

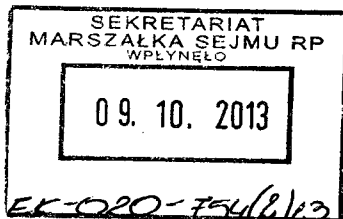


PREZES  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Do druku nr 1637

Warszawa, dnia 3 października 2013 r.

L.Prez./Org.Pr./01/010/651/2013



**Pani Ewa Kopacz**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

**Pan Wincenty Elsner**  
**Przewodniczący podkomisji nadzwyczajnej**  
**do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy**  
**o zmianie ustawy o informatyzacji**  
**działalności podmiotów realizujących**  
**zadania publiczne oraz niektórych innych**  
**ustaw**

*W imieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego - Pan Marszałek,*

W związku ze skierowanym do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, któremu nadany został nr druku 1637, uprzejmie informuję, jak niżej:

Dostrzegając doniosłość oraz istotność celów postawionych w wymienionym na wstępie projekcie, obejmującym swym zakresem również przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.; dalej: P.p.s.a.) pragnę wyjaśnić, iż projekt ten nie uwzględnia uwag Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących okresu wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, zgłaszanych wielokrotnie przez sądownictwo administracyjne w toku dotychczasowych prac legislacyjnych.

Wskazać należy, że zgodnie z postanowieniami art. 10 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

W odniesieniu do zmian w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazane *vacatio legis* dotyczy niemal wszystkich przepisów poza jedynie art. 4 pkt 1 noweli, który odnosi się do art. 12a P.p.s.a., a zatem między innymi kwestii przetwarzania akt sprawy z wykorzystaniem systemu elektronicznego

zarządzania dokumentacją (EZD): Przepis ten bowiem wchodzi w życie po upływie 36 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

Podkreślić należy, że projektowana ustawa wprowadza, w okresie trzech miesięcy od dnia jej ogłoszenia, tak bardzo istotne zmiany w procedurze sądowniczo-administracyjnej oraz praktyce sądowej, że ich realizacja w tak krótkim terminie, bez powiązania z odpowiednim oprogramowaniem informatycznym, w tym także z EZD o którym mowa w art. 12a P.p.s.a., jest niewykonalna.

Wprowadzając trzymiesięczny okres przejściowy, projektodawca nie daje sądom administracyjnym również szansy organizacyjnego przygotowania się do tych zmian. Wystarczy wskazać chociażby na potrzebę wprowadzenia odpowiedniego zabezpieczenia przechowywania skarg i innych pism, które zostaną wniesione do sądu w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a także przekazywanych sądowi przez organ administracji akt spraw, które były prowadzone w całości lub w części w postaci elektronicznej. Także sale rozpraw winny zostać odpowiednio przygotowane i wyposażone. Posługując się przykładem zauważyć należy, że korzystanie z akt w postaci elektronicznej skutkować będzie nie tylko koniecznością zapewnienia składowi orzekającemu dostępu do tych akt w trakcie rozprawy, ale również stronom, aby mogły udzielić odpowiedzi na pytania sądu związane chociażby z treścią dokumentów, czy danych w nich zawartych (mapy, dokumenty planistyczne itp.).

Nadto proponowane w projekcie utworzenie tymczasowych (na okres trzech lat) rozwiązań dodatkowo generuje niepotrzebne wielomilionowe koszty (około 6 mln zł), które - wobec realizacji równoległe prac nad nowym systemem informatycznym obejmującym wszystkie projektowane instytucje procesowe - zostaną w znacznej ich części utracone, bowiem z chwilą wdrożenia docelowego systemu przedsięwzięcie to okaże się być zbędnym.

Istotne bowiem jest to, żeby wszystkie projektowane regulacje zaczęły obowiązywać jednocześnie z wprowadzonym nowym systemem informatycznym, którego realizacja w okresie trzech lat także nie jest możliwa chociażby z następujących względów:

- 1) Dla sądownictwa administracyjnego powinien być zaprojektowany indywidualny, autorski system informatyczny, dostosowany do jego potrzeb oraz kształtującego się stanu prawnego. Ze względu na specyfikę tego sądownictwa nie może być zaś mowy o wdrożeniu do sądów

administracyjnych systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją takiego, jaki wykorzystywany jest w jednostkach administracji publicznej, którego przykładem posługuje się projektodawca. Zakres zadań, czynności i działań jakie będzie musiał realizować ten system powoduje potrzebę uwzględnienia podczas jego tworzenia znacznie bardziej zaawansowanych rozwiązań technologiczno-informatycznych, niż te obecnie stosowane w systemach informatycznych wykorzystywanych w administracji publicznej, czy też obsługujących takie rejestry jak ksiąg wieczystych, zastawów lub przedsiębiorców. Podkreślić należy, że wszystkie te rejestry, pomimo znacznie uproszczonej struktury informatycznej były realizowane w okresie ponad trzyletnim;

- 2) Poza przygotowaniem projektu, w okresie trzech lat sądy administracyjne miałyby zostać zobligowane do zlecenia wykonania projektu, co poprzedzone musi być wyłonieniem wykonawcy we właściwym trybie zamówień publicznych, oraz wdrożenia wykonanego nowego systemu informatycznego;
- 3) Trzeba też mieć na uwadze konieczność przeprowadzenia przed wdrożeniem tego systemu szkolenia kadry oraz uzupełnienia koniecznego sprzętu i urządzeń elektronicznych potrzebnych dla sprawnego funkcjonowania systemu. Niezbędne jest również uwzględnienie co najmniej półrocznego okresu testowego dla nowego systemu, po upływie którego trzeba będzie przewidzieć dodatkowy okres czasu na korektę i uzupełnienie systemu.

Zauważyć nadto należy, że do projektowania systemu można będzie przystąpić najwcześniej w momencie przyjęcia przez ustawodawcę proponowanych zmian oraz zdefiniowania – określenia w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach poszczególnych, istotnych elementów systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją, który stanowić będzie integralną część nowego systemu informatycznego sądownictwa administracyjnego.

Jednocześnie chciałbym zauważyć i wyjaśnić, że niepodjęcie do dnia dzisiejszego prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach definicji systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją - które to prace, jak wskazywał projektodawca, toczyć się miały równoległe z pracami nad projektem ustawy o

*zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw - skutkuje tym, że przedłożony projekt dotyczący zmian przepisów P.p.s.a. odnosi się do przyszłego, o nieznannej treści, aktu prawnego.*

Przyjęcie ustawowej definicji systemu EZD jest warunkiem koniecznym przystąpienia przez sądy administracyjne do działań mających na celu wyposażenie je w ten system. Jak wskazano powyżej, dla wprowadzenia przez sądy administracyjne systemu EZD przewidziano trzyletni okres przejściowy. Okres ten zacznie biec po ogłoszeniu przedmiotowej ustawy, niezależnie od tego, kiedy wskazana definicja znajdzie się w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. A zatem, w razie opóźniania się prac legislacyjnych nad wprowadzeniem definicji EZD do ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach może dojść do sytuacji, w której wskazany okres przejściowy nie zostanie zachowany, gdyż definiowane pojęcia ukażą się w ustawie uchwalonej po wejściu w życie nowelizacji *ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.*

W świetle powyższych argumentów oraz przedstawionej skali inwestycji związanej z wdrożeniem w sądach administracyjnych nowego systemu Informatycznego, w tym także EZD, niezbędnego do realizacji zadań objętych przedmiotową nowelizacją, którą to skalę dodatkowo potwierdza wielkość kosztów wprowadzenia proponowanych rozwiązań wynosząca według obecnych szacunków 37,6 mln zł., najbardziej optymalnym terminem dla realizacji zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w aspekcie jej informatyzacji, byłby okres 4-5 lat.

Pośpiech we wprowadzaniu zmian objętych projektem ustawy, niedopracowanie i wcześniejsze nieprzetestowanie systemu informatycznego może spowodować dezorganizację sprawnie funkcjonującego sądownictwa administracyjnego, a w rezultacie utrudnienia dla podmiotów, których sprawy są rozstrzygane przed sądami administracyjnymi. Należy bowiem zauważyć, że średni okres oczekiwania w wojewódzkich sądach administracyjnych na rozpoznanie sprawy, liczony od momentu wpłynięcia skargi do sądu do wyznaczenia rozprawy wynosi 3-4 miesiące. W związku z tym, że wojewódzkie sądy administracyjne najczęściej rozpoznają sprawę na jednej rozprawie większość skarg administracyjnych rozstrzygana jest w tym właśnie terminie. Na marginesie wskazać

należy, że w całym europejskim sądownictwie administracyjnym nie ma innych sądów administracyjnych, które by rozpatrywały sprawy w tak krótkim okresie.

Okoliczności te dodatkowo uzasadniają potrzebę wydłużenia *vacatio legis* dla wdrożenia nowego systemu informatycznego w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Podsumowując, pragnę raz jeszcze podkreślić, że prezentowany w obecnym kształcie projekt, bez wprowadzenia sygnalizowanych powyżej zmian, uniemożliwi wdrożenie przez sądownictwo administracyjne projektowanych regulacji.

Nadto wprowadzenie proponowanych rozwiązań, nie będących powiązanych z jednoczesnym wdrożeniem nowego systemu Informatycznego, nie gwarantuje stronom prawidłowego przebiegu postępowania sądowniczoadministracyjnego, lecz prowadzi do faktycznego skomplikowania obecnie stosowanych procedur, naruszając tym samym konstytucyjną zasadę prawa do sądu, która nie może być ograniczana przez przyjmowanie rozwiązań w istocie tylko pozornie ułatwiających dostęp do sądu.

Mając powyższe na uwadze oraz kierując się potrzebą zapewnienia na poziomie profesjonalnym, nie tworzącym sytuacji konfliktowych i spornych w toku prowadzonych postępowań sądowych, wprowadzenia do procedury sądowniczoadministracyjnej projektowanych zmian, pragnę raz jeszcze zauważyć, że najbardziej optymalnym okresem na wdrożenie w sądownictwie administracyjnym całości proponowanych regulacji jest okres 4-5 lat.

z wyjątkiem, co do tego - ocenił

PREZES  
Naczelnego Sądu Administracyjnego

prof. Roman Hauser