

## **Między dostępem do informacji publicznej a ochroną interesów państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli. Dylematy udostępniania zasobu w archiwach wyodrębnionych**

W przyjętych 14 lipca 2009 r. planach prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2009 r.<sup>1</sup> znalazł się Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych. Projekt dotyczył rozporządzenia Rady Ministrów z 3 czerwca 2008 r.<sup>2</sup>, które określa sposób i tryb udostępniania materiałów archiwalnych przechowywanych w archiwach wyodrębnionych, z wyłączeniem archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Nowelizację zaplanowano na ostatni kwartał 2009 r. Jej inicjatorem jest Ministerstwo Obrony Narodowej, a ściślej Szef Centralnego Archiwum Wojskowego. Uzasadnienie to brak jednoznacznego określenia możliwości pobierania opłat od korzystających z zasobu, rekompensujących ponoszone przez archiwum koszty, inne niż koszt wykonania reprodukcji materiału archiwalnego. Zmiana jest próbą nadażenia za rzeczywistością. Potrzeba regulacji wynika z bardzo dużego zainteresowania materiałami archiwalnymi przechowywanymi w CAW i innych archiwach wyodrębnionych, a także wzrostu liczby wniosków o wykonanie kwerend – co generuje znaczne koszty dla archiwum, które nie są rekompensowane. Nowelizacji uległby zatem zapis w § 13 obecnie obowiązującego rozporządzenia, stanowiący, że archiwum ponosi koszty związane jedynie z wykonaniem reprodukcji. Bezpośrednie udostępnianie materiałów archiwalnych pozostałoby bezpłatne. W praktyce to rozwiązanie stosuje się również w archiwach państwowych.

Rozporządzenie z 3 czerwca 2008 r. jest wypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 17 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Ustawa w regulacjach zasad i trybu udostępniania materiałów archiwalnych przewiduje zgodę kierownika jednostki na udostępnienie materiałów, zasadę udostępniania materiałów po upływie 30 lat od ich wytworzenia oraz przypadki, w których materiały mogą zostać udostępnione wcześniej. Warto podkreślić jest fakt, że ustawa archiwalna w sposób szeroki określa dostęp do materiałów archiwalnych, stanowiąc w art. 16 ust. 1, że udostępnia

---

<sup>1</sup> Plany prac legislacyjnych Rady Ministrów są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, strona <http://bip.kprm.gov.pl/rm/plan/prac/rm/>, dostęp w dniu 3.11.2009.

<sup>2</sup> Dz. U. 2008 nr 107, poz. 697.

się je bezpłatnie jednostkom organizacyjnym i obywatelom dla potrzeb nauki, kultury, techniki oraz gospodarki.

Jednak z punktu widzenia i funkcjonowania organów, których archiwa są wyodrębnione, ustawa archiwalna nie jest jedyną podstawą prawną udostępniania. Kwestię tę regulują również przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (jeśli chodzi o informowanie mediów) oraz ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych.

Prawo do uzyskiwania informacji publicznej, określone ustawą o dostępie do informacji publicznej gwarantuje Konstytucja RP. Z tego względu regulacje tej ustawy powinny być, jak się wydaje, traktowane priorytetowo. Zasadą jest jak najszerszy dostęp obywatela do informacji publicznej. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych, a podmiot władzy publicznej zobowiązany jest udostępnić informację publiczną, jeśli tylko jest w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3 ustawy). Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, prawo to podlega ograniczeniu jedynie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Zatem dokumentacja zgromadzona w archiwum wyodrębnionym, zawierająca informację publiczną, podlega udostępnieniu przez podmiot władzy publicznej, który znajduje się w jej posiadaniu. Przy tym, dostęp do informacji może być ograniczony, jeśli wytwórca nadał dokumentowi jedną z klauzul tajności lub podlega on ochronie jako inna tajemnica ustawowo chroniona, stosownie do przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych.

Z powyższych rozważań wynika, że regulacje na poziomie ustawowym gwarantują obywatelom szeroki dostęp do zasobu archiwów wyodrębnionych.

Z drugiej strony, zgodnie z zapisami ustawy archiwalnej, zasady działania wyodrębnionych archiwów państwowych nie podlegają ogólnym regulacjom. Ich funkcjonowanie, obok ustawy archiwalnej, normują zarządzenia wydane przez kierowników odpowiednich resortów oraz regulaminy wewnętrzne archiwów.<sup>3</sup>

Kwestie dotyczące udostępniania zawarto w wymienionym na początku artykułu rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych. Rozporządzenie może, aczkolwiek nie musi i nie powinno, stać się narzędziem ograniczającym użytkownikom zewnętrznym dostęp do dokumentacji. Rozporządzenie zakłada udostępnianie bezpośrednio w archiwum, poprzez umożliwienie zainteresowanym

<sup>3</sup> Charakterystyka archiwów wyodrębnionych por. Anna Barszcz, Głos w sprawie archiwów wyodrębnionych [w:] Problemy Archiwistyki, Nr 3 I(3)/2009, s. 72-77, <http://www.archiwa.gov.pl/lang-pl/wydawnictwa/epublikacje/problemy.html>.

osobistego zapoznania się z oryginalnymi materiałami lub ich kopiami, lub pośrednie – w postaci przekazania informacji zawartych w materiałach archiwalnych albo ich reprodukcji. Materiały archiwalne udostępnia się na podstawie pisemnego zgłoszenia, składanego do organu, któremu jest podporządkowane archiwum wyodrębnione. Ogólnej oceny dopuszczalności udostępniania materiałów archiwalnych dokonuje osoba kierująca archiwum. Czyni to na podstawie informacji zawartych w zgłoszeniu. Zgoda na udostępnienie wygasa, jeżeli w korzystaniu z materiałów archiwalnych nastąpi przerwa przekraczająca 6 miesięcy.

Pierwsze ograniczenia zawiera § 4, który stwierdza, że materiały archiwalne dotyczące osób fizycznych udostępnia się, jeżeli nie narusza to prawnie chronionych interesów państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli, danych osobowych zawartych w tych materiałach lub innych informacji podlegających ograniczonemu dostępowi. Interpretacja „prawnie chronionych interesów” podmiotów wymienionych w katalogu leży po stronie urzędu, a nie obywatela. Z oczywistych względów ograniczeniu podlega udostępnienie materiałów archiwalnych zawierających informacje niejawnie stanowiące tajemnicę państwową lub służbową. Jest to dokumentacja klauzulowana. Jej udostępnienie wymaga pisemnej zgody organu, któremu jest podporządkowane archiwum. Ochronie podlegają też dane osobowe osób trzecich. Są one udostępniane po anonimizacji.

Przepis § 6 stanowi, że udostępnianiu podlegają materiały archiwalne zewidencjonowane, dla których sporządzono środki ewidencyjno-informacyjne. Ponadto oryginalne materiały archiwalne udostępnia się po nadaniu im paginacji lub foliacji. Jest to zgodne z zasadami archiwistyki, ale jednocześnie może się stać dużym wyzwaniem dla pracowników archiwów, których zasób wynosi kilka kilometrów. Zapis literalnie stosowany znacznie wydłuża czas oczekiwania na materiały.

Zgodnie z rozporządzeniem organ, któremu jest podporządkowane archiwum, może uzależnić udostępnienie żądanych materiałów archiwalnych od potwierdzenia faktu prowadzenia prac o wskazanej tematyce lub od przedłożenia przez zgłaszającego pisma polecającego właściwej w tym zakresie instytucji lub osoby. Ponadto, można udostępnić materiały archiwalne z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości ich reprodukowania ze względu na zły stan fizyczny lub żądanie przez zgłaszającego materiałów archiwalnych zbędnych do prowadzenia prac. Archiwum może też ustalić maksymalną liczbę jednostek archiwalnych, jaka może być udostępniona jednej osobie w ciągu dnia, ze względu na wymogi bezpieczeństwa zasobu archiwalnego.

Ograniczeniom w udostępnianiu rozporządzenie poświęca osobny § 10. Mówi on, że udostępnianie może zostać ograniczone ze względu na: zły stan fizyczny, brak środków ewidencyjno-informacyjnych oraz potrzebę wykorzystania materiałów archiwalnych przez jednostkę organizacyjną przy wykonywaniu jej ustawowych zadań. Zgłaszający powinien

zostać poinformowany o przyczynach ograniczenia, ze wskazaniem przybliżonego terminu udostępnienia materiałów archiwalnych.

Specjalnych kontrowersji nie powinien budzić § 12, który stwierdza, że jeżeli wnioskodawca podjął czynności zagrażające integralności i bezpieczeństwu udostępnionych materiałów archiwalnych, można cofnąć mu zgodę na korzystanie z materiałów archiwalnych.

Barierą mogą być opłaty za reprodukcje, których koszty są wysokie, podobnie jak w archiwach państwowych.

Tyle uwarunkowania prawne. Jest jeszcze praktyczny aspekt udostępniania. Archiwa wyodrębnione pozostają przede wszystkim archiwami zakładowymi organów i instytucji. Prowadzenie archiwów, w tym udostępnianie zasobu na potrzeby użytkowników zewnętrznych, jest dla tych podmiotów zupełnie poboczne. Archiwa zakładowe są przede wszystkim komórkami usługowymi wobec innych komórek organizacyjnych wykonujących zadania merytoryczne urzędu i znajduje to bezpośrednie odzwierciedlenie w statystyce udostępnień.

Analizy statystyczne dotyczące liczby udostępnianych jednostek oraz profilu użytkowników w latach 2001-2008, przeprowadzone przez autorkę dla archiwum Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wskazują, że liczba udostępnionych jednostek od kilku lat wykazuje tendencję wzrostową. W latach 2004-2005 było to około 1200 jednostek archiwalnych rocznie, w 2006 r. prawie 4000, a w 2007 i 2008 roku około 3500. Przy czym wyszukiwanie materiałów i informacji na potrzeby pracowników Kancelarii stanowiło około 95% aktywności związanej z udostępnianiem. Około 3% udostępnień dotyczyło zapytań realizowanych dla innych instytucji administracji państwowej lub samorządowej, natomiast udostępnienia indywidualnym obywatelom zdarzały znacznie rzadziej. Także w 2009 r. podstawowymi klientami Archiwum Rady Ministrów byli i są pracownicy KPRM, w dalszej kolejności pracownicy urzędów centralnych i innych organów administracji rządowej, przedstawiciele NIK, IPN, pracownicy administracji samorządowej różnego szczebla, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości (głównie prokuratorzy i sądy), kancelarie notarialne oraz na końcu użytkownicy indywidualni, w tym naukowcy.

Rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami kilku warszawskich archiwów wyodrębnionych wykazały, że podobne tendencje utrzymują się także w tych archiwach.

W związku z powyższym archiwa wyodrębnione często nie są przystosowane do nowoczesnego udostępniania zasobów użytkownikom zewnętrznym. Brakuje szczegółowej informacji o zasobie w Internecie, czy możliwości uzyskania elektronicznych wersji dokumentacji.

Ograniczenia wynikają również ze względów lokalowych. Wyodrębnione Archiwum Rady Ministrów oraz Centralne Archiwum MSWiA są w stanie przyjąć 2-3 użytkowników naraz, Archiwum Kancelarii Prezydenta do 5 osób. Pracownia Archiwum MSZ pracuje od poniedziałku do czwartku, dysponując 6 miejscami, na które z reguły jest więcej chętnych. Podobnie w pracowni Centralnego Archiwum Wojskowego prawie zawsze są kolejki, a pierwszeństwo mają przyjezdni spoza Warszawy. W archiwach Sejmu i Senatu dla użytkowników z zewnątrz zasób jest niedostępny w dniach posiedzeń Izb.

Na szczęście, można zaobserwować pozytywne tendencje. W odpowiedzi na oczekiwania współczesnego użytkownika, który potrzebuje szybkiej informacji udzielonej bez konieczności fizycznego przemieszczania się do miejsca jej przechowywania, kilka instytucji zdecydowało się na digitalizację najczęściej udostępnianych materiałów. Takie działania podjęły archiwa Kancelarii Prezydenta i Kancelarii Sejmu, na początku drogi są MSZ i KPRM. Wpisuje się to w działania zmierzające do realizacji idei jawności życia publicznego i budowy społeczeństwa informacyjnego.

PROBLEMY ARCHIWIZACJI