



# SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

**Do druku nr 3000**

Warszawa, dnia 1 września 2026 r.

BSA.III.021.25.2026

Szanowny Pan  
Dariusz Salamonczyk  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 sierpnia 2026 r., znak: SPS-III.020.251.4.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

*Z poważaniem,*

SSN Zbigniew Kapiński  
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.251.6.2026

Data wpływu 02.09.26v.



BSA III.021.25.2026

## Uwagi

do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach

### Wprowadzenie

Pismem z dnia 7 sierpnia 2026 r., SPS-III.020.251.4.2026, Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

### Główne założenia projektu

Przedstawiony Sądowi Najwyższemu do opiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach ma na celu – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – nadanie odwzorowaniom cyfrowym dokumentów sporządzonych w postaci innej niż elektroniczna (czyli papierowych) w podmiotach korzystających z systemów teleinformatycznych do elektronicznego zarządzania dokumentacją, zwanych systemami EZD, wartości dowodowej i historycznej, pod warunkiem spełnienia określonych w ustawie warunków technicznych i formalnych. Projekt rozstrzyga także od dawna nierozwiązany problem statusu prawnego dokumentacji papierowej przechowywanej w tzw. składach chronologicznych, czyli zbiorach dokumentów papierowych, z których wykonano odwzorowania cyfrowe wprowadzone do systemu EZD. Podstawowym problemem, który projekt ma rozwiązać, jest brak formalnej podstawy prawnej do traktowania całości dokumentacji elektronicznej zgromadzonej w systemach EZD jako wyłącznej i wiarygodnej dokumentacji przebiegu i rozstrzygania spraw, co dotychczas powodowało, wskazane wyraźnie w dołączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji, ryzyko negowania przez różne podmioty wiarygodności odwzorowań cyfrowych.

Drugim istotnym problemem jest narastające, kosztowne obciążenie jednostek administracji publicznej związane z obowiązkiem długotrwałego przechowywania oryginałów papierowych w składach chronologicznych, mimo że sprawy są faktycznie prowadzone elektronicznie. Najistotniejszą, jak się wydaje, regulację projektu stanowi art. 6 ust. 1g, zgodnie z którym odwzorowanie cyfrowe zastępuje dokument papierowy i jest z nim tożsame jako źródło informacji o wartości dowodowej i historycznej, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki: zostało wykonane zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 5 ust. 2b pkt 1, zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym upoważnionej osoby lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną podmiotu sporządzającego odwzorowanie oraz jest ewidencjonowane i przechowywane z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego odpowiadającego wymaganiom określonym w art. 6 ust. 1a. Opatrzenie odwzorowania podpisem lub pieczęcią (projektowany art. 6 ust. 1h) jest równoznaczne z potwierdzeniem przez podmiot sporządzający, że dane odwzorowanie spełnia wskazane warunki formalne. Projektowany art. 6 ust. 1a ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (dalej jako: ustawa) wprowadza rozbudowany,

wielopunktowy katalog wymagań, jakie musi spełniać system teleinformatyczny wykorzystywany do dokumentowania spraw. System musi między innymi zapewniać integralność treści dokumentów i metadanych, zabezpieczać przed zmianami w dokumentach spraw załatwionych, zabezpieczać przed nieuprawnionym usunięciem dokumentów, zapewniać stały dostęp do dokumentów i możliwość ich wyszukiwania, identyfikować użytkowników i dokumentować dokonywane przez nich zmiany, umożliwiać odczytanie dokumentów bez zniekształceń, wspierać czynności związane z brakowaniem dokumentacji niearchiwalnej oraz przekazywaniem materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, a także zapewniać ochronę danych osobowych zgodnie z RODO.

Projektowany art. 6 ust. 1n ustawy wprowadza zasadę, że dokumentacja papierowa gromadzona w składzie chronologicznym, dla której wykonano pełne odwzorowanie cyfrowe, jest przechowywana przez okres dwóch lat, licząc od 1 stycznia roku następującego po roku jej zgromadzenia, po czym może zostać zniszczona (wybrakowana) w trybie określonym w przepisach wykonawczych. Analogiczną zasadę wprowadzono w art. 6 ust. 1o dla dokumentów zapisanych na informatycznych nośnikach danych, w całości skopiowanych do systemu teleinformatycznego. Projektowany art. 6 ust. 1s–1zh ustawy opisuje szczegółowy tryb przekazywania dokumentów elektronicznych stanowiących materiały archiwalne do właściwych archiwów państwowych. Przekazanie na wieczyste przechowanie następuje po 10 latach, z uwagi na ryzyko utraty dostępności technologii odtwarzania danych elektronicznych w dłuższym horyzoncie czasowym.

Materiały archiwalne muszą być podpisane, jak szczegółowo wskazano w uzasadnieniu projektu (s. 10), bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem, dołączonym jako osobny plik w formacie XAdES, a suma kontrolna generowana algorytmem SHA-2 (256 bitów) w formacie hex lub base64 musi być zapisana w pliku tekstowym kodowanym w UTF-8. Sposób przekazania jest uzgadniany między dyrektorem właściwego archiwum państwowego a podmiotem przekazującym.

Projekt modyfikuje także regulacje dotyczące dotychczasowych upoważnień do wydania rozporządzeń. Zaproponowano uchylenie art. 5 ust. 2b ustawy upoważniającego ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania rozporządzenia, a projektowany art. 5 ust. 2ba ustawy zawiera rozwiązanie, na podstawie którego minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, wyda rozporządzenie określające minimalne wymagania techniczne dla odwzorowań cyfrowych oraz zasady zabezpieczania materiałów w składach chronologicznych i informatycznych. Artykuł 2 projektu ustawy uznaje za odwzorowania cyfrowe w rozumieniu nowej ustawy również odwzorowania wykonane przed dniem jej wejścia w życie, jeżeli sporządzono je z wykorzystaniem systemu odpowiadającego wymogom art. 6 ust. 1a. Projektowany artykuł 3 ustawy nakłada obowiązek dostosowania niespełniających wymogów systemów teleinformatycznych w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Projektowany artykuł 4 ustawy wyłącza stosowanie przepisów o dwuletnim okresie przechowywania (art. 6 ust. 1n i 1o) do dokumentacji sporządzonej przed dniem 20 stycznia 2011 r. – datą wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów regulującego instrukcję kancelaryjną i wprowadzającego pojęcie składu chronologicznego. Projektowany artykuł 5 ustawy przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## Uwagi do zmian

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach może mieć istotny wpływ na funkcjonowanie sądów powszechnych, a także w pewnym stopniu Sądu Najwyższego. Natomiast rozwiązania zawarte w projekcie wydają się nie być wystarczające do tego, by uniknąć problemów ze stosowaniem regulacji zawartych w projekcie. Zauważyć trzeba, że najistotniejsze z perspektywy sądów rozwiązanie zawiera przywołany już wcześniej, projektowany art. 6 ust. 1 g, przewidujący, że: „Odwzorowanie cyfrowe, o którym mowa w ust. 1f, zastępuje dokumenty sporządzone w postaci innej niż elektroniczna i jest z nią tożsame jako źródło informacji o wartości dowodowej i historycznej, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) zostało wykonane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 5 ust. 2ba pkt 1;
- 2) zostało opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym upoważnione osoby lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu lub jednostki organizacyjnej sporządzających odwzorowanie cyfrowe;
- 3) jest ewidencjonowane i przechowywane z wykorzystaniem systemu, o którym mowa w ust. 1a”.

Jak wskazano w treści dołączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji: „Po wejściu w życie projektowanych regulacji będzie możliwe wykorzystanie kompletnej dokumentacji elektronicznej w kontaktach podmiotów stosujących systemy EKD z sądami, w tym z sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi”. Konkluzja ta budzi jednak istotne wątpliwości. Zauważyć trzeba, że np. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje w art. 243<sup>1</sup> możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego zawierającego tekst, a art. 308 k.p.c., dowodu z dokumentu zawierającego np. obraz lub dźwięk (por. szerzej wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2022 r., I ACa 683/21; M. Nowak, *Dokument elektroniczny w postępowaniu cywilnym*, Studia Iuridica Toruniensia, Tom XXXI, s. 245 i n.; B. Kaczmarek-Templin, *Typologia dokumentów elektronicznych i przeprowadzanie z nich dowodów*, Przegląd Prawa i Administracji, 2023, s. 57 i n.; N. Krej, *Dowody elektroniczne w kontekście przedstawianego wniosku dowodowego o ich przeprowadzenie*, Przegląd Prawa i Administracji 2023, s. 109 i n.; J. Gołaczyński, *Dowód z dokumentu po nowelizacji kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego z 10.07.2015 r.*, Rejent 2016, nr 11, s. 9 i n.; M. Rusiński, *Dowód z dokumentu elektronicznego i wydruku w procesie cywilnym w świetle znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 2017, nr 2, s. 61 n.). Możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu elektronicznego istnieje także w postępowaniu karnym (por. np. P. Czarnecki, *Specyfika dowodu cyfrowego w postępowaniu karnym*, [w:] *Nowoczesny e-proces karny. Między teraźniejszością a przyszłością*, (red.) P. Czarnecki, S. Głogowska, Warszawa 2024, s. 33 i n.). W orzecznictwie utrwalony jest przy tym pogląd, że dowód przeprowadza się z konkretnego dokumentu zawartego w aktach (sądowych, administracyjnych) a nie z akt jako całości (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2013 r., III CSK 6/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2008 r., III CSK 344/07). O ile przepisy dotyczące postępowania przed sądem administracyjnym zawierają szereg rozwiązań dotyczących digitalizacji postępowania (por. szczegółowo na ten temat D. Zalewski, *Elektronizacja postępowania sądowego*, Monitor Podatkowy 2020, nr 1, s. 17 i n.), to podobnych rozwiązań brakuje np. w kodeksie postępowania cywilnego. W postępowaniu cywilnym może zaistnieć potrzeba przeprowadzenia dowodu z akt administracyjnych a problem powstałby wówczas, gdyby kierując się rozwiązaniami (uchwalonego w przyszłości) projektu, organ podjął próbę przesłania

dokumentów w postaci cyfrowej. Brak jest bowiem w kodeksie postępowania cywilnego odpowiednika art. 54 § 2 zd. 1 p.p.s.a., który stanowi: „§ 2. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania”. Zwrócić uwagę należy także na akt wykonawczy do tego przepisu – Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego (Dz. U. z 2029 r. poz. 1003), którego § 7 i 8 stanowią: „§ 7. 1. Akta sprawy prowadzone w postaci elektronicznej przekazuje się jako wyodrębniony z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją, w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, zbiór dokumentów obejmujących akta sprawy, zwany dalej „paczką eADM”. 2. Paczka eADM zawiera: 1) dokumenty elektroniczne z uwzględnieniem ich podpisów elektronicznych; 2) odwzorowania cyfrowe dokumentów sporządzonych w postaci papierowej; 3) protokoły i adnotacje z czynności postępowania mających znaczenie dla sprawy lub ich odwzorowania cyfrowe; 4) odwzorowania cyfrowe kopert dokumentów otrzymanych w postaci papierowej; 5) odwzorowania cyfrowe potwierdzeń odbioru i doręczenia dokumentów doręczanych w postaci papierowej; 6) urzędowe poświadczenia odbioru. 3. Paczka eADM nie zawiera: 1) wersji roboczych dokumentów; 2) informacji o dekretacjach dokumentu wykonanych w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. 4. Paczkę eADM oraz dokumenty, o których mowa w ust. 2, opatruje się metadanymi zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2019 r. poz. 553 i 730). 5. Zgromadzone w paczce eADM odwzorowania cyfrowe uwierzytelnia się w sposób, o którym mowa w § 3 ust. 4. 6. Paczkę eADM przed przekazaniem do sądu uwierzytelnia się w sposób, o którym mowa w § 3 ust. 4. 7. Do paczki eADM stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 5 ust. 2c ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach w zakresie wymogów dotyczących struktury i formatu zapisu materiałów archiwalnych przekazywanych do archiwów państwowych. § 8. W przypadku gdy ze względów technicznych skarga lub odpowiedź na skargę sporządzona w formie dokumentu elektronicznego, lub paczka eADM nie może zostać przekazana do elektronicznej skrzynki podawczej sądu, organ przekazuje skargę, odpowiedź na skargę lub paczkę eADM zapisaną na informatycznym nośniku danych”.

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy nie zawiera rozwiązań proceduralnych odnoszących się do kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania karnego. Proponowana zmiana legislacyjna dotyczy wyłącznie statusu dowodowego materiałów z systemów EZD. Brak regulacji proceduralnych stawia pytania o przekazywanie do sądów powszechnych materiałów przez organy korzystające z systemu EZD. Uregulowanie mocy dowodowej odwzorowań cyfrowych powinno umożliwić przekazywanie do sądów powszechnych kompletnych akt spraw prowadzonych elektronicznie bez konieczności dołączania poświadczonych kopii dokumentów papierowych. Wydaje się jednak, że bez zmian w k.p.c. i k.p.k., założone regulacje mogą nie uzyskać zakładanego przez projektodawców wpływu na postępowania sądowe. Na problem ten zwracał także uwagę Minister Sprawiedliwości w toku opiniowania projektu, w piśmie z dnia 31 października 2024 r., DL-VIII.454.183.2024, proponując usunięcie regulacji przewidującej, że odwzorowanie cyfrowe jest tożsame jako źródło informacji o wartości dowodowej w odniesieniu do dokumentów sporządzonych w postaci innej niż elektroniczna”. Alternatywą może być wprowadzenie nowych rozwiązań do k.p.c. i k.p.k. po obszernych analizach skutków tych rozwiązań i z odpowiednimi

okresami przejściowymi, pozwalającymi na dostosowanie rozwiązań technicznych w sądach powszechnych. Trzeba także pamiętać, że wprowadzie Sąd Najwyższy jako sąd prawa nie prowadzi co do zasady postępowania dowodowego (na temat możliwości przeprowadzenia dowodu przez Sąd Najwyższy por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2005 r., III CK 550/04; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2016 r., I PK 45/15), to jednak przekazane przez organ materiały stanowiłyby część akt. Zgodnie z art. 96a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 622): § 1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1 pkt 1–3, tworzy się akta. Akta są tworzone w postaci papierowej. § 2. Akta są przetwarzane w postaci papierowej oraz z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach”. Zauważyć zarazem trzeba, że w świetle tego przepisu jest niezrozumiałe, dlaczego w Ocenie Skutków Regulacji dołączonej do opiniowanego projektu wymieniono jedynie sądy powszechne i sądy administracyjne, ale nie Sąd Najwyższy.

### Konkluzje

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach ma na celu wdrożenie ważnych zmian związanych z procesami digitalizacji odnoszącymi się do systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją EKD i zapewnieniem sporządzanym odwzorowaniom cyfrowym wartości dowodowej równej oryginałom. Projekt ten, ze względu na swój istotny wpływ na sądownictwo powszechne i brak zawarcia w nim rozwiązań proceduralnych dotyczących kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania karnego (wraz ze stosownymi przepisami przejściowymi) wymaga przeprowadzenia dalszych analiz i zmian. Analizie powinien podlegać – w świetle art. 96a § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym – także wpływ projektowanych regulacji na Sąd Najwyższy, która to kwestia została pominięta w Ocenie Skutków Regulacji, dołączonej do opiniowanego projektu.