



III.7064.103.2018.JA

**Minister Finansów**  
**ul. Świętokrzyska 12**  
**00-916 Warszawa**

**Strona:** Prezydent Miasta Sopot  
Urząd Miasta  
ul. T. Kościuszki 25/27  
81-704 Sopot

**Organ administracji:** Wojewoda Pomorski  
Pomorski Urząd Wojewódzki  
ul. Okopowa 21/27  
80-810 Gdańsk

*nr sprawy: FS12.4144.62.2019*

**PISMO PROCESOWE**  
**RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

1. Na podstawie art. 183 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) - dalej: K.p.a. w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) **zgłaszam udział** w postępowaniu z odwołania Prezydenta Miasta Sopot od decyzji wydanej przez Wojewodę Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 r. 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 (słownie: osiemset czterdzieści sześć tysięcy trzysta dziesięć złotych dwadzieścia sześć groszy) wraz z odsetkami naliczonymi jak dla zaległości podatkowych od dnia 14 stycznia 2019 r. do dnia zapłaty.
2. Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. **wnoszę** o uchylenie w całości decyzji wydanej przez Wojewodę Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 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 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.) - dalej: 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 zazaczył, 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) - dalej: 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.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich odwołanie Prezydenta Miasta Sopot od decyzji Wojewody Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 r. posiada uzasadnione podstawy. Przede wszystkim w zaskarżonej decyzji Rzecznik dostrzega naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, tj. art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2, ust. 6 u.o.f.p. w zw. z art. 17 ust. 1b u.o.ś.r. poprzez błędną wykładnię polegającą na bezpodstawnym i niezasadnym przyjęciu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13 nie wywołał skutków prawnych, a przez to wadliwym uznaniu, że doszło do pobrania w nadmiernej wysokości dotacji w kwocie 846 310,26 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.

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.

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 udzielona w nadmiernej wysokości istotne jest normatywne ustalenie i zinterpretowanie pojęcia dotacji pobranej w nadmiernej wysokości określonego w ust. 2 art. 169 u.o.f.p. Dotacją tak rozumianą może być dotacja otrzymana z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Udzielenie jej może być rezultatem świadomego lub nieświadomego naruszenia przepisów lub warunków umowy, zarówno przez dotującego, jak i beneficjenta dotacji. Może też być skutkiem przypadkowego błędu (por. komentarz do art. 169 w Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wolters Kluwer Polska, 2019). Jeżeli więc kwota przyznanej dotacji przewyższa kwotę, która powinna być prawidłowo naliczona, będziemy mieli do czynienia z przyznaniem dotacji w nadmiernej wysokości. Możliwość zastosowania sankcji przewidzianych w art. 169 ust. 2 u.o.f.p. aktualizuje się zatem tylko wówczas, gdy w wyniku przekazanej dotacji powstała nadwyżka środków ponad niezbędne na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1540/12 Lex nr 1457651, w którym wskazano, m.in. iż dotacja nadmiernie pobrana odnosi się tylko do pewnej nadwyżki. Z art. 169 ust. 2 u.o.f.p. wprost wynika, że 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. Przekonuje do takiego poglądu użyte w tym przepisie dwukrotnie słowo „wyższej” – „wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie”, a także „wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania”. Zwrotowi podlega zatem w oparciu o ten przepis jedynie nadwyżka dotacji, która przekracza kwotę dotacji wynikającą z przepisów, z treści umowy,

a także przekraczająca kwotę niezbędną na dofinansowanie lub sfinansowanie dotowanego zadania).

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewoda Pomorski wydając decyzję z dnia 10 lipca 2019 r. dopuścił się naruszenia przepisów prawa materialnego tj. art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2, ust. 6 u.o.f.p., gdyż 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 w wysokości wyższej niż 520 zł. Doprowadziło to do błędnej konstatacji, iż powstała nadwyżka przekazanych dotacją środków podlegająca zwrotowi.

Jako przesłankę pobrania dotacji w nadmiernej wysokości Wojewoda Pomorski przyjął różnicę między kwotą przyznanych opiekunom świadczeń pielęgnacyjnych w łącznej wysokości 1 408 430,26 zł, a kwotą świadczeń opiekuńczych (specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna), do których potencjalnie opiekunowie byliby uprawnieni w wysokości 562 120 zł, co zdaniem Rzecznika, nie może stanowić przypadku dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w rozumieniu art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2 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 współdziałania 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. Mimo upływu prawie pięciu lat dotychczas nie zostały skutecznie podjęte działania legislacyjne eliminujące stan niekonstytucyjności zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny normy prawnej, co nie może skutkować nierespektowaniem orzeczenia Trybunału.

W niniejszej sprawie spór 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 1081 świadczeń pielęgnacyjnych, a więc wykorzystało dotację uzyskaną na ten cel z budżetu państwa w prawidłowej i niezbędnej do realizacji zadania wysokości.

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 10 lipca 2019 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 w wysokości wyższej niż 520 zł, 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

pominięciu 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. Bezspornym 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](http://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 rozstrzygnięciu 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 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 sądownoadministracyjnego zapadnie wyrok o niekonstytucyjności normy, na której oparto decyzję administracyjną, istnieje konieczność uchylecia takiej decyzji (szerzej: R. Hauser, J. Trzeciński, *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 sądownoadministracyjnego 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](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Przyjęcie zatem przez Miasto Sopot przy rozstrzygnięciu 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 10 lipca 2019 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](http://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](http://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](http://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 zaskarżona przez Miasto Sopot decyzja Wojewody Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 r. została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego i winna zostać uchylona. W sprawie nie doszło także do pobrania przez Miasto Sopot dotacji budżetowej w nadmiernej wysokości, co uzasadnia żądanie umorzenia w całości postępowania I instancji z uwagi na jego bezprzedmiotowość.

W załączeniu trzy odpisy pisma procesowego.