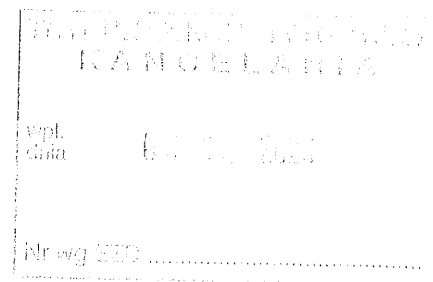




Warszawa, dnia 30.10. 2023 r.

1001-8.TK.8.2023

SK 8/23



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną E. H., S.K, T.C. , R. H. o stwierdzenie, że art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r., poz. 2278) w zakresie, w jakim:

- a) „różnicuje sytuację cudzoziemców – spadkobierców testamentowych od cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, wprowadzając tylko dla pierwszych z wymienionych wymóg uzyskania zezwolenia ministra właściwego dla spraw wewnętrznych dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości”,
- b) „termin na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie, wchodzącej w skład spadku, nieruchomości biegnie od chwili otwarcia spadku, a nie od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia”,

jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 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 wyroku.**

**UZASADNIENIE**

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującym stanem faktycznym.

W dniu listopada 2019 r. Skarżący, obywatele Izraela, złożyli do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „MSWiA”) wnioski o wydanie zezwolenia lub o promesę wydania zezwolenia na nabycie udziałów w nieruchomości zabudowanej, położonej w Ł., w celu wykonania woli spadkobierczyni E. D., wyrażonej w jej testamencie z września 2005 r., na mocy którego Skarżący odziedziczyli udziały w tej nieruchomości po E. D. (swojej powinowatej), zmarłej w dniu września 2009 r. w M w Kanadzie, która z kolei nabyła je w spadku po zmarłym przed nią mężu E. J., będącym bratem ojca Skarżącej E. H., który z kolei był dziadkiem pozostałych Skarżących. Własność nieruchomości, a ściślej – udziały w niej, były i są obecnie przedmiotem wciąż nierozstrzygniętego prawomocnie sporu sądowego.

Skarżący, jako powinowaci spadkodawczyni, nie należą do kręgu spadkobierców ustawowych. Nie posiadają też polskiego obywatelstwa. W dniu lipca 2017 r. Skarżąca E. H. złożyła do Wojewody wnioski o potwierdzenie

posiadania obywatelstwa polskiego przez jej ojca (dziadka pozostałych Skarżących) – A. J. Decyzja o odmowie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A. J. (w chwili jego śmierci) została wydana w dniu września 2018 r. Odwołanie od tej decyzji nie zostało uwzględnione. Ostateczną decyzję w tym przedmiocie doręczono pełnomocnikowi E. H. w dniu 13 listopada 2018 r.

Decyzją z sierpnia 2020 r., sygn. , MSWiA odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia testamentowego, a także promesy wydania takiego zezwolenia, stwierdzając, że wniosek został złożony w dniu listopada 2019 r., a więc po upływie terminu określonego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r., poz. 2278; dalej: „u.n.n.c.”), który jest terminem nieprzywracalnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z marca 2021 r., sygn. , oddalił skargę na tę decyzję, podkreślając, że moment, od którego rozpoczął swój bieg termin do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, wyznacza otwarcie spadku, a nie wydanie decyzji o odmowie potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa przez A. J., który Skarżący wskazali jako moment powzięcia wiedzy o zaistnieniu przesłanek powodujących obowiązek złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Od tego wyroku Skarżący wnieśli skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z stycznia 2022 r., sygn. , oddalił. Orzeczenie to Skarżący wskazali jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podkreślili, iż zastosowanie art. 7 ust. 3 u.n.n.c. nie tylko wpłynęło na rozstrzygnięcia MSWiA oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale wprost zdeterminowało, w sensie normatywnym, treść rozstrzygnięcia odmawiającego wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz wydania promesy. Doprowadziło to do naruszenia praw i wolności Skarżących: prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji), prawa do równego traktowania i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), w tym prawa do równej ochrony prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady ochrony prawa dziedziczenia i prawa własności (art. 21 Konstytucji) i konstytucyjnych przesłanek ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Prawa te – jak wskazali Skarżący – przepis art. 7 ust. 3 u.n.n.c. naruszył:

- przez zróżnicowanie sytuacji cudzoziemców: spadkobierców testamentowych i ustawowych, wprowadzając tylko dla tych pierwszych wymóg uzyskania zezwolenia dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości, oraz

- przez określenie początku biegu terminu na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia na nabycie wchodzącej w skład spadku nieruchomości jako dnia otwarcia spadku, a nie „od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia” (skarga konstytucyjna, s. 9).

Skarżący podkreślili, że zastosowanie w Ich sprawie art. 7 ust. 3 u.n.n.c. doprowadziło do przyjęcia – przez MSWiA oraz sądy – że termin złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez Skarżących upłynął jeszcze przed powstaniem przedmiotu, w stosunku do którego może dopiero powstać obowiązek wystąpienia z tym wnioskiem, tj. przed ustaleniem, że nieruchomość, której dotyczy wnioski, w ogóle wchodzi w skład spadku. Ponadto, jak zaznaczyli Skarżący, upływ terminu do złożenia wniosku, nastąpił także przed ustaleniem, że Skarżący w ogóle należą do kategorii podmiotów objętych tym

obowiązkiem, tj. przed powzięciem przez nich wiedzy o nieposiadaniu obywatelstwa polskiego.

Kwestionowane w skardze konstytucyjnej unormowanie jest – zdaniem Skarżących – niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji poręcza każdemu prawo dziedziczenia, uszczegółowiając ustrojową zasadę statuowaną w art. 21 Konstytucji. Brak jest – wedle Skarżących – podstaw do uznania, że ochrona wynikająca z tych przepisów konstytucyjnych nie obejmowała cudzoziemców. Z prawem do dziedziczenia powiązany jest negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od regulacji, które mogłyby ochronę prawa do dziedziczenia wyłączać lub ją ograniczać. Skarżący wskazali, że konstytucyjne standardy ochrony prawa dziedziczenia obejmują:

- swobodę testowania (o losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej decydować powinna przede wszystkim wola spadkodawcy, a nie ustalone przez ustawodawcę reguły dziedziczenia);

- prymat dziedziczenia testamentowego (w przypadku istnienia testamentu, zasady dziedziczenia ustawowego mają charakter subsydiarny);

- cel i wyjątkowy charakter instytucji spadkobierców koniecznych (przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa może wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą);

- równość (równe traktowanie) spadkobierców ustawowych i testamentowych;

- zakaz pozbawiania jakiegokolwiek kategorii osób zdolności dziedziczenia;

- ochronę praw nabytych w drodze dziedziczenia;
- definitywne nabycie składników majątku spadkowego.

Skarżący wskazali, że prawo do równej ochrony prawnej prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oznacza nie tylko zapewnienie osobom uprawnionym tych samych środków ochrony w sytuacji powołania do dziedziczenia kilku osób, ale także prawo do uzyskania na analogicznych warunkach przysporzenia majątkowego odpowiedniego do ich udziału w spadku i wartości majątku spadkowego. Wszyscy spadkobiercy, zarówno ustawowi, jak i testamentowi, korzystają zatem – jak podkreślili Skarżący – z równej ochrony prawnej ich praw majątkowych.

Zdaniem Skarżących, kwestionowany przepis art. 7 ust. 3 u.n.n.c. ingeruje w mechanizm dziedziczenia oraz w swobodę rozporządzania przez spadkobiercę swym majątkiem na wypadek śmierci i prowadzi do ograniczenia prawa dziedziczenia i naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia.

Wedle Skarżących, prawo dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego, jednak wprowadzane przepisy ograniczające to prawo nie mogą powodować wypaczenia rzeczywistej woli spadkodawcy. Podkreślili, iż dopuszczalne i uzasadnione są regulacje prawa dziedziczenia w sposób przeciwdziałający istnieniu „spadków niczyich” (co jest zagrożeniem dla porządku prawnego), a także regulacje ograniczające możliwość nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Ograniczenia te winny być jednak zgodne z wartościami poddanymi ochronie konstytucyjnej – prawem własności i prawem dziedziczenia. Ani Konstytucja, ani u.n.n.c. nie wyłączają możliwości nabycia nieruchomości od cudzoziemców, jednak wskutek zaskarżonej regulacji możliwość ta może być, w pewnych sytuacjach, nierealna.

Skarżący przeprowadzili test proporcjonalności unormowania zawartego w art. 7 ust. 3 u.n.n.c., stwierdzając, że nie jest ono konieczne, nawet z punktu

widzenia zasady reglamentacji obrotu nieruchomościami w Polsce. Skoro bowiem w stosunku do cudzoziemców – spadkobierców ustawowych nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na nabycie w drodze spadkobrania nieruchomości, to trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego obowiązku istniejącego wobec spadkobierców testamentowych. Zdaniem Skarżących, ani spadkobranie ustawowe, ani testamentowe cudzoziemców nie zagrażają bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w takim stopniu, by konieczne było wprowadzenie tak restrykcyjnych, zwłaszcza w powiązaniu z terminem, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.n.n.c., reguł uzyskiwania zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, 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”. Przywołany przepis konstytucyjny określa podstawowe elementy konstrukcyjne skargi konstytucyjnej, wyznaczając jednocześnie podstawowe przesłanki dopuszczalności skorzystania z tego środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Po pierwsze więc, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi

wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, materialnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest doznanie bezpośrednio przez skarżącego naruszenia określonego prawa lub określonej wolności, które Konstytucja mu gwarantuje. Naruszenie to musi mieć charakter osobisty, rzeczywisty (realny) i aktualny, a nie jedynie potencjalny (hipotetyczny). Choć orzeczenie Trybunału wydane w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej wywiera skutki *erga omnes*, to jednak sama skarga jest indywidualnym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych służącym przede wszystkim ochronie praw podmiotowych podmiotów ją wnoszących. Inicjujący skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej, w sytuacji gdy fakt naruszenia nastąpił rzeczywiście, a nie tylko mógł nastąpić potencjalnie. Celem takiego działania, motywowanym interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*. Przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na dwóch podstawowych założeniach. Pierwszym z nich jest zasada subsydiarności, zgodnie z którą uruchomienie tego środka jest dopuszczalne dopiero wówczas, kiedy skarżący nie dysponuje już żadnym proceduralnym środkiem prawnym, który umożliwiłby naprawę ostatecznego



rozstrzygnięcia w danej sprawie. Wymóg ten obejmuje m.in. konieczność wyczerpania – o ile jest możliwe – wszystkich przysługujących skarżącemu środków ochrony prawnej i wyczerpania normalnego toku instancyjnego. Drugim jest konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi.

Szczególnym wymogiem skargi konstytucyjnej jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Jego brak ma zaś miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46 i z dnia 27 października 2015 r., sygn. SK 2/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 157).

Postanowieniem z dnia 28 grudnia 2022 r., sygn. Ts 99/22, Trybunał Konstytucyjny nadał bieg przedmiotowej skardze konstytucyjnej, jednak przekazanie skargi po zakończeniu wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności merytorycznego rozpatrzenia tej skargi. Trybunał, analizując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych i brak przesłanek ujemnych, może dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 68 i z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. SK 2/20, OTK ZU z 2023 r., seria A, poz. 25).

Ocenę dopuszczalności skargi konstytucyjnej należy poprzedzić uwagą co do wzajemnej relacji dwóch, odrębnie określonych przez Skarżących, zakresów zaskarżenia art. 7 ust. 3 u.n.n.c., sformułowanych w *petitum* skargi konstytucyjnej w następujący sposób:

- w zakresie, w jakim „różnicuje sytuację cudzoziemców – spadkobierców testamentowych od cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, wprowadzając tylko dla pierwszych z wymienionych wymóg uzyskania zezwolenia ministra właściwego dla spraw wewnętrznych dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości”, oraz

- w zakresie, w jakim „termin na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie, wchodzącej w skład spadku, nieruchomości biegnie od chwili otwarcia spadku, a nie od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia”.

Pierwszy z wymienionych powyżej zakres zaskarżenia ma bez wątpienia charakter wiodący, i to nie tylko w świetle przedstawionej przez Skarżących argumentacji, skupionej przede wszystkim na zagadnieniu konstytucyjności samego wymogu uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości – w drodze dziedziczenia testamentowego – przez cudzoziemca nienależącego do kategorii spadkodawców ustawowych testatora (spadkodawcy), ale przede wszystkim ze względu na istniejącą pomiędzy nim a drugim ze wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresem zaskarżenia szczególną relację treściową. Rozstrzygnięcie o zgodności z powołanymi wzorcami kontroli art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w drugim zakresie zaskarżenia, dotyczącym sposobu określenia początku biegu terminu do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej: „MSWiA”), stanie się sensowne i celowe dopiero wtedy, gdy sama konieczność uzyskania takiego zezwolenia nie zostanie zdyskwalifikowana

jako niekonstytucyjna, względnie – gdy w tym zakresie Trybunał umorzy postępowanie (np. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku). Tylko bowiem rozstrzygnięcie Trybunału, które skutkować będzie pozostawieniem w systemie prawa regulacji, zgodnie z którą nabycie nieruchomości – w drodze dziedziczenia testamentowego – przez cudzoziemca nienależącego do kategorii spadkobierców ustawowych testatora (spadkodawcy) uzależnione jest od zezwolenia MSWiA, zaktualizuje potrzebę oceny konstytucyjności jednego z elementów mechanizmu ubiegania się o uzyskanie takiego zezwolenia – początku biegu terminu do złożenia stosownego wniosku. Innymi słowy, zarzut niekonstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w drugim ze wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresie zaskarżenia ma w rzeczywistości charakter ewentualny.

W pierwszej kolejności, jeszcze przed ewentualną oceną zarzutów sformułowanych przez Skarżących wobec art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w zakresie, w jakim „różnicuje sytuację cudzoziemców – spadkobierców testamentowych od cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, wprowadzając tylko dla pierwszych z wymienionych wymóg uzyskania zezwolenia ministra właściwego dla spraw wewnętrznych dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości”, należy zbadać dopuszczalność skargi konstytucyjnej co do tego przedmiotu zaskarżenia. Na wstępie wszakże należy zauważyć, iż ten, określony w *petitum* skargi konstytucyjnej, zakres zaskarżenia art. 7 ust. 3 u.n.n.c. wymagałby pewnej korekty. Po pierwsze – sam opis owego zróżnicowania, przedstawiony w *petitum* skargi, jest nieściśły. W istocie bowiem, uwzględniając treść art. 7 ust. 2 u.n.n.c., wyłączającego stosowanie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców „do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego”, faktyczne zróżnicowanie dotyczy dwóch kategorii cudzoziemców nabywających nieruchomość na podstawie testamentu: 1) uprawnionych do dziedziczenia usta-

wowego po testatorze i 2) nieuprawnionych do dziedziczenia ustawowego po testatorze, bowiem tylko podmioty należące do tej drugiej grupy objęte są obowiązkiem uzyskania zezwolenia MSWiA na nabycie nieruchomości. Z obowiązku tego wyłączeni są zaś spadkobiercy uprawnieni do dziedziczenia ustawowego, niezależnie od tego, czy *in concreto* powołanie do spadku wynika z ustawy, czy z testamentu.

Po drugie, wskazanie, iż art. 7 ust. 3 u.n.n.c. „różnicuje sytuację cudzoziemców – spadkobierców testamentowych od cudzoziemców – spadkobierców ustawowych”, jest nie tyle elementem rekonstruowanej przez Skarżących z tego przepisu normy, lecz raczej opisem niekonstytucyjnego stanu zróżnicowania sytuacji prawnej cudzoziemców – spadkobierców testamentowych i cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, będącego – wedle Skarżących – następstwem zaskarżonego art. 7 ust. 3 u.n.n.c.

W konsekwencji – rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia uczyniono w skardze konstytucyjnej art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w zakresie, w jakim wprowadza dla cudzoziemców – spadkobierców testamentowych niebędących osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego wymóg uzyskania zezwolenia MSWiA dla skutecznego nabycia – w drodze dziedziczenia – wchodzącej w skład spadku nieruchomości. Konstatacja ta rodzi jednak wątpliwość co do trafności identyfikacji – przez Skarżących – przepisu prawa, który wyraża zaskarżoną normę.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.n.n.c., „[n]abywanie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi”. Jest to podstawowa reguła, od której przewidziano wyjątki, wymienione w art. 7 ust. 1, 2 i 5 u.n.n.c. W świetle przywołanego już art. 7 ust. 2 zdanie pierwsze

u.n.n.c., „[p]rzepisów ustawy nie stosuje się do nabycia w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego”. Zaskarżony przepis art. 7 ust. 3 u.n.n.c. stanowi natomiast, że „[j]eżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”. Reguła, zgodnie z którą nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia testamentowego przez cudzoziemca nienależącego do kategorii spadkodawców ustawowych testatora (spadkodawcy) wymaga uzyskania zezwolenia MSWiA, będąca – jak powiedziano – rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, nie wynika zatem z art. 7 ust. 3 u.n.n.c. To art. 1 ust. 1 u.n.n.c. ustanawia regułę, zgodnie z którą nabycie przez cudzoziemca nieruchomości wymaga zezwolenia, zaś art. 7 ust. 2 u.n.n.c. określa sytuacje prawne, w jakich nabycie przez cudzoziemca nieruchomości nie podlega temu reżimowi, a, pomijając wśród tych sytuacji przypadek cudzoziemców – spadkobierców testamentowych niebędących osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego, przesądza zastosowanie do niego podstawowej reguły wyrażonej w art. 1 ust. 1 u.n.n.c. Zaskarżony art. 7 ust. 3 u.n.n.c., zawierając unormowanie dotyczące terminu złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia oraz materialne skutki niezyskania tego zezwolenia, zakłada jedynie, wynikający z innych przepisów u.n.n.c., obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, czyli – jak stanowi art. 1 ust. 4 u.n.n.c. – „nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego” na podstawie zdarzenia prawnego, jakim jest powołanie do spadku (z testamentu) cudzoziemca nieuprawnionego do dziedziczenia ustawowego. Błędne wskazanie przepisu prawa, mającego być źródłem zakwestionowanej normy prawnej, czyni orzekanie w pierwszym, wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej, zakresie

zaskarżonego art. 7 ust. 3 u.n.n.c. niedopuszczalnym. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „choć Trybunał Konstytucyjny orzeka o normach prawnych, to zawsze w sentencji wyroku muszą być wskazane konkretne jednostki redakcyjne (przepisy), z których normy te wynikają. Nie może on oceniać przepisu, który nie został wskazany przez wnioskodawcę (...). Wyrok Trybunału odnosi się jedynie do konkretnego, wskazanego we wniosku przepisu i nie wywiera skutku w stosunku do innych regulacji (nawet tożsamy treściowo)” [postanowienie z dnia 17 października 2018 r., sygn. U 2/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 1]. Trybunał wskazywał także, iż choć w istocie orzeka o normach prawnych, to mogą być one także rekonstruowane z kilku przepisów. Zawsze jednak punktem wyjścia do identyfikacji problemu konstytucyjnego jest przepis, a ze względu na cel i skutki kontroli Trybunał zobowiązany jest precyzyjnie wskazywać jednostki redakcyjne aktu normatywnego, z których dana norma wynika (*vide* – wyroki z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33, z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161 i z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113).

Niedopuszczalność merytorycznego orzekania co do pierwszego z zakresów zaskarżenia art. 7 ust. 3 u.n.n.c. wynika jednak również z braku związku funkcjonalnego pomiędzy ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną Skarżących. Brak takiego związku ma miejsce – jak już była o tym mowa – wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c., skutkujące *de facto* całkowitym usunięciem go z systemu prawa (pozostałe reguły wyrażone w tym przepisie: termin do skutecznego złożenia wniosku o zezwolenie, konsekwencje jego niedotrzymania oraz materialne skutki braku zezwolenia nie miałyby wówczas, odnosząc się do nieistniejącego obowiązku, żadnego

sensu), pozostanie bez wpływu na treść art. 7 ust. 2 u.n.n.c., a w każdym razie nie spowoduje jego „uzupełnienia” o wyłączenie stosowania reżimu u.n.n.c. wobec cudzoziemców – spadkobierców testamentowych niebędących osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego. Ewentualne stwierdzenia niekonstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w pierwszym, ze wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej, zakresie nie skutkowałoby bowiem ustanowieniem reguły, wedle której nabycie nieruchomości przez cudzoziemców – spadkobierców testamentowych niebędących osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego nie wymaga uzyskania zezwolenia MSWiA. Reguła taka, choć niewątpliwie stanowiłaby logiczne następstwo podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów Skarżących, byłaby jednak pod względem normatywnym zawieszona niejako w próżni. Art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 7 ust. 2 u.n.n.c. nie pozwalałyby na rekonstrukcję takiej normy bez interwencji prawodawcy, której zastąpić nie może wyrok Trybunału Konstytucyjnego – negatywnego jedynie ustawodawcy.

Podobne zagadnienie rozważano w, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyroku z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Przedmiotem kontroli prewencyjnej w tej sprawie był przepis art. 15 ust. 2 ustawy o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju (dalej: „ustawa helska”), który przewidywał, iż „[j]eżeli spadkobierca, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia, o którym mowa w ustawie, na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”. Zarówno treść tego przepisu, jak i zarzuty wobec niego, podniesione przez Prezydenta RP, wykazują daleko idące podobieństwa, a w najistotniejszych aspektach – wręcz tożsamość z przedmiotem zaskarżenia i problemem konstytucyjnym, wynikającymi ze skargi konstytucyjnej w ni-

niejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zarazem przyjął, że przepis ten jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą (w rezultacie ustawa nie została podpisana przez Prezydenta RP, nie została opublikowana i nie weszła w życie). Trybunał wskazał zarazem, że „samo usunięcie ust. 2 art. 15 ustawy helskiej nie pozwoli na eliminację zasadniczych różnic pomiędzy sytuacją spadkobiercy ustawowego i testamentowego. Ust. 1 art. 15 (który stanowi, że przepisów ustawy helskiej nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego i przez cudzoziemców, na zasadach określonych w u.n.n.c. – przyp. wł.) uchyla te ograniczenia jedynie w odniesieniu do wskazanego w nim kręgu podmiotów, tj. spadkobierców ustawowych i cudzoziemców. Oznacza to w konsekwencji, że usunięcie ust. 2 nie prowadzi do automatycznego rozszerzenia zakresu podmiotowego wyłączeń określonych w ust. 1 i zrównania, w badanym zakresie, sytuacji prawnej spadkobiercy testamentowego i ustawowego. Nowe ukształtowanie tych regulacji przez ustawodawcę jest więc niezbędne” (*ibidem*). Jakkolwiek ustalenia dotyczące relacji zaskarżonego art. 15 ust. 2 ustawy helskiej do ust. 1 tego artykułu nie stanowiły przeszkody do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 15 ust. 2 ustawy helskiej, to jednak należy zaznaczyć, iż Trybunał, choć związany przedmiotem kontroli wyznaczonym w tej sprawie przez wnioskodawcę, miał – ze względu na szczególny trybu kontroli konstytucyjności (kontrola prewencyjna) – możliwość rozszerzenia skutków swego wyroku przez stwierdzenie nierozzerwalnego związania art. 15 ust. 2 z całą ustawą helską. Trybunał dał temu wyraz w uzasadnieniu wyroku, stwierdzając, że „ustawa z uwagi na wadliwość uregulowanego w niej mechanizmu musi podlegać w całości poprawieniu przez ustawodawcę” (*ibidem*). Tym niemniej same ustalenia Trybunału, dokonane na tle zbliżonego do zaskarżonego art. 7 ust. 3 u.n.n.c., stanu prawnego zbieżne są z przedstawionymi wyżej zastrzeżeniami co do poprawności określenia przez Skarżących przedmiotu zaskarżenia (co do



pierwszego ze wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresu art. 7 ust. 3 u.n.n.c.) oraz ewentualnego wpływu wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność art. 7 u.n.n.c. na sytuację prawną Skarżących. W przedmiotowej jednak sprawie, a więc w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, waga i znaczenie owych ustaleń Trybunału i znaczenie – w kontekście dopuszczalności merytorycznego orzeczenia w niniejszej sprawie – są większe niż w postępowaniu prowadzonym przez Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli abstrakcyjnej, zwłaszcza o charakterze prewencyjnym.

Podsumowując, błędne określenie przedmiotu zaskarżenia i brak związku funkcjonalnego decydują o konieczności umorzenia postępowania w sprawie badania konstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w zakresie, w jakim wprowadza dla cudzoziemców – spadkobierców testamentowych, niebędących osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego, wymóg uzyskania zezwolenia MSWiA dla skutecznego nabycia – w drodze dziedziczenia – wchodzącej w skład spadku nieruchomości, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku [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; dalej: „u.o.t.p.TK”)].

Powyższy wniosek otwiera, jak wskazano wyżej, możliwość kontroli konstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w zakresie, w jakim „termin na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie, wchodzącej w skład spadku, nieruchomości biegnie od chwili otwarcia spadku, a nie od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia”, o ile oczywiście brak jest przesłanek wyłączających dopuszczalność wydania wyroku co do tego przedmiotu zaskarżenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, iż subsydiarny charakter skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności, przesądza, iż nie może być ona wykorzystywana jako instrument służący do korygowania zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie przez skarżącego. Naruszenie konstytucyjnych praw i wolności musi mieć charakter obiektywny, to znaczy nie może być wywołane (spropokowane) przez zachowanie (w tym zaniedbanie) skarżącego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002 r., poz. 77; z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83; z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87; z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10; z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. SK 27/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 55 i z dnia 12 grudnia 2018 r., sygn. Ts 3/18, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 49). Rozpoznanie skargi jest zatem możliwe po wykazaniu przez skarżącego minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie jego interesów prawnych. Jak wskazał Trybunał, brakiem minimalnej staranności jest np. „nieprzebranie wszelkich potrzebnych i możliwych środków ostrożności dla dopełnienia w terminie czynności procesowej, jeżeli wskutek tego czynności procesowej nie dokonano w terminie, a z okoliczności przypadku wynika, że przy zachowaniu tej staranności i ostrożności strona dopełniłaby tej czynności w terminie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. Ts 90/21, OTK ZU z 2023 r., seria B, poz. 259; podobnie w postanowieniach z dnia 15 listopada 2013 r. i z dnia 4 lutego 2015 r., sygn. Ts 193/12, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 9 i 10).

W sprawie Skarżących, na brak ich staranności zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z \_\_\_\_\_ stycznia 2022 r., sygn. \_\_\_\_\_, wskazując, iż okoliczności sprawy „nie pozwala[ją] na przyjęcie, że brak ustalenia obywatelstwa polskiego stanowił przyczynę niemożności złożenia wniosku o

zezwoleń na nabycie odziedziczonej nieruchomości w terminie. Gdyby rzeczywiście stanowiło przeszkodę, wniosek o potwierdzenie obywatelstwa zostałby złożony tuż po śmierci spadkodawcy. Jednocześnie niejasna sytuacja prawna nieruchomości objętej postępowaniem, z uwagi na toczące się postępowanie (...) przed Sądem Rejonowym (...) w Ł., również nie mogła stanowić przeszkody do złożenia wymaganego wniosku, albowiem w takiej sytuacji, cudzoziemcy mogą złożyć wniosek o wydanie promesy na wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości”.

Kwestie związane z niepewnością (brakiem jednoznacznego potwierdzeniem) co do występowania przesłanek decydujących o konieczności uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości były – w kontekście terminu do złożenia wniosku o uzyskanie takiego zezwolenia – przedmiotem szerokich rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 244/10. Sąd ten stwierdził w szczególności, że „[t]oczące się postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym nie stanowiło (...) przeszkody do wystąpienia przez skarżącą w terminie wskazanym w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Skarżąca pomija to, że postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku ma charakter wyłącznie dowodowy, potwierdzający następstwo prawne spadkobiercy po spadkodawcy. O ile do nabycia spadku (...) wymagane jest zdarzenie polegające na śmierci spadkodawcy, o tyle nie jest konieczne dla powstania tego prawa ani złożenie przez spadkobiercę oświadczenia o przyjęciu spadku, ani wydanie przez sąd prawomocnego postanowienia o nabyciu spadku. Niewątpliwie powyższe zdarzenia, tak jak i inne okoliczności (uznanie spadkobiercy za niegodnego dziedziczenia), wpływają w bezpośredni sposób na sytuację prawną spadkobiercy, powodując, że nabycie spadku w chwili jego otwarcia, jak się przyjmuje w piśmiennictwie, ma charakter «nie-definitywny» czy też «prowizoryczny» (...). Nie oznacza to jednak, że możliwe jest przyjęcie poglądu (...), zgodnie z którym skarżąca – wbrew jednoznacznej

dyspozycji art. 925 K.c. – stała się spadkobiercą trzy i pół roku po śmierci spadkodawcy i dopiero od tego momentu, w świetle prawa, mogła starać się jako cudzoziemiec o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w celu skutecznego nabycia nieruchomości wchodzących w skład spadku” (ONSAiWSA nr 2/2012, poz. 31). Dalej Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „[n]a gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nieprzedłożenie przez wnioskodawcę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku uniemożliwia rozstrzygnięcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o żądaniu wydania zgody na nabycie nieruchomości. Wnioskodawca bowiem zobowiązany jest do wykazania w postępowaniu, że jest podmiotem wskazywanym w ustawie, a więc «cudzoziemcem, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu». W rozważanej sprawie istotne znaczenie przypisać należy temu, że okoliczność powyższa, związana z dysponowaniem przez cudzoziemca postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku, ma jednak znaczenie wyłącznie dowodowe. Oznaczać to musi, że niepotwierdzenie praw do spadku w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku lub w drodze notarialnego poświadczenia dziedziczenia nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemca, będącego spadkobiercą testamentowym, wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości w terminie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. W świetle powołanego przepisu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców odróżnić należy podstawę faktyczną wydania przez organ administracji decyzji od podstawy złożenia przez stronę postępowania wniosku, którą należy w tym przypadku ograniczyć do wiedzy spadkobiercy o otwarciu spadku i swoim tytule do dziedziczenia. W konkretnych okolicznościach w interesie cudzoziemca powołanego do spadku może leżeć uzyskanie, przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku. Nie można jednak wykluczyć również takiej sytuacji, gdy ze względu na złożoność kwestii spadkowych postępowanie przed sądem spadku będzie trwało na tyle długo, że zachodzić

będzie niebezpieczeństwo uchybienia terminowi, który ma charakter nieprzywracalny. Wobec tego na cudzoziemcu spoczywać będzie obowiązek podjęcia czynności wskazanych w art. 7 ust. 3 ustawy w celu zabezpieczenia swoich interesów w ramach obowiązków wynikających z tego przepisu. Niewydanie przez sąd postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku nie odbiera cudzoziemcowi statusu spadkobiercy nabywającego nieruchomości na podstawie testamentu, lecz jedynie nie pozwala mu na potwierdzenie tej okoliczności w toku postępowania wszczętego wnioskiem o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości, co uzasadnia zawieszenie postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a.” (*op. cit.*; podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. II OSK 595/07, LEX nr 496241). Przedstawione stanowisko znajduje pełne zastosowanie do sytuacji prawnej Skarżących, których sposób postępowania w sprawie uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości był całkowicie odmienny od modelu wskazanego w powołanych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W pełni uzasadniona jest zatem teza, iż do uchybienia terminowi, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.n.n.c., doszło wskutek zaniedbania Skarżących, którzy, w pierwszej kolejności, winni zabezpieczyć swe interesy składając wniosek o zezwolenie na nabycie nieruchomości. W stanie faktycznym, jak przedstawia się on w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej, do samego rozstrzygnięcia wniosku prawdopodobnie nie doszłoby nawet w dacie wywiedzenia przedmiotowej skargi konstytucyjnej (Skarżący podkreślają, że w chwili złożenia skargi konstytucyjnej wciąż nieroztrzygniętym pozostawał status nieruchomości, w szczególności to, czy w ogóle należała ona do spadku objętego rozrządzeniem testamentowym). Złożenie wniosku w przepisany termin nie wywołałoby jednak nieodwracalnego skutku w postaci przejścia prawa własności nieruchomości na rzecz osób, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

Z tych względów należy uznać, iż postępowanie w sprawie badania konstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.c. w zakresie, w jakim „termin na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie,

wchodzącej w skład spadku, nieruchomości biegnie od chwili otwarcia spadku, a nie od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia”, podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Mają na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Herda*  
Zastępcę Prokuratora Generalnego