



**NACZELNY DYREKTOR
ARCHIWÓW PAŃSTWOWYCH**

Paweł Pietrzyk

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca

Rzecznika Praw Obywatelskich

Wasze pismo z dnia: 22.09.2022

Znak: VII.6060.12.2022.MKS

Nasz znak: DA.75.3.2022

Data: 25.10.2022

Szanowny Panie Rzeczniku,

obawiam się, że w umiarkowanym stopniu będę pomocny w kwestii kalkulacji należności za usługi archiwalne świadczone przez podległe mi jednostki organizacyjne. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych nie jest upoważniony do sprawowania szczegółowego nadzoru nad świadczeniem tego rodzaju działań podejmowanych w sieci archiwalnej. W ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r., poz. 164; dalej jako „unza”) jako usługodawcy wskazane zostały Archiwa Państwowe, natomiast przepisy kompetencyjne, które dotyczą ich zwierzchnika, działalność tę pomijają. Podlega ona zresztą unormowaniom prawa cywilnego, więc jest zasadne, że organ administracyjny nie ingeruje w zawieranie umów ani w ich realizację.

W zakresie nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wobec zamawiających usługi archiwalne, jakości świadczeń oraz rzetelności kalkulacji zdaję się na niezależnie funkcjonujące prawne mechanizmy ochrony rynku. Skarżących, którzy w takich sprawach do mnie się zwracają, przekierowuję z reguły do miejscowo właściwych rzeczników praw konsumentów.

Niemniej jednak, z uwagi na to, że korzystanie z odwzorowań materiałów archiwalnych stanowi jedną z dróg dostępu do zasobu Archiwów Państwowych, zwierzchnik

tych instytucji monitoruje świadczenie odnośnych usług, podejmuje konsultacje z dyrektorami archiwów oraz formułuje stosowne rekomendacje. Te ostatnie są zbieżne z ustawowymi zasadami ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, z tym, że zamiast rozpatrywania podań realizowane są zamówienia (zlecenia) zainteresowanych. Specyfika ta odpowiada bezwnioskowemu z zasady dostępu do materiałów archiwalnych, który wynika z przepisów unza.

Rekomendacje Naczelnego Dyrektora AP uwzględniają standard kształtowania cen na poziomie faktycznie poniesionych kosztów jednostkowych, a także naliczanie zerowych należności za wtórne kopie cyfrowe. Kwoty odpłatności za usługi archiwalne nie obejmują przy tym całości nakładów, ale tylko „koszty dodatkowe”, związane z określonym przez zainteresowanego szczególnym sposobem albo formą przekazania informacji (por. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego; Dz.U. z 2021 r. poz. 1641 i z 2022 r. poz. 1700).

Dla usług typowych są wprowadzane stosowane zryczałtowane stawki należności, uwidocznione w cennikach (dostępnych m.in. na stronach internetowych poszczególnych archiwów), ale konkretne kalkulacje uwzględniają zarazem rzeczywiste nakłady jednostkowe.

Poza tym, przedstawiam dodatkowe wyjaśnienia, mające znaczenie dla wszczętego postępowania.

Mimo osadzenia usług archiwalnych w przepisach prawa cywilnego, nie byłoby należyte zestawianie Archiwów Państwowych z „innymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług reprograficznych”. Archiwa te nie prowadzą bowiem wskazanej działalności. Ustawodawca zamierzał wprowadzić ich usługom charakter komercyjny i początkowo model taki funkcjonował. Następnie jednak przeobrażenia rygorów finansów publicznych doprowadziły do wyrugowania wszelkich aspektów rynkowych. Od lat odnośna działalność archiwów korzysta więc z normatywnego wzorca zawartego w odrębnych przepisach o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Także z innych przyczyn sytuacja, a w konsekwencji nakłady ponoszone przez archiwa oraz przez innych usługodawców w dziedzinie reprografii dokumentów nie mogą być uważane za porównywalne. Archiwa Państwowe wykonują znacznie więcej operacji niż ma

to miejsce w typowym punkcie reprograficznym. Różnica wynika w głównej mierze z rygorów ochrony zasobu archiwalnego, przejawiających się zarówno w procesach technologicznych, jak i w monitoringu obiegu dokumentacji poddawanej kopiowaniu.

Precyzuję zarazem, że wobec upowszechnionej legislatorskiej praktyki odwoływania się na zasadzie klauzuli generalnej do kategorii „kosztów dodatkowych”, w stosunku do udostępniania materiałów archiwalnych przyjmuje się odniesienie do korzystania z nich w czytelnich archiwów. Ta forma dostępu znana była ustawodawcy – jako dominująca – w momencie uchwalenia unza w 1983 r. Zasadne jest więc, by uznawać ją za związaną z niewypowiedzianym w przepisach dopełnieniem tamtej kategorii: kosztami „podstawowymi”.

Rozumiem intuicję, jaka przyświeca dezaprobie wobec cen kopii cyfrowych, gdy przewyższają ceny kserograficznych odwzorowań tych samych lub podobnych dokumentów. Powszechne jest przekonanie, że digitalizacja korzysta z technologii tańszych i bardziej wydajnych w porównaniu do tradycyjnych sposobów reprografii. W praktyce natomiast proces jednostkowego skanowania jest stosunkowo powolny, wymaga od operatora znacznej staranności, a nakłady inwestycyjne są wysokie. Ze względu na standardy ochrony zasobu oraz standardy produkcyjne Archiwa Państwowe używają specjalistycznych, drogiej urządzeń. Korzyść wyraża się natomiast w uzyskiwanej jakości.

Cytowanych przez Pana opinii skarżących na temat składników kosztów kopiowania materiałów archiwalnych nie mógłbym w żadnym razie uważać za miarodajne. Przytoczony pogląd, jakoby do produkcji skanów potrzebna była tylko energia elektryczna, a także podobne mu opinie sprawiają wrażenie co najmniej nierzetelnych. Rozsądne wydaje się więc pozostawienie ich bez komentarza.

Nie podzielam poglądu, jakoby usługi archiwalne, o których mowa w art. 16 ust. 2a unza miały związek z prawem dostępu do informacji publicznej. Interpretacje kluczowego pojęcia są wprawdzie niespójne, a ustawowa definicja (art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej; Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej jako „udip”) spotkała się z krytycznym przyjęciem w doktrynie prawa. Niemniej jednak, normatywne źródła tej regulacji wskazują na kluczowy motyw: zapewnienie przejrzystości działania władz publicznych oraz społecznej kontroli nad sprawowaniem rządów. Dodatkowo, art. 3 ust. 2

udip sprowadza gwarancje uzyskiwania informacji publicznej do „aktualnej wiedzy o sprawach publicznych”. Z tych względów składniki państwowego zasobu archiwalnego zgromadzone w Archiwach Państwowych tylko sporadycznie mogłyby być zaliczane do zakresu informacji publicznej. W znacznej bowiem części mają znaczenie wyłącznie historyczne.

Znane są mi przeciwne opinie w tej kwestii. Oponenci negują dopuszczalność uzależniania dostępu do informacji publicznej od daty wytworzenia dokumentów. Niesporne jest, że utrata łączności z bieżącymi sprawami publicznymi nie podlega automatycznemu powiązaniu z jakąkolwiek chronologiczną cezurą. Rzecz w tym jednak, że liczne dawne archiwalia takiej informacji z reguły nie zawierają. W biegu czasu utraciły walor wspierania obywatelskiej suwerenności w życiu publicznym, które toczy się w teraźniejszości, z niezbędnymi tylko odniesieniami do przeszłych zdarzeń. Niektóre archiwalia nigdy zaś go nie miały – podobnie jak dzieje się to z częścią dokumentów współcześnie powstających w sferze publicznej. Objęcie informacji gwarancjami udip wymaga zaistnienia powiązania ze sprawowaniem władzy, a także przymiotu aktualności. W systemie prawnym wyróżnia się też informację sektora publicznego, podlegającą wyrazistym regułom dostępowym – i nie ma wątpliwości, że należy do niej m.in. państwowy zasób archiwalny. Pod tym względem Archiwa Państwowe nie były nawet zdane na ustawę szczególną, bo od dawna, co najmniej pod rządami unza zajmowały się udostępnianiem i przekazywaniem zainteresowanym informacji sektora publicznego – gdy jeszcze nie była tak nazywana.

Nie jestem też w stanie przychylić się do wyводу, jakoby dopuszczalność pobierania przez Archiwa Państwowe należności za usługi archiwalne miała podstawy w orzecznictwie sądów administracyjnych. W obu przytoczonych przez Pana sprawach skargi zostały odrzucone, a więc do merytorycznych rozstrzygnięć nie doszło. W nowszej sprawie II SA/Wa 1982/21 w ogóle nie doszukałem się wątku należności za usługi archiwalne, a wyrażenie „koszt wykonania usługi” stanowi marginalny cytat z korespondencji między archiwum i skarżącym. Natomiast postanowienie sądu w sprawie II SA/Wa 290/13 zapadło pod rządami przepisów unza w brzmieniu nieobowiązującym od 16 czerwca 2016 r., a zmiana miała kluczowe znaczenie dla omawianych tu zagadnień. Istotnie wprowadzie, w uzasadnieniu sąd rozłączył pojęcia „udostępniania materiałów archiwalnych” oraz „usług archiwalnych”,

o których mowa w unza. Pogląd ten, od początku nie liczący się z wykładnią systemową ani logiczną, zyskał popularność, następnie zaś - pomimo zmiany stanu prawnego – wciąż bywa przywoływany.

Obecnie jednak unza nie pozostawia wątpliwości, że przekazywanie zainteresowanym odwzorowań materiałów archiwalnych stanowi jedną z form udostępniania tych materiałów. Dopuszczalność pobierania należności znajduje natomiast oparcie – niezależnie od przepisów prawa cywilnego regulujących świadczenie usług – we wzorcach normatywnych, których dostarczają przepisy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Zasady kształtowania opłat związanych z ponownym wykorzystywaniem informacji obszernie Pan scharakteryzował, jakkolwiek nie w oparciu o ugruntowane już prawo krajowe, a w nawiązaniu do europejskiej dyrektywy w tym przedmiocie. Nie powracam więc już do tych zagadnień, zapewniając niemniej, że są mi należycie znane, a także stosowane w działalności podległych mi jednostek organizacyjnych. Rozróżniam cyfrowe i analogowe odwzorowania materiałów archiwalnych, a także zdaję sobie też sprawę ze specyfiki kalkulowania cen za sporządzanie jednych i drugich. Jednocześnie podkreślam, że kategoria „prywatnego kopiowania”, do której powołana w Pańskim piśmie europejska dyrektywa 2001/29/WE odnosi powyższe rozróżnienie, nie ma zastosowania do Archiwów Państwowych.

Skoro należności za wykonane odwzorowania powinny odzwierciedlać rzeczywiste koszty – co archiwa mają na uwadze – zróżnicowanie cen nie powinno budzić kontrowersji. Skądinąd zresztą, stawki za podstawowe świadczenia są zbliżone w skali kraju. Działalność reprograficzna prowadzona jest niemniej w niejednakowych warunkach, obejmując dokumentację o różnym stopniu utrudnień. W świetle art. 16 ust. 2a unza każde archiwum państwowe funkcjonuje jako odrębny usługodawca. W tej roli nie występują jako ogólnokrajowa sieć podmiotów publicznych. Zadośćuczynienie oczekiwaniu, że stawki będą jednolite, miałyby znamiona zakazanej zmywy cenowej oraz zasadzie kalkulacji opartej na rzeczywistych kosztach. Z drugiej zaś strony, w planach finansowych archiwów nie są przewidziane dopłaty wyrównawcze, które pokrywałyby część kosztów świadczenia usług.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych uczestniczył w pracach legislacyjnych nad uregulowaniem zasad ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – i nie dążył do tego, by archiwa mogły powiększać kwoty należności ponad poziom kosztów, jak

ma to miejsce w przypadku muzeów. Ceny usług archiwalnych nie obejmują więc zysku.

W krajowym porządku prawnym nie istnieją opłaty za udostępnianie materiałów archiwalnych, a więc bezprzedmiotowa byłaby obawa, że nadmierna jakoby ich wysokość stanie się przeszkodą dla zainteresowanych. Gdyby natomiast chodziło o kwoty należności związanych z uzyskiwaniem dostępu za pośrednictwem kopii, to podkreślam, że w otwartych systemach teleinformatycznych można bezpłatnie korzystać, włącznie z pobraniem, z ok. 65 mln cyfrowych odwzorowań materiałów archiwalnych z zasobu Archiwów Państwowych. To zaledwie część ogromnej całości, ale programy digitalizacji objęły rodzaje dokumentów przyciągające największe zainteresowanie badaczy albo historycznie najcenniejsze. Poza tym, wtórne odwzorowania posiadanych przez archiwa kopii cyfrowych z zasady sporządzane są nieodpłatnie – m.in. z uwagi na dysproporcję między kwotami ewentualnej należności a kosztami obsługi finansowej. Nie wykluczam sporadycznych odstępstw w tym zakresie – uzasadnionych lub nie – ale nie znając konkretnych skarg, nie mógłbym zweryfikować stanu faktycznego.

Łączę wyrazy szacunku,
dr Paweł Pietrzyk

sprawę prowadzi:

