NARODOWY ZASÓB ARCHIWALNY I ARCHIWA

Komentarz

Marek Konstankiewicz, Adrian Niewęgłowski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Wolters Kluwer

NARODOWY ZASÓB ARCHIWALNY I ARCHIWA

Komentarz

Marek Konstankiewicz, Adrian Niewęgłowski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2016

Stan prawny na 15 marca 2016 r.
z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352), wchodzących w życie z dniem 16 czerwca 2016 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Andrzej Kidyba

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Anna Januchta

Łamanie
Violet Design Wioletta Kowalska

Poszczególne artykuły skomentowali:
Marek Konstankiewicz – art. 1, 3–6, 12–13, 14a–15, 16b, 16e, 17–36a, 38–40, 43a, 56–60
Adrian Niewęgłowski – art. 2, 7–9, 11, 14, 16, 16a, 16c, 16d, 41–43, 44–54

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-094-1

ISBN PDF-a: 978-83-264-8994-5

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Żonie Agnieszce
Marek Konstankiewicz

Mojej Żonie Katarzynie
Adrian Niewęgłowski

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Wstęp 19

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r.
o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach 23

Rozdział 1
Przepisy ogólne 25
Art. 1 25
Art. 2 36
Art. 3 45
Art. 4 47

Rozdział 2
Postępowanie z materiałami archiwalnymi
i inną dokumentacją 50
Art. 5 50
Art. 6 104
Art. 7 128
Art. 8 135
Art. 9 141
Art. 10 152
Art. 11 152
Art. 12 157
Art. 12a 161
Art. 13 163
Art. 14 165

Art. 14a 175
Art. 14b 179

Rozdział 3
Państwowy zasób archiwalny 181
Art. 15 181
Art. 16 193
Art. 16a 217
Art. 16b 224
Art. 16c 239
Art. 16d 243
Art. 16e 250
Art. 17 254
Art. 18 282
Art. 18a 284
Art. 18b 287
Art. 18c 288
Art. 18d 290
Art. 18e 291
Art. 19 293
Art. 20 298
Art. 21 300
Art. 21a 310
Art. 21b 318
Art. 21c 328
Art. 21d 333
Art. 22 334
Art. 22a 346
Art. 23 348
Art. 24 354
Art. 25 360
Art. 26 368
Art. 27 374
Art. 28 377
Art. 29 394
Art. 30 402
Art. 31 405
Art. 32 410
Art. 33 414

Art. 34 422
Art. 35 425
Art. 36 439
Art. 36a 446
Art. 37 448
Art. 38 448
Art. 39 453
Art. 40 459

Rozdział 4
Niepaństwowy zasób archiwalny 463
Art. 41 463
Art. 42 468
Art. 43 478
Art. 43a 482
Art. 44 492
Art. 45 513
Art. 46 522
Art. 47 527
Art. 48 537
Art. 49 537
Art. 50 537
Art. 51 537

Rozdział 4a
Działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania 538
Art. 51a 538
Art. 51aa 551
Art. 51ab 551
Art. 51b 556
Art. 51c 558
Art. 51d 567
Art. 51e 574
Art. 51f 576
Art. 51g 580
Art. 51h 587
Art. 51i 601

Art. 51j 607
Art. 51k 616
Art. 51l 621
Art. 51m 624
Art. 51n 628
Art. 51na 629
Art. 51o 633
Art. 51p 636
Art. 51r 650
Art. 51s 652
Art. 51t 653

Rozdział 4b
Postępowanie z dokumentacją osobową i płacową w przypadku likwidacji lub upadłości pracodawcy 656
Art. 51u 656
Art. 51w 667
Art. 51z 669

Rozdział 5
Przepisy karne 677
Art. 52 677
Art. 53 681
Art. 54 686
Art. 55 690

Rozdział 6
Zmiany w przepisach obowiązujących 691
Art. 56 691
Art. 57 692
Art. 58 694
Art. 59 696
Art. 60 697

Bibliografia 699

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 2003/98/WE	–	dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90)
dyrektywa 93/7/EWG	–	dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (Dz. Urz. UE L 74 z 27.03.1993, s. 74)
dyrektywa w sprawie dzieł osieroconych	–	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z dzieł osieroconych (Dz. Urz. UE L 299 z 27.10.2012, s. 5)
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	–	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks kamy (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	–	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
k.p.a.	–	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)

k.p.c.	–	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.s.h.	–	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
o.p.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
p.a.s.c.	–	ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. aut.	–	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
pr. res.	–	ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. poz. 978)
pr. spół.	–	ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U z 2016 r. poz. 21)
pr. up.	–	ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 233 z późn. zm.)
p.s.w.	–	ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.)
rozporządzenie 1081/2012	–	rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r. do celów rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz. Urz. UE L 93 z 28.03.2014, s. 86)
rozporządzenie 116/2009	–	rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skonsolidowana; Dz. Urz. UE L 39 z 10.02.2009, s. 1)

rozporządzenie o archiwach wyodrębnionych	–	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych (Dz. U. Nr 196, poz. 1161)
rozporządzenie w sprawie dokumentacji pracowniczej	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. Nr 62, poz. 286 z późn. zm.)
rozporządzenie w sprawie działania NDAP	–	rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (Dz. U. Nr 41, poz. 218)
rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67; sprost. Dz. U. Nr 27, poz. 140)
rozporządzenie w sprawie ksiąg i dokumentów spółdzielczych	–	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 1995 r. w sprawie sposobu i czasu przechowywania ksiąg i dokumentów zlikwidowanych spółdzielni oraz organizacji spółdzielczych (Dz. U. Nr 47, poz. 248)
rozporządzenie w sprawie maksymalnych opłat	–	rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzenie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowywania (Dz. U. Nr 28, poz. 240)
rozporządzenie w sprawie osób obsługujących dokumentację osobowo-płacową	–	rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia rodzaju wykształcenia uznanego za specjalistyczne oraz dokumentów potwierdzających posiadanie praktyki zawodowej, wymaganych od osób wykonujących niektóre

		czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców (Dz. U. Nr 68, poz. 596)
rozporządzenie w sprawie PKD	–	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885 z późn. zm.)
rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej (Dz. U. poz. 1743)
rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi	–	rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz. U. Nr 206, poz. 1518)
rozporządzenie w sprawie przechowywania dokumentacji	–	rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (Dz. U. Nr 32, poz. 284)
rozporządzenie w sprawie przekazywania materiałów archiwalnych	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu przekazywania do archiwów państwowych materiałów archiwalnych tworzących ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny (Dz. U. poz. 1733)
rozporządzenie w sprawie wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych	–	rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie określenia szczególnych wypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych (Dz. U. Nr 156, poz. 970)
u.b.	–	ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.)
u.d.a.r.	–	ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 z późn. zm.)

u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)

u.d.p.p. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239)

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

u.g.w.s. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.)

u.i.b. – ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1095 z późn. zm.)

u.i.d.p. – ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114)

u.k.s.e. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 790 z późn. zm.)

u.m. – ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.)

u.n.z.a. – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446 z późn. zm.)

u.o.d.k. – ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz. U. Nr 10, poz. 48 z późn. zm.)

u.o.d.o. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2135)

u.o.i.n. – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.)

u.o.p.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.)

u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.)

u.o.z.	–	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.)
u.p.c.c.	–	ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 626 z późn. zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
u.p.s.d.	–	ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. Nr 45, poz. 228)
u.r.z.	–	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. poz. 397)
u.s.d.g.	–	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
u.s.p.k.	–	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1169 z późn. zm.)
ustawa o IPN	–	ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 152)
ustawa o KRS	–	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1142 z późn. zm.)
ustawa o RM	–	ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
u.z.z.	–	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1881)

Czasopisma i publikatory

Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. MON	–	Dziennik Urzędowy Ministerstwa Obrony Narodowej

GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
M.P.	–	Monitor Polski
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiM	–	Prawo i Medycyna
PPE	–	Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Spółek	–	Prawo Spółek
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
St. Praw.	–	Studia Prawnicze
TTP	–	Transformacje Prawa Prywatnego
ZNUJ Pr. Wynal.	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prawo Wynalazcze

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG	–	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
IPN	–	Instytut Pamięci Narodowej
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Autorzy oddają do rąk Szanownych Czytelników pierwszy na rynku wydawniczym komentarz do ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446 z późn. zm., dalej: u.n.z.a.). Opracowanie stanowi próbę zwięzłego omówienia poszczególnych przepisów najważniejszego aktu normatywnego w systemie prawa archiwalnego. Oprócz ustawy, którą komentują autorzy, na system ten składa się szereg szczegółowych rozwiązań istotnych z punktu widzenia postępowania z archiwaliami, „rozproszonych" w różnych regulacjach prawnych (w tym także w rozporządzeniach). Choć w komentarzu autorzy starali się je uwzględniać, nastąpiło to w zakresie niezbędnym do przedstawienia skomplikowanej materii ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Komentarz nie obejmuje więc analizy szczegółowych zagadnień prawa archiwalnego, wynikających z odrębnych aktów normatywnych.

Korzystając z komentarza, należy mieć świadomość założeń, które towarzyszyły jego powstaniu – stanowi on podstawowy przewodnik po fundamentach prawa archiwalnego, w żadnym razie nieaspirujący do miana wyczerpującego przedstawienia poruszanej w nim materii. Autorzy starali się uwzględnić oczekiwania praktyki, związane z brakiem na rynku podobnego opracowania. Komentarz zawiera autorską analizę przepisów, prowadzoną z wykorzystaniem podstawowej, najważniejszej i najbardziej aktualnej literatury przedmiotu. W komentarzu posłużono się orzecznictwem sądowym, głównie będącym rezultatem stosowania prawa przez sądy administracyjne.

Komentarz kierowany jest do praktyków, którym to mianem należy objąć osoby stykające się w codziennej pracy zawodowej z ustawą o narodowym

zasobie archiwalnym i archiwach. Autorzy żywią nadzieję, że może on również spotkać się z zainteresowaniem osób, które chciałyby pogłębić swoją wiedzę teoretyczną na temat poszczególnych instytucji prawa archiwalnego. Dotyczy to zwłaszcza osób przygotowujących prace licencjackie, magisterskie. Korzystać z niego mogą również doktoranci, a także inne osoby prowadzące badania naukowe w zakresie archiwistyki.

Mimo że autorzy starali się dochować należytej staranności przy pisaniu książki, zdają sobie sprawę z możliwych jej niedoskonałości i pozostają otwarci na wszelkie uwagi oraz sugestie ze strony Czytelników. Jeśliby zasługą komentarza było zainspirowanie innych osób do dalszych badań nad prawem archiwalnym, których owocem byłyby dzieła doskonalsze, autorzy uznaliby, że cele, które sobie postawili, zostały przynajmniej częściowo zrealizowane.

Komentarz powstawał w okresie ożywionej działalności parlamentu. W momencie, gdy prace nad nim były już bardzo zaawansowane, została uchwalona ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 352). Przewidziano w niej szereg ważnych rozwiązań dla środowiska archiwalnego. Najważniejsze z nich dotyczyły zmian przepisów o udostępnianiu materiałów archiwalnych (art. 16 i 17 u.n.z.a.). Inne natomiast polegały na dodaniu nowych regulacji do komentowanej ustawy (art. 16a–16e u.n.z.a.). Autorzy dokonali omówienia zarówno zmian w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, jak również przepisów dodanych. Czytelnicy muszą jednak mieć na uwadze, że wspomniane zmiany legislacyjne, wynikające z ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, wchodzą w życie z upływem 3 miesięcy od dnia ogłoszenia tej ustawy w Dzienniku Ustaw, a więc z dniem 16 czerwca 2016 r. W celu ułatwienia poruszania się po tekście komentarza, zmiany, które dopiero zaczną obowiązywać, zaznaczono *kursywą*. Pomocne w ustaleniu stanu prawnego może być ponadto śledzenie przypisów dolnych, które zawierają informację o przepisach wchodzących w życie oraz o regulacjach uchylanych.

Starając się nadążyć za intensywnym tempem legislacyjnym prac, autorzy postanowili uwzględnić również regulacje ustawy z dnia 10 lipca

2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Sejm VII kadencji, druk 3112). Wprowadza ona rozwiązania legislacyjne istotne dla ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Przed podpisaniem ustawy Prezydent RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją RP (Kp 2/15). Do czasu zakończenia prac nad komentarzem w marcu 2016 r. Trybunał nie orzekł w tej sprawie. Autorzy podjęli próbę zaznaczenia w przypisach dolnych ewentualnych zmian, jakie mogłoby nieść ze sobą wejście w życie nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponieważ jednak nie byli w stanie przewidzieć losu nowelizacji ustawy o ochronie zabytków, Czytelnicy powinni mieć świadomość niepewności ostatecznego kształtu ustawy nowelizującej przepisy o ochronie zabytków.

Komentarz jest owocem pracy autorów należących do lubelskiego środowiska naukowego, którzy razem uzgodnili założenia redakcyjne oraz przedyskutowali kwestie sporne. Mimo to ma on charakter utworu rozłącznego, co znaczy, że każdy z autorów odpowiada za wypowiedziane w poszczególnych częściach komentarza poglądy.

Autorzy bardzo serdecznie dziękują Profesorowi Andrzejowi Kidybie za wszelką pomoc, jaką im okazał. Dotyczy to w szczególności cennych uwag krytycznych, które Pan Profesor przedstawił w recenzji wydawniczej komentarza. Okazały się one nad wyraz wnikliwe i konstruktywne. Bez życzliwości ze strony Pana Profesora oddawany do rąk Czytelników komentarz nie ukazałby się w tym kształcie drukiem.

Autorzy dziękują również Paniom Monice Pawłowskiej i Ewie Fonkowicz za życzliwą i profesjonalną opiekę redakcyjną na etapie pracy nad komentarzem.

Autorzy
Lublin, 15 marca 2016 r.

USTAWA

z dnia 14 lipca 1983 r.

o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

(tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1446; zm.: Dz. U. z 2016 r. poz. 352)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. **Materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej „materiałami archiwalnymi" [1], są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia [2], mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej [3] o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych [4] – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie [5].**

1. **Materiałem archiwalnym** jest dokumentacja podlegająca wieczystemu przechowywaniu ze względu na swą wartość informacyjną (zob. dalsze uwagi w komentarzu do art. 1 i 3). Ogół materiałów archiwalnych bez względu na to, jaki podmiot jest ich właścicielem, stanowi **narodowy**

zasób archiwalny. Termin ten wiązać należy z narodem polskim, choć historyczne okoliczności sprawiają, że w praktyce znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i podlegające przepisom komentowanej ustawy archiwalia dotyczą przeszłości wielu innych narodów. Ustawodawca, używając w dalszych przepisach określenia „narodowy zasób archiwalny", ma na myśli materiały archiwalne, czyli dokumentację spełniającą kryteria wskazane w art. 1, objętą ochroną prawną na zasadach określonych w komentowanej ustawie oraz w przepisach odrębnych.

Istotne znaczenie praktyczne ma rozgraniczenie materiałów archiwalnych od zabytków, materiałów bibliotecznych i muzealiów. Wynika to z wzajemnego zachodzenia na siebie zakresów definicji legalnych odnośnych terminów oraz z faktu, iż archiwa bywają stawiane w jednym szeregu z bibliotekami i muzeami jako instytucje wyspecjalizowane w ochronie obiektów świadczących o przeszłości.

Rozgraniczając zakresy regulacji prawnych dotyczących archiwaliów oraz **zabytków**, należy wziąć pod uwagę art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm., dalej: u.o.z.). Według tego przepisu zabytkami oprócz nieruchomości mogą być rzeczy ruchome, ich części lub zespoły, będące dziełami człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Cechy takie również posiadają materiały archiwalne (zob. dalsze uwagi).

Jednocześnie art. 2 ust. 2 u.o.z. stanowi, iż ochronę materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego regulują przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Oznacza to, że do materiałów archiwalnych nie stosuje się ustawy o ochronie zabytków. Dwa wyjątki od tej zasady sformułowano w końcowej części tego przepisu.

Pierwszy wynika z odesłania do art. 14a u.o.z. dodanego przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Sejm VII kadencji, druk 3112)[1]. Daje on podstawę do prowadzenia przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego **Listy Skarbów Dziedzictwa**. Wpisowi na nią, na podstawie decyzji wydanej przez tego ministra z urzędu albo na wniosek właściciela, podlegają więc także archiwalia. Jak się wydaje, analogicznie jak zabytki muszą one posiadać szczególną wartość dla dziedzictwa kulturowego oraz mieścić się w jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 cytowanej ustawy. Przyjęcie interpretacji bez takiego zawężenia umożliwiałoby wpisywanie na Listę wszystkich materiałów archiwalnych, co podważyłoby jej sens jako narzędzia szczególnej ochrony wybranych dóbr kultury. Rodzajami archiwaliów mieszczących się w wyliczeniu obiektów podlegających wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa są w szczególności rysunki, plakaty, fotografie, filmy, mapy, partytury muzyczne oraz kolekcje o znaczeniu historycznym, choć niekiedy dopiero po spełnieniu dodatkowych warunków, związanych z ich wiekiem lub wartością.

Jak się wydaje, w razie wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Sejm VII kadencji, druk nr 3112), konsekwencjami wpisu materiału archiwalnego na Listę Skarbów Dziedzictwa będzie:

- objęcie go ograniczeniami w zakresie wywozu za granicę (zob. komentarz do art. 14);
- wymóg stosowania odpowiednich zabezpieczeń technicznych w zakresie jego przechowywania i przewożenia (art. 37a u.o.z.);
- wymóg uzyskania pozwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na prowadzenie przy nim prac konserwatorskich, prac restauratorskich lub badań konserwatorskich (art. 36–37 u.o.z.) z uwzględnieniem kompetencji nadzorczych ministra (art. 43–49 u.o.z.);

[1] Prezydent RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach przed jej podpisaniem (Kp 2/15). Do zakończenia prac nad niniejszym komentarzem do dnia 15 marca 2016 r. Trybunał nie orzekł w tej sprawie.

– możliwość przyznawania dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich lub restauratorskich oraz na wyposażenie w zabezpieczenia techniczne pomieszczenia, w którym będzie on przechowywany (odpowiednio art. 73–80 i 83a u.o.z.).

Drugą grupą przepisów ustawy o ochronie zabytków znajdującą zastosowanie do materiałów archiwalnych są przepisy rozdziału 2a ustawy (art. 24a–24f), w którym uregulowano prowadzenie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego **krajowego rejestru utraconych dóbr kultury**. Wpisowi do tego rejestru podlegają m.in. materiały archiwalne utracone przez właściciela w wyniku popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 278 § 1 i 3, art. 279 § 1, art. 280–283 albo art. 284 § 1–3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm., dalej: k.k.).

Wreszcie sama ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach odsyła do przepisów rozdziału 6 ustawy o ochronie zabytków (art. 62–70) w sprawach **restytucji archiwaliów**, czyli zwrotu materiałów archiwalnych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wywiezionych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej (zob. komentarz do art. 14a).

Problem rozgraniczenia archiwaliów od **materiałów bibliotecznych** w praktyce występuje dość często ze względu na duże podobieństwo tych obiektów. Nie ułatwia sprawy definicja materiałów bibliotecznych zawarta w art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm., dalej: u.b.). Według niej materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne. Zwraca uwagę otwarty charakter tego wyliczenia oraz równoczesne używanie we wspomnianej ustawie pojęcia zbiorów bibliotecznych. O możliwościach zastosowania do materiałów archiwalnych przepisów ustawy o bibliotekach zob. komentarz do art. 39.

Definicja materiałów archiwalnych pokrywa się także częściowo z pojęciem **muzealiów** określonym w art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm., dalej: u.m.). Muzealiami będącymi dobrem narodowym są oprócz nieruchomości rzeczy ruchome stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów. Według art. 31 tej ustawy przepisy jej rozdziału 4 („Muzealia") nie naruszają przepisów dotyczących ochrony narodowego zasobu archiwalnego. Oznacza to, że w stosunku do tego rozdziału ustawy o muzeach ustawa archiwalna ma charakter przepisu szczególnego (P. Antoniak, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 153). O delimitacji zakresów obu aktów prawnych zob. komentarz do art. 39.

Trudności w rozgraniczeniu archiwaliów od innych obiektów, mających niekiedy bardzo podobne cechy, są praktycznym problemem dla zarządzających nimi instytucji, a niekiedy także dla osób chcących skorzystać z ich zbiorów. Warto jednak podkreślić, iż kluczowe instytucje prawne służące ochronie archiwaliów, zabytków, materiałów bibliotecznych czy muzealiów ustanowione w odpowiednich aktach prawnych są do siebie dość podobne. W wystarczającym stopniu wydaje się to zabezpieczać nienaruszalność tych świadectw przeszłości dla potrzeb przyszłych pokoleń. W kwestii problematyki wyodrębnienia dokumentacji archiwalnej od innych rodzajów dokumentacji nadal duże znaczenie ma publikacja: C. Biernat, *Problemy archiwistyki współczesnej*, Warszawa 1977, s. 43–66.

2. Materiały archiwalne zaliczono do szerszej kategorii, którą jest **dokumentacja.** Składają się na nią dokumenty rozumiane szeroko jako utrwalenia informacji będące „świadectwami faktów i zjawisk obiektywnej rzeczywistości lub przejawów myśli ludzkiej" (*Polski słownik archiwalny*, red. W. Maciejewska, Warszawa 1974, reprint Przemyśl 1998, s. 27–28).

Zawarte w przepisie wyliczenie rodzajów dokumentacji oparte jest na kryteriach formalnych (m.in. akta, mapy, fotografie, filmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne) i treściowych (choć powiązanych ze specyficzną formą, jak dokumentacja finansowa i statystyczna). Ma ono też charakter otwarty, czyli może być uzupełnianie o niewymienione w przepisie formy dokumentacji, w tym także w chwili obecnej niestosowane.

Określenie różnych rodzajów dokumentacji (jak np. dokumenty, akta czy korespondencja) ma w większości znaczenie prawne. Wydaje się jednak, że należy odwołać się do ich znaczenia w języku potocznym, ewentualnie do terminologii nauk historycznych, w tym nauk pomocniczych historii, gdyż materiały archiwalne pochodzą z różnych epok charakteryzujących się odmiennymi formami dokumentacji, czasami niemającymi dokładnych odpowiedników we współczesnym porządku prawnym.

Sformułowanie „**dokument**" może być też rozumiane wąsko (na gruncie dyplomatyki) jako „pismo uwierzytelnione sporządzone z zachowaniem przyjętych w danej epoce i miejscu form zewnętrznych i wewnętrznych, stwierdzające lub ustanawiające pewien stan prawny albo też służące do wykonywania uprawnień" (*Polski słownik archiwalny*…, s. 27). Możliwe jest też odwołanie się do stworzonej na potrzeby informacji naukowej szerokiej definicji dokumentu rozumianego jako utrwalona informacja wraz z materiałem, w którym została utrwalona (W.K. Roman, *Współczesna kultura dokumentacyjna*, Toruń 2013, s. 68. Zob. również: C. Martysz (w:) G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 286–287.).

Z kolei **akta** w rozumieniu archiwistyki to „dokumentacja w formie tekstowej (pisanej), powstająca w toku działalności jednostki organizacyjnej, podmiotu gospodarczego, osoby prawnej lub fizycznej, utrwalona różną techniką na papierze (rękopis, maszynopis, druk, kserokopia, fotokopia), sporządzona w celu utrwalenia czynności formalno-prawnych" (R. Banduch, S. Klimkiewicz, *Rodzaje dokumentacji współczesnej* (w:) *Kancelaria i archiwum zakładowe. Podręcznik*, red. Z. Pustuła, Warszawa 2006, s. 32).

W przypadku terminu „**dokument elektroniczny"** ustawa wyraźnie odwołuje się do jego definicji legalnej, zawartej w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, dalej: u.i.d.p.). W tym rozumieniu dokument elektroniczny jest stanowiącym odrębną całość znaczeniową zbiorem danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanym na informatycznym nośniku

danych, czyli na materiale w urządzeniu służącym do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej (zob. definicja informatycznego nośnika danych w art. 3 pkt 1 u.i.d.p.). Szerzej o rozumieniu dokumentu elektronicznego zob. G. Szpor (w:) G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji…*, s. 60–64.

Wskazanie typów dokumentacji ma charakter ilustracyjny, silnie osadzony w realiach jej funkcjonowania na początku lat 80. XX w., gdy powstał tekst ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Takie wyliczenie pozwalało i w pewnej mierze nadal pozwala powiązać kluczowe dla całej ustawy pojęcie dokumentacji z jej formami występującymi w praktyce życia codziennego.

Materiały archiwalne z punktu widzenia prawa cywilnego mogą stanowić **rzeczy** (w szczególności dokumentacja na nośniku papierowym) oraz **zapisy elektroniczne** niebędące rzeczami (dokumenty elektroniczne) (A. Niewęgłowski, M. Poźniak-Niedzielska, A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, red. M. Poźniak-Niedzielska, Warszawa 2015, s. 83).

3. Kluczowym elementem definicji materiałów archiwalnych jest wskazanie na to, że ze względu na swą treść i formę mogą być źródłem informacji o wartości historycznej. Jest to nawiązanie do podstawowego dla nauk historycznych pojęcia **źródła historycznego** (zob. J. Szymański, *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001, s. 28–33, oraz R. Galuba, *Archiwa państwowe w latach 1918–2011. Podstawy prawne działalności*, Poznań 2012, s. 397). Informacja o wartości historycznej jest informacją na temat przeszłości, pozwalającą na jej rekonstrukcję w procesie badań historycznych. Zarazem pojęcie wartości historycznej można przeciwstawić wartości praktycznej, czyli tej wartości, którą dokumentacja posiada ze względu na zapisaną w niej informację albo będąc dowodem mającym znaczenie dla obrotu prawnego.

4. Wskazując na zakres treściowy informacji, których źródłem może być materiał archiwalny, ustawodawca podkreślił jego związek z działalnością państwa polskiego. Wymienione dalej różne aspekty życia społecznego powinny być także odnoszone do terytorium Polski, choć tu uwzględnić

trzeba historyczną zmienność jego kształtu oraz brak samodzielnego bytu państwowego w XIX w. i w okresie okupacji w czasie II wojny światowej. Ten element służy podkreśleniu związku dokumentacji z państwowością polską.

Jak się wydaje, poza zakresem ustawy znajduje się dokumentacja powstająca w toku funkcjonowania działających w Rzeczypospolitej Polskiej misji dyplomatycznych innych państw. Wynika to z przepisów Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232). Jej art. 24 ustanawia nietykalność archiwów i dokumentów misji w każdym czasie i niezależnie od miejsca, gdzie się znajdują, zaś art. 45 lit. a nakazuje poszanowanie i ochronę m.in. archiwów misji w razie zerwania stosunków dyplomatycznych lub jej odwołania. Zasady te mogą być też rozciągane w drodze umów na organy organizacji międzynarodowych w drodze umów, czego przykładem jest Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Prezydencją Wspólnoty Demokracji w sprawie Stałego Sekretariatu Wspólnoty Demokracji, podpisana w Ułan Bator dnia 9 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 390).

Katalog zagadnień, których może dotyczyć treść materiałów archiwalnych, jest formalnie rzecz biorąc zamknięty, lecz szerokie znaczenie użytych w przepisie określeń oraz bardzo rozległe obszary zainteresowań współczesnych nauk historycznych powodują, iż w praktyce trudno jest wskazać aspekty przeszłości, które nie byłyby w wyliczeniu zawartym w przepisie uwzględnione. Tym samym niemal niemożliwe jest rozgraniczenie archiwaliów od innej dokumentacji wyłącznie w oparciu o kryterium treściowe.

Powyższe wskazanie uzupełnia art. 2 ust. 1 u.n.z.a. stanowiący, iż materiały archiwalne służą nauce, kulturze, gospodarce narodowej oraz potrzebom obywateli. Czyli dokumentacja zawierająca informacje na temat przeszłości przydatne dla takich znów bardzo szeroko rozumianych potrzeb winna być zakwalifikowana do materiałów archiwalnych.

5. Na narodowy zasób archiwalny składają się nie tylko materiały, które status archiwaliów otrzymały w przeszłości, niekiedy już dość odległej. Zasób ten stale powiększa się o dokumentację, która dopiero powstaje

i która na bieżąco w odpowiednim trybie jest kwalifikowana do materiałów archiwalnych i obejmowana ochroną prawną.

Choć dokumentacja cechy wymagane od materiałów archiwalnych może posiadać od momentu swego powstania, to jednakowoż tworzy się ją i przechowuje ze względów praktycznych jako zapisy informacji przydatnych dla funkcjonowania różnych podmiotów. Z czasem gdy stopniowo ową przydatność praktyczną traci, przy pomocy różnych metod kwalifikacji i na różnych etapach jej cyklu życia dokonuje się wydzielenia spośród niej materiałów archiwalnych.

Nie został wskazany jednoznacznie moment, w którym dokumentacja otrzymuje status materiałów archiwalnych. Jednak o takim zakwalifikowaniu danego obiektu może przesądzić dokonanie którejś z całego szeregu czynności prawnych, wymagających najpierw ustalenia, czy ma się do czynienia z materiałem archiwalnym. Otrzymanie statusu materiału archiwalnego może wiązać się z:

- odmową wydania zgody na brakowanie dokumentacji przez właściwy organ (art. 5 ust. 1 u.n.z.a.);
- przypisaniem dokumentacji oznaczenia kategorii archiwalnej „A" na podstawie wykazu akt lub kwalifikatora dokumentacji obowiązującego w danej jednostce organizacyjnej (§ 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i brakowania dokumentacji niearchiwalnej, Dz. U. poz. 1743, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją, oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi, Dz. U. Nr 206, poz. 1518, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi – zob. komentarz do art. 5 ust. 2 i 2b);
- wydaniem opinii właściwego organu na temat kwalifikacji dokumentacji (§ 2 ust. 3–5 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją);

- skorzystaniem przez archiwum państwowe lub archiwum wyodrębnione z prawa pierwokupu materiałów archiwalnych wchodzących do nieewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego (art. 9 u.n.z.a.);
- przyjęciem przez archiwum państwowe na przechowanie materiałów archiwalnych będących własnością bądź na podstawie innego tytułu pozostających w posiadaniu niepaństwowych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych (art. 11 u.n.z.a.);
- wydaniem przez dyrektora właściwego archiwum państwowego decyzji o zabezpieczeniu znajdujących się w stanie zagrożenia materiałów archiwalnych wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego przez przeniesienie ich do tego archiwum w celu przechowania (art. 12a u.n.z.a.);
- zakwalifikowaniem dokumentacji do materiałów archiwalnych przez niepaństwową jednostkę organizacyjną (art. 13 u.n.z.a.);
- wydaniem przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych orzeczenia w przedmiocie zezwolenia na wywóz materiałów archiwalnych za granicę (art. 14 u.n.z.a.);
- włączeniem materiałów archiwalnych do państwowego zasobu archiwalnego w jednym z trybów, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.n.z.a.;
- wykonywaniem wobec archiwaliów zadań w zakresie ich ewidencjonowania, przechowywania, opracowania, udostępniania lub zabezpieczenia zleconych przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w trybie art. 43a u.n.z.a.;
- przejęciem materiałów archiwalnych niepaństwowej jednostki organizacyjnej na własność państwa w jednym z trybów, o których mowa w art. 44 u.n.z.a.

Ponadto na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. poz. 397, dalej: u.r.z.), wojewódzki konserwator zabytków stwierdza, czy rzecz znaleziona jest materiałem archiwalnym.

Przykładem przepisu szczególnego, ilustrującym wielość trybów prowadzących do nadania dokumentacji statusu materiałów archiwalnych, może być rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania

do archiwów państwowych lub do zniszczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 991). Na jego postawie akta sprawy sądowej mogą zostać zakwalifikowane do materiałów archiwalnych:

- przez przewodniczącego rozprawy lub posiedzenia po zakończeniu postępowania sądowego (§ 26 ust. 1 tego rozporządzenia);
- w niektórych przypadkach w ramach czynności wykonywanej co 5 lat przez sędziego, referendarza sądowego lub asystenta sędziego wyznaczonego przez prezesa sądu (§ 26 ust. 2 tego rozporządzenia);
- fakultatywnie również przez komisję powołaną w celu przeprowadzenia czynności związanych z brakowaniem akt (§ 27 ust. 3 tego rozporządzenia).

Wiele odrębnych trybów kwalifikowania do materiałów archiwalnych poszczególnych rodzajów dokumentacji uregulowanych jest w całym szeregu przepisów szczególnych (zob. uwagi w punkcie 9 komentarza do art. 5).

Trudno się zgodzić z poglądem wyrażonym w literaturze, że „o wytworzeniu materiału archiwalnego nie przesądza zatem czynność materialno-prawna polegająca na nadaniu kategorii archiwalnej A materiałowi znajdującemu się w bieżącym użyciu, a czynność przekazania materiału do państwowej sieci archiwalnej" (M. Jabłoński, T. Radziszewski, *Prawne i techniczne aspekty archiwizacji dokumentów elektronicznych*, Wrocław 2014, s. 137–138). Po pierwsze, takie twierdzenie nie znajduje poparcia w brzmieniu któregokolwiek przepisu ustawy. Po drugie, nie przypadkiem adresatami obowiązku zapewnienia należytej ochrony materiałów archiwalnych wyrażonego w art. 12 u.n.z.a. są organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne, nie zaś jednostki państwowej sieci archiwalnej. Wreszcie po trzecie, przyjęcie cytowanego założenia oznaczałoby, że nie mogłyby istnieć materiały archiwalne przechowywane poza jednostkami państwowej sieci archiwalnej, czyli w niepaństwowych jednostkach organizacyjnych (o czym traktują art. 13 oraz 42–45 u.n.z.a.).

Dopóki dana dokumentacja nie zostanie zakwalifikowana do materiałów archiwalnych, podlega ochronie na podstawie innych przepisów, zarówno ustawy o narodowym zasobie archiwalnym (art. 6 i 13), jak i szeregu

innych aktów prawnych, w których formułowany jest wymóg należytej ochrony dokumentacji (np. art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.). W niektórych przypadkach nie będzie też przeszkód, by została objęta ochroną jako zabytek, materiał biblioteczny lub muzealium, jeśli zostaną do niej zastosowane odpowiednie regulacje.

Art. 2. **1. Narodowy zasób archiwalny [1] służy nauce, kulturze, gospodarce narodowej [2] oraz potrzebom obywateli [3].**
2. Narodowy zasób archiwalny, w zależności od stosunku własności materiałów archiwalnych [4], dzieli się na:
1) państwowy zasób archiwalny [5];
2) niepaństwowy zasób archiwalny [6].

1. Pojęcie **narodowego zasobu archiwalnego** obejmuje materiały archiwalne będące co do zasady trwałym śladem aktywności organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, partii politycznych, kościołów, osób fizycznych (na temat pojęcia materiału archiwalnego zob. szerzej uwagi do art. 1). Określenie to jest pewnego rodzaju „pojęciem zbiorczym", obejmującym dwie podrzędne kategorie – państwowy zasób archiwalny i niepaństwowy zasób archiwalny.

2. Narodowy zasób archiwalny służy pewnym celom – w szczególności naukowym, kulturalnym czy też gospodarczym. Zasób ten powinien być w tych celach nie tylko chroniony, ale również udostępniany, oczywiście na zasadach określonych w ustawie. Materiały archiwalne powinny być więc udostępniane w celu prowadzenia badań naukowych, sporządzania opinii, organizowania wystaw, prelekcji, wykładów. Pojęcie udostępniania materiałów archiwalnych należy przy tym rozumieć szeroko. Obejmuje ono nie tylko okazywanie oryginalnych dokumentów, stanowiących zasób archiwalny **do wglądu** (czyli umożliwienie zainteresowanym przeglądania dokumentacji w wydzielonej części budynku archiwum). Mieści się w zakresie tego pojęcia również wydawanie uwierzytelnionych odpisów czy też wyciągów, wypisów (zob. szerzej wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., II SA/Wa 1072/13, LEX nr 1411136). W judykaturze przyjmuje się, że zakres swobody w udostępnieniu danych materiałów

archiwalnych musi być zasadny w świetle celu, któremu czynność ta ma służyć (tzn. nauka, kultura, gospodarka – zob. w związku z tym np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2001 r., I SA 1924/00, LEX nr 54110). Materiały archiwalne udostępniane są po upływie 30 lat od daty ich stworzenia. Szerzej na temat zasad udostępniania materiałów archiwalnych zob. komentarz do art. 16 i 17.

3. Materiały stanowiące narodowy zasób archiwalny służyć mają m.in. **potrzebom obywateli.** Ograniczenie się do wykładni językowej tego wyrażenia mogłoby prowadzić, jak się wydaje, do błędnych wniosków. Uchwalona w poprzednio obowiązującym systemie prawnym i gospodarczym ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach często posługuje się słowem „**obywatel**", co należy odczytywać w zasadzie tylko jako pewien „refleks" poprzedniej epoki. Materiały archiwalne mogą oczywiście służyć potrzebom nie tylko osób posiadających polskie obywatelstwo, ale także **obcokrajowców i bezpaństwowców** (zob. w tej kwestii uwagi w komentarzu do art. 16), zatem mogą być także takim osobom udostępniane. Wskazuje na to Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R (2002) 2 z dnia 21 lutego 2002 r. o dostępie do akt urzędowych (zob. szerzej https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262135&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383, dostęp na dzień 25 stycznia 2016 r.). Punkt 42 rzeczonej rekomendacji m.in. nakazuje okazanie pomocy obcokrajowcom słabo znającym język danego państwa w zakresie uzasadnionym okolicznościami (zob. D. Nałęcz, *Europejska polityka dostępu do dokumentacji i archiwów*, Warszawa 2004, s. 23. Jak zarazem dodaje cytowana autorka: „Ta pomoc nie oznacza jednak obowiązku tłumaczenia dokumentu, czy udzielania skomplikowanych technicznych informacji").

Udostępnianie materiałów archiwalnych może być uzasadnione w konkretnych okolicznościach potrzebami nie tylko osób fizycznych, ale też jednostek organizacyjnych, co wynika jednoznacznie z art. 16 ust. 1 u.n.z.a. (zob. komentarz do tego artykułu).

4. Podstawą podziału narodowego zasobu archiwalnego na dwie wyodrębnione w ustawie kategorie jest stosunek własności materiałów archiwalnych. Wynika to z ust. 2 analizowanego przepisu. Pod określeniem

własności materiałów archiwalnych należy rozumieć własność prawnorzeczową w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm., dalej: k.c.). Pojęcia własności materiałów archiwalnych nie należy zaś, jak można sądzić, odnosić do praw związanych z niematerialną zawartością konkretnej rzeczy. Dotyczy to w szczególności praw autorskich do utworów ucieleśnionych w materiale archiwalnym, zaliczanych do tzw. własności intelektualnej. Kwestia, komu przysługują autorskie prawa do utworu zawartego w materiale archiwalnym, jest skomplikowana. Wydaje się, że zarówno w obrębie archiwaliów zaliczanych do państwowego, jak i niepaństwowego zasobu prawa te przysługiwać mogą różnym podmiotom (dotyczy to także tzw. praw pokrewnych, w tym w szczególności praw do utrwaleń audiowizualnych; zob. na ten temat K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Problematyka statusu prawnego archiwalnego zasobu audiowizualnego nadawcy publicznego*, PPH 2013, nr 6, s. 21 i n.). Kwalifikacji materiału do jednej z wyróżnionych kategorii należy więc dokonywać, mając w polu widzenia, kto jest do niego rzeczowo uprawniony. Zagadnienie, czy dany dysponent zasobu archiwalnego jest do niego uprawniony w sferze prawnoautorskiej, ma znaczenie, gdy chodzi o zasady udostępniania materiałów archiwalnych. Na temat tych zasad zob. szerzej komentarz do art. 16.

Dychotomiczny podział narodowego zasobu archiwalnego korzeniami tkwi w poprzednio obowiązującym systemie prawnym. Ma to pewne konsekwencje. Konkretny materiał archiwalny może należeć do zasobu państwowego albo niepaństwowego. Nie ma innej możliwości. Dopuszczalne jest przejście własności materiałów archiwalnych z zasobu niepaństwowego do zasobu państwowego. Ten sam materiał archiwalny nie może być równocześnie częścią obu tych zasobów. Wykluczone jest natomiast przejście materiału archiwalnego w kierunku odwrotnym w stosunku do wyżej zasygnalizowanego – a więc przeniesienie go z zasobu państwowego do niepaństwowego.

Konsekwencją podziału narodowego zasobu na dwa elementy jest odmienny status prawny każdego z nich. Zarazem liczne przepisy ustawy odnoszą sie albo tylko do państwowego, albo do niepaństwowego zasobu. Niewiele jest regulacji, które dotyczą obu tych części jednocześnie.

Ustawodawca nie wyodrębnia pojęcia **publicznego zasobu archiwalnego**, który obejmowałby zasób należący do Skarbu Państwa (tzn. zasób państwowy) oraz jednostek samorządu terytorialnego (tzw. zasób komunalny). Archiwalia pozostające pod pieczą jednostek samorządu terytorialnego zalicza się do kategorii państwowego zasobu archiwalnego, co jednoznacznie wynika z przepisu art. 15 u.n.z.a. Pojęcie państwowego zasobu archiwalnego obejmuje materiały należące do Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych publicznych jednostek organizacyjnych, mających podmiotowość cywilnoprawną. Tak pojętemu zasobowi należy przeciwstawiać zasób niepaństwowy, a więc należący do podmiotów spoza sfery własności publicznej, tj. innych niż państwowe i samorządowe. Taka konstrukcja razi pewną sztucznością i niedostosowaniem do realiów dzisiejszej epoki, w szczególności widocznych w gospodarce rynkowej stosunków własnościowych. O ile mogła być uzasadniona w poprzednio obowiązującym ustroju gospodarczym oraz prawnym, o tyle obecnie brak, jak się wydaje, dla niej takiego uzasadnienia.

Jest kwestią dyskusyjną, czy do pojęcia państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej należy zaliczać osoby prawne i inne podmioty tworzone przez państwo i samorząd, takie jak w szczególności **spółki prawa handlowego** czy **przedsiębiorstwa państwowe.** Problem ten dotyczy głównie spółek, w których Skarb Państwa, względnie samorząd, jest akcjonariuszem bądź udziałowcem. Uznanie tych podmiotów za jednostki organizacyjne państwa lub samorządu nakazuje przyjęcie wniosku, że powstająca w nich dokumentacja należy do państwowego zasobu archiwalnego, mimo że z punktu widzenia stosunków cywilnoprawnych są one odrębnymi od państwa podmiotami własności oraz innych praw majątkowych.

W orzecznictwie przeważa stanowisko, że materiały archiwalne powstające w spółkach prawa handlowego, w których wszystkie udziały skupione są w ręku Skarbu Państwa lub samorządu, należą do państwowego zasobu archiwalnego (zob. w związku z tym wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 maja 2011 r., I OSK 233/11, LEX nr 1081006; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 30 grudnia 2013 r., III SA/Łd 1136/13, LEX nr 1411765;

wyrok WSA w Warszawie dnia 25 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 1488/13, LEX nr 1485944). Zdaniem judykatury, można uznać, że są to szeroko rozumiane jednostki organizacyjne państwa lub samorządu. Sprawia to, że powstające w nich materiały składają się na państwowy zasób archiwalny. Zasób ten tworzą materiały zgromadzone w jednostkach należących w części do państwa, a w części do samorządu (zob. E. Perłakowska (w:) G. Szpor (red.), *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013, s. 31, oraz uwagi w przyp. 84 na tej stronie) oraz w przedsiębiorstwach państwowych.

Dwuelementowa konstrukcja zasobu archiwalnego służy zabezpieczeniu interesu Skarbu Państwa. Tkwi on w potrzebie zapewnienia temu zasobowi ochrony, istotnej z punktu widzenia zachowania tej części polskiego dziedzictwa kulturalnego, którą są archiwalia. Utrzymanie tej konstrukcji będzie w praktyce trudne. Jest tak za sprawą wyodrębnienia się w systemie gospodarki rynkowej własności komunalnej w obrębie własności, którą można określić jako „publiczna" (własność państwowa i samorządowa). Oprócz tego państwo i samorząd coraz częściej uczestniczą w korporacyjnych osobach prawnych jako udziałowcy czy też akcjonariusze. Rodzić to będzie kwestie związane z coraz trudniejszą odpowiedzią na pytanie, czy konkretna jednostka wytwarza materiały archiwalne należące do państwowego czy też niepaństwowego zasobu archiwalnego.

W obecnym stanie prawnym nie sposób jednak negować dychotomiczny podział narodowego zasobu archiwalnego.

O przynależności materiału do państwowego bądź niepaństwowego zasobu archiwalnego mogą decydować przepisy szczególne. Wśród nich na uwagę zasługuje kontrowersyjna regulacja zawarta w art. 37a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 790 z późn. zm., dalej: u.k.s.e.). Zgodnie z treścią tego przepisu, akta spraw i urządzenia ewidencyjne będące materiałami archiwalnymi są *ex lege* zaliczane do państwowego zasobu archiwalnego (zob. szerzej na temat ostatnio przytoczonej regulacji M. Bieżuński, P. Bieżuński, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,* Warszawa 2011, s. 129–132).

Regulacji tej zarzucono sprzeczność z konstytucyjną gwarancją jednakowej ochrony własności. Strona, która zaskarżyła tę regulację do TK, podnosiła, że wskutek jej wprowadzenia nałożono na wspólnotę samorządową, która działa w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zadanie publiczne, niebędące jej zadaniem własnym, przy braku zapewnienia tej wspólnocie dochodów na zabezpieczenie wydatków, które są związane z realizacją nowego zadania publicznego. Zdaniem Trybunału taka regulacja nie jest sprzeczna z Konstytucją RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, Nr 10, poz. 129). Nie stanowi ona przede wszystkim nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności. Koszty, które są wynikiem realizacji zadań związanych z pieczą nad państwowym zasobem archiwalnym, „(…) nie są nadmierne w stosunku do dochodów z działalności komorniczej" (tamże, uzasadnienie wyroku TK z dnia 14 grudnia 2010 r.; zob. także glosa do cytowanego wyżej orzeczenia M. Karcz-Kaczmarek, glosa do wyroku TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, PPE 2011, Nr 1, s. 97 i n.). Trzeba też zauważyć, że kategorie dokumentów, które ustawodawca zaliczył do materiałów archiwalnych, zostały szczegółowo określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2011 r. w sprawie przechowywania akt spraw komorniczych oraz zamkniętych urządzeń ewidencyjnych (Dz. U. Nr 226, poz. 1366 z późn. zm.).

5. O tym, co wchodzi w skład tego zasobu, decyduje treść przepisu art. 15 u.n.z.a. (zob. komentarz do art. 15). W dawniejszym piśmiennictwie zwykle przyjmowano ogólne założenie, zgodnie z którym: „Państwowy zasób archiwalny składa się z dokumentacji będącej we władaniu państwa" (C. Biernat, *Problemy archiwistyki*…, s. 297). Jak wynika z wcześniejszych uwag do niniejszego przepisu, współcześnie pojęcie państwowego zasobu archiwalnego należałoby rozumieć szerzej, obejmując nim również m.in. dokumentację pozostającą we władaniu samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych tworzonych przez Skarb Państwa oraz samorząd. Zasobem tym zarządza tzw. **państwowa sieć archiwalna**, którą, jak już sama nazwa wskazuje, tworzą archiwa. Oprócz tego pewnym jednostkom ustawodawca powierza zadania służby archiwalnej. To ostatnie dotyczy w szczególności niektórych **bibliotek** i **muzeów** (zob. komentarz do art. 22).

Zawartość państwowego zasobu archiwalnego nie jest stała. Ulega ona poszerzaniu. Powiększanie się państwowego zasobu archiwalnego następuje za sprawą dwóch powodów. Po pierwsze, jest skutkiem bieżącej działalności organów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (np. urzędów), której rezultatem jest narastanie dokumentacji (akta sądowe, komornicze itp.). Taki sposób poszerzania się zasobu państwowego można określić jako **pierwotny**. Oprócz tego należy wyróżnić **pochodne** powiększanie się państwowego zasobu archiwalnego. Chodzi o przypadek poszerzania się państwowego zasobu dzięki zawieraniu i wykonywaniu umów cywilnoprawnych, które prowadzą do **przeniesienia własności rzeczy ruchomych**, stanowiących materiał archiwalny. W rachubę wchodzą w tym ostatnim wypadku takie umowy, tradycyjnie zaliczane do czynności przeniesienia własności, jak choćby sprzedaż czy darowizna (wskazuje na to jednoznacznie treść art. 15 u.n.z.a.). Ten sposób powiększania się zawartości państwowego zasobu archiwaliów określono jako pochodny dlatego, że dotyczy on materiałów pierwotnie należących do innych niż państwo (i samorząd) osób fizycznych i prawnych (można je – zastrzegając uproszczenie – określić mianem „osób prywatnych"). Wskutek uczestnictwa przez Skarb Państwa w obrocie cywilnoprawnym władztwo nad nimi przechodzi w ręce różnego rodzaju służb archiwalnych. Powiększanie się państwowego zasobu archiwalnego może jednak być nie tylko skutkiem wykonania umów cywilnoprawnych. Taki efekt mogą też wywołać inne zdarzenia prawne, o których warto uczynić wzmiankę. Wśród nich można wymienić dziedziczenie materiałów archiwalnych przez gminę lub Skarb Państwa.

Centralnym organem administracji rządowej, który jest właściwy we wszystkich sprawach związanych z archiwaliami wchodzącymi do zasobu państwowego, jest według art. 18 u.n.z.a. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych.

Jeśli dany materiał archiwalny staje się częścią zasobu państwowego, nie może on stać się własnością prywatną. Wynika to z **klauzuli antyalienacyjnej**, zawartej w art. 7 u.n.z.a. (zob. też W. Kowalski, *Nabycie dzieła sztuki od osoby nieuprawnionej*, PiP 2006, z. 7, s. 5 i n.). Materiał może jednak uszczuplić zasób archiwalny, gdyby uległ zniszczeniu itp. Skutkiem

wprowadzenia wspomnianej klauzuli antyalienacyjnej jest zakaz zbywania materiałów archiwalnych. W założeniu więc system, który został przez polskiego prawodawcę określony jako narodowy zasób archiwalny, jest szczelny – materiały archiwalne albo od początku należą do zasobu państwowego, albo są w zasobie niepaństwowym. To, co jest w zasobie państwowym, nie może wrócić do niepaństwowego zasobu archiwalnego.

Szerzej na temat narastania zasobu państwowego w czasie przed uchwaleniem ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz w początkowym okresie jej obowiązywania zob. zamiast wielu R. Degen, *Kształtowanie państwowego zasobu archiwalnego w Polsce w latach 1945–1989*, Archiwa – Kancelarie – Zbiory 2008, t. 2, s. 13 i n. Zob. także komentarz do art. 15 ustawy.

6. Wprowadzenie do języka prawnego powszechnie dziś wykorzystywanego pojęcia **niepaństwowego zasobu archiwalnego** jest zasługą obecnie obowiązującej ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (zob. H. Robótka, *Wprowadzenie do archiwistyki*, Toruń 2002, s. 73). W 1983 r. ustawodawca wprowadził obok znanego i wykorzystywanego wcześniej terminu „państwowy zasób archiwalny" określenie zasobu niepaństwowego.

Omawiany przepis nie zawiera definicji niepaństwowego zasobu archiwalnego. W celu ustalenia znaczenia tego pojęcia trzeba sięgnąć do innych przepisów ustawy. W rachubę wchodzą w tym zakresie zwłaszcza regulacje zawarte w art. 41 oraz 42 u.n.z.a. (zob. uwagi do tych artykułów zawarte w niniejszym komentarzu).

Nie uprzedzając nazbyt wywodów zawartych w komentarzu do innych przepisów ustawy, można krótko w pewnym uproszczeniu scharakteryzować niepaństwowy zasób archiwalny. Zasób ten obejmuje archiwalia, które są przedmiotem własności niepublicznej**,** a więc pozostaje on we władaniu różnych uczestników obrotu cywilnoprawnego, które łączy fakt, że pozostają poza strukturami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zasób niepaństwowy podzielony został w art. 2 u.n.z.a. na dwie kategorie, przy czym zauważa się w piśmiennictwie, że podstawą

tego podziału jest kryterium podmiotowe (E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego komunikowania*, ZNUJ Pr. Wynal. 2005, z. 90, s. 79). Pierwszą z tychże kategorii tworzy tzw. **ewidencjonowany**, **niepaństwowy zasób archiwalny**. Należy on do różnego rodzaju jednostek organizacyjnych, takich jak np. partie polityczne, związki wyznaniowe, organizacje spółdzielcze, a także spółki handlowe (osobowe i kapitałowe), stowarzyszenia, fundacje, towarzystwa kulturalne i naukowe, spółdzielnie, banki itd. (zob. komentarz do art. 42). Swoboda obrotu materiałami wchodzącymi do ewidencyjnego zasobu archiwalnego jest bardzo ograniczona. Ustawodawca deklaruje nawet, że nie mogą one być przedmiotem obrotu. Skłania to część doktryny do wniosku, że stanowią one *res extra commercium* (zob. W. Kowalski, *Nabycie dzieła sztuki*…, s. 5 i n.). Jak będzie to jednak szerzej wyjaśnione w komentarzu do art. 43, materiały należące do ewidencjonowanego zasobu w istocie mogą być przedmiotem obrotu z tym tylko, że ich własność można przenieść – przed likwidacją danej jednostki organizacyjnej – **wyłącznie na rzecz jednego uczestnika stosunków cywilnoprawnych, czyli Skarbu Państwa** (zob. komentarz do art. 43 i 44). W razie likwidacji jednostki, do której archiwalia należały, stają się one własnością państwa z mocy samego prawa. Materiały archiwalne stanowiące niepaństwowy, ewidencjonowany zasób stanowią wobec tego wyróżnianą w cywilistyce kategorię rzeczy ograniczonych w obrocie. Nie jest to kategoria tożsama z rzeczami wyjętymi z obrotu (pojęcie rzeczy ograniczonych w obrocie obejmuje dobra materialne, które „(…) mogą być przedmiotami obrotu, jednakże tylko w granicach i przy zachowaniu przesłanek przewidzianych w przepisach szczególnych", A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 236). Zob. również na ten temat komentarz do art. 44 i podane tam piśmiennictwo.

Drugą kategorię zaliczaną do niepaństwowego zasobu jest **nieewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny.** Bywa on często określany w praktyce jako archiwa osobiste czy prywatne. „Powszechnie używane pojęcie »archiwum prywatne« jest stosunkowo szerokie i obejmuje zarówno archiwa osobiste wytworzone przez daną osobę fizyczną w toku jej życia i działalności, oraz archiwa rodzinne lub rodowe,

rodzinnomajątkowe (podworskie)" (w ten sposób R. Górski, *Archiwa osobiste. Problemy gromadzenia, opracowania i udostępniania*, Problemy Archiwistyki 2009, nr 2, s. 22; T. Zielińska, *Archiwalia prywatne (pojęcie, zakres gromadzenia, metody opracowania)*, Archeion 1971, nr 56, s. 71 i n.).

Nieewidencjonowany zasób archiwalny postaje jako rezultat działalności osób fizycznych. Stanowi również ich rzeczową własność (względnie własność ich prawnych sukcesorów). Jak można wywnioskować z dotychczasowych wywodów, do obu kategorii niepaństwowego zasobu archiwalnego mogą należeć w danej chwili bardzo podobne lub wręcz takie same materiały archiwalne, zarówno patrząc z punktu widzenia zawartości, jak i ich wartości archiwalnej, historycznej, naukowej itd. Decydujące znaczenie ma tylko to, kto jest w danym przypadku ich właścicielem. W zależności od odpowiedzi na tak stawiane pytanie przebiegać będzie kwalifikacja materiału do konkretnej kategorii w obrębie niepaństwowego zasobu archiwalnego (szerzej zob. komentarz do art. 46).

Ustawodawca deklaruje, że materiały, które wchodzą w skład niepaństwowego nieewidencjonowanego zasobu archiwalnego mogą być zbywane (zob. art. 9 u.n.z.a. i komentarz do tego przepisu). Mimo tej deklaracji, obrót tymi archiwaliami nie jest swobodny. Podstawowe ograniczenie zbycia archiwaliów osobistych stanowi ustawowe prawo pierwokupu, jakie przysługuje Skarbowi Państwa w razie próby ich sprzedaży (zob. szerzej uwagi w komentarzu do art. 9).

Art. 3. Materiały archiwalne stanowiące narodowy zasób archiwalny przechowuje się wieczyście [1].

1. Materiały archiwalne podlegają **wieczystemu przechowywaniu**. Uzasadnione jest to tym, iż ich wartość informacyjna ma charakter stosunkowo trwały i nie maleje z upływem czasu. Ponieważ archiwalia stanowią źródła historyczne, na podstawie których historycy formułują swe twierdzenia, dla zapewnienia możliwości ich weryfikacji i prowadzenia dysputy naukowej winien być zagwarantowany do nich stały dostęp. Wciąż zachodzące zmiany w metodologii historii również mogą powodować konieczność

ponownego sięgania do już wykorzystanych źródeł i ich analizowania według zmienionych koncepcji badań naukowych (W. Chorążyczewski, *Archiwa społeczne jako fenomen kulturowy* (w:) *Archiwa organizacji pozarządowych w Polsce*, red. T. Czarnota, M. Konstankiewicz, Warszawa–Lublin 2015, s. 13).

Sformułowany w komentowanym przepisie nakaz wieczystego przechowywania archiwaliów ma doniosłe konsekwencje. W istocie wszystkie dalsze artykuły ustawy przynajmniej pośrednio służą realizacji tego wymogu. Wynika z niego zakaz niszczenia materiałów archiwalnych, co stanowi ograniczenie jednego z istotnych elementów prawa własności (***ius abutendi*** – prawo właściciela do takiego dysponowania rzeczą, które może prowadzić do jej zużycia lub zniszczenia, szerzej zob. komentarz do art. 43).

Przechowywanie w rozumieniu tego przepisu należy wiązać też z zapewnieniem odpowiednich warunków gwarantujących ochronę archiwaliów przed utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem (zob. art. 12 i 13 i komentarz do nich). Ze względu na główną przesłankę zaliczenia dokumentacji do materiałów archiwalnych, jaką są jej walory informacyjne, niedopuszczalne jest też podejmowanie jakichkolwiek działań ingerujących w treść archiwaliów, takich jak usuwanie czy zmienianie zawartych w nich informacji. Aktualnie ta ostatnia kwestia stanowi poważne wyzwanie w odniesieniu do archiwaliów mających postać dokumentów elektronicznych, zarówno w aspektach technicznych, jak i formułowania postulatów przyznania osobom fizycznym prawa do usuwania nieaktualnych informacji ich dotyczących (prawo do bycia zapomnianym). Także materiały archiwalne mające postać tradycyjną na takie ingerencje były i są narażone.

Nakaz wieczystego przechowywania materiałów archiwalnych można uznać za przesłankę legalizującą przetwarzanie zawartych w nich danych osobowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, dalej: u.o.d.o.) (M. Jabłoński, T Radziszewski, *Prawne i techniczne aspekty*…, s. 74, przypis 24, oraz D. Fleszer, *Zakres przetwarzania danych osobowych w działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 82).

Art. 4. 1. Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego za pośrednictwem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych [1].
2. Zadania, o których mowa w art. 51b, art. 51f ust. 2, art. 51g ust. 1, 2, 4 i 5, art. 51h ust. 1 oraz art. 51j ust. 1 i 2, są zadaniami z zakresu administracji rządowej [2].

1. W art. 4 ust. 1 u.n.z.a. wskazane zostały dwa organy właściwe w sprawach materiałów archiwalnych:
- minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 z późn. zm., dalej: u.d.a.r.);
- Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, o którym mowa w art. 18–18d i 21 u.n.z.a.

Wykonywanie przez wymienione organy nadzoru nad narodowym zasobem archiwalnym dotyczy materiałów archiwalnych zdefiniowanych w art. 1. Termin „**nadzór**" oznacza możliwość wiążącego wpływania przez nadzorującego na działalność nadzorowanego podmiotu w celu zapewnienia zgodności jego działalności z prawem. Omawiany przepis jest jednak zbyt ogólnie sformułowany, by mógł stanowić samoistną podstawę do podejmowania jakichkolwiek działań władczych przez wskazane w nim organy.

Obowiązki ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do którego należą sprawy archiwalne, określa ogólnie art. 34 ust. 1 u.d.a.r., wskazując na:
- inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w stosunku do kierowanego działu administracji;
- przedkładanie w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów;
- wykonywanie polityki Rady Ministrów i koordynowanie jej wykonywania przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Natomiast podstawy prawne do wykonywania poszczególnych działań o charakterze nadzorczym dają Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych:

- art. 6 ust. 2, 2e i 2f u.n.z.a. w zakresie stanowienia normatywów kancelaryjno-archiwalnych;
- art. 14 ust. 2 i 3 u.n.z.a. w zakresie ograniczeń w wywozie materiałów archiwalnych za granicę.

2. Marszałkowie województw wykonują zadania związane z **nadzorem nad działalnością gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania**, będącą działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm., dalej: u.s.d.g.). Jej prowadzenia dotyczy rozdziału 4a ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Kompetencje marszałków województw obejmują:

- prowadzenie rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych (art. 51b u.n.z.a.);
- przyjmowanie od przedsiębiorcy zgłoszeń zmiany danych wpisywanych do wspomnianego rejestru, a także informacji o postawieniu przedsiębiorcy w stan likwidacji lub ogłoszeniu jego upadłości (art. 51f ust. 2 u.n.z.a.);
- zawiadamianie Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych o wpisaniu przedsiębiorcy do rejestru oraz o zmianie dotyczących go danych (art. 51g ust. 1 i 5 u.n.z.a.);
- wykreślanie z urzędu, w drodze decyzji, wpisów w przedmiotowym rejestrze (art. 51h ust. 1 u.n.z.a.);
- przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej w zakresie objętym wpisem do rejestru samodzielnie lub za pośrednictwem upoważnionych podmiotów (art. 51j ust. 1 i 2 u.n.z.a.).

Są to zadania z zakresu administracji rządowej, a więc koszty ich wykonywania pokrywane są z dotacji celowej z budżetu państwa przyznawanej województwom na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.). Kontrolę nad wykonywaniem przez marszałka województwa wymienionych wyżej zadań pod względem legalności, gospodarności i rzetelności sprawuje właściwy wojewoda na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.).

Niejasne jest odwołanie się w tym kontekście do art. 51g ust. 2 i 4 u.n.z.a., które traktują o prowadzeniu ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, będącego organem administracji rządowej.

ROZDZIAŁ 2

Postępowanie z materiałami archiwalnymi i inną dokumentacją

Art. 5. **1. Dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich [1], jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne [2], a następnie:**

1) dokumentacja stanowiąca materiały archiwalne jest przekazywana niezwłocznie po upływie 25 lat od jej wytworzenia do właściwego archiwum państwowego, o ile organ lub jednostka organizacyjna nie przekazały wcześniej materiałów archiwalnych do archiwum państwowego [3];

2) dokumentacja inna niż wymieniona w pkt 1, zwana dalej „dokumentacją niearchiwalną" [4], może ulec brakowaniu, za zgodą dyrektora właściwego archiwum państwowego, chyba że zgoda ta nie jest wymagana, albo właściwego organu określonego w art. 19 [5]; dokumentacja niearchiwalna może być brakowana po upływie okresu jej przechowywania, określonego w jednolitym rzeczowym wykazie akt lub kwalifikatorze dokumentacji, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 [6], oraz po uznaniu przez organ lub jednostkę organizacyjną,

że dokumentacja niearchiwalna utraciła dla nich znaczenie, w tym wartość dowodową [7].

1a. W przypadku gdy trwale zaprzestają działalności [8] organ lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust. 1 [9], organ lub jednostka organizacyjna przekazuje:

1) **niezwłocznie materiały archiwalne do właściwego archiwum państwowego [10];**
2) **dokumentację niearchiwalną organowi lub jednostce organizacyjnej przejmującym ich zadania i kompetencje [11]; do organu lub jednostki organizacyjnej przejmujących dokumentację niearchiwalną, w zakresie jej ewidencjonowania, przechowywania, zabezpieczania, udostępniania, brakowania i przekazywania do archiwum państwowego, stosuje się przepisy, jakim podlegał organ lub jednostka organizacyjna przekazujący dokumentację [12].**

1b. Jeżeli organ lub jednostka organizacyjna, o których mowa w ust. 1, które trwale zaprzestają działalności [13], nie przekazały materiałów archiwalnych do archiwum państwowego [14], materiały te przejmuje i przekazuje do właściwego archiwum państwowego organ nadrzędny nad organem lub jednostką organizacyjną, które trwale zaprzestają działalności, a w przypadku braku takiego organu – organ sprawujący nad nimi nadzór [15].

1c. Koszty związane z przygotowaniem do przekazania i konserwacją materiałów archiwalnych oraz ich przekazaniem do archiwum państwowego [16] ponosi organ lub jednostka organizacyjna przekazująca materiały archiwalne do archiwum państwowego [17].

1d. W przypadku braku organu lub jednostki organizacyjnej przejmujących zadania i kompetencje organu lub jednostki organizacyjnej, o których mowa w ust. 1, które trwale zaprzestają działalności [18], dokumentację niearchiwalną tego organu lub jednostki [19] przekazuje się organowi nadrzędnemu nad organem lub jednostką organizacyjną, które trwale zaprzestają działalności, w przypadku braku organu nadrzędnego – organowi sprawującemu nadzór nad organem lub jednostką organizacyjną, które trwale zaprzestają działalności [20], a w przypadku braku takiego organu – podmiotowi wykonującemu działalność, o której mowa w art. 51a, po zapewnieniu przez podmiot

likwidujący działalność organu lub jednostki organizacyjnej podmiotowi wykonującemu działalność, o której mowa w art. 51a, środków finansowych na dalsze przechowywanie tej dokumentacji [21].

1e. Podlegające przejęciu przez archiwum państwowe materiały archiwalne organu lub jednostki organizacyjnej, o których mowa w ust. 1, które trwale zaprzestały działalności [22], niezbędne do działalności [23]:

1) **organu państwowego lub państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej przejmujących zadania i kompetencje organu lub jednostki organizacyjnej, które trwale zaprzestały działalności, archiwum państwowe pozostawia temu organowi lub jednostce, na ich pisemny wniosek, w tym złożony w postaci elektronicznej, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy archiwum państwowym a tym organem lub jednostką [24];**
2) **państwowej osoby prawnej, organu jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej jednostki organizacyjnej przejmujących zadania i kompetencje organu lub jednostki organizacyjnej, które trwale zaprzestały działalności, archiwum państwowe, na ich pisemny wniosek, w tym złożony w postaci elektronicznej, pozostawia do używania na podstawie umowy użyczenia tej osobie, organowi lub jednostce [25];**
3) **jednostki organizacyjnej niebędącej państwową lub samorządową jednostką organizacyjną, przejmującej zadania i kompetencje organu lub jednostki organizacyjnej, które trwale zaprzestały działalności, archiwum państwowe, na jej pisemny wniosek, w tym złożony w postaci elektronicznej, może pozostawić do używania na podstawie umowy użyczenia tej jednostce [26].**

1f. Porozumienie lub umowa użyczenia, o których mowa w ust. 1e, określają w szczególności czas dysponowania materiałami archiwalnymi oraz obowiązki biorącego do używania materiały archiwalne [27].

1g. Jeżeli z dokumentacji organu lub jednostki organizacyjnej, o których mowa w ust. 1, które trwale zaprzestały działalności [28], nie wydzielono materiałów archiwalnych [29], do postępowania z tą dokumentacją, do czasu wydzielenia tych materiałów, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące postępowania z materiałami archiwalnymi [30].

2. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, w drodze rozporządzenia [31]:

1) określi:

a) metody kwalifikowania i metodę klasyfikowania dokumentacji,

b) rodzaje oznaczeń kategorii archiwalnych,

c) elementy jednolitego rzeczowego wykazu akt,

d) wzór budowy jednolitego rzeczowego wykazu akt,

e) wzór budowy kwalifikatora dokumentacji,

f) standardy porządkowania, ewidencjonowania i technicznego zabezpieczania materiałów archiwalnych przed ich przekazaniem do archiwów państwowych,

g) szczegółowy tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych,

h) szczegółowy tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej,

i) właściwość archiwów państwowych w sprawach, o których mowa w lit. g i h, w tym właściwość archiwów państwowych dla naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych, a także dla rodzajów przejmowanych materiałów archiwalnych

– mając na uwadze wartość historyczną dokumentacji lub utratę jej znaczenia i potrzebę ochrony dokumentacji przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą oraz kierując się zakresem stosowania systemów teleinformatycznych w załatwianiu i rozstrzyganiu spraw [32];

2) może określić rodzaje lub typy dokumentacji niearchiwalnej, której brakowanie nie wymaga zgody dyrektora właściwego archiwum państwowego, kierując się krótkotrwałym znaczeniem tej dokumentacji oraz tym, że nie stanowiła ona dotychczas materiałów archiwalnych [33].

2a. Minister właściwy do spraw informatyzacji, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia [34], niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych powstałych i gromadzonych w podmiotach, o których mowa

w ust. 1, uwzględniając minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, a także potrzebę zapewnienia integralności dokumentów elektronicznych [35].

2b. Minister właściwy do spraw informatyzacji, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia [36], szczegółowy sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi w podmiotach, o których mowa w ust. 1, w szczególności zasady ewidencjonowania, klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz zasady i tryb ich brakowania, uwzględniając potrzebę zapewnienia integralności dokumentów elektronicznych i długotrwałego ich przechowywania [37].

2c. Minister właściwy do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia [38], wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać formaty zapisu i informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przekazywanych do archiwów państwowych materiałów archiwalnych utrwalonych na informatycznych nośnikach danych [39].

3. Tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz sposób postępowania z materiałami archiwalnymi i dokumentacją niearchiwalną w przypadku trwałego zaprzestania działalności przez organy lub jednostki organizacyjne, w tym podległych i nadzorowanych, określają, w drodze zarządzenia [40], w odniesieniu do:

1) **Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;**
2) **Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;**
3) **Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Szef Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;**
4) **Rady Ministrów – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;**

4a) **Biura Bezpieczeństwa Narodowego – Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego;**

5) **organów i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do**

spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, oraz w odniesieniu do komórek organizacyjnych wykonujących czynności w zakresie wywiadu skarbowego w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a także w odniesieniu do komórki organizacyjnej wykonującej zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw instytucji finansowych – ministrowie, którym podlegają oraz przez których są nadzorowane te organy i jednostki organizacyjne;

6) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

6a) Agencji Wywiadu – Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Agencji Wywiadu;

6b) Centralnego Biura Antykorupcyjnego – Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego;

7) Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu [41].

4. (uchylony).

5. Zarządzenia dotyczące określenia sposobu kwalifikowania dokumentacji ze względu na okresy jej przechowywania w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz w Agencji Wywiadu podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych [42].

1. Zjawisko **narastania dokumentacji** polega na tym, że każda struktura organizacyjna (**aktotwórca**) w toku swego funkcjonowania sama wytwarza dokumentację, którą zachowuje dla siebie lub jako korespondencję przekazuje innym podmiotom, oraz jednocześnie otrzymuje dokumentację od innych podmiotów. Z biegiem czasu przydatność praktyczna narosłej dokumentacji stopniowo maleje, aż do całkowitej jej utraty, co skłania do zniszczenia takich materiałów. Jednocześnie część dokumentacji zyskuje wartość jako źródło historyczne dające możliwość poznania przeszłości, co uzasadnia potrzebę jej wieczystego przechowywania jako materiałów archiwalnych, objętych szczególną ochroną i powierzonych wyspecjalizowanym instytucjom, jakimi są archiwa.

Wskazane podmioty są adresatami obowiązków związanych z:
- samym narastaniem dokumentacji i potrzebą jej odpowiedniego zabezpieczenia ze względu na jej wartość informacyjną i dowodową, istotną dla samych aktotwórców, dla innych podmiotów (np. stron postępowań administracyjnych i sądowych), a w ogólnym sensie również dla całego społeczeństwa;
- koniecznością wyodrębnienia z ogółu narastającej dokumentacji tej, która spełniając ustawowe przesłanki, winna zostać zaliczona do materiałów archiwalnych i w związku z tym objęta jest szczególną ochroną jako składnik dziedzictwa kulturalnego.

W wymienionych w przepisie podmiotach dokumentacja narasta w związku z ich działalnością, innymi słowy, są one twórcami dokumentacji, spośród której wydzielane są materiały archiwalne.

Termin „**organy państwowe”** należy odnieść do organów władzy wymienionych w przepisach Konstytucji RP, czyli między innymi do Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów, ministrów, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Narodowego Banku Polskiego. Wyliczenie to uzupełnić należy o centralne organy administracji rządowej (takie jak np. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych), terenowe organy administracji rządowej (wojewodowie, organy administracji zespolonej – jak np. wojewódzki konserwator zabytków – i niezespolonej – jak np. dyrektor izby celnej), sądy powszechne (rejonowe, okręgowe, apelacyjne), wojewódzkie sądy administracyjne, jednostki organizacyjne prokuratury, podmioty określane jako agencje rządowe (np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) czy organy znajdujące się poza strukturą administracji rządowej (przykładowo Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych). Z kolei **organy jednostek samorządu terytorialnego**, o których mowa w komentowanym przepisie, to organy stanowiące i wykonawcze gmin, powiatów i województw.

Stosunkowo duża grupa podmiotów kryje się za określeniami „**państwowe jednostki organizacyjne”** i „**samorządowe jednostki organizacyjne”**,

przy czym w odniesieniu do tych ostatnich z kontekstu wynika, że chodzi o samorząd terytorialny. Obie te kategorie obejmują zarówno osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, o ile tylko są częścią aparatu państwa lub samorządu terytorialnego.

Odwołując się do pojęcia sektora finansów publicznych zdefiniowanego w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm., dalej: u.f.p.), oprócz wymienionych już wyżej organów władzy publicznej odpowiednio za państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, których status określa cytowana ustawa, można uznać:

- **związki jednostek samorządu terytorialnego**;
- **związki metropolitalne**;
- **jednostki budżetowe**;
- **samorządowe zakłady budżetowe**;
- **agencje wykonawcze**;
- **instytucje gospodarki budżetowej**.

Ponadto wskazać należy podmioty o statusie określonym odrębnymi ustawami, m.in.:

- **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**, o którym mowa w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.);
- **Narodowy Fundusz Zdrowia**, o którym mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.);
- **samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej** w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.);
- **uczelnie publiczne** w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: p.s.w.);
- **Polska Akademia Nauk** i tworzone przez nią jednostki organizacyjne (instytuty i pomocnicze jednostki naukowe), których status

określa ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1082 z późn. zm.);
- **państwowe i samorządowe instytucje kultury**, o których mowa w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 z późn. zm.);
- **parki narodowe**, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.);
- **wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego**, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.);
- szereg innych jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów szczególnych.

Wskazać należy również podmioty, których ustawa o finansach publicznych nie zalicza do sektora finansów publicznych:
- **przedsiębiorstwa państwowe** w rozumieniu ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1384 z późn. zm.);
- **banki państwowe**, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.);
- **instytuty badawcze** w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1095 z późn. zm.);
- **spółki prawa handlowego** z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, względnie państwowych lub samorządowych osób prawnych;
- **stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego**, których funkcjonowanie reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.), a także odpowiednio art. 84 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), art. 75 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.) i art. 8b ustawy

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.);
- **fundacje utworzone przez Skarb Państwa** na podstawie innych ustaw niż ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 40 z późn. zm.), czyli Fundacja – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Dz. U. Nr 23, poz. 121 z późn. zm.), Fundacja – Centrum Badania Opinii Społecznej (ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz. U. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.) oraz Fundacja – Zakłady Kórnickie (ustawa z dnia 18 września 2001 r. o fundacji – Zakłady Kórnickie, Dz. U. Nr 130, poz. 1451).

Wskazane wyżej cztery kategorie podmiotów, czyli organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne i samorządowe jednostki organizacyjne jako adresaci norm związanych z narastaniem dokumentacji, wśród której znajdują się materiały archiwalne, są w przepisach ustawy traktowane zasadniczo łącznie (zob. art. 6 i 33–36a oraz komentarz do nich). Na potrzeby niniejszego komentarza określone zostaną one mianem **podmiotów publicznych**.

Jest również dopuszczalne odnoszenie określenia „jednostka organizacyjna" do części osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która jest w dostatecznym stopniu wyodrębniona pod względem administrowania dokumentacją i archiwaliami narastającymi w toku jej funkcjonowania. W art. 6, 12 czy 33–36 nałożono obowiązki związane z właściwym zabezpieczaniem dokumentacji i archiwaliów, których adresaci nie muszą posiadać podmiotowości cywilnoprawnej, by je wykonywać, a jedynie odpowiedni poziom wyodrębnienia organizacyjnego. Również przyjęte w archiwistyce rozumienie zespołu archiwalnego, nawiązujące do podmiotu, w wyniku działalności którego narosły materiały archiwalne, nie wymaga, by posiadał on osobowość cywilnoprawną czy też był podmiotem stosunków cywilnoprawnych.

Ustalony wyżej zakres podmiotowy art. 5 pokrywa się z zakresem art. 2 ust. 1 u.i.d.p., pomijając całkowite i częściowe wyłączenia w dalszych jego

ustępach i uwzględniając, iż ustawa ta obejmuje również podmioty, którym powierzono lub zlecono realizację zadań publicznych. Kwestia ta jest istotna z tego względu, że zawarte w art. 5 ust. 2a i 2b u.n.z.a. delegacje do wydania rozporządzeń odwołują się do zakresu podmiotowego określonego w art. 5 ust. 1 u.n.z.a., a rozporządzenia te dookreślają status dokumentów elektronicznych w podmiotach publicznych.

2. Dokumentacja narastająca w poszczególnych podmiotach w toku ich działania winna być przez te podmioty (aktotwórców) **przechowywana**. Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu termin „przechowywanie" nie jest tu użyty w znaczeniu nawiązującym do cywilnoprawnej umowy przechowania. Odnieść go należy do administracyjnoprawnego obowiązku sprawowania pieczy nad dokumentacją (A. Niewęgłowski, M. Poźniak-Niedzielska, A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona niematerialnego dziedzictwa…*, s. 92–93; J. Napierała (w:) J. Rajski (red.), *System prawa prywatnego*, t. VII, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 612).

Ogólne zasady postępowania z narastającą dokumentacją wskazano w art. 6 u.n.z.a. Ich przestrzeganie jest kontrolowane przez archiwa państwowe na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 3 u.n.z.a, spod czego są wyłączone jedynie organy posiadające archiwa wyodrębnione.

Zarazem wskazano w ustawie jako przechowującego (czyli obowiązanego sprawować pieczę) podmiot, w wyniku działalności którego dokumentacja narasta. Zdaje się to wykluczać powierzanie wykonywania tego obowiązku innym podmiotom w formie **outsourcingu**. Nawiasem mówiąc, niezbyt trafnie zakaz outsourcingu wywodzi z art. 34 u.n.z.a. A. Regliński, *Zarządzanie dokumentacją w urzędzie. Instrukcja kancelaryjna, rzeczowy wykaz akt i instrukcja archiwalna w praktyce*, Warszawa 2013, s. 96.

3. Zazwyczaj tylko część dokumentacji wytworzonej przez dany podmiot jest w wyniku **selekcji archiwalnej** uznawana za materiały archiwalne, czyli za mające znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej, w odróżnieniu od niespełniającej tej przesłanki dokumentacji niearchiwalnej. Choć takie zakwalifikowanie może mieć miejsce zaraz po

powstaniu dokumentów (zob. uwagi w punkcie 5 komentarza do art. 1), to jednak początkowo materiały archiwalne, podobnie jak dokumentacja niearchiwalna, mają znaczenie praktyczne dla bieżącej działalności podmiotu, w którym narastają. Z tego względu przez pewien czas muszą się znajdować w dyspozycji swego twórcy (aktotwórcy) i dlatego podlegają przechowaniu, w przypadku podmiotów publicznych w archiwach zakładowych lub archiwach wyodrębnionych. Dopiero po utracie praktycznej przydatności dla swego twórcy powinny one trafić do instytucji wyspecjalizowanych w ich wieczystym przechowywaniu, czyli do archiwów państwowych.

Dokumentacja zakwalifikowana do materiałów archiwalnych powinna być oznaczana symbolem **kategorii archiwalnej** w postaci litery „A" (załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją).

Użyte w odniesieniu do materiałów archiwalnych określenie **„przekazanie"** należy rozumieć jako przeniesienie ich posiadania z jednego zarządcy na innego. W komentowanym ustępie mowa jest o przekazaniu materiałów archiwalnych do archiwum państwowego, które obejmuje pieczę nad tymi archiwaliami i włącza je do swego zasobu. Ponieważ materiały te z mocy prawa stanowią **państwowy zasób archiwalny** (zob. komentarz do art. 15 ust. 1 pkt 1 i 1a), przekazanie nie wiąże się ze zmianą stosunku własnościowego (zob. też komentarz do art. 2).

Przepisy innych ustaw **wyłączają spod przekazywania archiwom państwowym**:

- wnioski o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz dokumentację z nim związaną, w związku z wyłączeniem stosowania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez art. 26 ust. 5 u.s.d.g.;
- dokumentację mierniczo-geologiczną przekazywaną przez przedsiębiorcę Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego, w związku z wyłączeniem stosowania art. 5 ust. 1 u.n.z.a. przez art. 131 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.);

– dokumentację związaną z nadaniem Numeru Identyfikacji Podatkowej (NIP) oraz aktualizowaniem danych zawartych w zgłoszeniach identyfikacyjnych, w związku z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1314 z późn. zm.), który stanowi, iż nie podlega ona przekazaniu do archiwów państwowych.

Szczegółowy **tryb przekazania archiwaliów** reguluje rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją. W załączniku nr 4 do niego określono standardy porządkowania, ewidencjonowania i technicznego zabezpieczenia materiałów archiwalnych, wskazując, jaki powinien być nadany układ przekazywanym materiałom archiwalnym oraz jak należy je ewidencjonować i zabezpieczać przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą. Według § 5 rozporządzenia organ lub kierownik jednostki organizacyjnej przekazującej materiały archiwalne oraz dyrektor archiwum państwowego winni uzgodnić sposób porządkowania, ewidencjonowani i technicznego zabezpieczenia archiwaliów uwzględniając te standardy. Kierownik jednostki organizacyjnej zobowiązany jest zawiadomić dyrektora archiwum państwowego o rozpoczęciu procesu przygotowywania materiałów archiwalnych do przekazania (§ 6 rozporządzenia). Ten ostatni może sprawdzić stan materiałów archiwalnych oraz odmówić ich przyjęcia w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie porządkowania, ewidencjonowania i technicznego zabezpieczenia (§ 7 rozporządzenia). Po zakończeniu przygotowywania archiwaliów do przekazania należy zawiadomić o tym dyrektora archiwum państwowego, przedłożyć ich ewidencję oraz uzgodnić termin i miejsce ich przekazania (§ 8 rozporządzenia). Odnośnie do trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych zob. A. Regliński, *Archiwizacja dokumentacji w jednostkach państwowych i samorządowych (po nowelizacji ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach)*, Wrocław 2016, s. 144–152. W przypadku przekazywania materiałów archiwalnych mających postać dokumentów elektronicznych zastosowanie znajdą § 17–21 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi, wprowadzające pewne odmienności, głównie w zakresie sposobu przygotowania ich do przekazania.

Właściwość archiwów państwowych w zakresie przejmowania materiałów archiwalnych określono w § 13–16 oraz w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją. Według tych przepisów jako właściwe do przejmowania materiałów archiwalnych wskazano:

- **archiwa państwowe niemające charakteru centralnego** (o których szerzej mowa w komentarzu do art. 26) od organów i jednostek organizacyjnych mających siedzibę na obszarze działania danego archiwum (określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia), w tym od naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych, z zastrzeżeniem właściwości Archiwum Akt Nowych i Narodowego Archiwum Cyfrowego (§ 13);
- **Archiwum Akt Nowych** – od naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych, mających siedzibę w Warszawie (§ 16);
- **Narodowe Archiwum Cyfrowe** – od jednostek organizacyjnych powołanych do wytwarzania dokumentacji fotograficznej i audiowizualnej, utrwalających działalność podstawową w formie fotograficznej oraz audiowizualnej i gromadzących takie materiały archiwalne celowo, mających siedzibę w Warszawie (§ 15);
- **Archiwum Główne Akt Dawnych** – w zakresie przejmowania akt stanu cywilnego z obszaru, który na mocy umowy z dnia 16 sierpnia 1945 r. między Rzecząpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej (Dz. U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167) pozostał w granicach ZSRR (§ 14), przechowywanych w urzędzie stanu cywilnego właściwym dla miasta stołecznego Warszawy na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. poz. 1741 z późn. zm., dalej: p.a.s.c.).

Odnośnie do trzech ostatnich archiwów, a także naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych zob. uwagi do art. 25.

Termin przekazania materiałów archiwalnych do archiwum państwowego wynosi zasadniczo **25 lat od daty ich wytworzenia**. Ustawodawca

przyjął, że w tym czasie powinna wygasnąć przydatność tych materiałów dla ich twórcy, np. związana z ich wartością dowodową lub informacyjną istotną m.in. dla toczących się postępowań administracyjnych i sądowych, zastosowania nadzwyczajnych środków wzruszania zapadłych w nich orzeczeń czy działań kontrolnych.

Przekazanie powinno nastąpić niezwłocznie po upływie 25-letniego terminu, czyli najszybciej jak to jest możliwe, przy dochowaniu wszystkich związanych z tym obowiązków, zarówno po stronie przekazującego, jak i archiwum państwowego. W sytuacji gdy materiały archiwalne utraciły już swą przydatność dla podmiotu, w którym powstały, nie jest wykluczone ich wcześniejsze przekazanie, co może sprzyjać ich właściwemu zabezpieczeniu. Warto pamiętać o art. 5 ust. 1a u.n.z.a., który przewiduje przekazanie materiałów archiwalnych w terminie wcześniejszym w przypadku trwałego zaprzestania działalności organu lub jednostki organizacyjnej. Z kolei podstawą wydłużenia okresu przechowywania archiwaliów przed przekazaniem ich do archiwum państwowego, w sytuacji gdyby jednostka organizacyjna posiadająca materiały archiwalne potrzebowała dysponować nimi dłużej, może być:

- powierzenie ich przechowywania przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych w trybie art. 38 u.n.z.a.;
- użyczenie ich na podstawie umowy lub porozumienia zawartego w trybie art. 5 ust. 1e u.n.z.a., w przypadku archiwaliów wytworzonych w podmiocie, który trwale zaprzestał działalności.

Z przepisów szczególnych wynikają **inne terminy przekazania archiwaliów do archiwów państwowych**, np. wynoszące:

- 5 lat od dnia wyborów w przypadku dokumentów z wyborów przechowywanych w Krajowym Biurze Wyborczym i jego delegaturach – § 13 ust. 1 i § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. poz. 1488);
- 10 lat od wytworzenia w przypadku dokumentów elektronicznych, na podstawie § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi;

- 50 lat od daty ich wytworzenia, o ile nie narusza to prawnie chronionych interesów państwa i obywateli, w przypadku archiwaliów przekazywanych z archiwów wyodrębnionych na podstawie art. 32 u.n.z.a.;
- 80 lub 100 lat w przypadku aktów stanu cywilnego (w zależności od rodzaju aktu), akt zbiorowych, ksiąg stanu cywilnego oraz odpowiednich akt zbiorowych i skorowidzów alfabetycznych prowadzonych na podstawie art. 28 ust. 1 i art. 128 ust. 1 p.a.s.c.;
- różne liczby lat w przypadku akt spraw sądowych, określone w szeregu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 991), którego § 28 dodatkowo zastrzega, iż nie mogą być przekazane archiwom państwowym akta spraw, w których nie ukończono wszystkich czynności związanych z wykonaniem orzeczenia.

4. **Dokumentacją niearchiwalną** nazwano tę część ogółu dokumentacji, która we właściwym trybie nie została zakwalifikowana do materiałów archiwalnych w rozumieniu art. 1 u.n.z.a. Ma ona znaczenie dowodowe lub informacyjne związane z bieżącą działalnością podmiotu, w którym narosła. Z czasem użyteczność takiej dokumentacji wygasa, co stanowi przesłankę do jej wybrakowania jako nieprzydatnej (o czym będzie mowa w dalszej części komentarza).

   W załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją przewidziano oznaczanie dokumentacji niearchiwalnej **symbolami kategorii archiwalnych** zaczynającymi się od litery „B", a mianowicie:
   - „B" z liczbą wyrażoną cyframi arabskimi oznaczającą minimalny obowiązkowy okres przechowywania tej dokumentacji liczony w latach;
   - „BE" z liczbą wyrażoną cyframi arabskimi, wskazującą okres przechowywania dokumentacji liczony w latach, po którym należy poddać ją ekspertyzie archiwalnej przeprowadzanej przez archiwum państwowe;
   - „Bc" oznaczający dokumentację wtórną (o ile zachowały się oryginały lub równoważniki) albo posiadającą krótkotrwałe znaczenie praktyczne o okresie przechowywania krótszym niż rok.

Oznaczenie dokumentacji powyższymi symbolami w oparciu o właściwy dla danego podmiotu wykaz akt lub kwalifikator (szerzej zob. komentarz do art. 6 ust. 2 pkt 2) determinuje zastosowanie odpowiedniego trybu jej brakowania.

5. Utrata przez dokumentację jej walorów dowodowych czy też informacyjnych, do czego dochodzi z upływem czasu, czyni dalsze jej przechowywanie bezcelowym. Przeprowadza się wtedy **brakowanie dokumentacji**, czyli likwidację dokumentacji, która utraciła swą przydatność. Obejmuje to dokonanie oceny jej przydatności, wydzielenie tej, która spełnia przesłanki pozwalające zaliczyć ją do materiałów archiwalnych, oraz zniszczenie dokumentacji nieprzydatnej.

Dopuszczalność brakowania dokumentacji wymaga łącznego spełnienia trzech przesłanek (zob. uwagi w punktach 6 i 7 komentarza do niniejszego przepisu), z których pierwszą jest **zgoda właściwego organu**. Właściwość organów w tych sprawach uzależniona jest od statusu podmiotów, których dokumentacja podlega brakowaniu. W większości przypadków będzie to dyrektor właściwego archiwum państwowego. Rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją w § 13 i 15–16 jako właściwe w sprawach wyrażania zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej wskazuje:

- **archiwa państwowe niemające charakteru centralnego** (o których szerzej w komentarzu do art. 26) dla organów i jednostek organizacyjnych mających siedzibę na obszarze działania danego archiwum (określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia), w tym dla naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych (§ 13), z zastrzeżeniem właściwości Archiwum Akt Nowych i Narodowego Archiwum Cyfrowego;
- **Archiwum Akt Nowych** dla naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych, mających siedzibę w Warszawie (§ 16);
- **Narodowe Archiwum Cyfrowe** dla jednostek organizacyjnych powołanych do wytwarzania dokumentacji fotograficznej i audiowizualnej, utrwalających działalność podstawową w formie fotograficznej oraz

audiowizualnej i gromadzących takie materiały celowo, mających siedzibę w Warszawie (§ 15).

Drugą grupę organów posiadających kompetencje do wyrażania zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej wskazano przez odesłanie w komentowanym przepisie do art. 19 u.n.z.a. wyliczającego **organy właściwe w sprawach archiwów wyodrębnionych**. Ustawa nie określa wprost właściwości w interesującym nas zakresie poszczególnych organów z tego katalogu. Tymczasem art. 5 ust. 3 u.n.z.a. wskazuje państwowe jednostki organizacyjne, dla których zasady brakowania odrębnie mają określić wskazane w nim organy. Wymieniono tam jednostki organizacyjne wskazane w katalogu archiwów wyodrębnionych zawartym w art. 29 ust. 1 u.n.z.a. oraz w większości te same organy, które są właściwe w sprawach archiwów wyodrębnionych. Mając powyższe na względzie, można stworzyć następujące zestawienie podmiotów wytwarzających dokumentację (aktotwórców) oraz właściwych dla nich organów wyrażających zgodę na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej (odnośnie do statusu wyliczonych w tabeli podmiotów zob. uwagi w punkcie 41 komentarza do niniejszego przepisu).

Organy, urzędy je obsługujące i jednostki organizacyjne wnioskujące o wydanie zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej	**Organy właściwe do wydania zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej jako właściwe w sprawach archiwów wyodrębnionych**
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wraz z jego aparatem pomocniczym w postaci Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wraz z jego aparatem pomocniczym w postaci Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej wraz z jego aparatem pomocniczym w postaci Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Szef Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Organy, urzędy je obsługujące i jednostki organizacyjne wnioskujące o wydanie zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej	**Organy właściwe do wydania zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej jako właściwe w sprawach archiwów wyodrębnionych**
Rada Ministrów oraz obsługująca ją Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego	Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
organy i jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej	Minister Obrony Narodowej
organy i jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych	minister właściwy do spraw wewnętrznych
organy i jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych	minister właściwy do spraw zagranicznych
komórki organizacyjne wykonujące czynności w zakresie wywiadu skarbowego w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	minister właściwy do spraw finansów publicznych
komórka organizacyjna wykonująca zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw instytucji finansowych	minister właściwy do spraw instytucji finansowych
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Agencja Wywiadu	Szef Agencji Wywiadu
Centralne Biuro Antykorupcyjne	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Należy zwrócić uwagę, że szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako organy wymienione w art. 19 ust. 1 pkt 2 i 3 u.n.z.a są kompetentni do wyrażania zgody na brakowanie dokumentacji odpowiednio w kierowanych przez nich jednostkach, natomiast zasady brakowania określa Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6–6b u.n.z.a. Pozostałe upoważnione do wyrażania zgody na brakowanie organy same ustalają zasady brakowania (zob. uwagi w punktach 40 i 41 komentarza do niniejszego przepisu oraz do art. 19).

Wyrażenie zgody na brakowanie dokumentacji możliwe jest wtedy, gdy uprawniony organ stwierdzi, iż przedmiotowa dokumentacja nie spełnia określonych w art. 1 u.n.z.a. warunków pozwalających zakwalifikować ją do materiałów archiwalnych. W istocie oznacza to **negatywną ocenę wartości historycznej** takiej dokumentacji, czyli stwierdzenie braku jej przydatności jako źródła historycznego pozwalającego poznawać przeszłość. Wyrażając zgodę na brakowanie dokumentacji, właściwy organ jest obowiązany brać pod uwagę tylko to jedno kryterium oceny. Brak bowiem podstaw prawnych do tego, by badał przydatność dokumentacji pod kątem innych celów (np. dowodowych), a wręcz istnieje przepis zobowiązujący aktotwórcę do dokonania takiej oceny (zob. uwagi w punkcie 7 komentarza do niniejszego przepisu). W piśmiennictwie zgoda na brakowanie została określona jako „oświadczenie wiedzy organu administracji publicznej, oparte na ocenie prawidłowości przeprowadzonej klasyfikacji i kwalifikacji dokumentacji niearchiwalnej" (M. Jabłoński, T. Radziszewski, *Prawne i techniczne aspekty*…, s. 63). Konsekwencją braku zgody na brakowanie może być tylko **zakwalifikowanie dokumentacji do materiałów archiwalnych**, z czego wynika obowiązek objęcia ich odpowiednią ochroną (zob. komentarz do art. 12) i przekazania do archiwum państwowego w terminie wynikającym z przepisów (zob. uwagi w punkcie 3 komentarza do niniejszego przepisu).

Pewnego wyjaśnienia wymaga *ratio legis* powyżej przedstawionej konstrukcji prawnej. Służby archiwalne dysponują różnymi narzędziami pozwalającymi ustalić, która dokumentacja z całego jej ogółu winna być zakwalifikowania do materiałów archiwalnych. Należy do nich selekcja

aktotwórców (podstawę prawną daje tu art. 33 ust. 1 u.n.z.a., zob. komentarz do tego artykułu), czy kwalifikowanie narastającej dokumentacji na podstawie wykazów akt, na treść których również archiwa państwowe mają wpływ (zob. komentarz do art. 6 ust. 2 pkt 2). Wymienione narzędzia stosowane są z myślą o kwalifikowaniu dokumentacji, która dopiero powstanie w bliższej lub dalszej przyszłości i na temat której zawartości treściowej oraz wartości historycznej snuć można jedynie pewne przewidywania, oparte na dotychczasowych doświadczeniach. Tymczasem podejmując decyzję w przedmiocie zgody na brakowanie dokumentacji, właściwy organ dysponuje już wiedzą o postaci i treści tej dokumentacji czy o okolicznościach, w których ona powstała. Istotnie ułatwia to dokonanie oceny spełnienia przez nią przesłanek wymaganych od materiałów archiwalnych, a przede wszystkim pozwala zakwalifikować do nich taką dokumentację, której wartości historycznej nie można było przewidzieć przed jej powstaniem. Z tego względu instytucja prawna zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej ma kluczowe znaczenie dla **kształtowania narastającego zasobu archiwalnego**, gdyż stanowi jedyną możliwość zabezpieczenia dla przyszłych pokoleń materiałów, wobec których wszczęto już procedurę prowadzącą do ich unicestwienia.

Szczegółowy tryb brakowania określony został w § 9–12 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją. Sformułowano w nim wymagania dla wniosku kierownika jednostki organizacyjnej do dyrektora archiwum państwowego o wydanie zgody na brakowanie, do którego należy dołączyć **spis dokumentacji podlegającej brakowaniu** (§ 9 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją). Informacje zawarte w tym spisie stanowią podstawę do dokonania przez ten organ oceny dokumentacji pod kątem ewentualnego spełnienia przez nią warunków zaliczenia do materiałów archiwalnych. Drugim narzędziem jest przeprowadzenie **ekspertyzy archiwalnej** przez archiwum państwowe, przez co należy rozumieć oględziny dokumentacji i analizę innych informacji na jej temat. W przypadku dokumentacji oznaczonej symbolem kategorii archiwalnej „BE" przeprowadzenie ekspertyzy jest obligatoryjne (załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją). Odnośnie do trybu brakowania dokumentacji niearchiwalnej zob. A. Regliński, *Archiwizacja dokumentacji…*, s. 124–130.

Szczegółowy tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej w podmiotach obsługiwanych przez archiwa wyodrębnione regulują zarządzenia wydane na podstawie art. 5 ust. 3 u.n.z.a.

Przepisy przewidują również **wyjątki od wymogu uzyskania zgody na brakowanie dokumentacji**. Artykuł 5 ust. 2 pkt 2 u.n.z.a. zawiera część fakultatywną upoważnienia do wydania rozporządzenia, która pozwala ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wskazać rodzaje lub typy dokumentacji niearchiwalnej, której brakowanie nie wymaga zgody dyrektora właściwego archiwum państwowego. Wydając rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentacją, z tej możliwości nie skorzystano.

Na podstawie przepisów odrębnych zgoda dyrektora archiwum państwowego nie jest wymagana dla brakowania:

- dokumentacji elektronicznej oznaczonej symbolem kategorii archiwalnej „Bc" (czyli mającej wyłącznie krótkotrwałe znaczenie praktyczne) na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi;
- dokumentacji oznaczonej symbolem kategorii archiwalnej „Bc" przechowywanej w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji na podstawie § 31 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu gromadzenia, ewidencjonowania, kwalifikowania, klasyfikacji oraz udostępniania materiałów archiwalnych tworzących zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 98, poz. 680);
- wniosków o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz dokumentacji z nimi związanej, w związku z wyłączeniem stosowania przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach przez art. 26 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej;
- dokumentacji mierniczo-geologicznej przekazywanej przez przedsiębiorcę Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego po zakończeniu likwidacji zakładu górniczego, w związku z wyłączeniem stosowania art. 5 ust. 1 u.n.z.a. przez art. 131 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.

– Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.) stosowania art. 5 ust. 1 u.n.z.a.;
– potwierdzeń odbioru przechowywanych w pomocniczym zbiorze dokumentów w sprawach rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym oraz zapisów obrazu stanowiących protokół posiedzenia jawnego w aktach spraw niezaliczonych do kategorii „A" na podstawie § 29 ust. 2–5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 991).

6. **Upływ obowiązkowego okresu przechowywania dokumentacji** jest drugą przesłanką dopuszczalności jej brakowania. Warto podkreślić, że mamy tu do czynienia z dopuszczeniem brakowania, a nie jego nakazaniem, gdyż uwzględnić trzeba jeszcze faktyczną potrzebę posługiwania się daną dokumentacją (zob. uwaga w punkcie 7 komentarza do niniejszego przepisu).

   Ustawodawca wprost wskazał na dwa rodzaje aktów normatywnych wewnętrznych (nazywanych w terminologii archiwistycznej normatywami kancelaryjno-archiwalnymi), z których wynikają obowiązkowe okresy przechowywania dokumentacji. Pierwszym są **wykazy akt**, klasyfikujące całość narastającej w danym podmiocie dokumentacji i jednocześnie kwalifikujące ją ze względu na okresy przechowywania. Budowę i tryb wprowadzania wykazów akt w podmiotach publicznych, których dotyczy omawiany przepis, określa art. 6 ust. 2 u.n.z.a. (z uwzględnieniem odmienności wynikających z ust. 2e, 2f i 3) oraz § 2–3 i załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją.

   Drugim rodzajem aktu normatywnego wewnętrznego może być **kwalifikator dokumentacji** określający kwalifikację archiwalną jednorodnego rodzaju lub typu dokumentacji. W przeciwieństwie do wykazu akt, stosowanie kwalifikatorów nie jest obowiązkowe. Tryb ich wprowadzania również reguluje art. 6 ust. 2 u.n.z.a., zaś budowę – § 4 i załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentacją.