



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz C. Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska

Teresa Romer
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 7 września 2018 r.

1499/2018/PSP/JJ/KW

Mr Linos-Alexandre Sicilianos
The European Court of Human Rights
President of the First Section
Section I
Council of Europe
67075 Strasbourg-Cedex
France

Dot. Tomasz Łuczkiwicz i inni p. Polsce

Skargi nr 1464/14, 1752/14, 1855/14, 2000/14, 2027/14, 2057/14, 2062/14, 2172/14, 2180/14, 2403/14, 2598/14, 2738/14, 3140/14, 3539/14, 4329/14, 4435/14, 4944/14, 6730/14, 7211/14, 7353/14, 7967/14, 10274/14

W nawiązaniu do pisma Pana Abel'a Campos'a Section Registrar I Sekcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2018 r., przyznającego prawo przedstawienia opinii przyjaciela sądu Trybunałowi do dnia 10 września 2018 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie, Polska, pragnie przedstawić opinię przyjaciela sądu w sprawie Tomasz Łuczkiwicz i inni p. Polsce, skargi nr 1464/14, 1752/14, 1855/14, 2000/14, 2027/14, 2057/14, 2062/14, 2172/14, 2180/14, 2403/14, 2598/14, 2738/14, 3140/14, 3539/14, 4329/14, 4435/14, 4944/14, 6730/14, 7211/14, 7353/14, 7967/14, 10274/14, wraz z załącznikami.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara

Prezes Zarządu

Opinia przyjaciela sądu
przygotowana przez
Helsińską Fundację Praw Człowieka
w sprawie

Tomasz Łuczkiwicz i inni p. Polsce

**Skargi nr 1464/14, 1752/14, 1855/14, 2000/14, 2027/14, 2057/14, 2062/14, 2172/14, 2180/14, 2403/14,
2598/14, 2738/14, 3140/14, 3539/14, 4329/14, 4435/14, 4944/14, 6730/14, 7211/14, 7353/14, 7967/14,
10274/14**

Streszczenie

- W 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa o świadczeniach rodzinnych różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na moment powstania niepełnosprawności w sposób naruszający konstytucyjną zasadę równego traktowania. Do dnia dzisiejszego władze Polski nie wykonały wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nie przyjęły rozwiązań zapewniających równe traktowanie wszystkich opiekunów osób z niepełnosprawnościami.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka zbadała sposób rozstrzygania spraw o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób z niepełnosprawnościami, których niepełnosprawność powstała w dorosłym życiu. Ze zgromadzonych danych wynika, że praktyka organów i sądów orzekających w tych sprawach w latach 2013 – 2018 była zróżnicowana. Nadal, co do zasady, organy administracji I instancji stosują w tych sprawach kryterium momentu powstania niepełnosprawności, o którym mowa w zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny przepisie ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie wydają decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne dla grupy opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Indywidualne rozstrzygnięcia sądów i organów administracji korzystne dla tej grupy opiekunów nie przekładają się na generalną zmianę w skali kraju praktyki organów wydających decyzje w tych sprawach.
- Rząd Polski w sposób kategoryczny wyklucza możliwość przyznawania w obecnym stanie prawnym świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Władze rządowe stoją na stanowisku, że korzystne decyzje organów administracji dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami są pozbawione podstaw prawnych i naruszają prawo.
- W sprawie Łuczkiwicz i inni p. Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka ma możliwość rozwinięcia standardów dotyczących ochrony praw socjalnych osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, w kontekście dostępu do świadczeń społecznych. Wyrok Trybunału będzie miał istotne znaczenie nie tylko dla Skarżących, ale całej grupy opiekunów osób z niepełnosprawnościami znajdujących się w analogicznej sytuacji.

1. Wstęp

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jest organizacją pozarządową, zajmującą się ochroną praw człowieka, do której działań statutowych należy m.in. zajmowanie się sprawami dotyczącymi zasady równego traktowania. W kręgu zainteresowania HFPC od dawna znajdują się sprawy dotyczące równego traktowania i zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Fundacja była zaangażowana w wiele spraw dotyczących

m.in. dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w dostępie do dóbr i usług. HFPC zajmowała się również sprawami dotyczącymi nierównego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami w zakresie wsparcia finansowego udzielanego przez władze publiczne. Wyrażamy przekonanie, że odpowiedni poziom wsparcia finansowego przekazywanego osobom z niepełnosprawnościami czy rodzinom, w których te osoby żyją, jest w istocie jedną z gwarancji poszanowania prawa do godności, autonomii osób z niepełnosprawnościami, o których mowa m.in. w Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami¹ (dalej: KPON). Zdaniem Komitetu ONZ Praw Osób z Niepełnosprawnościami świadczenia pieniężne związane z niepełnosprawnością są jedną z form wsparcia ułatwiających pełne włączenie osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo². Ponadto w ocenie Komitetu wsparcie finansowe ma kluczowe znaczenie dla opiekunów rodzinnych, którzy często żyją w skrajnym ubóstwie, bez możliwości dostępu do rynku pracy³. Także z tych powodów HFPC zdecydowała się na przedstawienie opinii przyjaciela sądu w niniejszej sprawie.

Należy również zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej także ETPC) sprawy dotyczące pozbawienia lub ograniczenia świadczeń społecznych (niezależnie czy świadczenia te pochodzą z systemu składkowego czy nieskładkowego) mogą być rozpatrywane na gruncie art. 1 Protokołu nr 1⁴ do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵ (dalej także: Konwencja), który zapewnia ochronę prawa własności. Zdaniem ETPC jeśli jednostka zgodnie z prawem krajowym ma roszczenie dotyczące wypłaty świadczenia społecznego, to w takiej sytuacji może znaleźć zastosowanie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji⁶. Przy czym przyjmuje się, że co do zasady konwencyjna ochrona prawa własności dotyczy już istniejących roszczeń lub uzasadnionych ekspektatyw. Jednak w ocenie ETPC niedopuszczalne jest kształtowanie w sposób dyskryminacyjny regulacji wykluczających nabycie określonych świadczeń społecznych. Jeśli ETPC stwierdza, że wynikające z prawa krajowego zróżnicowanie sytuacji podmiotów nie ma obiektywnego i uzasadnionego charakteru, to taka praktyka uznawana jest za naruszającą art. 14 Konwencji w zw. z art. 1 Protokołu 1 do Konwencji⁷.

W związku z zakresem udzielonej zgody przez Trybunał, opinia nie odnosi się bezpośrednio do stanu faktycznego niniejszych spraw, ale prezentuje szerszy kontekst sytuacji, w której znaleźli się po 2013 r. opiekunowie osób z niepełnosprawnościami, których niepełnosprawność powstała po osiągnięciu 18 roku życia lub 25 roku życia w razie kontynuowania nauki. Dotyczy to tych osób, które zrezygnowały lub nie podejmowały się pracy w związku z opieką nad bliską osobą z niepełnosprawnością. W dalszej części opinii grupa tych opiekunów będzie zwana również opiekunami dorosłych osób z niepełnosprawnością.

2. Istota i cel świadczenia pielęgnacyjnego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁸ w obecnym brzmieniu świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: rodzicowi, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną⁹, innym osobom, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁰ ciąży obowiązek alimentacyjny, jeżeli osoby te nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie

¹ Konwencja ONZ przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r.

² Draft General Comment No 5, Article 19: Right to independent living, CRPD/C/GC/5, przyjęty 31 August 2017 r., Komitet ONZ Praw Osób z Niepełnosprawnościami, dostęp: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en, pkt. 62.

³ Ibidem, pkt 67.

⁴ Protokół sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.

⁵ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

⁶ Decyzja ETPC (Wielka Izba) z dnia 6.07.2005 r. w sprawie *Stec i inni p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 65731/01 i 65900/01.

⁷ Wyrok ETPC z dnia 11.06.2002 r. w sprawie *Willis p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 36042/97; wyrok ETPC z dnia 30.09.2003 r. w sprawie *Koua Poirrez p. Francji*, skarga nr 40892/98; wyrok ETPC z dnia 18.02.2009 r. w sprawie *Andrejeva p. Łotwie*, nr skargi 55707/00.

⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1952.

⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 998 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r., t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 682 z późn. zm.

ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazuje, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała a) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub b) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Warunek ten został wprowadzony ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw¹¹. Zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

Obecnie kwota świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 1477 zł miesięcznie¹² (342,90 euro¹³). Wysokość świadczenia jest także corocznie waloryzowana.

Jak wskazuje się w doktrynie: „[c]elem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z aktywności zawodowej, by opiekować się osobą niepełnosprawną. Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną”¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny (dalej także: TK) w swoim orzecznictwie podkreśla jednak, że niezależnie od kompensacyjnej funkcji świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej¹⁵. TK posunął się wręcz do stwierdzenia, że „[w] istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób niepełnosprawnych przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi”¹⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że niepełnosprawność któregoś z członków rodziny znacznie zwiększa ryzyko zagrożenia ubóstwem. W 2017 r. w Polsce poniżej poziomu ubóstwa skrajnego¹⁷ żyło 6,7 % osób w gospodarstwach domowych, w których żyje co najmniej jedna osoba z niepełnosprawnością. Przy czym dla gospodarstw domowych bez osób z niepełnosprawnościami odsetek ten wyniósł 3,7 % osób, a dla ogółu społeczeństwa wskaźnik ten wyniósł 4,3 % osób. Natomiast poniżej granicy ubóstwa relatywnego¹⁸ w 2017 r. żyło 19,1% osób w gospodarstwach domowych, w których co najmniej jedna osoba jest osobą z niepełnosprawnością. Natomiast wśród gospodarstw domowych bez osób z niepełnosprawnościami objętych ubóstwem relatywnym było 12,1 % osób (ogółem wśród społeczeństwa 13,4 % osób w gospodarstwach domowych). W ostatnim kwartale 2017 r. granica ubóstwa skrajnego dla jednoosobowego gospodarstwa wynosiła 582 zł, a granica ubóstwa relatywnego 799 zł. Ponadto stopa ubóstwa ustawowego¹⁹ dla gospodarstw, w których funkcjonuje chociażby jedna osoba z niepełnosprawnością w 2017 r. wyniosła 15,2 % osób, a w gospodarstwach bez osób z niepełnosprawnościami wskaźnik ten wyniósł 9,6 % osób (dla ogółu społeczeństwa – 10,7 % osób w gospodarstwach domowych). W 2017 r. dla gospodarstwa jednoosobowego próg ubóstwa ustawowego wynosi 634 zł, a dla osoby w gospodarstwie wieloosobowym – 514 zł. Analogiczne relacje utrzymywały się również w latach poprzednich²⁰.

¹¹ Dz. U. poz. 1548 z późn. zm.

¹² Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego na 2018 r., M.P. z 2017 r. poz. 1014.

¹³ Średni kurs euro określony przez Narodowy Bank Polski na dzień 4 września 2018 r.: 1 euro – 4,3073 zł.

¹⁴ Małysa-Sulińska K., Kawecka A. i Sapeta J. *Art. 17. W: Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz.* LEX, 2015.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11), par. 5.2.

¹⁶ *Ibidem*, par. 5.5.

¹⁷ Granica ubóstwa skrajnego wyznaczana jest w oparciu o minimum egzystencji, które szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Minimum egzystencji pozwala na zaspokojenie potrzeb, których realizacja nie może być odłożona w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do wyniszczenia biologicznego.

¹⁸ Granica ubóstwa relatywnego określana jest na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych. Wskaźnik ten pozwala na określenie grupy osób, której poziom konsumpcji znacząco odbiega od poziomu przeciętnego.

¹⁹ Granicę ubóstwa ustawowego wyznacza kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

²⁰ Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny; Aneks- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, dostęp: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html>.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13

W wyroku z 21 października 2014 r. (sygn. K 38/13) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 1 lit. b ustawy o świadczeniach rodzinnych, który warunkował prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od momentu powstania niepełnosprawności jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (który wysławia zasadę równego traktowania) w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

Trybunał stwierdził, że osoby, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad najbliższą osobą z niepełnosprawnością, tworzą co do zasady grupę podmiotów podobnych ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne. Zdaniem TK przesłanka wieku powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, stanowiąca warunek przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, powoduje zróżnicowanie sytuacji prawnej także w gronie opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Według TK takie zróżnicowanie w wersji przyjętej przez ustawodawcę nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Ustawodawca powinien w jednakowy sposób uregulować prawo do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnościami, które nie są dziećmi. Konstytucja nie stwarza bowiem podstaw różnicowania sytuacji prawnej podmiotów należących do tej grupy. Takie zróżnicowanie mogłoby być uznane za uzasadnione tylko, gdyby opierało się na obiektywnych kryteriach odnoszących się do oceny całokształtu sytuacji materialnej osoby z niepełnosprawnościami.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu rozstrzygnięcia: „[s]kutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie „prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki.”

4. Prace legislacyjne dotyczące wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z rządowymi szacunkami wspomniany wyrok TK dotyczy sytuacji ok. 142 tys. opiekunów, którzy w 2013 r. zostali pozbawieni prawa do świadczenia pielęgnacyjnego²¹. Do dnia dzisiejszego nie zostały wprowadzone żadne zmiany legislacyjne, które doprowadziłyby do wykonania wyżej wskazanego wyroku TK. Jednak podejmowane były próby dostosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych do wymogów określonych w orzeczeniu TK.

W marcu 2015 r. powstał rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw²², który miał doprowadzić do wykonania wyroku TK. Prace nad tym projektem zakończyły się na poziomie Rady Ministrów w 2015 r. w związku z zakończeniem prac Sejmu VII kadencji²³.

4 listopada 2016 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw²⁴. Projekt ten został złożony przez przedstawicieli partii opozycyjnej. Zgodnie z projektem przywidyje się przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w równej wysokości dla wszystkich osób sprawujących faktyczną opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, jeśli nie podejmują lub rezygnują one z zatrudnienia lub innej pracy etatowej w celu sprawowania opieki. Projekt w dniu 2 grudnia 2016 r. został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które obyło się dopiero 6

²¹ Pismo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., nr DSR-III-071-3-2-LS/5/14, dostęp: https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-483897213%2FK_38_13_MPiPS_2014_09_18_ADO.pdf.

²² Projekt (nr UB33) z dnia 13 marca 2015 r., informacje o projekcie, o przebiegu procesu legislacyjnego dostępne pod adresem: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12270350/katalog/12280102#12280102>.

²³ Pismo Sekretarza Rady Ministrów z dnia 29 października 2015 r. nr RM-10-88-15, dostęp: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12270350/12280135/12280136/dokument191587.pdf>.

²⁴ Druk sejmowy nr 1100, treść projektu oraz informacje o przebiegu procesu legislacyjnego dostępne: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=66171D494347FFC6C125807D00395D70>.

lutego 2018 r. Na posiedzeniu projekt został skierowany do dalszych prac w Podkomisji stałej do spraw osób niepełnosprawnych.

W maju 2018 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o informację co do aktualnych prac legislacyjnych zmierzających do wdrożenia wyroku TK. W odpowiedzi Ministerstwo podkreśliło: „*[I]ntencją rządu jest również realizacja ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. Jednak aby postulaty te mogły być zrealizowane, niezbędne jest podjęcie działań w zakresie reformy orzecznictwa o niepełnosprawności w Polsce. W tym celu w dniu 2 lutego 2017 r. (...) został powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy (...). Prace tego zespołu są na ukończeniu, przewiduje się, że do 30 czerwca br. Zespół przedstawi założenia nowelizacji przepisów dotyczących orzekania o niepełnosprawności oraz orzekania o niesamodzielności. Zakończenie prac nad reformą orzecznictwa w Polsce pozwoli na stworzenie kompleksowego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i jest również niezbędne do wykonania ww. wyroku z 21 października 2014 r. zgodnie ze wszystkimi wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w uzasadnieniu wyroku*”²⁵. Oznacza to, że rząd uzależnia wykonanie wspomnianego wyroku TK od wprowadzenia reformy systemu orzecznictwa o niepełnosprawności, przy czym termin jej realizacji nie jest obecnie znany.

Warto podkreślić, że na konieczność wykonania wyroku TK z 21 października 2014 r. od dawna wskazuje m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich argumentując za potrzebą przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami w zakresie otrzymywanego wsparcia finansowego ze strony władz publicznych²⁶.

5. Praktyka organów i sądów orzekających w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych

HFPC chciała zbadać praktykę organów administracji oraz sądów orzekających w sprawach przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami. W szczególności HFPC dążyła do sprawdzenia, czy wspomniany wyrok TK przekładał się na korzystne dla opiekunów rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach, tzn. czy sprawy były rozpatrywane z pominięciem zakwestionowanego przez TK kryterium momentu powstania niepełnosprawności. W tym celu HFPC zwróciła się do losowo wybranych miast i gmin wiejskich, Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej w zakresie statystyk załatwienia tego typu spraw w latach 2013-2018 (I kwartał). Prośby o przekazanie danych zostały skierowane do organów i instytucji mających siedziby w miejscowościach znajdujących się w różnych częściach kraju, a także zróżnicowanych pod względem wielkości (duże miasta wojewódzkie, średnie i mniejsze miasta, gminy wiejskie).

a) Rozstrzygnięcia organów administracji pierwszej instancji

Organem właściwym do wydawania decyzji w I instancji w sprawach przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych są prezydenci lub burmistrzowie miast albo wójtowie gmin. Z danych pozyskanych przez HFPC wynika, że praktyka organów w zakresie tego typu spraw była różna.

W Lublinie²⁷ (zob. wykres nr 1), Wrocławiu²⁸ (zob. wykres nr 2), Tarnowie²⁹ (zob. wykres 3), Suwałkach³⁰ oraz Kielcach³¹ wszystkie wnioski opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożone w

²⁵ Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 czerwca 2018 r. (w tekście pisma omyłkowo wskazano datę 13 czerwca 2017 r.) nr DSR-IV.821.678.2018.GJ.

²⁶ Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 54-55, dostęp: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf>.

²⁷ Pismo Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie z dnia 15 czerwca 2018 r., nr MOPR.D.0601/63/2018.

²⁸ Pismo Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2018 r., nr DZSW.0145.1.2008.BT.

²⁹ Pismo Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Tarnowie z dnia 12 czerwca 2018 r., nr DŚRDM-070-79/18.

³⁰ W badanym okresie opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożyli 10 wniosków, w 2013 r. – 9 – wszystkie rozpatrzone negatywnie, w 2018 r. -1 – czeka na rozpoznanie, dane na podstawie pisma Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Suwałkach z dnia 5 czerwca 2018 r., nr MOPR-DŚR/8213/7221/18/MK.

³¹ Pismo Zastępcy Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach z dnia 20 sierpnia 2018r.

latach 2013-2018 zostały rozpatrzone negatywnie. Podobnie miało to miejsce w gminach wiejskich Wieniawa³², Wólka koło Lublina³³, Obrowo³⁴, Nowa Wieś Lęborska³⁵.

Z informacji pozyskanych od Urzędów Wojewódzkich: Opolskiego³⁶, Świętokrzyskiego³⁷, Podlaskiego³⁸, Podkarpackiego³⁹ wynika, że żadna z przeprowadzanych przez te Urzędy kontroli w latach 2013-2018 w zakresie przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym świadczeń pielęgnacyjnych, nie wykazała, aby świadczenia pielęgnacyjne były przyznane opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością, czyli z pominięciem kryterium, o którym mowa w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego stwierdził w toku jednej z kontroli Śląski Urząd Wojewódzki⁴⁰. Warto podkreślić, że np. Podkarpacki Urząd Wojewódzki przeprowadził w tym okresie w sumie 158 kontroli w różnych jednostkach samorządu terytorialnego z obszaru całego województwa podkarpackiego.

Zmianę sposobu rozpatrywania wniosków opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami po 2014 r. można zaobserwować w takich miastach jak Gdańsk⁴¹ (zob. wykres nr 4), Poznań⁴² (zob. wykres nr 5), Zielona Góra⁴³ (zob. wykres nr 6), gdzie wnioski takie po 2014 r. były rozpatrywane także pozytywnie. W niektórych miejscowościach korzystne decyzje dla tej grupy opiekunów zapadały także przed 2014 r. np. w Krakowie⁴⁴ (zob. wykres nr 7) i Zamościu⁴⁵ (zob. wykres nr 8). Odrębnego omówienia wymagają dane dotyczące Warszawy (zob. wykres nr 9), gdzie w odniesieniu do zbiorczych danych z całego miasta można zauważyć, że wnioski opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami były rozpatrywane pozytywnie także w 2013 r. Jednak taka jednolitość praktyki nie występowała już we wszystkich dzielnicach Warszawy (wnioski były rozpatrywane przez właściwe miejscowo urzędy dzielnic). W niektórych z dzielnic takie wnioski w latach 2013-2018 były rozpatrywane wyłącznie negatywnie, co dotyczy np. Białołęki, Mokotowa, Pragi Północ, Woli⁴⁶.

b) Rozstrzygnięcia organów drugiej instancji

Organem II instancji właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji prezydentów lub burmistrzów miast albo wójtów gmin w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego są Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Analiza rozstrzygnięć Samorządowych Kolegiów Odwoławczych również wskazuje, że w skali kraju zachodzą rozbieżności co do sposobu rozpatrywania spraw opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Jako najbardziej miarodajne dla oceny tego, czy określone Samorządowe Kolegium Odwoławcze opowiadało się za przyznaniem opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością świadczenia pielęgnacyjnego, czyli z pominięciem kryterium, o którym mowa w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest zwrócenie uwagi, czy Kolegium w sprawach odwołań od decyzji odmawiających przyznania świadczenia pielęgnacyjnego uchyla zaskarżone decyzje i orzeka co do istoty sprawy. Wydawanie takiego

³² W badanym okresie opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożyli 1 wniosek w 2013 r. – rozpatrzony negatywnie, dane na podstawie pisma Wójta Gminy Wieniawa z 12 czerwca 2018 r., nr SR.825.101.2018 uzupełnione o wyjaśnienie złożone drogą e-mail przez Kierownika Referatu Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego Urzędu Gminy Wieniawa z dnia 25 czerwca 2018 r.

³³ W badanym okresie opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożyli 2 wnioski – 1 w 2015 r., 1 w 2018 r. – wszystkie rozpatrzone negatywnie, dane na podstawie pisma Wójta Gminy Wólka z dnia 11 czerwca 2018 r., nr F.3032.15.2018.MS.

³⁴ W badanym okresie opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożyli 8 wniosków, wszystkie w 2017 r. – wszystkie rozpatrzone negatywnie, dane na podstawie pisma Wójta Gminy Obrowo z dnia 29 czerwca 2018 r., nr ŚR.4231.144.18.

³⁵ W badanym okresie opiekunowie dorosłych osób z niepełnosprawnościami złożyli 6 wniosków, 3 w 2015 r., 1 w 2016 r., 1 w 2017 r., 1 w 2018 r. – wszystkie rozpatrzone negatywnie, dane na podstawie pisma Urzędu Gminy w Nowej Wsi Lęborskiej z dnia 7 czerwca 2018 r., nr RSO.1431.28.2018.

³⁶ Pismo Wojewody Opolskiego z dnia 22 czerwca 2018 r., nr PSiZ.I.1331.5.2018.MPR, wraz z załączonymi do niego kopiami protokołów kontroli.

³⁷ Pismo Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 25 czerwca 2018 r., znak: OK.III.1331.80.2018, wraz z załączonymi kopiami protokołów kontroli.

³⁸ Dane na podstawie przeglądu protokołów kontroli przeprowadzonych przez Podlaski Urząd Wojewódzki w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z lat 2013-2018 dostępnych: http://biparchiwum.bialystok.uw.gov.pl/Open_Category.aspx?ID=627, <https://puw.bip.gov.pl/kontrole-zewnetrzne-przeprowadzone-przez-puw/kontrolezewnnetrzneprzeprowadzone-przez-puw-w-2017-r.html>.

³⁹ Pismo Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie z dnia 25 czerwca 2018 r., nr S-I.1331.5.2018.PK.

⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 10 sierpnia 2015 r., nr kontroli PSiA.431.2.5.2015 r.

⁴¹ Pismo Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 czerwca 2018 r., nr GCŚ.DSO.061.10.18.

⁴² Pismo Urzędu Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2018 r., nr ZSS-XII.1431.38.2018.

⁴³ Pismo Urzędu Miasta Zielona Góra z dnia 8 czerwca 2018 r., nr DP-RR-RP.1431.135.2018.

⁴⁴ Pismo Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2018 r., nr SO-01.1431.12.2018.

⁴⁵ Pismo Prezydenta Miasta Zamość z dnia 7 czerwca 2018 r., nr MC.II.0714.36.1.2018.

⁴⁶ Pismo Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 lipca 2018 r., nr GP-IP.1431.126.2018.ISO.

rozstrzygnięcia prowadzi bowiem do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Rozstrzygnięcia zakładające uchylanie zaskarżonych decyzji i przekazywanie sprawy do ponownego rozpoznania już takiego waloru miarodajności nie mają, ponieważ taki sposób rozpatrzenia odwołania może wynikać nie tylko z błędnej (w ocenie Kolegium) oceny merytorycznej wniosku, ale także z naruszenia przez organ I instancji reguł proceduralnych, które muszą prowadzić do uchylenia decyzji niezależnie od jej merytorycznej zasadności. Natomiast utrzymanie decyzji w mocy oznacza potwierdzenie, że świadczenie pielęgnacyjne danej osobie się nie należało.

Z otrzymanych przez HFPC danych wynika, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze w Warszawie⁴⁷ (zob. wykres nr 10), Legnicy⁴⁸ (zob. wykres nr 11) w ogóle nie wydawały decyzji uchylających decyzje pierwszoinstancyjną i orzekających co do istoty sprawy. Natomiast można zauważyć, że takie decyzje zaczęły być wydawane po 2014 r. w przypadku Kolegiów w: Bielsku-Białej⁴⁹ (zob. wykres nr 12), Łodzi⁵⁰ (zob. wykres nr 13), Wrocławiu⁵¹ (zob. wykres nr 14). Ponadto zdarzały się również przypadki, gdzie Kolegia orzekały co do istotny sprawy także w 2013 r., np. w Krakowie⁵² (zob. wykres nr 15) i Suwałkach⁵³ (zob. wykres nr 16). Przy czym należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z początku badanego okresu, w szczególności z 2013 r., mogą dotyczyć także poprzedniego stanu prawnego i wniosków opiekunów składanych w oparciu o przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych sprzed zmian, które zostały wprowadzone w 2013 r.

c) Rozstrzygnięcia sądów administracyjnych

Skargi na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w przedmiocie świadczenia pielęgnacyjnego rozpatrują Wojewódzkie Sądy Administracyjne.

Z analizy orzecznictwa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA) w Gdańsku (zob. tabela nr 1), Białymstoku (zob. tabela nr 3), Warszawie (zob. tabela 6), Wrocławiu (zob. tabela nr 10) w sprawach ze skarg opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami na decyzje odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wynika, że w większości przypadków skargi te były oddalane. Takiej prawidłowości nie da się zaobserwować natomiast w przypadku orzecznictwa WSA w Olsztynie (zob. tabela nr 2) Krakowie (zob. tabela nr 4), Gliwicach (zob. tabela 5), Łodzi (zob. tabela 7), Rzeszowie (zob. tabela nr 8), Gorzowie Wielkopolskim (zob. tabela nr 9). Przegląd orzeczeń wraz z uzasadnieniami wyżej wskazanych WSA wskazuje, że przed wydaniem przez TK wyroku z dnia 21 października 2014 r. nie została uwzględniona ani jedna skarga opiekuna tylko z tego względu, że WSA uznały za zasadne pominięcie kryterium wieku powstania niepełnosprawności, o którym mowa w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto analiza uzasadnień orzeczeń wspomnianych sądów ujawniła, że także po wydaniu przez TK wspomnianego wyroku, oddalane były skargi opiekunów z tego powodu, że nie spełniali oni kryterium wskazanego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Takie sytuacje miały miejsce w WSA w Gdańsku w 2016 r., w WSA w Olsztynie w 2015 r. i 2016 r., WSA w Białymstoku w 2016 r., WSA w Warszawie w 2014 r. i 2015 r. Nie można pomijać również danych dotyczących spraw wskazanych sądów, w których nie sporządzono uzasadnienia orzeczenia (brak uzasadnienia uniemożliwia stwierdzenie, z jakich powodów sąd oddalił skargę), z których wynika, że w tego typu sprawach żadne lub niemal żadne skargi opiekunów nie zostały uwzględnione (tak WSA w Warszawie, WSA w Gliwicach, WSA w Białymstoku, WSA w Gdańsku).

Warto zwrócić także uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny początkowo niejednolicie ocenił skutki wyroku TK z dnia 21 października 2014 r. dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Przykładowo w wyroku z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. I OSK 2916/14 NSA uznał, że wspomniany wyrok TK nie kreuje żadnych zmian w sytuacji skarżącego opiekuna i aby przyznać opiekunowi dorosłej osoby z niepełnosprawnością świadczenie pielęgnacyjne niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych. Pogląd taki wyraził również NSA w wyroku z dnia 1 października 2015 r., sygn. I OSK 519/14. Natomiast w wyroku z dnia

⁴⁷ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 13 lipca 2018 r., nr KOK/1061/Op/18.

⁴⁸ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy z dnia 13 czerwca 2018 r., nr SKO/IP-422/17/2018.

⁴⁹ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej z dnia 12 czerwca 2018 r., nr SKO XI/429/2405/17/18.

⁵⁰ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 14 czerwca 2018 r., nr SKO.4103.84.2018.

⁵¹ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 11 lipca 2018 r., nr SKO 4541/64/2018.

⁵² Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 25 czerwca 2018 r., nr SKO.P/0162/35/2018.

⁵³ Pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Suwałkach z dnia 8 czerwca 2018 r., nr KO.901/6/18.

18 listopada 2015 r., sygn. I OSK 1668/14, NSA za niedopuszczalne uznał opieranie decyzji odmownych w sprawach świadczeń pielęgnacyjnych na zakwestionowanym przez TK art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W ocenie NSA, wyrażonej w tym wyroku, świadczenia pielęgnacyjne powinny być przyznawane bez względu na kryterium momentu powstania niepełnosprawności.

Analizując orzecznictwo organów administracyjnych i sądów administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych należy wskazać, że incydentalne rozstrzygnięcia korzystne dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami nie przekładały się i nie przekładają się na zmianę i ujednoczenie praktyki organów administracyjnych wydających decyzje w tych sprawach. Nadal, co do zasady, prezydenci lub burmistrzowie miast albo wójtowie gmin stosują kryterium momentu powstania niepełnosprawności, o którym mowa w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych i nie wydają decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne dla grupy opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Taki wniosek można wysnuć również z analizy skarg opiekunów napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Wśród skarg dominują takie, które dotyczą odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów (a czasami te rozstrzygnięcia są podtrzymywane przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze) mimo wydania wyroku TK z 21 października 2014 r. oraz mimo korzystnych wyroków sądów administracyjnych wydawanych w ostatnim czasie w analogicznych sprawach⁵⁴.

Wobec tego nie można uznać, że orzecznictwo sądów i organów w indywidualnych sprawach przekłada się na rozwiązanie systemowego problemu różnicowania sytuacji prawnej opiekunów osób z niepełnosprawnościami w zakresie wsparcia finansowego otrzymywanego od władz publicznych. Sytuacji tej nie można zmienić bez wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. i wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych.

6. Stanowisko władz rządowych co do skutków wyroku TK z 21 października 2014 r.

Pełna ocena praktyki stosowania art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a co za tym idzie kryterium momentu powstania niepełnosprawności, przy rozstrzyganiu spraw o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego nie jest możliwa bez wskazania oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej co do skutków wyroku TK z 21 października 2014 r. dla rozpatrywania indywidualnych spraw o świadczenia pielęgnacyjne. Należy także podkreślić, że stanowisko to jest powielane przez wojewodów (będących przedstawicielami Rady Ministrów w województwie), którzy mają uprawnienia kontrolne w stosunku do organów administracji wydających decyzje w sprawach przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W oficjalnym komunikacie⁵⁵ zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa podkreślono, że wspomniany wyrok TK, zgodnie z tym, co wskazał w uzasadnieniu sam Trybunał, nie kreuje roszczenia do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego po stronie opiekunów osób z niepełnosprawnościami, których niepełnosprawność powstała po 18 lub po 25 roku życia w przypadku kontynuowania nauki. Ponadto podkreślono, że wyrok TK stanowi podstawę prac legislacyjnych.

W ocenie Ministerstwa przy wydawaniu indywidualnych decyzji w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego niedopuszczalne jest pomijanie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. Takie stanowisko wynika m.in. z pisma Ministerstwa do Wojewody Pomorskiego z dnia 9 kwietnia 2018 r.⁵⁶, w którym zwrócono się o przeprowadzenie kontroli postępowań w sprawie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego prowadzonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie oraz prawidłowości wydatkowania przez ten organ dotacji na ten cel. Bowiem do Ministerstwa napłynęły informacje wskazujące na przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób z niepełnosprawnościami, których niepełnosprawność powstała po 18 lub po 25 roku życia. Zdaniem Ministerstwa taka praktyka jest nieprawidłowa

⁵⁴ Od 23.10.2014 r. do 11 czerwca 2018 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ok. 80 skarg opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami. Pismo Biura Rzecznika Praw Obywatelskich do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 21 czerwca 2018 r., nr III.071.2.2018.JA.

⁵⁵ Informacja o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, w sprawie zgodności z Konstytucją art. 16a ust. 2 i art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, dostęp: <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/komunikaty-dotyczace-swadczen-rodzinnych/informacja-o-wyroku-trybunalu-konstytucyjnego-z-dnia-21-pazdziernika-2014-r-sygn-akt-k-3813-w-sprawie-zgodnosci-z-konstytucja-art-16a-ust-2-i-art-17-ust-1b-ustawy-o-swadczeniach-rodzinnych/>.

⁵⁶ Pismo nr DSR-IV.074.12.2018.GJ.

i „niezrozumiale jest pomijanie przez organ właściwy skutków prawnych ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego określonymi w sposób jednoznaczny przez sam Trybunał Konstytucyjny i przyznawanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które nie spełniają obowiązujących warunków ustawowych”.

W związku z otrzymanym pismem Wojewoda Pomorski wszczął kontrolę w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie – do dziś wyniki kontroli nie są znane, gdyż dokument pokontrolny znajduje się w przygotowaniu⁵⁷. Niezależnie od przeprowadzenia kontroli Wojewoda Pomorski rozesłał do wszystkich jednostek organizacyjnych gmin realizujących świadczenia rodzinne w województwie pomorskim pismo⁵⁸, w którym zaznaczono: „**Organy właściwe mają bezwzględny obowiązek przestrzegania art. 17 ust.1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych.** Stan prawny określony tym zapisem obowiązuje organy właściwe niezależnie od indywidualnych rozstrzygnięć samorządowych kolegiów odwoławczych, czy też wojewódzkich sądów administracyjnych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 roku sygn. akt: K 38/1[3- przyp. autora], opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2014 roku pod pozycją 1443, wprawdzie stwierdza, że wskazany zapis ustawy (w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad dorosłą osobą niepełnosprawną) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, **jednak nie oznacza wyłączenia tego kryterium ze stosowania.** (...) Stanowisko MRPIPS w opisywanej kwestii jest jednoznaczne i potwierdza konieczność zróżnicowanego traktowania opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, póki działania legislacyjne zmierzające do przywrócenia równości wśród tej kategorii świadczeniobiorców wciąż trwają”.

Analogiczne stanowisko Ministerstwo przedstawiło w piśmie skierowanym do HFPC piśmie⁵⁹, w którym konieczność stosowania art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych uzasadniono związaniem organów publicznych zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy te działają na podstawie przepisów prawa, a wspomniany przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych pozostaje obowiązującym przepisem prawa.

Przyjmowanie przez wojewodów powyżej zaprezentowanej wykładni przepisów przekłada się na to, że przypadki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami podczas kontroli przeprowadzanych przez Urzędy Wojewódzkie uznawane są za nieprawidłowości. Przykładowo tak stało się w przypadku przeprowadzenia kontroli przez Śląski Urząd Wojewódzki w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Cieszynie w 2015 r.⁶⁰. Wojewoda uznał, że MOPS w Cieszynie wydając 5 decyzji ustalających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami dopuścił się naruszenia prawa. W toku kontroli wskazano, że przyznanie świadczeń miało związek z wyrokiem TK z dnia 21 października 2014 r., który w ocenie MOPS miał ten skutek, że świadczenie opiekuńcze powinno być przyznawane z pominięciem art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych. W wyniku kontroli stwierdzono, że przez wydanie powyższych decyzji MOPS dopuścił się do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wykorzystania dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem. W efekcie miasto Cieszyn zostało zobowiązane do zwrotu do budżetu państwa kwot wypłaconych świadczeń pielęgnacyjnych. Ponadto co do decyzji objętych kontrolą skierowano wnioski do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej o wszczęcie z urzędu przez Kolegium postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji.

7. Zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej

Jak wskazano w pkt. 5 niniejszej opinii korzystne rozstrzygnięcia dla niektórych opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami są wynikiem orzecznictwa sądów administracyjnych, wobec czego HFPC pragnie przedstawić najważniejsze uwagi dotyczące obecnych zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej w Polsce. Niestety w ocenie HFPC w obecnej sytuacji można mieć wątpliwości, czy dotychczas korzystne dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami orzecznictwo nie zostanie zakwestionowane i nie ulegnie zmianie.

Wprowadzone w ostatnim czasie zmiany ustawodawcze w zakresie ustroju sądownictwa w Polsce, w tym dotyczące Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa, skutkują

⁵⁷ Taką informację HFPC uzyskała pismem Wojewody Pomorskiego z dnia 29 czerwca 2018 r., znak PS-IX.1331.7.2018.AB.

⁵⁸ Pismo Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku z dnia 17 kwietnia 2018 r., nr PS-IX.021.3.3.2018.AB.

⁵⁹ Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 czerwca 2018 r. (w tekście pisma omyłkowo wskazano datę 13 czerwca 2017 r.) nr DSR-IV.821.678.2018.GJ.

⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 10 sierpnia 2015 r., nr kontroli PS1a.431.2.5.2015 r.

zwiększonym wpływem władzy wykonawczej na władzę sądowniczą⁶¹. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pojawiające się co raz częściej sytuacje, w których Minister Sprawiedliwości lub jego przedstawiciele wyrażają krytyczne uwagi na temat decyzji procesowych sędziów, jednocześnie grożąc sędziom wszczęciem postępowania dyscyplinarnego⁶², także w sytuacji stosowania przez sędziów wykładni prokonstytucyjnej, czy uwzględniającej instytucje i standardy wiążącego prawa międzynarodowego⁶³. Szczególnie dotyczy to spraw sądowych, którym próbuje się przypisać charakter „polityczny”. Z tego powodu należy wspomnieć, że przedstawiciele obecnej większości parlamentarnej lub rządu (np. Marszałek Senatu⁶⁴, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶⁵) wskazywali, że w ich ocenie trwający w Sejmie w kwietniu i maju 2018 r. przez 40 dni protest okupacyjny opiekunów i osób z niepełnosprawnościami, nabrał charakteru politycznego. Warto przypomnieć, że jednym z głównych postulatów protestujących było zwiększenie wsparcia finansowego dla osób z niepełnosprawnościami⁶⁶.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że obecnie instytucja niezawisłości sędziowskiej została rozchwiana. Do tej pory orzeczenia wydawane przez sądy administracyjne w sprawach opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami odwoływały się do wartości zawartych w Konstytucji RP. Jak wskazywano w niniejszej opinii Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sposób jednoznacznie krytyczny odnosi się do możliwości przyznawania w obecnym stanie prawnym świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami, a korzystne rozstrzygnięcia dla tej grupy opiekunów wiążą się z konsekwencjami dla finansów publicznych. Z tych względów nie można uznać, aby pewne było, że nie ulegnie zmianie orzecznictwo przychylnie dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami.

8. Wnioski

Mając na uwadze przedstawione argumenty pragniemy sformułować następujące wnioski:

- a) opiekunom osób z niepełnosprawnościami powinno być zagwarantowane wsparcie finansowe, które pozwoli uniknąć ubóstwa rodzinom, w których żyją osoby z niepełnosprawnościami. Zapewnienie pomocy materialnej na odpowiednim poziomie stanowi gwarancję poszanowania godności i autonomii osób z niepełnosprawnościami. Przy czym warunki ubiegania się o świadczenia ze środków publicznych nie mogą być skonstruowane w sposób naruszający zasadę równego traktowania;
- b) w sprawie Łuczkiwicz i inni p. Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka ma możliwość rozwinięcia standardów dotyczących ochrony praw socjalnych osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, w kontekście dostępu do świadczeń społecznych. Gwarancje dla tego typu uprawnień wynikają m.in. z konieczności poszanowania prawa własności oraz zakazu dyskryminacji, mających umocowanie w Konwencji;

⁶¹ Zob. Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 11 grudnia 2018 r. do do ustaw o Sądzie Najwyższym (druk senacki nr 685) oraz o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (druk senacki nr 686), <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/12/HFPC-opiniaKRS-SN-Senat.pdf>; krytyczna opinia Komisji Weneckiej: Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, CDL-AD(2017)031-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e); krytyczna opinia OBWE-ODIHR dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (Rzeczpospolita Polska) (stan na dzień 26 września 2017.), Warszawa 13 listopada 2017 r., Opinia nr: JUD-POL/315/2017 [AIC], dostęp <http://www.osce.org/pl/odihr/357641?download=true>.

⁶² Przykłady takich wypowiedzi: artykuł pt. *Ziobro żąda "dyscyplinarki" dla sędziego, który zwolnił nastoletnią zabójczynię*, <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-ziobro-zada-dyscyplinarki-dla-sedziego-ktory-zwolnil-nastole-nId.2383516> oraz artykuł pt. *Ziobro wnosi o "dyscyplinarkę" dla sędziego, który zwolnił porywacza 12-latki*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1032856.ziobro-dyscyplinarka-sedzia-przedterminowe-zwolnienie-porywacza.html>.

⁶³ W 2017 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odmówił wykorzystania w toku procesu dowodów zgromadzonych w wyniku prowokacji. Sąd uznał, że przepis procedury karnej, który pozwala na wykorzystanie dowodów zgromadzonych w wyniku prowokacji, także nielegalnej, jest nie do pogodzenia z normami konstytucyjnymi oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która gwarantuje m.in. prawo do rzetelnego procesu. Wówczas Wiceminister Sprawiedliwości skomentował, że taka sytuacja otwiera drogę nie tylko do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, ale także karnej, źródło: Łukasz Woźnicki, *TK sparaliżowany przez PiS, sądy stosują wprost konstytucję. Resort Ziobry grozi sędziom*, <http://wyborcza.pl/7,75398,21958019,sad-uniewinnil-skazanych-po-prowokacji-cba-resort-ziobry-grozi.html>

⁶⁴ P. Kościński, *Protest osób niepełnosprawnych w Sejmie. Karczewski: Są symptomy, że się upolitycznił*, <http://wyborcza.pl/7,75398,23339987,protest-w-sejmie-karczewski-mysle-ze-przed-weekendem-dojdzie.html>.

⁶⁵ Artykuł pt. *Rafalska: Protest osób niepełnosprawnych niezwykle się upolitycznił*, <https://www.tvp.info/37294486/polska/rafalska-protest-osob-niepelnosprawnych-niezwykle-sie-upolitycznil/>.

⁶⁶ Informacje o postulatach i przebiegu protestu można znaleźć na stronie: <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/650943>.

- c) przedstawione przez HFPC dane dotyczące praktyki rozpatrywania spraw o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami wskazują na znaczną skalę problemu. Indywidualne rozstrzygnięcia sądów i organów administracji publicznej nie rozwiązują systemowego problemu, jakim jest zróżnicowanie sytuacji niektórych opiekunów osób z niepełnosprawnościami w zakresie otrzymywania wsparcia finansowego od władz publicznych;
- d) zaprezentowane przez HFPC informacje mogą być przydatne dla oceny konieczności wyczerpywania przez Skarżących krajowych środków odwoławczych przed wniesieniem skargi do ETPC. Analiza praktyki orzeczniczej organów i sądów nie pozwala na pewne przyjęcie, że gdyby Skarżący skorzystali z krajowych procedur odwoławczych, to uzyskaliby korzystne rozstrzygnięcia w swoich sprawach. Warto podkreślić, że pozytywne praktyka orzecznicza sądów dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami nie ukształtowała się od razu. Ponadto wobec rozchwiania instytucji niezawisłości sędziowskiej trudno jest przyjąć ponad wszelką wątpliwość, że korzystna linia orzecznicza sądów administracyjnych dla tej grupy opiekunów zostanie utrzymana;
- e) rozstrzygnięcie ETPC w niniejszej sprawie będzie miało istotne znaczenie, nie tylko dla samych Skarżących, ale także dla całej grupy opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami w Polsce, którzy w 2013 r. zostali pozbawieni prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Wyrok Trybunału i zawarte w nim wnioski pozostaną również nie bez znaczenia dla wszystkich opiekunów osób z niepełnosprawnościami w Europie.

Opinia przyjaciela sądu została przygotowana przez apl. adw. Jarosława Jagurę, prawnika w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pod nadzorem adw. Katarzyny Wiśniewskiej, Koordynatorki Programu Spraw Precedensowych oraz dr Piotra Kładocznego, Sekretarza Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka..

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

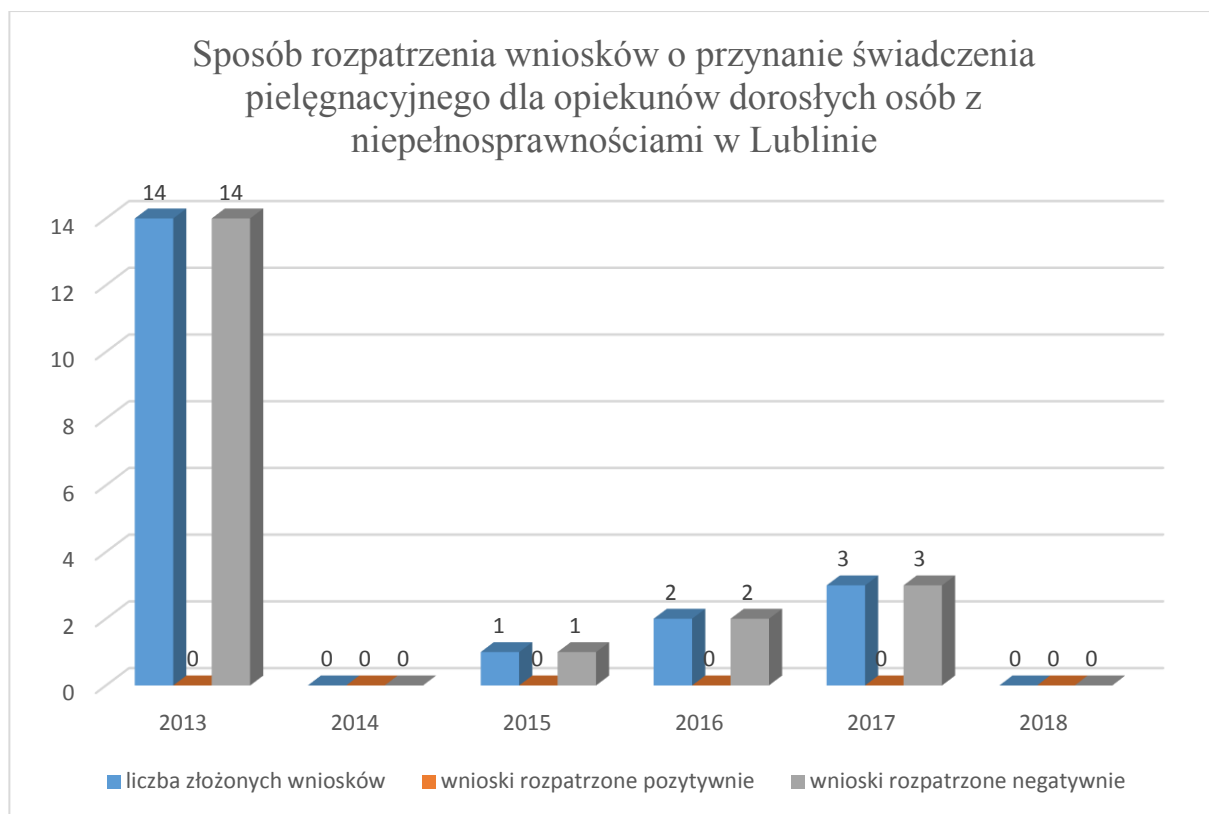
dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu

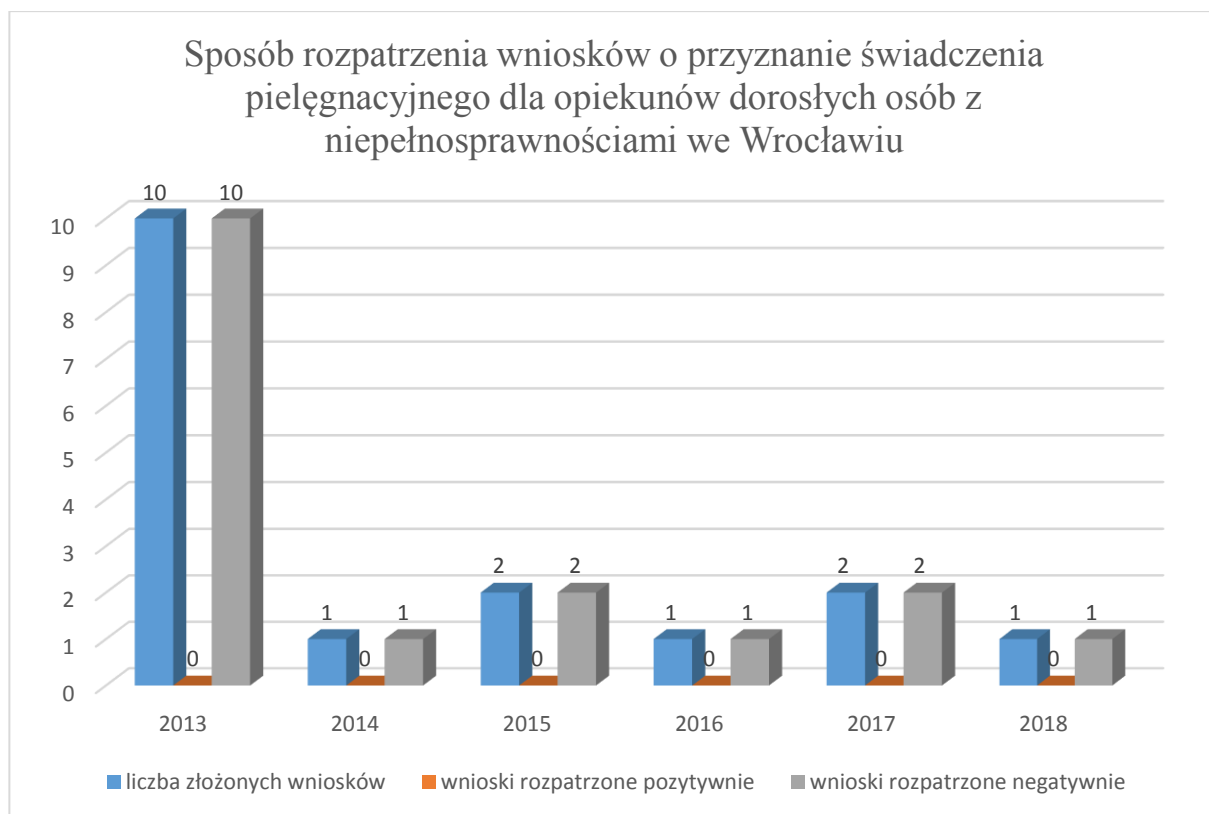
Danuta Przywara

Prezes Zarządu

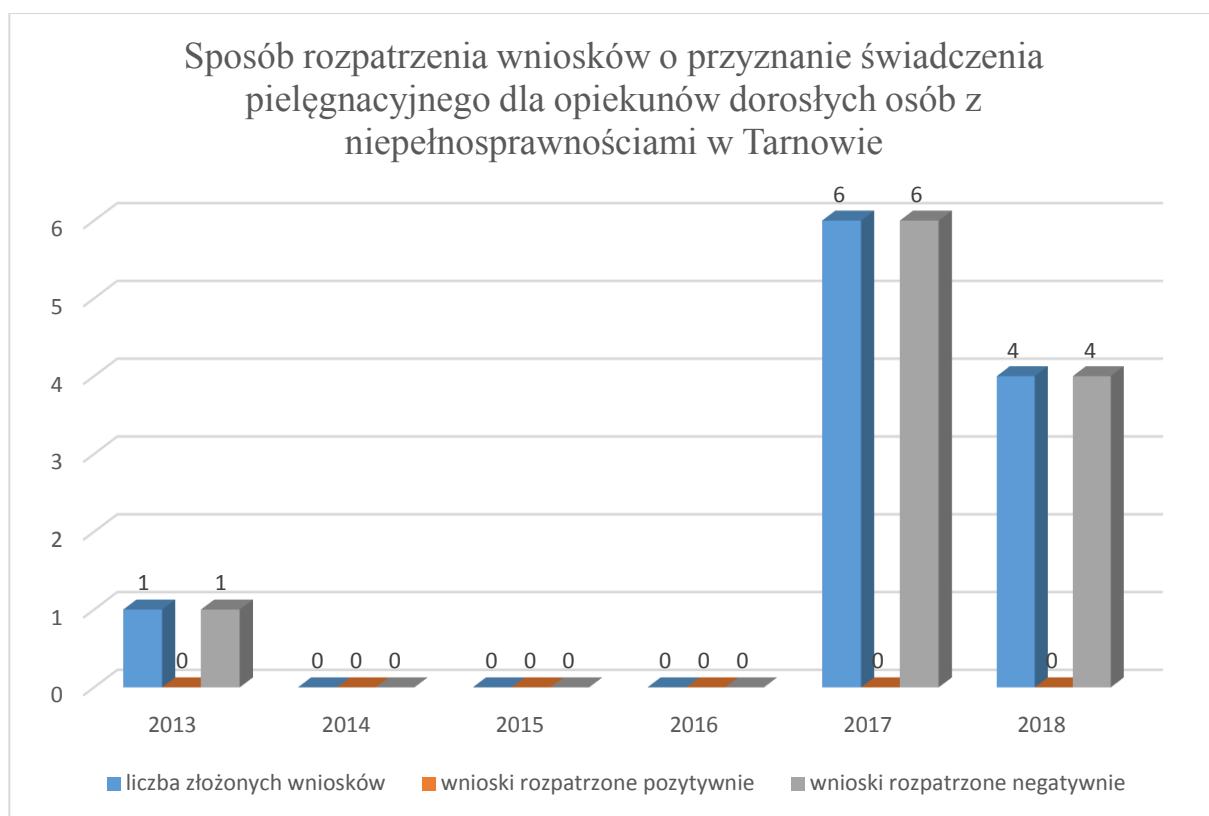
Wykres nr 1



Wykres nr 2



Wykres nr 3



Wykres nr 4



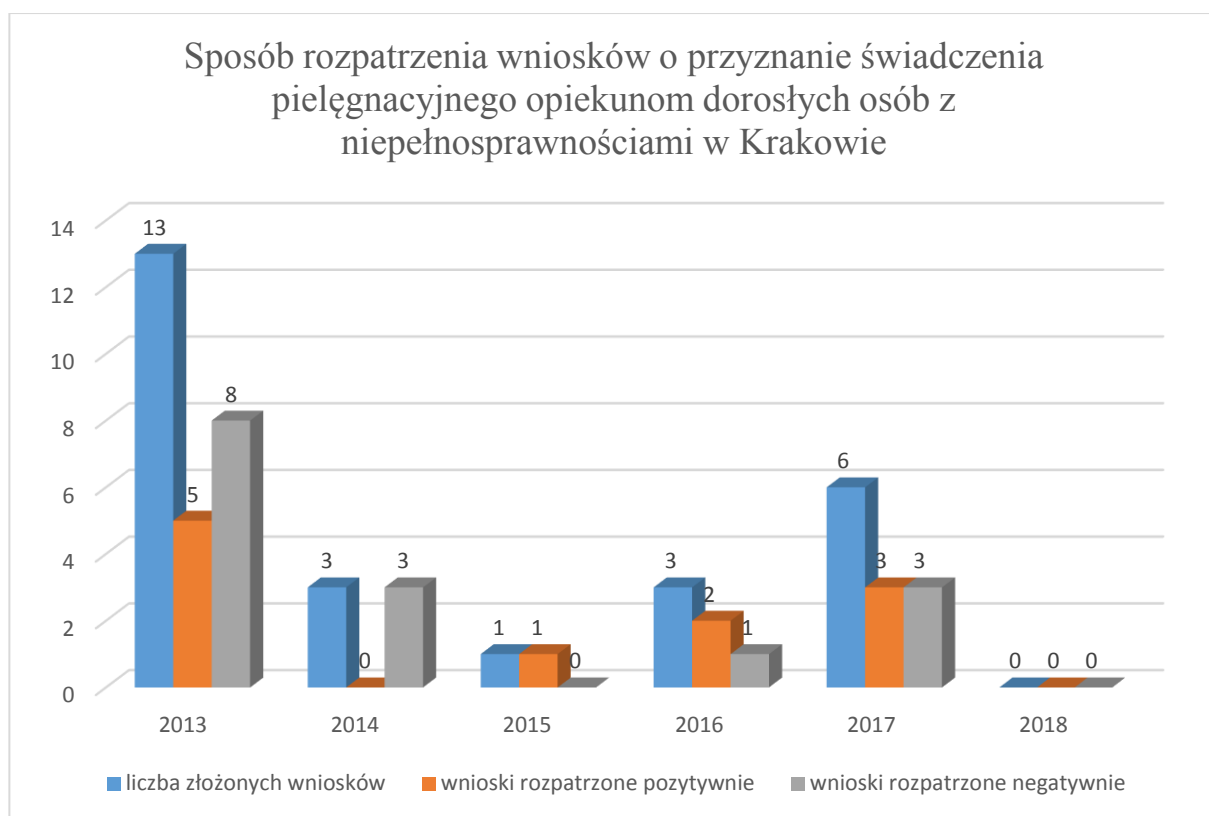
Wykres nr 5



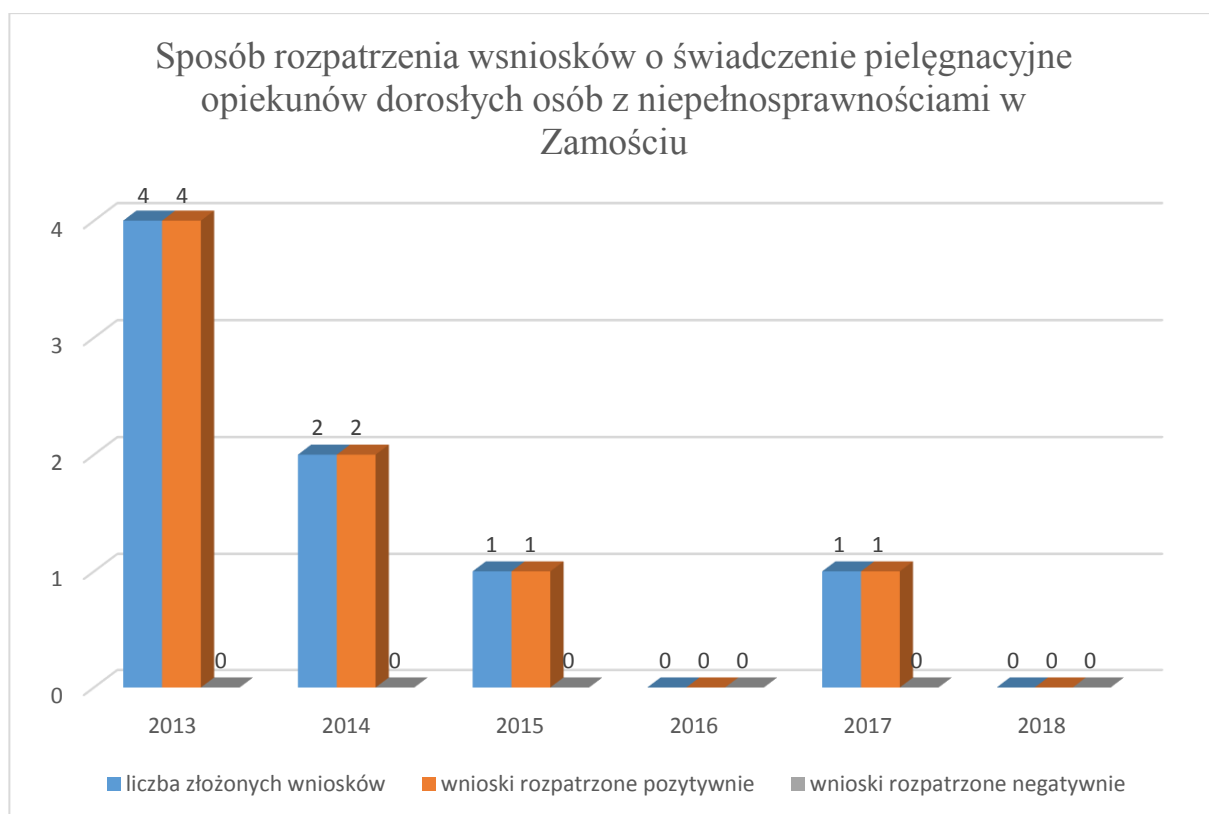
Wykres nr 6



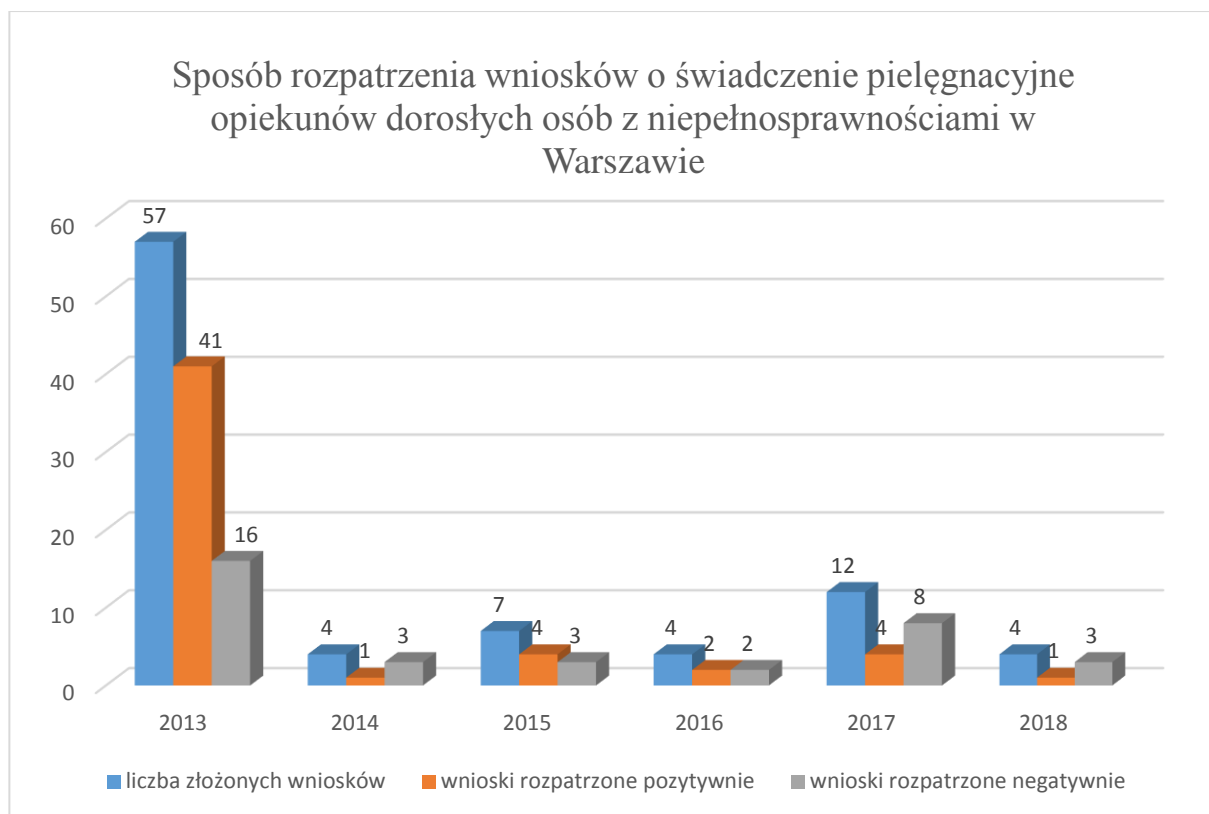
Wykres nr 7



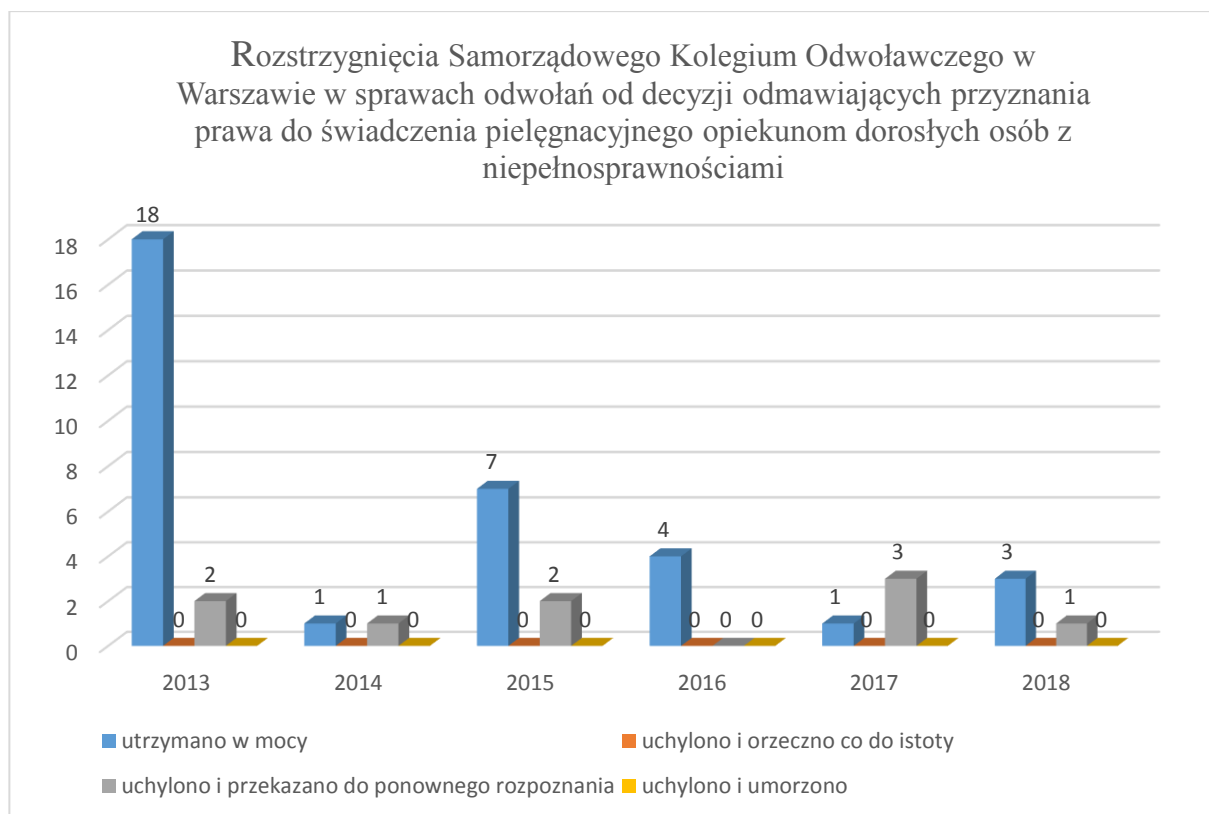
Wykres nr 8



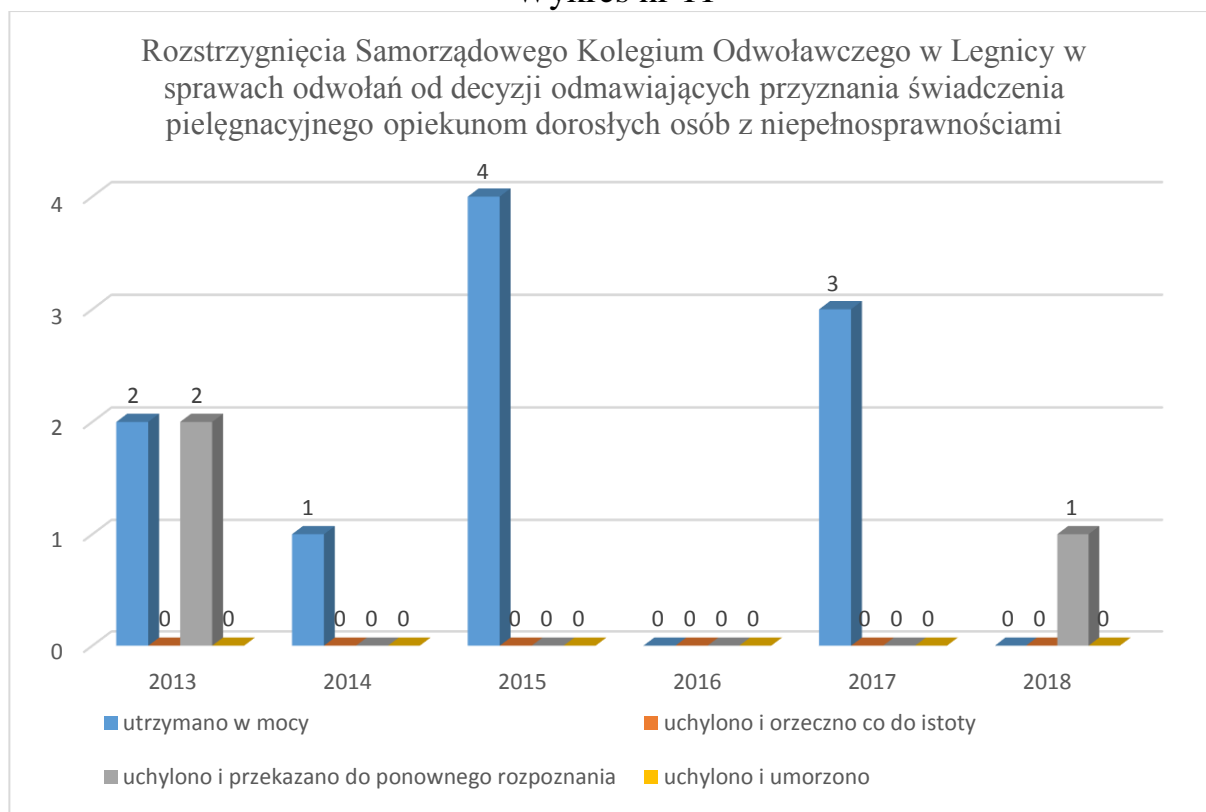
Wykres nr 9



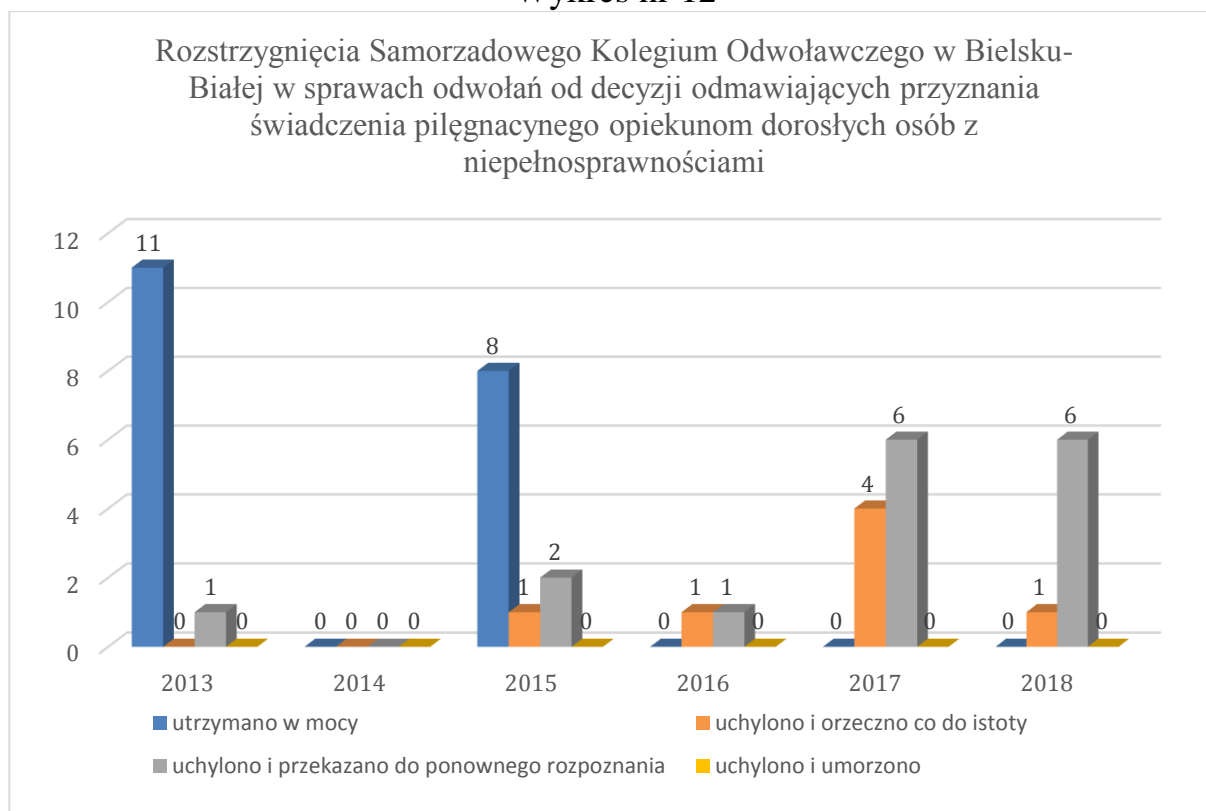
Wykres nr 10



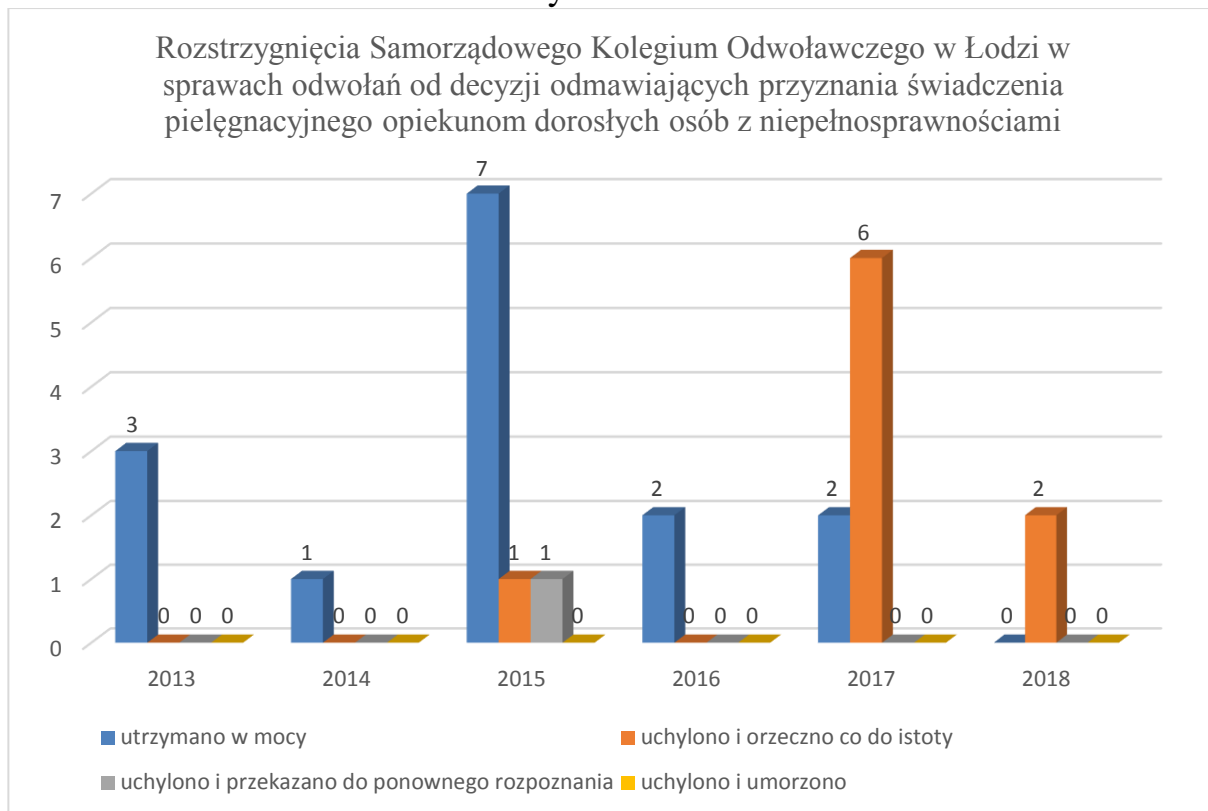
Wykres nr 11



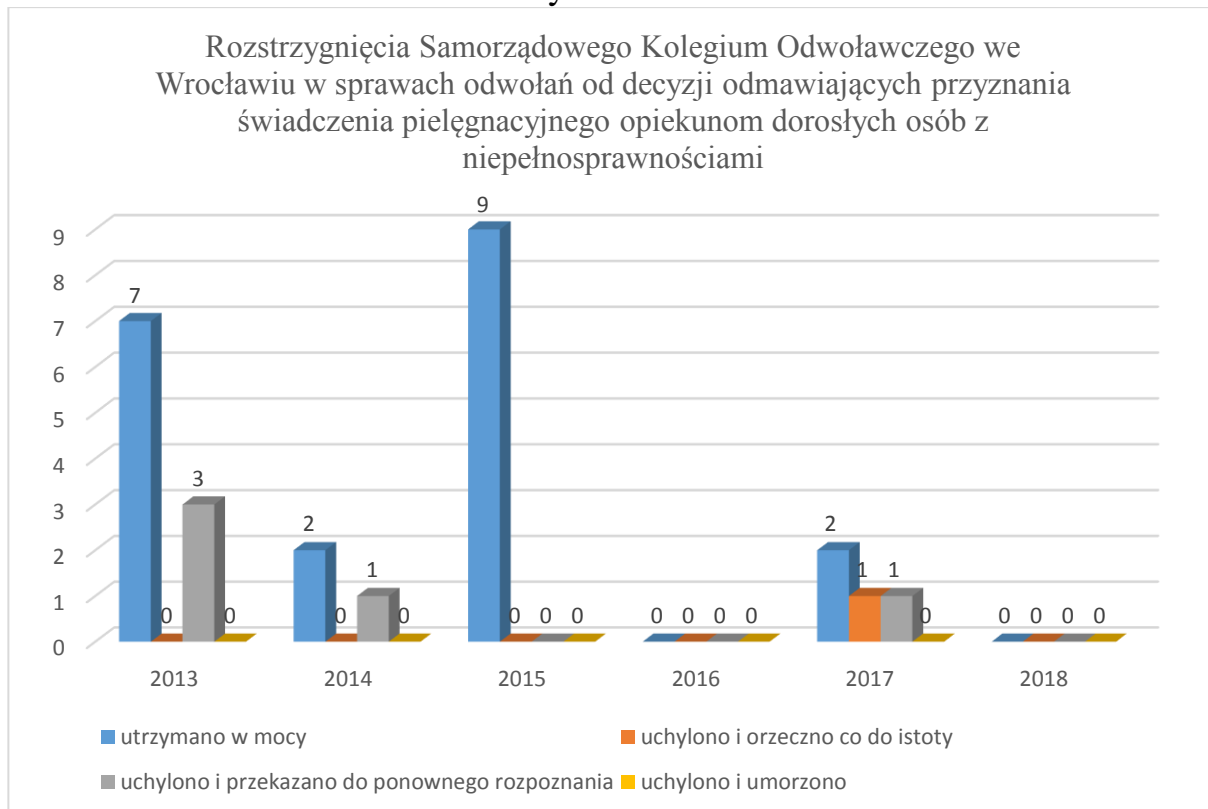
Wykres nr 12



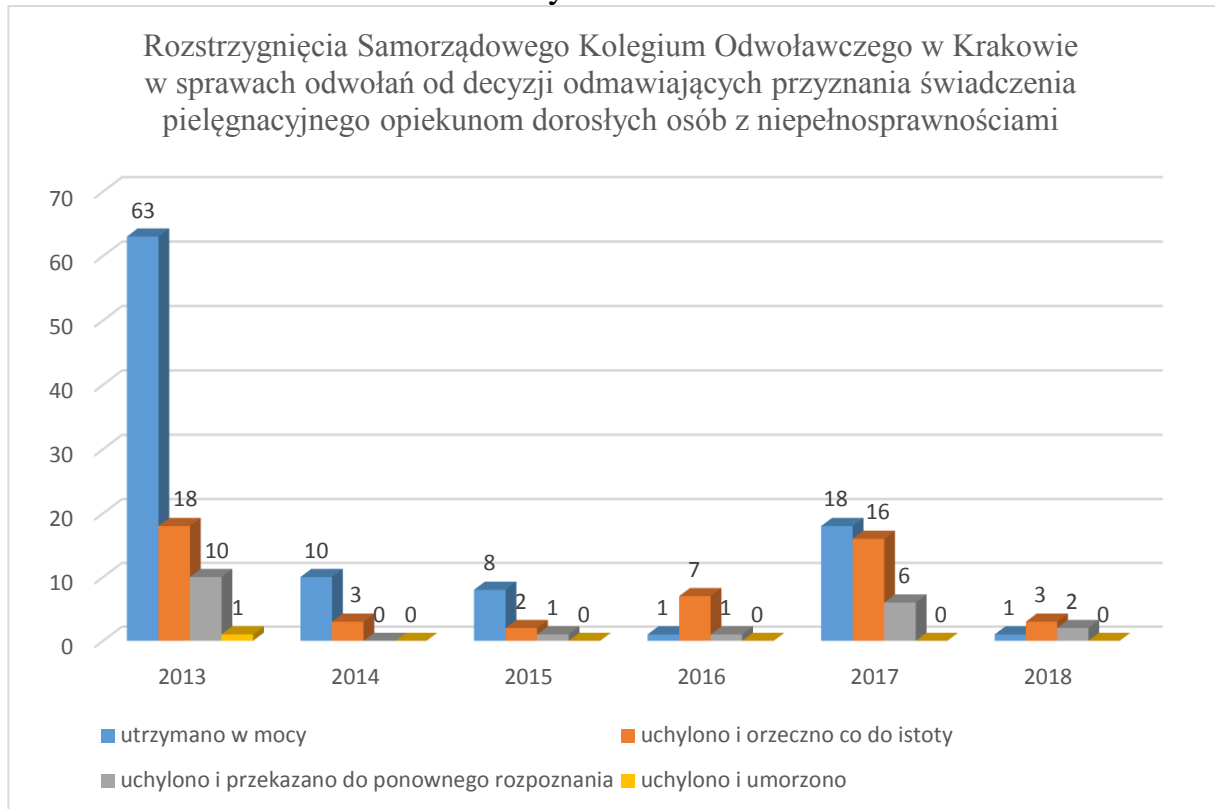
Wykres nr 13



Wykres nr 14



Wykres nr 15



Wykres nr 16

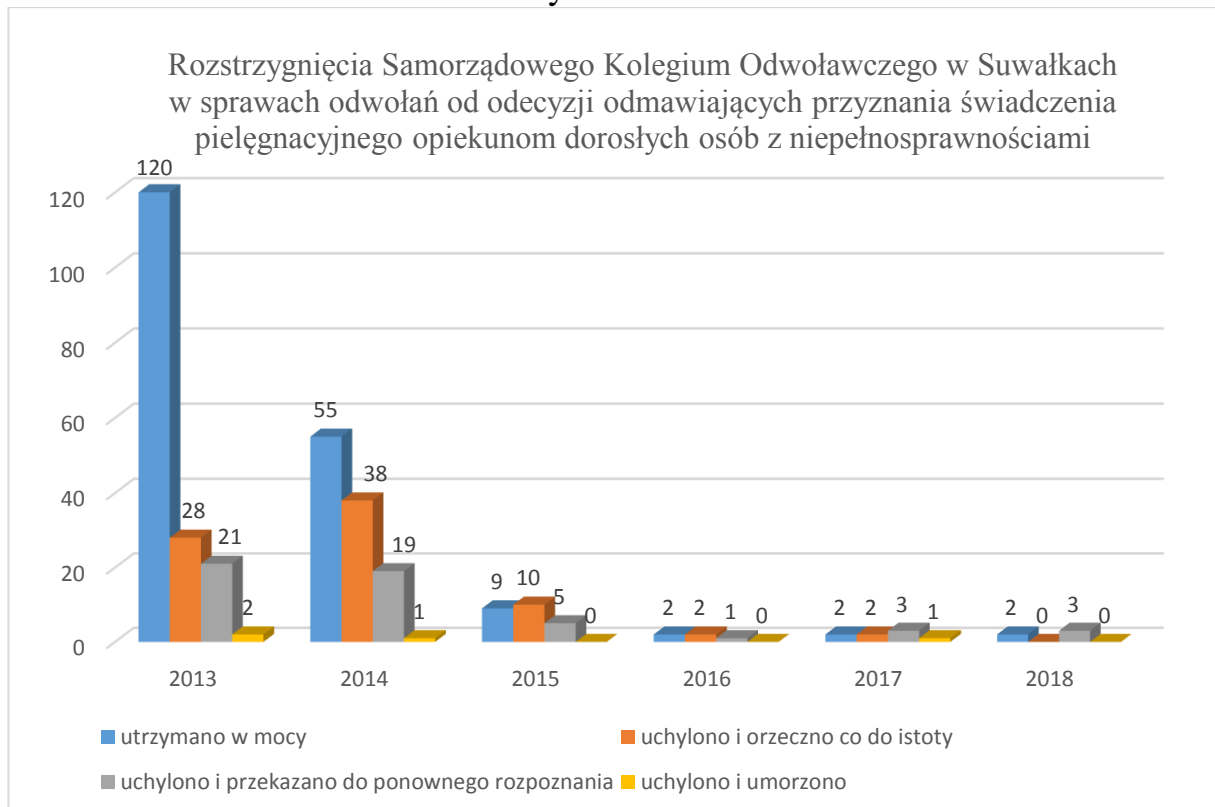


Tabela nr 1. Orzecznictwo⁶⁷ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁶⁸

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	12	0	0	12	26	23	0	3
2014 przed wyrokiem TK	6	0	0	6	7	6	0	1
2014 po wyroku TK	4	0	0	4	2	1	0	1
2015	8	0	5	3	8	4	0	2
2016	9	0	5	4	20	11	2	7
2017	38	0	29	9	18	7	0	11
2018 (I kwartał)	2	1	1	0	2	2	0	0

⁶⁷ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku pismem z dnia 8 czerwca 2018 r., nr IV 050/20/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁶⁸ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 2. Orzecznictwo⁶⁹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁷⁰

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	Bd.	Bd.	0	7	Bd.	Bd.	1	9
2014 przed wyrokiem TK	Bd.	Bd.	0	4	Bd.	Bd.	2	0
2014 po wyroku TK	Bd.	Bd.	1	0	Bd.	Bd.	0	1
2015	Bd.	Bd.	1	1	Bd.	Bd.	1	2
2016	Bd.	Bd.	4	3	Bd.	Bd.	1	0
2017	Bd.	Bd.	2	2	Bd.	Bd.	0	3
2018 (I kwartał)	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.

⁶⁹ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie pismem z dnia 14 czerwca 2018 r., nr WSA.inf.o34-13/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁷⁰ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 3. Orzecznictwo⁷¹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁷²

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	3	0	0	3	26	18	1	7
2014 przed wyrokiem TK	19	0	0	17	6	5	0	1
2014 po wyroku TK			2	0			0	0
2015	3	0	0	3	2	2	0	0
2016	0	0	0	0	1	0	1	0
2017	2	0	0	2	1	1	0	0
2018 (I kwartał)	bd	bd	Bd	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.	Bd.

⁷¹ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku pismem z dnia 26 czerwca 2018 r., nr IS.051.23.2018, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁷² W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 4. Orzecznictwo⁷³ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁷⁴

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	Bd.	Bd.	0	0	Bd.	Bd.	0	1
2014 przed wyrokiem TK	Bd.	Bd.	0	3	Bd.	Bd.	1	0
2014 po wyroku TK	Bd.	Bd.	0	0	Bd.	Bd.	0	2
2015	Bd.	Bd.	4	1	Bd.	Bd.	0	1
2016	Bd.	Bd.	3	0	Bd.	Bd.	0	1
2017	Bd.	Bd.	15	1	Bd.	Bd.	0	0
2018 (I kwartał)	Bd.	Bd.	5	0	Bd.	Bd.	0	0

⁷³ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie pismem z dnia 25 czerwca 2018 r., nr Inf.IV.091/20/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁷⁴ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 5. Orzecznictwo⁷⁵ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁷⁶

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	5	0	0	5	23	12	3	8
2014 przed wyrokiem TK	5	0	0	2	3	0	0	3
2014 po wyroku TK			1	2			0	0
2015	32	0	25	7	10	3	0	7
2016	0	0	0	0	1	1	0	0
2017	0	0	0	0	0	0	0	0
2018 (I kwartał)	0	0	0	0	0	0	0	0

⁷⁵ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach pismem z dnia 21 czerwca 2018 r., nr WIS/044/9/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁷⁶ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 6. Orzecznictwo⁷⁷ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁷⁸

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	16	0	0	16	50	36	1	13
2014 przed wyrokiem TK	9	0	0	7	14	6	1	5
2014 po wyroku TK			2	0			2	0
2015	11	0	6	5	9	4	1	4
2016	3	0	2	1	4	2	0	2
2017	2	0	1	1	9	5	0	4
2018 (I kwartał)	Bd.	Bd.	0	1	Bd.	Bd.	0	0

⁷⁷ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pismem z dnia 3 lipca 2018 r., nr WIS-0451/106/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane

⁷⁸ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 7. Orzecznictwo⁷⁹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁸⁰

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	0	Bd.	Bd.	Bd.	0	Bd.	Bd.	Bd.
2014 przed wyrokiem TK	0	Bd.	Bd.	Bd.	0	Bd.	Bd.	Bd.
2014 po wyroku TK		Bd.	Bd.	Bd.		Bd.	Bd.	Bd.
2015	1	Bd.	Bd.	Bd.	3	Bd.	Bd.	Bd.
2016	1	Bd.	Bd.	Bd.	0	Bd.	Bd.	Bd.
2017	4	Bd.	Bd.	Bd.	0	Bd.	Bd.	Bd.
2018 (I kwartał)	0	Bd.	Bd.	Bd.	0	Bd.	Bd.	Bd.

⁷⁹ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi pismem z dnia 11 czerwca 2018 r., nr Inf.IV-0402/11/08.

⁸⁰ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Tabela nr 8. Orzecznictwo⁸¹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁸²

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	Bd.	Bd.	0	0	Bd.	Bd.	0	0
2014 przed wyrokiem TK	Bd.	Bd.	0	0	Bd.	Bd.	0	0
2014 po wyroku TK	Bd.	Bd.	1	0	Bd.	Bd.	0	0
2015	Bd.	Bd.	3*	0	Bd.	Bd.	0	0
2016	Bd.	Bd.	4	0	Bd.	Bd.	0	0
2017	Bd.	Bd.	4	0	Bd.	Bd.	0	0
2018 (I kwartał)	Bd.	Bd.	7	2	Bd.	Bd.	0	1

* w tym jedna skarga złożona w 2013 r. WSA w Rzeszowie zwiesił postępowanie ze względu na toczące się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 38/13. Wyrok ostatecznie został wydany w 2015 r.

⁸¹ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie pismem z dnia 20 sierpnia 2018 r., nr W/JS-70/11/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane.

⁸² W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Tabela nr 9. Orzecznictwo⁸³ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁸⁴

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	1	0	0	1	1	0	0	
2014 przed wyrokiem TK	0	0	0	0	0	0	0	
2014 po wyroku TK		0	0		0	0		
2015	1	0	1	0	0	0	0	
2016	0	0	0	0	0	0	0	
2017	0	0	0	0	0	0	0	
2018 (I kwartał)	0	0	0	0	0	0	0	

⁸³ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim pismem z dnia 20 sierpnia 2018 r., nr III/WIS-72-18/18, oraz na podstawie analizy treści orzeczeń zamieszczonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>), których sygnatury zostały wskazane.

⁸⁴ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Tabela nr 10. Orzecznictwo⁸⁵ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawach ze skarg na decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych utrzymujących w mocy decyzje odmawiające ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnościami⁸⁶

rok	skargi uwzględnione				skargi oddalone			
	ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym		ogółem	orzeczenie bez uzasadnienia	w tym	
			orzeczenia z uzasadnieniem				orzeczenia z uzasadnieniem	
			uwzględnione w zw. z pominięciem art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	uwzględnione z innych przyczyn			oddalone tylko w zw. z art. 17 ust. 1 b ustawy o świadczeniach rodzinnych	oddalone z innych przyczyn
2013	6	Bd.	Bd.	Bd.	26	Bd.	Bd.	Bd.
2014 przed wyrokiem TK	3	Bd.	Bd.	Bd.	6	Bd.	Bd.	Bd.
2014 po wyroku TK		Bd.	Bd.	Bd.		Bd.	Bd.	Bd.
2015	7	Bd.	Bd.	Bd.	5	Bd.	Bd.	Bd.
2016	4	Bd.	Bd.	Bd.	1	Bd.	Bd.	Bd.
2017	7	Bd.	Bd.	Bd.	4	Bd.	Bd.	Bd.
2018 (I kwartał)	3	Bd.	Bd.	Bd.	2	Bd.	Bd.	Bd.

⁸⁵ Opracowano na podstawie danych udostępnionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu pismem z dnia 13 lipca 2018 r., nr WIS-044-25/18.

⁸⁶ W tabeli pominięto takie rozstrzygnięcia sądu jak: umorzenie postępowania, odrzucenie skargi, ponieważ nie mają znaczenia dla analizy głównego problemu, wokół którego koncentruje się opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka