



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-568845-V-JS/07

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 14 maja 2008 r.

Pan Profesor
Janusz Trzcíński
Prezes Naczelnego Sądu
Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie

W trakcie badania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich indywidualnej sprawy wyłonił się problem związany z informacjami o stanie majątkowym i dochodach, jakie zobowiązana jest przedstawić osoba fizyczna ubiegająca się o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W nadesłanym do Rzecznika liście piszący podkreśla, że stroną danego postępowania sądowego jest wnioskodawca, a nie są nią natomiast inne osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Dlatego też, zdaniem piszącego niezasadne jest żądanie w formularzu wniosku o przyznanie prawa pomocy przeznaczonego dla osób fizycznych (o symbolu „PPF”) informacji o majątku, stanie majątkowym i osiąganych dochodach brutto przez osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym i tym samym uzależnianie przyznania prawa pomocy od łącznych dochodów wnioskodawcy i osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Dokonana w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich analiza obowiązujących w przedmiotowym zakresie uregulowań prawnych wskazuje na zasadność zastrzeżeń wnioskodawcy.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) jako zasadę przyjmuje ponoszenie przez stronę kosztów postępowania przed sądem administracyjnym. Wolą ustawodawcy jest jednak również możliwość zwolnienia od

ponoszenia kosztów sądowych pewnych podmiotów, które ze względu na dochody i stan majątkowy nie są w stanie ponieść kosztów związanych ze swym udziałem w sprawie. Ustawa stanowi, że o zwolnienie od ponoszenia kosztów mogą ubiegać się osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 243 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawo pomocy może być przyznane stronie wyłącznie na jej wniosek i dotyczyć zakresu całkowitego lub też częściowego. Przesłanki przyznania prawa pomocy osobie fizycznej określa art. 246 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z tym uregulowaniem sąd przyznaje prawo pomocy osobie fizycznej w zakresie całkowitym - gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. W przypadku osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kryteriami uzasadniającymi przyznanie prawa pomocy, o których mowa w art. 246 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są: w zakresie całkowitym - brak środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania, a w zakresie częściowym - brak dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

Wprowadzając wymóg składania wniosku o przyznanie prawa pomocy, w sposób sformalizowany - na urzędowym formularzu, ustawodawca upoważnił w art. 256 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza oraz zawierającego niezbędne pouczenie co do sposobu jego wypełniania i skutków niedostosowania się do określonych wymagań,
- 2) rodzaju dokumentów źródłowych, o których mowa w art. 255 oraz okresów, za jakie mają być dokumentowane dane o majątku, dochodach i stanie rodzinnym.

Jednocześnie w upoważnieniu tym wskazano rodzaje dokumentów jakimi mogą być dokumentowane dane o majątku, dochodach i stanie rodzinnym.

Wykonując to upoważnienie Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego

wnioskodawcy (Dz. U. Nr 227, poz. 2245). Zgodnie z tym rozporządzeniem wniosek o przyznanie prawa pomocy osoba fizyczna składa na formularzu oznaczonym symbolem „PPF”, zaś osoba prawna (lub inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej) - na formularzu oznaczonym „PPPr”. Składając wniosek strona zobowiązana jest dokładnie zakreślić jego granice poprzez określenie zakresu swojego żądania w sprawie przyznania prawa pomocy.

Ograniczając dalsze rozważania do prawa pomocy dla osób fizycznych i formularza o symbolu „PPF” pragnę zwrócić uwagę na część tego formularza odnoszącą się do zawartych w nim informacji o stanie rodzinnym, majątku i dochodach.

W odniesieniu do stanu rodzinnego osoba składająca wniosek o przyznanie prawa pomocy powinna (zgodnie z rubryką 6 formularza) podać dane (imię i nazwisko, datę urodzenia oraz stopień pokrewieństwa) osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. W odniesieniu do posiadanego majątku (rubryka 7 formularza) wnioskodawca powinien podać informacje o dochodach własnych i osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie, obejmujące informacje o stanowiących własność powyższych osób nieruchomościach, ruchomościach o wartości powyżej 3000 euro oraz posiadanych zasobach pieniężnych (oszczędnościach, papierach wartościowych itp.).

Zgodnie z rubryką 10 formularza wniosku wnioskodawca powinien również podać informacje o dochodach własnych i osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, obejmujące dane o wysokości dochodu miesięcznego brutto oraz źródle dochodu. Formularz zawiera również rubryki zatytułowane „inne, dodatkowe informacje o stanie majątkowym” (rubryka 9) oraz „inne dane, które składający oświadczenie uważa za istotne” (rubryka 11).

W formularzu wniosku o przyznanie prawa pomocy wnioskodawca zobowiązany jest złożyć oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku i dochodach zarówno swoim jak i osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. Przy czym sformułowanie „osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym” nie zostało zdefiniowane i zostało użyte w rubryce 6, 8 i 10. Natomiast w rubryce 7 dot. oświadczenia o majątku użyto określenia „osób pozostających we wspólnym gospodarstwie”. Niewątpliwie pojęcie osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym jest pojęciem szerszym i wykraczającym poza pojęcie rodziny, czy też osób spokrewnionych pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. W szczególności do rodziny nie należy osoba pozostająca we wspólnym pożyciu z wnioskodawcą. Nie można wykluczyć także innych

osób niespokrewnionych z wnioskodawcą, pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika można mieć uzasadnione wątpliwości czy stan majątkowy, w tym posiadane zasoby pieniężne i oszczędności oraz osiągnane przez osoby niespokrewnione dochody miesięczne powinny być uwzględniane przy ocenie sytuacji majątkowej wnioskodawcy ubiegającego się o przyznanie prawa pomocy przed sądami administracyjnymi i rzutować na odmowę przyznania tej pomocy, skoro osoba niespokrewniona, wspólnie zamieszkująca z wnioskodawcą nie ma prawnego obowiązku ponoszenia kosztów sądowych wnioskodawcy w sprawie, która jej nie dotyczy.

Zgodnie z art. 246 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ciężar dowodu co do wykazania okoliczności uzasadniających przyznanie prawa pomocy spoczywa na stronie składającej wniosek o przyznanie prawa pomocy. Z użycia w tym przepisie określenia „gdy wykaże” wynika, że strona ma przekonać sąd, iż znajduje się w sytuacji opisanej w tych przepisach, która uniemożliwia poniesienie jej jakichkolwiek kosztów postępowania lub poniesienie pełnych kosztów postępowania. Dlatego też strona powinna należycie uzasadnić i uprawdopodobnić okoliczności, które podaje we wniosku o przyznanie prawa pomocy. Jeżeli informacje zawarte w oświadczeniu okażą się niewystarczające do oceny stanu rodzinnego strony lub budzą wątpliwości, sąd może wezwać stronę w określonym terminie do złożenia dodatkowego oświadczenia lub przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących jej stanu majątkowego (art. 255).

Dokumentami źródłowymi w myśl 4 rozporządzenia w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy (..) mogą być w szczególności odpisy zeznań podatkowych, wyciągi i wykazy z posiadanych rachunków bankowych, w tym kont i lokat dewizowych, zaświadczenia o wysokości wynagrodzeń, honorariów i innych należności oraz otrzymywanych świadczeń.

Oceniając zasadność wniosku o przyznanie prawa pomocy sąd powinien dokonać oceny sytuacji majątkowej wnioskodawcy z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej. W związku z tym posiłkując się uregulowaniami wynikającymi z art. 23, 31, 87 i 91 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przyjąć można ewentualnie, że obowiązek wsparcia finansowego w zakresie prowadzenia postępowania sądowego obciąża małżonka wnioskodawcy oraz ciąży na innych członkach rodziny, w tym na rodzicach i dzieciach. Rozpoznając wniosek o przyznanie prawa pomocy, należy zatem ocenić sytuację majątkową

wnioskodawcy z uwzględnieniem dochodów i majątków osób bliskich wnioskodawcy, które mogą być w określonych sytuacjach zobowiązane wspierać go finansowo.

Jak wskazano wyżej ustawowego obowiązku udzielania pomocy finansowej nie mają niespokrewnione z wnioskodawcą osoby wspólnie z nim prowadzące gospodarstwo domowe. W związku z powyższym w ocenie Rzecznika majątek tych osób i osiągnięte przez nich dochody nie powinny być uwzględniane i łączone z majątkiem i dochodem wnioskodawcy.

Analizując treść art. 246 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z którego wynika, że przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie częściowym występuje, gdy ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny można mieć wątpliwości czy także dane o majątku i dochodach osób należących do rodziny i prowadzących wspólne gospodarstwo domowe nie powinny być ograniczone tylko do osób pozostających na utrzymaniu osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy.

Jak zaznaczono wyżej dokumentami źródłowymi, którymi można udowodnić sytuację majątkową i dochody osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym z wnioskodawcą są w szczególności: odpisy zeznań podatkowych, wyciągi z posiadanych rachunków bankowych oraz zaświadczenia o wysokości otrzymywanych wynagrodzeń. Dokumenty te, ze względu na poufność zawartych w nim informacji nie są dostępne dla osób nieuprawnionych. W związku z tym powstają wątpliwości w jaki sposób wnioskodawca ma udowodnić czy też wskazać w formularzu majątek oraz dochody osób wspólnie z nim zamieszkałych, skoro osoby te (nawet spokrewnione z nim) odmówią mu takich informacji czy też udostępnienia stosownych dokumentów. Do czego mają prawo.

Należy wskazać także na uregulowania zawarte w postępowaniu przed sądami cywilnymi. W formularzu oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. Nr 27, poz. 200), w rubryce 3 określającej stan rodzinny wprowadzono podano, że należy wpisać dane osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym z wnioskodawcą. Jednak informacje dotyczące majątku, dochodów i źródeł utrzymania, a także wysokości i rodzaju wierzytelności oraz ponoszonych kosztach (rubryki 4-6 formularza) ograniczono do danych odnoszących się do wnioskodawcy.

W ocenie Rzecznika brak jest uzasadnionych powodów, dla innego sposobu ustalania stanu majątkowego i dochodów osób fizycznych ubiegających się o przyznanie prawa pomocy - zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a innego w postępowaniu przed sądami cywilnymi, skoro wspólnym celem przyznania tej pomocy, określonym w art. 246 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jak i w art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398), jest brak „uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”.

Mając na względzie powyższe uwagi, działając na podstawie art. 16 ust 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Prezesa o zajęcie stanowiska w przedstawionym zakresie oraz poinformowanie czy zawarte w przedmiotowym rozporządzeniu regulacje, rozszerzające poza rodzinę krąg podmiotów, których stan majątkowy i dochody są uwzględniane przy rozpoznawaniu wniosku o przyznanie prawa pomocy, nie wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 256 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na marginesie sprawy pragnę także poinformować, że przedmiotowy problem (choć w nieco innym zakresie) zainteresowany zgłaszał Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Sprawiedliwości. W załączeniu przekazuję kserokopie udzielonych zainteresowanemu odpowiedzi.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich