

## *Wpływ regulacji unijnych na polskie prawo archiwalne – przyczynek do analizy*

### **Wstęp**

Użyte pierwszy raz w 2000 r. motto UE „Zjednoczona w różnorodności”, wyraża jej istotę, polegającą na tworzeniu nowej jakości z poszanowaniem bogactwa kultur, tradycji i języków państw członkowskich.<sup>1</sup> Tworzenie nowej jakości, w kontekście podjętego tematu to wypełnienie luki poprzez regulację nowych obszarów, ale również wprowadzanie rozwiązań prawnych w oparciu o istniejące prawo krajowe. Należy jednak pamiętać, że struktury zjednoczonej Europy od lat determinuje potrzeba stworzenia wspólnego, zharmonizowanego rynku wewnętrznego w każdym aspekcie, w szczególności ekonomicznym. W tym celu podejmowane są liczne działania, które w istotny sposób wpływają na sytuację gospodarczą, społeczną i kulturalną państw członkowskich, często łącząc pola działania i zakresy oddziaływania.

### **Członkowski Polski w UE**

Polska jest członkiem UE od 1 maja 2004 na mocy Traktatu Akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 roku w Atenach (tzw. traktatu ateńskiego) stanowiącego prawną podstawę akcesji Polski. Starania o przystąpienie Polski w struktury unijne rozpoczęło znacznie wcześniej, podanie o przyjęcie do Wspólnot złożono 8 kwietnia 1994 r. Trzy lata później 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska na forum Parlamentu Europejskiego rekomendowała do negocjacji członkowskich sześć państw, w tym Polskę.<sup>2</sup> Można zatem przyjąć, że do roku 2004 Polska była pasywnym “biorcą” standardów unijnych, dostosowanie prawa do tych standardów było bowiem warunkiem uzyskania członkostwa.<sup>3</sup> Od 2004 r., od momentu wejścia Polski do UE, rozpoczęła się swoista rewolucja, przedstawiciele Polski stali się pełnoprawnymi uczestnikami procesu tworzenia prawa unijnego. Co również ważne, z chwilą akcesji w Polsce obowiązuje system bezpośredniego stosowania niektórych aktów prawa unijnego.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> A. Doczekalska, *Język prawny w tworzeniu i transpozycji prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 13.

<sup>2</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej*, red. J. Galster, Toruń 2010, s. 106 – 107.

<sup>3</sup> A. Nowak-Far, *Prawo Unii Europejskiej w Polsce. Bilans piętnastolecia członkowska Polski w unijnym systemie prawa*, online: <http://ineuropa.pl/in15/prawo-unii-europejskiej-w-polsce/> (dostęp: 28.06.2022).

<sup>4</sup> Ibidem.

## Zarys założeń badawczych (na potrzeby wystąpienia)

Podjęty temat badawczy *Wpływ regulacji unijnych na polskie prawo archiwalne* jest tematem przyczynkowym. Po pierwsze należy zadać pytanie, które regulacje unijne będą przedmiotem analizy. Po drugie o zakres regulacji prawa archiwalnego, na który wpływa prawo UE. Sam termin „prawo Unii Europejskiej” nie ma legalnej, traktatowej definicji. Szeroko rozumiane prawo europejskiej to całokształt norm prawnych ustanowionych przez sygnatariuszy traktatów założycielskich, umów akcesyjnych, umów o stowarzyszeniu, konwencji międzynarodowych, których Unia jest stroną, jak również akty prawne przyjmowane przez instytucje UE.<sup>5</sup> Przyjętym kluczem do dalszej analizy będzie powszechnie znana klasyfikacja źródeł prawa UE na pierwotne i wtórne. Prawo pierwotne (określane również jako statutowe bądź umowne prawo międzynarodowe) to „umowne prawo międzynarodowe, które dało podstawy powstaniu i ewolucji Wspólnot, a obecnie stanowi podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej”<sup>6</sup>, czyli traktaty. Prawo wtórne (pochodne) definiowane jest jako zespół norm ustanowionych przez instytucje europejskie w celu realizacji celów traktatowych, które zgodnie z traktatami<sup>7</sup> dzielimy na prawo wiążące oraz niewiążące, czyli zalecenia Rady, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz opinie instytucji UE<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), do wiążących aktów prawnych zaliczamy rozporządzenia<sup>9</sup>, dyrektywy<sup>10</sup> i decyzje<sup>11</sup>. Oczywisty jest fakt, iż instytucje UE oddziałują również poprzez inne prawne formy działania, których analiza będzie zasadna w konkretnych sytuacjach. Z uwagi na ograniczoną formę wypowiedzi, będą one wyjaśnione podczas szczegółowej analizy konkretnych przypadków.

Drugie z postawionych powyżej pytań o zakres regulacji prawa archiwalnego, na który wpływa prawo UE wydaje się tylko z pozoru łatwe. Zgodnie z tym co zostało powiedziane w literaturze przedmiotu, na korpus współczesnego prawa archiwalnego składa się ustawa archiwalna oraz szereg innych regulacji bezpośrednio odnoszących się do działalności

---

<sup>5</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej...*, s. 313.

<sup>6</sup> Za: G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 49.

<sup>7</sup> Patrz art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

<sup>8</sup> *Podstawy prawa Unii Europejskiej...*, s. 314;

Zgodnie z art. 288 „Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”, Dz. U. UE C 326 z 26.10.2012 r.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 288 „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”, *ibidem*.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 288 „Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”, *ibidem*.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 288 „Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów” *ibidem*.

archiwalnej, które nie tworzą spójnej regulacji, są rozproszone w licznych aktach prawa powszechnie obowiązującego.<sup>12</sup> W tej grupie znajdują się również akty prawa UE, które bez wątplenia wpływają na kształt współczesnego prawa archiwalnego. Równie ważną materią zainteresowania są te akty prawne, które pojawiają się na styku zakresów ustawy archiwalnej i innych aktów prawnych (i przez to – jak słusznie zauważył Marek Konstankiewicz – znajdujących się nieco na marginesie głównych nurtów zainteresowań środowiska archiwalnego), czyli dostęp do informacji publicznej, ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, ochrona własności intelektualnej, ochrona danych osobowych<sup>13</sup>, polityka otwartych danych czy też szeroko rozumiana informatyzacja działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która *de facto* wpływa nie tylko na działalności archiwów, ale wprowadza coraz to nowsze technologie w zakresie chociażby kształtowania narastającego zasobu archiwalnego. Można przyjąć, że zakres pogranicza jest przedmiotem szczególnego zainteresowania unijnego prawodawcy.

### **Polityka UE, prawo unijne jako czynnik determinujący zmiany**

Na obecny kształt prawa archiwalnego wpływa wiele czynników. Jednym z nich jest członkowsko Polski w UE i obowiązek bezpośredniego obowiązywania niektórych aktów stanowionych przez instytucje unijne, wdrażanie dyrektyw unijnych, ale również, co ważne aktywne uczestnictwo polskiej administracji archiwalnej w unijnych gremiach, co uzewnętrznia się w nienormatywnych formach działania. Choć, jak już zostało powiedziane, nie mają one statusu normatywnego, można przyjąć, że są/mogą być impulsem zmian.

Obrady VIII PZAP pod przewodnim tytułem „Archiwa–zwierciadła czasu, skarbnice pamięci” odbywają się w 2022 r., czyli 18 lat od momentu akcesji Polski w strukturę Unii Europejskiej. Jest to dobra okazja podjęcia szerszej dyskusji nad wpływem prawa UE na szeroko rozumianą działalność archiwalną i działalność archiwów jako instytucji publicznych. W zapowiedzi zjazdowej, organizatorzy zasygnalizowali, iż regulacje prawa archiwalnego są powiązane z całym szeregiem innych przepisów (...) ze wzrastającym udziałem regulacji prawa międzynarodowego czy Unii Europejskiej. O tej zależności już w 2007 r. pisał Władysław Pęksa, który podejmując problem prawa archiwalnego w zakresie przedmiotu

---

<sup>12</sup> Więcej na ten temat patrz: M. Konstankiewicz, A. Niewęglowski, *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, Warszawa 2016; M. Konstankiewicz, *Regulacje prawa polskiego mające znaczenie dla działalności archiwalnej*, Archeion 2020, t. 121, s. 15 – 67; M. Konstankiewicz, *Kształtowanie podstaw prawnych działalności archiwalnej w Polsce na przełomie XX i XXI w.*, Archeion 2019, t. 120, s. 337 – 366.

<sup>13</sup>M. Konstankiewicz, *Współczesne wyzwania dla prawnej regulacji działalności archiwalnej*, w: *Nowa archiwistyka – archiwa i archiwistyka w ponowoczesnym kontekście kulturowym*, red. W. Chorążyczewski, W. Piasek, A. Rosa, Toruńskie Konfrontacje Archiwalne, t. IV, s. 139 – 146.

regulacji, miejsca w systemie prawa, źródeł prawa, stwierdził, że „na razie rola prawa wspólnotowego nie jest być może wielka, ale należy spodziewać się, iż w ciągu najbliższych lata będzie bardzo gwałtownie wzrastać”.<sup>14</sup> W tym samym roku, Władysław Stępiak podczas obrad V PZAP (pierwszego w okresie członkowska Polski w UE) wystąpił z referatem pt. „Archiwa w polityce europejskiej. Uwagi wstępne”. Zasygnalizował już wówczas, iż tematyka archiwów w polityce UE, do czego również zaliczamy prawo Unii i jego wpływ, jest tematem bardzo obszernym<sup>15</sup>.

Jak już zostało wspomniane, z uwagi na ograniczony charakter wypowiedzi naukowej prezentowanej na łamach niniejszego tekstu, który ma charakter wprowadzający, zaprezentowane niżej wybrane obszary regulacji unijnej wpływającej na kształt prawa archiwalnego, mają charakter przykładowy i zostaną szerzej zaprezentowane podczas PZAP. Niektóre z nich zostaną pominięte, inne omówione szeroko, niektóre wąsko, w ujęciu syntetycznym i statystycznym. Warto dodać, że obszary, o który mowa poniżej nie są jedynymi, a ich eksploracja będzie przedmiotem dalszych badań.

### **Dobra kultury**

Dobra kultury jako jeden z podstawowych elementów tożsamości narodowej, od lat są przedmiotem zintensyfikowanych działań instytucji UE w celu ich ochrony. Zgodnie z intencją unijnego prawodawcy, „na warunkach i w zakresie określonym w art. 36 TFUE państwa członkowskie zachowują prawo do określania swoich narodowych dóbr kultury oraz do przyjmowania niezbędnych przepisów w celu ich ochrony. Unia odgrywa jednakże cenną rolę w zachęcaniu do współpracy między państwami członkowskimi w celu ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, do którego należą wspomniane narodowe dobra kultury.”<sup>16</sup> W tym zakresie, zasadne jest zwrócenie uwagi chociażby na Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012<sup>17</sup> oraz ustawę z 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury<sup>18</sup>, która wdraża tę unijną regulację. Nie pozostała ona bez znaczenia

<sup>14</sup> W. Pęksa, *Prawo archiwalne – wprowadzenie do zagadnienia*, w: *Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywa zmian*, red. H. Robótka, Toruń 2007, s. 21.

<sup>15</sup> W. Stępiak, *Archiwa w polityce europejskiej. Uwagi wstępne*, w: *Archiwa w nowoczesnym społeczeństwie. Pamiętnik V Powszechnego Zjazdu Archiwistów Polskich*, Olsztyn 6-8 września 2007 r., red. J. Poraziński, K. Strykowski, s. 23 – 43.

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona), Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 159, z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L 2014, nr 159.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1591.

na normy dotyczące materiałów archiwalnych, których status jako dóbr kultury jest silnie umocowany w prawie międzynarodowym i krajowym, włączając ustawę zasadniczą. Analiza tego obszaru musi uwzględniać unijny system ochrony dóbr kultury państw członkowskich.

### **Dostęp do archiwaliów**

Ważnym obszarem regulacji unijnej jest godzenie dostępu do archiwaliów z potrzebą ochrony danych osobowych czy własności intelektualnej przy uwzględnieniu uprawnień informacyjnych obywateli współczesnych państw demokratycznych.<sup>19</sup> Na tej podstawie można przyjąć, że zarówno dostęp do archiwaliów, ochrona danych osobowych, ochrona własności intelektualnej – są tymi obszarami zainteresowania instytucji UE, które w sposób bezpośredni wpływają na kształt prawa archiwalnego.

W kontekście tych rozważań nie można pominąć nowelizacji ustawy archiwalnej z 2016 r., bezpośrednio związanej z transpozycją prawa UE. Warto zaakcentować, że była to trzydziesta piąta nowelizacja ustawy archiwalnej i zarazem jedna z trzech najbardziej doniosłych pod względem głębi dokonanych zmian.<sup>20</sup> Wdrożenie dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i jej nowelizacji z 2013 r., wiąże się z potencjałem ekonomicznym informacji sektora publicznego i możliwością zarobkowania na jej ponownym wykorzystaniu. To właśnie na tej podstawie, dostęp do archiwaliów w Polsce został zmieniony, włączając w to zniesienie karencyjności 30.lat, po których możliwe było udostępnianie materiałów archiwalnych. W 2019 r. weszła w życie nowa regulacja, która zastąpiła dyrektywę z 2003 r. i dotyczyła otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.<sup>21</sup> W 2021 r. weszła do polskiego porządku krajowego, a jej transpozycja została dokonana ustawą.

### **Ochrona danych osobowych**

W 2019 r. nastąpiło dostosowanie przepisów ustawy archiwalnej do nowego europejskiego systemu prawnej ochrony danych osobowych. Słynne RODO, czyli Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, przez wielu

---

<sup>19</sup> M. Konstankiewicz, *Regulacje prawa polskiego mające znaczenie dla działalności archiwalnej...*, s. 19.

<sup>20</sup> Konstankiewicz, *Zmiany w zakresie udostępniania materiałów archiwalnych, wchodzące w życie 16 czerwca 2016 r., w ustawie z 1983 r. o narodowym zasobie i archiwach*, *Archiwista Polski* 2016/ 3(83), s. 5.

<sup>21</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, *Dz. U. UE. L.* z 2019 r. Nr 172.

uważane jest za kluczowe, bowiem uświadomiło społeczeństwu realny obraz wpływu prawa UE na nasze życie.

### **Digitalizacja zasobu archiwów**

Podkreślić trzeba, że podejmowana od lat unijna polityka uwolnienia potencjału ekonomicznego informacji sektora publicznego była i jest zgodna również z innymi działaniami UE, jak np. koniecznością propagowania otwartego dostępu do informacji naukowych i polityką dotyczącą digitalizacji oraz dziedzictwa kulturowego.<sup>22</sup> Ostatnie z tych działań, polityka digitalizacji, zgodnie ze stanem na 2013 r. doczekała się kompleksowej regulacji unijnej nakładającej na państwa członkowskie stosowne zobowiązania. Uchwalone trzy dokumenty unijne dotyczące kwestii digitalizacji dorobku kulturowego, w dużej mierze odnoszą się do działań podejmowanych przez archiwa.<sup>23</sup> Zgodnie z ich fundamentalnymi założeniami (określającymi drogę ku rozwiązaniu kwestii prawnych, finansowych i organizacyjnych), digitalizacja zasobów m.in. archiwów wchodząca w skład europejskiego dziedzictwa kulturowego, jest istotnym sposobem zapewnienia większego dostępu do dorobku kulturowego, zwiększając tym samym możliwości gospodarcze. I choć nie są wdrażane bezpośrednio, należy pamiętać o działaniach delegowanych instytucjom UE, pracach specjalnie powoływanych komisji, raportach, rezolucjach i zaleceniach.

### **Podsumowanie**

Działalność archiwów wpisuje się w obszar kultury, a polityka kulturalna Unii Europejskiej uznawana jest za istotny obszar aktywności gospodarczej, czego wyrazem jest chociażby polityka w zakresie ponownego wykorzystania ISP. Podstawą polityki kulturalnej UE jest inspiracja „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy”, ma ona „szanować [...] bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwać nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Użyte określenie „rozwój”, można potraktować jako zapowiedź coraz silniejszego wpływu polityki i prawa UW w działalność archiwalną i działalność archiwów krajów członkowskich, w tym Polski.

---

<sup>22</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, COM(2011) 877 final - 2011/0430 (COD), Dz. U. UE 2012/C 191/22.

<sup>23</sup> European Parliament Resolution of 5 May 2010 on 'Europeana the Next Steps', Dz. U. UE, 2011/C 81 E/04; Commission Recommendation of 27 October 2011 on the Digitisation and Online Accessibility of Cultural Material and Digital Preservation, in: Dz. U. UE, 2011/L 283/39; Council Conclusions of 10 May 2012 on the Digitisation and Online Accessibility of Cultural Material and Digital Preservation, Dz. U. UE, 2012/C 169/02.