

Rozdział I. Ogólne zasady przyznawania świadczeń

1. Wprowadzenie

Możliwość korzystania ze świadczeń, które przewiduje PomSpołU, uzależniona jest od spełnienia przez konkretną osobę lub rodzinę określonych w PomSpołU przesłanek, tj. kryterium dochodowego (dotyczy świadczeń pieniężnych – poza wyjątkami zawartymi w art. 40, 41, 53a i 91 PomSpołU) oraz pozostawania w trudnej sytuacji życiowej, wskazanej w art. 7 PomSpołU (np. ubóstwo, bezrobocie czy niepełnosprawność).

Orzekając w przedmiocie przyznania świadczenia, zarówno pieniężnego, jak i niepieniężnego, organ ma ponadto obowiązek uwzględnienia ogólnych zasad udzielania pomocy społecznej. Ich niespełnienie w konkretnym przypadku może oznaczać odmowę przyznania pomocy.

W niniejszym rozdziale zaprezentowane zostaną kluczowe problemy związane z ustaleniem kryterium dochodowego oraz realizacją ogólnych zasad przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Kwestie związane z wystąpieniem jednej z przesłanek wymienionych w art. 7 pkt 1–15 PomSpołU zasygnalizowane zostaną w kolejnych rozdziałach, przy okazji omawiania poszczególnych typów świadczeń z PomSpołU.

2. Kryterium dochodowe

2.1. Ogólne zasady ustalania dochodu

Ustalanie dochodu tylko na podstawie zasad z PomSpołU

Ustawa o pomocy społecznej zawiera własne, autonomiczne uregulowanie dotyczące pojęcia dochodu (art. 8 PomSpołU).

Ważne

Na gruncie PomSpołU niedopuszczalne jest posługiwanie się potocznym pojęciem dochodu lub definicją dochodu sformułowaną w innych ustawach, np. w DodMieszkU lub w ustawodawstwie podatkowym, ponieważ PomSpołU do tych ustaw nie odsyła (zob. wyr. WSA w Szczecinie z 2.8.2012 r., II SA/Sz 291/12, Legalis).

Wyjaśniając to jeszcze prościej, można powiedzieć, że gdy chodzi o świadczenia z pomocy społecznej stosuje się przepisy o pomocy społecznej, a gdy o świadczenia z innych ustaw, np. z DodMieszkU, stosuje się przepisy tych ustaw.

Przykład

Organ I instancji odmówił wnioskodawcy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej w formie zasiłku stałego. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że dochód wnioskodawcy w badanym okresie stanowi renta z PZU w wysokości 700 zł miesięcznie, a więc przekracza kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej, tj. 634 zł. Nie spełnia on zatem warunków przyznania zasiłku stałego.

Z decyzją organu I instancji nie zgodził się wnioskodawca i we wniesionym odwołaniu podniósł, że kwoty zadośćuczynienia i odszkodowania nie mają w Polsce na gruncie ustaw podatkowych „statusu” dochodu, są bowiem ustawowo zwolnione z podatku dochodowego.

Oceniając postępowanie organu pomocy społecznej w przedmiotowej sprawie, stwierdzić należy, że organ prawidłowo obliczył dochód strony. Za chybione uznać należy zarzuty wnioskodawcy, w których podnosi on, że odszkodowanie z PZU nie powinno być uwzględnione w dochodzie rodziny, gdyż świadczenia te nie podlegają opodatkowaniu. Obliczając dochód na potrzeby zasiłku stałego, należy odnosić się do zasad jego ustalania zawartych w PomSpołU. Wskazane zaś w art. 8 ust. 3 i 4 PomSpołU wyjątki nie przewidują wyłączeń jakiejkolwiek grupy przychodów z tego tylko tytułu, że nie podlegają one opodatkowaniu (por. wyr. WSA w Warszawie z 24.7.2008 r., I SA/Wa 158/08, Legalis).

Kryterium dochodowe dla cudzoziemców

Zgodnie z art. 5 PomSpołU świadczenia z pomocy społecznej przysługują także cudzoziemcom mającym prawo pobytu na terytorium Polski. Zasada równego traktowania odnosząca się do cudzoziemców, w tym także do obywateli krajów Unii Europejskiej, przebywających na terytorium RP, polega na tym, że korzystają oni ze świadczeń z pomocy społecznej na takich samych warunkach jak obywatele polscy.

Ważne

Obywatel obcego państwa nie może domagać się zastosowania np. innego kryterium dochodowego, pozwalającego na zniwelowanie różnic w poziomie życia w różnych krajach (zob. wyr. WSA w Olsztynie z 15.7.2009 r., II SA/Ol 569/09, Legalis). Oznacza to, że w stosunku do cudzoziemca, ubiegającego się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, znajdują w pełni zastosowanie zasady obliczania kryterium dochodowego, o których mowa w art. 8 PomSpołU.

2.2. Zamknięty katalog odliczeń od dochodu

2.2.1. Pojęcie dochodu i odliczenia od dochodu

Pojęcie dochodu dla celów pomocy społecznej zdefiniowano w art. 8 PomSpołU. Za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli PomSpołU nie stanowi inaczej, pomniejszoną o (art. 8 ust. 3 PomSpołU):

- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych,
- 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu finansowanym ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach,
- 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Jednocześnie w art. 8 ust. 4 PomSpołU przewidziano, że do dochodu ustalonego w myśl art. 8 ust. 3 PomSpołU nie wlicza się:

- 1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego,
- 2) zasiłku celowego,
- 3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty,
- 4) wartości świadczenia w naturze,
- 5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych;
- 6) świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, o których mowa w DziałaczeU,
- 7) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego.

Z zacytowanych przepisów wynika, że po pierwsze, ustawodawca jednoznacznie zdefiniował pojęcie dochodu, a po drugie, enumeratywnie wymienił składniki, których się do niego nie wlicza. Pod pojęciem dochodu rozumieć należy wszelkie dochody, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyłączeniem odliczeń i pomniejszeń enumeratywnie wymienionych w przepisach art. 8 ust. 3 i 4 PomSpołU.

Ważne

Zarówno katalog obciążeń pomniejszających dochód, jak i katalog przychodów odliczanych od dochodu jest na gruncie PomSpołU zamknięty, na co wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyr. NSA z 16.3.2012 r., I OSK 1901/11, CBOSA; wyr. NSA z 9.6.2010 r., I OSK 322/10, Legalis; wyr. WSA w Bydgoszczy z 26.1.2010 r., II SA/Bd 1049/09, Legalis; wyr. NSA z 18.3.2009 r., I OSK 1461/08, Legalis; wyr. WSA w Gdańsku z 23.1.2008 r., II SA/Gd 763/07, Legalis).

Konstrukcja zamkniętego katalogu obciążeń pomniejszających dochód oraz przychodów odliczanych od dochodu rodzi określone konsekwencje. Przede wszystkim nie można w sposób uznaniowy poszerzać ich zakresu o innego rodzaju otrzymywane świadczenia, które nie zostały w obu katalogach wyraźnie wymienione (zob. wyr. WSA w Opolu

z 24.4.2014 r., II SA/Op 95/14; wyr. WSA w Łodzi z 5.2.2014 r., II SA/Łd 1247/13; wyr. WSA w Poznaniu z 16.5.2012 r., IV SA/Po 244/12; Legalis).

Przykład

Organ I instancji orzekł o odmowie przyznania na rzecz wnioskodawcy zasiłku okresowego. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że powodem odmowy przyznania zasiłku było przekroczenie miesięcznej wysokości dochodu na osobę w rodzinie wnioskodawcy, który to dochód nie może być wyższy niż 514 zł, a w rodzinie skarżącego wyniósł 565 zł. Miesięczny dochód rodziny strony wyniósł 2260 zł, z czego 1800 zł stanowił dochód z posiadanego gospodarstwa rolnego, a 460 zł z tytułu zasiłków rodzinnych i dodatku do zasiłku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej. W odwołaniu od powyższej decyzji wnioskodawca zarzucił organowi nieprawidłowe wyliczenie dochodu rodziny przez doliczenie do tego dochodu zasiłku rodzinnego.

Oceniając postępowanie organu pomocy społecznej w przedmiotowej sprawie, stwierdzić należy, że organ I instancji poprawnie ustalił dochód jednego członka rodziny skarżącego z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie zasiłku, wliczając do dochodu rodziny zarówno dochód z tytułu posiadanego gospodarstwa rolnego, jak i dochód z tytułu pobieranych zasiłków rodzinnych i dodatków do tego zasiłku. Stosując bowiem przepisy PomSpołU przy ustalaniu dochodu, nie ma podstaw prawnych do odjęcia zasiłków rodzinnych (por. wyr. WSA w Białymstoku z 17.4.2008 r., II SA/Bk 874/07, Legalis).

2.2.2. Realność dysponowania dochodem

Na gruncie PomSpołU nie ma znaczenia, w jaki sposób osoba uprawniona do zasiłku czy też ubiegająca się o jego przyznanie rozporządziła uzyskanym dochodem, a w szczególności, czy mogła nim realnie dysponować i przeznaczyć go na swoje utrzymanie i potrzeby, czy też musiała przeznaczyć go na spłatę kredytu, pożyczki lub innego zobowiązania.

Pożyczki i kredyty a możliwość ich niewliczania do dochodu

Na uwagę zasługuje stanowisko NSA zawarte w wyroku z 8.12.2006 r., w którym na podstawie problemu pożyczki wyjaśniono kwestie związane ze wspomnianą wyżej tematyką.

Orzecznictwo

Katalog obciążeń pomniejszających dochód oraz katalog przychodów odliczanych od dochodu są na gruncie PomSpołU zamknięte. Zarówno katalog odliczeń, jak i katalog pomniejszeń nie obejmują kwot uzyskanych z tytułu pożyczki. W żadnym przepisie PomSpołU nie postanowiono, że kwota pożyczki nie podlega zaliczeniu do dochodu bądź, że kwota ta podlega odliczeniu od dochodu.

Podkreślić przy tym należy, że pomoc społeczna jest instytucją publiczną mającą na celu zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, które nie dysponują środkami finansowymi na poziomie ustalonego kryterium dochodowego – w dacie ubiegania się o pomoc społeczną. **Z tej przyczyny nie ma znaczenia tytuł i źródło uzyskiwania tych środków, pożyczka, podobnie jak kredyt, jest bowiem przychodem mogącym stanowić źródło utrzymania w okresie dysponowania kwotą pożyczki (kredytu).** Dlatego też nawet kwoty pożyczek, kredytów, wydatkowanych na podstawowe utrzymanie stanowią z punktu widzenia PomSpołU przychód podlegający wliczeniu do dochodu.

W tym stanie prawnym uznać należy, że kwoty uzyskane z tytułu pożyczek kreują dochód, nie zmniejszając go, a więc kwoty te organ administracji publicznej winien uwzględnić przy ustalaniu dochodu osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku z pomocy społecznej (zob. wyr. NSA z 8.12.2006 r., I OSK 700/06, CBOSA).

Powyższy pogląd dominuje obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np.: wyr. NSA z 9.6.2010 r., I OSK 322/10; wyr. WSA w Warszawie z 24.7.2008 r., I SA/Wa 158/08; wyr. WSA w Bydgoszczy z 26.1.2010 r., II SA/Bd 1049/09; wyr. NSA z 18.3.2009 r., I OSK 1461/08; wyr. WSA w Gdańsku z 23.1.2008 r., II SA/Gd 763/07; wyr. WSA w Łodzi z 13.8.2015 r., II SA/Łd 491/15; Legalis).

Kwoty z odszkodowania a możliwość ich niewliczania do dochodu

Odnotować należy jednak również stanowisko odmienne, w świetle którego samo pojęcie dochodu oraz jego składniki wymienione w art. 8 PomSpołU świadczą o tym, że powinien on mieć charakter przysparzający. W sposób syntetyczny powyższy pogląd znalazł wyraz w orzeczeniu WSA we Wrocławiu z 28.2.2011 r., gdzie omówiono kwestię wliczania kwoty odszkodowania do dochodu beneficjenta pomocy społecznej.

Orzecznictwo

Sądowi orzekającemu w niniejszej sprawie znana jest linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą pod pojęciem dochodu rozumieć należy wszelkie dochody bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyłączeniem odliczeń i pomniejszych enumeratywnie w przepisach wymienionych (art. 8 ust. 3 i 4 PomSpołU) oraz, że wskazane w ustawie wyjątki nie przewidują wyłączeń jakiegokolwiek grupy przychodów z tego tylko tytułu, że nie podlegają one opodatkowaniu (...), jednak przeciwko tej linii orzecznictwa przemawia zarówno wykładnia językowa, systemowa, jak i funkcjonalna (celowościowa).

Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że spółdzielnia mieszkaniowa wypłaciła skarżącemu (odszkodowanie) tytułem naprawienia szkody odpowiednią sumę pieniędzy odszkodowania. Skoro otrzymana przez skarżącego kwota odszkodowania korzysta, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 PODOFizU, ze zwolnienia od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, to tym samym nie jest spełniona jedna z przesłanek konstytuujących pojęcie „dochodu” z art. 8 ust. 3 PomSpołU jako „sumę miesięcznych przychodów” pomniejszoną „o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym”. Podobnie należałoby ocenić sytuację, gdyby otrzymana kwota pochodziła z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych (art. 21 ust. 1 pkt 4 PODOFizU).

Skoro ustawodawca używa ww. pojęć, nie definiując ich znaczenia, to zgodnie z regułami wykładni systemowej należy ich używać w znaczeniu na gruncie systemu, a konkretnie w tym przypadku na gruncie prawa podatkowego.

Dodać należy, że odszkodowanie nie stanowi przysporzenia majątkowego. Odszkodowanie ma bowiem charakter kompensacyjny. Ma na celu wyrównanie szkody majątkowej powstałej w majątku poszkodowanego wskutek jakiegoś zdarzenia. Bez znaczenia natomiast pozostaje cel, na który kwota wypłaconego odszkodowania zostaje przez poszkodowanego przeznaczona. Wypłata beneficjentowi pomocy społecznej odszkodowania z tytułu doznanego przez niego uszczerbku majątkowego pozostaje bez wpływu na wielkość dochodu, o jakim mowa w art. 8 ust. 3 PomSpołU, od którego zależy prawo do świadczeń z pomocy społecznej.

Reasumując, stwierdzić należy, że (...) kwota odszkodowania majątkowego wypłaconego poszkodowanemu będącemu beneficjentem pomocy społecznej nie podlega wliczeniu do dochodu, od którego zależy prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Trudno zakładać, że ustawodawca chciał

nadać funkcję dochodu świadczeniom wyrównawczym – kompensacyjnym (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z 28.2.2011 r., IV SA/Wr 18/11, Legalis).

Powyższy pogląd podzieliły również: WSA w Poznaniu w wyr. z 14.1.2015 r. (IV SA/Po 1004/14, Legalis); WSA w Gdańsku w wyr. z 11.12.2014 r. (III SA/Gd 822/14, Legalis) oraz z 4.2.2014 r. (III SA/Gd 872/13, Legalis). W każdym przypadku problem dotyczył kwestii wliczania kwoty odszkodowania do dochodu beneficjenta pomocy społecznej.

Co jednak znamienne, żadne z tych orzeczeń nie było przedmiotem kontroli instancyjnej NSA z uwagi na brak złożonej w tych sprawach skargi kasacyjnej.

W ocenie autora niniejszego opracowania przyjęta w nich wykładnia przepisu art. 8 ust. 3 i 4 PomSpołU łamie fundamentalną zasadę *exceptiones non sunt extendendae* – a więc zakazu rozszerzającej interpretacji wyjątków. Wyjątki, a więc w tym przypadku katalogi obciążeń pomniejszających dochód oraz przychodów odliczanych od dochodu, powinny mieć moc obowiązującą tylko w takim zakresie, w jakim wynika to z ich treści i nie mogą być w drodze zabiegów interpretacyjnych przenoszone na sytuacje podobne lub zbliżone.

Na marginesie wskazać należy, że za podobną, jak w prezentowanych wyżej orzeczeniach, interpretacją pojęcia „dochodu” opowiadało się Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W ocenie MPIPS za dochód należało uznawać jedynie takie jego składniki, które powodują przysporzenie majątkowe. Natomiast pożyczka czy kredyt są przychodami podlegającymi co do zasady zwrotowi (zob. interpretacja MPIPS z 31.7.2012 r., DPS.I.053-83-5275/AŁ/12, www.sejm.gov.pl).

W interpretacji Ministerstwo powoływało się na wyr. NSA z 20.11.2002 r. (II SA/Ka 460/01). Tymczasem orzeczenie to zapadło na gruncie nieobowiązującej już PomSpołU90 i wbrew twierdzeniu Ministerstwa nie jest już aktualne w zakresie interpretacji pojęcia dochodu pod rządami nowej PomSpołU.

Kwoty dotacji otrzymywanych przez świadczeniobiorców na prowadzenie działalności gospodarczej a dochód

W orzecznictwie pojawiło się także pytanie, czy za dochód w rozumieniu PomSpołU należy uznać kwoty dotacji otrzymywanych przez świadczeniobiorców na prowadzenie działalności gospodarczej, np. z powiatowych urzędów pracy lub z pomocowych funduszy europejskich. Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajął WSA w Szczecinie. Uwzględniając w kilku tożsamyh sprawach skargi na decyzje organów II instancji, stwierdził, że **środki otrzymane na prowadzenie działalności gospodarczej nie stanowią dochodu rodziny**. Dochodem będą dopiero środki uzyskiwane z tej działalności, po jej uruchomieniu. Poniżej prezentujemy uzasadnienie tego stanowiska.

Orzecznictwo

Za dochód – w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych – przyjmuje się przychód z tej działalności pomniejszony o wymienione grupy wydatków, co wynika z treści art. 8 ust. 5 pkt 1 PomSpołU. Przytoczony przepis jest szczególnym w stosunku do przepisu art. 8 ust. 3 PomSpołU – regulującego ogólne pojęcie dochodu, za który uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został

złożony bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszony m.in. o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Zdaniem Sądu dopiero środki uzyskane przez skarżącą zaangażowane w działalność gospodarczą mogą w przyszłości przynieść wymierny przychód, który dopiero wówczas będzie mógł podlegać ocenie przez organ stosownie do powołanego przepisu art. 8 ust. 5 pkt 1 PomSpołU. Jak wynika z treści umowy z 23.12.2013 r., skarżąca nie może wydatkować przyznanych środków na inny cel aniżeli z tego aktu wynikający. Podkreślenia wymaga, że skarżąca poddała się monitoringowi i kontroli w zakresie prawidłowości wydatkowania przyznanych środków finansowych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, co wynika z § 5 ww. umowy. Mając na uwadze charakter celowy tej pomocy, nie może ona jej wykorzystać na inne cele, w tym bytowe, związane z utrzymaniem swojej rodziny (zob. wyr. WSA w Szczecinie z 30.4.2015 r., II SA/Sz 1176/14; por. też wyr. tego sądu z 5.3.2015 r., II SA/Sz 822/14; z 22.1.2015 r., II SA/Sz 455/14 i II SA/Sz 454/14; z 14.1.2015 r., II SA/Sz 452/14; z 10.12.2014 r., II SA/Sz 759/14; z 27.11.2014 r., II SA/Sz 453/14 i II SA/Sz 366/14; z 29.10.2014 r., II SA/Sz 367/14; Legalis).

Słuszność przedstawionego wyżej stanowiska WSA w Szczecinie nie została zweryfikowana przez NSA, ponieważ nie złożono w tych sprawach skarg kasacyjnych.

Świadczenia uwzględniane przy obliczaniu dochodu

Analiza bogatego orzecznictwa sądowoadministracyjnego pozwala przyjąć, że przy obliczaniu dochodu na potrzeby ustalenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej, uwzględnić należy, m.in.:

- 1) zasiłek pielęgnacyjny i dodatek mieszkaniowy (zob. wyr. WSA w Poznaniu z 11.9.2013 r., IV SA/Po 177/13; wyr. WSA w Rzeszowie z 20.2.2013 r., II SA/Rz 981/12, Legalis);
- 2) uzyskane pożyczki i kredyty (zob. wyr. NSA z 8.12.2006 r., I OSK 700/06, CBOSA; wyr. WSA w Warszawie: z 16.2.2012 r., I SA/Wa 2412/11, Legalis oraz z 7.6.2011 r., VII SA/Wa 75/11, CBOSA);
- 3) jednorazowe odszkodowanie i zadośćuczynienie (zob. wyr. NSA z 11.3.2010 r., I OSK 1554/09; wyr. WSA w Szczecinie z 13.1.2011 r., II SA/Sz 824/10; por. jednak pogląd odmienny zaprezentowany w cytowanym wcześniej wyr. WSA we Wrocławiu z 28.2.2011 r., IV SA/Wr 18/11; Legalis);
- 4) rentę odszkodowawczą (zob. wyr. WSA w Białymstoku z 20.12.2012 r., II SA/Bk 740/12, Legalis);
- 5) pomoc stypendialną (zob. wyr. WSA w Białymstoku z 28.1.2014 r., II SA/Bk 743/13; wyr. WSA w Gdańsku z 4.10.2012 r., III SA/Gd 355/12; Legalis);
- 6) kwotę dopłaty uzyskaną z tytułu zamiany mieszkania (zob. wyr. WSA w Kielcach z 13.6.2013 r., II SA/Ke 350/13; CBOSA);
- 7) kwotę uzyskaną ze sprzedaży nieruchomości oraz z umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości (zob. wyr. WSA w Krakowie z 19.1.2011 r., III SA/Kr 577/2010, CBOSA; wyr. WSA we Wrocławiu z 25.11.2009 r., IV SA/Wr 368/09, Legalis);
- 8) zwrot nadpłaconego podatku (zob. wyr. NSA z 5.3.2014 r., I OSK 279/13; wyr. WSA w Szczecinie z 21.10.2011 r., II SA/Sz 497/11; Legalis).

2.3. Pojęcie osoby samotnie gospodarującej i osoby w rodzinie

2.3.1. Status wnioskodawcy

W swojej działalności orzeczniczej organy pomocy społecznej mają często trudności z ustaleniem, czy osoba występująca z wnioskiem o przyznanie świadczenia jest osobą samotnie gospodarującą, czy też osobą w rodzinie. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla oceny spełnienia lub niespełnienia kryterium dochodowego uprawniającego do większości świadczeń. W zależności od statusu wnioskodawcy ustalonego zgodnie z przepisem art. 6 PomSpołU (osoba samotnie gospodarująca, osoba w rodzinie, rodzina) zróżnicowana jest wysokość przyznawanego świadczenia, a przede wszystkim ustalana możliwość przyznania prawa do tego świadczenia (art. 8 ust. 1 PomSpołU).

Najwyższe jest kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej (art. 8 ust. 1 pkt 1 PomSpołU). Jest to spowodowane wyższymi kosztami utrzymania tych osób w porównaniu z gospodarstwami prowadzonymi przez rodzinę. Drugie kryterium dochodowe określone zostało dla osoby w rodzinie (art. 8 ust. 1 pkt 2 PomSpołU). Jest ono brane pod uwagę wówczas, gdy świadczeniobiorcą jest osoba fizyczna przebywająca we wspólnocie rodzinnej. Trzecie kryterium jest stosowane, jeżeli adresatem świadczenia jest rodzina. Próg dochodowy rodziny nie został określony kwotowo i ostatecznie zależy od liczby członków rodziny (art. 8 ust. 1 pkt 3 PomSpołU).

Na gruncie przywołanych przepisów wydaje się przy tym oczywiste, że za członków rodziny nie mogą być uznawane zwierzęta, a co tym idzie nie podlegają one uwzględnieniu przy ustalaniu kryterium dochodowego. Do powyższej kwestii odniósł się m.in. WSA w Białymstoku w wyr. z 17.8.2010 r. (II SA/Bk 291/10, Legalis). W uzasadnieniu tego orzeczenia WSA wyraził stanowisko, że „nie można przyjąć, że zwierzęta, nawet jeśli spełniają one istotną rolę (terapeutyczną, obronną) w życiu skarżących, mogły być traktowane na równi z ludźmi jako członkowie rodziny. Na takie rozumowanie nie pozwala żaden przepis ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej”.

Osoba samotnie gospodarująca

Rodzinę tworzą osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 14 PomSpołU). Za osobę samotną ustawodawca uznaje natomiast osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych (art. 6 pkt 9 PomSpołU), a za osobę samotnie gospodarującą – osobę prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe (art. 6 pkt 10 PomSpołU).

W świetle cytowanej wyżej regulacji osoba samotnie gospodarująca występuje w opozycji do osoby w rodzinie. W praktyce prowadzenie jednoosobowego gospodarstwa utożsamiane jest z samotnym zamieszkiwaniem, zamieszkiwanie z innymi osobami nie musi jednak wcale oznaczać prowadzenia z nimi wspólnego gospodarstwa domowego.

W orzecznictwie podkreśla się, że osoba pełnoletnia i dysponująca własnym dochodem, może – nawet mieszkając z innymi osobami (np. rodzicami) – prowadzić odrębne od nich gospodarstwo domowe, czyli jest osobą samotnie gospodarującą w rozumieniu art. 6

pkt 10 PomSpołU (zob. wyr. WSA w Kielcach z 17.2.2011 r., II SA/Ke 14/11; por. też wyr. WSA w Warszawie z 18.4.2006 r., I SA/Wa 495/06; Legalis). Jednocześnie wskazano, że nie jest możliwe prowadzenie własnego, odrębnego gospodarstwa domowego przy braku własnych dochodów. Wspólne zamieszkiwanie, finansowane z dochodów pozostałych członków rodziny, zawsze będzie oznaczać wspólne gospodarowanie (por. wyr. NSA z 27.6.2012 r., I OSK 66/12, Legalis).

Zakres pojęcia „wspólne gospodarowanie”

Aby ustalić zatem, czy wnioskodawca jest osobą samotnie gospodarującą, czy też tworzy rodzinę, kluczowe znaczenie ma rozumienie pojęcia wspólnego gospodarowania. Brak elementu wspólnego gospodarowania oznacza, że mieszkające razem osoby nie stanowią rodziny w rozumieniu PomSpołU (por. wyr. WSA w Gliwicach z 10.10.2013 r., IV SA/Gl 1167/12, Legalis).

Aby ocenić, czy w konkretnym przypadku ma miejsce wspólne gospodarowanie, pomocne będzie stanowisko zawarte w wyr. NSA z 5.4.2011 r.

Orzecznictwo

Ustawodawca w PomSpołU w sposób pośredni dookreślił, jak należy interpretować pojęcie „wspólnego gospodarowania”. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 10 PomSpołU osobą samotnie gospodarującą jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe. Nie ulega więc wątpliwości, iż *a contrario* osobami wspólnie gospodarującymi są osoby wspólnie prowadzące gospodarstwo domowe. (...) Sąd Najwyższy w wyr. z 2.2.1996 r. (II URN 56/95, Legalis) stwierdził, iż „cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego może być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko dodatkowo uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują”. Pojęcie wspólnego gospodarowania nie oznacza zatem wyłącznie, tak jak to starał się wykazać skarżący kasacyjnie, przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest również pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy (zob. wyr. NSA z 5.4.2011 r., I OSK 2096/10, Legalis).

W toku postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia wniosku osoby występującej o przyznanie świadczeń z PomSpołU organy zobowiązane są do wnikliwego ustalenia jej sytuacji faktycznej w aspekcie zapisów art. 6 i 8 PomSpołU.

Ważne

W sytuacjach wątpliwych, o tym, czy wnioskodawca jest osobą samotnie gospodarującą, czy prowadzącą gospodarstwo z osobami wspólnie zamieszkującymi, powinien rozstrzygać wywiad środowiskowy.

Ustalenie, czy osoba wnioskująca o przyznanie świadczenia jest osobą pozostającą w rodzinie, wymaga zbadania, czy codzienne sprawy prowadzenia gospodarstwa domowego, takie jak: zapewnienie środków utrzymania, utrzymanie porządku i czystości, przygotowywanie posiłków, świadczenie pomocy w prowadzeniu spraw (urzędowych, związa-

nych z utrzymaniem zdrowia, wypoczynkiem i rekreacją) nie odbywają się z udziałem osoby przebywającej w gospodarstwie, która jedną z tych czynności wykonywałaby na zasadzie współpracy w osiągnięciu wspólnych celów życiowych, a wszystko to dodatkowo uzupełnione powinno być cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują (zob. *W. Maciejko* [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, *W. Maciejko, P. Zaborniak*, Warszawa 2010, s. 64; zob. też wyr. WSA w Białymstoku z 28.5.2013 r., II SA/Bk 146/13, *Legalis*).

Okoliczności, które świadczą o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego

W razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogą świadczyć takie okoliczności, jak np.:

- 1) wyraźny konflikt między tymi osobami;
- 2) krótkotrwały, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania;
- 3) takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących (zob. wyr. NSA z 11.6.2013 r., I OSK 1947/12 oraz z 26.3.2013 r., I OSK 1537/12 czy też wyr. WSA w Krakowie z 31.7.2014 r., III SA/Kr 106/14; *Legalis*).

To, że w prowadzonych uprzednio postępowaniach administracyjnych wnioskodawca deklarował fakt wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania z innymi osobami, nie musi oznaczać, że taki stan istnieje w dalszym ciągu. W celu przyznania pomocy organ administracji zobowiązany jest bowiem każdorazowo do ustalenia sytuacji rodzinnej i majątkowej wnioskodawcy, która może przecież ulegać ciągłym zmianom. W związku z tym nie można przyjąć stanu faktycznego istniejącego w poprzednich postępowaniach jako miarodajnego dla obecnych i przyszłych postępowań (por. wyr. WSA w Lublinie z 27.11.2009 r., II SA/Lu 587/09, *Legalis*).

Okoliczności, których wystąpienie nie ma wpływu na uznanie, że wnioskodawca tworzy rodzinę z inną osobą

Dokonując przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych, można także pokusić się o przykładowe wskazanie okoliczności, których wystąpienie nie ma wpływu na uznanie, że wnioskodawca tworzy rodzinę z inną osobą w rozumieniu przepisów PomSpołU. W szczególności należałoby wymienić:

- 1) **istnienie ustroju rozdzielności majątkowej między wnioskodawcą a żoną** – okoliczność ta oznacza bowiem jedynie, że każdy z małżonków ma pełną swobodę w dysponowaniu swoim majątkiem; mimo rozdzielności majątkowej małżonkowie nadal są zobowiązani według swoich możliwości zarobkowych i majątkowych przyczynić się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli; w związku z tym małżeńska rozdzielność majątkowa nie zmienia tego, że wnioskodawca zamieszkuje i gospodaruje wspólnie ze swoją żoną i tym samym stanowią rodzinę w rozumieniu przepisów PomSpołU (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 31.3.2015 r., IV SA/Gl 789/14, *Legalis*); z punktu widzenia PomSpołU okolicz-

ność ta mogłaby mieć znaczenie w sytuacjach, w których organ administracji nie byłby w stanie w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy ocenić sytuacji faktycznej występującej w danej rodzinie, a więc wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania obu małżonków (por. wyr. WSA w Gliwicach z 8.8.2013 r., IV SA/GI 541/13, Legalis);

- 2) **orzeczenie rozvodu między wnioskodawcą a jego żoną** – wprowadzie rozwiązanie małżeństwa przez rozwód następuje na skutek zupełnego i trwałego rozkładu pożycia (art. 56 § 1 KRO) polegającego na ustaniu więzi uczuciowej, fizycznej i gospodarczej, zaistnienie tego rodzaju sytuacji nie wyklucza jednak ponownego nawiązania wspomnianej wyżej więzi między byłymi małżonkami (zob. wyr. NSA z 5.4.2011 r., I OSK 2096/10, Legalis); o tym, czy dana osoba jest osobą samotnie gospodarującą, czy też osobą pozostającą w rodzinie na gruncie przepisów PomSpołU nie decyduje jej stan cywilny, ale stan faktyczny dotyczący sposobu funkcjonowania tej osoby w konkretnym gospodarstwie; w tym ujęciu rodziną jest także związek konkubencki (por. wyr. WSA w Warszawie z 26.1.2012 r., I SA/Wa 1645/11; wyr. NSA z 29.8.2008 r., I OSK 1429/07; Legalis);
- 3) **zawarcie formalnej umowy użyczenia lokalu mieszkalnego i ponoszenie we własnym zakresie niektórych wydatków bądź opłat**, np. za energię elektryczną (zob. m.in. wyr. WSA w Poznaniu z 20.11.2014 r., IV SA/Po 785/14, Legalis);
- 4) **płacenie alimentów na rzecz domownika** (por. wyr. WSA w Lublinie z 5.12.2012 r., II SA/Lu 858/12, Legalis).

Ważne

Oceniając zebrany w toku postępowania materiał dowodowy, organ powinien mieć na uwadze zasady logiki i doświadczenie życiowe.

Przykład

Matka całkowicie ubezwłasnowolnionej córki (która jest jej opiekunem prawnym) twierdziła, że ona i córka, mimo wspólnego mieszkania, prowadzą odrębne gospodarstwa domowe i są osobami samotnie gospodarującymi.

Taka argumentacja wnioskodawczyni nie zasługuje na uwzględnienie. Ubezwłasnowolnienie jest instytucją powołaną do ochrony interesów osoby, która nie jest w stanie kierować swym postępowaniem albo potrzebuje pomocy do prowadzenia spraw życia codziennego. Przesłanką całkowitego ubezwłasnowolnienia jest kwalifikowana niemożność kierowania swoim postępowaniem. Trudno więc uznać, że osoba zobowiązana do pieczy nad ubezwłasnowolnionym członkiem rodziny i jego majątkiem prowadzi odrębne gospodarstwo domowe.

2.4. Pojęcie kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób

Jednym z problemów występujących w działalności orzeczniczej organów na tle ustalania kryterium dochodowego jako przesłanki przyznania świadczenia z pomocy społecznej jest kwestia prawidłowego rozumienia zawartego w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU pojęcia kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle wykładni tego przepisu pojawiły się dwa rozbieżne stanowiska. Kwestia sporna dotyczyła tego, czy z odliczenia określonego w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU korzystać może tylko ten zobowiązany, który spłaca alimenty dobrowolnie, w wysokości i w terminie określonym tytułem wykonawczym, czy też obejmuje on również osoby, od których alimenty egzekwowane są środkami przymusowymi jak np. zajęcie komornicze zasiłku dla bezrobotnych.

Dochód pomniejszany o alimenty bez ich różnicowania na zaległe i bieżące

W myśl pierwszego z poglądów przepis art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU nie daje podstaw, by różnicować świadczone przez dłużnika alimentacyjnego należności na bieżące i zaległe. Ustalając jego dochód, należy więc odliczyć od przychodu zaległe alimenty, w tym płacone na skutek egzekucji komorniczej na rzecz ZUS – likwidatora FA.

Takie rozumienie tego przepisu zaprezentował NSA, który w uzasadnieniu wyr. z 15.9.2009 r. (I OSK 94/09, Legalis) stwierdził, że: „art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej mówi wyraźnie o alimentach świadczonych na rzecz innych osób, nie precyzując czy świadczenie to ma być dobrowolne czy nie, a także czy mają to być alimenty bieżące czy zaległe. Stanowi on, że przychód ma być pomniejszony o alimenty. Żadnych wyłączeń z pomniejszenia ustawodawca nie przewidział”. Taki sam pogląd wyrażono również w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych (wyr. WSA w Krakowie z 11.7.2013 r., III SA/Kr 1711/12; wyr. WSA w Rzeszowie z 18.10.2011 r., II SA/Rz 697/11; wyr. WSA w Gliwicach z 18.1.2011 r., IV SA/Gl 406/10; wyr. WSA w Szczecinie z 25.5.2010 r., II SA/Sz 250/10 oraz z 27.10.2010 r., II SA/Sz 600/10; wyr. WSA w Bydgoszczy z 12.1.2011 r., II SA/Bd 1421/10; wyr. WSA w Gdańsku z 16.2.2012 r., III SA/Gd 36/12 oraz z 12.12.2012 r., III SA/Gd 717/12; Legalis).

Dochód pomniejszany tylko o alimenty płacone w terminie

Zgodnie z drugim stanowiskiem z pomniejszenia dochodu, o którym mowa w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU, korzystać może tylko ten zobowiązany, który świadczy alimenty w terminie, co wyklucza możliwość odliczania alimentów egzekwowanych przymusowo. Pogląd ten, w świetle aktualnego orzecznictwa NSA, uznać należy za dominujący.

Orzecznictwo

Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił stanowisko organów orzekających, że spłata przez beneficjenta zadłużenia na rzecz likwidatora FA nie ma wpływu na wysokość dochodu osoby ubiegającej się o świadczenie przewidziane w PomSpołU, w tym zasiłku okresowego. Przepisy art. 8 ust. 3 i art. 8 ust. 4 PomSpołU zawierają regulację szczególną, która umożliwia pomniejszenie dochodu wyłącznie o enumeratywnie wymienione należności. Przepisy te muszą być wykładane ściśle. Zatem ich rozszerzająca wykładnia nie jest dopuszczalna.

Z art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU jednoznacznie wynika, że daje on podstawę do pomniejszenia dochodu wyłącznie o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji pojęcia alimenty, dlatego do jego wykładni należy zastosować art. 128 KRO, z którego wynika, że obowiązek alimentacyjny – co do zasady – obciąża krewnych i rodzeństwo osób uprawnionych. Obowiązek ten sprowadza się do obowiązku osoby zobowiązanej do dostarczania osobie uprawnionej środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wy-

chowania. Krąg osób uprawnionych do takich alimentów wynika z art. 130 i nast. KRO. Alimenty to zatem świadczenia uiszczane na rzecz osoby uprawnionej przez zobowiązanego w związku z realizacją ustawowego obowiązku określonego w art. 128 KRO. Są one przeznaczane na utrzymanie osoby uprawnionej. Należy więc przyjąć, że osoba, o której mowa w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU, to jedna z osób wymienionych w art. 130 i nast. KRO. Przy ustalaniu dochodu wnioskodawcy dla zastosowania PomSpołU należy zatem uwzględnić wyłącznie alimenty, które świadczy wnioskodawca, jako osoba zobowiązana do tego z ustawy, na rzecz uprawnionych osób wyszczególnionych w art. 130 i nast. KRO. Wszystkie więc inne należności niż tak rozumiane alimenty, a więc i należności regulowane tytułem zwrotu świadczeń wypłacanych z FA, nie mogą pomniejszać dochodu. Należy bowiem odróżnić pojęcie alimentów od świadczeń wypłacanych z FA. Te ostatnie alimentów nie stanowią. Są one wypłacane osobom uprawnionym do alimentów, gdy egzekucja alimentów wobec dłużnika alimentacyjnego okazała się bezskuteczna. Cel obu wskazanych instytucji jest podobny, gdyż zmierza do dostarczenia środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb. Są to jednak odrębne świadczenia, co jednoznacznie wynika m.in. z powołanych wyżej przepisów KRO i obecnie obowiązującej PomocAlimU. Zapłaty alimentów świadczonych przez zobowiązanego na rzecz osoby uprawnionej nie można zatem utożsamiać z wypłatą świadczeń z FA. Tym samym zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego świadczeń wypłaconych osobie uprawnionej z FA w żaden sposób nie można traktować jako „świadczenia alimentów na rzecz innej osoby”.

Nie daje więc podstaw do odliczeń, o jakich mowa w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU, dokonany przez dłużnika alimentacyjnego zwrot świadczeń wypłaconych z FA. (...)

Należy również zauważyć, że nie istnieje w orzecznictwie NSA rozbieżność, dotycząca wykładni art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU. Wskazane przez skarżącego w skardze kasacyjnej orzeczenia, w których wyrażone zostało odmienne zapatrywanie odnośnie rozumienia powyższego przepisu, były orzeczeniami tylko niektórych sądów wojewódzkich i pochodziły z lat poprzednich. W aktualnym orzecznictwie NSA jednolicie jest przyjmowana wykładnia powołanego przepisu, jaka została wyrażona w zaskarżonym wyroku, którą podziela także skład orzekający w niniejszej sprawie. Z pomniejszenia dochodu do celów PomSpołU może bowiem korzystać tylko ten zobowiązany, który świadczy alimenty w terminie, gdyż istota tego rodzaju świadczenia polega na regularnym dostarczaniu uprawnionemu środków utrzymania. Brak jest zatem podstaw do uwzględnienia wniosku skarżącego kasacyjnie o przedstawienie, na podstawie art. 187 § 1 PostAdmU, zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA (zob. wyr. NSA z 14.11.2014 r., I OSK 904/14; por. też wyr. NSA z 5.12.2012 r., I OSK 957/12 oraz z 3.2.2012 r., I OSK 1433/11; Legalis).

Pomniejszenie dochodu tylko o kwotę alimentów w wysokości określonej przez sąd

Interpretując art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU, należy zwrócić uwagę na to, że przewidziana w tym przepisie możliwość odliczenia kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób od kwoty uzyskiwanego dochodu dotyczy wyłącznie kwoty określonej przez sąd rodzinny w wyroku lub też w zawartej przed tym sądem ugodzie. Jak wskazuje się w orzecznictwie, w przeciwnym razie świadczeniobiorcy mogliby dowolnie ustalać między sobą kwotę alimentów, a tym samym pomniejszać swój dochód tak, aby uzyskać świadczenie z pomocy społecznej.

Jeśli nie ma wyroku sądu rodzinnego określającego wysokość zobowiązania alimentacyjnego, to organ pomocy społecznej nie może określić, w jakiej wysokości kwota przekazywana na rzecz dzieci wnioskodawcy stanowi kwotę alimentów, w jakiej zaś wynika z jego sposobu gospodarowania posiadanym dochodem. Wnioskodawca może bowiem przekaza-

zywać na rzecz dziecka dowolną kwotę, strony mogą przecież ustalić kwotę należnych alimentów w drodze umowy, nie może się jednak domagać jej odliczenia w takiej wysokości, w jakiej przekracza ona jego zobowiązanie alimentacyjne (zob. wyr. WSA w Olsztynie z 15.7.2009 r., II SA/Ol 569/09, Legalis).

Odliczenie alimentów od dochodu pochodzącego wyłącznie z zasiłków

Na tle wykładni art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU wyrażono także pogląd, że unormowanie zamieszczone w tym przepisie nie ma zastosowania, jeżeli osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej nie dysponuje żadnymi innymi dochodami, poza przyznanym uprzednio zasiłkiem z PomSpołU. Innymi słowy, nie jest możliwe odliczenie kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób od kwoty uzyskiwanego dochodu, jeżeli tym dochodem jest wyłącznie kwota uzyskanego świadczenia z pomocy społecznej. Stanowisko takie zajął WSA w Gliwicach.

Orzecznictwo

W rozpatrywanej sprawie sytuacja przedstawia się w ten sposób, że skarżący nie posiada żadnego własnego dochodu, jego jedynym dochodem jest przyznany w maksymalnej wysokości zasiłek stały. Z pism skarżącego składanych w sprawie wynika, że, jego zdaniem, kwota płaconych alimentów (alimentów potrącanych przez komornika z przyznanego zasiłku stałego) winna być odliczana od dochodu skarżącego. Przyjęcie takiego stanowiska skutkowałoby tym, że to organ pomocy społecznej spłacałby należności alimentacyjne skarżącego, albowiem odliczenie od przyznanego zasiłku stałego zajęcia komorniczego skutkowałoby koniecznością przyznania skarżącemu kolejnego zasiłku stałego, jako tego świadczenia, które posiada charakter publicznego prawa podmiotowego. Takie stanowisko sprzeczne jest z istotą pomocy społecznej, gdyż pomoc społeczna nie może zaspokajać wszystkich potrzeb obywateli, lecz jedynie wspierać ich w tego typu działaniach. Konsekwencją tych ustaleń jest przyjęcie, że w przypadku ubiegania się o przyznanie zasiłku okresowego, mając już przyznany zasiłek stały, to ten zasiłek jest dochodem danej osoby i jeżeli osoba nie dysponuje żadnymi innymi dochodami, to unormowanie zamieszczone w art. 8 ust. 3 pkt 3 PomSpołU nie ma zastosowania, czyli kwota zajęć komorniczych z tytułu niepłaconych alimentów nie może być odliczana od przyznanego zasiłku stałego. Natomiast okoliczność ta winna być brana pod uwagę przy ocenie sytuacji majątkowej strony ubiegającej się o przyznanie świadczenia (zob. wyr. WSA w Gliwicach z 25.9.2008 r., IV SA/Gl 1188/07, Legalis).

Podkreślić tu jednak należy, że cytowany wyżej wyrok WSA w Gliwicach został uchylony przez NSA wyrokiem z 15.9.2009 r. (I OSK 94/09, Legalis).

Orzecznictwo

Skoro dochodem jest przychód uzyskany bez względu na tytuł i źródło, pomniejszony o alimenty, to uzyskany przez skarżącego zasiłek stały – przychód – powinien zostać pomniejszony o alimenty, które z tego zasiłku są świadczone. Skoro przychód ma być uzyskany bez względu na tytuł i źródło, to takim przychodem dla ustalenia dochodu, jako niezbędnego elementu w określaniu wysokości zasiłku okresowego, jest zasiłek stały w rozumieniu art. 8 ust. 3. Od takiego przychodu pkt 3 tego przepisu nakazuje odliczyć kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób (zob. wyr. NSA z 15.9.2009 r., I OSK 94/09, Legalis).

2.5. Ustalanie dochodu z gospodarstwa rolnego

Dla celów udzielania świadczeń z pomocy społecznej przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego gospodarstwa rolnego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 288 zł (art. 8 ust. 9 PomSpołU w zw. z § 1 pkt 3 KrytŚwPomSpołR).

Pojawia się pytanie, czy dochody z gospodarstwa rolnego osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej uwzględnia się w dochodzie ogólnym tylko w przypadku, gdy faktycznie prowadzi ona gospodarstwo rolne i osiąga z tego tytułu dochody, czy też także wtedy, gdy z posiadanego gospodarstwa rolnego nie osiąga żadnych dochodów.

Ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego

W orzecznictwie NSA za ugruntowany uważa się pogląd, że przepis ten określa tzw. ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego (por. wyr. NSA z 17.11.2011 r., I OSK 1103/11; wyr. NSA z 21.10.2010 r., I OSK 928/10; wyr. NSA z 19.1.2006 r., I OSK 777/05; Legalis).

Wskazuje się, że już sam fakt posiadania określonej liczby hektarów przeliczeniowych powoduje, że istnieje domniemanie osiągnięcia dochodu w wysokości określonej w PomSpołU.

W świetle tego przepisu nie ma zatem znaczenia, czy właściciel gruntu rzeczywiście osiąga dochody. Podkreśla się, że wprowadzając ten przepis, ustawodawca przyjął fikcję prawną, według której posiadanie gruntu rolnego oznacza jednocześnie uzyskiwanie dochodu. O włączeniu dochodów z gospodarstwa rolnego do uzyskanych w danym okresie dochodów przesądza zatem wyłącznie fakt umieszczenia gruntów w ewidencji jako gruntów o stosownym przeznaczeniu. Już samo rolnicze przeznaczenie gruntów oraz ich powierzchnia automatycznie przesądza, że osoba lub rodzina czerpie dochody z tego gospodarstwa (por. wyr. WSA w Opolu z 21.6.2011 r., II SA/Op 134/11, Legalis). Co więcej, użyte w analizowanym przepisie sformułowanie „przyjmuje się” nie pozwala na jakiegokolwiek odstępstwo przy ustalaniu dochodu rodziny w zakresie dochodu z gospodarstwa rolnego, niezależnie od faktycznej dochodowości danego gospodarstwa. Przepisy PomSpołU nie przewidują bowiem możliwości obalenia przez stronę ustanowionego przez ustawodawcę w tym zakresie domniemania. W orzecznictwie sądowym wskazywano również na możliwość sprzedaży lub wydzierżawienia osobie trzeciej gospodarstwa, którego się nie uprawia, bądź które z jakichkolwiek przyczyn nie przynosi dochodów (por. wyr. NSA: z 17.2.2010 r., I OSK 1292/09 i z 7.12.2009 r., I OSK 724/09 oraz powołany wyr. w sprawie I OSK 1154/11; Legalis).

Ważne

Z punktu widzenia art. 8 ust. 9 PomSpołU bez znaczenia jest okoliczność, czy gospodarstwo rolne jest uprawiane, czy też nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody (por. wyr. NSA z 4.1.2011 r., I OSK 1327/10 oraz z 24.11.2011 r., I OSK 1154/11 i powołane w nich orzecznictwo NSA w sprawach: I OSK 1292/09, I OSK 724/09, I OSK 928/10; zob. też wyr. WSA w Łodzi z 23.9.2014 r., II SA/Łd 586/14; Legalis).