



Warszawa, 12-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.713.1.2023.AMB

**Pan
Bartłomiej Sienkiewicz
Minister Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
Ministerstwo Kultury
i Dziedzictwa Narodowego
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo Polskiego Towarzystwa Historii Prawa (PTHP) dotyczące ograniczenia wolności badań naukowych, będącego konsekwencją zmian w zakresie udostępniania materiałów archiwalnych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1641 ze zm.).

Obecnie, zgodnie z art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.; dalej jako: ustawa archiwalna), materiały archiwalne wskazane w tym przepisie podlegają udostępnieniu co do zasady po upływie określonego czasu. W szczególności akty notarialne i dokumentacja ksiąg wieczystych wraz z urządzeniami ewidencyjnymi, jak również dokumentacja spraw sądowych i postępowań dochodzeniowych podlegają udostępnieniu po upływie 70 lat od – odpowiednio: sporządzenia aktu lub składnika dokumentacji bądź uprawomocnienia się orzeczenia lub zakończenia postępowania

(art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej). Ograniczeń, o których stanowi art. 16b ust. 2 ustawy archiwalnej, nie stosuje się do udostępnienia uprawnionym do dostępu do danych zawartych w tych materiałach.

Jest to istotna zmiana względem stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Wówczas, art. 17 ust. 1 ustawy archiwalnej stanowił, że materiały archiwalne są udostępniane po upływie 30 lat od ich wytworzenia. Jednocześnie, na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 17 ust. 2 ustawy archiwalnej, wydano 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). Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, od których wytworzenia nie upłynęło 30 lat, mogły być udostępniane w przypadkach uzasadnionych potrzebami nauki i kultury, o ile nie naruszało to prawnie chronionych interesów Państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli oraz tajemnic ustawowo chronionych. Wcześniejsze udostępnienie następowało na pisemny wniosek zainteresowanego podmiotu złożony we właściwej jednostce organizacyjnej, na podstawie zgody kierownika tejże jednostki.

Jak poinformowali mnie przedstawiciele środowiska naukowego, obecnie obowiązujące przepisy w zakresie, w jakim ustanawiają zakaz udostępniania materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej przed upływem 70 lat i jednocześnie nie przewidują możliwości wcześniejszego ich udostępnienia, gdy uzasadnione jest to potrzebami nauki, znacznie utrudniają możliwość prowadzenia badań naukowych i w sposób nieproporcjonalny ograniczają chronione konstytucyjnie wolności i prawa, o których stanowi art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 73 Konstytucji RP.

Także w mojej ocenie obecnie obowiązujące przepisy ustawy archiwalnej w sposób nadmierny ograniczają wolność badań naukowych, wolność korzystania z dóbr kultury, wolność pozyskiwania informacji, a także prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wśród gwarantowanych w tym przepisie wolności, w kontekście niemniejszej sprawy,

wskazać w szczególności należy na wolność pozyskiwania informacji, obejmującą m.in. prawo do samodzielnego poszukiwania informacji przez jednostkę, w tym także poprzez dostęp do istniejących baz danych (J. Sadowski [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis/el.). Jak słusznie wskazano w opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS), „[p]rzejawem poszukiwania informacji są m.in. kwerendy archiwalne, zmierzające do wyszukania w archiwach państwowych określonych danych i informacji zamieszczonych w znajdujących się tam materiałach archiwalnych (w tym w materiałach określonych w art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej). Tak rozumiane poszukiwania archiwalne są chronione przez normę wynikającą z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP)”¹.

Z kolei art. 61 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie zaś z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Obowiązek udostępnienia ww. informacji dotyczy każdej informacji, która znajduje się w posiadaniu władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (zob. M. Wild, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, op. cit.). Bez wątplenia, informacje znajdujące się w materiałach archiwalnych, o których stanowi art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej, przynajmniej w pewnym zakresie – chociażby w takim, w jakim pozwalają na zapoznanie się ze sposobem pracy organów prowadzących postępowanie sądowe, mogą być uznane za informacje, do których dostęp gwarantowany jest na podstawie art. 61 Konstytucji RP. Jednocześnie, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Podstawowe znaczenie w kontekście niniejszej sprawy ma art. 73 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność badań naukowych oraz wolność korzystania z dóbr kultury. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „[t]reścią wolności badań

¹ [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/161/\\$file/161.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/161/$file/161.pdf), dostęp: 31.01.2024 r.

naukowych jest zapewnienie swobody prowadzenia takich badań, czyli swobody wyboru przedmiotu badań, metody badawczej oraz sposobu prezentacji dokonanych ustaleń. (...) **Prowadzenie badań łączy się zwykle z gromadzeniem informacji, więc elementem wolności nauki jest swoboda dostępu do wszelkich informacji, jakie mogą być potrzebne dla prowadzonych badań**" (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016, Lex/el.).

Zaznaczenia wymaga także i to, że materiały archiwalne przedstawiające wartość historyczną czy naukową mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęcia „dóbr kultury”, do których swobodny dostęp gwarantowany jest konstytucyjnie.

Nie ulega wątpliwości, że wskazane wyżej prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w Konstytucji RP. W tym kontekście powołać należy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W odniesieniu do zasad udostępniania materiałów archiwalnych, o których stanowi art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej, z uwagi na ich treść, uwzględnienia wymaga w szczególności prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, o którym stanowi art. 47 Konstytucji RP.

Ustawodawca, dokonując wyboru w zakresie sposobu regulacji prawnej kwestii, w której koniecznym jest rozstrzygnięcie konfliktu wartości, winien kierować się zasadą proporcjonalności i ocenić, czy projektowana regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności sensu stricto).

W mojej ocenie, powołane wyżej przepisy ustawy archiwalnej stanowią nadmierną ingerencję w wartości chronione na gruncie art. 54 ust. 1, 61 ust. 1 i 73 Konstytucji RP, istotnie ograniczając możliwość korzystania z ww. praw i wolności.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem wyrażonym w powołanej już opinii BAS, że przepisy art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej „nie dokonują optymalnego i rozsądnego wyważenia omówionych wyżej kolidujących wartości, lecz są w bardzo jednostronny sposób zorientowane na konieczność ochrony prywatności, danych osobowych oraz innych indywidualnych interesów osób, których dotyczą materiały archiwalne wskazane w tych przepisach. (...) Chcąc w prawidłowy sposób zrealizować wszystkie wchodzące tutaj w grę normy Konstytucji RP należałoby w znacznie szerszym niż obecnie zakresie umożliwić wcześniejsze niż po upływie 70-letniego okresu karencyjnego udostępnianie materiałów archiwalnych określonych w art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej”.

Z przekazanych mi informacji wynika, że sygnalizowany problem jest znany MKiDN, które w stanowisku z dnia 4 września 2017 r. pozytywnie odniosło się do postulatu konieczności zmian ww. przepisów ustawy archiwalnej i zapowiedziało podjęcie prac legislacyjnych. Stanowisko to zostało także podtrzymane w odpowiedzi na interpelację z dnia 13 lutego 2018 r.², w którym wskazano, że obowiązujące przepisy określające karencję udostępniania niektórych materiałów archiwalnych na 70 lat, faktycznie uniemożliwia prowadzenie badań naukowych. Niestety, dotychczas wspomniane prace legislacyjne nie zostały podjęte.

W kontekście niniejszej sprawy, konieczne jest także zwrócenia uwagi na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi) (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 152, str. 1 ze zm.; dalej też jako: rozporządzenie), które stosuje się od dnia 24 września 2023 r. W rozporządzeniu tym, zgodnie z jego art. 1 ust. 1, ustanowiono:

- a) warunki ponownego wykorzystywania w Unii Europejskiej niektórych kategorii danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego;
- b) ramy dotyczące zgłaszania i nadzoru w odniesieniu do świadczenia usług pośrednictwa danych;
- c) ramy dotyczące dobrowolnej rejestracji podmiotów, które gromadzą i przetwarzają dane udostępniane z pobudek altruistycznych; oraz
- d) ramy dotyczące ustanowienia Europejskiej Rady ds. Innowacji w zakresie Danych.

² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5F591380>, dostęp: 31.01.2024 r.

Celem przedmiotowego rozporządzenia jest zwiększenie poziomu wymiany danych. Cel ten realizowany ma być także w odniesieniu do danych wykorzystywanych na potrzeby działalności badawczej. Prawodawca unijny dostrzega, że niektóre kategorie danych, w tym dane osobowe znajdujące się w publicznych bazach danych często nie są udostępniane, nawet na potrzeby działalności badawczej lub innowacyjnej prowadzonej w interesie publicznym, ze względu na to, że charakter tych danych powoduje konieczność spełnienia pewnych technicznych i prawnych wymogów proceduralnych przed ich udostępnieniem. Spełnienie takich wymogów jest zazwyczaj czasochłonne i wymaga specjalistycznej wiedzy. Stąd też dane takie są wykorzystywane w niewystarczającym stopniu. Z uwagi na to, **prawodawca unijny dostrzegł potrzebę ułatwienia podmiotom prywatnym i publicznym wykorzystywania danych na potrzeby europejskich badań naukowych i innowacji, w całej Unii, poprzez stworzenie jasnych warunków dostępu do takich danych i ich wykorzystywania** (motyw 6 rozporządzenia). W rozporządzeniu wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewniać wsparcie podmiotom sektora publicznego, aby optymalnie wykorzystywały one techniki umożliwiające przeprowadzanie analiz baz danych zawierających dane osobowe, takie jak anonimizacja, prywatność różnicowa, uogólnienie, ukrywanie i randomizacja, wykorzystywanie danych syntetycznych lub podobne metody oraz inne najnowocześniejsze metody zachowania prywatności, które mogą przyczynić się do przetwarzania danych w sposób bardziej przyjazny dla ochrony prywatności, a tym samym dzieliły się jak największą ilością danych (motyw 7 rozporządzenia). Z kolei zgodnie z motywem 15 rozporządzenia, rozporządzenie to winno ustanawiać warunki ponownego wykorzystywania danych chronionych mające zastosowanie do podmiotów sektora publicznego wyznaczonych jako podmioty właściwe na podstawie prawa krajowego do udzielania lub odmowy udzielania dostępu do celów ponownego wykorzystywania, przy czym warunki te powinny pozostawać bez uszczerbku dla praw lub obowiązków dotyczących dostępu do takich danych. **Warunki ponownego wykorzystywania powinny być opracowywane w sposób promujący badania naukowe, tak aby przykładowo uprzywilejowanie badań naukowych było co do zasady uznawane za niedyskryminujące.** Jak wskazuje prawodawca unijny, by ułatwiać wykorzystywanie danych będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego do celów badań naukowych i zachęcać do takiego ich wykorzystywania, zachęca się podmioty sektora publicznego do opracowywania zharmonizowanego podejścia i zharmonizowanych procesów na rzecz zapewnienia łatwego dostępu do takich danych do celów badań naukowych leżących w interesie publicznym (motyw 16 rozporządzenia).

W rozporządzeniu przewidziano istnienie specjalnych organów krajowych, tj. w odniesieniu do ponownego wykorzystywania to podmiot właściwy (art. 7 rozporządzenia) i pojedynczy punkt informacyjny (art. 8 rozporządzenia), zaś w odniesieniu do działania usług pośrednictwa danych to organ bądź organy właściwe, o których stanowi art. 13 rozporządzenia, a w obszarze gromadzenia i udostępniania danych z pobudek altruistycznych mowa o organach właściwych do spraw rejestracji organizacji altruizmu danych (art. 24 rozporządzenia). Rozporządzenie przewiduje też szczegółowe warunki i zasady udostępniania danych zgromadzonych przez podmioty sektora publicznego przy jednoczesnym zapewnieniu w jak najszerszym zakresie poufności tych danych.

Analiza powołanego wyżej rozporządzenia i jego celu wskazuje na wolę prawodawcy unijnego do zapewnienia jak najszerszego i efektywnego dostępu do danych, w tym w szczególności przez osoby prowadzące badania naukowe.

Pismem z dnia 2 października 2023 r., zwróciłem się w tej sprawie do ówczesnego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W odpowiedzi z dnia 23 października 2023 r. (znak: DMP-ZA.050.18.2023.HS), Minister wskazał, że z uwagi na kończącą się kadencję Sejmu RP realizacja postulatu RPO w najbliższym terminie nie była możliwa. Mając jednak na względzie wagę zagadnienia, Minister zapewnił, że zostanie przeprowadzona analiza celowości zaproponowanych zmian legislacyjnych oraz przedstawione zostaną rozwiązania, które rozwiążą problem dostępności materiałów archiwalnych w archiwach państwowych.

Mając na uwadze fakt, że powyższy problem pozostaje niezmiennie aktualny, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy archiwalnej dla celów naukowych, w sposób umożliwiający w praktyce ich prowadzenie, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Pan Krzysztof Gawkowski
Wicepremier
Minister cyfryzacji
ePUAP
2. Pan dr hab. Maciej Mikuła, prof. UJ
Prezes PTHP
3. Pan dr hab. Piotr Pomianowski, prof. UW
Członek Zarządu PTHP
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji
Katedry i Zakłady Historii Prawa
00-927 Warszawa
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28