



PK VIII TK 39.2021

P 9/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Koninie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie to zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie zainicjowanej odwołaniem małżonka nieżyjącego ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w przedmiocie zasiłku chorobowego.

Rozpoznając powyższą sprawę, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa lub u.ś.p.) jest zgodny z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sądu pytającego, art. 65 ust. 2 ustawy zasiłkowej, przewidujący „[o]drębne od dziedziczenia następstwo prawne i uprawnienie do wypłaty świadczenia” (s. 3 pytania prawnego), jest niezgodny z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, gdyż wynikająca z tego przepisu „[n]orma konstytucyjna kierowana jest li tylko do obywatela, który w zamian za składki objęty był ochroną ubezpieczeniową i świadczenie uzyskuje w przypadkach przedmiotowo wskazanych w art. 67 Konstytucji. Podmiot dochodzący świadczenia z art. 65 ust. 2 ustawy [zasiłkowej – przyp. wł.] nie spełnia przesłanki podmiotowej i przedmiotowej wskazanej w art. 67 Konstytucji. Przedmiotem zasiłku chorobowego była li tylko rekompensata ubezpieczonemu, a nie osobom wskazanym w art. 65 ust. 2 [u.ś.p. – przyp. wł.] utraty dochodu wskutek niemożności zarobkowania. Co istotne i bezsporne prawo do wypłaty świadczeń nie podlega dziedziczeniu i osoby wskazane w art. 65 ust. 2 ustawy [zasiłkowej –

przyp. wł.] nie chroni konstytucyjna zasada ochrony dziedziczenia” (s. 3-4, *ibidem*).

W przekonaniu Sądu, skoro „składki na ubezpieczenie społeczne mają charakter publicznoprawny, a prawo do zasiłku chorobowego jako prawo ściśle związane z daną osobą nie podlega dziedziczeniu, to podmioty wskazane w art. 65 ust. 2 [u.ś.p. – przyp.wł.] nie są uprawnione do świadczenia, a wypłata świadczeń tym osobom narusza prawo własności Skarbu Państwa do uzyskanych składek na ubezpieczenie społeczne. Co do zasady roszczenia muszą być pochodną jakiegoś prawa. Skoro uprawnienie ubezpieczonego do rekompensaty z tytułu zasiłku chorobowego wygasło na skutek jego śmierci, to czy podmioty wskazane w art. 65 ust. 2 ustawy mogą żądać rekompensaty finansowej od państwa z tego tytułu, że państwo zgromadziło środki finansowe ? Wydaje się, że w świetle przedstawionych konstytucyjnych wzorców kontroli odpowiedź jest negatywna” (s. 5, *ibidem*).

Sąd pytający wskazał też, że „[o]d odpowiedzi na przedstawione pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej przed sądem pierwszej instancji. Jeżeli Wysoki Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanych norm prawnych, to sąd oddali odwołanie” (*ibidem*).

Kwestionowany przez Sąd pytający art. 65 ust. 2 ustawy zasiłkowej stanowi: „W razie śmierci ubezpieczonego przed podjęciem należnego mu zasiłku, zasiłek wypłaca się osobom uprawnionym do podjęcia wynagrodzenia lub dochodu ubezpieczonego.”.

Prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w tym świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, mają charakter osobisty i jako prawa ściśle związane z osobą zmarłego nie należą do spadku (art. 922 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się przy tym również, że dziedziczeniu podlegają prawa i obowiązki wynikające ze stosunków

cywilnoprawnych, natomiast „[p]rawa i obowiązki wynikające z podlegania ubezpieczeniom społecznym nie mają charakteru cywilnoprawnego, ponieważ podmioty stosunku ubezpieczeniowego nie mają równorzędnego statusu. (...) Zatem zarówno prawa i obowiązki zmarłego płatnika, czy zmarłego ubezpieczonego nie podlegają dziedziczeniu, są natomiast <przejmowane> przez inny podmiot na mocy wyraźnej regulacji mającej charakter publicznoprawny” (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. III UZ 38/19, LEX nr 3009889; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Należy zatem uznać, że art. 65 ust. 2 u.ś.p., stanowiący o wypłacie niepodjętego zasiłku z ubezpieczenia chorobowego po śmierci osoby uprawnionej, określa szczególne następstwo prawne po osobie objętej ubezpieczeniem chorobowym, wprowadzając autonomiczną w stosunku do regulacji prawa spadkowego regułę przechodzenia praw do wypłaty należnego zasiłku na wskazane osoby.

Przewidziane w art. 65 ust. 2 u.ś.p. roszczenie o wypłatę stanowi uprawnienie własne wskazanych osób. Uprawnienie to nie ma jednak charakteru samoistnego, ale jest pochodną pierwotnego prawa osoby zmarłej. Wypłata dotyczy bowiem zasiłku „należnego” ubezpieczonemu, który nabył prawo do tego świadczenia, ale nie podjął go przed śmiercią. „Osoba pobierająca zasiłek zmarłego realizuje zatem nie prawo do zasiłku chorobowego, ale prawo do wypłaty zasiłku chorobowego innej osoby” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2013 r., sygn. II FSK 1401/11, LEX nr 1302879).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu

normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Z przepisu tego wynika, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17 i z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34; *vide* też – A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1253).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu

niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazane w *petitum* pytania prawnego przepisy art. 67 ust. 1 w zw. z art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji nie stanowią bowiem adekwatnego wzorca kontroli sformułowanych przez Sąd pytający zarzutów.

W ocenie Sądu, wypłata zasiłku z ubezpieczenia chorobowego po śmierci ubezpieczonego, który nabył prawo do tego świadczenia (określona w art. 65 ust. 2 u.ś.p.), następuje na rzecz osób niespełniających przesłanek z art. 67 ust. 1 Konstytucji i w związku z tym, jako dokonywana osobom nieuprawnionym, narusza prawo własności Skarbu Państwa do składek na ubezpieczenie społeczne, podlegające – według Sądu pytającego – ochronie przewidzianej w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Z powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli nie wynika jednak zakaz lub ograniczenie we wprowadzaniu przez ustawodawcę roszczeń pochodnych od uprawnień przysługującym osobie, która nabyła prawo do świadczenia z zabezpieczenia społecznego, lub finansowania tych roszczeń ze środków publicznych.

Wskazany przez Sąd jako podstawowy wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.”.

Przepis ten był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyjaśniał, że „[z]naczenie normy wyrażonej w art. 67

Konstytucji należy odczytywać w dwojakiej perspektywie. Z jednej strony przepis ten wskazuje w sposób enumeratywny przesłanki zabezpieczenia społecznego. Konstytucja domaga się od ustawodawcy uregulowania zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tych sytuacji, które wylicza art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z drugiej strony, art. 67 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia odpowiedniego mechanizmu alimentowania przez społeczeństwo osób wymagających wsparcia w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb. Ustawodawca nakazuje wykreowanie takiego mechanizmu, ale jednocześnie nie określa sposobu, w jaki ma to nastąpić. W tym sensie konstytucyjna gwarancja zabezpieczenia społecznego sprowadza się do potwierdzenia, że w określonych okolicznościach obywatele powinni otrzymać niezbędne wsparcie” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreślano przy tym szeroki zakres swobody ustawodawcy w urzeczywistnianiu prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego, wskazując, że „art. 67 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia – po pierwsze – minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, który odpowiada konstytucyjnej istocie tego prawa oraz – po drugie – uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Stwierdzenie naruszenia art. 67 Konstytucji może mieć miejsce w odniesieniu do pierwszej sfery, mającej dla ustawodawcy charakter obligatoryjny” (*ibidem*). „Może się wiązać z uznaniem, że ustawodawca nie przyznał osobom wskazanym w art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji takich świadczeń, które zapewnią im utrzymanie przynajmniej na poziomie minimum życiowego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2015 r., sygn. Ts 36/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 216; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012,

poz. 136; 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15 oraz 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53). Ocena konstytucyjności unormowań wykraczających poza tak rozumianą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego „może dotyczyć tego, czy ustawodawca działał z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności tych, które określają reguły wprowadzania zmian do systemu prawnego. Nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulowania realizując treść art. 67 Konstytucji. Przepis ten nie determinuje bowiem zakresu ani formy świadczeń wykraczających poza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, *op. cit.*; *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.* oraz postanowienia: z dnia: 26 stycznia 2015 r., sygn. Ts 24/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 213; 27 maja 2015 r., sygn. Ts 36/14, *op. cit.* i 17 marca 2016 r., sygn. Ts 33/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 260).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[z] art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, *op. cit.*; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

W niniejszej sprawie ani sformułowany w pytaniu prawnym zarzut, ani żaden z powołanych na poparcie tego zarzutu argumentów nie dotyczą naruszenia

istoty lub ograniczenia prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz wprowadzenia roszczenia, które – zdaniem Sądu pytającego – wykracza poza zakres art. 67 ust. 1 Konstytucji.

W związku z tym należy zauważyć, że, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem konstytucyjnym, granice swobody ustawodawcy przy realizacji obowiązku wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji wyznacza przede wszystkim zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego (*vide m.in.* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5). Ponadto „[o]kreślając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca musi uwzględniać również **inne normy, zasady i wartości konstytucyjne** [podkr. wł.], w szczególności zasady ochrony praw nabytych, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej czy równości wobec prawa. Ważnym kryterium oceny swobody regulacyjnej ustawodawcy wprowadzającego unormowania zapewniające realizację prawa do zabezpieczenia społecznego jest uwzględnianie kondycji finansów publicznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, *op. cit.*). Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, wypełnienie obowiązku realizacji konstytucyjnych gwarancji socjalnych „winno nastąpić w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniane były istniejące potrzeby uprawnionych, z drugiej zaś, aby istniały realne możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez **inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne** [podkr. wł.] (...), do których zaliczyć należy stabilność systemu finansów publicznych oraz ubezpieczeń społecznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. SK 20/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 37; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Nie ulega zatem wątpliwości, że z samego art. 67 ust. 1 Konstytucji nie wynika norma determinująca określone rozwiązania ustawowe w przedmiocie przejścia na inne osoby prawa do wypłaty należnego zasiłku z ubezpieczenia

chorobowego lub innego świadczenia z zabezpieczenia społecznego, które nie zostało zrealizowane przed śmiercią osoby uprawnionej, a w szczególności zakaz ustanowienia roszczenia o wypłatę niepodjętego świadczenia po śmierci ubezpieczonego.

Zawarte w art. 67 ust. 1 Konstytucji wyliczenie „sytuacji objętych ochroną przez konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest wyliczeniem enumeratywnym w tym sensie, że każde wymienione tam ryzyko ubezpieczeniowe musi zostać uwzględnione przez ustawodawcę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38) oraz jednocześnie „oznacza, że art. 67 Konstytucji **nie odnosi się** [podkr. wł.] do sytuacji w nim niewymienionych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „[n]ie ulega (...) wątpliwości, że ustawodawca, biorąc pod uwagę inne niż wyrażone w art. 67 Konstytucji interesy obywateli, może wprowadzić dodatkowe świadczenia, które będą je realizować” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Zakaz lub ograniczenie we wprowadzaniu przez ustawodawcę roszczeń pochodnych od uprawnień przysługującym osobie, która nabyła prawo do świadczenia z zabezpieczenia społecznego, lub finansowania tych roszczeń ze środków publicznych nie wynika też z pozostałych przepisów Konstytucji powołanych w pytaniu prawnym jako pomocnicze wzorce kontroli.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

Ochrony własności dotyczy też art. 64 Konstytucji, który stanowi: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być

ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”.

Przepisy te były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał między innymi, że oba te unormowania „łącznie wyznaczają konstytucyjny standard ochrony własności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129) i że „[k]onstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; *vide* również – wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W doktrynie przyjmuje się, że „[o]bowiązek <ochrony> należy (...) utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności i trzeba go rozumieć szeroko, tzn. zarówno w aspekcie negatywnym (jako zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne we własność innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich), jak i pozytywnym (jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu)” (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 21, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 539; *vide* też – powołana tam literatura).

Natomiast kwestionowany art. 65 ust. 2 u.ś.p. nie dotyczy nabywania, zbywania ani swobody dysponowania lub korzystania z własności. Przepis ten przewiduje wypłatę wskazanym osobom określonej kwoty pieniędzy tytułem należnego zasiłku z ubezpieczenia chorobowego, którego ubezpieczony nie podjął przed śmiercią.

Na podstawie art. 54 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.), wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, w tym zasiłków chorobowych, finansowane są ze środków zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). FUS jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 51 ust. 1 u.s.u.s.). Przychody FUS pochodzą ze środków publicznych, w szczególności ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz dotacji i innych wpłat z budżetu państwa (art. 52 ust. 1 pkt 1, 3 i 8 u.s.u.s.). FUS nie ma osobowości prawnej i stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którego dysponentem jest ZUS (art. 29 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 oraz art. 51 ust. 2 ustawy systemowej). Zasoby FUS stanowią więc własność państwową przysługującą Skarbowi Państwa (art. 44¹ § 1 k.c.), którą zarządza ZUS będący państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (art. 66 ust. 1 u.s.u.s.).

Wprowadzając art. 65 ust. 2 u.s.p., będący podstawą wypłaty określonej kwoty ze środków stanowiących własność państwa, ustawodawca nie wkroczył zatem w cudzą własność, lecz zdecydował o przeznaczeniu części tych środków na realizację celu publicznego. Ustanowienie regulacji przewidującej wypłatę określonej kwoty ze środków publicznych nie może być natomiast analizowane w kontekście ingerencji we własność tych środków, gdyż nie jest działaniem podmiotu zewnętrznego wobec właściciela, lecz samego właściciela. Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[p]aństwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie, ani wobec swoich jednostek organizacyjnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 82; *vide* też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170 oraz wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego

postanowienie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 833).

Konstytucyjna ochrona własności nie dotyczy prawidłowości gospodarowania przedmiotem własności przez właściciela, lecz szeroko rozumianych relacji z podmiotami zewnętrznymi i nie obejmuje zabezpieczenia przed ewentualnymi niekorzystnymi działaniami samego właściciela. O finansach publicznych i zasadach prowadzenia gospodarki finansowej państwa stanowią przepisy rozdziału X Konstytucji, a nie art. 21 ust. 1 lub art. 64 ustawy zasadniczej.

W związku z powyższym należy uznać, że zakresy normowania kwestionowanego art. 65 ust. 2 ustawy zasiłkowej i wzorców kontroli konstytucyjności z art. 21 ust. 1 i art. 64 ustawy zasadniczej są rozłączne i nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm.

Ponadto własność państwowa, tak jak i własność jednostek samorządu terytorialnego, pozostaje poza zakresem art. 64 Konstytucji, gdyż ani państwo, ani jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela i nie mogą mieć do nich zastosowania prawa i gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji (*vide* – (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 605; *vide* też – powołana tam literatura oraz M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się przy tym, że „[w] wymiarze konstytucyjnym rozporządzanie własnością publiczną nie wynika z wolności majątkowej właściciela, gdyż Skarb Państwa i inne podmioty publiczne nie są podmiotami konstytucyjnej wolności majątkowej zagwarantowanej w art. 64 Konstytucji, ale wynika z przyznanej im przez normy

prawne kompetencji w zakresie określonych czynności prawnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 80; *vide* również – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78).

Zatem również z tego względu art. 64 ustawy zasadniczej nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności art. 65 ust. 2 u.ś.p. dotyczącego wypłaty ze środków stanowiących własność Skarbu Państwa, który – jako podmiot publiczny – nie korzysta z ochrony własności przewidzianej w przepisach rozdziału II Konstytucji traktującym o prawach i wolnościach człowieka i obywatela.

Powołanie wzorców kontroli nieadekwatnych do rozstrzygnięcia wątpliwości podniesionych w pytaniu prawnym uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sformułowanego problemu konstytucyjnego i według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi przesłankę umorzenia postępowania (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. P 3/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 47 oraz 16 grudnia 2020 r., sygn. P 8/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 75; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Mernała
Zastępca Prokuratora Generalnego