

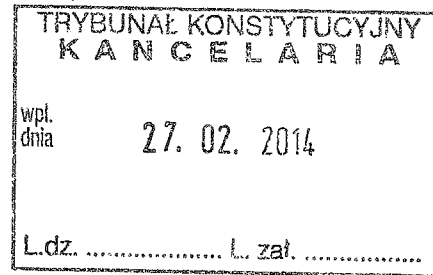


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

Sygn. akt SK 61/13

BAS-WPTK-2357/13



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej E L z 4 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 61/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo rozwiedzionej małżonki do renty rodzinnej od spełnienia warunku, aby miała prawo do alimentów ze strony byłego męża ustalone wyrokiem lub ugodą sądową, **nie jest niezgodny** z art. 67 ust 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna i przedmiot kontroli

1. Weryfikacja dopuszczalności zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym skargą konstytucyjną ma miejsce w ramach jej kontroli wstępnej. Jednakże kontrola ta nie przesądza o zakazie ograniczenia zakresu zaskarżenia przez Trybunał na późniejszym etapie rozpatrywania sprawy, jeśli okaże się, że zachodzi jedna z ujemnych (negatywnych) przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00; 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

2. Na wstępie należy ocenić, czy skarga konstytucyjna jest dopuszczalna ze względu na dobór wzorców kontroli. W *petitum* skargi podstawę kontroli ujęto następująco: art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1; art. 32 ust. 2 oraz wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto w uzasadnieniu skarżąca, oprócz argumentacji dotyczącej wyżej wskazanych przepisów ustawy zasadniczej, przeprowadziła wywód mający przemawiać za niezgodnością kontrolowanego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przyjęty model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter środka konkretnego, subsydiarnego, a przede wszystkim chroniącego konstytucyjne wolności i prawa. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela,

z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna powinna zatem zawierać przede wszystkim wskazanie, które z określonych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia. Nie ulega wątpliwości, że prawidłowe wykonanie tego obowiązku nie może ograniczyć się do wymienienia przepisów ustawy zasadniczej, bez przedstawienia argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonymi przepisami a wzorcami kontroli. Doprecyzowanie treści konstytucyjnych praw podmiotowych, które zostały naruszone, nie może się sprowadzać wyłącznie do nazwania danego prawa. Obowiązek poprawnego dookreślenia podstaw skargi konstytucyjnej aktualizuje się zwłaszcza, gdy skarżący odwołuje się do naruszenia ogólnych zasad ustrojowych. Uznanie tych zasad za adekwatny wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w tym trybie postępowania wymaga każdorazowego doprecyzowania, w zakresie jakiego prawa lub wolności, znajdujących samodzielną podstawę w przepisach Konstytucji, zasady te doznały niedozwolonego uszczerbku lub ograniczenia (zob. np. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 23 listopada 2004 r., sygn. akt Ts 160/04; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt Ts 235/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 31 marca 2009 r., sygn. akt Ts 189/06; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 286/08; J. Trzcíński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 79, s. 3 i n.; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcíński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159 i n.).

Przyjęta w prawie polskim konstrukcja skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności, uzależnia wystąpienie z tym środkiem prawnym od zaistnienia naruszenia przysługującego skarżącemu konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym lub konstytucyjnej wolności. W trybie skargi konstytucyjnej nie można zatem dochodzić zbadania zgodności z Konstytucją przepisów, którym zarzucić można wyłącznie naruszenie wynikających z przepisów ustawy zasadniczej zasad przedmiotowych, adresowanych przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczających sposób, w jaki normowane powinny być poszczególne dziedziny życia publicznego. Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko w sytuacji, w której skarżąca wskaże równocześnie wolność lub prawo podmiotowe mające swoje źródło w przepisie Konstytucji, które doznało uszczerbku na skutek

naruszenia powyższych zasad (zob. postanowienia TK z: 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02).

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, należy dokonać analizy wskazanych w niniejszej sprawie wzorców kontroli w kontekście zasadności merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej. Nie budzi wątpliwości, że zarówno zasada sprawiedliwości społecznej jak i zasada zaufania do państwa i prawa nie mają charakteru konstytucyjnych praw podmiotowych, ale stanowią zasady przedmiotowe, które samodzielnie, bez łącznego wskazania naruszonych konstytucyjnych praw lub wolności, nie podlegają ochronie w trybie skargi konstytucyjnej. Wynikające z art. 2 Konstytucji zasady ustrojowe, w tym zasada zaufania do państwa i prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, mogą stanowić w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyroki TK z: 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 24/09; postanowienie TK z 14 lutego 2012, sygn. akt Ts 221/11). Skarżąca nie wskazała podmiotowych praw bądź wolności, których źródła można by upatrywać w treści art. 2 Konstytucji, a które mogłyby stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej; zarówno z *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i jej uzasadnienia wynika, że naruszenie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego łączy ona wyłącznie z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Natomiast zasada zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej mają stanowić samodzielne wzorce kontroli. Obie ww. zasady, choć istotne, nie są źródłem prawa podmiotowego, którego ochrony skarżąca mogłaby się domagać w drodze skargi konstytucyjnej. Oznacza to, że powołanie się wyłącznie na naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej nie spełnia przesłanek skargi konstytucyjnej, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a tym samym uniemożliwia wydanie wyroku w tym zakresie (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 210/08).

Jako samodzielny wzorzec kontroli skarżąca wskazuje także zakaz dyskryminacji – art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji wyrażone w art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli,

w oderwaniu od innych praw i wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zgodnie z jego utrwaloną linią orzecniczą, prawo do równego traktowania, o którym stanowi art. 32 Konstytucji, winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako „samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej (zob. także wyrok TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02). Powyższe tezy odnoszą się również do wskazania art. 32 ust. 2 Konstytucji, jako samodzielnego wzorca kontroli (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Wobec tego, zarzuty sformułowane w skardze, oparte na art. 32 ust. 2 Konstytucji nie uprawdopodobniają naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego skarżącej, a to prowadzi do uznania skargi w tym zakresie za niedopuszczalną (zob. także postanowienia TK z: 3 listopada 2011 r. oraz 1 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 172/11).

Ponadto należy przypomnieć, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Skarga konstytucyjna winna zatem zawierać – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) – przede wszystkim wskazanie, które z ujętych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone, oraz określenie sposobu tego naruszenia, a także uzasadnienie skargi (por. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; a także postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 24 lipca 2000 r., sygn. akt SK 26/99; 8 marca 2005 r., sygn. akt Ts 6/05 oraz 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06). Prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa

lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07). W konsekwencji niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo podanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08). Prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem jest także niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.). W zakresie kontroli zgodności art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1440 ze zm.; dalej: u.e.r.) z art. 32 ust. 2 Konstytucji, wykonanie powyżej omówionego obowiązku uzasadnienia skargi konstytucyjnej, zdaniem Sejmu, nie może sprowadzać się do wyjaśnienia, że: „Na tle powyższego uzasadniony jest również zarzut niezgodności art. 70 ust. 3 u.e.r.F.U.S. z wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazem dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (skarga, s. 7).

3. W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 70 ust. 3 u.e.r. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej, jak również z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Jak wynika z orzecznictwa sądu konstytucyjnego, zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie; o przedmiocie skargi (wniosku) decydują bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jej uzasadnieniu (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Sposób sformułowania przez skarżącą zarzutów i argumentów przytaczanych na ich poparcie wskazują, że podstawowy wzorzec kontroli stanowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę i inwalidztwo. A zatem, w rzeczywistości podnosi ona naruszenie przede wszystkim jej prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie polegać by miało na nierównym określeniu warunków uzyskania prawa do renty rodzinnej w ramach grupy podmiotów podobnych. Dopiero w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, podnosi się naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 6-7).

Zgodnie z powyższym, ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, iż rzeczywistym wzorcem kontroli – w niniejszej sprawie – będą art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Kwestionowany w skardze art. 70 ust. 3 u.e.r. stanowi: „Małżonka rozwiedziona lub wdowa, która do dnia śmierci męża nie pozostawała z nim we wspólności małżeńskiej, ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli oprócz spełnienia warunków określonych w ust. 1 lub 2 miała w dniu śmierci męża prawo do alimentów z jego strony ustalone wyrokiem lub ugodą sądową”.

Artykuł 70 ust. 1 oraz ust. 2 u.e.r., do których odsyła kontrolowana regulacja, posiadają następujące brzmienie: „Wdowa 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” (ust. 1); „Prawo do renty rodzinnej nabywa również wdowa, która osiągnęła wiek 50 lat lub stała się niezdolna do pracy po

do pracy. Decyzją z sierpnia 2007 r. organ rentowy przyznał M L prawo do emerytury od września 2007 r. Matżeństwo E i M L zostało rozwiązane wyrokiem Sądu Okręgowego w P z września 2008 r. (sygn. akt). Rozwód został orzeczony z winy powoda M L. Sąd nie orzekł wówczas o prawie do alimentów. Również w późniejszym okresie skarżąca nie występowała z pozwem o przyznanie prawa do alimentów. Jak ustaliły sądy orzekające w sprawie skarżącej, były mąż dobrowolnie pomagał E L finansowo, po rozwodzie byli małżonkowie zamieszkiwali oddzielnie, nie prowadzili wspólnego gospodarstwa domowego. W dniu 2011 r. M L zmarł. Skarżąca grudnia 2011 r. wniosła o przyznanie jej renty rodzinnej.

Decyzją z stycznia 2012 r. organ rentowy odmówił jej prawa do świadczenia (sygn.). Skarżąca odwołała się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) do Sądu Okręgowego w P – VIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych, który wyrokiem z czerwca 2012 r. odwołanie oddalił (sygn. akt). Natomiast Sąd Apelacyjny w P III Wydział Pracy i Ubezpieczenia Społecznego wyrokiem z lutego 2013 r. (sygn. akt) oddalił wniesioną przez E L apelację. Zarówno organ rentowy, jak i orzekające w sprawie sądy, stwierdziły, że skarżąca nie spełnia wskazanego w art. 70 ust. 3 u.e.r. warunku, a mianowicie, jako małżonka rozwiedziona, nie ma ustalonego prawa do alimentów wyrokiem lub sądową ugodą.

2. Instytucja renty rodzinnej została uregulowana w art. 65-74 u.e.r. Świadczenie o tej samej nazwie wynika również z innych aktów prawnych, np. ustanawia ją art. 6 ust. 1 pkt 8, art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.; dalej: u.u.s.t.w.p.) albo art. 18 oraz art. 29 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.; dalej u.u.s.r.), jednakże ze względu na przedmiot kontroli rozważania zostaną ograniczone do renty rodzinnej uregulowanej w przepisach u.e.r. Renta rodzinna przysługuje 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 (przy ocenie prawa do renty przyjmuje się, że osoba zmarła była

całkowicie niezdolna do pracy; zob. art. 65 ust. 1 i ust. 2 u.e.r.). Świadczenie to nabywają także członkowie rodziny osoby, która w chwili śmierci pobierała zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne (art. 66 u.e.r.). Krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o świadczenie, wyznacza przede wszystkim art. 67 u.e.r. Uprawnionymi do tego świadczenia są spełniające warunki ustawowe: 1) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione; 2) przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka; 3) małżonek (wdowa i wdowiec); 4) rodzice. Na podstawie zakwestionowanego przepisu (art. 70 ust. 3 u.e.r.) do grona beneficjentów regulacji ustawowej włączona została małżonka rozwiedziona.

Wysokość renty rodzinnej ustala się w zależności od liczby osób do niej uprawnionych (art. 73 u.e.r.). Renta rodzinna przysługuje łącznie wszystkim uprawnionym członkom rodziny. Podlega podziałowi między nich na równe części. W razie ujawnienia okoliczności powodujących konieczność dokonania podziału renty rodzinnej po raz pierwszy lub zmiany warunków dotychczasowego podziału renty ze względu na zmianę liczby osób uprawnionych, to organ rentowy dokonuje podziału świadczenia (art. 74 u.e.r.).

Aby małżonka rozwiedziona uzyskała prawo do renty rodzinnej, muszą wystąpić następujące przesłanki: (a) śmierć byłego małżonka, który w chwili śmierci miał ustalone prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy (pobierał zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne), (b) ustalenie wyrokiem lub ugodą sądową prawa do alimentów z jego strony na rzecz małżonki rozwiedzionej. Ze względu na fakt, iż regulacja ustalająca warunki nabycia prawa do renty rodzinnej dla małżonki rozwiedzionej, wynikająca z tożsamo brzmiących przepisów ustaw emerytalnych (z art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin [Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: u.z.e.p.] oraz art. 70 ust. 3 u.e.r.), odnosi się zarówno do małżonki rozwiedzionej, jak i wdowy, w praktyce orzeczniczej powstało pytanie, czy do sytuacji tej pierwszej ma zastosowanie sformułowanie: „która do dnia śmierci męża nie pozostawała z nim we wspólności małżeńskiej”. Sąd Najwyższy w serii wyroków uznał, że małżonka rozwiedziona, która nie miała ze strony męża prawa do alimentów ustalonego wyrokiem lub ugodą

sądową, ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli między nią a rozwiedzionym małżonkiem istniała do chwili śmierci rzeczywista więź materialna i duchowa (wyroki SN z: 22 stycznia 1993 r., sygn. akt II URN 61/92; 7 lipca 1995 r., sygn. akt II URN 13/95). Od tego stanowiska następnie Sąd Najwyższy odstąpił, wskazując, że warunek pozostawania we wspólności małżeńskiej dotyczyć może tylko wdowy, bowiem rozwiązania małżeństwa przez rozwód z samej swej istoty znosi wspólność. Małżonka rozwiedziona, która w chwili śmierci byłego męża nie legitymowała się wyrokiem lub ugodą sądową ustalającą prawo do alimentów, nie ma prawa do renty rodzinnej, także w razie dalszego pożycia byłych małżonków po rozwodzie (zob. wyrok SN z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III UK 69/10 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Sporne było również, czy małżonka rozwiedziona, aby uzyskać prawo do świadczenia musiała spełniać warunki określone w ust. 1 lub ust. 2 art. 70 u.e.r. Przepisy te ustanawiają następujące przesłanki: (a) ukończenie 50 lat; (b) niezdolność do pracy, przy czym nieistotny jest stopień niezdolności do pracy, jak również fakt, że niezdolność istniała od urodzenia, nie powstała w okresie ubezpieczenia lub zaistniała przed śmiercią męża (obie przesłanki muszą zostać spełnione nie później niż w ciągu 5 lat od dnia śmierci męża lub od zaprzestania wykonywania funkcji opiekuńczo-wychowawczych); (c) wychowywanie co najmniej jednego z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnionego do renty rodzinnej po zmarłym byłym mężu, jeżeli nie osiągnęło ono 16 lat, a jeśli kształci się w szkole – 18 lat; (d) sprawowania pieczy nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej (zob. M. Bartnicki, *Komentarz do art. 70 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Lex 53379). Sąd Najwyższy w wyroku z 9 marca 2011 r. (sygn. akt III UK 84/10) stwierdził, że: „Wykładnia gramatyczna art. 70 uprawnia stwierdzenie, że sytuacja małżonki rozwiedzionej i wdowy nie są tożsame. Małżonka rozwiedziona nie musi spełniać dalszych warunków do renty rodzinnej z ust. 1 i 2 art. 70, które odnoszą się do wdowy. Wskazuje to, że małżonka rozwiedziona ma prawo do renty rodzinnej bez względu na wiek, lecz właśnie pod szczególnymi warunkami prawa do alimentów po rozwodzie na podstawie art. 60 k.r.o.”. Natomiast w wyroku z 5 stycznia 2011 r. (sygn. akt III UK 69/10) Sąd Najwyższy zajął przeciwne stanowisko, wyjaśniając, że: „[...] rozwiedziona małżonka legitymująca się w chwili śmierci męża, uznanego za

wyłącznie winnego rozkładu pożycia, ugodą sądową zobowiązującą byłego małżonka do łożenia na jej rzecz kwoty pieniężnej tytułem przyczyniania się do zaspokojenia potrzeb rodziny należy do grona podmiotów objętych hipotezą normy art. 70 ust. 3 u.e.r.f.u.s. i w razie spełnienia pozostałych warunków wymienionych w ust. 1 lub ust. 2 tego artykułu nabywa prawo do renty rodzinnej”. Praktyka ZUS opowiada się za koniecznością spełnienia warunków wskazanych w art. 70 ust. 1 i ust. 2 u.e.r. także przez małżonkę rozwiedzioną.

W literaturze wskazuje się, że renta rodzinna przyznana wdowie ze względu na osiągnięcie wieku 50 lat przysługuje dożywotnio. Prawo wdowy do renty rodzinnej powstałe nie ze względu na wiek ustanie w przypadku: 1) ustąpienia u wdowy niezdolności do pracy; 2) zaprzestania wychowywania osób wymienionych w art. 70 ust. 1 pkt 2 u.e.r.; zaprzestanie wychowywania może nastąpić z przyczyn dotyczących wdowy lub osób wychowywanych (np. osiągnięcie wieku 16/18 lat, ustanie uprawnień do renty rodzinnej po zmarłym mężu); 3) zaprzestania sprawowania pieczy nad dzieckiem, o którym mowa w art. 70 ust. 1 pkt 2 u.e.r.; zaprzestanie sprawowania pieczy może nastąpić z przyczyn dotyczących wdowy lub dziecka (np. ustąpienie całkowitej niezdolności do pracy). Brak natomiast ustawowych podstaw do twierdzenia, że wdowa, która ponownie zawarła związek małżeński, traci prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu. Powyższe ustalenia należy odnieść również do małżonki rozwiedzionej (postulat *de lege ferenda* wprowadzenia ograniczenia czasowego renty rodzinnej dla małżonki rozwiedzionej, która wyszła ponownie za mąż albo miała ustalone prawo do alimentów od zmarłego małżonka rozwiedzonego, który nie był uznany za winnego rozkładu pożycia małżeńskiego stawia M. Bartnicki, zob. M. Bartnicki, *op. cit.*).

Warto podkreślić, iż małżonka rozwiedzioną nie należy do określonego w art. 67 u.e.r. grona podmiotów uprawnionych do renty rodzinnej i swoje roszczenia w tym zakresie może ona wywodzić wyłącznie z unormowania art. 70 ust. 3 u.e.r. W odniesieniu do wdowy, komentowany przepis reguluje jedynie jedno z wymagań nabycia prawa do charakteryzowanego świadczenia, natomiast w stosunku do rozwiedzionej małżonki stanowi on wyłączną podstawę prawną żądań rentowych, a nadto określenie przesłanek ich uwzględnienia. Użyte w komentowanym przepisie pojęcie „małżonki rozwiedzionej” obejmuje również małżonkę pozostającą w separacji (zob. art. 61⁴ § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy; t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 788; dalej: k.r.o.; orzeczenie separacji ma

skutki takie, jak rozwiązanie małżeństwa przez rozwód, chyba że ustawa stanowi inaczej; M. Bartnicki, *op. cit.* wraz ze wskazanym tam orzecnictwem oraz wyrok SN z 9 sierpnia 2008 r., sygn. akt I UK 67/07).

Skoro zgodnie z literalnym brzmieniem art. 70 ust. 3 u.e.r., kryterium kwalifikacyjnym powstania po stronie rozwiedzionej małżonki prawa do renty rodzinnej jest posiadanie w dniu śmierci byłego męża prawa do alimentów z jego strony, ustalonego wyrokiem lub ugodą sądową, to nie jest wystarczającym dla przyznania spornego świadczenia nabycie przez wnioskodawczynię uprawnień alimentacyjnych *in abstracto*, ani wystąpienie na drogę sądową ze stosownymi roszczeniami, jeśli do daty zgonu dłużnika nie nastąpiło zakończenie procesu ugodą stron lub prawomocnym wyrokiem zasądającym alimenty (wyrok SN z 4 sierpnia 2005 r., sygn. akt II UK 318/04), ani wreszcie zawarcie przez byłych małżonków pozasądowej umowy o dostarczanie środków utrzymania (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 21 października 1999 r., sygn. akt III AUa 619/99). Natomiast pod pojęcie ugody sądowej, w rozumieniu art. 70 ust. 3 u.e.r., należy subsumować zarówno ugodę zawartą w trakcie procesu o alimenty, jak i ugodę zawartą w toku posiedzenia pojednawczego (art. 184 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 101; dalej: k.p.c.). Ze względu na treść art. 445² w związku z art. 183¹⁵ k.p.c. – uгода zawarta przed mediatorem, po jej zatwierdzeniu przez sąd, ma moc prawną ugody zawartej przed sądem – także uznanie prawa do alimentów w tej formie stanowi spełnienie warunków wynikających z zakwestionowanego przepisu.

Decydując się na taką właśnie redakcję art. 70 ust. 3 u.e.r., ustawodawca zwolnił sądy ubezpieczeń społecznych – w postępowaniu z odwołania od negatywnej decyzji w sprawie przyznania renty rodzinnej – z obowiązku czynienia ustaleń w zakresie spełnienia przez wdowę nie pozostającą z mężem we wspólności małżeńskiej lub rozwiedzioną małżonkę przesłanek nabycia prawa do alimentów ze strony zmarłego żywiciela, ustanawiając w to miejsce wymaganie legitymowania się przez wnioskodawczynię stosownym tytułem egzekucyjnym (wyrok SN z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III UK 69/10).

3. Renta rodzinna ma majątkowy i zarazem alimentacyjny charakter. Prawo do niej powstaje w razie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego w postaci utraty żywiciela rodziny, a jej celem jest zapewnienie ustawowo określonej grupie

podmiotów (tj. członkom rodziny i osobom bliskim, które pozostawały pod pieczęą ubezpieczonego żywiciela albo do których utrzymania przyczyniał się on bezpośrednio przez śmiercią) kompensaty środków utrzymania utraconych bądź pomniejszonych wskutek śmierci zobowiązanego do alimentacji (wyrok SN z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III UK 69/10; zob. także wypowiedź SN w wyroku z 9 marca 2011 r., sygn. akt III UK 84/10: „[...] społeczne ubezpieczenie rentowe rodziny, które niejako zastępczo realizuje obowiązek nieżyjącego małżonka rozwiedzionego, który miał prawny obowiązek alimentowania drugiego małżonka. Tłumaczy to wyraźne zastrzeżenie w przepisie art. 70 ust. 3, że ubezpieczenie to służy w przypadku indywidualnego ustalenia prawa do alimentów tytułem egzekucyjnym [...]). Jak wyjaśnił Sad Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów – zasadzie prawnej z 26 października 2006 r. (sygn. akt III UZP 3/06): „Nadal [...] niepodważalny jest podstawowy majątkowy cel i alimentacyjna funkcja renty rodzinnej, która zmierza do zapewnienia ustawowo określonej kompensaty środków utrzymania przez wyrównywanie utraconych lub pomniejszonych wskutek utraty ubezpieczonego współmałżonka zobowiązanego do wzajemnej małżeńskiej pomocy i współdziałania dla dobra rodziny. Śmierć żywiciela rodziny pozbawia w całości lub w części dotychczasowych środków utrzymania członków jego rodziny lub inne bliskie mu osoby, które pozostawały pod jego pieczęą lub do których utrzymania przyczyniał się bezpośrednio przed śmiercią, dlatego utrata ubezpieczonego żywiciela stanowi ustawowo uznane ryzyko ubezpieczeniowe, z którego wystąpieniem łączy się obowiązek wypłacania renty rodzinnej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osobom uprawnionym, w miejsce środków utrzymania utraconych lub ograniczonych wskutek wystąpienia ryzyka (zdarzenia) ubezpieczeniowego. Oznacza to, że przysługujące rentowe świadczenie rodzinne ma zapobiegać istotnemu pogorszeniu się sytuacji materialnej rodziny zmarłego ubezpieczonego, w tym także wdowy” (zob. także wyrok SN z 20 stycznia 2000 r., sygn. akt II UKN 321/99).

4. W literaturze podkreśla się, że renta rodzinna stanowi zastępcze albo wtórne świadczenie w stosunku do prawa do emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, które miał zmarły żywiciel. Uprawniony członek rodziny nie nabywa zatem samodzielnie prawa do renty rodzinnej jako odrębnego świadczenia, ale nabywa prawo w miejsce prawa do świadczenia, które przysługiwało(by)

zmarłemu żywicielowi. Jeżeli zatem zmarły nie miał ustalonego prawa do ww. świadczenia, należy to prawo ustalić, a w przypadku, gdy nie spełniał warunków do nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy albo do emerytury, to i prawo do renty rodzinnej nie będzie przysługiwało (I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 282). Część doktryny akcentuje, że podmiotem, który ponosi ryzyko utraty żywiciela, jest sam żywiciel. „Śmierć żywiciela jest na ogół postrzegana jako ryzyko utrzymywanych przezeń osób, ale możliwy jest też inny punkt widzenia (który preferujemy), że mianowicie śmierć żywiciela jest ryzykiem żywiciela, które polega na niebezpieczeństwie odumarcia i pozostawiania bez środków utrzymania osób, wobec których żywiciel z tytułu prawnego [...] ma zobowiązanie o charakterze alimentacyjnym” (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003, s. 17). Pogląd ten podtrzymuje M. Bartnicki: „Należy przy tym zaznaczyć, że utrata żywiciela nie powinna być ujmowana jako ryzyko osób pozostających na jego utrzymaniu, lecz ryzyko samego żywiciela przejawiające się niebezpieczeństwem pozostawienia tych osób bez środków do życia” (M. Bartnicki, *Komentarz do art. 65 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Lex 53374). Podsumowując, J. Jończyk wyjaśnia, że: „renta rodzinna jest świadczeniem z tytułu ubezpieczenia rentowego (ubezpieczenia na wypadek śmierci żywiciela), w których stronami są: osoba zatrudniona, ubezpieczona (a nie członkowie rodziny) oraz zakład ubezpieczeń” (J. Jończyk, *op. cit.*, s. 169). W literaturze podkreśla się wyjątkowy charakter renty rodzinnej dla małżonki rozwiedzionej (zob. M. Bartnicki, *op. cit.*), który przemawiać ma, *de lege ferenda*, za ograniczeniem czasu wypłaty świadczenia (zob. powyżej).

Przyjęcie prezentowanej przez część doktryny tezy, że renta rodzinna jest świadczeniem wynikającym ze stosunku ubezpieczenia zmarłego żywiciela, może prowadzić do ustalenia, że niniejsza skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna ze względu na wystąpienie samoistnej przesłanki umorzenia postępowania z uwagi na brak naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego po stronie skarżącej (zob. np. postanowienia TK z: 16 lipca 2007 r. oraz 7 stycznia 2009 r., obydwie pod sygn. akt Ts 59/07). Kwestię tę Sejm jedynie sygnalizuje, pozostawiając rozstrzygnięcie w tej sprawie Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ochrona ryzyka śmierci żywiciela

obejmuje dwa świadczenia: rentę rodzinną oraz zasiłek pogrzebowy (*ibidem*).

5. Należy podkreślić, że konstrukcja uzależniająca przyznanie małżonce rozwiedzionej renty rodzinnej od spełnienia warunku legitymowania się przez nią, w chwili śmierci rozwiedzonego małżonka, wyrokiem albo ugodą sądową ustalającą jej prawo do alimentacji, stanowi trwały element systemu prawa ubezpieczeniowego. Została ona *expressis verbis* wprowadzona już w ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.; zob. art. 33 ust. 3). Tożsamy mechanizm został przewidziany w art. 41 ust. 3 u.z.e.p.

III. Zgodność przepisów

1. Zarzuty skarżącej

Skarżąca stoi na stanowisku, że prawo do alimentów, zgodnie z art. 60 § 1 k.r.o. od byłego małżonka nie jest uzależnione od wydania stosownego wyroku. Ewentualne orzeczenie sądu ma wyłącznie deklaratoryjny charakter, tj. ustalający, że zobowiązanie do zapłaty alimentów istnieje. Obowiązek byłego małżonka do zapłaty alimentów przy spełnieniu przesłanek z art. 60 § 1 k.r.o. istnieje bez względu na funkcjonowanie w obrocie stosownego wyroku lub ugody sądowej. „Tymczasem skarżony art. 70 ust. 3 u.e.r.F.U.S. dla przyznania małżonkowi rozwiedzonemu prawa do renty rodzinnej wprowadza wymóg legitymowania się wyrokiem lub ugodą sądową ustalającymi prawo do alimentów po byłym małżonku najpóźniej w dniu jego śmierci [...]. Można zatem postawić tezę, iż skarżony art. 70 ust. 3 u.e.r.F.U.S. niejako premiuje sytuację, których zobowiązanie wynikające z przepisów prawa nie było wykonywane dobrowolnie, a do jego realizacji konieczne było «uruchomienie» wymiaru sprawiedliwości” (skarga s. 5, 7). Celem ustawodawcy było zapewnienie małżonkom rozwiedzionym odpowiedniego zabezpieczenia socjalnego z uwagi na przysługujące im roszczenia alimentacyjne w stosunku do zmarłego świadczeniobiorcy. Dyspozycja art. 70 ust. 3 u.e.r. w zakresie w jakim uzależnia prawo małżonka rozwiedzonego do uzyskania renty rodzinnej po zmarłym świadczeniobiorcy od legitymowania się w momencie śmierci wyrokiem lub ugodą sądową, w których prawo do alimentów zostało ustalone, narusza istotę

konstytucyjnej zasady równości. Cechę relewantną pozwalającą wyodrębnić grupę podmiotów podobnych stanowi posiadanie roszczenia o zapłatę alimentów w stosunku do zmarłego świadczeniobiorcy – np. w sytuacji pozostawania w niedostatku. W ramach tak wyodrębnionej grupy podmiotów podobnych wymóg legitymowania się odpowiednim tytułem egzekucyjnym jest przesłanką nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do alimentów po zmarłym byłym małżonku. Takie nierówne traktowanie jest niezgodne z celem art. 67 ust. 1 Konstytucji i nieproporcjonalne do wagi interesów naruszonych (skarga, s. 6-7).

Zdaniem skarżącej, jej prawo do zabezpieczenia społecznego przewidziane przez art. 67 ust. 1 Konstytucji zostało naruszone. Skarżąca wprawdzie zauważa, iż ustawodawca może decydować o zakresie i formie tego prawa, jednak nie może tego czynić w sposób dowolny, lecz jest związany zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

2. Wzorce kontroli

1. Mając na względzie argumentację przedstawioną w pkt I stanowiska należy uznać, iż wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 67 ust 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim ustala prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo.

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”. Wskazany przepis mówi ogólnie o zabezpieczeniu społecznym, które obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi będącemu w potrzebie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 3). Podmiotem tego prawa jest obywatel polski, z kolei adresatem władze publiczne. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje podstawowe sytuacje, w których obywatelowi przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając tym samym ustawodawcy szczegółowe uregulowanie jego zakresu i form (mówi się w tym kontekście o znaczeniu odsyłającym przepisu; *ibidem*, s. 5).

Omawiany przepis był już wielokrotnie przedmiotem analizy w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt SK 30/03) organ ten stwierdził, że: „[...] pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego [...]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak również, że określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa [...]”, jak również uznał, iż „[...] z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów [...]”. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inną formę zabezpieczenia społecznego mogą być natomiast przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie (zob. wyrok TK z 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09).

Sąd konstytucyjny podkreślał ponadto wielokrotnie, iż ze względu na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, ustawodawcy pozostawia się znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych, przy czym swoboda ta nie jest nieograniczona (por. wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Ustawodawca musi uwzględniać nie tylko istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, lecz także inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, sprawiedliwości społecznej, ochrony praw nabytych czy równości (por. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; zob. także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6).

Do uprawnień ustawodawcy, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Natomiast nie jest rolą Trybunału orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

2. Skarżąca wskazuje jako wzorzec kontroli art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, który formułuje zasadę równości: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Przyjmuje się

powszechnie, że w ust. 1 art. 32 Konstytucji nastąpiło określenie ogólnego pojęcia i zakresu tej zasady (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 5 i n.). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zasady równości jest bardzo obszerne. Podejmując próbę syntetycznego ujęcia zagadnienia, należałoby wskazać na kilka najważniejszych tez wypracowanych przez Trybunał w odniesieniu do omawianej zasady.

Należy wskazać, iż istotą zasady równości jest „[...] nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące [...]” (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07).

Nie każda sytuacja, w której norma traktuje odmiennie adresatów odznaczających się określoną cechą wspólną, będzie odstępstwem (dopuszczalnym wyjątkiem) od zasady równości. Należy wówczas odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium, różnicujące sytuację podmiotów prawa, pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

3. Analiza zgodności

1. Problemem konstytucyjnym jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca, uzależniając nabycie prawa do renty rodzinnej przez małżonkę rozwiedzioną od

legitymowania się w dniu śmierci byłego męża wyrokiem albo ugodą sądową, które ustalały na jej rzecz prawo do alimentów od byłego męża, naruszył konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo. Czy prawodawca wprowadzając ww. warunek, niekonstytucyjnie zróżnicował małżonki rozwiedzione w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego.

2. W pierwszej kolejności należy jednakże ustalić, czy wskazany art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli. Jak wyjaśniono w pkt I, renta rodzinna stanowi świadczenie, które ma zabezpieczać wskazane przez ustawodawcę podmioty, głównie członków rodziny, przed ryzykiem utraty żywiciela. „Podstawową jej [renty rodzinnej – uwaga własna] funkcją jest kompensata dochodów utraconych wskutek śmierci ubezpieczonego, uzyskiwanych przez niego i przeznaczonych na utrzymanie własne oraz rodziny” (wyrok SN z 20 stycznia 2000 r., sygn. akt II UKN 321/99). Treść ryzyka utraty żywiciela stanowią także określone przez ustawodawcę przesłanki, jakim powinna odpowiadać osoba uprawniona. Dopiero jeżeli okoliczności te wystąpią – zachodzi ryzyko utraty żywiciela (I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 268).

Należy także zwrócić uwagę na wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą „[r]enta rodzinna [...] jest świadczeniem niejako «zastępczym», «wtórnym» w stosunku do prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, które miał zmarły żywiciel [...]. Prawo do renty rodzinnej jest prawem pochodnym, jednakże jego podstawową funkcją jest zapewnienie środków utrzymania krewnych i powinowatych, którzy nie są w stanie samodzielnie się utrzymać. Ten alimentacyjny cel renty rodzinnej powinien być uwzględniany w procesie interpretacji i oceny uregulowań dotyczących tego świadczenia” (wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09).

Jak wynika z jednoznacznego brzmienia art. 67 ust. 1 Konstytucji, treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie prawa do świadczenia na wypadek spełnienia się jednego z wskazanych w przepisie ryzyk: (a) niezdolności do pracy ze względu na chorobę, (b) niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, (c) osiągnięcia wieku emerytalnego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „Celem art. 67 Konstytucji RP nie jest określenie zakresu znaczeniowego terminu «zabezpieczenie społeczne», lecz przyznanie obywatelom

prawa do świadczeń na wypadek wystąpienia wymienionych w tym przepisie zdarzeń losowych” (M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 1, s. 566 i n.). Wyliczone przesłanki prawa do zabezpieczenia społecznego obejmują wszystkie podstawowe sytuacje, gdy obywatelowi potrzebne są świadczenia ze środków publicznych. Wskazane w art. 67 ust. 1 Konstytucji ryzyka stanowią enumeratywne wyliczenie sytuacji chronionych; ta konstytucyjna regulacja nie odnosi się do sytuacji pozostających poza ujętym w niej katalogiem (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99).

Wśród ryzyk wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji nie zostało wskazane ryzyko utraty żywiciela, skutki ziszczenia się którego łagodzić ma renta rodzinna. Wyraźne rozdzielenie ryzyk śmierci żywiciela rodziny, inwalidztwa oraz świadczenia na starość przewiduje natomiast Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 93, poz. 775; dalej Konwencja nr 102). Zgodnie z art. 60 Konwencji nr 102, przedmiot ochrony powinien obejmować utratę przez wdowę lub dzieci środków utrzymania z powodu śmierci żywiciela rodziny; prawo wdowy do świadczeń może być uzależnione od uznania zgodnie z ustawodawstwem krajowym, że jest ona niezdolna do utrzymywania się samodzielnie. Natomiast odrębnie uregulowane w umowie międzynarodowej są świadczenia w razie inwalidztwa – przedmiot ochrony obejmuje niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek działalności zawodowej w ustalonym stopniu, jeżeli można przypuszczać, że niezdolność ta będzie trwała lub jeżeli istnieje ona nadal po wykorzystaniu prawa do zasiłku chorobowego (art. 54 Konwencji nr 102) – oraz świadczenia na starość – przedmiot ochrony obejmuje przypadki przeżycia ponad ustalony wiek (art. 26 Konwencji nr 102). Wdowa jest także uprawniona do świadczenia w razie wypadku przy pracy i chorób zawodowych (art. 32 lit d Konwencji nr 102: „Przedmiot ochrony powinien obejmować następujące okoliczności, jeżeli są skutkiem wypadków przy pracy lub ustalonych chorób zawodowych, a mianowicie: [...] (d) utratę środków utrzymania przez wdowę lub dzieci z powodu śmierci żywiciela rodziny; w odniesieniu do wdowy prawo do świadczenia może być uzależnione od uznania, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, że jest ona niezdolna do utrzymywania się samodzielnie”). Jednakże jest to również, wynikające z ubezpieczenia wypadkowego, świadczenie w przypadku śmierci żywiciela na skutek jego wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Ze

względem na kontrolę konkretną zainicjowaną skargą, zagadnienie to pozostanie poza zakresem rozważań.

Zdaniem Sejmu, nie można uznać, że świadczenie nabywane w przypadku utraty żywiciela, takie jak renta rodzinna ustalona na podstawie art. 65-74 u.e.r., zabezpiecza przed jednym (którymkolwiek) z ryzyk wskazanych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądowym, rentę rodzinną należy albo traktować jako świadczenie pochodne (wtórne) do świadczenia emerytalno-rentowego i uznać za prawo zmarłego ubezpieczonego, albo postrzegać jako uprawnienie osób pobierających świadczenie z tytułu renty rodzinnej, które powstaje w momencie samoistnego zdarzenia ubezpieczeniowego – śmierci żywiciela, lecz wynika ono ze stosunku ubezpieczenia rentowego pomiędzy zmarłym a zakładem ubezpieczeniowym. Niezależnie od tego, która z prezentowanych koncepcji zostanie przyjęta, sytuacja faktyczna beneficjenta renty, poza kwestią więzi rodzinnych decydujących o pozostawaniu w kręgu uprawnionych, z konstytucyjnej perspektywy jest zagadnieniem wtórnym. Nie może ona rozstrzygać o prawie do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji osoby (potencjalnie) uprawnionej do renty rodzinnej. Uzyskanie wszak tego świadczenia jest uzależnione od posiadania prawa do emerytury lub renty przez zmarłego; jest ściśle związane z prawem żywiciela. Zdaniem Sejmu, także uzyskanie prawa do świadczenia przez żywiciela, które zabezpiecza przed jednym (którymkolwiek) z ryzyk zabezpieczenia społecznego wskazanych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie może stanowić ochrony beneficjenta przed ryzykami wymienionymi w tym przepisie ustawy zasadniczej. Przesłanki uzyskania renty rodzinnej nie pokrywają się w przeciwieństwie z warunkami uzyskania świadczenia przez żywiciela. Dobry przykład tej relacji stanowi stan faktyczny skargi konstytucyjnej. Renta rodzinna, o przyznanie której wnoszą skarżące, stanowiłaby świadczenie wtórne wobec emerytury zmarłego byłego męża. Natomiast skarżące wniosły o uznanie, że renta rodzinna stanowi jej prawo do zabezpieczenia społecznego ze względu na chorobę (na marginesie trzeba wspomnieć, że także wobec emerytury można podnieść wątpliwości, czy chroni ono przed ryzykiem osiągnięcia wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 67 Konstytucji; świadczenie jest bowiem przyznawane ze względu na określony staż, bez względu na wiek).

Podsumowując, renta rodzinna zabezpieczać ma samodzielne ryzyko, jakim jest śmierć żywiciela. Ze względu na ścisłe powiązanie z prawem żywiciela do świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie jest możliwe uznanie, że chroni ona samodzielnie skarżącą przed jednym z ryzyk wskazanych w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Natomiast prawo do zabezpieczenia społecznego zmarłego żywiciela na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, czy osiągnięcie wieku emerytalnego nie może zostać „przeniesione” na beneficjentów renty rodzinnej. Wprowadzenie dodatkowych obostrzeń do renty rodzinnej – przesłanki wieku, niezdolności do pracy, sprawowania opieki nad dziećmi – mieści się natomiast w swobodzie ustawodawcy ustalenia warunków nabycia świadczenia wynikającego ze ziszczenia się nieobjętego konstytucyjnymi gwarancjami ryzyka utraty żywiciela.

Świadczenie, które będzie zabezpieczało wyłącznie przed wystąpieniem śmierci żywiciela jako zdarzenia losowego, stanowi zatem realizację przez ustawodawcę innych (wynikających z Konstytucji; zob. m.in. art. 72 ust. 2) celów niż zabezpieczenie społeczne na wypadek zajścia wskazanych w art. 67 ust. 1 Konstytucji przesłanek. Sąd Najwyższy, w cytowanej uchwale z 26 października 2006 r. (sygn. akt III UZP 3/06), wskazuje, że konstytucyjne źródła renty rodzinnej dla wdowy, który wpływać powinien na jego interpretację, stanowią art. 18 oraz art. 71 Konstytucji. Stwierdza, że: „Wstępnie [...] należy poddać ocenie zgodność unormowania zawartego w art. 70 ust. 3 ustawy emerytalnej z konstytucyjną zasadą podlegania małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny, a także rodziny – ochronie i opiece Rzeczypospolitej Polskiej, w aspekcie dopuszczalności ustawowego zastrzeżenia dodatkowego warunku niepozostawania we wspólności małżeńskiej, jako przesłanki ograniczającej prawo do renty rodzinnej wdowy, która jedynie formalnie pozostawała do dnia śmierci męża w konstytucyjnie chronionym związku małżeńskim”. Wyjaśnił także, iż: „[...] należy uwzględnić [...], że pozbawienie wdowy (wdowca) prawa do renty rodzinnej ma oparcie w szczególnym przepisie prawa ubezpieczeń społecznych, który nie poddaje się dowolnej ani rozszerzającej wykładni, ale wymaga precyzyjnych i jednoznacznych ustaleń w zakresie ustalenia prawnie niedookreślonego stanu niepozostawania we wspólności małżeńskiej, który powinien być rozeznany z koniecznym odniesieniem do konstytucyjnych zasad: ochrony i opieki nad małżeństwem (art. 18 Konstytucji) oraz uwzględnieniem dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej Państwa (art. 71 Konstytucji RP)”. Należy zastrzec, że nawiązanie w ww. uchwale do art. 67 Konstytucji następuje

jedynie w celu uzasadnienie szerokiej swobody regulacyjnej ustawodawcy do kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, do których niewątpliwie należy renta rodzinna.

3. Analiza większości ustawowych przesłanek nabycia renty rodzinnej (pozwalających wyodrębnić grupy beneficjentów) wymienionych w u.e.r. prowadzi do wniosku, że świadczenie to nie chroni przed żadnym z ryzyk wskazanych w stanowiącym wzorzec kontroli przepisie konstytucyjnym. Bezsposornie, renta rodzinna nie może stanowić wyrazu realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, jeśli zostaje przyznana:

- a) dzieciom, wnukom oraz rodzeństwu zmarłego żywiciela (art. 67 u.e.r.);
- b) wdowie (wdowcowi) albo małżonce rozwiedzionej sprawującym opiekę nad dziećmi wskazanymi w art. 70 ust. 1 pkt 2 u.e.r.,
- c) wdowie (wdowcowi) spełniającej warunki uprawniające ją do okresowej renty rodzinnej (art. 70 ust. 4 u.e.r.; wyłączną przesłanką nabycia prawa jest brak niezbędnych źródeł utrzymania).

Należy przyznać, że jednym z warunków uzyskania świadczenia rentowego przez wdowę oraz małżonkę rozwiedzioną, a także rodziców jest ukończenie 50 lat. Jednakże wiek ten nie stanowi wieku emerytalnego, którego osiągnięcie wypełnia konstytucyjną przesłankę przyznania prawa do zabezpieczenia społecznego. A zatem, także w tym przypadku nie można mówić o realizacji, niejako obok zabezpieczenia ryzyka utraty żywiciela (kumulatywnie), konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego.

4. Osobnego komentarza wymaga przesłanka niezdolności do pracy, którą musi spełnić wdowa albo małżonka rozwiedzona. Ustawodawca nie zdecydował się na rozróżnienie stopni owej niezdolności. Każda niezdolność do pracy, w tym częściowa, pozwala na ubieganie się o rentę rodzinną. Jednym z chronionych ryzyk, wskazanym w art. 67 ust. 1 Konstytucji, jest niezdolność do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo. A zatem, jedynie w tym zakresie, na który zresztą powołuje się skarżąca, ryzyko utraty żywiciela mogłoby ewentualnie pokryć się z konstytucyjnym prawem podmiotowym do zabezpieczenia społecznego ze względu na inwalidztwo. Przypomnieć jednakże należy, że renta rodzinna przysługuje wszystkim uprawnionym członkom rodziny (art. 74 u.e.r.). Wychodząc z założenia

jednolitego charakteru świadczenia oraz równej konstytucyjnej ochrony osób uprawnionych do renty rodzinnej, trudno zasadnie twierdzić, że może ona tylko częściowo stanowić prawo chronione konstytucyjnie (w przypadku, gdy ubiega się o nią osoba niezdolna do pracy). Beneficjenci tego samego świadczenia podlegaliby na poziomie konstytucyjnym zróżnicowanej ochronie.

Nawet gdyby uznać, że renta rodzinna może stanowić świadczenie realizujące prawo do zabezpieczenia społecznego ze względu na inwalidztwo, to zdaniem Sejmu, teza ta byłaby prawdziwa wyłącznie w sytuacji, gdyby osoba uprawniona nie posiadała żadnego innego świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego, które w pierwszej kolejności realizowałoby jej, wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji, prawo. Jednakże, jak wynika ze skargi konstytucyjnej, organ rentowy przyznał już skarżącej prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, które to świadczenie stanowi dla niej źródło utrzymania. A zatem ustalone uprawnienie do renty z tytułu własnej niezdolności do pracy stanowi realizację jej prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, natomiast renta rodzinna jest świadczeniem chroniącym przed ryzykiem utraty żywiciela. Skarżąca nie może zatem skutecznie powoływać się na naruszenie jej konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego ze względu na inwalidztwo, gdyż zostało ono już zaspokojone (zrealizowane) w zakresie i formie określonej przez ustawodawcę, w ramach przysługującej mu swobody.

5. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat nieadekwatności art. 67 Konstytucji jako wzorca kontroli przepisów przyznających wprawdzie świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego, jednak inne niż wypłacane na skutek ziszczenia się ryzyk w nim wskazanych. Oceniając zgodność art. 81 u.e.r., regulacji określającej przesłanki wypłaty zasiłku pogrzebowego (świadczenia wynikającego z ubezpieczenia społecznego na wypadek utraty żywiciela, zob. pkt I), uznał, że nie jest on niezgodny z art. 67 Konstytucji (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Wyjaśnił wówczas, że: „Celem prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji, jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności zarobkowania spowodowanej niezdolnością do pracy przez czynniki wymienione w tym przepisie: tj. chorobę, wiek, inwalidztwo, albo brak pracy. Nie ulega wątpliwości, że zasiłek pogrzebowy nie jest świadczeniem, które taki cel spełnia”. Artykuł 67 ust. 1

Konstytucji został także uznany za nieadekwatny wzorzec kontroli wobec art. 82 u.e.r., który regulował warunki nabycia prawa do emerytury w szczególnie uzasadnionych przypadkach przyznawanej w drodze wyjątku przez Prezesa Rady Ministrów. Jak wyjaśnił sąd konstytucyjny w wyroku z 17 października 2006 r. (sygn. akt P 38/05): „[...] pytający sąd [...] winien wykazać, że Sejm i Senat przy stanowieniu kwestionowanego unormowania naruszyły określone normy, zasady bądź wartości konstytucyjne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za tego rodzaju uzasadnienie nie można uznać zarzutu niezachowania przy przyznawaniu świadczeń na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wymogów obowiązujących przy ubieganiu się o emerytury lub renty finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kwestionowany przepis dotyczy bowiem innych sytuacji. Uzyskiwane na jego podstawie świadczenia nie zależą wprost od wystąpienia niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo ani od osiągnięcia wieku emerytalnego. Tym samym art. 67 ust. 1 Konstytucji, odnoszący się do okoliczności innych niż sytuacja określona w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie może być uznany za odpowiedni wzorzec kontroli kwestionowanego przez sąd pytający przepisu”. Natomiast w wyroku z 4 stycznia 2000 r. o sygn. akt K 18/99 Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż: „uprawnienie do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski nie należy do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 i 2 konstytucji. Przepis ten gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa albo pozostawania bez pracy nie z własnej woli. Wśród ryzyk ubezpieczeniowych określonych w tym przepisie nie została wymieniona niemożność kontynuowania zatrudnienia z uwagi na konieczność opieki nad dzieckiem. Taka sytuacja ma odmienny charakter niż zdarzenia wymienione w art. 67”.

Dla pełnego obrazu należy wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2008 r. (sygn. akt SK 58/06). Ocenie zgodności z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji został poddany art. 57 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 u.e.r. Artykuł 57 formułował przesłanki przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.e.r. renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby zmarłej tylko wówczas, gdy osoba zmarła, 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. Zdaniem

ówczesnej skarżącej, zagwarantowana konstytucyjnie równość w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy lub inwalidztwa (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji) została naruszona przez art. 57 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 u.e.r. Zaskarżone przepisy przyznają bowiem prawo do renty osobom niezdolnym do pracy, posiadającym wymagany okres składkowy i nieskładkowy, jeżeli niezdolność do pracy powstała w określonych w ustawie okresach albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów, chyba że ubezpieczony będący całkowicie niezdolny do pracy udowodnił okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety i 25 lat dla mężczyzny. Przepisy te – zdaniem skarżącej w omawianej sprawie – uzależniają przyznanie renty rodzinnej od momentu śmierci, a nie okresu uiszczania obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, stanowią naruszenie wskazanych wyżej przepisów Konstytucji oraz zasady równości (art. 32 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej, a także wprowadzają nierówność rodzin osób zmarłych w zakresie prawa do renty rodzinnej. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przedmiot kontroli – art. 57 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 u.e.r. – jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji.

Sąd konstytucyjny wyjaśnił, że: „[...] określenie form zabezpieczenia społecznego Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu [...] Trybunał uznał również, że «renta z tytułu niezdolności do pracy jest tylko jedną z form zabezpieczenia społecznego powiązaną z wymaganym okresem płacenia składek. Ustawodawca realizując określone, zagwarantowane w art. 67 Konstytucji, prawo do zabezpieczenia społecznego przewidział również w formie odrębnej ustawy warunki uzyskania pomocy społecznej» [...] Przepis art. 57 ust. 1 określa wymogi, które muszą być spełnione do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. [...] Niespełnienie wyznaczonych ustawowo wymogów dotyczących ubezpieczenia uniemożliwia uzyskanie odpowiednich świadczeń. Wszakże nieprzyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy nie wyklucza innych możliwości pomocy ze strony państwa w ramach ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej (zasiłki, świadczenie specjalne itp.). W świetle powyższego art. 57 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji”.

Powyższe rozważania sądu konstytucyjnego nie mogą być pomocne przy rozstrzygnięciu przedmiotowego problemu konstytucyjnego. Ocena Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła bowiem konstytucyjności przesłanek uzyskania prawa do

renty z tytułu niezdolności do pracy żywiciela. A zatem problemem konstytucyjnym była odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca nie naruszył prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, zmarłego żywiciela. Oczywiście ustalenie legalności warunków uzyskania tego świadczenia wpływało na możliwość przyznania renty rodzinnej, lecz taka konstrukcja wynikała z istoty renty rodzinnej jako świadczenia pochodnego wobec prawa żywiciela (zob. wywód powyżej). Natomiast w niniejszej sprawie, ocenie podlega przesłanka uzyskania renty rodzinnej związana z beneficjentem tego prawa. Powyższy wywód sądu konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 58/06 nie może przesądzić o konieczności merytorycznego rozpoznania zgodności art. 70 ust. 3 u.e.r. z wzorcem kontroli.

Także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 9/12) nie może przesądzić o dopuszczalności badania przesłanek renty rodzinnej z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym, sąd konstytucyjny ocenił bowiem zgodność z prawem do zabezpieczenia społecznego mechanizmu waloryzacji kwotowej, który odnosił się do wszystkich rodzajów rent, w tym renty rodzinnej.

6. Nieuwzględnienie w art. 67 ust. 1 Konstytucji ryzyka śmierci żywiciela powoduje, że należy opowiedzieć się za nieadekwatnością tego postanowienia konstytucyjnego jako wzorca kontroli przepisów regulujących kwestię renty rodzinnej. W związku z powyższym, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 70 ust. 3 u.e.r. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **nie jest niezgodny** z art. 67 ust 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7. Na marginesie trzeba zauważyć, że ustawodawca przy realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego posiada szeroką swobodę regulacyjną. Jeszcze raz należy podkreślić, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie można wyinterpretować żadnej konkretnej formy ani wysokości świadczenia (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem). Uprawniony konstytucyjnie, w ramach swobody regulacyjnej, ustawodawca wyznaczył, jako jeden z warunków uzyskania renty rodzinnej, konieczność legitymowania się prawem do alimentów ustalonych w wyroku albo ugodzie sądowej.

Skarżąca powołuje się na swoje prawo do alimentacji, które jej były, zmarły małżonek spełniał dobrowolnie, jako przesłankę wystarczającą do uzyskania prawa do renty rodzinnej. Innymi słowy powiązanie prawa do świadczenia z obowiązkiem

posiadania w dniu śmierci byłego współmałżonka tytułu egzekucyjnego, miałyby naruszać jej prawo równego traktowania w ramach uprawnienia do zabezpieczenia społecznego.

Geneza i *ratio legis* instytucji alimentacji są upatrywane przez sądy i Trybunał Konstytucyjny w więzi łączącej małżonków w trakcie małżeństwa. Prawo rozwiedzonego małżonka do alimentacji ma wymiar konstytucyjny i jest prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji. Konieczność ochrony tego prawa może uzasadniać ingerencję w prawo własności i inne prawa majątkowe drugiego rozwiedzonego małżonka (zob. wyrok TK z 25 października 2012 r., sygn. akt SK 27/12 wraz z cytowanym tam orzecnictwem SN). Należy jednak pamiętać, że konstytucyjna ochrona prawa do alimentacji ze strony byłego męża kończy się najpóźniej wraz z jego śmiercią. Renta rodzinna nie stanowi ingerencji w prawo własności byłego małżonka, lecz jest wypłacana z funduszu ubezpieczeniowego (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), który jest współtworzony przez wspólnotę ubezpieczonych.

Należy przyznać rację skarżącej, że wypełnienie obowiązku alimentacyjnego może przybrać zarówno formę świadczeń dobrowolnych, jak i może być następstwem dochodzenia ich przed sądem. Nie można natomiast podzielić jej poglądu o każdorazowym deklaratoryjnym charakterze orzeczenia o alimentacji. Jak wynika z uchwały Sądu Najwyższego z 15 września 1978 r. (sygn. akt III CZP 57/78) wyrok przedłużający obowiązek alimentacyjny byłego małżonka ma charakter konstytutywny (por. art. 60 § 3 w związku z art. 60 § 1 k.r.o.). Ponadto w przypadku dochodzenia alimentów na podstawie art. 60 § 2 k.r.o. od małżonka wyłącznie winnego rozkładu pożycia małżeńskiego (a zatem w sytuacji, w której znalazła się skarżąca) obowiązek alimentacyjny został obudowany materialnoprawnymi i proceduralnymi gwarancjami zapobiegającymi nadużywaniu tej instytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt SK 27/12 wina w rozkładzie pożycia nie jest ani jedyną, ani wystarczającą przesłanką zasądzenia alimentów na podstawie art. 60 § 2 k.r.o. Rozszerzony obowiązek alimentacyjny może być bowiem nałożony wyłącznie w sytuacji, gdy na skutek rozwodu doszło do „istotnego pogorszenia” sytuacji materialnej małżonka niewinnego i w wysokości odpowiadającej jego „uzasadnionym potrzebom” (wynika to z samej treści zaskarżonego przepisu), przy czym wszystkie te przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie. Nawet w takiej sytuacji sąd nie ma bezwzględneho obowiązku

zasądzenia alimentów (potwierdza to sformułowanie „sąd może orzec”). Zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego, jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Również dla zasądzenia alimentów na podstawie art. 60 § 1 k.r.o. konieczne jest ustalenie spełnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie, m.in. „pozostawania w niedostatku” przez małżonka rozwiedzionego, który nie został uznany za wyłącznie winnego rozkładu pożycia małżeńskiego, określenie jego usprawiedliwionych potrzeb oraz możliwości zarobkowych i majątkowych zobowiązanego. Podsumowując, ustalenie prawa do alimentów następuje w toku postępowanie o alimenty, w tym celu konieczne jest przeprowadzenie wnikliwego i wszechstronnego postępowania wyjaśniającego.

W uchwale z 26 października 2006 r. (sygn. akt III UZP 3/06) Sąd Najwyższy podważył dopuszczalność i celowość prowadzenia w postępowaniu rentowym procedur zmierzających do ustalenia przez organ rentowy, a następnie do weryfikowania przez sąd ubezpieczeń społecznych, przesłanek potencjalnego orzekania o rozwodzie lub separacji. Takie ustalenia lub postępowanie prowadzone po śmierci jednego z małżonków przez organ rentowy i sąd ubezpieczeń społecznych, nieprzygotowane oraz nieuprawnione do weryfikowania przesłanek koniecznych do orzeczenia rozwodu lub separacji i to po śmierci jednego z małżonków byłoby dotknięte istotną wadą ułomnego prowadzenia tego rodzaju skomplikowanego „rodzinnego” postępowania dowodowego, które nie mogłoby doprowadzić do miarodajnych ustaleń w zakresie przesłanek wynikających z prawa rodzinnego, a w konsekwencji przyjęcia stanu istotnego dla potrzeb orzekania o prawie do renty rodzinnej.

Zdaniem Sejmu, powyższa wypowiedź Sądu Najwyższego jest również adekwatna w niniejszej sprawie. Kwestia ustalenia prawa do alimentów, nawet w przypadku, gdy były mąż dobrowolnie, stale i regularnie przyczyniał się do utrzymania byłej małżonki, jest (może być) zagadnieniem skomplikowanym faktycznie, które dla celów ustalenia prawa ubezpieczeń społecznych winno być rozstrzygnięte przez sąd rodzinny do momentu śmierci byłego męża (organ rentowy i sądy ubezpieczeń społecznych są związane rozstrzygnięciami sądów rodzinnych). Derogacja przesłanki legitymowania się wyrokiem albo ugodą sądową uznającą prawo do alimentów, nałożyłoby na organy rentowe, a także na weryfikujące ich decyzje sądy ubezpieczeń społecznych, obowiązek dokonania oceny, po śmierci

zobowiązanego, spełnienia przesłanek prawa do alimentów byłej małżonki. Z uwagi na zawłość materii i upływ czasu (przesłanki alimentacji musiałyby zostać ustalone *ex post*) obowiązek ten nie mógłby zostać wykonany we właściwy sposób, co mogłoby naruszać konstytucyjny standard prawa do sądu. Natomiast akceptacja tezy, że każde dobrowolne, nawet w niskich kwotach, przyczynianie się do utrzymania rozwiedzionej małżonki stanowi przesłankę uzyskania renty rodzinnej, rodzić może pole dla nadużyć. Należy zauważyć, że postępowanie o alimenty nie jest postępowaniem, które wymaga znacznych nakładów finansowych po stronie osoby uprawnionej. Osoba dochodząca alimentów jest z urzędu zwolniona od kosztów sądowych (art. 96 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.). Postępowanie to może zostać zakończone ugodą, w tym ugodą zawartą przed mediatorem, we wczesnym stadium postępowania sądowego.

W związku z powyższym, trzeba stwierdzić, że przesłanka legitymowania się prawem do alimentów ustalonym wyrokiem albo ugodą sądową posiada uzasadnienie praktyczne i przeciwdziała nadużywaniu prawa.

8. Warto także zwrócić uwagę na orzeczenie Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2001 r. (sygn. akt II UKN 178/00), w którym stwierdził, że: „[...] małżonka rozwiedziona, która w chwili śmierci byłego męża nie miała ustalonego prawa do alimentów wyrokiem sądowym lub ugodą sądową, nie ma prawa do renty rodzinnej po byłym mężu, także w przypadku dalszego pożycia byłych małżonków po rozwodzie. [...] warunek pozostawania we wspólnocie małżeńskiej dotyczy jedynie wdowy a nie małżonki rozwiedzionej, pojęcie to bowiem jest właściwe dla trwającego związku małżeńskiego. Nabycie prawa do renty rodzinnej przez małżonkę rozwiedzioną jest uwarunkowane wykazaniem, że w chwili śmierci byłego męża miała w wyroku lub ugodzie sądowej, ustalone prawo do alimentów z jego strony [...] Nie można podzielić zarzutu, że wyrok narusza przepisy Konstytucji, w szczególności art. 2, 32 i 67. [...] Na gruncie rozpoznawanej sprawy zasada ta [zasada równości wobec prawa – uwaga własna] nie doznała ograniczenia, w każdym razie rozróżnienie przez prawo sytuacji małżonki i byłej, w rozumieniu prawa, małżonki nie stanowi naruszenia tej zasady. Z faktu, że Konstytucja przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego, również nie wynika, że ma ono charakter bezwzględny, bowiem zakres i formy tego

zabezpieczenia określa ustawa [...]”. A zatem, ocena przesłanki uzyskania renty rodzinnej przez rozwiedzioną małżonkę, to jest warunku legitymowania się wyrokiem albo ugodą sądową ustalającymi jej prawo do alimentów od zmarłego małżonka rozwiedzionego, pod względem jej zgodności z art. 2, art. 32 oraz nienaruszenia art. 67 Konstytucji została przeprowadzona przez Sąd Najwyższy. Nie podzielił on zarzutu niekonstytucyjnego rozróżnienia sytuacji prawnej małżonki rozwiedzionej oraz wdowy.

Choć oczywiście ww. wyrok Sadu Najwyższego, zapadły w dawnym stanie prawnym, nie wiąże Trybunału Konstytucyjnego, który musi samodzielnie dokonać oceny przedstawionego w skardze zagadnienia konstytucyjnego, to jednak pozwala stwierdzić, że jeden z najwyższych organów sądowych nie dostrzegł naruszenia art. 2, art. 32 oraz art. 67 Konstytucji poprzez zastosowanie przez sądy ubezpieczeń społecznych kwestionowanej w skardze przesłanki.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz