

INFORMATYZACJA POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO A ZASADA RÓWNOŚCI STRON (WYBRANE ZAGADNIENIA)

PIOTR PIETRASZ¹

1. Zasada równości została określona przez Profesora Smoktunowicza jako jedna z wysoko cenionych wartości, które wynikają z Konstytucji RP. Profesor podkreślił, że owe wysoko cenione wartości nie powinny być tylko elementami dekoracyjnymi w naszym systemie prawnym, lecz powinny być rzeczywistością prawną. Rzeczywistość tę, zdaniem Profesora, tworzą natomiast ustawy zwykłe oraz praktyka ich stosowania.²

W referacie zwrócono uwagę na pewne aspekty wywodzącej się z konstytucyjnej zasady równości – zasady równości stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym w kontekście regulacji dotyczących informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, wprowadzonych ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.³

Rozwiązania zawarte w tym akcie prawnym mogą posłużyć jako przykład, kiedy to zasada równości staje się ową rzeczywistością prawną ukształtowaną w ustawie zwykłej.

2. W doktrynie wskazuje się, że zasada równości stron (równouprawnienie stron) oznacza, że każda ze stron ma zagwarantowane jednakowe środki ochrony i jednakową możliwość ich wykorzystania poprzez podejmowanie odpowiednich czynności procesowych.⁴ Podkreślenia wymaga, że zasada równości stron nie została wprost sformułowana ani w procedurze cywilnej,⁵ ani też w procedurze są-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 51.

3 Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 183; dalej: nowela.

4 M. Romańska, (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. T. Woś, Warszawa 2007, s. 118 i n.

5 T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały*

dowoadministracyjnej.⁶ Nie ma zatem w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ przepisu bezpośrednio statuującego zasadę równości stron. Obowiązywanie tej zasady na gruncie procedury sądowoadministracyjnej wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP,⁸ zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Ponadto wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Dwa aspekty powołanej regulacji stanowią o równości w stosowaniu prawa przez każdy organ władzy publicznej, a zatem również sąd administracyjny, oraz o przestrzeganiu zasady równości podczas kształtowania treści norm prawnych. Nie bez znaczenia dla ukształtowania zasady równości pozostaje art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Podkreślenia wymaga, że obowiązywanie zasady równości w procedurze sądowoadministracyjnej znajduje potwierdzenie w licznych przepisach regulujących określone instytucje postępowania sądowoadministracyjnego. W szczególności należy wskazać na: nałożony na sąd, w razie uzasadnionej potrzeby, obowiązek udzielania stronom występującym w postępowaniu bez profesjonalnego pełnomocnika, niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań; przepisy regulujące zwolnienie od kosztów sądowych oraz przepisy regulujące prawo pomocy – gwarantujące prawo do sądu podmiotom pozostającym w słabszej ekonomicznie kondycji; przepisy regulujące zasady wnoszenia skargi do sądu i skargi kasacyjnej – umożliwiające wniesienie odpowiedzi na skargę i odpowiedzi na skargę kasacyjną; przepisy regulujące postępowania uproszczone – uzależniające przeprowadzenie tego postępowania od woli wszystkich stron; przepisy regulujące przebieg rozprawy i posiedzeń sądowych – umożliwiające udział w rozprawie każdej ze stron, ustnego zgłaszania żądań i wniosków oraz składania wyjaśnień; przepisy regulujące katalog podmiotów uprawnionych do wnoszenia środków zaskarżenia – umożliwiające zaskarżenie orzeczenia sądu pierwszej instancji każdej ze stron postępowania; przepisy regulujące zasady dokonywania doręczeń oraz – co należy szczególnie podkreślić – wnoszenia pism do sądu.

Istota zasady równości stron postępowania sądowoadministracyjnego, podobnie zresztą jak postępowania cywilnego, sprowadza się do realizacji dwóch założeń. Po pierwsze, sąd nie może wydać wyroku bez wysłuchania stron; po drugie, każda ze stron powinna być wyposażona w jednakowe środki do walki i jednokową możliwość ich zastosowania.⁹ Nie ma przy tym znaczenia to, że w postępowania-

ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego, Serock k. Warszawy, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 17 i n.

6 M. Romańska, (w:) *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 119.

7 Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm., dalej: p.p.s.a.

8 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

9 T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość...*, *op. cit.*, s. 17 i n. oraz powołana tam literatura; M. Romańska, (w:) *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 119.

niu sądowoadministracyjnym sąd rozstrzyga spór pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej. Równość stron odnosi się również do prawnoprosesowej pozycji i równego traktowania stron, które nie są organami administracyjnymi, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono do sądu administracyjnego.

Według TK podstawową treścią zasady równości stron jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną (istotną). Z zasady równości wynika nakaz równego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Jednakże ustalenie, czy zasada równości rzeczywiście została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne.¹⁰

3. Skupiając się w tym miejscu na czynności wnoszenia pism do sądu administracyjnego, należy wskazać, że od 11 lutego 2017 r. będziemy mieli do czynienia z dwiema, w pewnym sensie, konkurencyjnymi technologiami w zakresie wnoszenia pism do sądu. Pierwsza, tradycyjna, związana z utwaleniem treści na tradycyjnym nośniku, jakim jest papier oraz druga, związana z utwaleniem treści w dokumencie elektronicznym wnoszonym następnie do sądu (lub organu administracyjnego) za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czyli rozwiązań technicznych, w tym urządzeń teleinformatycznych i współpracujących z nimi narzędziami programowymi, umożliwiającymi indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną (art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹¹).

Na styku zastosowania nowoczesnych technologii w realizacji czynności sądu i stron postępowania sądowoadministracyjnego oraz dokonywania tych czynności w sposób tradycyjny pojawia się zagadnienie neutralności technologicznej. Neutralność technologiczna jest pojęciem ustawowym. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji neutralność technologiczna oznacza zasadę równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji

10 Zob. np. wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14. Na temat zasady równości w prawie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zob. M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 94 i n.

11 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 235, z późn zm.; dalej: ustawa o informatyzacji.

technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań. Tak ujęta zasada neutralności technologicznej zobowiązuje organy państwa do stosowania otwartych standardów technologicznych wszędzie tam, gdzie są one dostępne, a każdemu obywatelowi wolny wybór najodpowiedniejszego narzędzia spośród dostępnych w obrocie prawnym rozwiązań technologicznych, co w konsekwencji wiąże się z zapewnieniem braku preferencji oraz braku dyskryminacji jakiegokolwiek technologii z jakiegokolwiek przyczyny.

W literaturze trafnie wskazano na daleko idące powiązania zasady neutralności technologicznej z konstytucyjną zasadą równości.¹² Zasada neutralności technologicznej stanowi bowiem jedną z gwarancji równego traktowania podmiotów prawa przez władze publiczne i ochrony przed dyskryminacją w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym.

4. Wprowadzenie nowoczesnych technologii do postępowania przed sądami administracyjnymi nie jest celem samym w sobie. Nowe rozwiązania prawne oraz ich interpretacja muszą zatem uwzględniać przedmiot oraz funkcje postępowania przed sądami administracyjnymi. Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego, w tym w szczególności zastosowanie środków komunikacji elektronicznej, powinno pozostawać w zgodzie z poszczególnymi instytucjami procedury sądownoadministracyjnej oraz z jej zasadami,¹³ w tym także z zasadą równości stron.

Od 11 lutego 2017 r. strona będzie mogła dokonać wyboru sposobu wniesienia pisma do sądu, w tym także skargi (wybór technologii), korzystając z metody tradycyjnej lub też ze środków komunikacji elektronicznej. Wnoszenie pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej będzie zatem prawem strony. Podobnie będzie wyglądała sytuacja z doręczaniem pism przez sąd.¹⁴ Z zastrzeżeniem przypadku określonego w art. 74a § 10 p.p.s.a., to od strony będzie zależało, czy sąd doręczanie będzie realizował tradycyjnie, czy też z zastosowaniem środków komunikacji elektronicznej. Zauważyć należy, że w tym samym postępowaniu sądownoadministracyjnym będą zatem mogły brać udział strony komunikujące się z sądem w drodze elektronicznej, jak też strony komunikujące się metodą tradycyjną i to zarówno jeżeli chodzi o wnoszenie pism do sądu, jak też w odniesieniu do czynności doręczania pism przez sąd. Zauważyć jednak należy, że niezależnie od zastosowanej technologii wnoszenia pism do sądu i doręczania pism przez sąd, żadna z takich stron, tylko z powodu zastosowanej technologii, nie powinna być dyskryminowana

12 Zob. P. Wąglowski, *Prawo w sieci. Zarys regulacji Internetu*, Warszawa 2005, s. 27 i n.; J. Janowski, *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 126.

13 Zob. P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 5, s. 50.

14 *Ibidem*, s. 22 i n.

lub faworyzowana. Tylko w wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest odstępstwo od art. 32 Konstytucji RP.¹⁵ W odniesieniu do zastosowanej technologii w zakresie wnoszenia pism do sądu oraz doręczania pism przez sąd za takie odstępstwo można uznać np. zastosowanie ulgi w postaci obniżenia wysokości wpisu stronie preferującej komunikację elektroniczną. Jest to sposób zachęty przez ustawodawcę do korzystania przez strony postępowania ze środków komunikacji elektronicznej w kontaktach z sądem.¹⁶

W przypadku wnoszenia do sądu pism zasadą jest dołączanie odpisów pisma oraz odpisów załączników celem doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych (art. 47 § 1 p.p.s.a.). Odpisami takimi mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej (art. 47 § 2 p.p.s.a.). W sytuacji wnoszenia pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej wskazana wyżej zasada ulega znacznej modyfikacji. Otóż zgodnie z art. 47 § 3 p.p.s.a. w przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się. W celu doręczenia dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o informatyzacji. W art. 47 § 3 p.p.s.a. zrezygnowano zatem z obowiązku strony polegającym na dostarczaniu odpisów pism wnoszonych w formie dokumentów elektronicznych. Na potrzeby doręczania innym stronom lub włączania do akt sprawy odpisy takie tworzy bowiem sam sąd. Zauważyć należy, że udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym stron preferujących komunikację tradycyjną oraz komunikację elektroniczną spowoduje, że w jednym postępowaniu pojawią się pisma zarówno w formie dokumentów elektronicznych oraz w postaci tradycyjnej – papierowej. Konieczność doręczenia odpisów pism pozostałym stronom spowoduje, że może zaistnieć problem odpowiedniego przekształcenia pism w postaci papierowej do formy dokumentu elektronicznego (tzw. cyfrowe odwzorowanie) i odwrotnie, tzn. pism w formie dokumentu elektronicznego do postaci papierowej.

Rozwiązanie wskazanego wyżej problemu wynika z art. 12b § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny w celu doręczenia pism w postępowaniu przekształca postać otrzymanych od stron pism: 1) w przypadku otrzymanego pisma w formie dokumentu elektronicznego – poprzez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku, o którym mowa w art. 47 § 3, jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism; 2) w przypadku otrzymania pisma w posta-

15 Zob. na te temat szerzej: T. Ereciński, K. Weitz Prawda i równość..., *op. cit.*, s. 17 i n.

16 V. Ruskan, P. Pietrasz, Zastosowanie technologii komunikacyjnych i informacyjnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi na Litwie, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.

ci papierowej – poprzez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli strona stosuje środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism.

Wskazana wyżej regulacja przewiduje obowiązek sądu administracyjnego polegający na przekształcaniu postaci otrzymanych od stron pism, jeżeli w dalszej kolejności pisma te (odpisy) powinny być doręczone pozostałym stronom w innej postaci. Przekształcanie do innej postaci następuje tylko w związku z koniecznością doręczenia pisma. Przekształcenie postaci w przypadku otrzymanego pisma w formie dokumentu elektronicznego sprowadza się do sporządzenia wydruku oraz jego uwierzytelnienia. Natomiast przekształcenie w przypadku otrzymanego pisma w postaci papierowej wiąże się z tzw. cyfryzacją (digitalizacją) takiego pisma, czyli sporządzeniem uwierzytelnionej kopii w formie dokumentu elektronicznego (odwzorowanie cyfrowe).

Strony, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, to podmioty, które nie wyraziły woli doręczania im pism w tej formie, na zasadach określonych w art. 74a § 1 p.p.s.a. Sąd administracyjny nie został zobligowany do podejmowania jakichkolwiek czynności celem ustalenia, która ze stron jest zainteresowana taką metodą komunikacji. Sąd jedynie, doręczając odpisy pism i załączników w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, został zobligowany do informowania stron o warunkach wnoszenia pism oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co wynika z postanowień art. 47 § 4 p.p.s.a. Jeżeli zatem skarga do sądu administracyjnego, będąca pierwszym pismem w postępowaniu, zostanie złożona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to sąd będzie zobowiązany do sporządzenia uwierzytelnionych wydruków tej skargi i ich doręczenia pozostałym stronom bez konieczności ustalania, czy któraś ze stron oczekuje doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a. dołączenie przez stronę odpisów pism oraz załączników jest zasadniczo obowiązkiem tego podmiotu. W przypadku, gdy wnoszący pismo, wbrew postanowieniom art. 47 § 1 p.p.s.a., nie złoży jego odpisu lub też odpisów załączników, przewodniczący na podstawie art. 49 § 1 p.p.s.a. jest zobowiązany do wezwania strony o uzupełnienie takiego braku w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania. Jeżeli natomiast pismem takim jest skarga do sądu administracyjnego, nieuzupełnienie wskazanego wyżej braku skutkuje odrzuceniem skargi (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).¹⁷

17 W uchwale NSA z dnia 18 grudnia 2013 r. (I OPS 13/13) wskazano, że niedołączenie przez skarżącego wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników, zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a., jest brakiem formalnym skargi, o którym mowa w art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd. Złożenie przez skarżącego wymaganych odpisów skargi po upływie wyznaczonego terminu, o którym mowa w art. 49 § 1

Mając na uwadze powyższe rozważania, można dojść do wniosku, że strona wnosząca pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej z tego powodu, że nie spoczywa na niej ustawowy obowiązek dołączenia odpisów pisma oraz załączników, pozostaje w pewnym sensie w sytuacji korzystniejszej w porównaniu do strony wnoszącej pismo w sposób tradycyjny. Nie jest bowiem w ogóle zagrożona odrzuceniem skargi ze względu na niezaczenie odpisów pisma i załączników. Ta nierówność stron została jednak w pewnym sensie zniwelowana przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z art. 235a p.p.s.a. za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism, pobiera się opłatę kancelaryjną. Jednocześnie zgodnie z art. 220 § 1 p.p.s.a., sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona opłata, w tym opłata, o której mowa w art. 235a. W tym przypadku, z zastrzeżeniem § 2, 3 i 3a, przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. W razie bezskutecznego upływu tego terminu przewodniczący wydaje zarządzenie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania. Z kolei zgodnie z art. 220 § 3a p.p.s.a. skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania wnoszone w formie dokumentu elektronicznego, od których pomimo wezwania nie została uiszczona opłata, o której mowa w art. 235a, podlegają odrzuceniu przez sąd.

Art. 220 § 1 i 3a oraz art. 235a p.p.s.a. tworzą zatem istotny konglomerat norm. Brak tych regulacji prowadziłby do sytuacji skutkującej nieuzasadnionym uprzywilejowaniem strony korzystającej z elektronicznej komunikacji z sądem. Przepisy te przeciwdziałają zatem dyskryminacji podmiotów wnoszących pisma w postaci tradycyjnej – papierowej w porównaniu do sytuacji podmiotów korzystających ze środków komunikacji elektronicznej. Zapobiegają zatem naruszeniu wynikającej z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP szeroko pojętej zasady równości.

Zauważyć należy, że obowiązek poniesienia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej, odnosi się do wszystkich stron postępowania, a zatem do skarżących, uczestników postępowania, także organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono. Rozwiązanie takie podyktowane jest także koniecznością zachowania równości stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.¹⁸

p.p.s.a., ale przed odrzuceniem skargi, oznacza, że skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (<http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>).

18 Zob. P. Pietrasz, Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, (w:) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*. red. J. Ślugocki, t. II, Szczecin 2014, s. 500.

5. Na uwagę zasługuje szczególny charakter opłaty kancelaryjnej za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom. Otóż od uiszczenia tej opłaty ustawodawca uzależnił podjęcie czynności sądu w postaci sporządzenia wydruków. W przydadku zatem nieuiszczenia tej opłaty w terminie wskazanym przez przewodniczącego do dokonania tej czynności, oprócz skutków procesowych przewidzianych w art. 220 § 1 i 3a p.p.s.a., sąd nie sporządza wydruków. Wysokość tej opłaty będzie w każdej sprawie indywidualnie ustalana przez przewodniczącego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, które zostanie wydane na podstawie art. 236 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika w szczególności, że wysokość opłaty za wydruki dokumentów elektronicznych, czyli pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego, nie może przekraczać rzeczywistych kosztów ich tworzenia.

Przerzucenie na stronę wnoszącą pismo do sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej kosztów sporządzenia wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom jest przejawem zasady równości stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że sporządzenie odpisów przez stronę wnoszącą pismo do sądu metodą tradycyjną wiąże się również z pewnym obciążeniem ekonomicznym tego podmiotu, gdyż z art. 47 § 1 p.p.s.a. wynika wprost, że to strona wnosząca pismo, a nie sąd administracyjny, musi zadbać o sporządzenie odpisów pisma oraz załączników.

Opłata kancelaryjna, w tym również opłata za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.), zaliczana jest do kosztów sądowych. Zgodnie z art. 211 p.p.s.a. koszty sądowe obejmują opłaty sądowe i zwrot wydatków. Natomiast zgodnie z art. 212 § 1 p.p.s.a. opłatami sądowymi są wpis i opłata kancelaryjna. Przy tym, zgodnie z art. 212 § 2 p.p.s.a., opłaty sądowe są dochodami budżetu państwa.

Zgodnie z art. 214 § 1 p.p.s.a., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, do uiszczenia kosztów sądowych obowiązany jest ten, kto wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki. Z regulacji tej wynika zasada ponoszenia przez strony kosztów postępowania związanego ze swym udziałem w sprawie.

Zauważyć należy, że obowiązek dołączenia przez stronę odpisów pism oraz załączników, zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a., nie jest elementem kosztów postępowania. Jest to jednak, jak już wskazano, obowiązek, z którym wiąże się określony ciężar ekonomiczny. Sporządzenie przez podmiot wnoszący pismo odpisów tego pisma oraz załączników wymaga przecież posiadania przez ten podmiot określonych wy-

robów papierniczych (papier, kalka, długopis) lub poniesienia wydatków w związku z zakupem usług kserograficznych, co w przypadku wielości uczestników postępowania sądowoadministracyjnego, w połączeniu z wielością załączników, może wiązać się z koniecznością wydatkowania pokaźnej sumy pieniężnej.

Podkreślenia wymaga, że opłata sądowa, w tym opłata za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego, stanowiąca element kosztów sądowych, wiąże się z kosztami danej sprawy, a nie z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w takim zakresie, w jakim sprawują go sądy administracyjne, co nawiązuje do powołanej wyżej zasady ponoszenia przez strony kosztów postępowania związanego ze swym udziałem w sprawie.¹⁹

Wskazuje się również, że ustawowa konstrukcja kosztów sądowych ma na celu umożliwienie wpływu odpowiednich dochodów do budżetu państwa, z którego pokrywane są m.in. wydatki wymiaru sprawiedliwości. Koszty sądowe stanowią rodzaj daniny publicznej w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP, co w konsekwencji oznacza, że powinny być powszechne i w jednakowy sposób obciążać podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji.²⁰

Opłata sądowa powinna być tak skonstruowana, aby uwzględniać charakter tej daniny publicznej. Cechą charakterystyczną opłat, odróżniającą ją od podatku, jest jej odpłatny, często zmierzający do ekwiwalentności, charakter, skutkujący uzyskaniem w zamian za określoną sumę pieniężną od podmiotu publicznoprawnego określonego świadczenia niepieniężnego.²¹ Stąd też wysokość opłat powinna mieć związek z wartością takiego świadczenia.²² Wszystkie te cechy wypełnia opłata kancelaryjna za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego. Wskazać należy, że z art. 236 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od 11 lutego 2017 r., wprost wynika, że wysokość opłaty za wydruki dokumentów elektronicznych nie może przekraczać rzeczywistych kosztów ich tworzenia.

6. Konstrukcja prawna zawarta w art. 47 § 3, art. 220 § 1 i 3a oraz art. 235a p.p.s.a., w pewnym zakresie uzależniająca dalszy bieg postępowania przed sądem administracyjnym od uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie przez sąd administracyjny wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom, w żadnym razie nie może być

19 M. Niezgódka-Medek, (w:) S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych, Warszawa 2009, s. 158.

20 *Ibidem*, s. 153.

21 B. Brzeziński, Prawo podatkowe, Toruń 1999, s. 26-27.

22 M. Niezgódka-Medek, (w:) S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych, Warszawa 2009, s. 157.

oceniana jako powodująca zbędną komplikację i wydłużenie procesu. Pamiętać bowiem trzeba, że do uiszczenia wskazanej opłaty kancelaryjnej zobowiązane będą strony, które dokonały wniesienia pisma do sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie z art. 12b § 2 p.p.s.a. w postępowaniu dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą,²³ a sąd doręcza takie dokumenty stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej na warunkach określonych w art. 74a p.p.s.a. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 74a § 1 p.p.s.a., doręczenie pism przez sąd następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona spełniła jeden z następujących warunków: 1) wniosła pismo w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo; 2) wystąpiła do sądu o takie doręczenie i wskazała sądowi adres elektroniczny; 3) wyraziła zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskazała sądowi adres elektroniczny. Warto zwrócić uwagę na to, że jednym z warunków doręczenia pisma przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest wniesienie pisma w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu lub organu, za pośrednictwem którego składane jest pismo (art. 74a § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że sąd, wezwanie strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego celem ich doręczenia stronom, doręcza na zasadach określonych w art. 74a p.p.s.a., czyli za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Taki sposób wezwania strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej gwarantuje szybkość postępowania przed sądem administracyjnym.

7. Podsumowując, należy dojść do wniosku, że wynikające z art. 47 § 3 p.p.s.a. rozwiązanie, przerzucające na sąd obowiązek sporządzenia wydruków pism przesłanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez jednoczesnego uzależnienia podjęcia takiej czynności przez sąd od uprzedniego uregulowania opłaty kancelaryjnej za wydruki pism i załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego, prowadziłyby do sytuacji, w której strona wnosząca pismo (skargę) w drodze elektronicznej stałaby w pozycji uprzywilejowanej w porównaniu do strony wnoszącej pismo (skargę) w postaci papierowej.

Rozwiązania uregulowane w art. 47 § 3, art. 220 § 1 i 3a oraz art. 235a p.p.s.a. są wyrazem zasady neutralności technologicznej. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że zmiany w procedurze sądownoadministracyjnej związane z jej informatyzacją, co do zasady, nie powinny przełożyć się na jednostronne preferencje dla osób korzystających z nowoczesnych technologii informatycznych, gwarantując im lep-

23 Zgodnie z art. 3 pkt 17 ustawy o informatyzacji, elektroniczna skrzynka podawcza (ESP) to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego podmiotowi publicznemu z wykorzystaniem powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego.

szą pozycję procesową w porównaniu do stron niekorzystających z elektronicznej formy komunikacji z sądem.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że to na ustawodawcy zwykłym ciąży obowiązek takiego kształtowania przepisów proceduralnych, by zapewniały one realizację wymogu ekonomii procesowej i niezbędnej szybkości postępowania. Natomiast czytelne zasady procedowania obok reguł zapewniających równość stron postępowania stanowią główne elementy postępowania sprawiedliwego.²⁴

24 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP (ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 102; P. Pogonowski, Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2005, s. 8; wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 47.