

Postanowienie z dnia 11 stycznia 1995 r.
III ARN 75/94

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. Jeśli przedmiotem sprawy sądowej jest wniosek strony o udzielenie jej przez administrację pomocy finansowej w znacznej wysokości, to rozpatrywaniu równoczesnego wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna skrupulatność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, by nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu (art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. - Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 1995 r. sprawy ze skargi Lucjana K. na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 4 października 1993 r., [...] w przedmiocie odmowy udzielenia pomocy z Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 1994 r. sygn. akt III SA 811/94 i z dnia 10 października 1994 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y ł i ć:

1) postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 1994 r. [...] i zwolnić Lucjana K. od wpisu sądowego;

2) postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 1994 r. [...].

U z a s a d n i e n i e

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną:

1) od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 1994 r. [...] oddalającego wniosek Lucjana K. o zwolnienie od wpisu sądowego,

2) od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 1994 r. [...] odrzucającego skargę Lucjana K. na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 4 października 1993 r. [...] w przedmiocie odmowy udzielenia pomocy z Funduszy Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa.

Powyższym postanowieniem NSA zarzucił rażące naruszenie prawa przez obrazę:

1) wywiedzionej z art. 1 Konstytucji RP zasady prawa obywateli do sądu, a pierwszemu z powyższych postanowień także:

2) art. 113 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.,

3) § 17 ust. 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 1982 r. - Regulamin czynności Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 9, poz. 63).
W konsekwencji wniósł o uchylenie obu powyższych postanowień NSA i o przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 23 czerwca 1994 r. [...] uchylił postanowienie NSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 1993 r. wydane pod sygnaturą [...] o odrzuceniu skargi Lucjana K. na powołaną wyżej decyzję Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nakazując tym samym owemu Sądowi merytoryczne ustosunkowanie się do skargi Lucjana K.

Po zwróceniu akt tej sprawy do NSA w dniu 8 sierpnia 1994 r. Lucjan K. został wezwany do uiszczenia w terminie siedmiu dni wpisu w wysokości 17.035.000 zł. (w aktach sprawy brak odpisu owego wezwania).

W odpowiedzi na to wezwanie Lucjan K. w piśmie z dnia 12 sierpnia 1994 r. wystąpił z wnioskiem o zwolnienie go od wpisu sądowego, wskazując w uzasadnieniu na brak możliwości uiszczenia wpisu w tej wysokości ze względu na bardzo niskie dochody, jakie obecnie osiąga w swoim gospodarstwie oraz na okoliczności ujawnione w aktach sprawy, jakie spowodowały wystąpienie z wnioskiem o restrukturyzację jego zadłużenia.

Wniosek ten opatrzony został też oświadczeniem Burmistrza Gminy i Miasta K. popierającym wniosek Lucjana K. o zwolnienie od wpisu sądowego w tej sprawie z powodu braku możliwości wniesienia tego wpisu.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 31 sierpnia 1994 r. [...] oddalił ten wniosek uznając, iż nie zawiera on danych, o jakich mowa w art. 113 § 1 k.p.c., a następnie mimo dalszych wyjaśnień zainteresowanego zawartych w piśmie z dnia 12 września 1994 r., co do braku możliwości uiszczenia przez niego wpisu w tej sprawie, postanowieniem z dnia 10 października 1994 r. odrzucił skargę Lucjana K. z powodu nieuiszczenia wpisu sądowego.

W uzasadnieniu NSA podniósł, iż nie znajduje podstaw do zmiany postanowienia z dnia 31 sierpnia 1994 r. o odmowie zwolnienia Lucjana K. od wpisu sądowego i wobec nieuiszczenia wpisu w terminie zmuszony jest odrzucić skargę.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uzasadnił wniesioną przez siebie rewizję nadzwyczajną następującymi argumentami:

Zgodnie z § 17 ust. 1 i 2 Regulaminu czynności Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. z 1982 r., Nr 9, poz. 63) wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych może być rozpoznany merytorycznie wówczas, gdy:

a) wnioskowi temu towarzyszy odpowiednie zaświadczenie organu administracji lub - przy braku takiego zaświadczenia - gdy:

b) w aktach sprawy znajdują się wystarczające dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach strony wnoszącej o zwolnienie jej od kosztów.

W przypadku braku takowych danych przewodniczący wydziału zobowiązany jest wyznaczyć stronie odpowiedni termin do złożenia zaświadczenia bez rygору z art. 130 k.p.c.

Tymczasem w sprawie niniejszej NSA ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, iż wniosek strony o zwolnienie od wpisu nie zawiera danych wymaganych w art. 113 § 1 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. i wniosek powyższy oddalił.

NSA nie uwzględnił wymagań, jakie przy rozpoznawaniu wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych sformułowane są w § 17 ust. 2 wyżej powołanego Regulaminu czynności NSA.

Stosownie bowiem do tego przepisu NSA zobowiązany był zbadać, czy wnioskowi o zwolnienie od wpisu nie towarzyszy odpowiednie zaświadczenie organu administracji o stanie rodzinnym, majątku i dochodach strony oraz - w przypadku braku takowego zaświadczenia - czy odpowiednich danych w tej mierze nie uda się ustalić w oparciu o dane znajdujące się w aktach sprawy.

Jeśli bowiem nawet uznano by za wątpliwe to, czy znajdujące się na wniosku strony oświadczenie Burmistrza Miasta i Gminy K. o braku możliwości uiszczenia przez skarżącego wpisu sądowego w tej sprawie jest formalnym zaświadczeniem wymagany przez prawo oraz jeśliby przyjęto, iż w aktach sprawy nie ma wszystkich niezbędnych danych wymaganych do rozpoznania wniosku o zwolnienie od wpisu (kosztów sądowych), należy wyrazić pogląd, iż w takiej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł merytorycznie ocenić zasadności takiego wniosku, a więc i wydać postanowienia o uwzględnieniu lub oddaleniu tegoż wniosku bez uprzedniego wezwania strony - stosownie do § 17 ust. 2. Regulaminu czynności NSA - do przedłożenia w odpowiednim terminie zaświadczenia Burmistrza Miasta i Gminy K. o stanie rodzinnym, majątku i dochodach strony wnoszącej o zwolnienie od wpisu (kosztów sądowych).

Zdaniem rewidującego, właśnie przepis § 17 ust. 2 Regulaminu czynności NSA stanowi m.in. istotną gwarancję dostępności do tego sądu również dla osób uboższych, zwłaszcza w sprawach majątkowych, gdy wysokość wpisu stanowi - w tej sprawie - 2% wartości przedmiotu sporu.

Rewidujący wyraża pogląd, iż wpis w wysokości ponad siedemnastu milionów złotych, relatywnie rzecz biorąc należy uznać za wysoki zwłaszcza w sprawie, w której skarga pochodzi od osoby domagającej się restrukturyzacji jej zadłużenia powstałego w wyniku niespłacenia kredytów zaciągniętych na cele produkcji rolnej, a więc od osoby, która - w założeniu - może mieć trudności z bieżącym utrzymaniem siebie i swojej rodziny, i którą - z woli ustawodawcy - należy raczej wspomagać po przedłożeniu stosownego "programu naprawczego" w ramach przepisów o restrukturyzacji i oddłużeniu rolnictwa.

Rewidujący stwierdza, iż wnosząc niniejszą rewizję nadzwyczajną uwzględniono również stanowisko reprezentowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, z którego wynika, iż istotnym elementem prawa obywateli do sądu jest ustalenie wysokości wpisów sądowych na poziomie, który by czynił sąd generalnie dostępnym dla obywateli danego kraju.

W konsekwencji rewidujący wyraża pogląd, iż w tej sprawie ustalenie wysokości wpisu na poziomie ponad siedemnastu milionów złotych i niewykorzystanie możliwości procesowych do zwolnienia strony w całości lub w części od tego wpisu - wysokiego jak na stosunki w Polsce - sprawiło, iż Lucjan K. został pozbawiony gwarantowanego mu przez art. 1 Konstytucji RP prawa obywateli do sądu w sytuacji, gdy co najmniej zostało uprawdopodobnione to, iż rzeczywiście nie jest on w stanie uiścić tak wysokiego wpisu

bez uszczerbku dla siebie, swojej rodziny i warsztatu pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja jest uzasadniona a argumenty w niej zawarte należy uznać za w pełni przekonujące. Sąd Najwyższy podziela pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Pierwszego Prezesa SN, który jako podstawowy zarzut rewizyjny powołał naruszenie wywiedzionej z art. 1 Konstytucji RP zasady prawa obywateli do sądu, będącej podstawowym elementem zasady, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa. Trafnie też rewidujący powołuje się w tym zakresie na ustaloną linię orzecznictwa Trybunału Europejskiego w Strasburgu, które - od chwili wstąpienia Polski do Rady Europy - może i powinno służyć również polskiemu orzecznictwu sądowemu, jako istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego. Nie leży bowiem oczywiście w interesie państwa polskiego, by decyzje polskich organów administracji i wyroki sądów stawały się przedmiotem negatywnych ocen tego Trybunału i powodem krytyki Polski w międzynarodowym piśmiennictwie fachowym, a nawet w prasie popularnej. Należy zatem ze wszystkich względów dokładać starań o zgodność polskiej praktyki administracyjnej i sądowej z zaleceniami organów Rady Europy i orzecznictwa europejskiego w zakresie praw człowieka.

Okoliczności sprawy będącej obecnie przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego dają podstawę do stwierdzenia, że w tym wypadku zakwestionowane rewizją nadzwyczajną orzeczenie NSA powinno zostać uznane za rażąco naruszające prawo. Skarżący wnosił o udzielenie mu istotnej pomocy finansowej z funduszy państwowych i mógł oczekiwać, iż w świetle obowiązujących przepisów (zarówno dawniejszych, jak i obecnych) ma szanse na pozytywne załatwienie swego wniosku. Tymczasem zaskarżone rewizją nadzwyczajną jedno z postanowień NSA nakazuje mu wniesienie bardzo wysokiego wpisu (mimo, że akta sprawy zawierają materiał uprawdopodobniający okoliczność, iż wpisu w tej wysokości skarżący wnieść nie jest w stanie), a następne - wydane niedługo potem - postanowienie zamiast (jak tego wymagają wskazane w rewizji nadzwyczajnej przepisy) skierowania doń wezwania o uzupełnienie materiału dowodowego, odrzuca (po raz drugi) skargę, zamykając w ten sposób skarżącemu drogę do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Tego rodzaju rozstrzygnięcie NSA trafnie ocenia wnoszący rewizję nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jako faktyczne zamknięcie skarżącemu drogi do sądu, co w państwie prawa musi podlegać negatywnej ocenie.

Należy na tym miejscu zwrócić m.in. uwagę na to, iż zalecenie (recommandation) nr R (81)7 przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 14 maja 1981 r. w swym pkt 12 stwierdza: "W wypadku, gdy koszty postępowania stwarzają wyraźną przeszkodę w dostępie do sprawiedliwości, powinny one zostać - w miarę możliwości - ograniczone lub zniesione". Zalecenie to powinno - zdaniem SN - być wzięte pod uwagę również przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy. Co zaś się tyczy ustalonej linii orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (sprawa Airey przeciw Irlandii z dnia 9 października 1979 r.), Trybunał ten wyraźnie stwierdził, że konwencja o ochronie praw człowieka nie była pomyślana jako gwarancja praw teoretycznych lub złudnych (illusory) ale praktycznych i skutecznych. Trybunał uznał też w powyższej sprawie, iż stronie efektywnie odmówiono prawa do sądu przez określenie zbyt wysokich kosztów

postępowania. W polskich komentarzach do orzecznictwa tego trybunału (M. Nowicki: Wokół konwencji europejskiej, Warszawa 1992, s. 43) orzeczenie to jest powoływane; również periodyki fachowe i nawet prasa codzienna szeroko je komentowały.

W świetle zaś ustalonego polskiego orzecznictwa (zob. komentarz do k.p.c. J. Jodłowski, K. Piasecki, Warszawa 1989, t. I s. 234, gdzie powołano wiele orzeczeń w tej kwestii) w wypadku niedostarczenia przez stronę właściwego zaświadczenia organów administracji co do niemożności poniesienia kosztów, lub dostarczenia niewłaściwego dokumentu sąd ma obowiązek wezwania jej do przedstawienia właściwego zaświadczenia (art. 113 § 1 w związku z art. 130 k.p.c.). W podobnym kierunku należy również interpretować przepis art. 267 k.p.a. ("w razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności...organ... może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat..."). W sytuacji będącej przedmiotem niniejszej sprawy Sąd Najwyższy wyraża pogląd, iż jeśli przedmiotem sprawy sądowej jest wniosek strony o udzielenie jej przez administrację pomocy finansowej w znacznej wysokości, to rozpatrywaniu równoczesnego wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna skrupulatność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, by nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu (art. 6 konwencji europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 361, art. 417 § 1, 422 § 1 i 2 k.p.c. postanowił, jak w sentencji.

=====