



Business Centre Club

Warszawa, 1 kwietnia 2019 r.

BCC PROPONUJE

dotyczy: *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw*

Głównym celem i założeniem *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw* jest, zgodnie z uzasadnieniem do projektu, dostosowanie przepisów ustawy do wymogów wynikających z informatyzacji w zakresie niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania elektronicznego postępowania sądowo-administracyjnego i ma na celu umożliwienie wszystkim sądom administracyjnym pełne wdrożenie systemu teleinformatycznego do kompleksowej obsługi tego postępowania. Oprócz powyższego, jest to także ujednolicenie przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie informatyzacji postępowania z przepisami innych procedur sądowych.

Zdaniem BCC, projekt zasługuje na generalnie pozytywną ocenę w odniesieniu do planowanych zmian ujednolicających procedury sądowe oraz doprecyzowujących uprawnienia radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Szczegółowej analizy wymagają zaproponowane w nim zmiany o niejednorodnym charakterze oraz niejednorodnej funkcji (zmiany doprecyzowujące, zmiany merytoryczne, zmiany dotyczące informatyzacji i cyfryzacji). Mając na uwadze powyższe, projekt wymaga dalszych prac i odsunięcia jego wejścia w życie na czas przygotowania i przetestowania niezbędnych systemów informatycznych.

Szczegółowa analiza

Z aprobatą można odnieść się do zaproponowanej w projekcie zmiany art. 45 ustawy w kontekście postulowanego zapewnienia spójności regulacji Ustawy z innymi procedurami sądowymi. W istocie planowana zmiana zbliża brzmienie art. 45 Ustawy do art. 125 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, jednak nie wydaje się by stanowiła istotną zmianę merytoryczną. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, zmiana o której mowa ma pełnić funkcję podkreślenia zasadniczo ustnego charakteru postępowania na rozprawie.

Negatywnie odnosimy się do proponowanej w projekcie zmiany art. 46 § 2 ustawy. W zdecydowanej większości zmiana ta ma charakter technicznego podziału dotychczasowej jednostki

redakcyjnej na odrębne jednostki – ustępy i litery. W tym zakresie zmiana mogłaby się przyczynić do poprawy czytelności przepisu, jednak nie jest bezwzględnie wymagana.

Na negatywną ocenę zasługuje jednak nadmierna i nieuzasadniona rozbudowa wymogów pierwszego pisma procesowego w art. 46 § 2 ustawy.

W projekcie rozbudowano wymogi formalne o numer PESEL strony oraz numer PESEL pełnomocnika, niezależnie od tego czy jest on pełnomocnikiem prywatnym (np. pracownikiem) czy pełnomocnikiem profesjonalnym. W szczególności w przypadku pełnomocników profesjonalnych całkowicie zbędnym i bezzasadnym jest wymaganie wskazywania przez nich numeru PESEL w sytuacji gdy powszechnie identyfikowani są przy wykonywaniu czynności zawodowych numerem wpisu na listę odpowiedniego samorządu zawodowego.

Wymogi formalne rozbudowano również o wymóg by w pierwszym piśmie w sprawie wskazać *„numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej (NIP) strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania”*. Ten wymóg również należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Po pierwsze, przepis jest sformułowany w sposób nieczytelny i niezrozumiały jako wielokrotnie złożony równoważnik zdania, przy czym zastosowane alternatywy łączne i rozłączne oraz interpunkcja mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. **Dla przeciętnego odbiorcy nie będzie jasne w jakich wypadkach należy wskazać numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w jakich numer REGON lub numer identyfikacji podatkowej (NIP) albo inny numer rejestrowy.**

Wydaje się, że projektodawca, w proponowanym art. 46 § 2 ust. 1 lit. c) miał na myśli zobowiązanie każdej strony do wskazania numeru w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w razie jego braku numeru REGON albo numeru w innym rejestrze lub ewidencji. W takim wypadku dla stron nieprowadzących działalności gospodarczej przepis ten będzie w zasadzie powtórzeniem wcześniejszego wymogu wskazania numeru PESEL i stanowić będzie *superfluum*. **Dla stron prowadzących działalność gospodarczą przepis będzie budził natomiast istotne wątpliwości jeśli strona taka nie podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego.** Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, że strona nie jest wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego, nie wskazuje numeru REGON (skoro może wskazać inny) i wskazuje na przykład numer w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (BDO). W takiej sytuacji dojdzie do zupełnie niepotrzebnego zamieszania w postępowaniu. Dodatkowy problem wystąpi jeśli strona wskaże numer w oficjalnym rejestrze bądź ewidencji, ale który nie jest publicznie dostępny (na przykład numer wpisu na listę podmiotów koncesjonowanych w danej branży). Zaproponowany przepis nie wyklucza takich sytuacji, a mogą one negatywnie wpłynąć na tok i sprawność postępowania w szczególności poprzez konieczność ustalania, czy numer ten jest prawidłowy, poprzez kierowanie zapytań do odpowiednich organów prowadzących rejestry. Ponadto, projekt całkowicie pomija postulowane od dawna i implementowane w praktyce (choćby powoływane w uzasadnieniach ustawy prawo przedsiębiorców i ustaw merytorycznie powiązanych z ustawą prawo przedsiębiorców) stopniowe odchodzenie od posługiwania się numerem REGON na rzecz chociażby numeru identyfikacji podatkowej (NIP).

W zaproponowanym art. 46 § 2 ust. 1 lit. c) ustawy nie jest ponadto jasne jaki podmiot i w jakich sytuacjach jest zobowiązany do wskazania numeru identyfikacji podatkowej (NIP). Wymóg posługiwania się NIP dotyczy bowiem strony „*wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania*”. Jeżeli strona wnosząca pismo jest osobą fizyczną, to wydaje się że jest uprawniona ale nie zobowiązana do wskazania numeru identyfikacji podatkowej jeśli taki posiada. Jeśli strona nie jest osobą fizyczną, dla ustalenia wymogu wskazania numeru identyfikacji podatkowej konieczne jest uprzednie ustalenie, czy podlega ona obowiązkowi wpisu w innym „właściwym” rejestrze lub ewidencji oraz czy jest obowiązana do posiadania numeru identyfikacji podatkowej. Jeśli strona taka nie podlega wpisowi oraz posiada NIP, jest zobowiązana do jego wskazania – i wydaje się, że jest to jedyny przypadek obowiązkowego wskazania NIP. Jeśli strona nie jest osobą fizyczną, nie podlega wpisowi do innego rejestru, oraz nie posiada numeru identyfikacji podatkowej, to wydaje się, że nie jest zobowiązana do wskazania jakiegokolwiek numeru w piśmie. **Jeśli natomiast strona nie jest osobą fizyczną, podlega wpisowi do innego rejestru (ale na przykład nie została jeszcze wpisana), oraz nie posiada numeru identyfikacji podatkowej to właściwie nie jest w stanie spełnić wymogu formalnego z proponowanego art. 46 § 2 ust. 1 lit. c.** Przykładem może być spółka prawa handlowego w organizacji. Spółka taka podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, ale nadanie numeru KRS wymaga czasu. Podobnie, spółce zostanie nadany numer REGON oraz NIP, ale nie następuje to natychmiast. Spółka w organizacji może natomiast występować w obrocie, wobec czego niewykluczone jest, że może pojawić się po jej stronie potrzeba wystąpienia w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W takim wypadku, spółka w organizacji nie będzie w stanie spełnić wymogu formalnego wskazania któregoś z numerów rejestrowych, a projekt nie przewiduje rozwiązania tego problemu. Ponadto, mając na uwadze, że proponowany przepis proponowanego art. 46 § 2 ust. 1 lit. c. sformułowany jest niejasno, nie jest wykluczone przyjęcie, że zdanie drugie, dotyczące numeru identyfikacji podatkowej, interpretowane będzie w inny sposób niż opisany powyżej. Zastosowana interpunkcja w równoważniku zdania „*numer identyfikacji podatkowej (NIP) strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania*” nie wyklucza bowiem przyjęcia, że obowiązek wskazania numeru identyfikacji podatkowej występuje wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1. strona jest obowiązana do posiadania NIP (*jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania*), 2. strona nie jest osobą fizyczną (*niebędąca osobą fizyczną*) niebędącą obowiązana do wpisu w rejestrze lub ewidencji (*która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji*). Przesłanka 2., mając na uwadze zastosowaną interpunkcję oraz podwójne zaprzeczenie, byłaby wtedy spełniona jeśli strona: 1. byłaby osobą fizyczną będącą obowiązana do wpisu w rejestrze lub ewidencji (np. PESEL), lub 2. nie byłaby osobą fizyczną. Mając na uwadze zasygnalizowane powyżej problemy, jeśli projekt ma zawierać zobowiązanie do wskazywania numerów rejestrowych, **BCC proponuje gruntowne przeformułowanie tego przepisu i jego doprecyzowanie.**

Propozycję rozszerzenia katalogu pełnomocników uprawnionych do poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentów o radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa należy przyjąć z aprobatą, jako przepis doprecyzowujący. Zmiana ta może przynieść korzystny efekt w postaci zmniejszenia ewentualnych wątpliwości co do zakresu uprawnień radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w odniesieniu do wyraźnego przepisu art. 31 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa przewidującej uprawnienie o którym mowa. Podobnie, pozytywnie można ustosunkować się do pozostałych przepisów

doprecyzowujących zrównanie uprawnień radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z uprawnieniami innych pełnomocników profesjonalnych w postępowaniu sądowo-administracyjnym (tj. zmianę art. 66 § 1, 70, 205 Ustawy). **Zmiany te, jakkolwiek w znacznej części stanowiące powtórzenie lub powielenie kompetencji zawartych w ustawie o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, w praktyce mogą ułatwić pełnienie roli procesowej przez radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Będą one minimalizować ewentualne ryzyko innej interpretacji i w tym kontekście mogą być uznane za korzystne.**

Ogólnie z aprobatą należy odnieść się do zawartych w projekcie ustawy modyfikacji przepisów w zakresie w jakim rozszerzają one możliwości stosowania technik cyfrowych i informatycznych w postępowaniu. Zasadniczo pozytywnie ocenić można w związku z tym propozycje zmian art. 54, 66 § 1a, 75, 100, 101, 137, 143, 156, 286 ustawy. Jakkolwiek nie jest to przedmiotem regulacji projektu, należy zwrócić uwagę, że zakładana integracja informatycznych rozwiązań technicznych w postępowaniu wydaje się bardzo głęboka. Wobec tego, już poza projektem, **konieczne jest rozważne i kompletne przygotowanie odpornego na awarie, odpowiednio zabezpieczonego i odpowiadającego wymogom postępowania systemu teleinformatycznego.** Zakładana cyfryzacja postępowania, zwłaszcza wobec proponowanych w opiniowanym projekcie ustawy zmian w postaci elektronicznych akt, orzeczeń, protokołów, notatek i innych, może (jeśli system teleinformatyczny nie będzie w pełni sprawny i odpowiedni) przyczynić się do spowolnienia postępowań, np. z uwagi na konieczność prowadzenia „podwójnych” akt, zamiast do ich przyspieszenia i optymalizacji. Cyfryzacja postępowania sądowo-administracyjnego wiąże się zatem z bardzo znacznymi i trudnymi do uniknięcia lub minimalizacji zagrożeniami. Jakkolwiek, w opinii BCC, cyfryzacja postępowania jest logicznym następstwem rozwoju technologicznego, to powinna ona być przeprowadzona ze szczególną starannością i ostrożnością, z udziałem ekspertów z wielu dziedzin. Zdaniem BCC, zaproponowane w projekcie ustawy zmiany zasadniczo mogą być korzystne, jednak opinia ta uzależniona jest od warunku, że wprowadzone rozwiązania techniczne okażą się odpowiednie. Proponowana nowelizacja ustawy ma przy tym jedynie charakter kroku na drodze do cyfryzacji postępowania z uwagi na swój znacząco ograniczony zakres.

Krytycznie odnosimy się do proponowanej w projekcie daty jego wejścia w życie – 31 maja 2019 roku. Mając na uwadze stan prac nad projektem, a także stan aktualnie funkcjonujących systemów teleinformatycznych w organach państwowych, urzędach i sądach, termin ten jest znacznie zbyt krótki. Zmiany niedotyczące cyfryzacji zawarte w projekcie nie są na tyle doniosłe by przyspieszać jego wejście w życie, pomimo braku technicznych warunków do stosowania zmian dotyczących cyfryzacji. W związku z tym, **BCC proponuje by data wejścia w życie projektu uwzględniała stan przygotowania organów i sądów na cyfryzację**, co oznacza znaczące wydłużenie terminu w stosunku do proponowanego.

Kontakt do eksperta:

dr Łukasz Bernatowicz

ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych, minister infrastruktury w Gospodarczym Gabinecie Cieni BCC, członek RDS, członek Rady Zamówień Publicznych
tel. 502 066 619

e-mail: lukasz.bernadowicz@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński

rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC

tel. 602 571 395, 22 58 26 113

e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski.

Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>, więcej: <http://www.bcc.org.pl> oraz: <http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club>