

Marek Żmuda¹, Magdalena Wilczek-Karczewska²

Konkubenci jako beneficjenci zasiłków z pomocy społecznej. Problemy praktyki na tle studium przypadku

Streszczenie: Opracowanie dotyczy świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, których beneficjentami są osoby tworzące nieformalny związek (konkubinatu). Analizie poddano definicję rodziny w rozumieniu przepisu art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej oraz pojęcie konkubinatu (dotychczas nie doczekało się ono definicji legalnej w polskim systemie prawnym). Według powołanej ustawy małżeństwa i związki nieformalne traktowane są równorzędnie. Ustawodawca dał prymat stanowi faktycznemu nad więzami prawnymi. Wskazano, że konkubinatu jest wspólnotą, w ramach której relacje między partnerami są zbliżone do więzów, jakie łączą małżonków. Opisany w artykule przypadek dotyczy weryfikacji prawa do zasiłku stałego oraz żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku stałego. W scharakteryzowanym kazusie uwidoczniło się instrumentalne traktowanie definicji rodziny i manipulowanie stanem faktycznym przez beneficjentów pomocy społecznej w celu osiągnięcia wyższych świadczeń pieniężnych. Z drugiej strony obnażone zostały trudności dowodowe, z jakimi borykają się pracownicy socjalni przy rekonstruowaniu składu rodziny na potrzeby ustalania prawa do zasiłków. Na tle przedstawionego przypadku pokazano, iż należy rozszerzać postępowanie dowodowe i nie ograniczać się wyłącznie do wywiadu środowiskowego. Celowe jest przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, co w sprawach z zakresu pomocy społecznej praktykowane jest rzadko. W artykule rozważono również problem, na jakim podmiocie – stronie, czy organie administracji publicznej – spoczywa ciężar dowodu. W opracowaniu podkreślono, że kwestią wymagającą rozważenia jest ujednoczenie definicji rodziny na gruncie różnych postępowań w przedmiocie szeroko pojętego wsparcia socjalnego. Trzeba rozważyć też zwiększenie uprawnień kontrolnych pracowników socjalnych.

Słowa kluczowe: rodzina, konkubinatu, pomoc społeczna.

Cohabitants as beneficiaries of benefits from the welfare. Problems of the practice relating to the case study

Summary: The study concerns cash benefits from the social assistance, of which persons

¹ Dr Marek Żmuda - Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

² Dr Magdalena Wilczek-Karczewska - Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

forming the unofficial relationship are beneficiaries (cohabitation). A definition of the family was analyzed in understanding of the provision Art. 6 pt 14 acts on the social assistance and comprehending the cohabitation (there is no legal definition of cohabitation in the polish legal system yet). According to the aforementioned act marriages and unofficial relationships are treated equally. The legislator gave the primacy to the actual state of affairs above legal bonds. It was pointed, that cohabitation is a partnership in which relations between partners are similar to that of spouses. The case described in the article is regarding the verification of the right to permanent allowance and demanding return of the undue benefit from social assistance in a form of permanent allowance. The case study pictures instrumental perceiving of the definition of family and manipulating the actual state affairs by beneficiaries in attempt to gain increased benefits from social assistance. On the other hand evidence problems of social workers while reconstructing composition of the family for the purposes of establishing the entitlement to benefits were also unveiled. According to the described case, it was shown that one should extend evidentiary proceedings and not stick exclusively to an community interview. Conducting the administrative trial was proven worthwhile, which is still rarely practiced with issues regarding social assistance benefits. In the article a problem was also emphasized, on which subject - the side, or the body of public authority - a burden of proof is sitting down. In the research it was highlighted that an unification of definition of the family was necessary, which has to consider different proceedings connected to the widely comprehended social support. Increasing supervision mandate of social workers is also worth considering.

Key words: family, cohabitation, social assistance.

1. Wstęp

Opracowanie dotyczy świadczeń pieniężnych (zasiłków) z pomocy społecznej, udzielanych rodzinom, przy założeniu, że beneficjenci tej formy wsparcia tworzą związek nieformalny (konkubinat). Przedstawiono w nim problemy, które wiążą się z ustaleniem lub weryfikowaniem prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej na rzecz konkubentów. Wywód teoretyczny zobrazowano studium przypadku, w którym problemy te węzłowe dla praktyki się skumulowały się. Zaprezentowany casus uwidoczniał mankamenty prawne, a przede wszystkim niewystarczające i ułomne instrumentarium, w jakie wyposażeni są pracownicy socjalni. Konkubenci – jakkolwiek grupa ta wpisuje się w definicję rodziny, zawartą w art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej³ i nie została odseparowana od innych wspólnot, korzystających ze wsparcia finansowego ze środków pomocy społecznej – są klientami szczególnymi, a przez to ciekawymi badawczo. Z założenia, w związku nieformalne wpisane jest pewne prowizorium (niezależnie od tego, iż mogą trwać one bardzo długi czas) oraz łatwość ich zakończenia, bez konieczności angażowania organów państwa (jakkolwiek partnerzy nastawieni są na trwałość relacji). Są one również dynamiczne, co oznacza, że konkubinat może być w dowolnym momencie przerwany i nawiązany ponownie, a z jego istoty wynika, że dzieje się to wyłącznie w sferze faktycznej, a nie prawnej⁴. To działania partnerów są wyłącznym wyznacznikiem tego,

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm. – dalej cyt.: u.p.s.).

⁴ Jak wskazał M. Nazar, *Konkubinat a małżeństwo – wybrane zagadnienia*, [w:] Księga jubileuszowa Prof. dr.

czy konkretny związek jest kontynuowany, tudzież zakończony. Z punktu widzenia postępowania o ustalenie lub weryfikację prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej owa „dynamika stanu faktycznego”, to nie lada trudność postępowania wyjaśniającego.

Na przestrzeni lat zauważa się tendencję wzrostową, jeśli chodzi o liczbę związków nieformalnych. Jak podaje „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” za 2016 r., według danych ze spisów powszechnych, partnerzy bez dzieci w 2002 r. stanowili liczbę 86,7 tys. (69,9 tys. w miastach oraz 16,8 tys. na wsiach), zaś w 2011 r. liczby te kształtowały się następująco: ogółem – 145,2 tys., w miastach – 124,5 tys., na wsiach – 20,7 tys.). Z kolei w 2002 r. partnerzy z dziećmi stanowili liczbę 110,7 tys. (w miastach – 78,1 tys., na wsiach – 32,6 tys.), a w 2011 r. liczba partnerów z dziećmi wyniosła już 171,3 tys. (w miastach – 127,0 tys., na wsiach – 44,3 tys.)⁵.

Zasiłki z pomocy społecznej to: zasiłek stały (art. 37 u.p.s.), zasiłek okresowy (art. 38 u.p.s.), zasiłek celowy (art. 39 u.p.s.) oraz specjalny zasiłek celowy (art. 41 u.p.s.)⁶. Opisany w niniejszym opracowaniu przypadek dotyczy weryfikacji prawa do zasiłku stałego, jak również żądania zwrotu nienależnie pobranego zasiłku stałego z częściowym umorzeniem przypisanej do zwrotu należności.

2. Pojęcie konkubinatu

Konkubinatu, związek nieformalny, faktyczne niemająłskie (pozamałżeńskie) pożycie, „związki faktyczne imitujące małżeństwo”⁷ – oto zwroty, które mogą być traktowane synonimicznie. Autorzy opisujący zjawisko konkubinatu, etymologię pojęcia wywodzą z łacińskiego słowa *concupare*, co tłumaczy się jako „leżeć ze sobą”⁸.

Konkubinatu pojmowany jest jako fakt społeczny, będący „obyczajową, prawną albo ekonomiczną alternatywą dla związku małżeńskiego”⁹. Definicje używane w analizach prawnych odnoszą się do potocznego znaczenia tego pojęcia. Jest to uzasadnione, zważywszy, iż w polskim systemie prawnym zwrot ten nie został

hab. Tadeusza Smyczyńskiego, Toruń 2008, s. 224, istnienie konkubinatu jest efektem „trwale podtrzymanego” konsensusu partnerów.

⁵ *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. R. LXXVI, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, tabela 11, s. 213.

⁶ W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 274-304; Zob. również M. Krzysztofik, *Wybrane świadczenia pieniężne z zakresu pomocy społecznej*, [w:] A. Ziolkowska, A. Gronkiewicz (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015, s. 229-241.

⁷ M. Nazar, dz. cyt., s. 219, s. 232. Literatura poświęcona związkom nieformalnym jest bardzo liczna, zob. np. W. Ćwiek, *Konkubinatu*, Warszawa 2002; T. Smyczyński, *Konkubinatu; związek partnerski*, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze. System prawa prywatnego*, t. 11, Warszawa 2014, s. 4-47.

⁸ Zob. np. A. Jaskóła, P. Szewczyk, *Czy konkubinatu jest rodziną? Prawna analiza problemu*, [w:] J. Krzynówek, J. Krzywkowska (red.), *Ochrona małżeństwa i rodziny w Polsce. Zagadnienia prawne*, Olsztyn 2015, s. 25. Autorzy ci zwrócili uwagę na zdanie J. Bralczyka, według którego o konkubinacie przesądza fakt wspólnego zamieszkiwania i prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego. Intymne pożycie (jakkolwiek najczęściej dopełnia te okoliczności), nie jest jednak warunkiem sine qua non jego istnienia). Odmienne – F. Hartwich, *Konkubinatu – dylematy prawne*, „Palestra” 2007, nr 3-4, s. 57-58, który powołując się na stanowisko doktryny stwierdził, że utrzymywanie stosunków płciowych między konkubentami stanowi konieczny wyznacznik konkubinatu.

⁹ M. Nazar, dz. cyt., s. 219.

użyty wprost. W odniesieniu do instytucji małżeństwa, pojęcie to rozumiane jest jako „faktyczne pożycie kobiety i mężczyzny, analogiczne do pożycia małżonków” (w taki sposób konkubinaty scharakteryzował Tadeusz Smoczyński, przytaczając definicję funkcjonującą zarówno w języku potocznym, jak i prawniczym)¹⁰. W ujęciu słownikowym i encyklopedycznym konkubinaty oznacza „trwałe pożycie mężczyzny z kobietą bez zawarcia związku małżeńskiego”¹¹. Związkom tym nie przysługuje konstytucyjna ochrona należąca małżeństwom¹².

Analiza definicji legalnej *rodziny* w ustawie o pomocy społecznej zajmuje poczesne miejsce, zarówno w doktrynie prawa, jak i w judykaturze¹³. Niemniej jednak zainteresowanie tą problematyką nie słabnie. Jej praktyczne zastosowanie nastrocza bowiem problemów, zwłaszcza przy rekonstrukcji składu rodziny osób tworzących związki nieformalne. Na tej płaszczyźnie powstaje pole do nadużyć i manipulacji, jako że od tego, czy organ administracji publicznej przyjmie, że strony są rodziną w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, czy też uzna, że występują one jako osoby samotnie gospodarujące, zależy prawo do świadczenia pieniężnego; wysokość zasiłku i czas jego pobierania. Dlatego też badania w tej sferze powinny być kontynuowane i możliwie w najszerszym zakresie mieć charakter interdyscyplinarny (pożądana jest współpraca zespołów złożonych z prawników, specjalistów pracy socjalnej, pedagogów i socjologów). Ich celem winno być zaś uszczelnienie systemu pomocy społecznej tak, aby zminimalizować możliwość manipulowania stanem faktycznym dla doraźnej potrzeby – otrzymania wsparcia finansowego ze środków pomocy społecznej. Jest to przedsięwzięcie obliczone na stosunkowo długi czas. Sformułowanie postulatów *de lege ferenda* będzie bowiem możliwe przede wszystkim po przeprowadzeniu szerokich badań empirycznych. Zasadne jest bowiem właściwe ukierunkowanie pomocy społecznej, także w stosunku do osób tworzących związki nieformalne – związki, które są rodziną w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej¹⁴.

¹⁰ T. Smoczyński, dz. cyt., s. 4.

¹¹ Cyt. za: M. Nazar, dz. cyt., s. 221. Autor tę definicję podaje M. Szymczak (red.), *Słownikiem języka polskiego*, Warszawa 1988, t. 1, s. 991 oraz *Wielką Encyklopedią Powszechną*, t. 14, Warszawa 2003, s. 279, zob. s. 221, przyp. 8.

¹² Zgodnie z treścią art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej znajdują się małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo. O rodzinie i konkubinacie w świetle prawa konstytucyjnego zob. A. Jaskóła, P. Szewczyk, dz. cyt., s. 26-27.

¹³ Zob. np. T. Brzezicki, M. Żmuda, *Pojęcie rodziny w systemie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wybrane aspekty prawne*, [w:] M. Czakowska, J. Kutta (red.), *Człowiek w społeczeństwie i prawie*, Bydgoszcz 2013, s. 243-258; A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd prawa publicznego” 2011, nr 4, s. 6-19; A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 25-39; A. Skóra, *Pojęcie „rodziny” w ustawie o pomocy społecznej i w postępowaniu o uzyskanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Hybryda językowa czy celowy zamysł ustawodawcy*, [w:] *Ochrona małżeństwa i rodziny w Polsce...*, dz. cyt., s. 269-281.

¹⁴ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 105; I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 54; A. Skóra, dz. cyt., s. 270.

3. Pojęcie „rodziny” w ustawie o pomocy społecznej

Rodzina w ustawie o pomocy społecznej to osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14).

Ustawa o pomocy społecznej – w zakresie dostępu do poszczególnych świadczeń – zrównuje małżeństwo i związki nieformalne, przyznając osobom jednakowe prawo do wsparcia socjalnego. Ratio legis takiego rozwiązania wywodzi się stąd, by świadczeniami objęte było możliwie najszersze grono osób wymagających wsparcia.

Definicja legalna daje prymat stanowi faktycznemu nad prawnym. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt III SA/Kr 1486/16, LEX nr 2181449: „Ustawodawca w ustawie o pomocy społecznej poszerzył rozumienie pojęcia rodziny wskazując, że rodziną jest zarówno związek kobiety z mężczyzną, którzy zawarli związek małżeński, ale także rodzinę tworzą inne osoby spokrewnione ze sobą (np. jeden rodzic i dzieci tego rodzica) lub nawet nie spokrewnione ze sobą (pozostające w konkubinacie). Istotą definicji rodziny zawartej w art. 6 pkt 14 u.p.s. jest to, że co najmniej dwie osoby spokrewnione lub nawet niespokrewnione wspólnie zamieszkują i gospodarują”. Ponadto „definicja rodziny określona w ustawie o pomocy społecznej nie pokrywa się więc z tradycyjnym rozumieniem tego słowa” – jak również stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, ale w wyroku z dnia 29 października 2015 r. (sygn. akt III SA/Kr 55/15, LEX nr 1939576). Nadto, o tym, czy dana osoba jest samotnie gospodarującą, czy też pozostaje w rodzinie świadczy „sposób jej funkcjonowania w konkretnym gospodarstwie w okresie, na który przyznano świadczenie z pomocy społecznej, w postaci zasiłku stałego” (mówi o tym wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1645/ 11, LEX nr 1270706).

Warunkiem uznania osób za rodzinę jest ich wspólne zamieszkiwanie. W ustawie o pomocy społecznej ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia. Przyjmuje się zatem, iż *domicilium* pojmowane jest według art. 25 Kodeksu cywilnego jako połączenie faktu przebywania (*corpus*) z zamiarem stałego pobytu (*animus*)¹⁵. W postępowaniach z zakresu pomocy społecznej, ocenie podlega usytuowanie centrum życiowego osoby ubiegającej się o wsparcie lub z niego korzystającej.

Ustawodawca w definicji legalnej rodziny posłużył się również kryterium wspólnego gospodarowania. Zwrot ten jest tożsamy ze wspólnym prowadzeniem gospodarstwa domowego¹⁶. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 1504/16, LEX nr 2239992): „Wspólne zamieszkiwanie jest przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania”. Badając ten warunek należy zwrócić uwagę na aspekty ekonomiczne i or-

¹⁵ Art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm. – dalej cyt.: K.c.). Zob. K. Kędzierska, *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, „Casus” 2011, nr 60, s. 19-23. Analiza pojęcia wspólne zamieszkiwanie została dokonana przez Agnieszkę Skórę, zob. dz. cyt., s. 270.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 13/26, LEX nr 2007841.

ganizacyjne funkcjonowania wspólnoty. Przede wszystkim z prowadzeniem wspólnego gospodarstwa domowego mamy do czynienia wówczas, gdy osoby wspólnie zamieszkujące partycypują w kosztach utrzymania tegoż gospodarstwa, takich jak: uiszczanie rachunków, zakup jedzenia, artykułów higieny, środków czystości etc. Nie ma przy tym znaczenia, w jaki sposób członkowie rodziny dzielą się tymi obowiązkami; czy ich środki składają się na jeden wspólny budżet, bez podziału kwot, pozostających do dyspozycji każdej ze stron (co przejawia się najczęściej w posiadaniu wspólnego konta bankowego, do którego każdy ma swobodny dostęp), czy też razem zamieszkujący ludzie dysponują odrębnym budżetem, z którego jednak asygnowane są pieniądze na realizację wspólnych potrzeb. Jednakże przy ocenie przesłanki wspólnego gospodarowania nie należy się koncentrować na kwestiach stricte materialnych (wszak zdarza się nader często, że członek rodziny nie osiąga żadnego dochodu, tak więc nie przyczynia się do powiększania domowego budżetu). Centrum życiowe danej osoby, koncentrujące się we wspólnym mieszkaniu – przy istnieniu wspólnego gospodarstwa domowego – uzupełnione powinno być o czynności domownika, zmierzające do prawidłowego funkcjonowania wspólnoty bez ponoszenia realnych kosztów. Aktywność ta będzie się przejawiała w „wykonywaniu zwykłych czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego”, „podziale zadań związanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego”, „zarządzaniu czymś wspólnie”, „dzieleniu lokalu”, „wzajemnym oddziaływaniu na siebie mieszkających wspólnie osób”, „współdecydowaniu”¹⁷.

W judykaturze zgodnie podkreśla się, że jeżeli osoba wnioskująca o pomoc zamieszkuje wspólnie z konkubiną (konkubentem) to takie przesłanki, jak zajmowanie wspólnego mieszkania, korzystanie z tych samych sprzętów oznacza, że nie może być mowy o prowadzeniu odrębnych gospodarstw domowych. W orzecznictwie Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt IV SA/GI 169/17, LEX nr 2303058) zwrócił uwagę na pewien szczegół stanu faktycznego, eksponowany przez beneficjentów pomocy społecznej, pozostających w związkach nieformalnych. Otóż okoliczność prowadzenia oddzielnego gospodarstwa domowego starają się oni uwiarygodnić poprzez argument, iż nie istnieje u nich „wspólnota stołu”, o czym rzekomo świadczy posiadanie osobnych półek w lodówce. Oddzielenie jedzenia ma także w tym przypadku dobitnie dowodzić separacji ekonomicznej. Okoliczności tej nadaje się również poniekąd wymiar symboliczny, jako że wspól-

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1437/16, LEX nr 2239993; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1504/16, LEX nr 2239994; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1505/16, LEX nr 2278907; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1483/16, LEX nr 2240046; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1326/13, LEX nr 2007841; wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1107/12, LEX nr 1340311; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/OI 181/08, LEX nr 504809). Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach zawarł sugestię, iż przejawem prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego jest też wzajemna opieka w chorobie (zob. wyrok z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1427/16, LEX nr 2239993; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt 1483/16, LEX nr 2240046; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1434/16, LEX nr 2220204; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt IV Sa/Wr 626/14, LEX nr 1683086). Troska o siebie nawzajem, zwłaszcza w sytuacjach trudnych będzie jednak raczej przejawem pozostawania poszczególnych osób w faktycznym związku.

ne spożywanie posiłków jest także emanacją wspólnoty duchowej. Tymczasem Sąd w powyższym wyroku argumentację tę podważył wskazując, że wspólne zamieszkiwanie w jednopokojowym mieszkaniu, wzajemna pomoc, jak i używanie tych samych urządzeń oznacza prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego.

Ze wspólnym gospodarowaniem mamy do czynienia wówczas, gdy zainteresowany otrzymaniem pomocy nie osiąga żadnego dochodu (nie jest więc w stanie samodzielnie się utrzymać) i partycypuje w dochodzie innej osoby, która wspólnie z nim zamieszkuje. Już ta okoliczność, występująca samodzielnie, pozwala wysnuć wniosek, że wspólnie zamieszkujące osoby tworzą rodzinę w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. Istotną bowiem „cechą wspólnego gospodarowania jest pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy”¹⁸. Jednakże pozostawanie na wyłącznym utrzymaniu osoby posiadającej źródło dochodu należy odróżnić od pomocy materialnej. Ta druga okoliczność wystąpi wówczas, gdy wsparcie finansowe lub rzeczowe, służące zaspokojeniu potrzeb bytowych innego człowieka będzie miało charakter incydentalny¹⁹.

A contrario, przy wspólnym zamieszkiwaniu, element wspólnego gospodarowania nie wystąpi, gdy współlistnieją takie okoliczności, jak „krótkotrwałość, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób”²⁰.

Pozostawanie w faktycznym związku to przesłanka, która budzi pewne wątpliwości. Zwrot ten nie został w ustawie o pomocy społecznej sprecyzowany²¹. Należy zauważyć, że judykatura – dokonując sądowej kontroli decyzji administracyjnych – ma tendencję, by faktyczny związek utożsamiać przede wszystkim ze wspólnym gospodarowaniem. Jako przejawy ich współlistnienia, przywołuje się te same okoliczności stanu faktycznego²². Wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie traktuje się jako wyznacznik pozostawania w faktycznym związku²³. S. Nitecki wyraził pogląd, że „pozostawa-

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 801/13, LEX nr 1497298, wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 1947/12, LEX nr 1356282 oraz wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1537/12, LEX nr 1332327.

¹⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Gd 464/11) stwierdził, że „wsparcie materialne czy pomoc materialna nie oznacza prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego (gospodarowania), o którym mowa w art. 6 pkt 14 u.p.s.“.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 789/14, LEX nr 1677009.

²¹ Por. A. Guziejewska, dz. cyt., s. 9.

²² Zob. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 1947, LEX nr 1356282 oraz wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 618/13, LEX nr 1518089. Sąd stwierdził, że „Faktyczny związek, o jakim mowa w art. 6 pkt 14 u.p.s., oznacza codzienne współdziałanie osób, zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych, w tym mieszkaniowych, żywnościowych i polegających na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło utrzymania (zarobkowych). Wspólne zamieszkiwanie jest więc przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania. Polega on zaś na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej“. W wyroku tym faktyczny związek został utożsamiony ze wspólnym gospodarowaniem. Tożsamy pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 951/15, LEX nr 1947002.

²³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 360/12, LEX nr 1697876) faktyczny związek rozszerzył zarówno na wspólne gospodarowanie, jak i zamieszkanie uznając, że „niezbędnym dla istnienia rodziny w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej jest (...) faktycz-

nie w faktycznym związku musi zostać dopełnione dwoma dodatkowymi elementami, a mianowicie wspólnym zamieszkiwaniem i gospodarowaniem²⁴. Badacz ten dodał jednakże, iż „w zasadzie (...) pozostawanie w faktycznym związku będzie występowało wówczas, gdy osoby te będą wspólnie zamieszkiwały i gospodarowały”²⁴.

Należy natomiast zważyć, że pozostawanie w faktycznym związku jest kategorią ustawową (odrębną?). Oczywiście, może zdarzyć się, że te same czynności będą stanowiły zarówno przejaw wspólnego gospodarowania, jak i pozostawania w faktycznym związku. Te dwie przesłanki z kolei będą potwierdzać fakt wspólnego zamieszkiwania. Przenikają się bowiem i utożsamiają. Nie zawsze też są możliwe do rozgraniczenia. Według słusznego poglądu S. Niteckiego osoby będą pozostawać w faktycznym związku wówczas, gdy z ich osobistej relacji wynika wzajemne zaspokajanie potrzeb²⁵. Tytułem przykładu, zapewnienie drugiej osobie mieszkania i pożywienia, dzielenie się swoim dochodem będzie łączyło się z uczuciem troski względem niej. To też powoduje, że wyartykułowane w definicji legalnej *rodziny* przesłanki każdorazowo trzeba oceniać i analizować *ad casum*. Faktyczny związek – w założeniu – powinien być znaczeniowo najbliższy „wzorcowi pożycia małżeńskiego”²⁶. Ów faktyczny związek może zatem wyrażać się w takich cechach, jak: kontakt fizyczny, okazywana sobie czułość, wspólne spędzanie ważnych momentów w roku (np. świąt, wakacji, uroczystości rodzinnych), gotowość do niesienia pomocy, czy nawet poświęcania się dla partnera przy jednoczesnej wspólnocie gospodarczej i wspólnym zamieszkiwaniu. Sfera emocjonalna i ukierunkowanie działań partnerów na utrzymanie związku są to aspekty równie ważne, co wspólnota gospodarcza. Znamienne jest także to, jak dana para odbierana jest na zewnątrz. Mianowicie, czy jest postrzegana jako wspólnota, którą łączą również stosunki osobiste²⁷. Między konkubentami powinny zostać wytworzone więzy rodzinne, charakterystyczne dla małżonków²⁸. W takim ujęciu przesłanka pozostawania w faktycznym związku jest też najtrudniejsza do udowodnienia. Jako że ustawodawca wprowadził odrębną przesłankę wspólnego gospodarowania, oznacza to, iż w pojęciu faktycznego związku

ny związek osób charakteryzujący się wspólnym zamieszkiwaniem i gospodarowaniem”. Analogiczną opinię wyraził tenże Sąd w wyroku z dnia 24 maja 2011 r. (sygn. akt II SA/Lu, LEX nr 1132313).

²⁴ S. Nitecki, dz. cyt., s. 106.

²⁵ Tamże, s. 105.

²⁶ Przepisy prawa rodzinnego nie definiują pojęcia pożycia małżeńskiego. A. Olejniczak „wzorzec pożycia małżeńskiego” zdefiniował jako „wspólnotę uczuć miłości, szacunku i zaufania połączoną harmonijnym współżyciem fizycznym i pełną wspólnotą gospodarczą”, zob. *O pogłębieniu rozkładu, pożycia i winie małżonków*, [w:] Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Tadeusza Smoczyńskiego..., dz. cyt., s. 290-291. Należy zauważyć, że w takim ujęciu każdy z wymienionych elementów jest równie ważny. Tak więc aspekt gospodarczy jest połączony z więzami duchowymi i fizycznymi. Zob. również F. Hartwich, dz. cyt., s. 57-58.

²⁷ Wspólnota będzie przejawiała się w więzach uczuciowych, fizycznych i gospodarczych. Na konieczność stworzenia wspólnoty w szerokim znaczeniu tego słowa, jako warunku koniecznego uznania osób za rodzinę w rozumieniu przepisu art. 6 pkt 14 u.p.s., zwrócił również uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2008 r. (sygn. akt I OSK 1429/07, LEX nr 490168) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 maja 2011 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 28/11, LEX nr 996906).

²⁸ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 16 lutego 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 590/02) zwał pogląd, iż „[Pojęcie konkubinatu – M.W.-K., M. Ż] jest stosowane do określenia faktycznego tylko, trwałego pożycia kobiety i mężczyzny, charakteryzującego się występowaniem takich więzi, jakie cechują harmonijne pozycie małżonków (...)”, za A. Guziejewska, dz. cyt., s. 9.

będą mieścić się również kwestie pozagospodarcze, ze sfery psychicznej i fizycznej współzależności partnerów. Tymczasem przesłanka ta traktowana jest niekiedy – co ma też odzwierciedlenie w judykaturze – per non est, jako będąca emanacją dwóch pozostałych kryteriów wyrażonych w definicji rodziny.

Zatem „jedna kuchnia, jedna lodówka i jedna sypialnia” będzie przejawem tego, iż osoby wspólnie zamieszkujące są rodziną w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 14 u.p.s.²⁹.

4. Konkubinat a prawo do zasiłków z pomocy społecznej

Skoro ustawa o pomocy społecznej nie posługuje się pojęciem konkubinatu, tym samym nie wyodrębnia partnerów życiowych tworzących związek niemałżeński w osobną grupę beneficjentów pomocy społecznej. Faktyczny związek, wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie to cechy, które będą w równym stopniu dotyczyć innych wspólnot, tworzących rodzinę. W toku postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do ustalenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej, więzy prawne łączące poszczególne osoby będą miały znaczenie drugoplanowe. Definicja rodziny, wyrażona w przepisie art. 6 pkt 14 u.p.s., obejmie zatem przykładowo: małżeństwa (niezależnie od zawartych przez małżonków umów majątkowych); osoby, wobec których sąd orzekł rozwód albo separację (jeśli w dalszym ciągu dzielą one mieszkanie, współdecydują o podziale dochodu, razem przyczyniają się do funkcjonowania gospodarstwa domowego, zaspokajają wzajemne potrzeby bytowe; świadczą sobie pomoc etc.); rodziców i dorosłe dzieci (wspólnie z rodzicami zamieszkujące i pozostające na ich utrzymaniu, tudzież – w odwróconej perspektywie – dzieci opiekujące się rodzicami, koegzystujące wraz z nimi, korzystające z ich świadczeń emerytalnych/rentowych); rodzeństwa (jeśli dzielą się dochodami i obowiązkami domowymi, jak również pozostają w jednym mieszkaniu, w którym nie ma wydzielonej przestrzeni, pozostającej do wyłącznej dyspozycji danej osoby, poza takim pomieszczeniem, jak sypialnia). Wszystkie przywołane egzemplifikacje cechuje to, iż osoby wchodzące w skład tychże wspólnot nie są dobrane przypadkowo. Ponadto związki te mają konotacje społeczne (są faktem społecznym). Obok nich wyraźną grupą, korzystającą ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej są konkubenci. M. Nazar trafnie określił, że osoby tworzące konkubinat pozostają w „trójplaszczynowym” pożyciu, które wyraża się w istnieniu więzi psychicznych, gospodarczych i fizycznych³⁰. Wspólnoty konkubenckie od pozostałych – wymienionych przykładowo – grup odróżnia właśnie „faktyczne pożycie partnerów, zbliżone do pożycia

²⁹ Na te zewnętrzne znamiona funkcjonowania osób w obrębie rodziny (w aspekcie prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego) zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2006 r. (sygn. akt I OSK 598/05, LEX nr 299401).

³⁰ Jakkolwiek uwaga ta została odniesiona do trwałych związków faktycznych osób tej samej płci, jednakże konstatacja ta ma wymiar uniwersalny i odnosi się do konkubinatu jako faktycznego związku między mężczyzną a kobietą. Jest też użyteczna w kontekście oceny przesłanki faktycznego związku, o którym mowa w definicji legalnej rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej, zob. M. Nazar, dz. cyt., s. 221.

małżonków”³¹. Jest to uwaga bardzo istotna, gdyż w przypadku związków nieformalnych faktyczne pożycie będzie oceniane pod kątem istnienia więzi, które tworzą się w małżeństwie.

Czy konkubenci podlegają szczególnym prawidłowościom w procesie ustalania lub weryfikowania prawa do zasiłków? Czy związki te są tworzone dla porzoku, czy też odwrotnie, czy pozornie partnerzy je kończą? Jak w odniesieniu do skomplikowanych stanów faktycznych, powinny procedować organy administracji publicznej? Pytania te pozostaną otwarte, aczkolwiek poniższy przykład umiejscowi je w realiach sprawy, która stała się przedmiotem postępowania przed organami administracji publicznej obu instancji (wójtem oraz samorządowym kolegium odwoławczym), a wydawane decyzje były poddane kontroli sądowej.

5. Studium przypadku. Węzłowe problemy praktyki

Opisany przypadek dotyczy weryfikacji prawa do zasiłku stałego oraz żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku stałego. Materiałnoprawną podstawę rozstrzygnięć stanowią przepisy art. 6 pkt 14, art. 37, art. 98 i art. 104 ust. 4 u.p.s.

Mężczyzna R. W. i kobieta M. L. tworzą konkubinat. Mają dwoje małoletnich dzieci (w wieku 13 i 15 lat), które wychowują wspólnie. Mężczyzna jest osobą rozwiedzioną. Kobieta jest wdową, po mężu odziedziczyła gospodarstwo rolne. Zaniechała jednak jego prowadzenia. W ciągu kilku lat dokonywała parcelacji gruntu w celu jego sprzedaży. Tym samym gospodarstwo rolne na bieżąco nie przynosiło żadnych dochodów. Rodzina utrzymywała się ze świadczeń rodzinnych i zasiłku stałego, którego beneficjentem od dnia 14 grudnia 2011 r. jest mężczyzna, legitymujący się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (według aktualnego orzeczenia tenże stopień niepełnosprawności został orzeczony na stałe)³². Dochód rodziny stanowiły również prace dorywcze. Okresowo jednak R. W. nie miał żadnego własnego dochodu, pozostając wówczas na całkowitym utrzymaniu M. L. Osoby te mieszkają na wsi, liczącej około sześciuset mieszkańców. W gminie, w której swoją siedzibę ma ośrodek pomocy społecznej mieszka około dwóch tysięcy mieszkańców. Środowisko jest na tyle małe, że pracownicy ośrodka pomocy społecznej informacje o sytuacji rodzinnej i majątkowej podopiecznych pozyskują nie tylko w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych, lecz także bezpośrednio od innych mieszkańców wsi, jak również ad hoc, np. obserwując klientów podczas codziennych czynności, np. robienia zakupów, czy też spędzania wolnego czasu (w takich przypadkach w celach dowodowych sporządzano adnotacje urzędowe, dokumentujące dane zdarzenie).

W dniu 2 stycznia 2013 r. R. W. przedłożył w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w (...) aktualne *Orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawno-*

³¹ Tamże, s. 223.

³² Zasiłek stały został następnie przyznany R. W. na podstawie decyzji Wójta Gminy (...) z dnia 20 października 2014 r. w kwocie 325,47 zł miesięcznie od dnia 1 września 2014 r.

ści. W związku z tym w dniu 10 stycznia 2013 r. miała miejsce aktualizacja wywiadu środowiskowego. Wówczas wyszło na jaw, że w dniu 25 września 2012 r. konkubina R. W. – M. L. sprzedała część gospodarstwa rolnego za kwotę 81 324,00 zł. Kiedy mężczyzna i kobieta rozeznali się, że fakt sprzedaży gospodarstwa rolnego i osiągnięty z tego tytułu dochód będzie negatywnie rzutował na prawo do zasiłku stałego, pod rygorem karnym złożyli oświadczenie, iż od października 2012 r. nie pozostają już w faktycznym związku, a tym samym konkubinaty ustał. W pierwszej kolejności pracownik socjalny uznał za konieczne ustalenie, gdzie w takim razie mieszka mężczyzna. Kolejny wywiad środowiskowy dowiódł, że w jego rzeczywistej sytuacji nic się nie zmieniło. Otóż, mężczyzna w dalszym ciągu przebywał w mieszkaniu swojej konkubiny. W tym miejscu znajdowało się również jego centrum życiowe. W domu kobiety przechowywał wszystkie swoje rzeczy, tu spał, jadł, wykonywał zabiegi higieniczne, pozostawał na całkowitym utrzymaniu konkubiny, wraz z nią wychowywał wspólne dzieci, korzystał ze znajdujących się w domu urządzeń gospodarstwa domowego, nie posiadając własnych. Jak tłumaczyła wówczas kobieta, fakt, iż jej były konkubent pozostał w domu będącym jej własnością wynikał – jak podała – z „przyczyn humanitarnych”.

Wójt nie dał wiary twierdzeniom mężczyzny i kobiety, a tym samym doszedł do przekonania, że należy zweryfikować prawo mężczyzny do zasiłku stałego, mając na względzie osiągnięty dochód. Organ rozstrzygający uznał, że w niniejszej sprawie powinien mieć zastosowanie przepis art. 8 ust. 11 u.p.s., który każe rozliczać dochód uzyskany w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej, przekraczający pięciokrotnie kwotę kryterium dochodowego w przypadku osoby w rodzinie, poprzez jego podzielenie na 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony. Dlatego też Wójt Gminy (...) kwotę 81 324,00 zł podzielił przez 12 (miesięcy) uzyskując w ten sposób wynik 6 777,00 zł. Tymczasem kryterium dochodowe dla czteroosobowej rodziny zostało wyznaczone kwotą 1 824,00 zł.

Należy nadmienić, że pierwsze – nie poparte jeszcze bezsprzecznie zrekonstruowanym stanem faktycznym – ustalenie skutkowało również wzruszeniem decyzji w przedmiocie świadczeń rodzinnych. Konsekwencją założenia, iż ustał konkubinaty stało się to, iż mężczyzna i kobieta nie wychowują wspólnie dzieci, a skoro tak, to wystąpiła przesłanka negatywna do przyznania zasiłku rodzinnego, opisana w treści art. 7 pkt 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych³³. Jako że mężczyzna nie miał zasądzonych alimentów, konieczne stało się wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego. Decyzja ta została przez kobietę zaskarżona do sądu administracyjnego. Sąd skargę uwzględnił, argumentując to faktem, iż mężczyzna wspólnie wychowuje dzieci wraz z ich matką, a skoro tak, to nie można wymagać, by zostały od ojca dzieci zasądzone na ich rzecz alimenty. Ustanie bowiem więzi osobistych pomiędzy rodzicami nie jest równoznaczne z tym, iż mężczyzna przestał stanowić rodzinę dla swoich dzieci³⁴.

³³ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm. – dalej cyt. u.ś.r.).

³⁴ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 09 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 550/13, Centralna Baza Orze-

Nota bene, aby uwiarygodnić fakt rozpadu konkubinatu, kobieta działając w imieniu małoletnich dzieci, złożyła przeciwko mężczyźnie pozew o ustalenie alimentów. W wyniku uwzględnienia powództwa alimenty zostały zasądzone. Mężczyzna ich jednak nie płacił. Zaniechanie to nie spowodowało jednakże, iż matka dzieci wystąpiła do komornika sądowego o egzekucję alimentów. Tenże krok otworzyłby natomiast drogę do ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Jak jednak tłumaczyła kobieta, nie złożyła wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, mając na względzie fakt, że mężczyzna i tak „nie ma z czego płacić”. Nadto należy wspomnieć, że weryfikacji podlegały także decyzje przyznające dzieciom stypendium szkolne (nastąpiło cofnięcie tych świadczeń z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, przy założeniu, że rodzina M. L. jest trzypięcioro, to znaczy tworzy ją kobieta i dwoje dzieci, zaś wyłączonej został z niej R. W.³⁵ To pokazuje, że z jednej strony M. L. i R. W. manipulowali stanem faktycznym, z drugiej jednak organ monokratyczny, jakim jest Wójt Gminy (...) nie ujednolicił poszczególnych postępowań poprzez przyjęcie jednolitej wersji zdarzeń. Oczywiście, różne ustawy, na podstawie których przyznawana jest pomoc w zakresie szeroko pojętego wsparcia socjalnego operują odmiennymi definicjami rodziny. To jednak nie zmienia faktu, że pod te definicje należy subsumować zawsze ten sam stan faktyczny. W praktyce pracownicy organu, rozpoznający poszczególne sprawy powinni komunikować się między sobą, by nie dochodziło do sytuacji, w której osoby deklarują tworzenie wspólnego albo odrębnego gospodarstwa domowego, w zależności od doraźnych celów. System pomocy społecznej jest na tyle zwarty, że nie sposób tożsamy podmiotowo spraw prowadzić osobno, w oderwaniu od innych postępowań pomocowych, nie konfrontując swoich ustaleń z osobami orzekającymi w sprawach świadczeń rodzinnych, stypendiów szkolnych, dodatków mieszkaniowych etc.

Z czasem mężczyzna zorientował się, że główny zarzut pracowników socjalnych sprowadza się do tego, że mieszka on razem z M. L., prowadząc wraz z nią wspólne gospodarstwo domowe. Dlatego też – według słów pracowników socjalnych – świadczeniobiorca miał nawet pytać ich, co miałby uczynić, aby zostać wyłączonym ze składu rodziny. Według oświadczenia od 18 grudnia 2014 r. definitywnie zamieszkał w znajdującej się na posesji M. L. – jak to określał – „szopie”. Owa „szopa” w rzeczywistości okazała się być murowanym budynkiem gospodarczym, wtórnie i prowizorycznie przystosowanym przez mężczyznę do zamieszkania. R. W. wniósł do tego pomieszczenia meble, które – jak twierdził – użyczyli mu „dobrzy ludzie” oraz ubrania (w których, jak zaobserwowali pracownicy socjalni nigdy nie chodził i które rzucone były w nieładzie, ponadto – pomimo chłodnej aury – nie było żadnych ubrań wierzchnich). Budynek, pomimo chłodu panującego na zewnątrz, nie był dostatecznie ogrzewany (wyposażono go jedynie w bardzo mały piecyk elek-

ceń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>, [05.08.2017].

³⁵ Dwie decyzje orzekające o cofnięciu prawa do stypendium dla każdego z synów zostały zaskarżone przez M. L. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. Tenże Sąd wyrokami z dnia 9 lipca 2013r. (sygn. akt II SA/Bd 552/13 i II SA/Bd 551/13) skargi złożone przez M. L. oddalił. Oznacza to, że w toku postępowania sądownoadministracyjnego został zaaprobowany stan faktyczny ustalony w niniejszej sprawie, iż rodzina strony składa się z trzech osób (z wyłączeniem R. W.).

tryczny – termowentylator). Energia elektryczna do budynku doprowadzona została z domu M. L. (przy czym umowa na jej dostarczenie została podpisana przez R. W.). Rzeczona „szopa” nie jest wyposażona w ciepłą, bieżącą wodę oraz toaletę. Niegdyś była tam chlewnia. W przeszłości w budynku zamieszkiwał pracownik najemny, zatrudniony do pracy w gospodarstwie. Mężczyzna oświadczył, że czynności higienicznych dokonuje w mieszkaniu M. L. Zauważono również, iż R. W. przyjmuje pracowników socjalnych w domu M. L., zamiast w „szopie”, w której – jak oświadcza – mieszka. Warto nadmienić, że w tej samej wsi („kilka domów dalej”) mieszka matka R. W., do której jednak wyprowadzić się strona nie ma zamiaru, tłumacząc to konfliktem rodzinnym, między innymi o spadek po zmarłym ojcu.

Na takie stanowisko R. W. formułował rozmaite kontrargumenty. Mężczyzna koncentrował się na tym, iż Wójt Gminy (...) powołuje się na mało znaczące epizody. Nawiązał między innymi do wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego w dniu 17 stycznia 2017 r., podczas którego pracownik socjalny zwrócił uwagę na nieład w szafie i brak ubrań wierzchnich. Strona stwierdziła, że nie przesądza to wszakże o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa domowego z byłą konkubiną. Wskazał, że posiada dwie kurtki – jedna z nich leżała na łóżku, drugą miał na sobie. R. W. nieustająco podkreślał również, że jego sytuacja materialna jest bardzo trudna (nie może choćby wykupić i zażyć zalecanych lekarstw). R. W. podkreślał, że „w wydzielonym pomieszczeniu, w którym zamieszkuje” znajdują się następujące sprzęty: dwie szafy, łóżko do spania, stara wersalka, szafka, kuchenka gazowa z butlą, tak zwana „farelka”. Podłoga jest betonowa, a zamontowane okna pochodzą z odzysku. Nie ma pieca, aczkolwiek takowy bardzo by się przydał. Lodówka jest dla niego nieosiągalnym luksusem. R. W. wyjaśnił, że zdarzyło mu się przyjąć dwie pracownice Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...) w domu M. L., postąpił tak jednak z tego powodu, iż był to styczeń³⁶, a „kobiety są delikatniejsze”, więc chciał „tym paniom zaoszczędzić przebywania w zimnej izbie w szopie”. Wykonywane okazjonalnie prace dorywcze – pomimo orzeczenia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, według którego może on podejmować jedynie zatrudnienie w warunkach chronionych – zabezpieczają go „przed zagłodzeniem”. Owszem, przebywa czasami w domu M. L., gdzie wykonuje drobne prace, aczkolwiek czyni to w tym celu, aby „odpracować zaległe alimenty”.

Po rzekomym wyprowadzeniu się R. W. z mieszkania M. L., osoby postronne zaobserwowały, że między „byłymi” konkubentami relacje nie zmieniły się znacząco. Uderzający jest fakt, że M. L. załatwia w imieniu mężczyzny wszelkie sprawy urzędowe. W dalszym ciągu w imieniu partnera kontaktuje się z pracownikami socjalnymi; jest rzeczniczką jego interesów; doskonale orientuje się w jego sytuacji życiowej; odbiera korespondencję, do czego jest umocowana; ma upoważnienie do konta bankowego. Na pytanie pracowników socjalnych, dlaczego działa w imieniu i na rzecz R. W. odparła, że mężczyzna w dalszym ciągu jej ufa, a ona mu tylko pomaga. Skoro bowiem przebywa akurat w centrum wsi, to co stoi na przeszkodzie, aby wyświadczyła przysługę osobie, która jest przecież niepełnosprawna.

³⁶ Wywiad środowiskowy został przeprowadzony w dniu 17 stycznia 2017 r.

Ponadto – co również odnotowali pracownicy socjalni – R. W. także przyczyniał się do poprawy dobrostanu kobiety. Zauważono, że na przykład naprawiał jej rower; parał się pracami porządkowymi na terenie posesji; przygotowywał przetwory na zimę (w domu M. L.). Zapytany o powód takiej aktywności odrzekł, iż pomaga kobiecie z wdzięczności, że użyczyła jemu „szopę” na mieszkanie.

Według słów Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...) całą sprawę komplikuje dodatkowo fakt, że oboje państwo są utwierdzani w swoich negatywnych działaniach przez osobę trzecią, która sporządza dla R. W. pisma, kierowane do Wójta, Kolegium oraz Sądu. Pracowników socjalnych najbardziej martwi fakt, że świadkami manipulacji są dzieci, które nabywają przekonania, że ze świadczeń z pomocy społecznej można uczynić stałe źródło dochodu, a także posunąć się do oszustwa, by tę pomoc otrzymać.

Weryfikacja prawa do zasiłku stałego następowała na mocy decyzji Wójta Gminy (...): z dnia 10 września 2012 r.; z dnia 19 października 2012 r.; z dnia 27 września 2013 r.³⁷; z dnia 20 kwietnia 2015 r.³⁸; 21 maja 2015 r.³⁹; 21 września 2015 r.⁴⁰, 31 stycznia 2017 r.⁴¹. Tylko pierwsze z powołanych rozstrzygnięć nie zostało wydane w takich realiach stanu faktycznego, że po sprzedaży gospodarstwa rolnego R. W. i M. L. deklarowali rozpad konkubinatu.

Należy podkreślić, że w wyniku decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia 26 sierpnia 2013 r., Wójt Gminy (...) decyzją z dnia 27 września 2013 r. przyznał R. W. zasiłek stały w pełnej wysokości, uznając że jest on osobą samotnie gospodarującą. Do takiego zwrotu doszło w sytuacji, gdy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) wyżej powołaną decyzją 26 sierpnia 2013 r. uchyliło decyzję Wójta Gminy (...) i umorzyło postępowanie przed organem pierwszej in-

³⁷ Decyzja ta została wydana po tym, jak Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) uchyliło decyzję Wójta Gminy (...) z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie uchylenia decyzji w przedmiocie zasiłku stałego i umorzyło postępowanie przed organem pierwszej instancji. W wyniku wykonania wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2014 r. (sygn. akt II SA/Bd 1540/13), Kolegium w dniu 5 września 2014 r. wydało kolejną decyzję, na mocy której uchyliło decyzję Wójta Gminy (...) z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie uchylenia decyzji w przedmiocie zasiłku stałego i uchyliło pierwotną decyzję tego organu z dnia 14 grudnia 2011 r., ustalającą prawo do zasiłku stałego na rzecz R. W.

³⁸ Decyzja ta została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...). Kolegium decyzją z dnia 17 grudnia 2015 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W toku postępowania wyjaśniającego, w dniu 23 listopada 2015 r. przeprowadzono rozprawę administracyjną, o której będzie mowa w dalszej części opracowania. Wobec zmiany dochodu rodziny kwotę świadczenia zmodyfikowano począwszy od dnia 1 kwietnia 2015 r.

³⁹ Od tej decyzji R. W. wniósł odwołanie. Decyzją z dnia 17 grudnia 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. Zmiana wysokości świadczenia miała nastąpić od dnia 1 grudnia 2014 r. Na wynik sprawy rzutowały ustalenia poczynione podczas rozprawy administracyjnej. Decyzja Wójta Gminy (...) z dnia 21 maja 2015 r. została wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy w wyniku uchylenia przez Kolegium wcześniejszej decyzji tego organu z dnia 16 stycznia 2015 r. w przedmiocie zmiany decyzji ustalającej prawo do zasiłku stałego i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (powodem tego niezmiennie była kwestia sporna, czyli skład rodziny).

⁴⁰ Rozstrzygnięcie to również stało się przedmiotem odwołania, także tym razem Kolegium uchyliło decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji – po przeprowadzonej rozprawie administracyjnej. Dochód rodziny zmienił się w sierpniu 2015 r.

⁴¹ Decyzją tą Wójt Gminy (...) zmienił własną decyzję z dnia 20 października 2014 r. Wysokość zasiłku stałego została zmodyfikowana od dnia 1 października 2016 r. (z kwoty 377,47 zł na kwotę 300,91 zł).

stancji. Stało się tak z tej przyczyny, iż Kolegium doszło do przekonania, że tożsamy organ – Wójt Gminy (...), prowadząc postępowanie w przedmiocie weryfikacji prawa M. L. do świadczeń rodzinnych i stypendium szkolnego na rzecz dzieci przyjął, że rodzina jest trzyosobowa, wyłączając z niej R. W. Kolegium wyraziło wówczas pogląd, iż wobec braku jednoznacznych dowodów, przemawiających za tym, że kobieta i mężczyzna tworzą nieformalny związek, Wójt Gminy (...) powinien uwzględnić zgodne oświadczenia zainteresowanych osób o ustaniu konkubinatu.

Na tę decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia 26 sierpnia 2013 r. skargę wniósł Prokurator Okręgowy w (...) – asumpt ku temu dał Wójt Gminy (...), nie podziеляjąc stanowiska Kolegium. Skarżący zarzucił organowi odwoławczemu błędną wykładnię przepisu art. 6 pkt 14 u.p.s., poprzez przyjęcie, że do uznania osób za rodzinę konieczne jest spełnienie trzech przesłanek, a ponadto wyknał naruszenie przepisów art. 105 § 1 i art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴² w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, wobec przyjęcia, że postępowanie jest bezprzedmiotowe, co skutkowało uchynieniem decyzji Wójta Gminy (...) i umorzeniem postępowania pierwszej instancji w całości. Prokurator, powołując się na orzeczenia sądów administracyjnych podniósł, że to nie deklarowane przez dane osoby więzi emocjonalne, lecz faktyczny związek przejawiający się we wspólnym zamieszkiwaniu i gospodarowaniu stanowią wyznaczniki wyczerpania definicji rodziny na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 12 lutego 2014 r. (sygn. akt II SA/Bd 1540/13) uznał skargę za zasadną i uchylił zaskarżoną decyzję. Sąd przyjął za własne wcześniejsze stanowisko judykatury oraz doktryny, iż wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie stanowi o istnieniu faktycznego związku między dwoma osobami. Poza tym podniesiono, iż nie ma znaczenia, iż ten sam organ lub inny organ państwowy (w tym sąd) w toku odrębnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego poczynili odmienne – błędne – ustalenia odnośnie składu rodziny. Wykonując wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) w dniu 5 września 2014 r. wydało decyzję, a jej skutkiem była konieczność przeliczenia przez Wójta Gminy (...) zasiłku stałego, należnego R. W., przy założeniu, że M. L. i R. W. tworzą rodzinę⁴³.

Ponadto Wójt Gminy (...) wszczął postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku stałego. Zostało ono zakończone decyzją Wójta Gminy (...) z dnia 8 października 2014 r. Decyzja ta została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...), a sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wójt nałożył na mężczyznę obowiązek zwrotu nienależnie pobranego zasiłku stałego w łącznej kwocie 8 521,29 zł. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podano, że w okresie pobierania przez mężczyznę zasiłku stałego doszło do zmiany sytuacji dochodowej strony. Podniesiono argument, że mężczyzna mieszka wraz z kobietą w jednym domu i pozostaje na jej wyłącznym utrzymaniu. Ponadto konkubenci wspólnie wychowują dzieci.

⁴² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 – dalej cyt. K.p.a.).

⁴³ Zob. przyp. 26.

Dlatego też trzeba przyjąć, że rodzina składa się z czterech osób. Powodem wyeliminowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego przez organ odwoławczy stało się uchybienie polegające na tym, że Wójt Gminy (...) powinien był z urzędu rozważyć możliwość zastosowania w niniejszej sprawie przepisu art. 104 ust. 4 u.p.s. Należało bowiem sprawdzić, czy w rodzinie zaistniał owy szczególnie uzasadniony przypadek lub też żądanie zwrotu zniweczyłoby skutki dotychczas udzielonej pomocy. Kwestia ta była sprzężona z ustaleniami dotyczącymi składu rodziny.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Wójt Gminy (...) w dniu 14 stycznia 2015 r. wydał kolejną decyzję, na mocy której powtórnie zobowiązał R. W. do zwrotu nienależnie pobranego zasiłku stałego. Rozstrzygnięcie to także zostało przez stronę zaskarżone. I tym razem kwestionowana decyzja została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) w oparciu o przepis art. 138 § 2 K.p.a. Organ odwoławczy skorzystał z przysługujących jemu uprawnień kasacyjnych, gdyż dostrzegł uchybienia proceduralne oraz błąd polegający na niedostatecznym odniesieniu się Wójta Gminy (...) do aktualnej sytuacji materialnej R. W. w kontekście problemów zdrowotnych strony i wynikających stąd zwiększonych wydatków.

Kolejną decyzją (z dnia 21 maja 2015 r.) Wójt Gminy (...), działając na podstawie art. 104 ust. 4 u.p.s. ustalił łączną kwotę należności pobranego świadczenia w formie zasiłku stałego w wysokości 8 521,29 zł. Tym razem jednak organ pierwszej instancji umorzył 30% tejże należności, a zobowiązał R. W. do zwrotu 70% sumy. Mężczyzna również skorzystał z prawa do wniesienia odwołania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) zaskarżoną decyzję utrzymało w mocy. W toku postępowania wyjaśniającego, w dniu 23 listopada 2015 r. Kolegium przeprowadziło rozprawę administracyjną. Przesłuchano czterech świadków⁴⁴ (sąsiadów i znajomych R. W. i M. L. oraz samą M. L.), a także stronę postępowania – R. W. Stawili się ponadto pracownicy socjalni, działający z upoważnienia Wójta Gminy (...). W sprawie pojawił się nowy wątek, istotny dla wyniku sprawy w przedmiocie żądania zwrotu nienależnie pobranego zasiłku stałego i udzielenia ulgi w jego spłacie. Ustalono mianowicie, że mężczyzna podjął swego rodzaju zatrudnienie, aczkolwiek za swą pracę nie otrzymał pieniędzy, ale datki w naturze (zwykle była to żywność, niekiedy alkohol). Dlatego też w uzasadnieniu decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w (...) zaznaczyło, że mężczyzna powinien wykazać większą aktywność w pozyskiwaniu środków na własne utrzymanie, tym bardziej, że ciąży na nim obowiązek alimentacyjny względem dzieci, jak również konieczność spłaty nienależnie pobranego świadczenia. Ponadto jest cenionym w okolicy mechanikiem. Skoro R. W., pomimo legitymowania się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, podejmuje prace dorywcze (fizyczne – polegające przede wszystkim na naprawie maszyn rolniczych i pojazdów), to mógłby żądać za nie pieniędzy. Ponadto R. W. ma prawo dochodzić spadku po zmarłym ojcu, czego do tej pory zaniechał. W trakcie rozprawy wyszło również na jaw, że mężczyzna jest przez pracowników socjalnych

⁴⁴ Kryterium doboru świadków stanowiły informacje z akt sprawy. Nazwiska trzech kobiet (sąsiadek i znajomych R. W. i M. L. pojawiały się przede wszystkim w notatkach służbowych. Z dokumentów tych wynikało, że kobiety mają wiedzę o sytuacji rodzinnej R. W. i M. L.

coraz częściej widywany pod wpływem alkoholu. Nie potrafi także wytłumaczyć, skąd ma pieniądze na opłacenie telefonu komórkowego.

Na tę decyzję R. W. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. Jej głównym wątkiem ponownie stał się skład rodziny. Mężczyzna zaprzeczył, jakoby prowadził wspólne gospodarstwo domowe z byłą konkubiną. Podtrzymał wcześniejsze twierdzenie, że mieszka osobno (zajmując „szopę”), jak również utrzymuje się sam. R. W. zaznaczył, że praca, którą podejmuje nie jest „zatrudnieniem”. Mężczyzna wykonuje ją bowiem z wdzięczności za przekazaną jemu żywność. Skarżący wyraził wątpliwość, na jakiej podstawie ustalono, że jest cenionym w okolicy mechanikiem. Zaprzeczył, jakoby zmarły ojciec pozostawił mu jakikolwiek spadek. Nawet, gdyby tak było, to musiałyby sądzić się o niego z matką, a na to nie ma pieniędzy. Oświadczył, że jako osoba niepełnosprawna nie może wykonywać żadnej pracy. Zaprzeczył, jakoby nadużywał alkoholu, zaś konto telefonu komórkowego zasilają mu czasami dzieci.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy na mocy wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. akt II SA/Bd 175/16) uznał skargę za zasadną. Sąd uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...) z dnia 17 grudnia 2015 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy (...) z dnia 21 maja 2015 r. w przedmiocie ustalenia wysokości podlegającej zwrotowi należności z tytułu nienależnie pobranego zasiłku stałego oraz udzieleniu ulgi w postaci umorzenia przypisanej do zwrotu kwoty. Sąd przypomniał, że na organach administracji publicznej ciąży obowiązek wynikający z przepisów art. 7 i art. 77 K.p.a., tj. „obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego koniecznego do rozstrzygnięcia sprawy, jak też wynikający z art. 107 § 3 K.p.a. obowiązek właściwego uzasadnienia decyzji, w tym wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”. WSA skonstatował, że powyższe przepisy zostały przez organy administracji obu instancji naruszone. Sąd dostrzegł nieścisłości w oznaczeniach decyzji, jak również wskazał, że w aktach sprawy brakuje materiałów, które pozwoliłyby na weryfikację, kiedy oraz w jakich kwotach wypłacano stronie świadczenie. Odnosząc się do kwestii w niniejszej sprawie zasadniczej, Sąd podniósł, że Kolegium, pomimo przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, nie zawarło w uzasadnieniu decyzji jakichkolwiek rozważań co do tego, czy R. W. prowadzi samodzielne gospodarstwo domowe, czy też wspólnie z M. L. i dziećmi. Ponadto nie odniesiono się dostatecznie do kwalifikacji skarżącego i możliwości uzyskania przez niego zatrudnienia, ograniczając się do przytoczenia twierdzeń pracownika socjalnego.

Wobec tego wyroku w dniu 13 lutego 2017 r. wydana została kolejna decyzja, na mocy której Wójt Gminy (...) ustalił – analogicznie, jak poprzednim razem – łączną kwotę należności pobranego świadczenia w formie zasiłku stałego w wysokości 8 521,29 zł. Ponadto organ pierwszej instancji w w/w decyzji umorzył 30% tejże należności. Sprawa ta – wzorem poprzednich rozstrzygnięć – stała się przedmiotem postępowania odwoławczego. Kolegium uchyliło kwestionowaną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wójt Gminy (...) nie odniósł się bowiem dostatecznie do sytuacji materialnej rodziny. Dała się

zauważyć, niemożliwa do konwalidowania niekonsekwencja, polegająca na tym, że organ pierwszej instancji przyjął, że R. W. wchodzi w skład rodziny M. L. i jej dzieci (co jest konstatacją słuszną), a jednocześnie sytuację dochodową strony opisał w taki sposób, jakby mężczyzna był osobą samotnie gospodarującą.

Organy administracji obu instancji uznały za słuszne ich dotychczasowe stanowisko, iż R. W. i M. L. tworzą rodzinę w rozumieniu przepisu art. 16 pkt 14 u.p.s. A contrario nie dano wiary słowom skarżącego. Nie można bowiem przebywać w jednym miejscu z inną osobą, bezpłatnie korzystać ze wspólnych mediów i sprzętów gospodarstwa domowego, nie posiadać realnego źródła dochodu, *de facto* pozostawać na utrzymaniu innej osoby, wspólnie wychowywać dzieci, przyczyniać się do zabezpieczenia potrzeb drugiej osoby w zakresie wykraczającym poza przysługi grzecznościowe i jednocześnie twierdzić, że jest się jedynie lokatorem.

W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy obecnie na rozpoznanie czekają cztery skargi R. M., złożone na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...), dotyczące weryfikacji prawa do zasiłku stałego. Sprawa w tym przedmiocie toczy się więc od 2012 r. i do sierpnia 2017 r. nie została skutecznie zakończona.

Zarysowany przykład pokazuje, że w sprawie pojawiły się przede wszystkim problemy dowodowe. Jednocześnie przypadek ten pokazał użyteczność rozprawy administracyjnej w sprawach z zakresu pomocy społecznej. W jej trakcie uchwycono bowiem okoliczności, które nie zostały ujawnione podczas wywiadów środowiskowych, a dotyczyły wzajemnych relacji między R. W. a M. L., dopełniając tym samym elementy stanu faktycznego, świadczące o prowadzeniu przez kobietę i mężczyznę wspólnego gospodarstwa domowego. Wszyscy świadkowie zgodnie potwierdzili, że mężczyzna i kobieta w odbiorze społecznym uchodzą za parę. Pojawiały się stwierdzenia, że „wszyscy na wsi wiedzą, że oni są razem”. Zwracano uwagę, że mężczyzna i kobieta spędzają czas na festynach, na które przychodzą razem, podczas zabawy siedzą przy jednym stole oraz tańczą. Jeden raz – według słów świadka – mężczyzna miał zadeklarować, iż „choćby zaraz może ożenić się [z tą kobietą]”. Punktem wymiany poglądów i opinii stała się miejscowa biblioteka. W niej właśnie ludzie komentowali sprawę rzeczonej pary. Podczas rozprawy administracyjnej dało się zauważyć, iż w lokalnej społeczności nie ma przyzwolenia na bezpodstawne pobieranie świadczeń z pomocy społecznej. Postawa mężczyzny i kobiety była oceniana negatywnie i przedstawiana jako nieetyczna.

W tak ukształtowanym stanie faktycznym zeznania świadków zostały przeciwstawione rygorystycznym, ale konsekwentnym jednocześnie twierdzeniom mężczyzny i kobiety, składanym pod rygiem odpowiedzialności karnej. Dowodem podstawowym w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest wywiad środowiskowy⁴⁵. Na jego znaczenie jako podstawowego dowodu zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt IV SA/Gl 169/17, LEX nr: 2303058). Zdaniem Sądu, w sytuacjach spornych wywiad śro-

⁴⁵ M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011.

dowiskowy jest narzędziem, mającym służyć weryfikacji stanu faktycznego. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że „To pracownik przeprowadzający wywiad jest najwłaściwszą osobą do oceny rzeczywistej odrębności gospodarstw, w szczególności tego, czy osoby mające ten sam adres zamieszkania nie zaspokajają wzajemnie swoich potrzeb, nie ponoszą wspólnych wydatków, nie czerpią wzajemnych korzyści, nie przyczyniają się do funkcjonowania tworzonej przez nich wspólnoty, nie zarządzają czymś wspólnie”⁴⁶. Powyższy przypadek unaczynia jednak, iż organy administracji publicznej w sprawach prowadzonych na podstawie przepisów o pomocy społecznej, a dotyczących rekonstrukcji składu rodziny (zwłaszcza wówczas, gdy osoby korzystające ze wsparcia lub ubiegające się o niej pozostają w związku nieformalnym), mają ograniczone możliwości dowodowe. Jak wskazuje opisanie sprawy wywiad środowiskowy okazał się narzędziem niedoskonałym. Należy bowiem mieć na względzie, że pracownik socjalny wchodzący w środowisko funkcjonuje niejako w podwójnej roli. Z jednej strony pełni funkcję służebną w stosunku do osób objętych pomocą społeczną, będąc podmiotem, mającym udzielić realnej (w tym finansowej) pomocy. Z drugiej zaś nie może abstrahować od interesu społecznego, wszak decyduje on również o dystrybucji środków publicznych. Stąd też jego zadanie sprowadza się czasem do funkcji denuncjacyjnej, gdy trzeba obnażyć, a następnie zgłosić fakt poprawy sytuacji materialnej, czy też zmian w składzie rodziny. Rekonstrukcja składu rodziny – zwłaszcza przy badaniu przesłanki pozostawiania w faktycznym związku – wymaga ingerencji w intymną sferę człowieka. Truizmem jest więc stwierdzenie, iż ustalanie faktów musi odbywać się z poszanowaniem godności człowieka. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy uznał natomiast wynik subsydiarnych (tj. pomocniczych w stosunku do wywiadu środowiskowego) dowodów za nieprzekonujący. Skoro w postępowaniach w sprawie ustalania prawa do świadczeń z pomocy społecznej, jego weryfikacji albo uchylecia podstawowym instrumentem jest wywiad środowiskowy, należałoby zastanowić się nad rozszerzeniem uprawnień pracowników socjalnych w takim obszarze, by przedstawiany przez stronę stan faktyczny poddać realnej kontroli⁴⁷. Podczas rozprawy pojawiały się bowiem takie spostrzeżenia i wnioski pracowników socjalnych, iż „w budynku, w którym ma rzekomo mieszkać pan (...) wieczorem nigdy nie jest zapalone światło”, jak również „gdy pracownik przychodzi przeprowadzić wywiad środowiskowy pan (...) pospiesznie wychodzi z domu pani (...) i dopiero wtedy idzie do budynku, w którym – jak utrzymuje – mieszka”.

Od dnia 1 czerwca 2017 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego

⁴⁶ Analogiczny pogląd wcześniej wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2016 r. (sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268).

⁴⁷ Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1406) stanowi, że wywiad środowiskowy przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Obustrzenia dotyczące czasu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego powodują, że strony są w stanie z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, kiedy wywiad będzie miał miejsce i odpowiednio się do niego przygotować. Tylko wyjątkowo wywiad przeprowadzić można poza dniami roboczymi i poza godzinami pracy ośrodka.

został wprowadzony przepis art. 81a, według którego jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony (§ 1). Opisywane postępowania zostały wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, dlatego też powołany przepis nie będzie miał w nich zastosowania⁴⁸. Jednakże przy tożsamych sprawach, w postępowaniach wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r. – już tak. Oznacza to, że w sprawach zmierzających do weryfikacji prawa do świadczeń z pomocy społecznej, organ administracji publicznej będzie musiał dowieść, że niewyeliminowana w toku postępowania wyjaśniającego wątpliwość nie przełoży się na niekorzystny dla strony wynik sprawy. *Gros* problemów w tym względzie pojawi się właśnie przy rekonstruowaniu składu rodziny. Sformułowanie „niedające się usunąć wątpliwości” jest pojęciem nieostrym. Zasada *in dubio pro reo* nie może jednakże znosić zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w przepisie art. 7 K.p.a. Organy administracji publicznej będą zatem postawione wobec konieczności pewnego balansu między zrekonstruowanym przez nie stanem faktycznym (ale kwestionowanym przez stronę) a zasadą *in dubio pro reo*. *Summa summarum* – przy jakichkolwiek istotnych, a niemożliwych w pełni do zweryfikowania wątpliwościach co do stanu faktycznego (przy decyzjach wywołujących dla stron negatywne skutki prawne) – przyjdzie dać prymat oświadczeniu strony, złożonemu pod rygorem odpowiedzialności karnej. Nie będzie to jednak praktyka pożądana. Na pewno przepis art. 81a K.p.a. nie może stać się pretekstem ku temu, by zaniechać dogłębnego wyjaśnienia wszelkich kwestii spornych, także poprzez wdrożenie działań służących podważeniu twierdzeń zawartych w oświadczeniu. Naczelny Sąd Administracyjny, jeszcze pod rządami Kodeksu postępowania administracyjnego sprzed ostatniej nowelizacji, w powołanym już wyżej wyroku z dnia 14 lutego 2017 r. (sygn. akt I OSK 1505/16, LEX nr 2278907) wskazał bowiem, że „Ustalając istnienie obydwu przesłanek z art. 6 pkt 14 u.p.s., tj. wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie, trzeba mieć na uwadze istniejący w chwili orzekania stan faktyczny, a nie tylko oświadczenia członków rodziny co do prowadzenia lub nieprowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego”. Nawet bowiem, gdy są mocne przesłanki ku temu, że oświadczenia składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej nie odpowiadają prawdzie, organy administracji publicznej – pomimo ciężącego na nich prawnego (a nie społecznego) obowiązku zawiadomienia właściwej prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa – nie dopełniają tej powinności. Jest to praktyka szkodliwa, gdyż w stronach potęguje przekonanie, że nawet złożenie fałszywego oświadczenia, nie wiąże się dla nich z realną odpowiedzialnością. Nota bene w opisanym przypadku Kierownik ośrodka pomocy społecznej złożył do Prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, polegającego na złożeniu fałszywych zeznań i oświadczeń. Umorzono jednak

⁴⁸ Zgodnie z przepisem art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a-96n ustawy zmienianej w art. 1 (mediacja).

śledztwo w tym przedmiocie. Prokurator doszedł do przekonania, że z prawnokarnego punktu widzenia zgromadzony materiał dowodowy nie wskazuje, aby zostały wy-czerpane znamiona czynu zabronionego, stypizowanego w art. 233 § 1 i § 6 Kodeksu karnego⁴⁹. Organy administracji publicznej szczególną czujność winny zachować zwłaszcza wówczas, gdy zmiana sytuacji rodzinnej następuje nagle, a ma wyraźny związek z postępowaniem w sprawie ustalenia lub weryfikacji prawa do świadczeń z pomocy społecznej. Wnioski płynące z wywiadu środowiskowego, zgromadzony inny materiał dowodowy (jak choćby zeznania świadków); fakt, iż sytuacja rodzinna beneficjentów pomocy społecznej jest szeroko znana pracownikom socjalnym; okoliczności złożenia oświadczenia powodują, że zgodnie z regułą swobodnej oceny dowodów, nie można bezkrytycznie dać pierwszeństwa twierdzeniom strony⁵⁰.

Przy ocenie tak złożonych stanów faktycznych, istnienia dowodów sprzecznych i ograniczonej współpracy beneficjenta świadczeń z organem administracji publicznej pojawia się pytanie podstawowe, na kim – organie, czy stronie spoczywa ciężar dowodu? Pytanie to nabiera szczególnego wydźwięku, gdy badana materia jest tak trudna i delikatna zarazem, jak rekonstrukcja składu rodziny. Organ administracji publicznej, uprawniony jest do wkraczania w intymną sferę człowieka. Z drugiej jednak strony to swoiste wejście w mir domowy jest uzasadnione faktem, że dana osoba (czy też osoby, jeśli pomoc ma być skierowana do rodziny), są lub będą objęte pomocą społeczną, która – jak stanowi przepis art. 3 ust. 1 u.p.s. – wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, czyniąc w oparciu o zasadę subsydiarności i dysponując przy tym publicznymi pieniędzmi. Henryk Dolecki zauważył, że w kwestii ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym zarysowały się dwa stanowiska. Według pierwszego z nich, akceptowanego przez Andrzeja Wróbla, obowiązek udowodnienia okoliczności, które następnie legną u podstaw rozstrzygnięcia spoczywa przede wszystkim na organie administracji publicznej. Z kolei do *onus probandi* wyrażonego w przepisie art. 6 K. c. nawiązują Wojciech Chróścielewski oraz Jan Paweł Tarno. Autorzy ci wywodzą, iż osadzona w procedurze administracyjnej zasada prawdy obiektywnej i wynikająca z niej konieczność ustalenia stanu faktycznego, nie wyłącza reguły, iż ciężar dowodu spoczywa na tej osobie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne⁵¹. Jako że – jak stwierdził H. Dolecki – w Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma odwołania do ciężaru dowodu, a samo to postępowanie ma swoją specyfikę, co odróżnia je od postępowania cywilnego, czy też karnego. W procedurze administracyjnej gospodarzem postępowania jest organ. Owszem – jak wywiódł Autor – strona nie jest w materii dowodowej zwolniona z aktywności, jednak nade wszystko to organ ma obowiązek przeprowadzenia dowodów i wydania na ich podstawie decyzji. Owa powinność wykreowana po stronie organu administracji publicznej nie powinna być przy tym

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.).

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 541/17, LEX nr 2314074.

⁵¹ H. Dolecki, *Z problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego..., dz. cyt., s. 578, przyp. 1 i 2. Podobnie w tej materii podzielona jest judykatura, zob. tamże, s. 11, przyp. 6.

utożsamiana z pojęciem ciężaru dowodu w ujęciu cywilistycznym. Znamienne, iż Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera odesłania do art. 6 K.c., co zostało dostrzeżone i podniesione zarówno w judykaturze i doktrynie prawa⁵².

Zatem należy stwierdzić, iż za prawidłowe bezsprzeczne zrekonstruowanie składu rodziny odpowiedzialny jest organ⁵³. On też przede wszystkim wyznacza kierunek postępowania dowodowego jako podmiot, który finalnie względem strony zastosuje instrumenty władcze, działając z pozycji nadrzędnej. Na nim zatem spoczywa ciężar dowodu, jakkolwiek może on rozkładać się w różny sposób (jest to zależne między innymi od tego, czy postępowanie wszczynane jest z urzędu, czy też na wniosek; nie bez znaczenia jest też materia sprawy)⁵⁴. W sprawach z zakresu pomocy społecznej strona ma przede wszystkim obowiązek współdziałania z organem załatwiający sprawę⁵⁵. Realizacja tej powinności może przejawiać się w inicjatywie dowodowej strony, lecz w równym stopniu przybierać może jedynie formę jej reakcji na czynności podejmowane przez organ. Sensu largo w sprawach z zakresu pomocy społecznej strona może wyznaczać kierunek postępowania dowodowego, ale na tej płaszczyźnie dopuszczona także jest jej bierność.

Dlatego też za słuszne wypada uznać, ciągle jeszcze nieuwzględnione postulaty zgłaszane przez Naczelną Sąd Administracyjny, iż na gruncie procedury administracyjnej aktywność dowodowa organu powinna być uzupełniona o taką też aktywność strony. Jest to zasadne zwłaszcza wówczas, gdy z określonych faktów wywodzi ona korzystne dla siebie skutki prawne. Jest to potrzeba praktyki⁵⁶.

6. Zakończenie

Problem, który na tle opisanego przypadku się wyłonił skłania do stwierdzenia, że przepisy prawa umożliwiają manipulowanie składem rodziny, w zależności od tego, o jakie świadczenia osoby zainteresowane się ubiegają bądź z jakiego typu świadczeń już korzystają. W szeroko pojętym systemie pomocy społecznej funkcjonują różne definicje rodziny. W ustawie o świadczeniach rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów prymat dano więzom prawnym⁵⁷. W ustawie o pomocy społecznej i w ustawie o dodatkach mieszkaniowych⁵⁸ – faktycznym. Ustawa

⁵² Tamże, s. 592.

⁵³ S. Nitecki zróżnicował w tej materii stany faktyczne. Inaczej zostanie rozłożony ciężar dowodu w przypadku małżonków, odmiennie – konkubentów. W przypadku związków nieformalnych *onus probandi* spocznie na tym podmiocie, który z twierdzenia będzie wywodził skutki prawne, dz. cyt., s. 105.

⁵⁴ B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, [w:] R. Szychmiller, M. Różański (red.), *Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Olsztyn 2014, s. 196; M. Kopacz, *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej*, [w:] tamże, s. 254.

⁵⁵ Brak współpracy może rodzić dla strony negatywne skutki prawne, opisane w art. 11 ust. 2 u.p.s. O ciężarze dowodu w sprawach wsparcia społecznego i pomocy społecznej zob. M. Kopacz, dz. cyt., s. 259-261; 263.

⁵⁶ H. Dolecki, dz. cyt. s. 592. Autor wskazuje na potrzebę wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisu, który brzmiałby analogicznie do treści art. 232 ustawy z dnia 17 listopada 1964 – Kodeks postępowania cywilnego (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.).

⁵⁷ Art. 3 pkt 16 u.ś.r. Art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 489 ze zm.).

⁵⁸ Na gruncie ustawy o dodatkach mieszkaniowych ustawodawca posłużył się pojęciem gospodarstwa domowe-

o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (jakkolwiek świadczenie wychowawcze w założeniu nie jest świadczeniem pomocowym sensu stricto, lecz wsparciem finansowym pro demograficznym) łączy aspekt prawny i faktyczny⁵⁹. Ze względu na odmienną funkcję, jaką pełnią poszczególne świadczenia dopuszczalne jest formułowanie różnych definicji legalnych rodziny. Jednakże z drugiej strony należy zauważyć, iż ta leksykalna odmienność ułatwia manipulowanie składem rodziny przez beneficjentów wsparcia.

Kwestią do dyskusji jest więc, czy zasadne byłoby stworzenie jednej definicji rodziny na gruncie wszystkich ustaw pomocowych, pomimo różnych celów, jakie pełnią świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, czy też trafiające do najszerszego kręgu osób świadczenia finansowe z pomocy społecznej⁶⁰. Prawdopodobnie taki zabieg ugruntowałby model rodziny jako adresata wsparcia pochodzącego ze środków publicznych. Pomogłoby też zniwelować zachowania niepożądane, a polegające na kreatywnym podejściu do składu rodziny w zależności od potrzeb i sytuacji.

Jak zasygnalizowano powyżej, sformułowanie ostatecznych wniosków wymagałoby przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań aktowych po to, by uchwycić węzłowe problemy praktyki i uszczelnić system pomocy społecznej. W aktualnym stanie prawnym – niezależnie od tego, w przedmiocie jakiego świadczenia się proceduje, pracownicy organu administracji, upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, stypendiów szkolnych wypłacanych na podstawie ustawy o systemie oświaty, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz świadczenia wychowawczego – nie abstrahując od różnic w pojmowaniu *rodziny* na gruncie poszczególnych aktów prawnych – powinni dążyć do synchronizacji stanu faktycznego. Zaprezentowana sprawa uwypukla problem praktyki przy rekonstrukcji składu rodziny w sytuacji, gdy dwie osoby żyją (albo żyły) w konkubinacie, skupia niemalże wszystkie trudności, jakie w tej materii mogą pojawić się w postępowaniu wyjaśniającym. W tym ujęciu opisana sytuacja jest skrajna i – rzecz jasna – gros postępowań wątpliwości na taką skalę nie budzi. Niemniej jednak przepisy prawa winny być tak skonstruowane, by nawet w sytuacjach nietypowych i trudnych, stwarzać realne zapory, uniemożliwiające ma-

go, zob. art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2011 r. o dodatkach mieszkaniowych (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 180).

⁵⁹ Art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).

⁶⁰ A. Skóra, zwracając uwagę na fakt niejednolitego zdefiniowania rodziny w ustawach należących do tzw. administracyjnego prawa socjalnego trafnie wskazała, iż „taką sytuację trudno uznać za zgodną z postulatem formułowanym przez teorię prawa, by to samo pojęcie było konsekwentnie używane na gruncie różnych aktów normatywnych”. Badaczka zaznaczyła (tak, jak S. Nitecki), że rodzina w ustawie o pomocy społecznej jest poniekąd pojęciem „sztucznym”, a do tego niekompatybilnym z innymi pojęciami *rodziny* na gruncie prawa socjalnego, zob. A. Skóra, dz. cyt., s. 269; S. Nitecki, dz. cyt., s. 105. Ten problem zasygnalizowała również uwagę A. Guziejewska, która – analizując definicję rodziny w ustawie o pomocy społecznej i w ustawie o świadczeniach rodzinnych – wyraziła pogląd, iż jedno ujęcie tego pojęcia byłoby bardziej czytelne dla adresatów obu typów świadczeń. Z drugiej jednak strony godziłoby w cel ustawodawcy. Zdaniem Autorki stworzenie jednej definicji rodziny jest w związku z tym niemożliwe, zob. A. Guziejewska, dz. cyt., s. 19. Poszczególne definicje rodziny mają póki co charakter instrumentalny, zbieżny z celem danej ustawy, zob. Ł. Folać, *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 46-47.

nipulowanie stanem faktycznym w celu uzyskania świadczeń finansowych z pomocy społecznej, które nie przysługują bądź przysługują w niższej wysokości. Jakkolwiek – co wyraźnie zastrzeżono powyżej – sformułowanie wiążących wniosków wymagałoby szerokich badań empirycznych, to już pojedyncze sprawy wskazują, iż warto wyposażyć pracowników socjalnych w uprawnienia zwiększające kontrolę nad rodzinami, których skład jest dynamiczny, a które „reżyserują” swój obraz podczas wywiadów środowiskowych.

Przegląd dorobku judykatury pokazuje, że nie ma wątpliwości, że triada przesłanek: wspólne zamieszkiwanie – wspólne gospodarowanie – pozostawanie w faktycznym związku, objawia się w dzieleniu mieszkania, które uznawane jest za centrum życiowe; wzajemnym zaspokajaniu potrzeb; codziennej koegzystencji; wspólnym korzystaniu z pieniędzy. Problemem jest jednak to, że kwestie te, zwłaszcza przy związkach nieformalnych – wbrew pozorom – bywają trudne do zweryfikowania⁶¹.

Bibliografia

- Art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).
- Art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).
- Art. 3 pkt 16 u.ś.r. Art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 489 ze zm.).
- Brzeziński T., Żmuda M., *Pojęcie rodziny w systemie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wybrane aspekty prawne*, [w:] Czakowska M., Kutta J. (red.), *Człowiek w społeczeństwie i prawie*, Bydgoszcz 2013.
- Ćwiek W., *Konkubinaty*, Warszawa 2002.
- Dolecki H., *Z problematyki ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego, Toruń 2008.
- Folański Ł., *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym*, [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
- Gąsior M., *Rodziny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
- Guziejewska A., *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd prawa publicznego” 2011, nr 4.
- Hartwich F., *Konkubinaty – dylematy prawne*, „Palestra” 2007, nr 3-4.
- Jaskóła A., Szewczyk P., *Czy konkubinaty jest rodziną? Prawna analiza problemu*, [w:] Krzynówek J., Krzywkowska J. (red.), *Ochrona małżeństwa i rodziny w Polsce. Zagadnienia prawne*, Olsztyn 2015.
- Kędzińska K., *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, „Casus” 2011, nr 60.
- Kopacz M., *Realizacja zasady ogólnej prawdy obiektywnej w sprawach wspar-*

⁶¹ Podobne trudności zauważa się przy rekonstrukcji składu rodziny w przypadku rodziców i dorosłych dzieci, zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268).

- cia społecznego i pomocy społecznej*, [w:] Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych, Olsztyn 2014.
- Krzysztofik M., *Wybrane świadczenia pieniężne z zakresu pomocy społecznej*, [w:] Ziółkowska A., Gronkiewicz A. (red.), *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
 - Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
 - Matan A., *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej*, [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, Katowice 2015.
 - Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2006 r. (sygn. akt I OSK 598/05, LEX nr 299401).
 - Nazar M., *Konkubinat a małżeństwo – wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. Hab. Tadeusza Smyczyńskiego*, Toruń 2008.
 - Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
 - Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1406).
 - Rakoczy B., *Ciężar dowodu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, [w:] Szychmiller R., Różański M. (red.), *Dowodzenie w procesach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Olsztyn 2014.
 - *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. R. LXXVI, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
 - Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007.
 - Skóra A., *Pojęcie „rodziny“ w ustawie o pomocy społecznej i w postępowaniu o uzyskanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Hybryda językowa czy celowy zamysł ustawodawcy*, [w:] *Ochrona małżeństwa i rodziny w Polsce. Zagadnienia prawne*, Olsztyn 2015.
 - Smyczyński T., *Konkubinat; związek partnerski*, [w:] *Prawo rodzinne i opiekuńcze. System prawa prywatnego*, t. 11, Warszawa 2014.
 - Szymczak M. (red.), *Słownikiem języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1988
 - Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm. – dalej cyt.: u.p.s.).
 - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 – dalej cyt. K.p.a.).
 - Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm. – dalej cyt. u.ś.r.).
 - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.).
 - *Wielka Encyklopedia Powszechna*, t. 14, Warszawa 2003.
 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyroku z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Gd 464/11).
 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 24 maja 2011 r. (sygn. akt II SA/Lu, LEX nr 1132313).
 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 5 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 360/12, LEX nr 1697876).
 - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn.

akt II SA/Po 951/15, LEX nr 1947002.

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2016 r. (sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268).
- Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyroku z dnia 16 lutego 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 590/02).
- Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2014 r. (sygn. akt II SA/Bd 1540/13).
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w wyroku z dnia 9 lipca 2013r. (sygn. akt II SA/Bd 552/13 i II SA/Bd 551/13).
- Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 1947/12, LEX nr 1356282.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1437/16, LEX nr 2239993.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1504/16, LEX nr 2239994.
- Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1505/16, LEX nr 2278907.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 618/13, LEX nr 1518089.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 801/13, LEX nr 1497298.
- Wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1537/12, LEX nr 1332327.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 13/26, LEX nr 2007841.
- Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 1326/13, LEX nr 2007841.
- Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1434/16, LEX nr 2220204.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1483/16, LEX nr 2240046.
- Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 541/17, LEX nr 2314074.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 09 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 550/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>, [05.08.2017].
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 789/14, LEX nr 1677009.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 1107/12, LEX nr 1340311.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 181/08, LEX nr 504809).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 870/16, LEX nr 2137268).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt IV Sa/Wr 626/14, LEX nr 1683086).
- Wyrok z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1427/16, LEX nr 2239993.