



III.7064.103.2018.JA

**Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej**

za pośrednictwem
Wojewody Pomorskiego
Pomorski Urząd Wojewódzki
Wydział Finansów i Budżetu
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

Strony: 1. Miasto Sopot

repr. przez Prezydenta Miasta Sopot
Urząd Miasta
ul. T. Kościuszki 25/27, 81-704 Sopot

2. Rzecznik Praw Obywatelskich
REGON: 012093073

Organ administracji: Wojewoda Pomorski

Pomorski Urząd Wojewódzki
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk

nr sprawy: FB-VIII.3111.3.2020.BSP

ODWOŁANIE

od decyzji Wojewody Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie:
FB-III.3111.3.2020.BSP doręczonej Rzecznikowi Praw Obywatelskich dnia 17 maja 2021 r.

1. Na podstawie art. 127 § 1 i art. 129 w zw. z art. 183 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: K.p.a.) w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) **wnoszę** odwołanie od decyzji wydanej przez Wojewodę Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. Nr FB-VIII.3111.3.2020.BSP w sprawie określenia dla Miasta Sopotu kwoty zaległości do zwrotu z tytułu wykorzystania

niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej przekazanej z budżetu państwa w latach 2014-2018 na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych w wysokości 2 489 690,13 zł (słownie: dwa miliony czterysta osiemdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset dziewięćdziesiąt złotych trzynaście groszy) wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych od poszczególnych dni przekazania transzy miesięcznych w okresie od 1 listopada 2014 r. do 30 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty.

2. Zaskarżonej decyzji **zarzucam naruszenie prawa materialnego** mającego wpływ na wynik sprawy, tj. art. 169 ust. 6, ust. 1 pkt 1, ust. 4, ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: u.o.f.p.) w zw. z art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm., dalej: u.o.ś.r.) poprzez błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie z uwagi na bezpodstawne przyjęcie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1443), nie wywołał skutków prawnych, a przez to wadliwe uznanie, że doszło do wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej na realizację zadań dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych w kwocie 2 489 690,13 zł, wypłaconej w postaci świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała po przekroczeniu wieku określonego w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r.
3. Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. **wnoszę** o uchylenie w całości decyzji wydanej przez Wojewodę Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. i umorzenie w całości postępowania I instancji.

UZASADNIENIE

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pismem z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak DSR-IV.074.12.2018.GJ wystąpiło do Wojewody Pomorskiego o dokonanie kontroli postępowań administracyjnych prowadzonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie (dalej: M.O.P.S.) w zakresie prawidłowości ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu odpowiednio 18. lub 25. roku życia oraz prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację ww. zadania zleconego zgodnie z przeznaczeniem. Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniach od 27 kwietnia do 11 maja 2018 r. dokonali kontroli działań M.O.P.S. we wskazanym zakresie.

Podczas czynności kontrolnych ustalono, iż w okresie od listopada 2014 r. do dnia zakończenia kontroli M.O.P.S. wydał 41 decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała po

przekroczeniu wieku wskazanego w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., na podstawie których wypłacono 1081 świadczeń pielęgnacyjnych na łączną kwotę 1 408 430,26 zł. Podstawą prawną rozstrzygnięć był art. 17 u.o.ś.r. z pominięciem art. 17 ust.1b u.o.ś.r., który uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece. Zdaniem M.O.P.S. po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, który orzekł, iż art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., 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, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, zakwestionowany przez Trybunał przepis nie może stanowić podstawy decyzji. Uzasadniając wydane decyzje M.O.P.S. podkreślał, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Kontrolerzy uznali, że przyznawanie i wypłata świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu odpowiednio 18. lub 25. roku życia w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej, jest działaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami prawa. Uzasadniając zajęte stanowisko wskazali na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., w którym Trybunał stwierdził, że skutkiem wejścia w życie wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie prawa do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. Zdaniem osób kontrolujących Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, jaki model ustalania świadczeń dla opiekunów należy przyjąć, przy czym wyraźnie zaznaczył, że wykonanie wyroku należy wyłącznie do ustawodawcy, który powinien tego dokonać w celu przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP, z uwzględnieniem poprawnie nabytych praw osób, które korzystają obecnie ze świadczeń oraz możliwościami finansowania świadczeń z budżetu państwa. Tak wyrażone stanowisko jest zgodne z oceną skutków prawnych wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego prezentowaną przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Wobec dokonanych ustaleń, iż 1081 świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością została wypłacona bez podstawy prawnej, zespół kontrolny ustalił kwotę nienależnie wypłaconych środków kierując się zasadą lojalności państwa wobec obywateli oraz zaufania obywatela do stanowionego przez państwo prawa. Przyjął, że opiekunowie, którym zostały wypłacone nienależne świadczenia pielęgnacyjne, mogli być uprawnieni do otrzymywania specjalnego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 16a u.o.ś.r. lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekuna (Dz. U. z 2017 r. poz. 2092 ze zm.) w wysokości 520,00 zł miesięcznie. W konsekwencji kwota nienależnie wypłaconych

świadczeń pielęgnacyjnych w wysokości 1 408 430,26 zł została pomniejszona o potencjalną wartość przysługujących świadczeń opiekuńczych. Ostatecznie uznano, że nienależnie wypłacono świadczenia w wysokości 846 310,26 zł.

Wojewoda Pomorski w dniu 10 stycznia 2019 r. skierował do Prezydenta Miasta Sopot wystąpienie pokontrolne, w którym – w zaleceniach pokontrolnych – na podstawie art. 169 ust. 1 pkt 2 u.o.f.p. – wezwał do zwrotu dotacji w wysokości 846 310,26 zł. wraz z odsetkami w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Z uwagi na brak zwrotu żądanej kwoty Wojewoda Pomorski wydał w dniu 10 lipca 2019 r. decyzję Nr 1/2019 znak: FB-I.3111.37.2019.DJ w sprawie określenia kwoty zaległości przypadających do zwrotu, powstałych z tytułu pobrania przez Miasto Sopot w latach 2014-2018 w nadmiernej wysokości dotacji celowej z budżetu państwa, na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wypłat świadczeń pielęgnacyjnych, w wysokości 846 310,26 zł wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 14 stycznia 2019 r. do dnia zapłaty. Rozstrzygnięcie to wydał w oparciu o art. 169 ust. 6 u.o.f.p.

Od decyzji z dnia 10 lipca 2019 r. Prezydent Miasta Sopot wniósł odwołanie do Ministra Finansów. Nie zgadzając się z ustaleniami, iż dotacja celowa na wykonywanie zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego wypłacania świadczeń pielęgnacyjnych w latach 2014 - 2018 została pobrana w nadmiernej wysokości wniósł o jej uchylenie. Kwestionując prawidłowość i zasadność wydanego rozstrzygnięcia wskazał, iż doszło do naruszenia art. 190 ust. 1 oraz ust. 3, art. 2, art. 7, art. 8 i art. 32 ust. Konstytucji RP, przepisów prawa materialnego - art 17 ust. 1b u.o.ś.r. oraz art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust.4 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 u.o.f.p. oraz przepisów postępowania - art. 6 oraz art. 16 § 1 K.p.a.

Pismem procesowym z dnia 7 października 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu z odwołania od decyzji Wojewody Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 r. wnosząc o uchylenie decyzji i umorzenie postępowania.

Po rozpoznaniu odwołania działający z upoważnienia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju Radca Ministra w Departamencie Finansowania Sfery Budżetowej w Ministerstwie Finansów wydał decyzję z dnia 31 października 2019 r. Nr FS12.4144.62.2019 o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Wojewodę Pomorskiego.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż dokonując rozstrzygnięcia sprawy Wojewoda przekroczył granice wszczętego postępowania. Wszczynając postępowanie ograniczono bowiem jego zakres wyłącznie do oceny prawidłowości rozliczenia dotacji przyznanej w roku 2018 i na ten rok budżetowy. Decyzja Wojewody nie jest spójna z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a., gdyż odwołano się wyłącznie do wyników kontroli przeprowadzonej w M.O.P.S. w Sopocie w zakresie poprawności postępowań administracyjnych dotyczących ustalania prawa do świadczeń pielęgnacyjnych i stanowiska organu kontrolnego. Postępowanie

kontrolne i postępowanie administracyjne stanowią dwa różne postępowania, a procedujący w trybie art. 169 ust. 6 u.o.f.p. organ I instancji zobowiązany jest prowadzić postępowanie niezależne, w pełnym zakresie, zgodnie z obowiązującym prawem. W uzasadnieniu decyzji Wojewody nie powołano przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, nie przedstawiono też wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji. Nie dokonano właściwego skonfrontowania okoliczności stanu faktycznego z hipotezą powołanej (wyłącznie) w sentencji decyzji Wojewody normy prawnej, nie poddano tego stanu ocenie prawnej na podstawie jej treści. Nie uzasadniono wreszcie przesłanek, z powodu których uznano, że w sprawie mamy do czynienia z dotacją pobraną w nadmiernej wysokości.

W dalszej części uzasadnienia wskazano, iż dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (art. 169 ust. 2 u.o.f.p.). O dotacji pobranej w nadmiernej wysokości można mówić wyłącznie w przypadku stwierdzenia nadwyżki w przekazanych środkach. Co do zasady zarzutu pobrania dotacji w nadmiernej wysokości nie można łączyć z zarzutem podważenia merytorycznej prawidłowości dokonanego z dotacji wydatku. Jak wynika z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w przypadku dotacji celowych pobranych w nadmiernej wysokości, chodzi wyłącznie o zakwestionowanie ich wysokości nie zaś generalnie merytorycznej zasadności (i celu) przyznania dotacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2013 r. sygn. akt V SA/Wa 2517/12). Niezrozumiałe jest przy tym stanowisko przedstawione w uzasadnieniu decyzji Wojewody dotyczące objęcia zakresem przedmiotowym postępowania kwestii uprawnień do otrzymywania specjalnego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 16a u.o.ś.r.

Ponadto przekazane przez Wojewodę do Ministerstwa Finansów akta nie zawierają pełnego materiału dowodowego dotyczącego przyznanych dotacji i ich rozliczenia, decyzji Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie przyznających świadczenia, orzeczeń sądowych etc. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika dokładnie, na jakiej podstawie określono kwotę dotacji przypadającą do zwrotu do budżetu państwa. Odwołanie się w tym zakresie do (niezweryfikowanych w toku postępowania administracyjnego) danych uzyskanych w wyniku przeprowadzonej kontroli, jest niewystarczające.

W ocenie Ministra sprawa powinna zostać poddana ponownej analizie przez organ I instancji. W toku postępowania Wojewoda powinien zgromadzić pełny materiał dowodowy mający znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i dokonać wszechstronnego jej rozpatrzenia. W przypadku wydania decyzji w trybie art. 169 ust. 6 u.o.f.p. przyczyny podjętego rozstrzygnięcia powinny jednoznacznie wynikać z uzasadnienia decyzji zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a. oraz przepisami u.o.f.p.

Wojewoda Pomorski po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydał decyzję z dnia 30 kwietnia 2021 r. Nr FB-VIII.3111.3.2020.BSP w sprawie określenia dla Miasta Sopotu

kwoty zaległości do zwrotu z tytułu wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej przekazanej z budżetu państwa w latach 2014-2018 na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących świadczeń pielęgnacyjnych w wysokości 2 489 690,13 zł wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych od poszczególnych dni przekazania transzy miesięcznych w okresie od 1 listopada 2014 r. do 30 kwietnia 2018 r. do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu decyzji Wojewoda wskazał, iż w związku z koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego dokonano kolejnej kontroli w M.O.P.S. w Sopocie w dniach 14-29 stycznia i 6-10 lutego 2020 r., która wykazała, iż Prezydent Miasta Sopotu wydał od dnia 1 listopada 2014 r. do 30 kwietnia 2018 r. 73 decyzje, na mocy których opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po przekroczeniu wieku określonego w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wojewoda przywołał przepisy u.o.ś.r. odnoszące się do świadczenia pielęgnacyjnego i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. i wskazał, że w uzasadnieniu do wyroku Trybunał wyjaśnił jego zakresowość; przedstawił sposób rozumowania prowadzący do obowiązującej treści wyroku, a także określił jego skutki. Co prawda nie zawarł wspomnianych skutków bezpośrednio w sentencji orzeczenia, a co za tym idzie, nie użył „argumentu mocy powszechnie obowiązujących orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, jednakże „siła rozumowania”, a w niej określenie skutków wyroku, zawarta w uzasadnieniu jest kluczowa w zrozumieniu i właściwym respektowaniu treści orzeczenia przy rozpatrywaniu indywidualnych spraw przez organy administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca formułując przepisy zawarte w art. 17 ust. 1, ust. 1a, a szczególnie ust. 1b, miał na celu „takie ukształtowanie przesłanek przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby przysługiwało ono rodzicom dzieci niepełnosprawnych, którzy rzeczywiście sprawują nad nimi opiekę”. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że o to świadczenie może ubiegać się również opiekun osoby dorosłej, mając jednak w domyśle nadal rodzica osoby dorosłej, czego dowodem jest opisana w uzasadnieniu do wyroku przykładowa sytuacja, w świetle przepisów ustawy przed wejściem w życie wyroku, rodzica opiekującego się dorosłym dzieckiem, którego niepełnosprawność powstała w dzieciństwie i rodzica dorosłego dziecka, którego niepełnosprawność powstała, kiedy stał się już dorosłym.

Trybunał Konstytucyjny wydając orzeczenie w takim kształcie, w jakim weszło ono w życie, miał świadomość usunięcia bariery wiekowej, jaką niewątpliwie jest moment powstania niepełnosprawności osoby dorosłej, i poszerzenie kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. Dlatego też zaznaczył w uzasadnieniu, iż z dniem wejścia w życie przedmiotowy wyrok nie spowoduje uchylecia art. 17 ust. 1b ustawy, nie będzie również podstawą do uchylecia decyzji, które przyznały świadczenia opiekunom dorosłych

osób niepełnosprawnych, które w momencie złożenia wniosku były już osobami dorosłymi, ale ich niepełnosprawność powstała w wieku określonym w zaskarżonym przepisie, jak również „nie wykreuje prawa” do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli ich niepełnosprawność nie powstała w dzieciństwie. Jednocześnie zobowiązał ustawodawcę do poprawienia stanu prawnego we wskazanym w wyroku zakresie „bez zbędnej zwłoki” - mając na uwadze „skutki rozstrzygnięć podejmowanych” po wejściu w życie przedmiotowego wyroku, podkreślając, że ustawodawca „powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną” opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych i że istotnym kryterium przyznawania świadczeń powinna być w każdym wypadku ocena ich faktycznej sytuacji finansowej.

W dalszej części uzasadnienia decyzji wskazano, iż w toku postępowania administracyjnego dokonano analizy zebranego materiału dowodowego, jakim jest dokumentacja dotycząca 73 decyzji wydanych przez Prezydenta Miasta Sopotu w okresie od 1 listopada 2014 r. do 30 kwietnia 2018 r., w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą prawną do wydania 69 spośród badanych decyzji był art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. W 4 decyzjach jako podstawę prawną przywołano art. 17 ust. 1 pkt 1. Przy czym w 3 decyzjach przywołano błędną podstawę prawną, zaś w 8 podstawą prawną była częściowo błędna. Badając przedmiotowe dokumenty, stwierdzono, iż do wszystkich wniosków przedstawiono orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. W 69 orzeczeniach zawarto informację, iż niepełnosprawność powstała w wieku geriatrycznym lub nie można ustalić od kiedy istnieje. W 2 orzeczeniach podano informację, iż niepełnosprawność datuje się odpowiednio od 19 roku i 22 roku życia, przy czym obie osoby niepełnosprawne nie kontynuowały nauki w szkole lub na wyższej uczelni w okresie powstania niepełnosprawności. W 70 sprawach opiekunowie wnioskujący o świadczenie byli dziećmi osób niepełnosprawnych, na których ciążył obowiązek alimentacyjny w związku z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. W 3 sprawach opiekunami były matki niepełnosprawnych dorosłych osób. We wszystkich dokumentach znajdują się oświadczenia opiekunów, że nie są zatrudnieni i nie podejmują pracy zarobkowej, nie są zarejestrowani w urzędzie pracy, nie pobierają emerytury ani renty.

Wojewoda Pomorski przeanalizował również inne dokumenty przedłożone przez Stronę, w tym: opinie prawne oraz orzeczenia sądowe w sprawach indywidualnych nie dotyczących badanych przez wojewodę pomorskiego w toku postępowania kontrolnego i administracyjnego decyzji, a także wyjaśnienia złożone przez Stronę podczas obu kontroli. Jednakże nie zostały one uwzględnione, gdyż nie posiadają one mocy dowodowej w niniejszej sprawie.

W latach objętych kontrolą Wojewoda Pomorski przekazał miastu Sopot dotacje celowe na wypłaty świadczeń rodzinnych, w tym świadczeń pielęgnacyjnych i składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz ubezpieczenia zdrowotne od tych świadczeń, a także

wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Dotacje powinny być wydatkowane na cele, na które je przyznano, zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi sposób ich dysponowania, na podstawie indywidualnych decyzji wydanych na rzecz właściwie zakwalifikowanych osób uprawnionych, na czas ich uprawnienia.

W związku z dokonаныmi przez Wojewodę Pomorskiego ustaleniami w trakcie niniejszego postępowania administracyjnego, a także postępowań kontrolnych, Wojewoda stwierdził, iż wydanie przez Prezydenta Miasta Sopotu decyzji, na mocy których opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po przekroczeniu wieku określonego w art. 17 ust. 1 b u.o.ś.r. uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, było niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. A zatem wypłata świadczeń na ich podstawie była niezgodna z przeznaczeniem dotacji celowej z budżetu państwa.

W trakcie kontroli Wojewody Pomorskiego przeprowadzonej w dniach 14-29 stycznia oraz 6-10 lutego 2020 r. ustalono kwotę świadczeń pielęgnacyjnych wypłaconych w badanym okresie na podstawie przedmiotowych decyzji w wysokości: 1 978 081,68 zł, w tym: w 2014 r. 36 800,00 zł, w 2015 r. 423 920,00 zł, w 2016 r. 592 373,81 zł, w 2017 r. 678 107,07 zł, w 2018 r. 246 880,80 zł. Dodatkowo stwierdzono, iż w ewidencji księgowej prowadzonej przez M.O.P.S. w Sopocie odnotowane zostały kwoty zwrotów z tytułu nienależnie pobranych świadczeń pielęgnacyjnych przyznanych na podstawie przedmiotowych decyzji w badanym okresie w łącznej wysokości 8 848,80 zł. Zwroty te były następstwem decyzji uchylających, wydanych w wyniku utraty prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez świadczeniobiorców.

Ponadto ustalono, iż na podstawie art. 6 ust. 2 a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.) oraz art. 66 ust. 1 pkt 28a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.) od wyżej wypłaconych świadczeń pielęgnacyjnych Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie odprowadził składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz ubezpieczenia zdrowotne w łącznej kwocie: 520 457,25 zł.

Ostatecznie Wojewoda Pomorski określił, iż kwota środków z dotacji celowej budżetu państwa wypłaconych przez Miasto Sopot w okresie od 1 listopada 2014 r. do 30 kwietnia 2018 r. na podstawie decyzji przyznających świadczenia pielęgnacyjne w wyniku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. wynosi 2 489 690,13 zł, a decyzja określająca kwotę do zwrotu z tytułu wykorzystania części dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem stała się konieczna.

Decyzja Wojewody Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. została doręczona Rzecznikowi Praw Obywatelskich dnia 17 maja 2021 r., co potwierdza dochowanie przez Rzecznika terminu do wniesienia niniejszego odwołania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez Wojewodę Pomorskiego w decyzji z dnia 30 kwietnia 2021 r. dotyczącym uznania, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/1 doszło do wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej w kwocie 2 489 690,13 zł przekazanej Miastu Sopot na realizację świadczeń pielęgnacyjnych. Wojewoda wydał wskazaną decyzję z naruszeniem przepisów prawa materialnego tj. art. 169 ust. 6, ust. 1 pkt 1, ust. 4, ust. 5 pkt 1 u.o.f.p. w zw. z art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. polegającym na dokonaniu błędnej wykładni i niezasadnym przyjęciu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 nie wywołał skutków prawnych i nie przekłada się na uprawnienie opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała w wieku dorosłym (bądź daty powstania nie można ustalić) do świadczenia pielęgnacyjnego.

Zdaniem Rzecznika Wojewoda Pomorski w sposób wadliwy ustalił, iż istnieją przesłanki do uznania, że doszło do wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji celowej w kwocie 2 489 690,13 zł. przekazanej Miastu Sopot na realizację świadczeń pielęgnacyjnych z uwagi na przyznanie prawa do świadczeń pielęgnacyjnych w 73 decyzjach opiekunom osób, których niepełnosprawność powstała po przekroczeniu wieku określonego w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. Wbrew stanowisku Wojewody, to właśnie w sytuacji, gdyby organ administracji przy rozstrzyganiu o prawie do świadczenia pielęgnacyjnego zastosował normę prawną wyrażoną w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. bez uwzględnienia okoliczności, iż na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. doszło do uznania niekonstytucyjności części wskazanej normy prawnej w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną ze względu na datę powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, doszłoby do naruszenia przepisów u.o.ś.r. oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Ukształtowana decyzją Wojewody Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. sytuacja jest nie zaakceptowania w państwie prawa, a konsekwencje wydanego rozstrzygnięcia mogą w sposób istotny negatywnie rzutować na sytuację beneficjentów zakwestionowanych przez Wojewodę Pomorskiego decyzji administracyjnych.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[...] skutkiem 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. [...] 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”.

Trzeba podkreślić, że ustalenie skutków prawnych wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do konkretnej sprawy jest działalnością z zakresu stosowania prawa, a w przypadku, gdy skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego oceniają sądy – z zakresu wymierzania sprawiedliwości. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest ocena zgodności hierarchicznej norm prawnych. Organ ten nie posiada natomiast kompetencji do wiążącego wskazywania, w jaki sposób rozstrzygać sprawy, w których zastosowanie znalazła, czy może znaleźć regulacja objęta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Ostateczne i powszechnie obowiązujące (w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) jest wyłącznie rozstrzygnięcie zamieszczone w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast zawarte w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oceny ewentualnych skutków prawnych wyroku nie są wiążące ani dla organów administracji publicznej, ani dla sądów administracyjnych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 38/13 wywołał skutek prawny i – również w braku reakcji ustawodawcy – powinien być stosowany w sprawach ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Okoliczność, że mimo upływu ponad sześciu lat nie zostały skutecznie podjęte działania legislacyjne eliminujące stan niekonstytucyjności zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny normy prawnej, nie może skutkować nierespektowaniem orzeczenia Trybunału przez organ administracji, a tym bardziej stanowić przesłankę dla organu nadzoru do negocjowania prawidłowości wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń pielęgnacyjnych.

Zgodnie z art. 126 u.o.f.p. dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.o.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Dotacje udzielone z budżetu państwa podlegają szczególnym zasadom rozliczania, a w sytuacji, gdy zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (art. 169 ust. 1 u.o.f.p). Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 3-4 u.o.f.p.).

W kontekście sprawy będącej przedmiotem zaskarżenia, tj. uznania, że przekazana Miastu Sopot dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem jest normatywne ustalenie i zinterpretowanie pojęcia dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem określonego w ust. 1 art. 169 u.o.f.p. W u.o.f.p. brak jest legalnej definicji przeznaczenia

dotacji, czy też ściślej wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Pojęcie to jednak zostało zdefiniowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i przyjmuje się, że wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem polega na zapłacie ze środków pochodzących z dotacji, innych zadań niż te, na które dotacja była udzielona. Zatem to w okolicznościach stanu faktycznego należy poszukiwać ustaleń w zakresie zadań jakie miały być zrealizowane środkami pochodzącymi z dotacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2019 r. sygn. akt I GSK 1323/18, LEX nr 2726569, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 4449/15, LEX nr 2228356.).

Można zatem przyjąć, że niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji nastąpi wówczas, gdy na etapie wykorzystania środków pochodzących z dotacji beneficjent przeznaczy je na inne zadania niż te, na które dotacja została zgodnie z treścią umowy dotacyjnej udzielona. Przeznaczenie dotacji określone jest zatem w prawnym źródle kreującym stosunek dotacyjny przez podmiot udzielający dotacji. Wszelkie niezastosowanie się do postanowień takiej umowy dotacyjnej będzie oznaczało wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Organy kontrolujące wykorzystanie i rozliczenie dotacji muszą bardzo rzetelnie na podstawie rozliczenia dotacji ustalić, czy beneficjent dotacji wykorzystał ją zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w konkretnym prawnym źródle kreującym dotację. Dokonane ustalenia mają zastosowanie przede wszystkim do dotacji celowej (por. komentarz do art. 169 w Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019).

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewoda Pomorski wydając decyzję z dnia 30 kwietnia 2021 r. wadliwie przyjął, iż Miasto Sopot zrealizowało zadanie, na które została przyznana dotacja, w sposób nieprawidłowy poprzez wypłatę opiekunom osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała w wieku dorosłym, świadczeń pielęgnacyjnych. Jako przesłankę wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem Wojewoda Pomorski uznał brak wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2014 r. na kształt przepisów u.o.ś.r. regulujących kwestie uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego, co zdaniem Rzecznika, nie ma miejsca, a tym samym nie może stanowić przypadku dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.o.f.p. Dotacja była bowiem wydatkowana zgodnie z jej przeznaczeniem i wysokości adekwatnej do realizacji powierzonego zadania, a Miasto Sopot uwzględniając wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 działało zgodnie z przepisami prawa i normami Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży

obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli 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 ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. W art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. ustawodawca postanowił, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: nie później niż do ukończenia 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia.

Wyrokiem z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. 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 jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2014 r. pod poz. 1443 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie. Trybunał Konstytucyjny orzekł ostatecznie o niekonstytucyjności jedynie części normy wynikającej z art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., a w uzasadnieniu wskazał na konieczność podjęcia bezzwłocznych działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją RP, a więc równego traktowania opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością

W niniejszej sprawie spór zatem koncentruje się wokół zagadnienia następstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a jego istota sprowadza się do ustalenia, czy na gruncie obowiązujących przepisów u.o.ś.r., w kontekście wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13, Miasto Sopot w sposób prawidłowy tj. zgodnie z przepisami prawa materialnego wypłaciło na podstawie 73 decyzji świadczenia pielęgnacyjne, a więc wykorzystało dotację uzyskaną na ten cel z budżetu państwa zgodnie z przeznaczeniem.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Miasto Sopot realizując zadanie z zakresu administracji rządowej dotyczące wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie dopuściło się naruszeń wskazywanych w decyzji Wojewody Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. Stanowisko przyjęte przez Wojewodę Pomorskiego, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego obalający konstytucyjność normy prawnej wyrażonej w art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. nie miał wpływu na prawo opiekunów do świadczenia pielęgnacyjnego i nie upoważniał realizatora zadania do wypłaty tego świadczenia, nie znajduje uzasadnienia.

Z sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. wynika bowiem, iż art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że Trybunał wprost stwierdził niekonstytucyjność wskazanego przepisu ustawy w zakresie zastosowania wobec opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością. Wyrok zakresowy rozstrzyga o przepisie, którego rozumienie nie jest sporne, lecz zarzut niekonstytucyjności odnosi się do wyraźnego zakresu zastosowania tego przepisu (por. M. Florczak-Wątor, Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne, Poznań 2006, s. 104). Istotą omawianego rozstrzygnięcia Trybunału jest uznanie za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości pominięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innych osób, niż wskazane w tym przepisie, przy czym niekonstytucyjności takiego ograniczenia Trybunał upatruje w zróżnicowaniu prawa podmiotowego opiekunów osób niepełnosprawnych ze względu na wiek powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie wiążą sądów (por. J. Mikołajewicz, Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretyczne, Poznań 2008, s. 84). Tak więc to wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wiążące co do swojej sentencji, a ta w przedmiotowej sprawie wyraźnie, jasno i bez wątpliwości mówi o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności.

W tym miejscu Rzecznik pragnie podkreślić, że przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją ma taki charakter od dnia wejścia w życie i fakt ten musi być brany pod uwagę przy wydawaniu rozstrzygnięcia przez uprawnione organy. Wynikający z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ostateczny i powszechnie obowiązujący charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przesądza o tym, że wiążą one wszystkich adresatów bez wyjątku, a zatem winny być przez nie respektowane. Obowiązek realizowania orzeczeń Trybunału wynika z powołanej wyżej normy konstytucyjnej w związku z zasadami państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy

państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (por. postanowienie z 9 maja 2005 r. sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87). Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

Powyższe wskazuje wyraźnie, iż uznanie za prawidłowe stanowiska wyrażonego w decyzji przez Wojewodę Pomorskiego skutkowałoby w istocie uznaniem za dopuszczalne naruszanie wskazanych wyżej norm ustawy zasadniczej. Na taki stan rzeczy nie może być zgody w państwie prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż Miasto Sopot przy rozstrzygnięciu w sprawie dotyczącej świadczeń pielęgnacyjnych działało w oparciu o przepisy prawa materialnego w brzmieniu nieobarczonym wadą konstytucyjną. Bezsprzeczne jest bowiem, że wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok z dnia 21 października 2014 r. odnosi się do sytuacji opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością, a organ administracji rozstrzygając o prawie do świadczenia pielęgnacyjnego jest obowiązany procedować w oparciu o odpowiadające gwarancjom konstytucyjnym przepisy u.o.ś.r., to znaczy z wyłączeniem tej części przepisu art. 17 ust. 1b ustawy, który z dniem 23 października 2014 r. został ostatecznie uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny.

Koniecznym jest podkreślenie, iż przy negatywnych rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowana norma przestaje być regułą powinnego zachowania, gdyż stanowi, od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału, wadliwą podstawę prawną. Przy wyroku negatywnym zakresowym wada ta dotyczy fragmentu normy prawnej w zakresie niezgodnym z ustawą zasadniczą. Na gruncie niniejszej sprawy zakresowe wyeliminowanie ograniczenia o charakterze podmiotowym tj. wieku powstania niepełnosprawności podopiecznych nie powoduje dysfunkcjonalności ustawy, gdyż jak zasadnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 1 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 366/15 (dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) możliwe jest odnalezienie w treści art. 17 u.o.ś.r. i przepisów z nim skorelowanych wszystkich elementów podmiotowych, przedmiotowych i czasowych koniecznych dla zrekonstruowania normy (norm) prawnej określającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

Należy wskazać, iż ze swej istoty stwierdzenie niekonstytucyjności tworzy nowy stan prawny od chwili wejścia wyroku w życie, chyba że Trybunał Konstytucyjny wydając wyrok skorzysta z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP możliwości wydłużenia mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. W odniesieniu do art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. Trybunał nie skorzystał z tej możliwości. Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia z dnia 21 października 2014 r. jest stwierdzenie niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie, ze względu na moment powstania niepełnosprawności, począwszy od dnia jego ogłoszenia, tj. od dnia 23 października 2014 r. Zastosowanie zatem, po ogłoszeniu powołanego wyżej wyroku Trybunału, przepisu art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. w jego pełnym dotychczasowym brzmieniu przy rozstrzyganiu o prawie opiekunów do świadczenia pielęgnacyjnego, w ocenie Rzecznika, nie mogłoby zyskać aprobaty, gdyż pozostawałoby, czego nie dostrzegł Wojewoda Pomorski, w sprzeczności z obowiązkiem wynikającym z art. 190 ust. 1, art. 2 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, iż akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie nawet od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych. Trafnie zauważył Sąd Najwyższy, że na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61). Sąd bowiem, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne - *lex superior derogat legi inferiori*.

Pozbawienie zatem przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia domniemania konstytucyjności rodziło po stronie Miasta Sopot - jako organu orzekającego w sprawie świadczeń pielęgnacyjnych - obowiązek uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Argumentów za takim stanowiskiem przytacza doktryna i judykatura. Warto wskazać, że unormowania zawarte w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) – dalej p.p.s.a dają podstawę do wywiedzenia wniosku o konieczności uwzględnienia w trakcie orzekania sądownoadministracyjnego wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących niekonstytucyjności przepisu. Jednym z takich unormowań jest treść art. 145 § 1 pkt 1 lit. b

ustawy. Z przepisu tego wynika, że sąd administracyjny powinien uchylić decyzję, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Naruszenie prawa, o którym mowa w powyższym przepisie, może nastąpić również po wydaniu decyzji administracyjnej, gdy podstawą wznowienia postępowania administracyjnego jest stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu będącego podstawą prawną decyzji. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, że jeżeli w toku postępowania sądowoadministracyjnego zapadnie wyrok o niekonstytucyjności normy, na której oparto decyzję administracyjną, istnieje konieczność uchylecia takiej decyzji (szerzej: R. Hauser, J. Trzcíński, Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 50-51). Argumentacja powyższa znajduje wzmocnienie w regulacji art. 272 § 2 p.p.s.a. Na kanwie tego przepisu podjęta została uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2010 r. sygn. akt II GPS 1/10, w której sformułowano pogląd, że „Przepis art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie” (dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyjęcie zatem przez Miasto Sopot przy rozstrzyganiu 73 spraw z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, stanowiące istotę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. przekłada się na ukształtowanie nowego stanu prawnego, jest – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – zgodne z zasadami państwa prawa, które organy mają obowiązek wcielać w życie. Zgodnie bowiem z treścią art. 6 K.p.a. organy administracji posiadają uprawnienie do działania jedynie na mocy obowiązujących przepisów.

Zastrzeżenia kierowane przez Wojewodę Pomorskiego w decyzji z dnia 30 kwietnia 2021 r. nie są uzasadnione, ponieważ zostały oparte na fragmencie uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, będącego wskazówką interpretacyjną, nie zaś elementem rozstrzygającym o zakresie derogacji i jej skutku dla obowiązywania przepisu art. 17 ust. 1b u.o.ś.r.

Zajęte w niniejszej sprawie stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje oparcie w ustalonym już jednolicie, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. w sprawie K 38/13, orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2015 r. – II SA/Bd 366/15, w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2014 r. – II SA/Go

818/14, w Białymstoku z dnia 2 grudnia 2014 r. – II SA/Bk 1022/14, w Łodzi z dnia 10 grudnia 2014 r. – II SA/Łd 1034/14, w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2015 r. – II SA/Ol 623/15, w Warszawie z dnia 21 października 2015 r. – VIII SA/Wa 237/15, w Gdańsku z dnia 17 września 2015 r. – III SA/Gd 551/15, z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/Gd 402/19 w Rzeszowie z dnia 22 stycznia 2015 r. – II SA/Rz 1029/14, w Gliwicach z dnia 28 października 2015 r. – IV SA/Gl 200/15, w Poznaniu z dnia 16 marca 2016 r. – IV SA/Po 944/15, w Krakowie z dnia 3 maja 2019 r. sygn. akt III Sa/Kr 123/19 dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W wyrokach tych w sposób bezpośredni lub pośredni sądy stanęły na stanowisku, że jednoznaczna sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może obowiązywać w innym zakresie, niż wynika to z jej brzmienia, w szczególności zaś nie jest modyfikowana stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu odnośnie uprawnień, jakie po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego będą przysługiwały opiekunom osób z niepełnosprawnością, w sytuacji, gdy niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa lub też daty powstania niepełnosprawności nie można ustalić.

Przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich pogląd znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1668/14 (dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl) uznał, że w okolicznościach sprawy, gdy materialną podstawę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego stanowił przepis art. 17 ust. 1b u.o.ś.r., nawet jeżeli niekonstytucyjny przepis nie został wskazany w podstawach kasacyjnych, to po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją RP aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, Naczelny Sąd Administracyjny powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. Uwzględnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do uchylecia zaskarżonego wyroku i do zastosowania art. 188 p.p.s.a. Oznacza to, że obowiązkiem organu rozpatrującego ponownie wnioski o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego będzie posłużenie się podstawą materialną z art. 17 ust. 1 u.o.ś.r., bez uwzględniania zastrzeżenia z art. 17 ust. 1b tej ustawy. Także w wyroku z dnia 21 października 2016 r. sygn. akt I OSK 1853/16 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż w ocenie Trybunału zróżnicowanie uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od powstania niepełnosprawności najpóźniej przed ukończeniem 25 roku życia jest niezgodne z Konstytucją RP, dlatego art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. nie może być stosowany w dotychczasowym kształcie po wejściu w życie orzeczenia z dnia 21 października 2014 r. Nie ma przy tym znaczenia prawnego odwoływanie się do treści uzasadnienia powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadnienie to bowiem zawiera jedynie argumentację mającą przemawiać za wydanym rozstrzygnięciem, nie zastępuje jednak tego rozstrzygnięcia, ani nie stanowi jego uzupełnienia. Skoro sądy są związane orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu prawa, to znaczy, że nie mogą

uchylić się od tego związania przez wzgląd na jakiegokolwiek treści zawarte w uzasadnieniu takiego orzeczenia, ponieważ uzasadnienie nie stanowi treści rozstrzygnięcia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 lipca 2016 r. sygn. akt I OSK 223/16, z dnia 2 sierpnia 2016 r. sygn. akt I OSK 923/16, z dnia 7 września 2016 r. sygn. akt I OSK 755/16, z dnia 10 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1512/16, z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 1614/16 dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na gruncie niniejszej sprawy nie sposób także pominąć okoliczności, iż w tle znajdują się przepisy u.o.ś.r. w zakresie dotyczącym świadczeń opiekuńczych. Regulacja prawna w tym zakresie poddawana była wielokrotnym nowelizacjom, powodującym stan wykluczający możliwość przyjęcia, że osoby korzystające z przewidzianych w niej świadczeń mogły mieć zaufanie do stanowionego prawa. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. sygn. akt K 27/13 stwierdził m. in., że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego, to jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 1996 r. sygn. akt K 9/95, z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P 3/00, z dnia 19 listopada 2008 r. sygn. akt Kp 2/08). Z tej perspektywy należy negatywnie ocenić labilność legislacji dotyczącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. W demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie powinien tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, co znaczy, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych, które dokonały trudnych wyborów - takim jest z całą pewnością rezygnacja z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny.

W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (por. wyroki z dnia 13 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 36/98, z dnia 9 października 2001 r. sygn. akt SK 8/00 i z dnia 6 marca 2007 r. sygn. akt SK 54/06). Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (por. wyroki z dnia 27 listopada 1997 r. sygn. akt U 11/97, z dnia 9 października 2001 r. sygn. akt SK 8/00, z dnia 6 marca 2007 r. sygn. akt SK 54/06 i z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt K 42/07).

Zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Umorzenie postępowania

nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu - organ ten jest zobowiązany do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości. Okoliczności powodujące bezprzedmiotowość muszą być stwierdzone i wykazane w decyzji o umorzeniu postępowania (por. M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, Przegląd Sądowy 2000, nr 7-8, s. 18).

W przepisie art. 105 § 1 K.p.a. nie wymieniono przyczyn bezprzedmiotowości postępowania, a posłużono się określeniem „z jakiegokolwiek przyczyny”. W orzecznictwie ukształtował się pogląd, że zwrot „z jakiegokolwiek przyczyny” oznacza każdą przyczynę powodującą brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 1997 r. sygn. akt SA/Rz 258/96, Lex nr 58125).

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a. można mówić wówczas, gdy odpadł jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 K.p.a. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza zatem, że w sprawie występują tego typu przeszkody, które uniemożliwiają wydanie decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Tak rozumiana przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, może również powstać w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym (por. B. Adamiak, J. Borkowski „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.”, 12. wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012, str. 415; Andrzej Wróbel „Komentarz aktualizowany do art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego”, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 1474/12, Lex 1316747; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Wa 62/13, Lex 1321520; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 1392/12, Lex 1305644).

Na stosunek prawny składają się cztery elementy: podmiot stosunku, przedmiot stosunku, sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku, sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny) i który przesądza o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku. Brak jednego ze wskazanych powyżej elementów stosunku materialno-prawnego oznacza, że postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe i powinno zostać obligatoryjnie umorzone przez organ administracji publicznej. Ponadto, jak podkreśla orzecznictwo sądowe sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 K.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne pozytywne czy

negatywne staje się prawnie niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 657/13, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że decyzję o umorzeniu postępowania organ administracji państwowej wydaje zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a. wówczas, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności wówczas, gdy strona rezygnuje z ubiegania się o rozstrzygnięcie określonej treści, gdy przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne lub gdy organ administracyjny stwierdzi oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (por. wyrok z dnia 26 września 2001 r. sygn. akt V SA 381/01, Lex nr 78917).

Instytucję umorzenia postępowania wiąże się w piśmiennictwie z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji postępowania (por. A. Wiktorowska Postępowanie administracyjne, 1996, s. 160), zastojem trwałym i ostatecznym postępowania (por. J. Borkowski, Komentarz do art. 105 k.p.a. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1996 r., s. 459).

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego to zatem brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. W niniejszej sprawie, akceptując przytoczone wyżej poglądy doktryny oraz linię orzeczniczą Rzecznik pragnie wskazać, iż zaistniała przesłanka bezprzedmiotowości postępowania, a tym samym podstawa do umorzenia postępowania w oparciu o art. 105 § 1 K.p.a.

Podsumowując dotychczasowe rozważania Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że zaskarżana decyzja Wojewody Pomorskiego z dnia 30 kwietnia 2021 r. została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego i winna zostać uchylona. W sprawie nie doszło także do wykorzystania przez Miasto Sopot dotacji budżetowej niezgodnie z przeznaczeniem, co uzasadnia żądanie umorzenia w całości postępowania I instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

W załączeniu trzy odpisy odwołania