

ADRIAN NIEWĘGŁOWSKI
ORCID [0000-0002-0948-9813](https://orcid.org/0000-0002-0948-9813)
adrian.nieweglowski@poczta.umcs.lublin.pl
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

WŁASNOŚĆ MATERIAŁÓW ARCHIWALNYCH. KILKA UWAG O POTRZEBIE ZMIAN REGULACJI PRAWNYCH

Słowa kluczowe: narodowy zasób archiwalny, materiały archiwalne, prawo własności, ustawa archiwalna

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę stosunków własnościowych w dziedzinie materiałów archiwalnych. Zagadnienie to jest niełatwe, także z uwagi na transformacje ustrojowe, które miały miejsce w Polsce. Autor jest zdania, że nie powinno się tworzyć nowej ustawy z zakresu prawa archiwalnego. Tym niemniej obowiązujący akt prawny (ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach) wymaga gruntownej nowelizacji. W artykule starano się wskazać, które przepisy powinny zostać zmienione. Dotyczą one różnych zagadnień prawnych, w tym fundamentalnej: konstrukcji narodowego zasobu archiwalnego. Nie mniej ważną rolę odgrywają regulacje prawne odnoszące się do losów materiałów archiwalnych w razie upadłości i likwidacji.

ADRIAN NIEWĘGŁOWSKI

ORCID [0000-0002-0948-9813](https://orcid.org/0000-0002-0948-9813)

adrian.nieweglowski@poczta.umcs.lublin.pl

(Maria Curie-Skłodowska University in Lublin)

OWNERSHIP OF ARCHIVE MATERIALS. SEVERAL COMMENTS ABOUT THE NEED TO AMEND LEGISLATION

Keywords: national archival fonds, archival materials, property rights, archival law

Abstract

The article presents the problem of ownership relations in the area of archival materials. This issue is not easy, also due to the political transformations that took place in Poland. The author does not believe that a new law on archives should be enacted. Nevertheless, the current law (Law on National Archival Fonds and Archives) requires thorough amendment. In the article, the author tries to indicate which provisions should be changed. These provisions concern various legal issues, not just the fundamental structure of the national archival fonds. The legal regulations related to what happens to archive materials following bankruptcy and liquidation are not less important.

Wprowadzenie

Co pewien czas powraca temat dokonania głębszych zmian w ustawie z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (dalej: ustawa archiwalna)¹. Pojawiają się nawet głosy zastąpienia ustawy archiwalnej zupełnie nowym aktem prawnym, czego autor niniejszego tekstu jest zdecydowanym przeciwnikiem. Obowiązująca ustawa archiwalna wymaga zmian w różnych obszarach, które reguluje. Mimo to, jest to akt prawny, który wytrzymał próbę czasu i stworzył solidne fundamenty pod funkcjonowanie obecnego systemu archiwów, nie tylko państwowych. Dlatego tak daleko idąca zmiana, jak opracowanie zupełnie nowej ustawy, nie jest uzasadniona. Niewątpliwie konieczne jest sukcesywne, stopniowe nowelizowanie ustawy. Należy ją dostosować do szybko zmieniających się realiów życia społecznego.

Nie sposób byłoby w artykule omówić wszystkich przepisów ustawy archiwalnej, które należałoby znowelizować. Dotyczą one bardzo różnych aspektów. Wśród nich są m.in. kwestie związane z cyfryzacją archiwaliów. Pojawia się także problem zapewnienia zgodności przepisów aktu prawnego z różnymi regulacjami prawa własności intelektualnej. Pewną barierą dla dokonania szybkiej nowelizacji jest w omawianym przypadku dynamicznie zmieniające się prawo unijne. W tym zakresie zasadne wydaje się wstrzymanie interwencji legislacyjnych w obszarze polskiego prawa archiwalnego aż do momentu wykrystalizowania się kierunku zmian. Nie jest bowiem pewne, w jaką stronę prawodawca unijny zechce podążyć, próbując ujednoczyć kwestie prawa autorskiego w różnych instytucjach kultury. Widać w tej dziedzinie jeszcze pewne wahanie. Po części jest ono usprawiedliwione, jeśli się zważy z jak skomplikowanym zagadnieniem mamy do czynienia. Bardziej „stabilny grunt”, gdy chodzi o dyskusję o zmianach prawnych, stanowią prawnorzeczowe aspekty związane z materiałami archiwalnymi. W tym zakresie ustawa archiwalna powinna być znowelizowana już dawno temu. Dotyczy to problemów o różnym ciężarze gatunkowym. Są wśród nich zagadnienia o podstawowym znaczeniu, jak – w szczególności – konstrukcja narodowego zasobu archiwalnego. Są też wątki poboczne, może nie o takiej randze jak wspomniany zasób, niemniej nadal istotne. To właśnie im zdecydowano się poświęcić uwagę w niniejszym artykule². Celem artykułu jest analiza wybranych regulacji ustawy archiwalnej, które wymagają zmian. Skupiono się w nim wyłącznie na kwestiach własnościowych, odnoszących się do materiałów archiwalnych.

¹ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 164, z późn. zm.).

² Problemów związanych z własnościowymi relacjami w obrębie narodowego zasobu archiwalnego jest tak dużo, że można byłoby im poświęcić kilka osobnych artykułów o objętości porównywalnej do niniejszego. W tekście skupiono się na kilku kwestiach, zdaniem autora, o pierwszoplanowym znaczeniu.

Podział narodowego zasobu archiwalnego według kryterium własnościowego

Narodowy zasób archiwalny nadal podzielony jest na dwie kategorie. Chodzi o zasób państwowy i niepaństwowy. Jest to podział zupełny i rozłączny. W praktyce oznacza to, że konkretny materiał archiwalny może znajdować się albo w zasobie państwowym, albo niepaństwowym. Nie ma jeszcze jednej, trzeciej możliwości. Cyrkulacja materiałów, o których mowa, w obrębie narodowego zasobu archiwalnego dopuszczalna jest w jednym kierunku. Własność materiału archiwalnego może zostać przeniesiona z zasobu niepaństwowego do państwowego. Nigdy odwrotnie. Można zatem powiedzieć, że stykamy się z pewnego rodzaju „obiegim zamkniętym”. Jeśli materiał archiwalny znajdzie się w zasobie państwowym, to teoretycznie nie może on tego zasobu opuścić. Przeniesienie własności materiału archiwalnego przez podmiot państwowy (samorządowy) jest dotknięte sankcją bezwzględnej nieważności czynności prawnej. Jest tak niezależnie od tego, jaka czynność prawna miałaby prowadzić do próby zmiany właściciela – sprzedaż, zamiana, czy darowizna. Utrata własności państwowych archiwaliów jest możliwa np. w razie ich zniszczenia³.

Konstrukcja państwowego zasobu archiwalnego, wywodząca się jeszcze z radzieckiej archiwistyki, spełniła pokładane w niej nadzieje. Obecnie jednak powinno się rozważyć jej poszerzenie. Ma to związek ze zmianami własnościowymi, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Utrzymując w niezmienionym kształcie model państwowego zasobu archiwalnego, prawodawca traci z pola widzenia ważną okoliczność. Mianowicie, podmiotem własności są również jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa)⁴. *De lege lata* materiały archiwalne powstające w tych jednostkach zmuszeni jesteśmy zaliczać do zasobu państwowego (inaczej mówiąc – traktować jako przedmiot państwowej własności). Takie rozwiązanie prawne jest zabiegiem sztucznym i niezrozumiałym. Oznacza, że materiały powstające przykładowo w urzędach gminnych, finansowane ze środków jednostek samorządu terytorialnego (oraz przez nie przechowywane), nie są przedmiotem własności samorządowej, tylko państwowej. Ta konstrukcja nie ma sensu. Jednostki samorządu terytorialnego faktycznie sprawują władztwo rzeczowe nad powstającymi w nich materiałami archiwalnymi. Zobowiązane są dbać o ich właściwe przechowywanie. Stąd struktura państwowego zasobu archiwalnego w aktualnym kształcie podważa sens wyodrębnienia jednostek samorządowych jako osobnego podmiotu prawa

³ Nie jest możliwe nabycie w dobrej wierze własności państwowego materiału archiwalnego przez osobę trzecią. Konstrukcja państwowego zasobu archiwalnego opiera się na założeniu, że tylko konkretne podmioty stosunków cywilnoprawnych mogą być jego właścicielem. Chodzi dokładnie o osoby państwowe lub samorządowe.

⁴ Zamiast wielu, zob.: I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 133 i n.

własności. Nie ma powodu traktować ich jako „powierników” własności państwowej. Mają one odrębną zdolność prawną. Posiadają także wszelkie możliwości prawne i faktyczne do tego, ażeby sprawować pieczęć nad archiwaliami, jako ich właściciele.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, należałoby postulować wprowadzenie kategorii „publicznego zasobu archiwalnego”. W jego skład weszłyby materiały archiwalne stanowiące własność państwową oraz należące do jednostek samorządu terytorialnego. Ochrona tego zasobu powinna być realizowana na takich zasadach, jakie obowiązują w przypadku państwowego zasobu archiwalnego. Nie chodzi wobec tego o zmianę reguł dotyczących zarządzania materiałami, które są teraz w zasobie państwowym. Celem nowelizacji trzeba uczynić uwspółcześnienie konstrukcji prawa archiwalnego, poprzez dostrzeżenie roli własności samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego muszą być potraktowane jako właściciele narastającej w nich dokumentacji⁵.

Punktem wyjścia dla postulowanej zmiany powinno być zastąpienie w przepisie art. 2 (i innych, analogicznych regulacjach) zwrotu „państwowy zasób archiwalny” wyrażeniem „publiczny zasób archiwalny”. Może być z tym połączone dokonanie dalszej delimitacji w obrębie tej kategorii prawnej, to znaczy podzielenie jej na państwowy zasób archiwalny oraz samorządowy zasób archiwalny. To ostatnie rozwiązanie nie jest jednak niezbędne.

Z tym, co wyżej powiedziano, pozostaje w pewnym związku zagadnienie państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Ustawa archiwalna zalicza narastająca w nich dokumentację do państwowego zasobu archiwalnego (zob. art. 15). Problem jednak w tym, że określenie „państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne” nie zostało w ustawie archiwalnej zdefiniowane. Tymczasem jego zakres jest od lat źródłem sporów oraz wątpliwości w literaturze prawniczej⁶. Prawodawca powinien wyjaśnić w ustawie archiwalnej, czy używa określenia „państwowa jednostka organizacyjna” w znaczeniu zbliżonym do tego, o którym mowa w przepisach ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, czy też ma w polu widzenia jakieś inne rozumienie tego wyrażenia⁷. Pozostanie wówczas sprecyzowanie, co kryje się pod pojęciem „samorządowej jednostki organizacyjnej”. Wydaje się, że na potrzeby prawa archiwalnego należałoby wprowadzić odrębną definicję jedno-

⁵ W ślad za tym rozwiązaniem musi pójść zmiana przepisów dotyczących obowiązku przekazywania materiałów do archiwów państwowych. Jednostki samorządu terytorialnego – jeśli stałyby się pełnoprawnym właścicielem materiałów – powinny same przechowywać dokumentację w obrębie własnych archiwów.

⁶ Zob. zamiast wielu: A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 3, s. 105 i n. Zob. też: G. Kozieł, *Modele regulacji statusu materialnoprawnego wierzycieli uczestników w jednostkach organizacyjnych w prawie polskim*, Warszawa 2019, s. 1 i n.

⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 735, z późn. zm.).

stek państwowych i samorządowych. Do tej kategorii trzeba zaliczyć podmioty utworzone przez Skarb Państwa i samorząd do realizacji zadań publicznych (należeć będą tutaj m.in. przedsiębiorstwa państwowe i komunalne). Tak samo potraktować wypada jednoosobowe spółki kapitałowe tworzone przez Skarb Państwa i samorząd⁸. Na rozstrzygnięcie normatywne czeka kwestia, jak zakwalifikować spółki, w których Skarb Państwa lub samorząd jest dominującym, ale nie jedynym udziałowcem (akcjonariuszem)⁹. Na to pytanie ustawodawca nie odpowiada. Dla prawa archiwalnego jest to tymczasem istotny problem. Jest on mianowicie związany z tym, czy w spółkach o „mieszanym” kapitale (publicznym i prywatnym) narastająca dokumentacja wchodzi do państwowego, czy też do niepaństwowego (ewidencjonowanego) zasobu archiwalnego. Możliwe są w tym zakresie różne rozwiązania. Niemniej jednak kluczowe jest rozwianie wątpliwości, co do statusu prawnego spółek, o których mowa, z punktu widzenia narodowego zasobu archiwalnego. Kontrowersje stopniowo zaczynają narastać. W praktyce, zarządcy spółek z „mieszanym” kapitałem nie są pewni, jaki status ma powstająca w nich dokumentacja¹⁰.

Instytucja powierzenia zasobu archiwalnego

Spore wątpliwości w środowisku archiwalnym – i nie tylko – wzbudza instytucja powierzenia zasobu archiwalnego¹¹. Została ona przewidziana w przepisie art. 38 ustawy archiwalnej. Zgodnie z treścią tej regulacji: „Jednostkom organizacyjnym, z uwagi na ich szczególny charakter lub zadania, na ich wniosek, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych może powierzyć na stałe lub na czas określony gromadzenie i przechowywanie materiałów archiwalnych, określając przy tym warunki powierzenia”.

Charakter prawny instytucji, która jest uregulowana w przepisie art. 38 ustawy archiwalnej, jest niejasny. Od strony konstrukcyjnej jest to przykład sytuacji, w której decyzja administracyjna jest źródłem stosunku prawnego – zarówno

⁸ 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.

⁹ Chodzi zatem o spółki, w których np. część udziałów lub akcji jest w rękach Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, a część należy do prywatnych inwestorów.

¹⁰ Autor artykułu jest zdania, że spółki handlowe kontrolowane przez Skarb Państwa lub samorząd (organizacyjnie lub kapitałowo) należy – z punktu widzenia ustawy archiwalnej – uznać za państwowe i samorządowe osoby prawne. W konsekwencji narastająca w nich dokumentacja wchodziłaby od razu do publicznego zasobu archiwalnego (nawet *de lege lata* jest do obrony stanowisko, że materiały archiwalne powstające w praktyce działania jednostek, o których w tym miejscu mowa, są częścią państwowego zasobu archiwalnego).

¹¹ Dotychczas zagadnienie to nie doczekało się wielu wypowiedzi w nauce, zob. M. Konstantkiewicz, [w:] idem, A. Niewęglowski, *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 449 i n.

o charakterze prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym. Wydając decyzję, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych nawiązuje z wnioskodawcą stosunek cywilnoprawny przechowania archiwaliów. Powierza mu jednocześnie realizację określonych zadań publicznych. Treść praw i obowiązków istniejących w stosunku prawnym reguluje wobec tego decyzja administracyjna. Jej podstawą jest wspomniany wniosek. Decyzja administracyjna może nakładać na wnioskodawcę obowiązki, które nie były przewidziane we wniosku, jednak wynikają z ustawy archiwalnej.

Powierzenie zasobu archiwalnego może być uzasadnione np. w następującym przypadku. Mianowicie, gdy we władaniu stowarzyszenia czy też fundacji znajdują się materiały archiwalne, które posiadają proveniencję państwową (np. dawne akta sądowe, księgi grodzkie, księgi stanu cywilnego itd.)¹². Tego typu materiały nie powinny być w rękach prywatnych, tylko być zgromadzone w archiwach. W praktyce jednak zdarza się, że podmioty prywatne posiadają rzeczony archiwalia w swoich zasobach, niekiedy nawet w pokażnej liczbie. Władze stowarzyszenia czy fundacji nie są w stanie odtworzyć tego, jakie koleje losu sprawiły, że akta oraz dokumenty znalazły się w rękach tego konkretnego podmiotu. Decyzja Naczelnego Dyrektora może zatem usankcjonować pewien niewygodny dla prywatnej jednostki organizacyjnej stan rzeczy. Dyrektor może mianowicie zezwolić na dalsze przechowywanie materiałów, które już są w zasobie stowarzyszenia lub fundacji. W takiej decyzji określić można wynagrodzenie za przechowanie oraz ewentualnie za odnowienie materiałów archiwalnych. W ten sposób dojdzie do pewnego „zalegalizowania” sytuacji prawnej, polegającej na tym, że we władaniu prywatno-prawnego podmiotu znajdują się materiały państwowej proveniencji. Może to zachęcić tego typu jednostki organizacyjne do większej dbałości o materiały archiwalne, którymi dysponują. Pośrednio zapobiega to podjęciu decyzji o zniszczeniu niewygodnych archiwaliów, względnie o ukrywaniu ich. To ostatnie może sprawić, że nie dowiemy się w ogóle o ich istnieniu. Tymczasem, mogą być ważnym nośnikiem informacji historycznej.

Powyżej przedstawiono tylko jeden z przykładów wykorzystania instytucji powierzenia zasobu archiwalnego. Dyrektor może wydać decyzję, o której mowa w art. 38 ustawy archiwalnej, także wtedy, gdy nadzwyczajne okoliczności uniemożliwiają przechowywanie dokumentacji przez archiwa państwowe. Wówczas mocą aktu administracyjnego powierza się pieczę nad dokumentacją odpowiednio przygotowanym spółkom, spółdzielniom czy innym podmiotom prywatnym. W ten sposób może dochodzić do pewnego „odciążenia” jednostek państwowej sieci archiwalnej, jeśli są trudności w przechowywaniu dokumentacji.

¹² Autor niniejszego tekstu zetknął się w praktyce prawniczej z powyższymi przypadkami. Niektóre stowarzyszenia i fundacje nie wiedzą, jak postąpić z materiałami, które zostały „odnalezione” w ich zasobach.

Wydaje się wobec tego, że instytucja powierzenia zasobu archiwalnego (art. 38) pełni inną rolę niż rozwiązanie przyjęte w art. 5 ust. 1e ustawy archiwalnej. Ten ostatni przepis umożliwia pozostawienie materiałów archiwalnych w gestii tylko określonych jednostek, będących sukcesorami np. organów państwowych (tzn. takich, które zaprzestały działalności). Zakłada się więc konkretną ciągłość – pewne zadania przechodzą na nowy podmiot, a zatem pod określonymi warunkami może on przejąć materiały archiwalne. Przepis art. 38 ustawy archiwalnej nie wymaga tej ciągłości. Pozwala pozostawić materiały archiwalne, ilekroć jest to uzasadnione, we władaniu innych podmiotów. Jeśli dają one rękojmię należytej ochrony archiwaliów, Naczelny Dyrektor może im zezwolić na dalsze przechowywanie, a nawet gromadzenie dokumentacji (np. zadbanie o uzupełnienie brakującej części zbiorów).

W konsekwencji przepis, o który mowa (art. 38), stanowić może wypełnienie luki, ilekroć nie da się zastosować w szczególności art. 5 ust. 1e ustawy archiwalnej (który opiera się na kryteriach ciągłości, a także niezbędności dokumentacji do celu działania sukcesora likwidowanego organu lub jednostki organizacyjnej. Przepis art. 38 ustawy archiwalnej do tych ostatnich przesłanek w ogóle się nie odwołuje. Jest więc elastyczniejszy).

W celu nadania przepisowi art. 38 ustawy archiwalnej większej przejrzystości trzeba postulować jego nowelizację. Można wskazać przykład jego zastosowania poprzedzony zwrotem „w szczególności”, oraz określić relację do przepisu art. 5 ust. 1e. Obecnie na wniosek wydawana jest decyzja Naczelnego Dyrektora, która podlega zaskarżeniu. Nie zawiera się w praktyce odrębnej umowy czy porozumienia. Wydaje się jednak, że *de lege ferenda* taka umowa czy porozumienie powinny być zawierane. Podstawowe warunki (składniki przedmiotowo-istotne) umowy należałoby określić w przepisie. Dzięki temu w pewnym zakresie Naczelny Dyrektor zostałby nimi „związany” przy wydawaniu decyzji. To zwiększyłoby przewidywalność rozstrzygnięć administracyjnych i ujednoliciłoby je.

Przejście własności ewidencjonowanych materiałów archiwalnych na rzecz Państwa

Szereg wątpliwości budzi w praktyce niezręczna redakcja przepisu art. 43 ust. 1 ustawy archiwalnej. Zgodnie z jego treścią „Własność materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 42, nie może być przedmiotem obrotu; jest ona ponadto ograniczona przepisami art. 6 oraz art. 8”. Wyrażane są nawet opinie, że skutkiem obowiązywania przepisu, o którym mowa, jest to, że niepaństwowe, ewidencjonowane materiały archiwalne stanowią *res extra commercium*¹³.

¹³ „Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 1983 r. ustanawia dwustopniowy system ochrony materiałów archiwalnych. Pierwszy objął państwowy zasób archiwalny, którego sta-

Poglądy te nie mogą być podzielone. Prawodawcy chodzi o to, że własność archiwaliów ewidencjonowanych może być przeniesiona tylko na jeden podmiot – jest nim mianowicie Skarb Państwa. Wynika to zresztą jednoznacznie z przepisu art. 15 ust. 2 ustawy archiwalnej. Przepis ten dopuszcza nabycie m.in. ewidencjonowanych archiwaliów przez Skarb Państwa w wyniku zakupu, darowizny lub w innej drodze. Nabycie własności materiałów archiwalnych przez Państwo jest możliwe ponadto w oparciu o art. 44 ust. 1 ustawy archiwalnej¹⁴. Sens normy prawnej wynikającej z przepisu art. 43 ustawy jest następujący – własność niepaństwowych, ewidencjonowanych materiałów archiwalnych może zostać przeniesiona *de lege lata* wyłącznie na Skarb Państwa. Z chwilą tego przeniesienia zmienia się reżim ochrony materiału archiwalnego. Staje się on częścią państwowego zasobu archiwalnego, opuszczając trwale zasób niepaństwowy (ewidencjonowany).

Wbrew zatem stanowisku Wojciecha Kowalskiego¹⁵, materiał archiwalny stanowi tzw. „rzecz ograniczoną w obrocie”, a nie „rzecz wyjętą z obrotu”. Własność, w przypadku tego pierwszego rodzaju przedmiotów, może być przeniesiona. Tym niemniej, cyrkulacja własności jest zamknięta w obrębie określonej grupy uczestników stosunków cywilnoprawnych. Potwierdza to literatura prawnicza. Jak zauważa się w doktrynie, rzeczy wyjętych z obiegu „[...] nie należy [...] mylić z zastrzeżeniem prawa własności tylko dla podmiotów własności publicznej. Nawet jeśli własność pewnych dóbr jest zastrzeżona dla podmiotów własności publicznej z klauzulą ich niezbywalności [...] nie oznacza to, że mamy do czynienia z *res extra commercium sensu stricto*, tj. z rzeczami wyłączonymi z obrotu w sensie absolutnym [...]”¹⁶.

Postulować wypada przy tym zmianę przepisu art. 43 ust. 1 ustawy archiwalnej w następujący sposób: „Własność materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 42, może być przeniesiona wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa; jest

tus wyznacza klauzula antyalienacyjna, zawarta w art. 7 «nie mogą być zbywane». Drugi zaś dotyczy tzw. ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego, którego własność w myśl art. 43 «nie może być przedmiotem obrotu». Na podstawie tego przepisu trzeba przyjąć, że stanowią one kategorię *res extra commercium*, a więc podlegają ochronie silniejszej niż materiały zgromadzone w państwowym zasobie archiwalnym”. W. Kowalski, *Nabycie dzieła sztuki od osoby nieuprawnionej*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 7, s. 5 i n.

¹⁴ Zaprzeczenie brzmieniu przepisu art. 43 ust. 1 ustawy archiwalnej znajduje się już w art. 44 ust. 1 tej samej ustawy. Jak stanowi ten ostatni przepis: „Z chwilą trwałego zaprzestania działalności przez jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 42, jej materiały archiwalne stają się własnością Państwa”. Jak z powyższego wynika, materiał archiwalny (ewidencjonowany) może zmienić swojego właściciela. Warunkiem jest jednak to, że jego nabywcą staje się Skarb Państwa. Inna osoba nie może skutecznie uzyskać prawa własności.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ A. Stelmachowski, *Ogólne pojęcie prawa własności*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 220.

ona ponadto ograniczona przepisami art. 6 oraz art. 8¹⁷. Nowelizacja regulacji zgodna z niniejszym wskazaniem pozwoli nadać przepisowi art. 43 ust. 1 ustawy archiwalnej spójność z innymi regulacjami prawnymi.

Reasumując, własność ewidencjonowanych materiałów archiwalnych może przejść na Skarb Państwa na kilka sposobów. Po pierwsze, w wyniku „decyzji” właściwych organów niepaństwowych jednostek organizacyjnych. Sprowadzać się to będzie często do uchwały np. walnego zgromadzenia spółki z o.o., zezwalającej na zbycie materiałów archiwalnych. Następnie zarząd, wykonując uchwałę, o której powiedziano, zawiera umowę z odpowiednio reprezentowanym Skarbem Państwa. Jej treścią jest przeniesienie własności materiałów archiwalnych¹⁸. Wszystko to wynika z przepisu art. 44 ust. 2 ustawy archiwalnej¹⁹. Po drugie, własność materiałów archiwalnych przechodzi na Skarb Państwa na podstawie przepisu art. 44 ust. 1 ustawy archiwalnej. Zgodnie z jego treścią: „Z chwilą trwałego zaprzestania działalności przez jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 42, jej materiały archiwalne stają się własnością Państwa, wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego i podlegają przekazaniu do właściwej jednostki państwowej sieci archiwalnej wskazanej decyzją Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych”. Intencja ustawodawcy jest oczywista. Chodzi o roztoczenie pieczy nad archiwaliami pozostałymi po podmiotach, które nie są formalnie zlikwidowane (nadal figurują np. w Krajowym Rejestrze Sądowym), ale nie funkcjonują. Takie przypadki w Polsce są częstą praktyką. Niosą ze sobą zagrożenie dla materiałów archiwalnych. Na ogół wraz z zaprzestaniem działalności nie doszło do zabezpieczenia archiwaliów przed grabieżą czy szkodliwym działaniem czynników atmosferycznych. Potrzeba reagowania w podobnych przypadkach istnieje.

Chociaż intencje prawodawcy zasługują, jak powiedziano, na aprobatę, to jednak sposób, w jaki postanowił je urzeczywistnić, trzeba ocenić krytycznie.

¹⁷ Gdyby ustawodawca zdecydował się wdrożyć konstrukcję publicznego zasobu archiwalnego, przepis art. 43 ust. 1 ustawy archiwalnej mógłby mieć jeszcze inną redakcję: „Własność materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 42, może być przeniesiona na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego; jest ona ponadto ograniczona przepisami art. 6 oraz art. 8”.

¹⁸ W rachubę wchodzi różny rodzaj umów. Nie tylko darowizna, ale również umowy odpłatne, takie jak sprzedaż.

¹⁹ Odwołanie się w tym przepisie (tzn. art. 44 ust. 2 ustawy archiwalnej) do „decyzji” jest całkowicie nieadekwatne. Przywołuje się myśl „decyzję administracyjną”, co oczywiście jest skojarzeniem błędnym, gdyż byłaby ona podejmowana w strukturze podmiotu niepaństwowego. Spółka czy spółdzielnia nie może tymczasem wydać decyzji administracyjnej. Prawodawca ma na myśli uchwałę organu jednostki organizacyjnej (na ogół zgromadzenia członków lub wspólników). Wyraża ona zgodę na zbycie materiałów archiwalnych Skarbowi Państwa. Oczywiście tego typu uchwałą „sama” nie może doprowadzić do zmiany uprawnionego w sferze własności. Do tego konieczna jest jeszcze czynność prawna, która doprowadzi do przeniesienia prawa, o jakim mowa. Również ten przepis powinien zostać doprecyzowany; jego obecna redakcja jest oparta na dużych uproszczeniach. Są one w praktyce sporym źródłem wątpliwości interpretacyjnych.

Przepis art. 44 ust. 1 ustawy archiwalnej jest wadliwym rozwiązaniem i to z różnych punktów widzenia.

Przede wszystkim sam moment przejścia prawa własności nie jest dobrze określony. Co dokładnie oznacza „trwałe zaprzestanie działalności przez jednostkę organizacyjną”? To sytuacja, w której nie jest ona aktywna na rynku, nie funkcjonują jej organy. Może być mnóstwo powodów tego stanu rzeczy i to niekoniecznie uzasadniających utratę własności materiałów archiwalnych. W podobnych przypadkach, zgodnie z kodeksem cywilnym²⁰, ustanawia się kuratora, ażeby zatroszczył się o powołanie organów niedziałającego podmiotu (art. 42 § 3 kodeksu cywilnego). W razie potrzeby, kurator ma postarać się o likwidację osoby prawnej. Własność materiałów archiwalnych powinna być przenoszona w postępowaniu likwidacyjnym, a nie poza nim. Można sobie wyobrazić następujący model działania. Likwidator doprowadza do zawarcia odpowiedniej umowy ze Skarbem Państwa. Następnie, na jej podstawie, materiały są przenoszone na Skarb Państwa, jak należy sądzić, za odpowiednią opłatą. Stanowiły one wszak własność likwidowanej jednostki. Cena uzyskana ze sprzedaży mogłaby dalej zasilić masę likwidacyjną w interesie wierzycieli, współników i innych osób.

Obecne rozwiązania są od tego zupełnie oderwane. Wiążą przejście własności z niejasnym zwrotem „trwałe zaprzestanie działalności” niepaństwowej jednostki organizacyjnej. Niepodobna sądzić, że to archiwum państwowe czy Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych mieliby ustalać owo „zaprzestanie” i przejmować archiwalia. Rozwiązanie przyjęte w prawie archiwalnym jest nieprzekonujące jeszcze z innego powodu. Również *de lege lata* właściwe archiwum państwowe czy Naczelny Dyrektor mogą wnosić o ustanowienie kuratora dla niedziałającego podmiotu. Nie jest więc tak, że w obliczu zaprzestania przezeń działalności, pozbawieni są możliwości pewnego oddziaływania. Skutek, polegający na przejściu prawa własności na Skarb Państwa, byłby szczególnie trudny do zaakceptowania w sytuacji, gdyby kurator doprowadził do powołania organów osoby prawnej i powróciłaby ona do działania. Wówczas nie mogłaby odzyskać materiałów archiwalnych, które przeszły na własność Państwa (nie jest możliwe, jak powiedziano na wstępie, powrotne przeniesienie własności archiwaliów, które weszły już do zasobu państwowego. W takich przypadkach zmiana właściciela jest wykluczona). Te wszystkie konsekwencje są nie do zaakceptowania z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego.

Oprócz tego, przepis art. 44 ust. 1 ustawy archiwalnej jest niekonstytucyjny. Przewiduje utratę własności przez podmiot istniejący bez przyznania mu prawa do odpowiedniego odszkodowania. Można to traktować jako niedopuszczalną

²⁰ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 875, z późn. zm.).

formę wyłączenia²¹. Jest tak tym bardziej dlatego, że przejście własności go-
dzi nie tylko w interesy uprawnionego, ale także w jego wierzycieli. Do masy
likwidacyjnej czy upadłościowej nie trafia bowiem żadna suma pieniężna, która
mogłaby zaspokoić roszczenia osób trzecich czy współników. O ile własność
materiałów archiwalnych ewidencjonowanych nie może być przyznana żadnej
z powyższych osób, o tyle nie ma przeszkód do podzielenia między nich ceny
sprzedaży.

Jak wynika z powyższych rozważań, przepis art. 44 ust. 1 ustawy archiwal-
nej wymaga pilnej nowelizacji. Wszystko wskazuje na jego niekonstytucyjny
charakter.

Zmianę przepisu można oprzeć na zaproponowanym poniżej modelu. Samo
trwałe zaprzestanie działalności przez niepaństwową jednostkę organizacyjną
powinno pozostawać bez wpływu na własność jej materiałów archiwalnych.
W obliczu tego stanu rzeczy od archiwum państwowego lub Naczelnego Dyrek-
tora Archiwów Państwowych należałoby oczekiwać złożenia wniosku o ustano-
wienie kuratora (art. 42 k.c.). Kurator powinien postarać się o powołanie orga-
nów niedziałającej osoby prawnej.

Jeśliby nie udało się powołać organów dla niedziałającego podmiotu, w za-
leżności od jego kondycji finansowej, przeprowadzana byłaby jego likwidacja
lub upadłość. Niewypłacalność rodziłaby konieczność uruchomienia procedury
upadłościowej.

Przepisy prawa archiwalnego powinny nakładać na syndyka lub likwidatora
obowiązek podjęcia następujących działań.

Po pierwsze, zabezpieczenia całości dokumentacji. Po drugie, wydzielenia
wśród niej materiałów archiwalnych oraz pozostałej dokumentacji. W ramach
tej ostatniej należałoby określić, która część podlega obowiązkowemu przechowy-
waniu, a która może ulec brakowaniu. W odniesieniu do dokumentacji nie-
archiwalnej, podlegającej przechowywaniu, konieczne byłoby zawarcie umowy
z przedsiębiorcą-przechowawcą lub np. z archiwum państwowym. Powinien do
tego doprowadzić syndyk lub likwidator. Po trzecie, trzeba oczekiwać od syndy-
ka lub likwidatora złożenia oferty przeniesienia własności materiałów archiwal-
nych Skarbowi Państwa. Oferta mogłaby być odpłatna, a uzyskana tą drogą cena
zasiliłaby fundusze masy upadłości lub masę likwidacyjną. Żadne inne czynno-
ści likwidacyjne w odniesieniu do materiałów archiwalnych nie mogłyby być
podejmowane.

Oparcie noweli przepisów na powyższych założeniach rozwiązałoby problem
niekonstytucyjnego wyłączenia niedziałającego podmiotu z należących doń
archiwaliów. Nawet jeśli doszłoby w konkretnych okolicznościach do nieodpłat-

²¹ A. Niewęglowski, *Komentarz do art. 44 ustawy archiwalnej*, [w:] *Narodowy zasób archiwal-
ny...*, s. 496; M. Konstankiewicz, *Regulacje polskiego prawa archiwalnego dotyczące archiwaliów
prywatnych*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2016, t. 13, s. 340–341.

nego zbycia materiałów archiwalnych, to jednak działałoby się to w następstwie przyjęcia oferty od syndyka czy likwidatora. A zatem, inaczej mówiąc, odbyłoby się za zgodą osób uprawnionych do dysponowania mieniem podmiotu, który w pewnej perspektywie czasowej zakończy swój byt.

Zakończenie

Celem artykułu było omówienie wybranych regulacji prawnych ustawy archiwalnej, które, zdaniem autora, wymagają pewnych zmian. Analiza nie objęła wszelkich możliwych sfer normowania ustawy. Skupiono się w niej na tych, które dotyczą skomplikowanego zagadnienia stosunków własnościowych w odniesieniu do archiwaliów.

Na plan pierwszy wysunięto postulat wprowadzenia kategorii publicznego zasobu archiwalnego. Obejmowałby on nie tylko (istniejący obecnie) zasób państwowy, ale także samorządowy zasób archiwalny. Ta zmiana lepiej korespondowałaby z utrwalonym po transformacji systemowej w Polsce modelem własności publicznej.

W dalszej kolejności zaproponowano rozwiązania w kwestii przejścia niepaństwowych, ewidencjonowanych materiałów archiwalnych na Skarb Państwa. W obecnym kształcie przepisy temu poświęcone są, przynajmniej w części, niekonstytucyjne, przewidują bowiem nabycie własności przez Państwo z mocy prawa bez odszkodowania.

Źródła

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 30 grudnia 2013 r., III SA/Łd 1136/13, LEX nr 1411765.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 875, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 164, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j.: Dz.U. 2020, poz. 735, z późn. zm.).

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 maja 2011 r., I OSK 233/11, LEX nr 1081006.

Wyrok WSA w Warszawie dnia 25 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 1488/13, LEX nr 1485944.

Bibliografia

Konstankiewicz M., *Regulacje polskiego prawa archiwalnego dotyczące archiwaliów prywatnych*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2016, t. 13, s. 335–345.

Konstankiewicz M., Niewęgłowski A. *Narodowy zasób archiwalny i archiwa. Komentarz*, Warszawa 2016.

Kowalski W., *Nabycie dzieła sztuki od osoby nieuprawnionej*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 7, s. 5–21.

- Kozieł G., *Modele regulacji statusu materialnoprawnego wierzycieli uczestników w jednostkach organizacyjnych w prawie polskim*, Warszawa 2019.
- Sierpowska I., Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 131–151.
- Stelmachowski, A. *Ogólne pojęcie prawa własności*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 213–231.
- Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 3, s. 105–111.