

Kraków, dnia 9 maja 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Chrystiana Szucha 12A, 00-918 Warszawa

Skarżący:

1. **E H**
2. **S K**
3. **T C**
4. **R H**

– wszyscy zastępowani przez pełnomocnika – adwokata Romana K. Porwiesz, nr wpisu na listę adwokatów prowadzoną przez Okręgową Radę Adwokacką w Krakowie: KRA/Adw/1774, „Porwiesz i Partnerzy – Adwokaci i Radcowie Prawni” ul. Parkowa 7, 30-538 Kraków

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu skarżących, w oparciu o pełnomocnictwa szczególne, których poświadczono za zgodność z oryginałami odpisy przedkładam w załączeniu, na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; dalej jako: **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**) oraz na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: **ustawa o TK**), wnoszę o:

1. stwierdzenie, że **art. 7 ust. 3** ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278, dalej jako: **u.n.n.p.c.**) 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 do 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;
2. przyznanie skarżącym kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia stycznia 2022 r., sygn. akt , Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżących od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia marca 2021 r., sygn. akt , oddalającego skargę na decyzję nr Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia sierpnia 2020 r. znak sprawy o odmowie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym:

1. W dniu listopada 2019 r. skarżący, złożyli do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wnioski o wydanie zezwolenia lub o promesę wydania zezwolenia na nabycie udziałów w nieruchomości zabudowanej położonej w Ł przy ul. składającej się z działki gruntu o powierzchni ha, dla której Sąd Rejonowy w Ł prowadzi księgę wieczystą nr (dalej jako: **Nieruchomość**), w celu wykonania woli spadkodawczyni E D wyrażonej w jej testamencie, tj. nabycie: przez skarżącą ad 1 – udziału wynoszącego części w prawie własności Nieruchomości; skarżącą ad 2 – udziału wynoszącego części w prawie własności Nieruchomości; skarżącą ad 3 – udziału wynoszącego części w prawie własności Nieruchomości; skarżącemu ad 4 – udziału wynoszącego części w prawie własności Nieruchomości.
- 1.1. Skarżący odziedziczyli określone wyżej udziały w Nieruchomości po swojej powinowatej E D , zmarłej w dniu września 2009 r. w M w K , która z kolei nabyła je w spadku po zmarłym przed nią mężu E J . E J był bratem ojca skarżącej E H i dziadkiem pozostałych skarżących – A J (przed zmianą imion –). E H wyszła za mąż

dwukrotnie. Z pierwszym mężem O D ma dwie córki: S K i T C . Z drugim mężem A H ma syna R H . W chwili śmierci spadkodawczyni była wdową i nie miała dzieci. Na mocy testamentu sporządzonego przez nią września 2005 r. do spadku zostali powołani: bratanica jej męża, E H w wysokości udziału spadku oraz jej dzieci, S K , T C i R H po udziale w spadku każde. W celu wykazania praw do spadku było prowadzone postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku przed Sądem Rejonowym w Ł , sygn. akt: , zakończone prawomocnym postanowieniem z dnia lipca 2021 r., zgodnie z którym Sąd ten stwierdził nabycie spadku po E D , na podstawie testamentu z dnia września 2005 r., przez skarżących, to jest przez: E H w części i przez S K , T C , oraz R H po części każde z nich. W skład spadku po E D wchodzi udział w wysokości we współwłasności Nieruchomości (odziedziczony po E J).

- 1.2. Własność Nieruchomości (a dokładniej udziały w niej) objętej wnioskiem o wydanie zezwolenia na jej nabycie (lub o wydanie promesy jej nabycia) przez skarżących, była – i jest również obecnie, w chwili sporządzania niniejszej skargi konstytucyjnej – przedmiotem sporu sądowego. W dniu czerwca 1953 r. udział w wysokości w Nieruchomości należący do I J został sprzedany małżonkom E i E P . E i E P na podstawie umowy darowizny przenieśli swoje udziały w Nieruchomości na ich wnuka M K , w wysokości w całości nieruchomości oraz na wnuczkę J K (po zawarciu związku małżeńskiego P), również w wysokości w całości nieruchomości. W dniu stycznia 2007 r. obdarowani wraz ze swoimi małżonkami wystąpili z wnioskiem. Wniosek został uwzględniony postanowieniem Sądu Rejonowego w Ł z dnia października 2007 r., sygn. akt , które się uprawomocniło. W dniu lipca 2008 r. A M (spadkobierczyni F J , jednego ze współwłaścicieli Nieruchomości w zakresie udziałów objętych orzeczeniem o zasiedzeniu) złożyła skargę o wznowienie postępowania o zasiedzenie, a w wyniku tej skargi Sąd Rejonowy w Ł wznowił postępowanie i wydał postanowienie częściowe w dniu czerwca 2012 r., którym zmienił postanowienie z dnia października 2007 r. (sygn. akt) i oddalił wniosek o zasiedzenie w zakresie udziałów F J . Na skutek złożonej przez uczestników apelacji postanowienie częściowe zostało uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. W dniu kwietnia 2022 r. Sąd Rejonowy w Ł , w sprawie do sygn. akt wydał postanowienie,

którym oddalił wniosek o stwierdzenie nabycia własności pozostałych udziałów Nieruchomości przez zasiedzenie. Według stanu na dzień składania skargi konstytucyjnej postanowienie to nie jest prawomocne. Jak podnosili w niniejszej sprawie skarżący, w okolicznościach tej sprawy, zgodnie ze stanem prawnym istniejącym w chwili otwarcia spadku (września 2009 r.) i obecnie, udziały w nieruchomości, której dotyczył wniosek o zezwolenie na ich nabycie, nie wchodziły w skład spadku po E D, skoro zgodnie z nadal istniejącym w obrocie prawnym prawomocnym orzeczeniem sądowym ich własność w drodze zasiedzenia nabyły osoby trzecie (E i M K oraz J i A P), a zatem w czasie rozpatrywania tej sprawy nie było wiadomo, czy ewentualnie wydane zezwolenie faktycznie umożliwiłoby nabycie przedmiotu zezwolenia przez skarżących (w związku z czym skarżący wnosili również o promesę zezwolenia). Ze względu na toczące się postępowanie o wznowienie postępowania i wydane już nieprawomocne postanowienie oddalające wniosek o zasiedzenie, stan prawny Nieruchomości ukształtowany postanowieniem Sądu Rejonowego

w Ł z dnia października 2007 r., sygn. akt, nie jest ostateczny i może ulec zmianie. Do tej pory skarżący nie mają więc wiedzy, czy w skład spadku po E D wchodziły udziały w Nieruchomości. Dopiero zaistnienie zdarzenia w postaci prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku o zasiedzenie spowoduje powstanie wiedzy skarżących o tym, czy w skład spadku wchodziły udziały w nieruchomości położonej w Polsce.

- 1.3. Skarżący są powinowatymi zmarłej E D, w związku z czym nie są jej spadkobiercami ustawowymi. Skarżący posiadają obywatelstwo i nie posiadają obywatelstwa polskiego. W dniu lipca 2017 r. skarżąca E H złożyła wniosek do Wojewody o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez jej ojca i dziadka skarżących ad 2-4, A J. W postępowaniu tym Organ przyjął, że A J posiadał od urodzenia polskie obywatelstwo, ale utracił je listopada 1950 r. na skutek wstąpienia do służby wojskowej, z kolei matka skarżącej E H i babka skarżących ad 2-4, M J, utraciła polskie obywatelstwo na skutek nabycia obywatelstwa w 1948 r. Decyzja o odmowie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez ojca wnioskodawczynie do chwili jego śmierci została wydana w dniu września 2018 r. Od decyzji tej skarżąca E H złożyła odwołanie, które nie zostało uwzględnione przez Organ II instancji. Wiedzę o nieposiadaniu polskiego obywatelstwa skarżący uzyskali więc dopiero listopada 2018 r., kiedy została doręczona na adres ich pełnomocnika ostateczna decyzja odmawiająca potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A J.

2. Decyzją z dnia sierpnia 2020 r. znak sprawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia testamentowego, a także promesy wydania takiego zezwolenia po zmarłej E D przez skarżących (dalej jako: **Decyzja**). W uzasadnieniu Decyzji Organ wskazał, że wniosek został złożony w dniu listopada 2019 r., a więc po upływie terminu określonego w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., który jest terminem nieprzywracalnym, a skoro nie jest możliwe wydanie zezwolenia, to tym samym nie jest możliwe wydanie promesy, z kolei nawet gdyby ustalono, że Nieruchomość wchodzi w skład spadku po E D, to i tak wniosek o wydanie zezwolenia, jak i promesy został złożony po upływie terminu ustanowionego w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c.
3. W wyniku skargi na Decyzję Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z dnia marca 2021 r., sygn. akt, oddalił skargę (dalej także jako: **Wyrok WSA**). W ocenie Sądu moment, od którego rozpoczął swój bieg termin do złożenia przez skarżących wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, wyznacza otwarcie spadku po E D, a nie wydanie decyzji o odmowie potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa przez A J (który skarżący wskazywali jako moment powzięcia wiedzy o zaistnieniu przesłanek powodujących obowiązek złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd odwołał się do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.; dalej jako: **k.c.**) – która za dzień otwarcia spadku przyjmuje dzień śmierci spadkodawcy (art. 924 k.c.), a spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku (art. 925 k.c.). Na tej podstawie Sąd skonkludował, że dwuletni termin do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rozpoczyna swój bieg w chwili otwarcia spadku, a zatem w chwili śmierci spadkodawcy. Sąd ten nie podzielił również podniesionych przez skarżących zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ani nie uwzględnił wniosku skarżących o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Od wyroku WSA skarżący wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest:

 - 1) art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3d ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. poprzez ich błędą wykładnię polegającą na różnicowaniu sytuacji prawnej spadkobierców testamentowych i ustawowych, będących cudzoziemcami, a zwłaszcza na przyjęciu, że 2-letni termin na wydanie zezwolenia lub promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomości na podstawie testamentu, rozpoczyna bieg w momencie otwarcia spadku, niezależnie od wiedzy spadkobiercy o zaistnieniu przesłanek powodujących obowiązek złożenia wniosku o wydanie tego zezwolenia lub promesy zezwolenia,

a w konsekwencji przyjęcie, że termin ten upłynął dla skarżących przed złożeniem wniosku o jego wydanie, co stanowi wykładnię sprzeczną z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na zastosowaniu niekonstytucyjnej normy prawnej, tj. art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., podczas gdy wskazany przepis ustawy jest niezgodny z powołanymi przepisami konstytucyjnymi.

W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i uwzględnienie skargi na decyzję nr Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia sierpnia 2020 r. znak sprawy , a w razie stwierdzenia braku podstaw do rozpoznania skargi, o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sprawy. W skardze kasacyjnej zawarto również wnioski o zwrócenie się w trybie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez Naczelnego Sąd Administracyjny do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Wyrokiem z dnia stycznia 2022 r., sygn. akt , Naczelnego Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżących od Wyroku WSA oddalającego skargę na Decyzję (dalej także jako: **Wyrok NSA**). Naczelnego Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw. Sąd ten przyjął, że nie można wyprowadzać dodatkowej przesłanki określenia momentu rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o zezwolenie na nabycie nieruchomości od wiedzy spadkobiercy o zaistnieniu przesłanek powodujących obowiązek złożenia wniosku bezpośrednio z powołanych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z kolei ustawowe ograniczenie prawa dziedziczenia w odniesieniu do cudzoziemców pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odnosząc się do kwestii zróżnicowania na gruncie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. sytuacji prawnej spadkobierców testamentowych i ustawowych, Sąd ten uznał, że biorąc pod uwagę zasadę pełnego uprawnienia spadkodawcy do dysponowania majątkiem, a równocześnie uwzględniając konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, przyjęty w tym przepisie mechanizm jest konieczny z punktu widzenia powyższych zasad. Na tej podstawie Sąd stwierdził, że skarżący złożyli wniosek o zezwolenie na nabycie nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. po terminie. Sąd ten nie uwzględnił również wniosku skarżących o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Ostateczny charakter orzeczenia. Wyczerpanie drogi prawnej

6. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wymóg wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu, w którym skarżący wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnych praw z wydaniem decyzji administracyjnej, oznacza konieczność wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego i uzyskania w ten sposób prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego¹. W niniejszej sprawie po wydaniu Decyzji skarżący wszczęli postępowanie sądownoadministracyjne, zakończone ostatecznie Wyrokiem NSA. Wydanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego prawomocnego Wyroku NSA spowodowało utrzymanie w mocy Decyzji, która została wydana na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. Od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Wyrok NSA jest prawomocny i nie podlega dalszemu zaskarżeniu (art. 168 § 1 w zw. z art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329). W konsekwencji wydania Wyroku NSA w niniejszej sprawie wyczerpana zatem została droga prawna. W związku z tym, zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna może być wniesiona.

W załączeniu przedkładam odpis Wyroku NSA. Przedkładam również odpisy wszystkich rozstrzygnięć (Wyroku WSA i Decyzji) potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej.

7. Oświadczam, że od Wyroku NSA, Wyroku WSA ani Decyzji nie został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

III. Data doręczenia orzeczenia. Dochowanie terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej

8. Wyrok NSA został doręczony pełnomocnikowi skarżących w dniu 9 lutego 2022 r. W związku z tym, stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna wnoszona jest w terminie.

W załączeniu przedkładam kopertę z potwierdzoną datą wpływu Wyroku NSA, a także wydrukiem z systemu śledzenia przesyłek Poczty Polskiej S.A. dla przesyłki zawierającej ten wyrok.

¹ Zob. przykładowo postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 maja 2012 r., Ts 298/11, Legalis, z dnia 7 czerwca 2005 r., Ts 32/05, Legalis; z dnia 6 października 1998 r., Ts 98/98, Legalis; z dnia 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, Legalis; 21 stycznia 1998 r., sygn. Ts 27/97, Legalis; z dnia 1 września 1998 r., sygn. Ts 107/98, Legalis.

IV. Art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. jako podstawa ostatecznego orzeczenia o prawach skarżących określonych w Konstytucji

9. Podstawę Decyzji, jak i następnie Wyroku WSA oraz Wyroku NSA, stanowiły regulacje ustawy – u.n.n.p.c. Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z tymi przepisami, co do zasady, możliwość nabycia nieruchomości przez cudzoziemca uzależniona jest od uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, które przybiera formę decyzji administracyjnej (art. 1 ust. 1 u.n.n.p.c.). Konieczność uzyskania zezwolenia nie występuje w sytuacji, w której nabycie nieruchomości następuje w drodze dziedziczenia ustawowego lub zapisu windykacyjnego (art. 7 ust. 2 u.n.n.p.c.).

Zgodnie zaś z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c.: *„Jeżeli 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”*.

Przedmiotem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej jest przepis **art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c.**

Kwestionowany przepis był jedną z podstaw wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Decyzji, utrzymanej następnie w mocy Wyrokiem WSA oraz Wyrokiem NSA. W tym ostatnim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny dokonał analizy art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., uznając, że przyjęty w tym przepisie mechanizm jest konieczny z punktu widzenia zasady pełnego uprawnienia spadkodawcy do dysponowania majątkiem oraz konieczności uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Przyjął on również, że moment, od którego należy liczyć bieg terminu do złożenia tego wniosku, jest jasny, a skarżący złożyli wniosek o zezwolenie na nabycie nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. po terminie.

W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazuję, że zastosowanie normy zawartej w art. 7 ust 3 u.n.n.p.c. nie tylko wpłynęło na rozstrzygnięcie zarówno Organu, jak i następnie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz także zdeterminowało w sensie normatywnym treść tego rozstrzygnięcia² (tj. rozstrzygnięcia o odmowie wydania skarżącemu zezwolenia na nabycie Nieruchomości oraz odmowie wydania promesy, utrzymanego następnie w mocy Wyrokiem WSA oraz Wyrokiem NSA) oraz przesądziło o jego treści, doprowadzając

² Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., SK 25/03, Legalis.

jednocześnie do naruszenia praw i wolności skarżących³, co uzasadnia uczynienie tej normy przedmiotem skargi konstytucyjnej. Jak wynika z powyższego, art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. stanowi zatem przepis ustawy, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o wolnościach i prawach skarżących.

V. Naruszone prawa skarżących

10. W ocenie skarżących art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. narusza:

- konstytucyjne **prawo dziedziczenia** (art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a także
- konstytucyjne **prawo do równego traktowania i niedyskryminacji** (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), w tym skonkretyzowane **prawo do równej ochrony prawa dziedziczenia** (art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)

w związku z:

- naruszeniem konstytucyjnej zasady ochrony prawa dziedziczenia i prawa własności (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz
- naruszeniem konstytucyjnych przesłanek ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

VI. Sposób naruszenia praw skarżących

11. Art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. narusza opisane w pkt. 10 prawa skarżących w dwojaki sposób.

11.1. Po pierwsze, narusza je poprzez zróżnicowanie sytuacji cudzoziemców – spadkobierców testamentowych od cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, wprowadzając tylko dla pierwszych z wymienionych wymóg uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości.

11.2. Po drugie, przepis ten narusza prawa skarżących 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.

³ Zob. przykładowo postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2010 r., sygn. Ts 85/08, Legalis; z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. Ts 64/08, Legalis; z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. Ts 150/08, Legalis; z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. Ts 281/09, Legalis; z dnia 20 maja 2014 r., SK 13/13, Legalis.

12. Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w sprawie ze skargi konstytucyjnej naruszenie praw i wolności jednostki musi zachodzić w sprawie skarżącego realnie, a nie jedynie potencjalnie, i tym samym, skarżący musi mieć interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi⁴. Z tego względu podnoszę, co następuje:

12.1. Po pierwsze, zastosowanie w sprawie najpierw przez Organ, a następnie przez Sądy, art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. spowodowało zróżnicowanie sytuacji prawnej skarżących jako spadkobierców testamentowych właścicielki Nieruchomości względem spadkobierców ustawowych. Gdyby bowiem należeli do kręgu spadkobierców ustawowych, a nie testamentowych, nie byłoby objęci dyspozycją kwestionowanego przepisu, z kolei stosownie do art. 7 ust. 2 u.n.n.p.c. nie mieliby w ogóle obowiązku uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych dla skutecznego nabycia w drodze dziedziczenia wchodzącej w skład spadku nieruchomości.

12.2. Ponadto zastosowanie w niniejszej sprawie – najpierw w Decyzji, a następnie w Wyroku WSA i Wyroku NSA – art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. doprowadziło do przyjęcia przez orzekające w tej sprawie Organ i Sądy, że termin na złożenie 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, a tym samym także przed powstaniem samego obowiązku, tj. przed ustaleniem, że nieruchomość, której dotyczy wnioski, w ogóle wchodzi w skład spadku po E D (zob. pkt 1.2). Aby bowiem w ogóle powstał obowiązek wystąpienia przez cudzoziemca o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku na podstawie testamentu, nieruchomość ta musi wchodzić w skład spadku. Przyjęcie, że początkiem biegu terminu na wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości jest moment otwarcia spadku – w którym, według aktualnego stanu prawnego, udziały w Nieruchomości objęte wnioskiem o wydanie zezwolenia, nie wchodzi w skład spadku, a jednocześnie ten stan prawny może ulec zmianie – doprowadziło do sytuacji, w której, jeżeli do takiej zmiany by doszło i tym samym Nieruchomość weszłaby w skład spadku, po stronie pozwanych powstanie obowiązek wystąpienia o zezwolenie na jej nabycie, który jednak jeszcze przed powstaniem będzie już niemożliwy do wykonania w przewidzianym na to terminie.

12.3. Zastosowanie w tej sprawie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. doprowadziło także do przyjęcia przez Organ i Sądy, że wskazany w tym przepisie termin na wykonanie opisanego

⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2011 r., SK 1/11, Legalis; zob. też M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el.2021, art. 78, nt 4.

tam obowiązku upłynął przed ustaleniem, że skarżący w ogóle należą do kategorii podmiotów objętych tym obowiązkiem (tj. przed powzięciem przez skarżących wiedzy o nieposiadaniu polskiego obywatelstwa – zob. pkt 1.3). Do czasu doręczenia na adres pełnomocnika skarżących ostatecznej decyzji odmawiającej potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez A J , tj. do dnia listopada 2018 r., mieli oni bowiem podstawy do tego, by przypuszczać, że są obywatelami polskimi jako następcy prawni A J , skoro posiadał on od urodzenia polskie obywatelstwo. Dopiero fakt wydania ostatecznej decyzji o odmowie potwierdzenia posiadania przez niego obywatelstwa polskiego przesądził o istnieniu obowiązku prawnego skarżących uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie udziałów w Nieruchomości, a w związku z tym – o konieczności złożenia wniosku o takie zezwolenie. Dopiero od tego momentu stwierdzone zostało, że skarżący należą do grupy podmiotów objętych obowiązkiem wystąpienia o zezwolenie na nabycie nieruchomości. Zastosowanie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. poprzez przyjęcie, że termin na złożenie tego zezwolenia biegnie od daty otwarcia spadku w sytuacji, w której w tej dacie nie było jeszcze wiadome, że skarżący nie mają polskiego obywatelstwa, a przy tym skarżący złożyli stosowny wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu listopada 2019 r. (a zatem przed upływem dwóch lat od chwili, w której uzyskali wiedzę o zaistnieniu wszystkich przesłanek ustawowych powodujących, że skuteczność nabycia przez nich w spadku praw do nieruchomości położonych w Polsce została uzależniona od złożenia wniosku o zezwolenie na ich nabycie i uzyskania takiego zezwolenia) doprowadziło do uznania przez Organ i Sądy, że termin na złożenie przez nich wniosku o to zezwolenie upłynął, jeszcze zanim zostało prawnie ustalone, że spełniają przesłankę, o której mowa w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., tj. są cudzoziemcami.

Podsumowując pkt 12:

Zastosowanie art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. spowodowało niewydanie zezwolenia na nabycie przez skarżących udziałów w Nieruchomości, w celu wykonania woli spadkodawczyni E D wyrażonej w jej testamencie, co w konsekwencji uniemożliwiło skarżącym jako spadkobiercom definitywne nabycie składników majątku spadkowego, nabytego przez nich w drodze dziedziczenia testamentowego po E D . W związku z tym skarżący mają interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu niniejszej skargi konstytucyjnej.

VII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. z powołanymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

A. Art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

13. Prawo dziedziczenia. Art. 64 ust. 1 a art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy z wzorców kontroli w niniejszej sprawie stanowi **art. 64 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „*Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*”. Przepis ten wyraża przede wszystkim **prawo podmiotowe**⁵, jakim jest m.in. konstytucyjne prawo dziedziczenia⁶, stanowiąc przy tym rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w **art. 21 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, który stanowi: „*Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia*”. W związku z tym istotą prawa dziedziczenia i zakres jego ochrony Trybunał Konstytucyjny definiuje w świetle art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Jakkolwiek według utrwalonego poglądu orzecznictwa i piśmiennictwa ten ostatni przepis nie stanowi podstawy dla konstruowania odrębnego prawa podmiotowego, którego ochrona mogłaby być realizowana w trybie skargi konstytucyjnej, to przyjmuje się, że dopuszczalne jest jego powołanie w charakterze przepisu związkowego⁹. W takim też charakterze przepis ten powoływany jest w niniejszej skardze konstytucyjnej.

14. Zakres podmiotowy

Jak wynika z art. 64 ust. 1, **prawo dziedziczenia**, obok prawa do własności i innych praw majątkowych, przysługuje **każdemu**, w tym m.in. osobom fizycznym, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, a zatem zarówno obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, jak i **cudzoziemcom**¹⁰. W związku z tym nie ma jakichkolwiek podstaw, by wykluczać cudzoziemców z zakresu podmiotowego art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹. Wbrew stanowisku obu Sądów orzekających w tej sprawie, wobec jednoznacznie rozumianej w piśmiennictwie oraz orzecznictwie kwalifikacji podmiotu własności oraz dziedziczenia poprzez użycie terminu „każdy”, nie znajduje tutaj uzasadnienia pogląd, jakoby ochrona mogła nie dotyczyć cudzoziemców czy też, że ich własność miałyby nie

⁵ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 9.

⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, Legalis.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12, Legalis, pkt III.4.2, wraz z przywołanym tam orzecznictwem; L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 22.

⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, Legalis.

⁹ Zob. przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, Legalis; wyrok z dnia 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08, OTK Seria A 2009 nr 4, poz. 50, Legalis.

¹⁰ Zob. przykładowo L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 26; M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.2021, art. 64, nt 2;

¹¹ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 26, wraz z przywołaną tam literaturą.

podlegać równej ochronie co własność obywateli Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na treść jej art. 37 ust. 2¹². Należy przy tym podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r.¹³ **wykluczył dopuszczalność zróżnicowania o charakterze podmiotowym**, a potwierdził to stanowisko w wyroku z dnia 6 października 2004 r.¹⁴. Ponadto nie ma podstaw do różnicowania ochrony „z uwagi na kryterium **drogi uzyskania tytułu własności**”¹⁵. W świetle powyższego nie znajduje uzasadnienia różnicowanie ochrony dziedziczenia i własności przyznanej cudzoziemcom – w stosunku do ochrony przyznanej obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej; ani przyznanej spadkobiercom – z uwagi na kryterium drogi uzyskania tytułu własności, tj. w drodze dziedziczenia testamentowego, a nie dziedziczenia ustawowego.

15. Własność prywatna

Trybunał Konstytucyjny wskazuje przy tym na bardzo ścisły związek prawa dziedziczenia z **własnością**¹⁶. Konstytucyjna regulacja prawa dziedziczenia jest bowiem „zakorzeniona w własności” – tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96¹⁷. Prawna treść tego przepisu ma jednak szersze znaczenie, ponieważ należy go rozumieć jako odbicie ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie **własności prywatnej** nie tylko za podstawę porządku gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także za jedną z podstawowych wartości, wokół których zbudowany jest jej porządek społeczny i prawny (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁸. W szczególności prawo dziedziczenia należy traktować jako gwarancję trwałości i czasowej nieograniczoności własności prywatnej¹⁹ oraz utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym²⁰, jako że dziedziczenie na płaszczyźnie konstytucyjnej stanowi gwarancję pozostawania własności prywatnej w rękach podmiotów prywatnych²¹. Z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika również zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo lub inne podmioty publiczne własności osób zmarłych, co oznacza także

¹² L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 26

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K. 33/2002, LexisNexis nr 358496 (OTK A 2002, nr 7, poz. 97).

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 23/2002, LexisNexis nr 369487 (OTK A 2004, nr 9, poz. 89).

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2000 r., SK 13/98, pkt III, Legalis.

¹⁶ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, pkt III.3; z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, pkt III.5, Legalis. Zob. również wykaz pozycji w literaturze zamieszczony w: W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 48.

¹⁷ W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 49.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12, Legalis, pkt III.4.2; L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 9.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, pkt III.5, Legalis.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, pkt IV.1, Legalis; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK-A 2001, Nr 1, poz. 5.

²¹ W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 46.

zakaz wprowadzania „ukrytego” pod przepisami prawa spadkowego wyłączenia spadkobierców przez przykładowo pozbawianie składników majątkowych osób zmarłych dziedziczości i w ten sposób pozbawienie ich możliwości bycia przedmiotem własności prywatnej²². W tym miejscu należy wskazać, że nabycie Nieruchomości przez skarżących – osoby fizyczne będące spadkobiercami testamentowymi E D – odpowiadałoby opisanej tu dyrektywie prymatu własności prywatnej, czego z kolei nie sposób powiedzieć o przyznaniu Nieruchomości jej spadkobiercy ustawowemu – Skarbowi Państwa (o czym niżej) – tj. podmiotowi publicznemu.

16. Treść prawa dziedziczenia

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przewidziane w art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo dziedziczenia należy rozumieć szeroko, tzn. jako prawo do dysponowania majątkiem należącym do aktualnego właściciela oraz jako prawo do gwarancji zdolności spadkobrania (bycia spadkobiercą)²³. Co również istotne, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że z gwarancji art. 64 ust. 1 wynika dla państwa (organów władzy publicznej) nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, lecz także **obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać**²⁴. Sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych²⁵. Jeśli chodzi o istotę prawa dziedziczenia, to należy ją z kolei definiować, biorąc za punkt wyjścia **konstrukcje prawa cywilnego**²⁶. Zgodnie zaś z regulacjami prawa cywilnego w wyniku dziedziczenia na spadkobierców (zarówno testamentowych, jak i ustawowych) przechodzi ogół praw i obowiązków spadkodawcy (art. 922 § 1 k.c.). Do przejścia praw dochodzi niezależnie od tego, czy dziedziczenie następuje na podstawie testamentu, czy też ustawy, jako że przepisy kodeksu cywilnego nie różnicują sytuacji spadkobierców, a ponadto na gruncie obowiązujących przepisów spadkobranie na podstawie testamentu pozwala w pełni (a w każdym razie w większym

²² W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 50.

²³ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 23.

²⁴ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; z dnia 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61, z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139; z dnia 23 maja 2006 r., SK 51/05, pkt III.4.1 i pkt III.4.2; z dnia 14 marca 2006 r., SK 4/05, pkt III.8; z dnia 19 września 2007 r., SK 4/06, pkt III.9; SK 51/05, pkt III.4.3; z dnia 11 września 2006 r., P 14/06, pkt III.6; a także z dnia 4 grudnia 2006 r., P 35/05, pkt III.6; z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Legalis.

²⁵ Wyrok z dnia 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; wyrok z dnia 20 kwietnia 2009 r., SK 55/08, Legalis.

²⁶ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 23.

stopniu) urzeczywistnić wolę spadkodawcy (o czym świadczy chociażby reguła interpretacyjna *favor testamenti*). Rdzeniem prawa dziedziczenia jest **swoboda testowania**, z kolei ustawowe wskazanie podmiotów nabywających *ex lege* majątek *mortis causa* powinno mieć charakter jedynie subsydiarny, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się dziedziczeniu zgodnie z wolą spadkodawcy²⁷.

17. Standardy ochrony dziedziczenia

Powyższe koresponduje z konstytucyjnymi standardami ochrony dziedziczenia, do jakich świetle utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należą w szczególności:

1) swoboda testowania

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i literaturze przyjmuje się zgodnie, że o losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej decydować powinna przede wszystkim **wola spadkodawcy**, a nie ustalone przez ustawodawcę reguły dziedziczenia²⁸; należy przez to rozumieć m.in. konieczność zapewnienia **swobody testowania poza kręgiem spadkobierców ustawowych**²⁹. Swoboda testowania wiąże się zarówno z wolnością rozrządzenia swoim majątkiem na wypadek śmierci, jak i wynikającym z niej nakazem uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przapaść przedmioty tworzące jego majątek³⁰.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, wola testatora jest więc zasadniczo elementem rozstrzygającym o losach majątku po jego śmierci (wyr. TK z: 25.2.1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25 i 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5). Oznacza to przede wszystkim, że ustawodawca obowiązany jest stworzyć mechanizmy dostosowania porządku dziedziczenia do woli – także przypuszczalnej – spadkodawcy (wyr. TK z: 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5 i 21.5.2001 r., SK 15/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 85; zob. też np. L. Garlicki, Artykuł 21, w: Garlicki, Konstytucja, t. 3, s. 10). Treść prawa dziedziczenia ma stanowić – podobnie jak w przypadku własności – gwarantowana konstytucyjnie swoboda nabywania, zachowania oraz dysponowania mieniem (wyr. TK z: 31.1.2001 r., P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5; 4.9.2007 r., P 19/07, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 94; 5.9.2007 r., P 21/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 96 i 16.6.2009 r., SK 42/08, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 85)³¹.

²⁷ Por. komentarz do art. 21 Konstytucji RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Zaradkiewicz, teza 6.

²⁸ Zob. M. Bartoszewicz, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., art. 64, nt 8;

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, pkt III, Legalis; z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, pkt IV.1, Legalis; L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 64, nt 25;

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU. Nr 2/1999, poz. 25, s. 167, Legalis; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis.

³¹ Por. komentarz do art. 21 Konstytucji RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Zaradkiewicz, teza 2.

Trybunał Konstytucyjny wprost przy tym wskazuje, że „[s]woboda spadkodawcy stanowi niewątpliwie najistotniejszy element treści konstytucyjnego prawa dziedziczenia”³². Z kolei **nadmierna ingerencja ustawodawcy lub innych organów władzy publicznej w suwerenność ostatniej woli spadkodawcy stanowi naruszenie prawa dziedziczenia**³³;

2) prymat dziedziczenia testamentowego

W polskim porządku prawnym nabycie praw i obowiązków majątkowych po zmarłej osobie może nastąpić w dwojaki sposób – według zasad ustawowych lub na podstawie sporządzonego przez spadkodawcę testamentu, przy czym **w przypadku istnienia testamentu zasady ustawowe mają charakter subsydiarny**³⁴. W testamencie spadkodawca może swobodnie rozrządzić całym swoim majątkiem lub jego częścią, natomiast przepisy ustawowe są sztywne i zostały ukształtowane w sposób mający oddać najbardziej prawdopodobne ukształtowanie kręgu spadkobierców zgodnie z wolą spadkodawcy. W doktrynie podnosi się przy tym, że swoboda testowania jest rdzeniem prawa dziedziczenia. Zakłada ona oczywiście także możliwość niepodejmowania decyzji polegającej na wyznaczeniu kręgu spadkobierców. Ustawowe wskazanie podmiotów nabywających *ex lege* majątek *mortis causa* powinno mieć jednak charakter subsydiarny. Pierwszeństwo przyznaje się dziedziczeniu zgodnie z **wolą spadkodawcy**³⁵, spadkobranie na podstawie testamentu pozwala zatem w pełni (a przynajmniej w większym stopniu) urzeczywistnić tę wolę (czemu odpowiada również reguła interpretacyjna *favor testamenti*, która nakazuje tłumaczenie testamentu w taki sposób, aby wola spadkodawcy została najpełniej zachowana.

Jak wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, z konstytucyjnych gwarancji prawa dziedziczenia wynika zatem **prymat dziedziczenia testamentowego** w stosunku do dziedziczenia ustawowego. O losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej w pierwszym rzędzie powinna decydować wola spadkodawcy, a nie ustalone przez ustawodawcę reguły dziedziczenia, jako że regulacja obejmująca spadkobranie ustawowe ma charakter uzupełniający względem zasady autonomii spadkodawcy w tym sensie, że znajduje zastosowanie wówczas, gdy spadkodawca nie zdecydował o losach swojego majątku *mortis causa*³⁶. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zarówno w stanie faktycznym niniejszej sprawy, jak i podobnych stanach faktycznych objętych

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96, Legalis.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., P 20/06, Legalis.

³⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK-A 2001, Nr 1, poz. 5, Legalis; wyrok z dnia 5 września 2007 r., P 21/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 96, Legalis.

³⁵ Por. komentarz do art. 21 Konstytucji RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Zaradkiewicz, teza 6.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, Legalis.

dyspozycją kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu, spadkodawczyni zdecydowała o losach swojego majątku, w związku z czym nie zachodzą podstawy do wprowadzania mechanizmów dziedziczenia ustawowego;

3) cel i wyjątkowy charakter instytucji spadkobierców koniecznych

Z powyżej opisanymi standardami ochrony dziedziczenia koresponduje *ratio legis* oraz wyjątkowy charakter konstrukcji spadkobierców koniecznych. W braku krewnych spadkodawcy (wymienionych w przepisach art. 931-934¹ k.c.), spadek przypada albo gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, albo – w przypadku braku takiego miejsca w Rzeczypospolitej Polskiej – Skarbowi Państwa.

W tej sprawie ostatnim miejscem zamieszkania spadkodawczyni był M w K , więc w tym przypadku spadkobiercą ustawowym byłby Skarb Państwa. Nie ulega wątpliwości że gmina lub Skarb Państwa z racji pełnienia funkcji publicznych, może w polskim porządku prawnym być spadkobiercą (art. 935 k.c.). W literaturze oba te podmioty określa się mianem „spadkobierców koniecznych”, ponieważ wyłączenie ich z dziedziczenia nie jest możliwe. Nie jest też możliwe odrzucenie przez nich spadku ani jego przyjęcie wprost zamiast z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1023 § 1 i § 2 k.c.). W ten sposób skonstruowane przepisy wykluczają istnienie w polskim prawie spadków „niczyich”. Podkreślenia wymaga, co zresztą wprost wynika z wykładni systemowej przepisów spadkowych, że Skarb Państwa (lub gmina) może być spadkobiercą jedynie w wyjątkowych sytuacjach, w których nie ma innych spadkobierców i w których występowałoby niebezpieczeństwo pojawienia się spadku „niczyjego” (powołane wyżej przepisy pełnią w polskim systemie prawnym rolę zabezpieczającą przed pojawieniem się takich spadków). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „z uwagi na (...) funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej **na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono 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.** Związek łączący w świetle omówionych przepisów konstytucji kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek” [pogrubienia – pełnomocnik]³⁷. Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, jak opisano powyżej, że regulacja ustawowa pełni funkcję ochrony własności

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, s. 167, przywołany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 25 listopada 2003 r., 37/02, Legalis.

prywatnej³⁸. W stanie faktycznym sprawy spadkobiercy są znani – są nimi skarżący. Zastosowanie reguły z art. 935 k.c. byłoby więc w tym przypadku niezgodne z jej celem, ponieważ nie ma zagrożenia pojawienia się w obiegu prawnym spadku „niczyjego”. Należy także wskazać, że o ile w przypadku skarżących, jako powinowatych, nie budzi wątpliwości bliskość ich stosunku ze spadkodawczynią, o tyle nie sposób jej przypisać Skarbowi Państwa, (będącym spadkobiercą ustawowym w tej sprawie). Ponadto w tym ostatnim przypadku (odmiennie niż w przypadku skarżących) nie sposób mówić o ochronie własności prywatnej, bowiem przyznanie własności Skarbowi Państwa stanowi jej zaprzeczenie. Na marginesie wskazać należy, że skarżący byli także powołani do dziedziczenia w testamencie E J na wypadek, gdyby E D zmarła przed nim (co odpowiada określonej w art. 963 k.c. instytucji podstawienia zwykłego);

4) równość (równe traktowanie) spadkobierców ustawowych i testamentowych

W wyniku dziedziczenia na spadkobierców (czy to testamentowych, czy ustawowych) przechodzi ogół praw i obowiązków spadkodawcy (art. 922 § 1 k.c.). Proces przejścia praw (sukcesja) następuje niezależnie od tego, czy dziedziczenie następuje na podstawie testamentu, czy też ustawy. **Przepisy prawa spadkowego nie różnicują więc sytuacji spadkobierców.** W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się w związku z tym **nakaz równego traktowania spadkobierców** w podobnych lub zbliżonych sytuacjach prawnych, co oznacza, że wybór przez ustawodawcę określonego modelu dziedziczenia (np. sukcesja uniwersalna albo odrębne dziedziczenie poszczególnych składników majątku, nabycie spadku już w chwili śmierci spadkodawcy albo dopiero w następstwie jego przyjęcia lub orzeczenia organu państwowego) powinien być konsekwentny, tzn. **ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających zasadę równości (równej ochrony) prawa dziedziczenia**³⁹. Tymczasem w niniejszej sprawie mamy do czynienia właśnie z takim wyjątkowym przepisem, który narusza zasadę równości (równej ochrony) prawa dziedziczenia w stosunku do spadkobierców testamentowych względem spadkobierców ustawowych;

5) zakaz pozbawiania jakiegóż kategorii osób zdolności dziedziczenia

Jak wskazuje również Trybunał Konstytucyjny, z przepisu art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika adresowany do ustawodawcy **zakaz pozbawiania jakiegóż kategorii osób zdolności dziedziczenia**, czyli możliwości nabycia

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., P. 20/2006, LexisNexis nr 1418079 (OTK-A 2007, nr 6, poz. 52); M. Bartoszewicz, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., art. 64, nt 8.

własności i innych praw majątkowych po śmierci osoby, której przysługiwały one za życia, co związane jest również z ochroną praw nabytych w drodze dziedziczenia⁴⁰. Jak akcentuje się w doktrynie, „*byłoby niezgodne z Konstytucją RP przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji pozbawiającej określoną grupę podmiotów zdolności do dziedziczenia i stworzenie kategorii osób, które są bezwzględnie niezdolne do dziedziczenia, co oznacza niemożliwość nabycia przez nie spadku po jakiegokolwiek osobie fizycznej (...) Taką bezwzględną niezdolność do dziedziczenia należałoby bowiem traktować jako ograniczenie zdolności prawnej takiej osoby*”⁴¹. Konsekwentnie zatem należałoby uznać, że ustawodawca nie powinien przyjmować konstrukcji pozbawiających określoną grupę podmiotów – w tym przypadku: cudzoziemców będących spadkobiercami testamentowymi – możliwości dziedziczenia spadku oraz nabycia w tej drodze składników majątku spadkowego;

6) ochrona praw nabytych w drodze dziedziczenia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej chroni osoby, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby, zapewniając ochronę praw nabytych w drodze dziedziczenia⁴². Z kolei osoby objęte dyspozycją art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. są osobami, które uzyskały status spadkobiercy, w związku z czym powinny korzystać z realnej ochrony praw nabytych w drodze dziedziczenia, w tym ochrony nabytej w drodze dziedziczenia własności poszczególnych składników majątku spadkowego;

7) definitywne nabycie składników majątku spadkowego

Kolejnym standardem ochrony prawa dziedziczenia jest wreszcie nakaz takiego ukształtowania regulacji prawnych, aby umożliwić spadkobiercy – wskazanemu przez spadkodawcę lub w braku takiego wskazania określonego przez ustawodawcę – definitywne nabycie składników majątku spadkowego⁴³. W świetle tego standardu ochrony prawa dziedziczenia należy zatem wskazać, że spadkobiercy testamentowi, o których mowa w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., powinni mieć możliwość definitywnego nabycia składników majątku spadkowego, przy czym powinna to być możliwość rzeczywista, a nie jedynie abstrakcyjna.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, pkt IV.1, Legalis; wyrok z dnia 29 maja 2007 r., P. 20/2006, LexisNexis nr 1418079 (OTK-A 2007, nr 6, poz. 52); por. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK-A 2001, Nr 1, poz. 5; wyrok z dnia 5 września 2007 r., P 21/06, OTK-A 2007, Nr 8, poz. 96; M. Bartoszewicz, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., art. 64, nt 8; W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 51.

⁴¹ W. Borysiak, w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 29*, Warszawa 2021, Legalis, art. 922, nt 51.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., P. 20/2006, LexisNexis nr 1418079 (OTK-A 2007, nr 6, poz. 52); M. Bartoszewicz, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., art. 64, nt 8.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2007 r., P. 20/2006, LexisNexis nr 1418079 (OTK-A 2007, nr 6, poz. 52); M. Bartoszewicz, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., art. 64, nt 8.

B. Art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

18. Prawo do (równej) ochrony prawa dziedziczenia. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji

Kolejnym wzorcem kontroli konstytucyjnej w tej sprawie jest **art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”*. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, to postanowienie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień do ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego⁴⁴. W omawianym przepisie stanowi ono uszczegółowienie **art. 32** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie dotyczącym praw majątkowych⁴⁵, który to przepis stanowi w swoim **ust. 1**: *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”*, a w **ust. 2**: *„Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”*. Z tego względu wskazuje się, że art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, ponieważ zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne” (art. 32 ust. 1 zdanie drugie)⁴⁶. Tak też jest to rozumiane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przy odnoszeniu bowiem zasady równości do praw, którą gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 przyjmując, że wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne⁴⁷. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, zasadne jest zatem powoływanie w skardze konstytucyjnej art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁸. Tak też czynią skarżący w niniejszej skardze kasacyjnej.

19. Treść prawa do (równej) ochrony prawa dziedziczenia

⁴⁴ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, 2016, LEX*, art. 64, nt 30; L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), w: *ciż, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, 2016, LEX*, art. 32, nt 8.

⁴⁵ Przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, pkt III.2.B; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 września 2015 r., K 20/14: „Art. 64 ust. 2 Konstytucji jest konkretyzacją dwóch zasad ogólnych zawartych w Konstytucji: zasady ochrony własności oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne”, pkt III.3.1; z 26 listopada 2007 r., P 24/06, pkt III.6; z 5 września 2007 r., P 21/06, pkt III.3.2.5; z 9 października 2007 r., SK 70/06, pkt III.1.1.1 czy wyrok P 49/11, pkt III.4.2; tak też przykładowo M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el.2021*, art. 64, nt 4.

⁴⁶ L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, 2016, LEX*, art. 64, nt 30.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, pkt III.2.B, Legalis; L. Garlicki (red.), S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, 2016, LEX*, art. 64, nt 30.

⁴⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, III. 2.2.5, Legalis.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej formułuje **podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia**, a przy tym „*[j]est to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w nim praw: własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Ścisłe powiązanie «równej dla wszystkich ochrony prawnej» z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się jego nieodłącznym aspektem, bez którego prawa z art. 64 ust. 2 Konstytucji pozbawione zostałyby swojej **istoty*** [pogrubienie – pełnomocnik]. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, to jest równej ochrony”⁴⁹. Co istotne, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że art. 64 ust. 2 nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, w związku z czym na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, lecz także **obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać**⁵⁰. Ponadto, jak dotychczas przyjmował Trybunał Konstytucyjny, „*znaczenie zasady równej ochrony prawa dziedziczenia polega nie tylko na zapewnieniu osobom uprawnionym tych samych prawnych środków ochrony w sytuacji powołania do dziedziczenia kilku osób, równa ochrona prawa polega także na tym, iż mają one prawo do uzyskania na analogicznych warunkach przysporzenia majątkowego odpowiedniego do ich udziału w spadku i wartości majątku spadkowego*”⁵¹. Konsekwentnie należy zatem uznać, że stosownie do powołanego przepisu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wszyscy spadkobiercy – to jest zarówno ustawowi, jak i testamentowi, a zatem również spadkobiercy testamentowi wymienieni w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. – korzystają z równej ochrony prawnej ich praw majątkowych, w tym w szczególności równej ochrony ich prawa dziedziczenia, i właśnie taką – równą – ochronę powinien im zapewnić ustawodawca.

C. Niezgodność art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. 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

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, III. 2.2.5, Legalis; a także przywołane tam wyroki z: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 4 kwietnia 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 34).

⁵⁰ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 14 marca 2006 r., SK 4/05, Leglis; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, Legalis; 2 czerwca 1999 r. sygn. K 34/98, Legalis.

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis.

20. Ze względu na ścisły związek obu powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli (oraz powoływanych wraz z nimi przepisów związkowych), wynikający z ich wspólnego rdzenia – oba z nich bowiem bezpośrednio odnoszą się do konstytucyjnego prawa dziedziczenia oraz jego ochrony – zasadne i celowe jest odniesienie kwestionowanego skargą konstytucyjną przepisu art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. łącznie do tych postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności należy odnotować, że powołany w skardze konstytucyjnej art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko nawiązuje do zasady równości, lecz także daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe – w tym prawo dziedziczenia uregulowane w art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – muszą podlegać ochronie prawnej⁵². Ponadto, jak wynika z przywołanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, równość (równe traktowanie) spadkobierców ustawowych i testamentowych stanowi zarówno samodzielny oraz skonkretyzowany przedmiot konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa dziedziczenia, jak i jeden ze standardów ochrony konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Podobnie zresztą łącznej oceny konstytucyjności przepisów ustawowych dokonywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, czyniąc punktami odniesienia konstytucyjnych ocen – omawianymi przez niego łącznie – art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵³.

21. W ocenie skarżących art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. jest sprzeczny z powołanymi w skardze kasacyjnej przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko skarżących znajduje przy tym oparcie w piśmiennictwie poświęconym art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., w którym akcentuje się, że „(...) uzależnienie możliwości pozostania przez spadkobiercę testamentowego właścicielem (...) nieruchomości od zezwolenia **ingeruje w mechanizm dziedziczenia oraz w swobodę rozrządzania przez spadkodawcę swym majątkiem na wypadek śmierci** [pogrubienie – pełnomocnik], dochodzi tutaj bowiem do ograniczenia prawa dziedziczenia i naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia”⁵⁴. Należy przy tym podkreślić, że polskie prawo spadkowe (które, jak wyżej opisano, powinno stanowić punkt wyjścia przy definiowaniu prawa dziedziczenia) przyjmuje konstrukcję nabycia spadku *ex lege* z chwilą jego otwarcia i przewiduje **zamknięty katalog** zdarzeń, które mogą ten skutek zniweczyć (do których należą zrzeczenie się dziedziczenia, wydanie przez sąd prawomocnego orzeczenia o uznaniu za niegodnego dziedziczenia i odrzucenie spadku w terminie 6 miesięcy od chwili powzięcia wiadomości o otwarciu spadku). W każdej z wymienionych sytuacji przepisy określają skutek danego zdarzenia i żaden z nich nie narusza opisanej powyżej fundamentalnej

⁵² M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el.2021, art. 78, nt 4.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, Legalis.

⁵⁴ F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie:

<http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 4.

zasady prawa dziedziczenia, jaką jest swoboda testowania, natomiast „[p]rzepis art. 7 ust. 3 łąmie (...) tę zasadę, uzależniając skuteczność zgodnego z wolą testatora rozporządzenia prawem od wydania przez organ administracji państwowej odpowiedniej decyzji”⁵⁵, o czym szerzej w dalszej części skargi konstytucyjnej.

22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dot. ustawy helskiej

Odnosząc powyższe uwagi do przebiegu niniejszego postępowania oraz do konsekwentnie stawianych przez skarżących w jego toku zarzutów niekonstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., nie sposób podzielić konkluzji Sądów orzekających w tej sprawie, że wprowadzone w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. ograniczenie w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest przewidzianym w art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyjątkiem od zasady korzystania z wolności i praw konstytucyjnych, który nie narusza treści art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z samego tylko względu na wprowadzenie go ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Nie jest również prawidłowe uznanie, że przepis ten umożliwia nabycie przez cudzoziemca nieruchomości na podstawie testamentu pod warunkiem wystąpienia o uzyskanie stosownego zezwolenia w terminie dwóch lat od otwarcia spadku, wobec czego, jak przyjęto w sprawie skarżących, art. 31 oraz art. 2 Konstytucji RP nie dają podstaw do uwzględnienia skargi. Twierdzenie takie pozostaje w wyraźnej sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W **wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02**, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, który zapadł na kanwie podobnego stanu faktycznego, Trybunał Konstytucyjny trafnie stwierdził, że na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania przepisów regulujących dziedziczenie w sposób umożliwiający realne nabycie spadku. Samo formalne nabycie spadku (i wchodzących w jego skład składników majątkowych) następuje w chwili jego otwarcia (tj. w chwili śmierci spadkodawcy). Zasada ta doznaje ograniczenia na podstawie regulacji z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., ponieważ spadkobierca testamentowy, będący cudzoziemcem, wprawdzie nabywa formalnie nieruchomość wchodzącą w skład spadku, jednak rzeczywiste jej nabycie jest uzależnione od wystąpienia w dwuletnim terminie od otwarcia spadku z wnioskiem o zezwolenie na jej nabycie i otrzymania takiego zezwolenia. Skonstruowanie w ten sposób terminu w wielu przypadkach w sposób faktyczny pozbawia spadkobierców możliwości złożenia wniosku o zezwolenie na nabycie nieruchomości (lub też promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości) w terminie, ponieważ często dopiero po dłuższym czasie osoby dowiadują się, że są spadkobiercami (a tej wiedzy niejednokrotnie nie towarzyszy świadomość, że w skład spadku wchodzi nieruchomość położona w Polsce i że skuteczność jej nabycia wiąże się z obowiązkiem wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na nabycie i jego uzyskania). Przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyroku był

⁵⁵ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004, dostępne w programie komputerowym LEX: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369141284/179285?tocHit=1&cm=URELATIONS>.

m.in. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju (dalej jako: **ustawa helska**), który miał następującą treść: „Jeżeli 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”.

Przepis wprowadzał bliźniaczą do art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. regulację i został uznany za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej m.in. ze względu na jego sprzeczność z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP – z uwagi na zbyt daleko idącą, niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjne prawo dziedziczenia.

Ponadto, zestawiając powyższe z przebiegiem postępowania sądownoadministracyjnego w niniejszej sprawie, w którym Sądy przyjęły, że przepis art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. nie uniemożliwia nabycia przez cudzoziemca nieruchomości na podstawie testamentu, co miałyby uzasadniać tezę, że nie dochodzi do naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że wniosek taki jest nieuprawniony, ponieważ dla zapewnienia gwarancji konstytucyjnych nie wystarcza formalny brak ograniczeń w zakresie prawa dziedziczenia. W takim przypadku bowiem również może dochodzić do naruszenia Konstytucji RP:

*„Regulacja przyjęta w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej nie pozbawia – w czysto formalnym ujęciu – spadkobiercy testamentowego prawa dziedziczenia, ani też nie zawiera wprost ograniczeń swobody testowania. (...) Gwarancja konstytucyjna obejmuje jednak szerzej rozumiane prawo dziedziczenia, którego nie można utożsamić z formalną kwalifikacją określonych podmiotów jako spadkobierców [pogrubienie – pełnom.]. Sens gwarancji konstytucyjnej sprowadza się bowiem do nakazu takiego ukształtowania stosownych regulacji prawnych, które umożliwią spadkobiercy **definitywne nabycie składników majątku spadkowego** [pogrubienie – pełnom.]. Przyjęcie odmiennej oceny sprowadzałoby gwarancję konstytucyjną do czysto pozornego instrumentu ochrony. Musi więc być brany pod uwagę całokształt regulacji prawnej, wskazujący na ostateczny «wynik» zdarzenia, jakim jest śmierć spadkodawcy. Sytuacja spadkobiercy testamentowego na gruncie art. 15 ust. 2 ustawy helskiej jest w istocie rzeczy tymczasowa, ostateczne nabycie najważniejszego z reguły składnika majątku, jakim jest nieruchomość, uwarunkowane jest bowiem zezwoleniem Dowódcy Marynarki Wojennej. Ostatecznie więc to nie wola spadkodawcy, ale inne czynniki będą rozstrzygały o tym, czy wola ta zostanie zrealizowana”⁵⁶. W konsekwencji zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji takiej dochodzi do naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

⁵⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, Legalis.

W orzeczeniu tym uznano ponadto, że nie istnieją ugruntowane konstytucyjnie przesłanki uzasadniające wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym spadkobiercy testamentowi powinni – aby nabyć nieruchomość wchodzącą w skład spadku – uzyskać zezwolenie Dowódcy Marynarki Wojennej, zwracając przy tym uwagę, że bliźniacza regulacja ustawy helskiej nie eliminuje co prawda zdolności dziedziczenia określonej kategorii osób, jednak otwiera **możliwość wyłączenia spadkobierców testamentowych z kręgu spadkobierców nabywających określone przedmioty wchodzące w skład spadku**. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „[z] uwagi na niezbędną ochronę bezpieczeństwa państwa ingerencja w zakres wykonywania przez uprawnionych praw majątkowych, których przedmiotem są nieruchomości nie może być wykluczona. Wprowadzenie **definitywnej przeszkody nabycia** (którą jest negatywna decyzja Dowódcy Marynarki Wojennej) nieruchomości przez spadkobierców powołanych do spadku z woli spadkodawcy stanowi jednak **zbyt daleko idącą, niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjne prawo dziedziczenia** [pogrubienia – pełnom.]”⁵⁷.

W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny **zakwestionował konieczność** badanego rozwiązania normatywnego (zważywszy między innymi na odmienną – przyjętą w tej samej ustawie – regulację w odniesieniu do spadkobierców ustawowych), stwierdzając także, że **nie pozostaje ono w rozsądnej proporcji** do zamierzonego przez ustawodawcę celu oraz zwracając uwagę, że „[n]ie ma też żadnych podstaw do pozbawienia **stosownej kompensacji** spadkobiercy, któremu uniemożliwiono nabycie najważniejszego składnika masy spadkowej, którym jest najczęściej nieruchomość. Z powyższych względów regulacja ta **narusza granice proporcjonalności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji**”⁵⁸. W zakresie tamtej regulacji ustawowej, identycznie jak w przypadku art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. zwrócono uwagę, że nie wprowadzono nie tylko ograniczonego, ale w ogóle żadnego mechanizmu kompensacyjnego dla osób, które nie nabyłyby, z uwagi na odmowę wydania zezwolenia, nieruchomości wchodzących w skład spadku.

23. Ograniczenia prawa dziedziczenia

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że prawo dziedziczenia nie ma charakteru absolutnego. Jednak wprowadzane przepisy ograniczające to prawo nie mogą powodować **wypaczenia rzeczywistej woli spadkodawcy**. W niniejszej sprawie wolą spadkodawczyni wyrażoną w testamencie było to, żeby skarżący nabyli cały należący do niej majątek, a zatem także należące do niej prawa do nieruchomości znajdujących się w Polsce. Skarżący uznają zasadność regulacji prawa do dziedziczenia w sposób przeciwdziałający zagrożeniu porządkowi prawnemu np. przez istnienie spadków

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, Legalis.

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96, Legalis.

„niczyich”, a także regulacji ograniczających możliwość nabywania nieruchomości (a zatem części terytorium Państwa Polskiego) przez cudzoziemców. Ograniczenia te muszą być jednak zgodne z wartościami poddanymi ochronie konstytucyjnej, takimi jak ochrona prawa własności i prawa dziedziczenia. Skoro ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ani ustawa nie wyłączały możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (a ustawa tylko uzależnia tę możliwość od uzyskania stosownego zezwolenia i określa kryteria materialnoprawne, na podstawie których decyzja w sprawie zezwolenia jest podejmowana), to możliwość uzyskania takiego zezwolenia musi być **realna** dla każdej osoby, której dotyczy obowiązek jego uzyskania.

Przechodząc do kwestii ograniczeń ochrony prawa dziedziczenia, należy wskazać, że jeden z podstawowych aspektów regulowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zasady prawne znajdujące się w jej II Rozdziale zatytułowanym „*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*”. Zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „*wolność człowieka podlega ochronie*”. Na **ograniczenie tej ochrony** zezwalają trzy regulacje, mające istotne znaczenie dla niniejszej sprawy, a więc:

- po pierwsze, **art. 31 ust. 3** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – który umożliwia wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, z zastrzeżeniem, że ograniczenia te mogą zostać wprowadzone tylko, gdy okażą się konieczne w demokratycznym państwie dla m.in. jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego, przy czym ograniczenia nie mogą naruszać istoty tego prawa;
- po drugie, w przypadku ochrony prawa do dziedziczenia (wynikającej z norm **art. 21 i art. 64** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), ograniczenia w zakresie tego prawa mogą zostać wprowadzone tylko w drodze ustawy i nie mogą naruszać jego istoty;
- po trzecie, na regulacje te nakłada się regulacja z art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą ograniczenia z korzystania z wolności i praw (w tym prawa do dziedziczenia – art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) zapewnionych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszące się do cudzoziemców, mogą nastąpić tylko w drodze ustawy.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w swojej uchwale z dnia 7 marca 1995 r., sygn. akt W. 9/94: „*Rozumienie treści przepisu prawnego jest bowiem wyznaczone nie tylko przez jego brzmienie, lecz także przez treść innych przepisów prawnych mających wpływ na rozumienie interpretowanego przepisu (w ramach wykładni systemowej)*”.

Z powyższego wynika, że ograniczenia wprowadzane, na przykład, w prawie do dziedziczenia, muszą być zgodne nie tylko z art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także z **art. 31 ust. 3** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁹. Jak podkreśla się przy tym w doktrynie prawa, skoro treść art. 31 ust. 3 dotyczy ograniczania i zawężania

⁵⁹ Por. także np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98.

zakresu zastosowania wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych, to trzeba go traktować jako przepis wyjątkowy, co z kolei pociąga za sobą konieczność jego interpretacji zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, a więc przede wszystkim zakaz rozszerzającej interpretacji⁶⁰. W sposób wyraźny potwierdza to zresztą orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁶¹. W treści komentowanego przepisu na pierwszy plan wyłania się przede wszystkim okoliczność, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw muszą być „konieczne w demokratycznym państwie”. Kryterium „konieczności” zastosowania ograniczenia oznacza przy tym nałożony na ustawodawcę obowiązek wyboru najmniej uciążliwego środka, a zatem jeżeli ten sam cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a w związku z tym narusza Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁶². Przesłanka konieczności ograniczenia, o której tu mowa, jest merytorycznie tożsama z **zasadą proporcjonalności**, stanowiąc redakcyjną formę jej wyrażenia⁶³. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego na zasadę proporcjonalności składają się trzy zasady szczegółowe, tj.:

- 1) **zasada przydatności** – zgodnie z którą dobrane przez ustawodawcę środki skutkujące ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności muszą być przydatne do realizacji założonego celu;
- 2) **zasada konieczności** – stosownie do której ustawodawca musi dokonać wyboru środka najmniej uciążliwego dla jednostki spośród tych, które są przydatne do realizacji założonego celu;
- 3) **zasadą proporcjonalności sensu stricto** – nakazująca ustawodawcy zachowanie odpowiedniej proporcji pomiędzy zastosowanymi środkami a wyznaczonymi celami⁶⁴.

24. Zróżnicowanie sytuacji spadkobierców testamentowych oraz ustawowych

Art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. **różnicuje położenie prawne cudzoziemcy – spadkobiercy testamentowego oraz ustawowego**, wprowadzając wymóg wystąpienia przez spadkobiercę testamentowego (niebędącego równocześnie spadkobiercą ustawowym) do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zezwolenie na nabycie nieruchomości (lub

⁶⁰ L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 31, nt 22.

⁶¹ Zob. przykładowo wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2012 r., SK 31/10, pkt III.2.3, OTK-A 2012/7/80; z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, pkt IV.3.4, Legalis.

⁶² L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 31, nt 44, a także przywołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – wyroki: z dnia 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, Legalis, z dnia 11 maja 1999 r., K 13/98, Legalis; z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07, Legalis; z dnia 2 lipca 2009 r., K 1/07, Legalis; z dnia 23 stycznia 2014, K 51/12, pkt III.5.2, Legalis

⁶³ L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, 2016, LEX, art. 31, nt 42.

⁶⁴ Zob. przykładowo: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, pkt III.5.2, Legalis

promesy jej nabycia). Jak wyżej wskazano – co powtórzyły zresztą za skarżącymi Sądy orzekające w tej sprawie – podstawę konstytucyjną wprowadzenia przez ustawodawcę do porządku prawnego tak skonstruowanego ograniczenia prawa do dziedziczenia przez cudzoziemców stanowi art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powołanymi w poprzednim punkcie skargi konstytucyjnej orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie prawa do dziedziczenia na gruncie tego przepisu musi jednak pozostawać w zgodzie z pozostałymi normami Konstytucji, w tym także z jej art. 31 ust. 3.

W tym kontekście należy, w ślad za doktryną, wskazać, że **rozdzielenie sytuacji prawnej cudzoziemca – spadkobiercy testamentowego i ustawowego nie znajduje uzasadnienia**⁶⁵ w określonych w tej normie przesłankach ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Jak zwraca się uwagę w aktualnym piśmiennictwie: „*zróźnicowanie pozycji spadkobierców ustawowych i testamentowych jest bezzasadne z punktu widzenia celów NierCudzU [u.n.n.p.c. – przyp. pełnom.]. Skoro – najogólniej mówiąc – ustawa dąży do zapewnienia państwowej kontroli nad przechodzeniem gruntów na własność cudzoziemców, to przecież nie ma znaczenia, w drodze którego z rodzajów dziedziczenia cudzoziemiec tę własność nabył. Wydaje się, że uprzywilejowanie spadkobierców ustawowych jest «ukłonem» w stronę zasady ochrony rodziny [choć przypadki takie jak ten w niniejszej sprawie obrazują, że przyjmowanie takiej regulacji prowadzi akurat do wypaczenia takiego założenia, skoro nieruchomości, zamiast przypaść powinowatym spadkodawczyni, miałyby zostać nabyta przez Skarb Państwa – przyp. pełnom.]. W przypadku powołania do dziedziczenia osoby spoza kręgu spadkobierców ustawowych ustawodawca nie dostrzega wartości będących powodem odstąpienia od wymogów NierCudzU. Można zadać pytanie, czy zasada swobody rozrządzania majątkiem na wypadek śmierci sama w sobie nie jest taką wartością. Podlega ona przecież ochronie prawnej na poziomie konstytucyjnym. Rozwiązanie, w ramach którego jedna z zasad konstytucyjnych – ochrona rodziny – jest szanowana na gruncie NierCudzU, a inna – swoboda rozrządzania na wypadek śmierci – musi ustąpić celom tej ustawy, budzi poważne wątpliwości*”⁶⁶, w szczególności ze względów konstrukcyjnych, jak i ich konstytucyjności⁶⁷. Wątpliwości doktryny dotyczą zwłaszcza

⁶⁵ Zob. przykładowo: J. Kawecka-Pysz, *Sprzeczność regulacji zawartych w ustawie z przepisami innych ustaw [w:] Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004, dostępne w programie komputerowym LEX:

<https://sip.lex.pl/#/monograph/369141284/179285?tocHit=1&cm=URELATIONS>; F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie:

<http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 4-5.

⁶⁶ A. Paluch, *Granice swobody rozrządzania majątkiem na wypadek śmierci w prawie polskim*, Warszawa 2021, dostępne w programie komputerowym Legalis:

<https://sip.legalis.pl/document->

[full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info](https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info).

⁶⁷ S. Wójcik, F. Zoll, w: B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10*, 2015, s. 341, Nb 9. Zob. też E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, s. 204, Nb 353, [za:] A. Paluch, *Granice swobody rozrządzania majątkiem na wypadek śmierci w prawie polskim*, Warszawa 2021, dostępne w programie komputerowym

proporcjonalności ingerencji przepisów u.n.n.p.c. w ochronę prawa dziedziczenia w aspekcie biernym – w szczególności w świetle nierównego traktowania spadkobierców ustawowych i testamentowych, które, jak zgodnie się przyjmuje, nie znajduje żadnego uzasadnienia z punktu widzenia *ratio legis* u.n.n.p.c.⁶⁸ – **nie chroniąc przy tym żadnego konstytucyjnego dobra**⁶⁹.

W szczególności należy wskazać, że zróżnicowanie pozycji cudzoziemców – spadkobierców testamentowych i ustawowych w zakresie tu opisanym jest nieuzasadnione, z tego względu, że:

- ograniczenia takie nie są one konieczne (nie są niezbędne i proporcjonalne) w demokratycznym państwie;
- nie uzasadnia ich jego bezpieczeństwo lub porządek publiczny (ani tym bardziej pozostałe przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a także
- naruszają istotę prawa do dziedziczenia.

24.1. Istota prawa do dziedziczenia

Jak wskazano powyżej, w wyniku dziedziczenia na spadkobierców (zarówno testamentowych, jak i ustawowych) przechodzi ogół praw i obowiązków spadkodawcy (art. 922 § 1 k.c.), a do przejścia praw dochodzi niezależnie od tego, czy dziedziczenie następuje na podstawie testamentu, czy też ustawy, jako że przepisy kodeksu cywilnego nie różnicują sytuacji spadkobierców, a ponadto na gruncie obowiązujących przepisów spadkobranie na podstawie testamentu pozwala w większym stopniu urzeczywistnić wolę spadkodawcy (np. reguła interpretacyjna *favor testamenti*). Jak opisano wyżej, rdzeniem prawa dziedziczenia jest swoboda testowania, wobec czego o losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej decydować powinna przede wszystkim wola spadkodawcy, a nie ustalone przez ustawodawcę reguły dziedziczenia, co wiąże się z koniecznością zapewnienia swobody testowania poza kręgiem spadkobierców ustawowych, z kolei w przypadku istnienia testamentu zasady ustawowe mają charakter subsydiarny wobec prymatu dziedziczenia testamentowego w stosunku do dziedziczenia ustawowego. Stosowanie zasad ustawowych, w tym zwłaszcza w zakresie spadkobierców koniecznych, dopuszczalne jest dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą. Istotą prawa dziedziczenia

Legalis:[https://sip.legalis.pl/document-](https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info)

[full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info](https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info)

⁶⁸ A. Paluch, *Granice swobody rozrządzenia majątkiem na wypadek śmierci w prawie polskim*, Warszawa 2021, dostępne w programie komputerowym Legalis:

<https://sip.legalis.pl/document->

[full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info](https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damzzga2dinzoguxdk&refSource=guide#tabs-metrical-info).

⁶⁹ S. Wójcik, F. Zoll, w: B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10*, 2015, s. 341, Nb 9.

jest wreszcie nakaz równego traktowania spadkobierców w podobnych lub zbliżonych sytuacjach prawnych, co oznacza, że wybór przez ustawodawcę określonego modelu dziedziczenia powinien być konsekwentny, tzn. ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających zasadę równości (równej ochrony) prawa dziedziczenia, tym bardziej, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej chroni osoby, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby, zapewniając ochronę praw nabytych w drodze dziedziczenia, co nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby możliwe było definitywne nabycie składników majątku spadkowego.

24.2. **Brak zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Nawiązując do wprowadzonego w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. rozróżnienia, w ocenie skarżących ani spadkobranie ustawowe, ani testamentowe **nie zagrażają bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu** w demokratycznym państwie, co potwierdzają także poglądy doktryny⁷⁰. Jak słusznie wskazuje F. Hartwich:

„Przyjęcie takiego rozwiązania trudne jest (...) do zaakceptowania (...) [, ponieważ] trudno jest ustalić związek między wprowadzonym przepisem art. 7 ust. 3 u.n.n.c. ograniczeniem prawa dziedziczenia a chronioną wartością – zapewnieniem bezpieczeństwa kraju. Podkreślenia wymaga ponadto, że ustawodawca nie tylko obowiązek uzyskania zezwolenia nałożył wyłącznie na spadkobierców testamentowych (natomiast już nie na spadkobierców ustawowych), ale także, że w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców od wymogu uzyskania zezwolenia przewidziane zostały liczne wyjątki, umożliwiające (...) nabywanie nieruchomości w sposób zgodny z prawem bez zezwolenia”⁷¹.

W świetle powyższego nie można podzielić stwierdzenia, sformułowanego w Wyroku WSA), że rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. jest rzeczywiście konieczne, trudno bowiem przyjąć, by nałożenie obowiązku uzyskania zezwolenia na cudzoziemców nabywających nieruchomości na podstawie testamentu (a na podstawie ustawy już nie) rzeczywiście służyło realizacji zamierzonych przez ustawodawcę celów⁷². Tym bardziej, że – jak wskazano w piśmiennictwie cytowanym powyżej – zróżnicowanie pozycji spadkobierców ustawowych i testamentowych jest bezzasadne z punktu widzenia celów u.n.n.p.c., ponieważ nie

⁷⁰ Zob. w szczególności: I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 7, teza 8, Legalis; F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie: <http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 5.

⁷¹ F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie: <http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 5.

⁷² Tak zwłaszcza F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie: <http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 5-6.

ma znaczenia, w drodze którego z rodzajów dziedziczenia cudzoziemiec nabył własność nieruchomości. Co więcej, żaden z Sądów nie wskazał, na czym miałyby w tym przypadku polegać owa ochrona porządku publicznego i w czym przejawiać by się miało jego potencjalne zagrożenie w przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – spadkobierców testamentowych, które jednocześnie nie występuje w przypadku cudzoziemców – spadkobierców ustawowych, co tylko potwierdza brak należytego konstytucyjnego umocowania takiego ograniczenia.

Tym większe zastrzeżenia budzi przyjęcie (jak w niniejszej sprawie uczyniły oba Sądy), że konieczność takiego ograniczenia uzasadnia zasada reglamentacji obrotu nieruchomościami w Polsce oraz to, że w innym razie wymóg ustawy związany z uzyskaniem zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców nie stanowiłby efektywnego mechanizmu reglamentacyjnego w stosunku do przypadków nabywania przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie testamentu. **Konkluzji tej nie towarzyszy jakiegokolwiek uzasadnienie, jakie konkretnie racje przemawiają za tym, by mechanizm taki stosować względem jednej grupy spadkobierców (testamentowych), a w stosunku do drugiej (ustawowych) już nie.** Ponadto, niezależnie od podniesionych – tak w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, jak i w skardze konstytucyjnej – zarzutów względem konieczności wprowadzenia w tym przypadku mechanizmu reglamentacyjnego (z uwagi na brak jego konstytucyjnego uzasadnienia), należy podkreślić, że już samo wprowadzenie terminu na wystąpienie o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości jest przecież takim mechanizmem, a jego efektywność nie wymaga różnicowania spadkobierców testamentowych względem ustawowych ani liczenia tego terminu od daty otwarcia spadku (skoro podobne ograniczenia w prawie spadkowym uzależniają początek biegu terminu od wiedzy uprawnionego). Rozwiązanie takie narusza zatem konstytucyjną zasadę proporcjonalności, o czym niżej.

24.3. **Naruszenie zasady proporcjonalności**

Nie sposób uznać, by bezpieczeństwo i porządek publiczny wymagały tak restrykcyjnych reguł uzyskiwania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca – spadkobiercę testamentowego, w tym zwłaszcza w powiązaniu z czasem, w którym spadkobierca taki uzyskuje legitymację do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem. W ocenie skarżących, znajdującej wyraźne poparcie w literaturze, regulacja ta **narusza granice proporcjonalności**, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w aspekcie zarówno **zasady konieczności**, jak i **zasady proporcjonalności sensu stricto**.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 kwietnia 2004 r.⁷³ zaakcentował, że ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają one być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu. Ponadto, ograniczenia te nie mogą prowadzić do zniweczenia istoty prawa, w tym przypadku prawa dziedziczenia.

Jak wskazywano powyżej, skoro w u.n.n.p.c. ustawodawca uznał, że cudzoziemcy – spadkobiercy ustawowi nie mają obowiązku występowania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wydanie zezwolenia na nabycie przez nich nieruchomości, to nie sposób uznać, by istniały jakiegokolwiek przesłanki mające uzasadniać przyjęcie, że zachodzi konieczność wprowadzania takiego wymagania względem spadkobierców testamentowych (tym bardziej w świetle zasady prymatu dziedziczenia testamentowego względem dziedziczenia ustawowego). Tym większe zastrzeżenia budzi więc zarówno różnicowanie pozycji obu grup spadkobierców w zakresie samego już tylko nałożenia obowiązku i jego zakresu podmiotowego, jak i jego normatywna treść w zakresie realności jego wykonania (co związane jest równocześnie z kwestionowanym przez skarżących sposobem liczenia terminu na wystąpienie o zezwolenie na nabycie nieruchomości, o czym niżej, w dalszej części skargi konstytucyjnej). Jak przy tym podkreśla Trybunał Konstytucyjny: *„Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki”*⁷⁴. W niniejszej sprawie o stopniu uciążliwości środków ustawodawczych świadczy nie tylko zakres osób dotkniętych ingerencją (tj. jedynie spadkobiercy testamentowi, a spadkobiercy ustawowi już nie), lecz także warunki wykonania, związanego z tą ingerencją, obowiązku nałożonego na te osoby (w szczególności w zakresie realnych możliwości zadośćuczynienia temu obowiązkowi, zwłaszcza w aspekcie terminu na jego wykonanie i sposobu jego liczenia). Wobec samego już tylko zastosowania środka ingerującego w konstytucyjne prawa jednostki tylko w stosunku do jednej z grup spadkobierców, a wobec drugiej nie, jak i sposobu ukształtowania przesłanek tego obowiązku i warunków jego wykonania, nie powinno budzić wątpliwości, że dochodzi w tym przypadku do przekroczenia wymogów stawianych względem uciążliwości stosowanego środka, w związku z czym art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. wyraźnie narusza zasadę proporcjonalności w aspekcie współkonstytuującej ją **zasady konieczności**.

⁷³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r. (K 24/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 33).

⁷⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000/3/86.

Ponadto regulacja ta narusza zasadę proporcjonalności w aspekcie **zasady proporcjonalności sensu stricto**. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazany aspekt zasady proporcjonalności wymaga oceny, „czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Należy więc dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, sprawdzając – mówiąc w pewnym uproszczeniu – czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami”⁷⁵. Jak z kolei wskazuje się w doktrynie prawa w zakresie tej zasady: „Jeżeli (...) oceniane (rozważane) rozwiązanie jurydyczne ingerujące w konstytucyjne prawo lub wolność jednostek nie zachowuje odpowiedniej proporcji pomiędzy stopniem ograniczenia danego prawa lub wolności a wagą oraz stopniem realizacji określonej konstytucyjnej wartości usprawiedliwiającej ingerencję, wówczas relatywne pierwszeństwo uzyskuje dane konstytucyjne prawo lub wolność. Skoro bowiem rozważane rozwiązanie jurydyczne nie realizuje wspomnianej konstytucyjnej wartości usprawiedliwiającej ingerencję w sposób proporcjonalny, to pomimo faktu realizowania tej wartości nie może być ono wprowadzone do obrotu prawnego lub też w tym obrocie pozostać. W takim układzie relatywne pierwszeństwo uzyskuje dane konstytucyjne prawo lub wolność jednostek, które może być urzeczywistniane bez istnienia wspomnianego wyżej ograniczenia”⁷⁶. Nie ulega wątpliwości, że stopień ingerencji art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. w konstytucyjne prawo dziedziczenia oraz zasadę równej ochrony tego prawa jest nadmierny i nieproporcjonalny do ciężarów nakładanych na spadkobierców testamentowych (których nie nałożono na – subsydiarną względem tej grupy – kategorię spadkobierców ustawowych). Co więcej, w rzeczywistości nie istnieje jakakolwiek konstytucyjna wartość usprawiedliwiająca tę ingerencję (co opisano powyżej w pkt. 24.2), która w ogóle mogłaby podlegać ocenie z punktu widzenia opisanego powyżej pierwszeństwa wartości, wobec czego tym bardziej oczywiste jest stwierdzenie, że kwestionowane w skardze konstytucyjnej ograniczenie nie powinno być wprowadzane, a pierwszeństwo powinno uzyskać konstytucyjne prawo dziedziczenia. Również w piśmiennictwie stanowczo podkreśla się, że regulacja art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. nie pozostaje w rozsądnej proporcji do zamierzonego przez ustawodawcę celu, dodatkowo słusznie zwracając przy tym uwagę, że: „Nie ma też żadnych podstaw do **pozbawienia stosownej kompensacji** [pogrubienie – pełnom.] spadkobiercy, któremu uniemożliwiono definitywne nabycie nieruchomości, w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców brak jest bowiem przepisu na wzór art. XXIII § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – przepisy wprowadzające kodeks cywilny, zgodnie z którym spadkobiercom, będącym obywatelami państwa

⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., P 61/08, Legalis.

⁷⁶ L. Bosek, M. Szydło, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis, art. 31, nb 125

*obcego, których prawa do gospodarstwa rolnego zostały wyłączone lub ograniczone na podstawie przepisu szczególnego, należy się równowartość pieniężna. Z powyższych względów regulacja ta narusza granice proporcjonalności [pogrubienie – pełnom.], określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji*⁷⁷.

24.4. Brak nierozzerwalnego związku sprawy z obywatelstwem

Zdaniem skarżących błędnie więc uznano w tej sprawie, że w świetle art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej omawiane ograniczenie jest dopuszczalne i nie narusza istoty prawa dziedziczenia zagwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim, jak trafnie wskazuje I. Wereśniak-Masri, ograniczenia wobec cudzoziemców dotyczą **spraw nierozzerwalnie związanych z obywatelstwem**, takich jak czynne i bierne prawo wyborcze, prawo zajmowania stanowisk związanych z wykonywaniem władzy państwowej czy uprawnień w zakresie wpływu na kształtowanie polityki państwa (tworzenie partii politycznych)⁷⁸. Niniejsza sprawa – a w szerszym zakresie: sprawy nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców będących spadkobiercami testamentowymi – do takich nie należy.

Ponadto nie wydaje się, by ograniczenie to mogło dotyczyć prawa własności i prawa dziedziczenia tak dalece, jak to ma miejsce w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., a poza tym należy zwrócić uwagę, że ograniczenie to może dotyczyć również polskich obywateli, którzy jako spadkodawcy mają prawo do korzystania ze swojego prawa własności także przez wybór spadkobiercy w drodze testamentu⁷⁹. Podkreślić przy tym trzeba, co opisano szczegółowo powyżej, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁸⁰ art. 23 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców, z kolei ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających zasadę równości (równej ochrony) prawa dziedziczenia, w tym w zakresie ochrony praw nabytych w drodze dziedziczenia, zapewniającej definitywne nabycie składników majątku spadkowego. Tymczasem art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. stanowi właśnie taki przepis wyjątkowy, który narusza prawo do dziedziczenia oraz zasadę równej ochrony prawa dziedziczenia, przy braku konstytucyjnych podstaw dla takiego ograniczenia, naruszając istotę tych praw, o czym niżej.

⁷⁷ F. Hartwich, *Nabycie położonej w Polsce nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie testamentu*, Rejent 3(203)/2008 r., dostępne w Internecie:

<http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2008/3/1805.pdf>, s. 6.

⁷⁸ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 7, teza 8, Legalis.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Wyrok TK z dnia 31.1.2001 r. (P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), Legalis.

24.5. **Naruszenie istoty prawa dziedziczenia oraz zasady równej ochrony praw**

Jak wspomniano wyżej, skutek w przypadku dziedziczenia na gruncie ustawy i testamentu jest taki sam (spadkobiercy wstępują w ogół praw i obowiązków zmarłego, w tym jego praw do nieruchomości) i przyjmowanie, czego wymaga ustawodawca, konstruując w ten sposób przepis, że spadkobranie testamentowe może zostać ograniczone ze względu na powody wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast spadkobranie ustawowe już nie, jest nie do pogodzenia z ochronnymi normami konstytucyjnymi, wyrażonymi w 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. Kwestionowana regulacja stoi w sprzeczności ze wszystkimi powołanymi powyżej standardami ochrony prawa dziedziczenia, w związku z **narusza ona konstytucyjne prawo dziedziczenia**. W szczególności nie tylko ingeruje w swobodę testowania, prowadząc do jej zupełnego wypaczenia, wobec czego o losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej decyduje ostatecznie nie wola spadkodawcy, tylko wola ustawodawcy, lecz także poprzez uniemożliwienie spadkobiercom testamentowym definitywnego nabycia składników majątku spadkowego nie daje się pogodzić z zasadą ochrony praw nabytych w drodze dziedziczenia, jak również – co jest tym bardziej wyraźne z uwagi na niekwestionowany i uznany konstytucyjnie prymat dziedziczenia testamentowego w stosunku do dziedziczenia ustawowego – narusza nałożony na ustawodawcę nakaz równego traktowania spadkobierców w podobnych lub zbliżonych sytuacjach prawnych, naruszając zasadę równości (równej ochrony) prawa dziedziczenia.

W szczególności trudno doszukać się uzasadnienia dla naruszenia wynikającej z ust. 2 art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady równej ochrony praw majątkowych. Jak opisano powyżej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się wszakże, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP „*daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać*”⁸¹. Należy wobec tego uznać, że poza naruszeniem prawa do dziedziczenia, art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. **narusza również podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej prawa dziedziczenia**, nie tylko bowiem nie zapewnia się spadkobiercom testamentowym tych samych co spadkobiercom ustawowym prawnych środków ochrony w sytuacji powołania do dziedziczenia, lecz

⁸¹ Wyrok TK z 13.4.1999 r. K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40, zob. też wyrok TK z: 19.12.2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97; wyrok TK z 3.4.2008 r., K 6/05, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 41.

także narusza ich prawo do uzyskania na analogicznych warunkach przysporzenia majątkowego i jego definitywnego nabycia.

Podsumowując, powołane wyżej argumenty uzasadniają tezę, że wynikające z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. ograniczenie prawa do dziedziczenia przez spadkobierców testamentowych, będących cudzoziemcami i nienależących do kręgu spadkobierców ustawowych, wykracza poza ramy dopuszczalne na podstawie art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi bowiem w sprzeczności tak z **istotą prawa dziedziczenia** (art. 64 ust. 1, art. 31 ust. 3, a także art. 64 ust. 3 w zw. z ust. 1 tego artykułu oraz w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), jak i z **zasadą równej ochrony praw majątkowych** (art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zgodnie z rozumieniem tych instytucji, formułowanym w przytoczonych poglądach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i w poglądach doktryny prawa, co uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności tego przepisu w opisanym w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresie.

25. Termin na złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację dotyczącą sposobu definiowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prawa dziedziczenia oraz standardów jego ochrony, należy raz jeszcze wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów, aby możliwe, a zatem realne i racjonalnie wykonalne, było definitywne nabycie składników majątku spadkowego, z kolei wybór przez ustawodawcę określonych rozwiązań w zakresie dziedziczenia powinien być konsekwentny, co oznacza, że ustawodawca nie może tworzyć przepisów wyjątkowych, naruszających przyjęte zasady dziedziczenia i nabywania składników majątku spadkowego. Tymczasem w prawie spadkowym – stanowiącym, jak opisano powyżej, punkt odniesienia definicji prawa dziedziczenia – **zasady określania terminów** do dokonania czynności mających wpływ na realizację prawa dziedziczenia, są zupełnie odmienne niż w przypadku art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c., czemu najpełniej daje wyraz sposób liczenia terminu dla oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku (art. 1015 § 1, art. 1017, art. 1024 k.c.), stanowiącego instytucję przedmiotowo zbliżoną do regulacji z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. jako dotyczącą również modyfikacji prawa do dziedziczenia. Zgodnie z tymi zasadami momentem wyznaczającym początek biegu terminu do czynności, które mają wpływ na realizację prawa do dziedziczenia, jest powzięcie **wiedzy** uprawnionego o okolicznościach, które stwarzają możliwość skorzystania z tego uprawnienia (lub determinują obowiązek podjęcia działań dla jego zachowania).

Konsekwentnie, zdaniem skarżących, norma prawna, określająca termin ustawowy, w którym można złożyć wniosek o zezwolenie, nie może (bez naruszenia norm konstytucyjnych) uzależniać rozpoczęcia biegu tego terminu od zdarzenia niepowiązanego z wiedzą zobowiązanego do uzyskania zezwolenia o przesłankach ustawowych warunkujących potrzebę jego uzyskania. Można wyodrębnić cztery takie przesłanki: (1) dziedziczenie testamentowe po spadkodawcy, (2) wejście w skład spadku nieruchomości położonej w Polsce (przesłanki przedmiotowe), a także (3) brak polskiego obywatelstwa spadkobiercy, (4) niezaliczanie się przez niego do kręgu spadkobierców ustawowych spadkodawcy (przesłanki podmiotowe). Racjonalnym i zgodnym z powołanymi w skardze konstytucyjnej normami konstytucyjnymi oraz przywołanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie istoty prawa dziedziczenia, byłoby więc powiązanie rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca z wiedzą zobowiązanego o zaistnieniu tych przesłanek obowiązku uzyskania zezwolenia. Takim, w ocenie skarżących, wzorcowym przepisem wyważającym interesy spadkodawcy, spadkobierców i ustawodawcy (stojącego na straży porządku prawnego) jest przepis art. 1015 § 1 k.c., zgodnie z którym oświadczenie o przyjęciu lub odrzuceniu spadku może być złożone w ciągu 6 miesięcy **od dnia**, w którym spadkobierca **dowiedział się** o tytule swojego powołania do spadku. Ustawodawca wprowadzając termin liczony w ten sposób, stwarza realną możliwość nabycia spadku przez spadkobierców. To, czy z niej skorzystają, zależy tylko od nich, ponieważ posiadają wiedzę o tym, że zostali powołani do dziedziczenia. Art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. w wielu przypadkach nie daje spadkobiercom testamentowym możliwości dokonania takiego wyboru (podjęcia decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o zezwolenie na nabycie nieruchomości w terminie powiązanim z wiedzą o istnieniu przesłanek warunkujących obowiązek złożenia takiego wniosku) i powoduje, że termin ustawowy do złożenia wniosku mija, zanim zobowiązany uzyska wiedzę o tym, że ma obowiązek taki wniosek złożyć.

Rozwiązanie przyjęte w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. odbiega więc od zasad określania terminów w prawie spadkowym, tworzącym rdzeń i istotę konstytucyjnego prawa dziedziczenia, w szczególności zasad określenia terminu dla oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku (art. 1015 § 1, art. 1017, art. 1024 k.c.). Instytucja ta jest przedmiotowo zbliżona do regulacji z art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c.; dotyczy bowiem również modyfikacji prawa do dziedziczenia. Należy uznać za zasadne i zgodne z wzorcami konstytucyjnymi powiązanie terminu do czynności, które mają wpływ na realizację prawa do dziedziczenia, z **wiedzą uprawnionego** o okolicznościach, które stwarzają możliwość skorzystania z tego uprawnienia (lub determinują obowiązek podjęcia działań dla jego zachowania). Również ten argument przemawia za przyjęciem, że określenie w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. terminu na złożenie wniosku o zezwolenie na nabycie nieruchomości spadkowej jako terminu *a tempore facti* zamiast *a tempore scientae* stanowi wprowadzenie ograniczenia prawa dziedziczenia wykraczające poza ramy wyznaczone normą z art. 37 ust. 2 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej oraz normą z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem takie ograniczenie nie jest z pewnością konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jak wskazano w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego: „*Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy ingerencja w sferę konstytucyjnego prawa jednostki jest zgodna z zasadą konieczności, należy rozważyć, czy cel, do którego dąży ustawodawca można osiągnąć przy pomocy środków równie skutecznych, ale mniej uciążliwych dla jednostki*”⁸². Mając na względzie istnienie środka mniej dolegliwej (uciążliwej) ingerencji w prawo dziedziczenia w postaci obliczania terminu *a tempore scientae*, to, powołując się na cytowane powyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁸³, nie sposób uznać, że w odniesieniu do art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. ustawodawca spośród możliwych środków działania wybrał możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają one być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu. Konsekwentnie należy zatem ocenić, że kwestionowana regulacja stanowi naruszenie zasady proporcjonalności (zarówno w aspekcie zasady konieczności, jak i zasady proporcjonalności *sensu stricto*) również w zakresie opisanym w tym punkcie skargi konstytucyjnej.

Tym samym, niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji względem niekonstytucyjności art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. w zakresie, w jakim różnicuje pozycję spadkobierców testamentowych i ustawowych, należy podkreślić, że **termin rozpoczęcia biegu terminu** na złożenie wniosku o zezwolenie na nabycie nieruchomości (dwa lata od chwili otwarcia spadku) budzi jeszcze dalej idące wątpliwości konstytucyjne. Jeżeli bowiem samo rozróżnienie sytuacji prawnej spadkobierców testamentowych i ustawowych będących cudzoziemcami odnośnie możliwości nabycia w drodze dziedziczenia nieruchomości położonych Polsce budzi przedstawione wyżej zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, to tym bardziej zasadny jest zarzut niezgodności z powołanymi wyżej normami konstytucyjnymi regulacji, która ogranicza, podlegające ochronie konstytucyjnej, prawo dziedziczenia przez ustanowienie terminu ubiegania się o zezwolenie na nabycie spadku (w zakresie wchodzących w jego skład nieruchomości w Polsce) odnoszonego do zdarzenia (śmierci spadkodawcy), które z reguły czasowo nie pokrywa się z wiedzą cudzoziemcy – spadkobiercy testamentowego o konieczności występowania z wnioskiem o *de facto* zezwolenie na zachowanie prawa do dziedziczenia w zakresie majątku nieruchomego położonego w Polsce i zaistnieniu przesłanek warunkujących tę konieczność.

⁸² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000/3/86.

⁸³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2004 r (K 24/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 33).

Niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji w zakresie naruszenia zasady proporcjonalności należy przy tym podkreślić, że art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia również **zakaz naruszania istoty wolności i praw**, co oznacza, że „*ograniczenia wolności i praw nie mogą prowadzić do całkowitego wydrążenia ich z rzeczywistej treści i pozostawienia tylko pozoru ich obowiązywania*”⁸⁴. Z kolei regulacja terminu określona w art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. w wielu wypadkach (czego najlepszym przykładem jest sytuacja skarżących) powoduje, że możliwość ubiegania się o ochronę prawa dziedziczenia w tym zakresie (ograniczona już przez konieczność uzyskania zezwolenia administracyjnego), staje się iluzoryczna, do czego żadne ograniczenie ustawowe nie może prowadzić bez naruszenia istoty prawa dziedziczenia oraz istoty prawa do równej ochrony prawa dziedziczenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W związku z tym w ocenie skarżących nie ulega wątpliwości, że art. 7 ust. 3 u.n.n.p.c. w zakresie określonego w nim terminu na złożenie wniosku o uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości jako biegnącego od chwili otwarcia spadku, a nie od chwili dowiedzenia się o zaistnieniu przesłanek powodujących konieczność uzyskania przez spadkobierców testamentowych tego zezwolenia, jest niezgodny z powołanymi w skardze konstytucyjnej przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe, skarga konstytucyjna jest zasadna.

Za skarżący p cnik ✓

adwokat Roman K. Pórwisz

Załączniki:

poświadczone za zgodność z oryginałami odpisy (ad 1- 8):

1. pełnomocnictwa szczególnego E H wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
2. pełnomocnictwa szczególnego S K wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
3. pełnomocnictwa szczególnego T C wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
4. pełnomocnictwa szczególnego R H wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
5. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2022 r., sygn. akt

⁸⁴ L. Garlicki (red.), K. Wojtyczek, w: L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, 2016, LEX, art. 31, nt 47.*

6. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia marca 2021 r., sygn. akt ,
7. decyzji nr Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia sierpnia 2020 r. znak sprawy ,
8. koperty z potwierdzoną datą wpływu wyroku wyczerpującego drogę prawną,
9. wydruk z systemu śledzenia przesyłek Poczty Polskiej S.A. dla przesyłki zawierającej wyrok wyczerpujący drogę prawną,
10. 4 odpisy skargi konstytucyjnej wraz z wszystkimi załącznikami.