

Obserwatorium Rozwoju Gospodarki i Demokracji

Klara Lipka

Raport: Odmowy świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością – analiza sytuacji w dużych miastach (Warszawa i miasta Unii Metropolii Polskich)

1. Wprowadzenie – świadczenie pielęgnacyjne i problem opiekunów dorosłych

Wyobraź sobie 50-letniego Marka, który po udarze nie wstaje z łóżka. Jego żona Ania rzuca pracę, żeby podnieść go, nakarmić, zawieźć na rehabilitację. Gdy składa wniosek o świadczenie pielęgnacyjne (dziś to 3287 zł miesięcznie), słyszy: „Nie należy się, bo Marek zachorował jako dorosły”. Jeśli Marek byłby dzieckiem – pieniądze wypłacono by od ręki.

Ten absurd nie jest wyjątkiem, lecz wciąż obowiązującą – choć od 2014 r. uznaną za niekonstytucyjną – regułą art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Od dekady dzieli ona opiekunów na „lepszycy” (dziecięcych) i „gorszych” (dorosłych). Na papierze luka miała zniknąć w 2024 r., gdy rząd wprowadził nowe świadczenie wspierające (wypłacane bezpośrednio osobie z niepełnosprawnością), jednak większość osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym nie jest w stanie wypełnić wniosków z uwagi na stan zdrowia (np. osoby po przebyciu udaru, z demencją starczą, z różnymi chorobami psychicznymi itp.), nie są w stanie świadomie podpisać wniosków, udać się do lekarzy orzeczników ZUS, co w znaczący sposób ograniczyło dostęp do i tak mniej korzystnego świadczenia od świadczenia pielęgnacyjnego.

Celem tego dokumentu nie jest akademicka rozprawa, lecz **pokazanie liczb i ludzkich historii**, które stoją za suchymi paragrafami. Jeśli samorząd może codziennie decydować o otwarciu nowej drogi czy parku, może też zdecydować, by nie zostawiać opiekunów bez grosza – i o tym jest ten raport.

Raport ma na celu pokazać skalę problemu w miastach, które nadają ton krajowej polityce samorządowej – w Warszawie Rafała Trzaskowskiego oraz pozostałych dziewięciu metropoliach Unii Metropolii Polskich (Gdańsk, Wrocław, Poznań, Kraków, Łódź, Rzeszów, Lublin, Białystok, Katowice). Sprawdzamy:

- **Ile wniosków** o świadczenie złożyli opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnością w 2023–2024 r. i **jak wysoki był odsetek odmów** (w większości miast sięgał 90–100 %).
- **Ile z tych odmów uchylili** Samorządowe Kolegia Odwoławcze (średnio 2/3 spraw), a ile dopiero sądy administracyjne.
- **Jakie kruczki prawne** – od pechowej „daty powstania niepełnosprawności” po tzw. „regułę małżonka” – urzędy najczęściej stosowały, by odmówić wsparcia.

Świadczenie pielęgnacyjne to miesięczne wsparcie finansowe (od 2023 r. 2458 zł, w 2024 r. 2988 zł) przysługujące osobom, które rezygnują z pracy, aby opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zasadniczo świadczenie to (uregulowane w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych) przysługuje jednak **tylko wtedy, gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała w dzieciństwie** – do 18 roku życia lub do 25 lat (jeśli w trakcie nauki).

Wprowadzona w 2013 r. zmiana prawa wykluczyła opiekunów osób, które stały się niepełnosprawne w dorosłości, z grona uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego – zamiast tego zaoferowano im niższe, obwarowane progiem dochodowym świadczenie (tzw. **specjalny zasiłek opiekuńczy** ok. 620 zł miesięcznie). W efekcie opiekun osoby, której niepełnosprawność orzeczono w dzieciństwie, mógł otrzymywać ok. 2000 zł świadczenia pielęgnacyjnego, podczas gdy opiekun osoby, która utraciła sprawność w dorosłości (np. po wypadku czy chorobie w wieku 30 lat), miał prawo jedynie do 620 zł, i to po spełnieniu kryterium niskiego dochodu. To zróżnicowanie zostało uznane za niekonstytucyjne już w 2014 r. – Trybunał Konstytucyjny orzekł, że różnicowanie prawa do świadczenia ze względu na wiek powstania niepełnosprawności narusza zasadę równości. Mimo wyroku TK przez wiele lat nie zmieniono ustawy, a w praktyce opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnością musieli dochodzić swych praw w postępowaniach odwoławczych i sądach. Dopiero od 2024 r. ustawodawca częściowo zreformował system – wprowadzono **świadczenie wspierające** wypłacane bezpośrednio osobom z niepełnosprawnością (stopniowo od 2024 r.), a **nowe świadczenia pielęgnacyjne** przyznawane są tylko na opiekę nad dzieckiem do 18 lat (dotychczas pobierający świadczenie na dorosłych mogą je zachować w okresie przejściowym). Jednak sprawy wszczęte do końca 2023 r. toczyły się według starych zasad – i to one są przedmiotem niniejszej analizy.

2. Liczba wniosków i odsetek odmownych decyzji w dużych miastach (2023–2024)

W każdym z analizowanych miast obserwuje się znaczną liczbę wniosków o świadczenie pielęgnacyjne składanych przez opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnościami – jednak **zdecydowana większość tych wniosków kończy się decyzjami odmownymi** organów pierwszej instancji. Dotyczy to w szczególności wszystkich metropolii zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Lublin, Białystok, Katowice, Rzeszów itd.), gdzie – podobnie jak w całym kraju – urzędy miejskie konsekwentnie stosowały literalne brzmienie przepisów, odmawiając świadczenia, gdy niepełnosprawność podopiecznego powstała po osiągnięciu dorosłości. Poniżej przytaczamy dane statystyczne, które ilustrują skalę zjawiska:

- **Warszawa:** Jako największe miasto Warszawa notuje najwięcej wniosków – szacunkowo **kilka tysięcy rocznie** (dokładne dane nie są publicznie dostępne w chwili pisania raportu). Zdecydowana większość wniosków dotyczących opieki nad dorosłymi niepełnosprawnymi jest tu **odrzuca**na przez miejskie centrum świadczeń. Prezydent m.st. Warszawy Rafał Trzaskowski nie wprowadził wewnętrznych regulacji uwzględniających wyrok TK – stosowana jest wykładnia **nieprzyjazna obywatelom**, tzn. ściśle według niezmiennego art. 17 ustawy (co potwierdza konieczność licznych odwołań od decyzji odmownych – patrz niżej). Warszawski ratusz oficjalnie wskazuje, że od 1 stycznia 2024 r. i tak nie ma możliwości składania nowych wniosków na starych zasadach, co oznaczało, że **do końca 2023 r. wszystkie przypadki opieki nad dorosłymi osobami musiały być sprawdzane według restrykcyjnych kryteriów**.
- **Lublin:** W Lublinie w 2022 r. złożono **635 wniosków o świadczenie pielęgnacyjne** oraz 130 wniosków o specjalny zasiłek opiekuńczy. Biorąc pod uwagę, że Lublin liczy ok. 340 tys. mieszkańców, jest to znacząca liczba nowych spraw. **Odmowy stanowiły zdecydowaną większość** – miejskie centrum świadczeń odrzucało wnioski opiekunów dorosłych osób zgodnie z art. 17 ust.1b. Można szacować, że niemal wszystkie z tych 635 wniosków **dotyczące dorosłych podopiecznych** spotkały się z decyzją odmowną (wnioski dotyczące opieki nad dziećmi z niepełnosprawnością są zazwyczaj rozpatrywane pozytywnie, więc odsetek odmów odpowiada mniej więcej udziałowi spraw “dorosłych” w ogólnej liczbie).

- **Gdańsk, Gdynia, Poznań, Wrocław, Kraków, Łódź (miasta powyżej 500 tys.):** W analogicznych dużych ośrodkach miejskich wpływa **kilkaset wniosków rocznie**, z czego **większość jest początkowo odrzucana**. Dla przykładu Gdynia odnotowała **393 wnioski o świadczenie pielęgnacyjne w 2021 r.**, przy 1479 wnioskach o zasiłek pielęgnacyjny i ponad 31 tys. wnioskach o 500+. Można z tego szacować, że w nieco większym Gdańsku czy Poznaniu liczby te sięgały 400–600 rocznie, zaś we Wrocławiu, Łodzi czy Krakowie – proporcjonalnie liczby do ludności ok. **700–1000 wniosków rocznie**. **Odsetek decyzji odmownych** w tych miastach jest bardzo wysoki – praktycznie każdy wniosek, w którym niepełnosprawność powstała po 18 r.ż., kończy się odmową przyznania świadczenia na etapie miejskiego organu. Potwierdza to fakt, że **w 2022 r. większość samorządów kierowała się przepisem ustawy, a tylko pojedyncze stosowały wykładnię zgodną z wyrokiem TK**. Innymi słowy, **we wszystkich wymienionych miastach Unii Metropolii Polskich obowiązywała praktyka odmawiania świadczenia opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych**, analogiczna do warszawskiej.
- **Rzeszów, Białystok, Katowice (miasta ~200–300 tys.):** W tych ośrodkach skala jest nieco mniejsza, ale również istotna. Np. w Białymstoku (297 tys. ludności) według szacunków w 2022 r. wpłynęło kilkaset nowych wniosków (dokładne dane lokalne trudne do pozyskania, ale pośrednio widać to w statystykach odwołań – patrz niżej). W Rzeszowie (196 tys. ludności) liczba nowych spraw może sięgać ok. 200–300 rocznie. **Odmowy** również dominowały – wszystkie te miasta stosowały art. 17 ust.1b bez wyjątków, skutkiem czego **opiekunowie dorosłych osób spotykali się z negatywną decyzją** i musieli przechodzić do etapu odwoławczego.

Podsumowując, we wszystkich dużych miastach należących do Unii Metropolii Polskich **odsetek odmownych decyzji dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych w latach 2021–2023 wynosił niemal 100%** na etapie rozpatrywania wniosków przez urzędy miast/gmin. Organy te stały na stanowisku, że *ustawa wyklucza takie przypadki*, więc nie przyznawały świadczenia pielęgnacyjnego, **mimo** obowiązującego (choć niewykonanego ustawowo) wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r.. Warszawa – zarządzana przez prezydenta Rafała Trzaskowskiego – nie była tu wyjątkiem, lecz raczej sztandarowym przykładem stosowania takiej restrykcyjnej polityki (brak doniesień, by Warszawa próbowała uznać roszczenia opiekunów dorosłych bez wymogu drogi odwoławczej). W dalszych sekcjach omówiono konsekwencje – **lawinę odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i skarg do sądów**, a także stanowiska organów odwoławczych i sądów, często znacznie **bardziej przychylne opiekunom** niż postawa miejskich urzędów.

3. Odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego – ile odmów uchylają kolegia odwoławcze?

Masowe odmowy wydawane przez urzędy miast spowodowały *falę odwołań* do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (SKO) w całym kraju. Opiekunowie, którym miasta odmówiły świadczenia, w ogromnej większości przypadków decydowali się złożyć odwołanie do SKO – i często tam wygrywali. Dostępne zbiorcze statystyki pokazują, że **SKO zgodnie z prawem uchylają decyzje odmowne miast w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych**, powołując się na wyrok TK oraz linię orzeczniczą sądów administracyjnych.

- **Ogółem w Polsce:** W 2022 r. **Samorządowe Kolegia Odwoławcze** w całym kraju rozpoznały **ponad 15 tysięcy spraw** dotyczących świadczenia pielęgnacyjnego (odwołań od decyzji samorządów). Dla porównania w 2021 r. było ok. 16 tys. takich spraw, a w 2020 r. – nieco ponad 10 tys.. **Liczba odwołań rośnie** z każdym rokiem, co wynika m.in. z coraz większej świadomości opiekunów o możliwości dochodzenia praw oraz ciągłego braku zmiany przepisów. Z tych spraw SKO rozstrzygnęły **na korzyść opiekunów niemal 10 tysięcy w 2022 r.** (w 2021 – 10,2 tys., w 2020 – 6,9 tys.). Oznacza to, że **około 65% decyzji SKO było pozytywnych dla wnioskodawców w 2022 r.** (dla porównania w 2021 r. – 61,5%). Innymi słowy, blisko 2/3 odwołań kończyło się uchYLENIEM odmowy i przyznaniem świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi. To ogromny odsetek, pokazujący jak wiele decyzji miast było w ocenie organów odwoławczych błędnych lub niesprawiedliwych.
- **Najwięcej odwołań w regionach dużych miast:** Dane z ankiety wśród 30 SKO wskazują, że **najwięcej spraw rozpatrywały SKO w Lublinie, Białymstoku i Przemyśle** w 2022 r.. SKO w Lublinie wydało **1517 decyzji** w sprawach świadczenia pielęgnacyjnego, z czego **1061 na korzyść opiekunów** (ok. 70% pozytywnych). SKO w Białymstoku wydało **1100 decyzji**, w tym **749 pozytywnych** (~68%). SKO w Przemyśle (właściwe dla części Podkarpacia, obok SKO Rzeszów) – **1216 decyzji, 823 pozytywne** (~68%). Te liczby pośrednio pokazują, że m.in. w miastach Lublin i Białystok pierwsze instancje (MOPR/centra świadczeń) masowo odmawiały – skoro setki spraw rocznie trafiały do SKO, a kolegia w znacznej części te odmowy zmieniały.

- **Skuteczność odwołań – nawet ponad 80% wygranych:** W niektórych regionach niemal wszystkie odwołania kończyły się pomyślnie dla opiekunów. **Liderem jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim**, gdzie w 2022 r. na 448 decyzji aż 411 było pozytywnych (ponad 90% uchyleń odmów). **SKO w Tarnobrzegu** osiągnęło drugi najwyższy odsetek – **83% decyzji korzystnych** (864 pozytywne na 1039 spraw). **SKO w Elblągu** – ok. 82% pozytywnych (629 na 764). Tak wysokie wskaźniki świadczą o tym, że w tych okręgach gminy niemal z *automatu* odmawiały opiekunom świadczeń, lecz SKO masowo te decyzje korygowały.. Generalnie we wszystkich dużych miastach UMP **trend był ten sam**: odwołania do SKO były składane na potęgę, a kolegia w większości stawiały po stronie opiekunów, uchylając decyzje prezydentów miast.
- **Warszawa i Mazowsze:** Dane dotyczące samej Warszawy nie zostały opublikowane, ale można sądzić, że SKO w Warszawie (obsługujące m.st. Warszawę i) również było *zalanym* odwołaniami. Świadczą o tym choćby wypowiedzi wielu komentatorów – skarżą się oni, że **niewykonanie wyroku TK generuje tysiące dodatkowych spraw**, które obciążają SKO. W Warszawie opiekunowie regularnie korzystali z drogi odwoławczej i często uzyskiwali świadczenie dopiero po interwencji SKO. Brak jest sygnałów, by stołeczne SKO odstawało od krajowej średniej – można zatem przypuszczać, że **około 60–70% warszawskich odwołań kończyło się uchYLENIEM decyzji odmownej Prezydenta m.st. Warszawy** i przyznaniem prawa do świadczenia (choć zwykle z mocą wsteczną od daty złożenia wniosku).

Statystyki te jasno pokazują, że **polityka miejskich organów I instancji (odmawianie świadczeń opiekunom dorosłych) była w znacznej mierze korygowana przez organy odwoławcze**. Samorządowe kolegia odwoławcze – będące organami niezależnymi od prezydentów miast, a stosującymi bezpośrednio Konstytucję i wyroki sądów – w większości przypadków przyznawały rację opiekunom. W ten sposób wielu opiekunów np. w Gdańsku, Lublinie czy Warszawie otrzymało ostatecznie świadczenie pielęgnacyjne, ale **dopiero po kilku miesiącach lub latach postępowania**. Niestety, oznaczało to opóźnienie wypłaty środków (czasem konieczność dochodzenia wyrównania za zaległe okresy) oraz dodatkowy stres i wysiłek dla rodzin, które i tak znajdują się w trudnej sytuacji życiowej.

4. Studium przypadków: Wyroki sądów administracyjnych – ile odmów uchylają sądy?

Jeśli nawet **Samorządowe Kolegium Odwoławcze** podtrzymało decyzję odmowną (co zdarzało się w około 30–40% przypadków, głównie w pierwszych latach po zmianie przepisów), opiekunowie często kierowali sprawy do **Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA)**, a następnie nierzadko do **Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)**. Orzecznictwo sądów administracyjnych w latach 2014–2023 w zdecydowanej większości **potwierdzało prawa opiekunów**, uznając, że odmowa świadczenia wyłącznie z powodu wieku, w którym powstała niepełnosprawność podopiecznego, jest niezgodna z Konstytucją i prawem. Poniżej przedstawiamy kluczowe orzeczenia i ich znaczenie:

- **Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r. (sygn. K 38/13):** TK uznał, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych (w części uzależniającej prawo do świadczenia od wieku powstania niepełnosprawności) jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości). W uzasadnieniu TK stwierdził, że tworzy on **nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych**. Mimo iż wyrok TK miał tzw. *zakresowy* charakter (nie uchylił całego art. 17, a jedynie wyeliminował warunek dot. wieku), rząd przez wiele lat go nie wykonał – przepis formalnie pozostał w ustawie. Jednak z momentem ogłoszenia wyroku TK sądy zaczęły odmawiać stosowania tej przesłanki. **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w 2019 r. orzekł, że nie można stosować art. 17 ust.1b „w całości” po wyroku TK** – innymi słowy, że organ nie ma prawa odmówić świadczenia powołując się na ten warunek. Było to stanowisko przełomowe, które stopniowo stało się dominującą linią orzeczniczą.
- **Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (2018–2023):** Wojewódzkie sądy administracyjne w różnych miastach wielokrotnie uchylały decyzje SKO i organów I instancji, które odmawiały świadczenia z powodu „dorosłej” niepełnosprawności. Przykładowo: **WSA w Warszawie** w wyroku z 17.04.2023 r. (I SA/Wa 233/23) uchylił decyzję SKO i Prezydenta miasta, uznając że rodzic opiekujący się dorosłym niepełnosprawnym synem ma prawo do świadczenia mimo późnego powstania niepełnosprawności (sygnalizując bezpośrednie zastosowanie wyroku TK z 2014 r.). **WSA we Wrocławiu, Krakowie, Gdańsku, Rzeszowie, Lublinie** – we wszystkich tych ośrodkach zapadły wyroki korzystne dla opiekunów. Linia orzecznicza WSA była generalnie oparta w narracji: *skoro przepis został uznany za niekonstytucyjny, organy powinny go interpretować proobywatelsko*. Sędziowie wskazywali, że **odmowa prawa do świadczenia pielęgnacyjnego**

wyłącznie ze względu na wiek podopiecznego w chwili powstania niepełnosprawności narusza prawa podstawowe opiekuna już w momencie wydania decyzji. Innymi słowy – sądy I instancji potwierdzały, że miejskie organy powinny były uwzględniać wyrok TK i sytuację konkretnej rodziny, zamiast bezrefleksyjnie odmawiać. W praktyce jednak **żaden z dużych samorządów nie zmienił swojej praktyki po tych wyrokach**, wciąż wymagając od opiekunów wygrania sprawy w sądzie, aby otrzymać wsparcie.

- **Uchwały i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego:** Również NSA wypowiadał się po myśli opiekunów. Już w 2018 r. NSA potwierdził możliwość **zamiany specjalnego zasiłku opiekuńczego na świadczenie pielęgnacyjne** – orzekł, że opiekun osoby, której niepełnosprawność powstała po 18/25 r.ż., ma prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, o ile zrezygnuje z pobieranego dotychczas zasiłku dla opiekuna. Było to de facto uznanie, że **opiekun dorosłego ma takie samo prawo do pełnego świadczenia jak opiekun dziecka**, a jedyną przeszkodą jest równoległe pobieranie zasiłku (który był wówczas wypłacany na mocy ustawy wdrażającej wyrok TK z 2014 r. w sposób połowiczny). Kolejne wyroki NSA podtrzymywały tę linię: np. **wyrok NSA z 16.05.2024 r. (I OSK 950/23)** stwierdził, że **sama data powstania niepełnosprawności nie może stanowić podstawy odmowy świadczenia**, a organy powinny badać konkretną sytuację opiekuńczą (to echo wytycznych TK). Ważny jest też **wyrok NSA z 19.09.2024 r. (I OSK 2283/23)** w sprawie opiekuna matki, któremu odmówiono świadczenia z kuriozalnego powodu – bo w gospodarstwie domowym jest jeszcze jego brat. **NSA uchylił tę decyzję, wskazując, że obecność innego dorosłego dziecka nie pozbawia opiekuna prawa do świadczenia.** Sąd podkreślił, iż jeżeli to konkretne jedno z rodzeństwa faktycznie sprawuje opiekę i zrezygnowało z pracy, to nie ma podstaw, by odmawiać mu wsparcia tylko dlatego, że istnieje teoretyczna możliwość opieki przez kogoś innego^b. Taki pogląd – dodał NSA – jest **jednolity w najnowszym orzecznictwie**. Ten przykład pokazuje, że czasem nawet poza kryterium wieku organy próbowały znaleźć inne przesłanki odmowy (jak “obowiązek opieki innych członków rodziny”), lecz sądy te praktyki piętnowały jako sprzeczne z prawem.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w latach 2014–2024 stało zdecydowanie po stronie opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Każdy kolejny wyrok podkreślał niesprawiedliwość przepisów i konieczność prospołecznej ich wykładni – tym bardziej, że Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, zobowiązując się do równego traktowania opiekunów. Niestety, dopóki przepisy nie zostały znowelizowane, **miasta takie jak Warszawa, Gdańsk czy Poznań nie czuły się związane orzeczeniami sądów w innych indywidualnych sprawach** – w praktyce dalej wydawały decyzje odmowne w nowych przypadkach, zmuszając każdą rodzinę do osobnej batalii prawnej.

4.1. Wykładnia art. 17 ustawy w praktyce administracyjnej miast UMP

W świetle powyższych danych i orzeczeń można sformułować wniosek, że **administracja samorządowa dużych miast konsekwentnie stosowała najbardziej niekorzystną dla obywateli wykładnię przepisów o świadczeniu pielęgnacyjnym**. Dotyczy to przede wszystkim interpretacji art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie przesłanek negatywnych do przyznania świadczenia.

Kryterium wieku powstania niepełnosprawności (art. 17 ust.1b): Wszystkie analizowane miasta (Warszawa, Gdańsk, Wrocław, Poznań, Kraków, Łódź, Lublin, Rzeszów, Białystok, Katowice) *aż do końca 2023 r.* traktowały ten przepis jako obowiązujący w brzmieniu ustawowym – tzn. **odmawiały świadczenia, jeśli niepełnosprawność powstała po 18/25 roku życia**. W praktyce urzędnicy opierali się na dacie wskazanej w orzeczeniu o niepełnosprawności (rubryka „data powstania niepełnosprawności” lub „niepełnosprawność istnieje od...” – jeżeli data ta przekraczała ustawowy próg wieku, wydawano decyzję odmowną. Nie brano pod uwagę np. argumentów o ciągłości opieki czy szczególnej sytuacji, chyba że sprawa trafiała do SKO/sądu. Taka praktyka była jasno potwierdzana w uzasadnieniach decyzji.

Przykładowo, **Prezydent Miasta Warszawy** w wielu decyzjach (podtrzymanych następnie przez SKO) wskazywał wprost, że *wnioskodawcy nie spełniają warunku z art. 17 ust. 1b, bo osoba wymagająca opieki stała się niepełnosprawna jako dorosła*. W efekcie nawet opiekunowie osób w podeszłym wieku, ciężko chorych, byli pozbawieni prawa do wsparcia, jeśli wcześniej ta osoba nie miała orzeczenia w dzieciństwie. Co istotne, **organy miejskie powoływały się na dosłowne brzmienie ustawy, ignorując wyrok TK** – twierdząc nierzadko, że *dopóki parlament nie zmienił przepisu, dopóty obowiązują one jako prawo*. Takie podejście można określić jako formalistyczne i nieprzyjazne obywatelom, zważywszy że urzędnicy mieli świadomość istnienia wyroku TK i masowego uchylania ich decyzji przez SKO i sądy. Mimo to **żaden z prezydentów dużych miast (w tym Rafał Trzaskowski) nie zdecydował się na wydawanie decyzji pozytywnych wbrew ustawie, w oparciu o Konstytucję**. W wywiadach czy interpelacjach argumentowano zazwyczaj, że samorząd nie może samodzielnie „znosić” przepisu ustawy – co prowadziło do utrzymania status quo do 2024 r. (Patrząc retrospektywnie, dopiero zmiana systemu świadczeń opiekuńczych w 2024 r. zwolniła miasta z tego dylematu).

„Reguła małżonka” (art. 17 ust.5 pkt 2 lit. a): Ten przepis (obowiązujący do końca 2023 r.) w zamyśle miał zapobiegać sytuacjom, że np. zdrowy mąż pobiera świadczenie na opiekę nad żoną – bo uznano, iż małżonkowie wzajemnie powinni się utrzymywać. W praktyce jednak **prowadził do absurdów**: np. córka opiekująca się ciężko chorym ojcem nie mogła dostać świadczenia, bo ojciec miał żonę (macochę tej córki), która była w podeszłym wieku, ale formalnie nie miała orzeczenia o niepełnosprawności. Kolejnym kontrowersyjnym zagadnieniem była odmowa

świadczenia w sytuacji, gdy osoba wymagająca opieki *pozostaje w związku małżeńskim*, a jej współmałżonek nie ma orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. **Warszawa i inne miasta również rygorystycznie egzekwowały ten warunek**, odmawiając świadczenia takim opiekunom. Przykładowa sprawa (interweniował w niej Rzecznik Praw Obywatelskich) dotyczyła 77-letniej kobiety wymagającej opieki osoby, która sama potrzebowała pomocy – ale ponieważ nie posiadała orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, jej pasierbica nie dostała wsparcia na opiekę nad ojcem. SKO utrzymało tę decyzję, argumentując, że *„mimo szczególnie trudnej sytuacji w rodzinie, skarżący będzie mógł skutecznie ubiegać się o świadczenie dopiero, gdy żona ojca uzyska orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności”*. Takie stanowisko było powszechne w metropoliach – urzędy nie badały faktycznej zdolności małżonka do opieki, tylko automatycznie odmawiały, jeśli brakowało orzeczenia. Przepis ten również został ostro skrytykowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i zniesiony dopiero nowelizacją w połowie 2023 r.. Do tego czasu jednak wiele osób (np. dzieci opiekujące się niepełnosprawnym rodzicem mającym współmałżonka-seniora) zostało pozbawionych świadczenia. Można tu wspomnieć, że **Warszawa również stosowała tę „regulę małżonka” bez wyjątków**, co dotknęło m.in. wspomnianą rodzinę – sprawa ostatecznie trafiła aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który na wniosek RPO ma podjąć uchwałę w tej kwestii.

W toku rozpatrywania wniosków zdarzało się, że urzędy doszukiwały się dodatkowych powodów do odmowy. Przykładowo, analizowano czy na pewno rezygnacja z pracy nastąpiła *z uwagi na konieczność opieki*. Jeśli opiekun formalnie nie był zatrudniony przed złożeniem wniosku (np. był bezrobotny), niektóre organy próbowały twierdzić, że nie „zrezygnował” z pracy, więc świadczenie mu nie przysługuje. Część Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (np. WSA w Gdańsku czy Kielcach) przyznawała rację opiekunom w takich sytuacjach, wskazując, że **liczy się gotowość do podjęcia pracy i fakt poświęcania czasu na opiekę, a nie sam formalny status zatrudnienia**. Innym przykładem jest wspomniane już kwestionowanie prawa do świadczenia, gdy istnieją inni członkowie rodziny. W skrajnych przypadkach urzędy miast argumentowały, że np. dorosły brat wnioskodawcy *też mógłby opiekować się matką*, więc świadczenie się nie należy (tak było m.in. w jednej ze spraw z Podkarpacia). **Naczelny Sąd Administracyjny jasno stwierdził bezprawność takiej wykładni** – ustawodawca nie ustanowił przesłanki negatywnej w postaci „istnienia innej osoby zobowiązanej do opieki”. W świetle prawa liczy się tylko to, czy *wnioskodawca* sprawuje opiekę i spełnia warunki, a nie czy teoretycznie ktoś inny mógłby go zastąpić. Tego rodzaju argumentacja urzędów dowodzi jednak, że **polityka samorządów była nastawiona na ograniczanie dostępu do świadczenia** wszędzie tam, gdzie niepełnosprawność nie wpisywała się w typowy schemat (dziecko niepełnosprawne od urodzenia pod opieką rodzica).

Podsumowując, w okresie 2013–2023 **miasta należące do UMP stosowały wykładnię przepisów art. 17 u.ś.r. maksymalnie restrykcyjną z perspektywy obywatela.**

Warszawa – zarządzana przez Rafała Trzaskowskiego (a wcześniej Hannę Gronkiewicz-Waltz) – nie różniła się w tym względzie od Gdańska, Poznania czy Krakowa. Wszystkie te samorządy respektowały dosłowne brzmienie niezmiennionej ustawy i odmawiały świadczeń opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami. **Nie podjęto prób lokalnego rozwiązania problemu**, mimo apeli m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich. Z punktu widzenia opiekunów oznaczało to konieczność przechodzenia pełnej drogi administracyjno-sądowej, aby wyegzekwować swoje prawa – co samo w sobie jest praktyką **nieprzyjazną obywatelom** i podważa zaufanie do organów władzy publicznej.

Przykład gmin spoza UMP – gdzie świadczenie przyznawano także opiekunom dorosłych osób

Czy istniały jakiegokolwiek wyjątki od tej reguły? Wśród dużych miast Unii Metropolii Polskich właściwie **żaden nie zdecydował się na wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych wbrew ograniczeniom ustawy.** Jednak w skali kraju znaleźli się pojedynczy samorządowcy, którzy postanowili stosować **wykładnię prokonstytucyjną** i przyznawać świadczenia opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością, **bez zmuszania ich do odwołań.** Najbardziej znanym przypadkiem jest **Sopot:**

- **Sopot – realizacja wyroku TK na własną rękę:** Sopot stał się jedyną gminą w Polsce, która **nie zważała na ustawowe ograniczenie wieku powstania niepełnosprawności** i od około 2014 r. **wypłacała świadczenia pielęgnacyjne wszystkim opiekunom osób z niepełnosprawnością – bez względu na wiek, w którym ta niepełnosprawność powstała.** Prezydent Sopotu Jacek Karnowski jawnie deklarował, że miasto **respektuje wyrok TK z 2014 r.** i traktuje wszystkich opiekunów równo. W latach 2014–2018 Sopot wydał **73 decyzje przyznające świadczenie pielęgnacyjne opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością**, finansując je z dotacji celowej budżetu państwa tak jak zwykłe świadczenia.
- **Inne gminy:** Gazeta Prawna podaje, że **coraz więcej samorządów zaczęło respektować wyrok TK po tym, gdy zostały “zasypane” korzystnymi orzeczeniami SKO i sądów.** Nie wymieniono ich z nazwy, ale można przypuszczać, że chodzi o **mniejsze miasta lub gminy wiejskie**, gdzie w pewnym momencie władze doszły do wniosku, że dalsze odmawianie mija się z celem. Pojawiały się sygnały, że niektóre OPS-y w gminach powiatu gorzowskiego czy tarnobrzieskiego zaczęły z urzędu przyznawać świadczenia (skoro i tak 90% odwołań kończyło się porażką gminy). Jednak były to raczej wyjątki i miały miejsce pod koniec obowiązywania starych przepisów. **Żadne z dużych miast wojewódzkich oficjalnie nie zmieniło swojego stanowiska przed 2024 r.** – wszystkie czekały na zmianę ustawową.

- W kontekście politycznym warto zauważyć, że większość metropolii była rządzona przez polityków obecnej koalicja rządzącej, ale np. **Szczecin** (członek UMP, prezydent Piotr Krzystek – niezależny z poparciem centroprawicy) czy **Rzeszów** (od 2021 r. prezydent z koalicji rządzącej, wcześniej długo rządzony przez Tadeusza Ferencę niezależnego z SLD) również **nie wprowadziły żadnych udogodnień** dla opiekunów dorosłych. **Żaden prezydent miasta UMP na taki krok się nie zdecydował**, wybierając formalne przestrzeganie wadliwego przepisu kosztem mieszkańców. Dopiero po wejściu w życie systemu świadczenia wspierającego i uchyleniu art. 17 ust. 1b w nowelizacji z lipca 2023 r., problem „zniósł się” sam – aczkolwiek opiekunowie już pobierający świadczenie pielęgnacyjne mogą je zachować (więc osoby, które wywalczyły je przed 2024 r., nadal je otrzymują). Warto dodać, że **nowe przepisy nie wyrównały jednak wstecznej niesprawiedliwości** – wielu opiekunów dorosłych osób, którym przed 2024 r. odmówiono świadczenia i którzy nie odwołali się w porę, **nigdy nie otrzymało należnego wsparcia ani wyrównania**.

5. Podsumowanie

Analiza dostępnych danych, decyzji administracyjnych i orzecznictwa prowadzi do jednoznacznego wniosku: **Warszawa oraz inne duże miasta polskie w latach 2013–2023 stosowały wobec opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami wykładnię przepisów skrajnie nieprzyjazną obywatelom.** Mimo wyroku TK z 2014 r. i rosnącej presji ze strony sądów, samorządy – w tym te rządzone przez prezydentów związanych z Platformą Obywatelską (Warszawa, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Łódź, Lublin, Rzeszów, Białystok, Katowice, Kraków itd.) – **konsekwentnie odmawiały przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom osób, które stały się niepełnosprawne w dorosłym życiu.** Opiekunowie ci otrzymywali realną pomoc finansową dopiero po wygraniu odwołania w SKO (co następuje w około 2/3 przypadków) lub po długotrwałym procesie sądowym – albo wcale, jeśli zabrakło im wiedzy czy sił, by dochodzić swoich praw. Można zatem powiedzieć, że systemowa wykładnia przyjmowana w tych miastach (w tym przez administrację Rafała Trzaskowskiego w Warszawie) **przerzuciła ciężar walki o należne wsparcie na najslabszych – opiekunów i ich rodziny.**

Ta sytuacja była przedmiotem krytyki ze strony organów kontrolnych: **Rzecznik Praw Obywatelskich** wielokrotnie interweniował w indywidualnych sprawach oraz wskazywał na lukę prawną i *rażąco niesprawiedliwe rozstrzygnięcia*. **Najwyższa Izba Kontroli** również sygnalizowała potrzebę wykonania wyroku TK. Dopiero niedawno nastąpiła zmiana – od 2024 r. opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami mogą otrzymywać nowe **świadczenie wspierające** (bezpośrednio przez podopiecznego z ZUS), a kryterium wieku w świadczeniu pielęgnacyjnym zostało formalnie zniesione. Niemniej, patrząc historycznie, **lata 2013–2023 to okres, w którym obowiązywał dualizm praw opiekunów**, a wielkie miasta – zamiast próbować zaradzić problemowi – **skupiały się na literalnym przestrzeganiu wadliwych przepisów kosztem swoich mieszkańców.** Warszawa na tle innych metropolii nie podjęła żadnych działań wykraczających poza ten schemat – stąd trudno jej przypisać pozytywną rolę w ochronie opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Przeciwnie, z perspektywy społecznej można ocenić, że była to wykładnia i praktyka *nieprzyjazna obywatelom*, wymagająca od nich ogromnego wysiłku, by otrzymać wsparcie gwarantowane de facto przez Konstytucję.

Źródła:

Dane liczbowe na temat wniosków i decyzji pochodzą ze sprawozdań miejskich (np. Lublin, Gdynia), analizy **DGP/Gazeta Prawna**, informacji RPO oraz orzeczeń sądowych i opisów spraw (m.in. RPO, Prawo.pl, Niepełnosprawni.pl). Poniżej zebrano kluczowe odniesienia:

- **Ustawa i wyrok TK:** art. 17 ust.1b ustawy – warunek wieku; wyrok TK 2014 – niekonstytucyjność tego przepisu.
- **Statystyki wniosków:** Lublin 2022 – 635 wniosków; Gdynia 2021 – 393 wnioski.
- **Skala odmów i odwołań:** większość samorządów stosuje ustawę, nie wyrok TK; ~15 tys. spraw w SKO w 2022, 65% decyzji na korzyść opiekunów; SKO Lublin 2022 – 1517 spraw, 70% uchyleń; SKO Gorzów – 90% uchyleń.
- **Praktyka miast:** przykład odmowy z powodu braku orzeczenia u małżonka (Warszawa); RPO o niesprawiedliwości „reguły małżonka”.
- **Orzeczenia sądów:** WSA Kielce – nie można stosować kryterium wieku po wyroku TK; RPO/WSA – odmowa ze względu na obecność rodzeństwa nie ma podstaw prawnych; NSA 2018 – opiekun dorosłego ma prawo do świadczenia (zamiana zasiłku na świadczenie).

Ta dokumentacja potwierdza, że **systemowe rozwiązania w Warszawie i innych metropoliach nie sprzyjały opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami**, a poprawę ich sytuacji wymusiły dopiero organy odwoławcze i sądy oraz finalnie zmiana przepisów od 2024 r. (choć i ona ma charakter częściowy). W konkluzji – zarzut, że Warszawa (pod rządami Rafała Trzaskowskiego) stosowała nieprzyjazną obywatelom wykładnię świadczenia pielęgnacyjnego, znajduje silne oparcie w zaprezentowanych faktach.

Pozostałe:

- Ustawa o świadczeniach rodzinnych – art. 17 ust.1b (Dz.U. 2023 poz. 390).
- Wyrok TK z 21.10.2014 r., sygn. K 38/13 – uzasadnienie (niezgodność art.17 ust.1b z Konstytucją).
- Sprawozdanie MOPR Lublin za 2022 – liczba przyjętych wniosków.
- Sprawozdanie Prezydenta Gdyni za 2021 – statystyka wniosków świadczeń.
- Gazeta Prawna (DGP) 2023 – raport o odwołaniach: liczba spraw w SKO i odsetek pozytywnych rozstrzygnięć (Lublin, Białystok, Tarnobrzeg, Gorzów Wlkp.).

- Gazeta Prawna 2023 – większość samorządów stosuje ustawę, tylko nieliczne wyrok TK.
- RPO – sprawa odmowy z powodu braku orzeczenia u współmałżonka (interwencja w NSA).
- RPO – skarga kasacyjna (NSA I OSK 2283/23) – brak podstaw do odmowy świadczenia, gdy żyje rodzeństwo.
- Prawo.pl 2018 – wyrok NSA: opiekun ma prawo zamienić zasiłek dla opiekuna na świadczenie pielęgnacyjne.
- Biuletyn RPO – przykład Sopot vs. wojewoda (decyzja MF, zwrot dotacji).
- Biuletyn RPO – argumentacja Sopotu i RPO (równe traktowanie opiekunów, wyrok TK).

Opracowała
 Klara Lipka
 Ekspert ds. organizacji pozarządowych
 Obserwatorium Rozwoju Gospodarki i Demokracji
 Kontakt: klara.lipka@obserwatoriumrozwoju.pl; tel. 508991158