

RADA EUROPY
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA KREUZ przeciwko POLSCE

SKARGA nr 28249/95

WYROK – 19 czerwca 2001 r.

W sprawie Kreuz przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba
złożona z sędziów:

Pani W. THOMASSEN, *przewodnicząca*,

Pan L. FERRARI BRAVO,

Pan J. MAKARCZYK,

Pan R. TÜRMESEN,

Pan B. ZUPANČIČ,

Pan T. PANTIRU,

Pan R. MARUSTE, *sędziowie*

oraz Pan T. L. EARLY, *zastępcę Kanclerza Sekcji*,

obradując na posiedzeniach zamkniętych 10 października 2000 r. oraz
29 maja 2001 r.,

wydać następujący wyrok, który przyjęto w ostatnim z wymienionych
terminów:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa została wniesiona do Trybunału przez Europejską Komisję Praw Człowieka („Komisja”) zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) 30 października 1999 roku. Wywodzi się ona ze skargi (nr 28249/95) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej 10 maja 1995 roku do Komisji na gruncie dawnego art. 25 Konwencji przez pana Henryka Kreuza („skarżący”), który posiada podwójne obywatelstwo; austriackie i polskie.

2. Skarżący, któremu przyznano pomoc prawną reprezentowany był przez pana P. Sendeckiego, prawnika praktykującego w Lublinie (Polska). Rząd pol-

ski („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, pana Krzysztofa Drzewickiego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucił w szczególności, że jego prawo dostępu do sądu zagwarantowane w art. 6 § 1 Konwencji zostało naruszone, ponieważ wygórowana kwota wpisu sądowego, wymaganego od niego z tytułu wniesienia powództwa o odszkodowanie, uniemożliwiła mu wniesienie tego powództwa do sądów.

4. Skarga została uznana przez Komisję za dopuszczalną 20 kwietnia 1998 roku. W swoim sprawozdaniu z 26 października 1999 roku (dawny art. 31 Konwencji) wyraziła opinię, że nastąpiło naruszenie art. 6 § 1 Konwencji (stosunkiem głosów siedemnaście do siedmiu).

5. 8 grudnia 1999 roku panel Wielkiej Izby podjął decyzję, że sprawę powinna rozpatrzyć jedna z Sekcji Trybunału.

Następnie skarga została przydzielona do Sekcji Pierwszej Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu Trybunału). W ramach tej Sekcji utworzono Izbę, która miała zbadać sprawę (art. 27 § 1 Konwencji) na zasadzie art. 26 § 1 Regulaminu Trybunału.

6. Skarżący oraz Rząd przedłożyli swoje uwagi w kwestiach merytorycznych (art. 59 § 1 Regulaminu).

7. 10 października 2000 roku w Pałacu Praw Człowieka odbyła się publiczna rozprawa (art. 59 § 2 Regulaminu).

Przed Trybunałem stawili się:

(a) *ze strony Rządu*

Pan K. DRZEWICKI, *pełnomocnik*

Pani R. KOWALSKA,

Pan A. KALIŃSKI, *radcy*

Pan A. DACZYŃSKI, *doradca*

(b) *ze strony skarżącego*

Pan P. SENDECKI, *radca*

Trybunał wysłuchał wystąpień pana Sendeckiego, pana Drzewickiego, pani Kowalskiej oraz pana Kalińskiego.

FAKTY

I OKOLICZNOŚCI SPRAWY

A. Tło sprawy

8. 10 lipca 1991 roku Urząd Miejski w Płocku wydał skarżącemu wskazanie lokalizacyjne na budowę myjni samochodowej. Następnie skarżący zwrócił się do Prezydenta Miasta Płocka o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwe-

stycji. W szczególności zwrócił się o potwierdzenie, że planowana budowa może być zlokalizowana w tym miejscu. 23 listopada 1992 roku prezydent odmówił wydania takiego potwierdzenia. 27 stycznia 1993 roku decyzja ta została utrzymana przez Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym. Władze uznały, że ta inwestycja nie odpowiada kategorii wykorzystania ziemi określonej w planie zagospodarowania przestrzennego.

9. Skarżący odwołał się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionując obydwie decyzje. Utrzymywał w szczególności, że władze arbitralnie i błędnie ustaliły, że planowana przez niego inwestycja była niezgodna z wymogami planu zagospodarowania przestrzennego. Zarzucił również, że dopuścili się w kwestionowanych decyzjach kilku znaczących uchybień co do faktów i prawa.

10. 7 stycznia 1994 roku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił obydwie zaskarżone decyzje i przekazał sprawę do organu pierwszej instancji. Odnosząc się do postępowania właściwych władz, sąd stwierdzał, że „podczas gdy na podstawie odpowiednich przepisów kodeksu postępowania administracyjnego władze publiczne zobowiązane były do działania zarówno zgodnie z prawem, jak i w sposób umacniający zaufanie obywateli do tych władz, w sprawie skarżącego sposób ich działania przedstawiał się wprost przeciwnie”. W rezultacie stwierdził, że ich postępowanie skutkowało poważnym naruszeniem reguł prawa. Sąd stwierdził ponadto, że władze arbitralnie odmówiły wydania decyzji o wskazaniu lokalizacji, której domagał się skarżący oraz że poprzez swoją odmowę w sposób oczywisty naruszyły założenia planu zagospodarowania przestrzennego. Dodał, że źle zinterpretowano plan, dokonano błędnych ustaleń faktycznych oraz że w szczególności – bez żadnych podstaw prawnych uznano, że zamierzenia inwestycyjne skarżącego nie odpowiadałyby określonej w planie klasie użytkowania gruntu. Wreszcie sąd stwierdził, że władze nie sprawdziły okoliczności faktycznych sprawy „w sposób wnikliwy”, jak tego wymaga kodeks postępowania administracyjnego.

B. Roszczenie odszkodowawcze

11. 9 maja 1994 roku skarżący pozwał Gminę Płock do Sądu Wojewódzkiego w Płocku. Domagał się odszkodowania w wysokości 5.850.000.000 starych złotych [PLZ] powołując się na fakt, że władze miejskie nie zajęły się w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób jego wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Podniósł, że w wyniku beczynności zaistniałej po ich stronie oraz przeciągającego się postępowania w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji utracił zarówno pieniądze, które zamierzał zainwestować w działalność gospodarczą jak i przyszłych współników, którzy mieli zamiar uczestniczyć w jego przedsięwzięciu. Utrzymywał

dalej, że pozbawiono go również przyszłych zysków. Opierając się na właściwych przepisach dotyczących czynów niedozwolonych, skarżący zarzucił niezgodne z prawem postępowanie pozwanego oraz przytoczył cytowany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 1994 roku, w którym ustalono, że właściwe władze działały niezgodnie z prawem.

12. W tym samym dniu skarżący zwrócił się do Sądu Wojewódzkiego w Płocku z wnioskiem o zwolnienie z kosztów związanych z postępowaniem. Jego wniosek w odpowiednim zakresie brzmiał:

„...Powód oświadcza, że obecnie jest bezrobotny, nie prowadzi żadnej działalności zarobkowej. Złamanie prawa przez pozwanego skutkowało uniemożliwieniem mu podjęcia jego własnej działalności gospodarczej. Powód nie posiada majątku, który przynosiłby mu dochód.

Powód przybył do Polski trzy lata temu w celu prowadzenia działalności gospodarczej, a jego zamierzenia były [początkowo] akceptowane i popierane przez pozwanego. [W pewnym momencie] z nieznanых przyczyn pozwany zmienił swój punkt widzenia i w sprawie powoda podjął działania zmierzające do uniemożliwienia zrealizowania inwestycji przez tego ostatniego. Obejmowało to również złamanie prawa.

Wysiłki skarżącego związane z przygotowaniem jego inwestycji i działalności gospodarczej w rezultacie stały się walką z urzędnikami, którzy łamali prawo. Ostatecznie argumenty powoda były w pełni potwierdzone przez Naczelną Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z 27 stycznia 1994 roku potwierdził, że [władze] naruszyły prawo. Jednakże wszelkie te działania znacząco pomniejszyły zasoby finansowe powoda.

Powód nie zabezpieczył środków finansowych na poczet postępowania, ponieważ całkowicie ufał pozwanemu. Nie przewidział możliwości, że organ państwowy mógłby złamać prawo zamiast je przestrzegać oraz że skutkować to będzie poniesieniem przez niego straty. Nie był również przygotowany na taką możliwość. ...

Doznana szkoda, której kompensacji domaga się powód w niniejszej sprawie – jest bardzo znacząca. W tych okolicznościach powód nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania. W przypadku odrzucenia niniejszego wniosku, powód nie będzie miał możliwości otrzymania zadośćuczynienia, mimo iż [obowiązek] kompensacji straty wynikającej ze złamania prawa jest fundamentalną zasadą prawa.”

13. 4 lipca 1994 roku sąd odrzucił skargę skarżącego z przyczyn formalnych, uznając że jego działania były przedwczesne, ponieważ postępowanie w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji nadal się toczyło. Sąd uznał, że ostateczne orzeczenie w tym postępowaniu stanowi wstępny warunek *sine qua non* uzyskania dostępu do sądu cywilnego w sprawie skarżącego.

W odniesieniu do wniosku skarżącego o zwolnienie z kosztów sądowych sąd postanowił, że nie zachodziła potrzeba pobrania takiej kwoty, ponieważ skarga została odrzucona *ab initio* i w konsekwencji sprawa nie miała być rozpoznawana merytorycznie.

14. 27 lipca 1994 roku skarżący wniósł zażalenie na to postanowienie. Utrzymywał on, że w jego sprawie nie wyniknęły żadne kwestie odnoszące się do wstępnych warunków dopuszczalności drogi sądowej przed sądem cywilnym, ponieważ oparł on swoje powództwo na ogólnych zasadach prawa o czynach niedozwolonych, a nie na odpowiednich przepisach prawa administracyjnego, dotyczących odpowiedzialności państwa z tytułu wydania decyzji niezgodnej z prawem.

15. 1 sierpnia 1994 roku Sąd Wojewódzki w Płocku zarządził, by skarżący opłacił wpis w wysokości 200.000.000 PLZ z tytułu wniesienia zażalenia.

16. 9 sierpnia 1994 roku skarżący złożył kolejny wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych. Przedstawił on oświadczenie o stanie majątkowym na podstawie art. 113 § 1 kodeksu postępowania cywilnego. Oświadczenie w odpowiedniej części brzmiało:

„Powód zwraca się o zwolnienie z kosztów, nie jest w stanie ich ponieść, [gdyż wiązałoby się to] ze znaczącym obniżeniem poziomu życia.

Powód dochodzi odszkodowania z tytułu uchybień, jakich dopuścili się wobec niego urzędnicy miejscy Gminy Płock.

Jego majątek składa się z następujących składników:

- 1) mieszkanie w Wiedniu,
- 2) samochód „Peugeot 405D”,
- 3) udziały w przedsiębiorstwie „Clean Cars JV” wycenione na 300.000.000 PLZ.

Aktywa te nie zapewniają mu żadnego dochodu. Powód (bezsukcesnie) próbował zbyć część aktywów „Clean Cars JV”, aby pokryć koszty sądowe [w związku z tym argumentem skarżący przedstawił wycinek prasowy zawierający stosowne ogłoszenie zamieszczone przez niego w „Gazecie Wyborczej”].

Powód oświadcza, iż posiada dwa obywatelstwa: polskie i austriackie. Po otrzymaniu wskazania lokalizacyjnego na budowę modelowej sieci myjni samochodowych, powód przybył do Polski w 1991 roku w celu przygotowania inwestycji. Ciężko pracował i nie korzystał z dochodów, ale zainwestował swoje oszczędności w przygotowanie przedsiębiorstwa do działania w formie umowy franchaisingu, umowy o formie nieznaney w Polsce w tamtym czasie.

[Zainwestował w:]

- 1) ustanowienie siedziby przedsiębiorstwa, odnowienie pomieszczeń przedsiębiorstwa oraz logo firmy;
- 2) poszukiwania pracowników, reklamę i prasę;
- 3) poszukiwania miejsc odpowiednich dla inwestycji, prowadzenia negocjacji, zawierania umów;
- 4) dokonywanie analiz opłacalności i na ich podstawie opracowanie analiz ekonomicznych i marketingowych następujących rejonów: Płock (1), Chojnice (2), Włocławek (1), Toruń (3), Bydgoszcz (1), Grudziądz (1), Świecie (1);

5) na podstawie punktu 4 – planowanie inwestycji oraz przygotowanie projektów inwestycji zlokalizowanych w Płocku i Chojnicach;

6) realizację działań określonych w decyzjach w sprawie lokalizacji.

Wszystkie oszczędności i dorobek kilku lat pracy powoda zostały ulokowane w przygotowywanej inwestycji. Z powodu niedozwolonego postępowania pozwanego, inwestycja modelowa nie zaistniała, a wspólnicy powoda zrezygnowali z zamierzonego projektu oraz prowadzenia działalności w Polsce. ...

Oczywistym jest, że skoro powód rozpoczął pracę w Polsce oraz inwestował tu swoje oszczędności, nie był w stanie pracować w Austrii i nie jest winien temu, że nie może opłacić kosztów sądowych. Jedynym powodem, dla którego powód jest nadal w Polsce jest zakończenie działalności gospodarczej oraz kontynuowanie postępowania przed sądami, co w pewnym sensie jest „pracą”, mimo iż nie ma charakteru zarobkowego.

[podkreślone] Powód nie odłożył pieniędzy na proces z pozwanym, ponieważ podszedł do pozwanego w sposób, w jaki powinien podchodzić polski obywatel – z pełnym zaufaniem. Nie przewidział i nie wziął pod uwagę możliwości, że władze publiczne łamią prawo, zamiast je stosować oraz że dozna on z tego powodu szkody.

Powód doznał także innych szkód materialnych w Polsce. Nie były one przez niego zawinione, ale wpłynęły na jego obecną sytuację finansową:

1) powód nie otrzymał odszkodowania z tytułu uszkodzenia samochodu – strata 180.000.000 PLZ, postępowanie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń „Westa” wszczęte zostało w 1991 roku, lecz później zostało zawieszone, a sędzia komisarz jeszcze do tychczas nie rozpatrzył jego roszczenia;

2) w roku 1990 należące do skarżącego anteny satelitarne zostały w Płocku sprzeniewierzone (wyroki ostateczne nie zostały wykonane w związku z przedłużającym się postępowaniem; niemożność otrzymania zadośćuczynienia) – strata (wraz z odsetkami) 700. 000. 000 PLZ; obecnie [kolejne] powództwo [w tym względzie] zostało wniesione do sądu.

... W tych okolicznościach powód nie jest w stanie opłacić kosztów sądowych... W przypadku odrzucenia niniejszego wniosku powód nie będzie miał możliwości dochodzenia swoich praw i uzyskania zadośćuczynienia. W jego ocenie, uniemożliwienie rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd naruszy jego podstawowe prawa zawarte w Konstytucji RP oraz umowach międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka.”

17. 12 sierpnia 1994 roku Sąd Wojewódzki w Płocku zwolnił skarżącego z wniesienia wpisu w wysokości 200.000.000 PLZ. Zwolnienie odnosiło się jedynie do postępowania w sprawie jego zażalenia. Postanowienie nie zawierało uzasadnienia.

18. 27 września 1994 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił postanowienie oddalające jego powództwo z przyczyn formalnych i przekazał

sprawę do ponownego rozpoznania. Uznał, że ponieważ powództwo skarżącego oparte jest na prawie cywilnym, a nie administracyjnym, nie istniały żadne wstępne warunki w zakresie dostępu do sądu cywilnego w jego sprawie oraz że w konsekwencji nie było przeszkód, żeby rozpoznać merytorycznie jego powództwo.

19. 17 listopada 1994 roku Sąd Wojewódzki w Płocku rozpoznał wniosek pana Kreuza o zwolnienie z wpisu za wniesienie powództwa. Zgodził się, że wpis z tytułu wniesienia powództwa o zapłatę 5.850.000.000 PLZ – wpis, który normalnie wynosiłby 308.500.000 PLZ – był rzeczywiście wyjątkowo wysoki. W związku z tym zobowiązał skarżącego do zapłacenia wpisu w wysokości 100.000.000 PLZ. Uzasadnienie tego postanowienia w stosownej części brzmiało:

„... Opłacenie całej sumy wpisu z pewnością wiązałoby się ze zbyt znaczącym obniżeniem poziomu życia powoda, nawet przy założeniu, utrzymuje się on ze swoich oszczędności, których wartości nie określił.

Osoba, która utrzymuje się z oszczędności, lecz prowadzi działalność gospodarczą na znaczącą skalę oraz zainwestowała pokaźny kapitał w swoje przedsięwzięcia powinna być w stanie uiścić wpis w kwocie 100.000.000 PLZ. Powód powinien uwzględnić fakt, że zaangażowanie się w taką działalność [gospodarczą] może również wiązać się z powództwami rozpoznawanymi przed sądami. Dlatego też powinien upewnić się, że ma [do dyspozycji] środki na ten cel...”

20. 30 listopada 1994 roku skarżący wniósł zażalenie na to zarządzenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Argumentował, że sąd pierwszej instancji bezpodstawnie uznał, że prowadzenie działalności gospodarczej mogło skutkować koniecznością prowadzenia postępowania sądowego, w szczególności przeciwko władzom publicznym. Od władz tych normalnie oczekuje się działania zgodnego z prawem. W tym kontekście skarżący mocno skrytykował stanowisko Sądu Wojewódzkiego, według którego powinien był zgromadzić środki, przewidując postępowanie sądowe, nawet jeżeli załatwiał swoje sprawy z gminą. Fakt ten, w jego opinii, wskazywałby, że należało przewidzieć łamanie prawa przez urzędników gminnych jako ich normalny sposób postępowania.

Skarżący utrzymywał również, że z jego oświadczenia majątkowego jasno wynikała niemożliwość uiszczenia wpisu, do którego go zobowiązano. Przypomniawszy fakty, które powołał w swoim oświadczeniu majątkowym i które jego zdaniem zostały przeoczone przez sąd, a mianowicie, że stracił znaczącą sumę pieniędzy, ponieważ zakład ubezpieczeniowy nie pokrył kosztów uszkodzenia jego samochodu (a następnie stał się niewypłacalny) oraz że poniósł poważne straty finansowe w wysokości 700.000.000 PLZ, ponieważ jego majątek został sprzeniewierzony przez nieuczciwego współnika. W odniesieniu do tego ostatniego skarżący podkreślił, że odpowiednie postępowanie cywilne (które

wszczął przeciwko współnikowi) toczyło się nadal przed Sądem Wojewódzkim w Płocku, a w celu rozpoznania sprawy przez ten sąd poniósł już znaczące koszty.

Skarżący argumentował dalej, że jeżeli sąd pierwszej instancji miał jakiegolwiek wątpliwości co do jego rzeczywistej sytuacji finansowej, powinien był zweryfikować prawdziwość jego oświadczenia na podstawie art. 116 § 1 kodeksu postępowania cywilnego. Wreszcie podkreślił, że jego sytuacja finansowa jest niezmienną w porównaniu z sytuacją z 12 sierpnia 1994 roku, kiedy ten sam sąd zwolnił go z wpisu od zażalenia w wysokości 200.000.000 PLZ.

21. 29 grudnia 1994 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił zażalenie. Odpowiedni fragment tego postanowienia brzmiał:

„Powód w rzeczywistości nie wykazał, jakie są obecnie źródła jego utrzymania. Mając na względzie, że poczynił w Polsce przygotowania do projektu na dużą skalę, należy założyć, że posiadał wystarczające środki na ten cel. Powód dochodzi odszkodowania w wysokości około 5 miliardów złotych (nie wykazał dokładnie do czego ta suma się odnosi), podnosząc, że nie był w stanie – w związku z winą po stronie pozwanego [gminy] – podjąć działalności gospodarczej (mimo iż nie udowodnił, że poczynił jakiegolwiek inwestycje). Skarżący podnosi, że poniósł stratę w wysokości 700.000.000 PLZ w związku ze sprzeniewierzeniem jego anten satelitarnych..., [fakt] ten pomimo poniesionej straty wskazuje, jaka była wartość zawieranych przez niego transakcji ...

W sprawie niniejszej wpis jest znaczny. Powód został zwolniony z większej części tego wpisu. Nie istnieją jednak podstawy prawne do zwolnienia powoda z całości wpisu. [Uznajemy zatem], że stanowisko Sądu Wojewódzkiego było słuszne, kiedy uznał, że [skarżący] jest w stanie uiścić wpis wysokości 100.000.000 PLZ”.

22. Skarżący nie uiścił do sądu wpisu w wysokości 100.000.000 PLZ, w konsekwencji, w niesprecyzowanym dniu, Sąd Wojewódzki w Płocku zarządził zwrot pozwu skarżącemu, co oznaczało, że jego pozew nie odniósł skutków prawnych, a właściwe postępowanie uznane zostało z prawnego i praktycznego punktu widzenia za nigdy nie wszczęte przed sądem.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA

23. Według prawa polskiego każdy powód obowiązany jest uiścić wpis w momencie wnoszenia powództwa do sądu. W toku postępowania każda ze stron obowiązana jest do opłacenia dalszego wpisu w momencie wnoszenia jakiegokolwiek odwołania lub skargi konstytucyjnej, chyba że przyznano zwolnienie z takiego wpisu.

Wpisy sądowe mogą być stosunkowe (jeżeli wpis należny jest z tytułu wniesienia powództwa lub odwołania) lub ułamkowe (jeżeli wpis należny jest z tytułu zażalenia) w stosunku do wartości przedmiotu sporu.

Koszty sądowe poniesione przez którąkolwiek ze stron mogą być, w zależności od wyniku postępowania, pokryte przez stronę przegrywającą (która w wyroku ostatecznym zobowiązana jest do zapłaty wszelkich kosztów postępowania).

24. Istnieją jednak kategorie osób, które zwolnione są z ponoszenia kosztów sądowych na mocy przepisów ustawowych. Niektóre z tych kategorii zawarte są w art. 111 § 1 kodeksu postępowania cywilnego. Przepis ten, w wersji mającej zastosowanie w okresie omawianego postępowania, zwalniał od kosztów sądowych stronę wszczynającą powództwo o ustalenie ojcostwa, stronę dochodzącą roszczeń alimentacyjnych, prokuratora, wyznaczonego przez sąd kuratora oraz „stronę, która została zwolniona od kosztów sądowych przez sąd” (to znaczy stronę, która została zwolniona na podstawie art. 113 kodeksu cytowanego powyżej).

25. Inne kategorie stron zwolnionych w ten sam sposób zawarte są między innymi w art. 8 i 9 ustawy z 13 czerwca 1967 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Na podstawie art. 8 ustawy Skarb Państwa, gminy i inne organy oraz instytucje państwowe nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych pod warunkiem, że sprawa nie dotyczy prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Art. 9 upoważnia ministra sprawiedliwości do zwolnienia z opłat sądowych organizacji pozarządowych.

26. W razie pomyślnego wyniku postępowania wszczętego przez stronę zwolnioną od kosztów sądowych, koszty normalnie pobierane od tej strony za wniesienie i prowadzenie sprawy, zostają przyznane Skarbowi Państwa od strony przeciwnej.

27. Ustawa z 13 czerwca 1967 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (po nowelizacji) ustala zasady ogólne, odnoszące się do pobierania opłat sądowych przez sądy.

Art. 5 § 1 ustawy w wersji mającej zastosowanie w owym czasie przewidywał:

„Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki.”

28. Art. 16 ustawy w wersji mającej zastosowanie w owym czasie w odpowiednim zakresie przewidywał:

„1. Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata. W tym wypadku przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem zwrotu pisma uiścił opłatę w terminie tygodniowym od dnia doręczenia wezwania, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu zwraca pismo. ...

3. Rewizja, zażalenie, sprzeciw od wyroku zaocznego oraz sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, od których pomimo wezwania nie została należna opłata, podlega odrzuceniu.”

29. Art.18 przewidywał:

„Pismo zwrócone z powodu niewuiszczenia opłaty nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem tego pisma do sądu.”

30. Paragraf 1 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 17 maja 1993 roku w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (po nowelizacji) w wersji mającej zastosowanie w owym czasie w odpowiednim zakresie przewidywał:

„Cały wpis stosunkowy w sprawie cywilnej oraz w sprawie gospodarczej wynosi:

4) powyżej 1.000.000.000 zł: od pierwszego 1.000.000.000 zł – 66.000.000 zł, a od nadwyżki ponad 1.000.000.000 zł – 5%, nie więcej jednak niż 1.000.000.000 zł.”

31. Zwolnienie z uiszczania kosztów było (i nadal jest) sprawą pozostającą w gestii sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

Art. 113 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w wersji mającej zastosowanie w owym czasie przewidywał:

„Zwolnienia od kosztów sądowych domagać się może osoba fizyczna; która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Oświadczenie powinno obejmować dokładne dane o stanie rodzinnym majątku i dochodach. Od sądu zależy uznanie tego oświadczenia za dostateczne do zwolnienia od kosztów sądowych.”

Art. 116 § 1 kodeksu postępowania cywilnego przewiduje:

„Sąd może zarządzić stosowne dochodzenie, jeżeli ... poweźmie wątpliwości co do istotnego majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającej.”

Art. 120 § 1 kodeksu (w wersji mającej zastosowanie w owym czasie) w odpowiednim zakresie przewidywał:

„Sąd cofnie zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, jeżeli okaże się, że okoliczności, na których podstawie je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. W obu wypadkach strona obowiązana jest uiścić wszystkie przepisane opłaty oraz wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego dla niej ustanowionego.”

32. Koszty pobrane przez sądy nie stanowią, ani nie są równowartością, zabezpieczenia kosztów. Koszty przekazywane są przez komórki finansowe sądów Skarbowi Państwa i uznawane są za część jego dochodów.

33. 11 stycznia 1995 roku Sąd Najwyższy wydał postanowienie, w którym po raz pierwszy odniósł się do „prawa do sądu” zagwarantowanego przez art. 6

§ 1 w kontekście wymogu uiszczenia wpisu z tytułu wniesienia pozwu lub odwołania (postanowienie nr III ARN 74/95, opublikowane w OS'NZb. U 1995, Nr 9).

Orzeczenie to dotyczyło rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Rewizja skierowana była przeciwko postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego odmawiającemu zwolnienia skarżącego w postępowaniu administracyjnym z ponoszenia kosztów sądowych. Sąd Najwyższy stwierdził co następuje:

„1. Od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego.

2. Jeżeli przedmiotem sprawy jest wniosek strony o udzielenie jej przez władze publiczne pomocy finansowej w znacznej wysokości, to rozpatrywaniu równoczesnego wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna staranność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, tak aby nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu (art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ...).”

Pomimo, iż postanowienie to odnosiło się do kosztów sądowych z tytułu wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez osobę, która zwróciła się o przyznanie pomocy finansowej do władz publicznych, zostało ono zastosowane *mutatis mutandis* do spraw cywilnych.

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI

34. Skarżący zarzucił, że nie mógł skorzystać z prawa dostępu do „sądu”, ponieważ musiał odstąpić od wniesienia swojego powództwa do sądu cywilnego w związku z niemożnością opłacenia nadmiernie wygórowanego wpisu wymaganego przez prawo polskie z tytułu wniesienia powództwa. Zarzucił naruszenie art. 6 § 1 Konwencji, który w stosownej części stanowi:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego ... rozpatrzenia jego sprawy przez ... sąd ... przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym ...”

A. Zastosowanie art. 6 § 1

35. Strony zgodziły się, że art. 6 § 1 Konwencji miał zastosowanie do przedmiotowego postępowania. Odnotowując, że postępowanie to dotyczyło roszczenia odszkodowawczego skarżącego, a zatem odnosiło się do „rozstrzyg-

nięcia o jego prawach cywilnych” dla celów tego artykułu, Trybunał nie widzi podstaw, by stwierdzić inaczej.

B. Zgodność z art. 6 § 1

1. Stanowisko skarżącego

36. Skarżący rozpoczął od powtórzenia ugruntowanego orzecznictwa Trybunału w tym względzie oraz podkreślenie, że prawo dostępu do sądu, nawet jeśli nie ma charakteru absolutnego, musi być skuteczne, a władzom nie wolno ograniczać lub pomniejszać tego prawa w sposób naruszający jego istotę.

Skarżący uznał w szczególności, że państwo nie powinno ograniczać tego fundamentalnego prawa człowieka poprzez tworzenie barier finansowych. Argumentował, że jeżeli, tak jak w Polsce, koszty sądowe stanowią znaczne źródło dochodów budżetu państwa, fundamentalna funkcja sądownictwa będzie nieuchronnie przekształcona w instrument o charakterze fiskalnym, a sprawiedliwość stanie się mechanizmem dostępnym jedynie dla osób, które mogą sobie na nią pozwolić. Ograniczyłoby to również rolę prawa do „sprawiedliwego postępowania sądowego” w społeczeństwie demokratycznym.

37. Skarżący zgodził się, że mogą zaistnieć wyjątkowe przypadki, gdy należy powziąć specjalne środki lub gdy w postępowaniu odwoławczym wymóg *cautio judicatum solvi* nie będzie naruszać prawa jednostki do sądu w sposób sprzeczny z art. 6.

Jednakże w jego opinii jest odwrotnie, gdy ograniczenia nałożone na dostęp jednostki do sądu w efekcie stworzyły, tak jak w jego przypadku, rzeczywistą barierę finansową, uniemożliwiającą mu wszczęcie postępowania w sądzie pierwszej instancji.

38. Przechodząc do szczególnych okoliczności sprawy niniejszej, skarżący utrzymywał dalej, że właściwe sądy, kiedy odmówiły mu dodatkowego zwolnienia, nie mogły nie wiedzieć o konsekwencjach swoich decyzji, a mianowicie, że ustalenie wpisu na 100.000.000 PLZ, czyli sumę równą średniej rocznej pensji w Polsce w tamtym czasie, pozbawiłoby go jego prawa do wniesienia roszczenia cywilnego do sądu.

39. W opinii skarżącego sądy polskie działały arbitralnie i oparły swoje postanowienia na spekulatywnej ocenie jego sytuacji finansowej. Skarżący uznał, że sądy te nie miały podstaw, by nie dać wiary faktom, które przytoczył w swoim oświadczeniu o stanie majątkowym. Mimo to oddaliły jego argumenty bez zebrania jakichkolwiek dowodów na jego korzyść, podczas gdy według art. 116 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, w razie wątpliwości, co do prawdziwości oświadczenia, były one zobowiązane do zweryfikowania faktów.

40. Sądy, dodał skarżący, źle odczytały jego argumenty i w konsekwencji dokonały niesłuszných ustaleń faktycznych. Na przykład, skarżący nigdy nie twierdził, że utrzymywał się ze swoich oszczędności, ale że wszystkie swoje oszczędności zainwestował w przygotowanie zamierzonego projektu. Pomimo to, w swoim postanowieniu z 17 listopada 1994 roku Sąd Wojewódzki w Płocku uznał na jego niekorzyść, że rzekomo nie sprecyzował on wartości swoich oszczędności, z których się utrzymywał, tak jakby można było od niego oczekiwać określenia sum, których nie posiadał.

41. Co więcej, skarżący uznał, że Sąd Wojewódzki rozpatrując to samo oświadczenie majątkowe wydał przeciwstawne postanowienia. 12 sierpnia 1994 roku sąd ten, bez jakichkolwiek zastrzeżeń, zwolnił go z uiszczenia wpisu w wysokości 200.000.000 PLZ w postępowaniu zażaleniowym. 17 listopada 1994 roku zażądał od niego 100.000.000 PLZ za merytoryczne rozpoznanie jego roszczenia. Sąd nie miał podstaw do zasugerowania, że jego sytuacja finansowa poprawiła się w jakikolwiek sposób pomiędzy tymi dwoma datami na podstawie zgromadzonego przed nim materiału. Nie istniały też jakiegokolwiek istotne różnice w odniesieniu do wpisu w postępowaniu zażaleniowym, a dotyczącym kwestii merytorycznych.

42. Wreszcie, skarżący zauważył, że potencjalnie pozwana gmina nie była zobowiązana do ponoszenia jakichkolwiek kosztów sądowych przy wnoszeniu lub odpieraniu powództwa. W takiej sytuacji nie mógł zrozumieć, w jaki sposób odmowa zwolnienia go od kosztów sądowych mogła służyć interesom prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Nie mógł też zrozumieć, jak można było uznać tę odmowę za proporcjonalną w okolicznościach, w których ostatecznie pozbawiono go możliwości rozpoznania jego sprawy przez „sąd”.

43. Podsumowując, skarżący zwrócił się do Trybunału o stwierdzenie naruszenia art. 6 § 1 Konwencji na podstawie faktu, że zobowiązanie go do nadmiernie wygórowanego wpisu naruszyło istotę jego „prawa do sądu” gwarantowanego przez ten przepis.

2. Stanowisko rządu

44. Rząd nie zgodził się z tym stanowiskiem. Uznał, że koszty sądowe pobierane przez sądy polskie za rozpoznanie roszczeń cywilnych stanowią usankcjonowane ograniczenie dostępu jednostki do sądu oraz że taka forma uregulowania dostępu do sądu nie może być uznana za sprzeczną z art. 6.

45. Odnosząc się do szczególnych okoliczności sprawy, Rząd podkreślił przede wszystkim, że sądy krajowe zwolniły skarżącego z większej części wpisu od wniesienia pozwu, lecz odmówiły całkowitego zwolnienia, ponieważ nie spełnił on warunków do takiego zwolnienia, jak tego wymaga art. 113 § 1 kodeksu postępowania cywilnego. Tak więc skarżący nie wykazał

staranności zwykle wymaganej i oczekiwanej od powoda w postępowaniu cywilnym.

46. Po drugie, Rząd argumentował, że wbrew twierdzeniom skarżącego sądy nie były zobowiązane do sprawdzenia oświadczenia majątkowego skarżącego, nawet, jeśli miały wątpliwości, co do ich prawdziwości. Na gruncie art. 113 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, ocena czy zwolnienie od uiszczenia kosztów sądowych jest uzasadnione, pozostaje w gestii sądów. Co więcej, na gruncie art. 116 kodeksu sądy nie miały obowiązku sprawdzenia jego oświadczenia. Przepis ten przewidywał jedynie, że sądy mogły postanowić sprawdzić je, lecz nie przewidywał tego, że musiały lub powinny były to zrobić. Zdobycie materiału dowodowego oraz przeprowadzenie dochodzenia w celu wyjaśnienia i sprawdzenia oświadczenia majątkowego skarżącego nie było więc zadaniem właściwych sądów. Przeciwnie, to na skarżącym spoczywał ciężar udowodnienia faktów potwierdzających jego wnioski.

47. Rząd argumentował dalej, że Sąd Wojewódzki i Sąd Apelacyjny podały szczegółowe i przekonujące uzasadnienia swoich postanowień. W postanowieniach tych zaprezentowały stanowisko oparte na ustalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzającym, że angażowanie się w działalność gospodarczą może samo w sobie implikować konieczność uczestniczenia w procesie i w konsekwencji potrzebę uprzedniego zabezpieczenia środków wystarczających na pokrycie kosztów sądowych.

48. Rząd uznał, że właściwe sądy przy dokonywaniu oceny faktów związanych ze sprawą wykonywały swoje dyskrecyjne uprawnienia w sposób prawidłowy. Oparły swoje ustalenia na takich czynnikach, jak fakt, że skarżący w owym czasie uczestniczył w innych postępowaniach cywilnych (w których dochodził znacznych odszkodowań) oraz że poczynił przygotowania do znacznego przedsięwzięcia. Okoliczności te wskazywały na dużą skalę jego transakcji finansowych, a w konsekwencji możliwość uiszczenia przedmiotowego wpisu.

Rząd dodał, że sądy uwzględniły również fakt, że dochodził on odszkodowania w znacznej wysokości i w rzeczywistości zwolniony został z większej części wpisu z tytułu wszczęcia powództwa.

49. W opinii Rządu interes wymiaru sprawiedliwości wymagał, by strona w postępowaniu cywilnym opłaciła wpis, jeżeli nie spełniła prawem przepisanych wymogów do uzyskania zwolnienia z takich kosztów. Tak się stało zwłaszcza w sprawie skarżącego, w której przedmiotowa suma, mimo iż równa średniej rocznej pensji w Polsce w tym czasie, odpowiadała znacznej wartości odszkodowania, którego domagał się skarżący.

50. Rząd następnie odniósł się do argumentu skarżącego, że pomimo braku zmiany w sytuacji finansowej skarżącego, sądy biorąc pod uwagę to samo oświadczenie majątkowe wydały przeciwne postanowienia w kwestii, czy po-

winien on być zwolniony z wpisu, czy też nie. Rząd zauważył, że istnieje fundamentalna różnica pomiędzy postępowaniem zażaleniowym, a postępowaniem dotyczącym kwestii merytorycznych roszczenia. To w jego opinii wyjaśniało, dlaczego sądy polskie doszły do innych wniosków.

51. W sumie Rząd utrzymywał, że kosztami tymi obciążono skarżącego zgodnie z prawem, a realizowały one uzasadniony prawnie cel. Nie były one nieproporcjonalne do jego środków lub ustalone arbitralnie. Dlatego też Rząd zwrócił się do Trybunału o stwierdzenie, że nie miało miejsca naruszenie art. 6 § 1 w sprawie skarżącego.

3. Ocena Trybunału

(a) Zasady wynikające z orzecznictwa Trybunału

52. Trybunał powtarza, że, jak to stwierdził już wielokrotnie, art. 6 § 1 chroni prawo każdego do wniesienia do sądu lub trybunału wszelakich roszczeń odnoszących się do jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W ten sposób przepis ten ucieleśnia „prawo do sądu”, którego jednym z aspektów jest prawo dostępu, czyli prawo do wszczęcia postępowania przed sądem w sprawach cywilnych; jednakże jest to aspekt, który w rzeczywistości umożliwia skorzystanie z dalszych gwarancji przewidzianych w paragrafie 1 art. 6. Sprawiedliwe, publiczne i sprawne, te cechy postępowania sądowego nie przedstawiają żadnej wartości, jeżeli takie postępowanie nie jest uprzednio wszczęte. A w sprawach cywilnych trudno jest wyobrazić sobie rządy prawa bez istnienia możliwości posiadania dostępu do sądu (por. między innymi, wyrok z 21 stycznia 1975 roku w sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Series A nr 18, str. 18, §§ 34 *in fine* oraz 35–36; oraz *Z. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 29392/95, ECHR 2001–..., §§ 91–93).

53. „Prawo do sądu” nie ma charakteru absolutnego. Może podlegać ograniczeniom dozwolonym przez implikację, że prawo do dostępu ze swej istoty wymaga uregulowania przez państwo. Gwarantując stronom skuteczne prawo dostępu do sądu dla rozstrzygnięcia o ich „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym”, art. 6 § 1 pozostawia państwu wolny wybór środków do wykorzystania przy osiągnięciu tego celu, jednak, podczas gdy państwa – strony posiadają pewien stopień uznania w tym względzie, ostateczna decyzja, co do przestrzegania wymogów Konwencji pozostaje w gestii Trybunału (por. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* oraz *Z. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej oraz, *mutatis mutandis*, wyrok z 9 października 1979 roku w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, Series A nr 32, str. 14–15, § 26).

54. Trybunał orzekł, że w niektórych sprawach, zwłaszcza gdy przedmiotowe ograniczenia odnosiły się do warunków, co do dopuszczalności

odwołania lub gdy wymogi sprawiedliwości przewidywały, że skarżący w związku ze swoim odwołaniem zapewni zabezpieczenie kosztów, które będą poniesione przez drugą stronę postępowania, różne ograniczenia, obejmujące również te o charakterze finansowym, mogą być stosowane w odniesieniu do dostępu jednostki do „sądu” lub „trybunału” (por., na przykład, wyrok z 19 grudnia 1997 roku w sprawie *Brualla Gómez de la Torre przeciwko Hiszpanii*, *Reports of Judgments and Decisions* 1997–VIII, str. 2955, § 33; oraz wyrok z 13 lipca 1995 roku w sprawie *Tolstoy-Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Series A nr 316–B, str. 80–81, §§ 61 i następne).

Trybunał zgodził się również, że mogą być sprawy, w których potencjalna strona musi otrzymać uprzednie upoważnienie przed uzyskaniem możliwości prowadzenia postępowania w związku z jej roszczeniem (por. wyrok z 13 lipca 1995 roku w sprawie *Ashingdane przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Series A nr 93, str. 25, § 59).

Jednakże, we wszystkich tych sprawach Trybunał był usatysfakcjonowany faktem, że zastosowane ograniczenia nie zawężyły dostępu przyznanego skarżącemu w ten sposób lub do takiego stopnia, by nie umniejszyć istoty tego prawa.

55. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że ograniczenie nałożone na dostęp do sądu lub trybunału nie będzie zgodne z art. 6 § 1, chyba że ma na celu osiągnięcie prawnie uzasadnionego celu oraz istnieje uzasadniony związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a zamierzonym do osiągnięcia prawnie uzasadnionym celem (por., na przykład, wyrok z 10 lipca 1998 roku w sprawie *Tinnelly & Sons Ltd. i inni oraz McElduff i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Reports* 1998–IV, str. 1660, § 72).

56. Trybunał przypomina dalej, że przy dokonywaniu oceny zgodności z powyższymi standardami, jego zadaniem nie jest zastąpienie właściwych władz krajowych w określaniu najodpowiedniejszych środków regulujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ani też ocena faktów, które doprowadziły te sądy do wydania takiego, a nie innego postanowienia. Rolą Trybunału jest weryfikacja, na podstawie Konwencji, postanowień władz, podjętych w ramach wykonywania przez nie uprawnień oraz upewnienie się, czy konsekwencje tych postanowień były zgodne z Konwencją (por. *mutatis mutandis*, wyroki w sprawach *Tolstoy-Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* oraz *Brualla Gómez de la Torre przeciwko Hiszpanii* (w § 32 *in fine*) cytowane powyżej).

57. Niemniej jednak, w tym kontekście Trybunał powtarza w podsumowaniu, że rozpoznanie przezeń sprawy oparte jest na zasadzie, że Konwencja ma zagwarantować nie prawa teoretyczne i iluzoryczne, lecz prawa praktyczne i skuteczne. Dotyczy to zwłaszcza prawa dostępu do sądów w związku z poczesnym miejscem, jakie zajmuje w demokratycznym społeczeństwie

prawo do sprawiedliwego procesu (por. cytowany powyżej wyrok w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, § 24 oraz wyrok z 28 października 1998 roku w sprawie *Ait-Mouhoub przeciwko Francji*, Reports 1998–VIII, str. 3227, § 52).

(b) Zastosowanie powyższych zasad do sprawy niniejszej

(i) Czy obowiązek uiszczenia opłat sądowych w postępowaniu cywilnym nałożony przez prawo polskie sam w sobie stanowił naruszenie art. 6 § 1 Konwencji?

58. W sprawie niniejszej skarżący początkowo zakwestionował zasadę ogólną, według której dostęp do polskich sądów cywilnych zależał od uiszczenia wpisu sądowego ustalonego jako konkretny stosunek bądź ułamek wartości przedmiotu sporu (por. pkt. 23 oraz 36–37 powyżej).

Rząd utrzymywał, że pobieranie opłat sądowych z tytułu prowadzenia postępowania w sprawach cywilnych nie może być postrzegane jako samo w sobie sprzeczne z art. 6 § 1 (por. pkt 44 powyżej).

59. Mając na względzie przedstawione powyżej zasady ustalone w orzecznictwie Trybunału, przypomina on raz jeszcze, że nigdy nie wykluczał możliwości, że interesy rzetelnego wymiaru sprawiedliwości mogą uzasadniać nakładanie restrykcji finansowych na dostęp osób do sądów (por. pkt 54 powyżej oraz, w szczególności, cytowany powyżej wyrok w sprawie *Tolstoy-Miloslavsky*, § 61 i następne).

Co więcej, Trybunał uznaje, że wypełnienie obowiązku zabezpieczenia skutecznego prawa dostępu do sądu na podstawie art. 6 § 1 nie oznacza jedynie powstrzymania się od ingerencji, może również wymagać podjęcia różnorodnych form pozytywnego działania ze strony państwa. Nie oznacza również niekwalifikowanego prawa do otrzymania od państwa bezpłatnej pomocy prawnej w sprawie cywilnej, nie można też wywodzić z tego przepisu prawa do bezpłatnego postępowania w sprawach cywilnych (por., *mutatis mutandis*, cytowany powyżej wyrok w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, § 25–26).

60. Tak więc Trybunał uznaje, że wymóg uiszczenia opłat i wpisu w sądach cywilnych w związku z powództwami wniesionymi w celu rozpoznania nie może być uznany za ograniczenie prawa dostępu do sądu, które jest *per se* niezgodne z art. 6 § 1 Konwencji.

Trybunał przypomina jednak, że wysokość opłat oszacowana w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy, z uwzględnieniem możliwości ich uiszczenia przez skarżącego oraz faza postępowania, w której zastosowano taką restrykcję stanowią czynniki kluczowe dla ustalenia, czy osoba posiadała prawo dostępu oraz do „rozpatrzenia jego sprawy przez sąd” (por. cytowane powyżej wyroki w sprawach *Tolstoy-Miloslavsky* oraz *Ait-Mouhoub przeciwko Francji*, odpowiednio § 63 i następne oraz § 57).

- (ii) Czy wymagany od skarżącego wpis za wniesienie powództwa ograniczył jego „prawo do sądu” w sposób sprzeczny z art. 6 § 1 Konwencji?

61. Mając na względzie powyższe czynniki, Trybunał musi następnie ustalić, czy w świetle szczególnych okoliczności sprawy niniejszej, zażądany w rzeczywistości wpis stanowił ograniczenie, które umniejszałoby istotę prawa skarżącego do dostępu do sądu.

Skarżący zarzucił, że wymóg uiszczenia przez niego wpisu w wysokości 100.000.000 PLZ za wniesienie powództwa uniemożliwił mu całkowicie dostęp do sądu (por. pkt. 38–43 powyżej).

Rząd ze swej strony uznał, że kwota ta była zupełnie uzasadniona z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości oraz poparta obiektywną oceną jego sytuacji materialnej (por. pkt. 45–51 powyżej).

62. W związku z tym Trybunał odnotowuje po pierwsze, że nawet jeżeli ostatecznie suma zażądana od skarżącego została znacznie zredukowana w porównaniu z pierwotną, nadal była równa średniemu rocznemu wyngrodzeniu w Polsce w tamtym czasie (por. pkt. 38 i 49 powyżej). Kwota ta z punktu widzenia zwykłego uczestnika postępowania była z pewnością znaczna.

Skarżący był jednak biznesmenem, a właściwe sądy, ustalając wpis sądowy, w dużej mierze opierały się na założeniu, że angażowanie się w działalność gospodarczą może pociągać za sobą konieczność wdania się w spór. Na tej podstawie doszły do wniosku, że skarżący powinien był uwzględnić potrzebę uprzedniego zgromadzenia środków wystarczających na uiszczenie wpisu.

Do założenia tego sądy dodały hipotezę, że skarżący – który w swoim oświadczeniu majątkowym oświadczył, że w istocie nie posiada dochodów, a wszelkie swoje oszczędności ulokował w zamierzonej inwestycji oraz wspomniiał o dalszych stratach materialnych związanych z jego przedsięwzięciami gospodarczymi – żył ze swoich oszczędności, a skala jego inwestycji (bez względu na poniesione straty) dowodziła, że jest w stanie uiścić wpis sądowy (por. pkt. 19–21 powyżej).

63. Trybunał nie uznaje tych podstaw za przekonujące, w szczególności w zestawieniu z wagą zapewnienia osobie „skutecznego” dostępu do sądu.

Po pierwsze, odnotowuje on, że roszczenie skarżącego, jeżeli w ogóle, było dosyć luźno powiązane z działalnością gospodarczą jako taką. Nie jest rzeczą Trybunału oceniać zasadność merytoryczną tego roszczenia, niemniej jednak odnotowuje on jedynie, że powództwo skarżącego oparte było na naruszeniu prawa przez pozwane władze publiczne (naruszeniu ustalonym już przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego) i dotyczyło szkód rzekomo wynikłych z tego naruszenia (por. pkt. 10–11 powyżej).

Po drugie, zauważa, że ustalenia, które właściwe sądy poczyniły odnośnie sytuacji materialnej skarżącego wydają się być oparte raczej na jego hipotetycznych zdolnościach zarobkowania niż na faktach, które on przedstawił.

64. Prawdą jest, że zasądzenie i ocena materiału dowodowego należy przede wszystkim do sądów krajowych oraz że rolą Trybunału jest ustalenie, czy sądy te podczas wykonywania swych uprawnień władczych w tej dziedzinie działały zgodnie z art. 6 § 1 (por. pkt 56 powyżej).

Jednakże w sprawie niniejszej Trybunał odnotowuje, że władze sądowicze nie uznały argumentu skarżącego o niemożliwości uiszczenia wpisu sądowego bez przeprowadzenia lub rozważenia jakiegokolwiek dowodu podważającego fakty przytoczone przez niego w jego oświadczeniu majątkowym.

Dodatkowo sądy przyjęły pewne założenia, co do sytuacji skarżącego, które nie były w pełni poparte materiałem przed nimi zgromadzonym (por. pkt. 19–21 i 40 powyżej).

65. Trybunał zauważa również, że według prawa polskiego zwolnienie z wnoszenia opłat sądowych może być w każdym czasie uchylone przez sądy, jeżeli jego podstawa przestała istnieć. Umożliwienie skarżącemu prowadzenia postępowania w fazie początkowej postępowania nie utrudniłoby sądom polskim pobrania takich opłat, jeżeli na dalszym etapie postępowania jego sytuacja materialna uległaby poprawie (por. pkt 31 *in fine* powyżej).

66. Dokonując oceny całości faktów w sprawie oraz mając na uwadze ważne miejsce, jakie zajmuje prawo do sądu w społeczeństwie demokratycznym, Trybunał uznaje, że władze sądowicze nie zapewniły prawidłowej równowagi pomiędzy, z jednej strony, interesem państwa polegającym na pobieraniu opłat z tytułu rozpoznawania spraw, a interesem skarżącego w dochodzeniu swych roszczeń w sądach z drugiej strony.

Wpis zażądany od skarżącego z tytułu prowadzenia jego sprawy był zbyt wysoki. Spowodowało to jego rezygnację z roszczenia oraz to, że jego sprawa nie była nigdy rozpoznana przez sąd. To w opinii Trybunału umniejszyło istotę jego prawa dostępu.

67. Z powyższych przyczyn Trybunał uznaje, że zażądanie od skarżącego wpisu sądowego stanowiło nieproporcjonalne ograniczenie jego prawa dostępu do sądu. Tak więc stwierdza, że miało miejsce naruszenie art. 6 § 1 Konwencji.

II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

68. Art. 41 Konwencji przewiduje:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

69. Z tytułu szkód materialnych skarżący domagał się sumy 50.000 złotych (PLN), która stanowiła część kosztów poniesionych przez niego w związku z zakładaniem przedsiębiorstwa w Polsce oraz dodatkowo odszkodowania za utratę zysku z wynagrodzeń, które mógł otrzymać w Austrii, jeżeli nie zaangażowałby się w przygotowania do projektu w Polsce.

Ponadto zwrócił się do Trybunału o przyznanie mu 100.000 złotych z tytułu szkód moralnych i stresu spowodowanego przez naruszenie Konwencji.

70. Rząd uznał, że przedmiotowe sumy są nadmiernie wygórowane. Dodał, że skarżący nie udowodnił, iż jego pobyt w Polsce był niezbędny oraz podkreślił, że inwestowanie w przedsiębiorstwo w Polsce powinno być źródłem dochodu, a nie rzekomej szkody. W odniesieniu do kwestii szkód moralnych Rząd utrzymywał, że skarżący nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy dochodzonym zadośćuczynieniem a rzekomym naruszeniem art. 6 § 1.

W sumie Rząd zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia, że stwierdzenie naruszenia stanowi samo w sobie wystarczające zadośćuczynienie. Alternatywnie, zwrócił się do Trybunału o przyznanie zadośćuczynienia na podstawie jego orzecznictwa w podobnych sprawach oraz krajowych uwarunkowań gospodarczych.

71. Konkluzja Trybunału na podstawie zgromadzonego przed nim materiału jest taka, że skarżący nie wykazał, że dochodzone szkody majątkowe były rzeczywiście spowodowane pozbawieniem go dostępu do sądu. W konsekwencji nie ma podstaw do przyznania mu odszkodowania z tego tytułu.

72. Z drugiej strony Trybunał zgadza się, że skarżący doznał pewnych szkód niemajątkowych, które nie są wystarczająco kompensowane przez stwierdzenie naruszenia Konwencji. Dokonując oceny na zasadach słuszności, Trybunał przyznaje skarżącemu 30.000 złotych z tego tytułu.

B. Koszty i wydatki

73. Skarżący, który otrzymał pomoc prawną z Rady Europy w związku z prowadzeniem swojej sprawy, domagał się przyznania mu 9.000 złotych z tytułu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Trybunałem oprócz kwoty 976,55 euro wypłaconych mu już na zasadzie pomocy prawnej Trybunału.

74. Rząd zwrócił się do Trybunału o ich przyznanie, jeśli w ogóle, tylko i w granicach w jakich koszty i wydatki są konieczne oraz rzeczywiście poniesione przez skarżącego, a także są rozsądne, jeśli chodzi o kwotę.

75. Trybunał dokonał oceny roszczenia w świetle zasad wypracowanych w swoim orzecznictwie (por., na przykład, *Nikolova przeciwko Bułgarii* [WI], nr 31195/96, § 79, ECHR 1999–II; *Baranowski przeciwko Polsce*, nr 28358/95,

§ 85, ECHR 2000–III oraz *Kudła przeciwko Polsce*, nr 30210/96, § 168, ECHR 2000–XII).

Stosując wymienione kryteria do sprawy niniejszej, Trybunał uznaje za słuszne przyznać skarżącemu 12.442 zł z tytułu kosztów i wydatków wraz z jakimkolwiek podatkiem od wartości dodanej, który może być pobrany, pomniejszone o 976,55 euro otrzymane z tytułu pomocy prawnej z Rady Europy.

C. Odsetki z tytułu niewypłacenia odszkodowania

76. Zgodnie z informacjami dostępnymi Trybunałowi, ustawowa stopa procentowa stosowana w Polsce w dniu przyjęcia niniejszego wyroku wynosi 30% rocznie.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. UZNAJE, że nastąpiło naruszenie art. 6 § 1 Konwencji;

2. UZNAJE, że

(a) pozwane państwo ma wypłacić skarżącemu w ciągu trzech miesięcy następujące kwoty:

(i) 30.000 PLN (trzydzieści tysięcy nowych złotych) z tytułu szkód niemajątkowych;

(ii) 12.442 PLN (dwanaście tysięcy czterysta czterdzieści dwa nowe złote) z tytułu kosztów i wydatków wraz z jakimkolwiek podatkiem od wartości dodanej, który może być pobrany, pomniejszone o 976,55 euro otrzymane z tytułu pomocy prawnej z Rady Europy, które będą przeliczone na złote polskie po kursie obowiązującym w dniu przyjęcia niniejszego wyroku;

(b) zwykłe odsetki według rocznej stopy 30% będą płatne od tej sumy od wygaśnięcia powyższych trzech miesięcy do momentu zapłaty;

3. ODDAŁA w pozostałej części roszczenie skarżącego o zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim oraz ogłoszono na piśmie 19 czerwca 2001 r., zgodnie z art. 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Lawrence EARLY
Kancierz

Wilhelmina THOMASSEN
Przewodnicząca