

RCL.DPiO 5604-59/14

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO  
Z DNIA 13 MAJA 2014 R., SYGN. AKT SK 61/13

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 26 maja 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 683.

**2. Sentencja orzeczenia:**

**Art. 70 ust. 3** ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1440, z późn. zm.) w zakresie, w jakim uprawnienie małżonki rozwiedzionej do uzyskania renty rodzinnej uzależnia od wymogu posiadania w dniu śmierci męża prawa do alimentów z jego strony, ustalonych wyłącznie wyrokiem lub ugodą sądową, jest niezgodny z **art. 67 ust. 1** w związku z **art. 32 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie utracił mocy obowiązującej na skutek wejścia w życie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na fakt, iż orzeczona niekonstytucyjność została stwierdzona w związku z zaistnieniem pominięcia ustawodawczego, opierającego się na ustaleniu, iż w uchwalonych przepisach „brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej”.

#### 4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Zakwestionowany art. 70 ust. 3 znajduje się w rozdziale 2 („Renta rodzinna”) działu III („Renty z tytułu niezdolności do pracy i renta rodzinna”) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej „ustawą FUS”. Instytucja renty rodzinnej ma majątkowy i zarazem alimentacyjny charakter – jej celem jest zapewnienie ustawowo określonej grupie podmiotów (tj. członkom rodziny i osobom bliskim, które pozostawały pod pieczę ubezpieczonego żywiciela albo do których utrzymania przyczyniał się on bezpośrednio przed śmiercią) kompensaty środków utrzymania utraconych bądź pomniejszonych wskutek śmierci zobowiązanego do alimentacji<sup>1)</sup>.

Przepis art. 65 ustawy FUS, otwierający rozdział poświęcony rencie rodzinnej, stanowi, iż przysługuje ona uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. W myśl art. 67 ust. 1 do renty rodzinnej uprawniony jest m.in. małżonek (wdowa i wdowiec) osoby zmarłej. Dodatkowe warunki uzyskania przez wdowę (wdowca) świadczenia pieniężnego w postaci stałej renty rodzinnej unormowane zostały w art. 70.

Zgodnie z ust. 1 ww. artykułu wdowa (wdowiec) ma prawo do renty rodzinnej jeżeli:

- 1) w chwili śmierci męża osiągnęła wiek 50 lat lub była niezdolna do pracy albo
- 2) wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym mężu, które nie osiągnęło 16 lat, a jeżeli kształci się w szkole - 18 lat życia, lub jeżeli sprawuje pieczę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej.

Zgodnie z ust. 2 prawo do renty rodzinnej nabywa również wdowa (wdowiec), która osiągnęła wiek 50 lat lub stała się niezdolna do pracy po śmierci męża, nie później jednak niż w ciągu 5 lat od jego śmierci lub od zaprzestania wychowywania osób wymienionych w ust. 1 pkt 2.

Z kolei ust. 3, obejmujący swym zakresem zastosowania małżonkę rozwiedzioną oraz wdowę (wdowca), która do dnia śmierci męża (żony) nie pozostawała z nim w faktycznej wspólności małżeńskiej, stawia dodatkowy – obok konieczności spełnienia warunków określonych w ust. 1 lub ust. 2 – wymóg uzyskania prawa do renty rodzinnej. Jest nim posiadanie w dniu śmierci męża prawa do alimentów z jego strony ustalonych wyrokiem lub ugodą sądową.

Ten ostatni przepis był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Trybunał ocenił konstytucyjność art. 70 ust. 3 ustawy FUS w zakresie, w jakim uprawnienie

---

<sup>1)</sup> Wyrok SN - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. III UK 69/10.

małżonki rozwiedzionej do uzyskania renty rodzinnej – poza spełnieniem przesłanek określonych w art. 70 ust. 1 i 2 ustawy FUS oraz wymogu posiadania w dniu śmierci męża prawa do alimentów z jego strony – uzależnia od tego, aby alimenty te były ustalone wyrokiem lub ugodą sądową.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie był art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, tj. prawo do równego traktowania w ramach prawa do zabezpieczenia społecznego. Podczas oceny konstytucyjności art. 70 ust. 3 ustawy FUS Trybunał miał również na uwadze art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji, statuujące odpowiednio zasadę opieki państwa nad małżeństwem i rodziną oraz prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, 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. Art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi ogólnie o „zabezpieczeniu społecznym”. Termin ten nie posiada definicji legalnej, ale Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, wskazał, że zabezpieczenie społeczne pojmowane jest współcześnie jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do renty rodzinnej należy zaliczyć do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Chociaż śmierć żywiciela nie jest ryzykiem objętym treścią prawa do zabezpieczenia społecznego, to należy pamiętać o tym, że renta rodzinna przysługuje w razie śmierci osoby, która pobierała świadczenie z zabezpieczenia społecznego, nabyła prawo do tego rodzaju świadczenia albo spełniała warunki do jego uzyskania. Osoba uprawniona do renty rodzinnej nie nabywa jej jako świadczenia odrębnego i samodzielnie, ale w miejsce prawa do świadczenia, które przysługiwało zmarłemu żywicielowi. Renta rodzinna stanowi zatem prawo pochodne względem świadczenia emerytalno-rentowego należnego zmarłemu żywicielowi i, podobnie jak to świadczenie, jest chroniona na gruncie art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87). Konieczne jest zatem

ustalenie, czy pomiędzy porównywanymi sytuacjami istnieje wspólna cecha relewantna, stanowiąca przesłankę dla zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna – mogą zachodzić przypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny (racjonalnie uzasadniony), a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04).

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie taką cechą istotną (relewantną) – zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy FUS – jest to, że małżonka rozwiedziona „miała w dniu śmierci męża prawo do alimentów z jego strony”. W takiej sytuacji znajdują się zarówno były małżonki, które mają takie prawo ustalone wyrokiem lub ugodą sądową, jak również były małżonki, które otrzymywały alimenty od zmarłego w ramach dobrowolnego wywiązywania się przez niego z obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 60 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W porównywalnej sytuacji są zatem te małżonki rozwiedzione, które przed śmiercią współmałżonka skutecznie wyegzekwowały przysługujące im na mocy ustawy prawo do alimentów. W obrębie tej grupy uprawnionych zostało wprowadzone zróżnicowanie co do przesłanek nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym byłym małżonku. Choć bowiem obie grupy rozwiedzionych współmałżonek „miały w dniu śmierci męża prawo do alimentów z jego strony” – jak tego wymaga art. 70 ust. 3 ustawy FUS – to jednak prawo do renty rodzinnej na mocy tego przepisu mają tylko te rozwiedzione małżonki, które alimenty egzekwowały na drodze sądowej. Prawa do renty rodzinnej są natomiast pozbawione te rozwiedzione małżonki, które należne im alimenty wyegzekwowały pozasądowo, w drodze porozumienia z byłym małżonkiem.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł argumentów uzasadniających odmienne potraktowanie ww. grup. Zróżnicowanie obu grup małżonek rozwiedzionych w tym zakresie nie służy realizacji celu i treści kontrolowanych przepisów, czyli rekompensacie źródła dochodu utraconego wraz ze śmiercią byłego małżonka. Nie ma ono również charakteru proporcjonalnego – narusza interesy byłych małżonków, którzy bez angażowania wymiaru sprawiedliwości ustalili zasady realizacji

obowiązku alimentacyjnego, wymuszając, by występowali oni do sądu tylko i wyłącznie po to, by uzyskać wyrok lub ugodę sądową potwierdzającą ich ustalenia. Tym samym państwo zaangażowane jest z naruszeniem zasady subsydiarności jego działania wówczas, gdy obywatele sprawy sporne mogą rozwiązać polubownie. Wreszcie zróżnicowanie ww. grup małżonek rozwiedzionych nie ma również związku z innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Przeciwnie, takie zróżnicowanie narusza niektóre wartości, normy i zasady konstytucyjne, jak choćby art. 18 Konstytucji, który stanowi o ochronie przez państwo rodziny. Wymusza bowiem na rozwiedzionych małżonkach występowanie na drogę sądową przeciwko sobie, co zdaniem Trybunału potęguje istniejący konflikt, który znacznie lepiej i skuteczniej mógłby zostać rozwiązany przez same zainteresowane strony.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Analizowany wyrok ma postać zakresową o cechach orzeczenia o tzw. pominięciu prawodawczym – stwierdza niepełność uregulowania zawartego w kwestionowanym przepisie, polegającą na braku treści koniecznych z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Należy zatem stwierdzić, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie ma skutku derogującego, a jedynie zobowiązujący. Ustawodawca powinien uzupełnić zakwestionowaną regulację w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wejście orzeczenia w życie uruchomiło bieg terminów do wznowienia postępowania o świadczenie emerytalno-rentowe (na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego) lub postępowania sądowego (na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego) dla rozwiedzionych małżonek, jeżeli decyzja odmawiająca im prawa do renty rodzinnej po byłym małżonku była wydana z uwagi na brak możliwości potwierdzenia posiadania prawa do alimentów ustalonych wyrokiem lub ugodą sądową, mimo że obowiązek alimentacyjny między rozwiedzionymi małżonkami realizowany był w drodze umownej (dobrowolnego porozumienia).

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Uzasadnienie wyroku nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej. Trybunał wskazał jednak, że powodem niekonstytucyjności art. 70 ust. 3 ustawy FUS jest ograniczenie możliwości potwierdzenia posiadania prawa do alimentów do sytuacji, gdy jest ono ustalone wyrokiem lub ugodą sądową. ~~Co za tym idzie, konieczne jest rozszerzenie zakresu zastosowania~~

ww. przepisu. Zdaniem Trybunału musi on obejmować również sytuacje, w których konkretyzacja obowiązku alimentacyjnego nastąpiła w drodze porozumienia (umowy) rozwiedzionych małżonków.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

W związku z przedmiotowym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym niekonstytucyjność art. 70 ust. 3 ustawy FUS, konieczne jest niezwłoczne podjęcie prac legislacyjnych w celu jego wykonania.

Mimo, że analizowany wyrok dotyczył jedynie małżonki rozwiedzionej (co wynikało z zakresu skargi konstytucyjnej), również w przypadku wdowy (wdowca), która do dnia śmierci męża (żony) nie pozostawała z nim we wspólności małżeńskiej, zasadne jest rozszerzenie zakresu zastosowania art. 70 ust. 3.

Ponadto w kontekście analizowanego wyroku zauważenia wymaga, że art. 70 ust. 3 – zgodnie z art. 70 ust. 5 ustawy FUS – stosuje się odpowiednio do wdowca. Zarazem ustawodawca nie wypowiedział się co do odpowiedniego zastosowania przedmiotowej regulacji do małżonka rozwiedzonego. Z uwagi na fakt, iż w doktrynie podnosi się, że ww. pominięcie ma charakter dyskryminujący, także w tej kwestii zakres podmiotowy art. 70 ust. 3 wymaga stosownego rozszerzenia.

Na marginesie niniejszych rozważań warto również wskazać, że wymóg ustalenia prawa do alimentów wyłącznie wyrokiem lub ugodą sądową pojawia się także w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego, m.in. wprowadzono go w ustawach: z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową oraz z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zatem analizy wymaga, czy w ramach wykonania przedmiotowego wyroku konieczne będzie dokonanie odpowiednich zmian również w innych przepisach odwołujących się do ustalenia prawa do alimentów wyłącznie w ww. sposób.

Niezależnie od powyższego podnieść należy, że art. 70 ust. 3 jest także źródłem rozbieżności w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa, w zakresie, w jakim odwołuje się on do pojęcia „wspólność małżeńska”, i to pomimo licznych wypowiedzi Sądu Najwyższego w tej kwestii, w tym

uchwały z dnia 26 października 2006 r., sygn. III UZP 3/06, mającej moc zasady prawnej. Powodem pojawiających się wątpliwości jest przede wszystkim fakt, iż pojęcie to nie zostało zdefiniowane w samej ustawie FUS, a także nie można odtworzyć jego znaczenia na podstawie innych regulacji, w których występuje (m.in. ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji). W związku z powyższym, przy wykonywaniu przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego należałoby rozważyć, czy ustawodawca nie powinien wypowiedzieć się również w tej kwestii.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Ze względu na tematykę wyroku podmiotem właściwym jest Minister Pracy i Polityki Społecznej.

## **3. Etap prac nad projektem:**

Na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, brak jest informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto zgodnie z informacją przekazaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 9 lipca 2014 r., przed podjęciem decyzji odnośnie do działań legislacyjnych, mających na celu wykonanie wyroku, niezbędna jest wnikliwa analiza jego uzasadnienia oraz zapoznanie się z wnioskami Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Rządowego Centrum Legislacji.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
*Joanna Knapińska*  
Joanna Knapińska

Sporządził:

A. Piotrowski

1.07.2014  
Piotrowski - 27.08.2014  
Opole

WILLIAM BRYANT  
1815-1862  
*James Bryant*  
1815-1862