



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 marca 2020 r.

Pozycja 6

## POSTANOWIENIE z dnia 30 stycznia 2020 r. Sygn. akt SK 32/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Piotr Pszczółkowski  
Jakub Stelina  
Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 stycznia 2020 r., skargi konstytucyjnej S.G.H.D.G. o zbadanie zgodności:

- 1) „art. 29 ust. 3d ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (już nieobowiązującym) oraz art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, a także w zw. z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” z „art. 20, 22 i 23 w zw. z art. 37 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 Konstytucji: (i) w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a ponadto (ii) w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej w formie rolnego gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, na podstawie art. 37 Konstytucji, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 2) „art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolne-

go w zw. z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (już nieobowiązującym) oraz art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, a także w zw. z art. 18 Traktatu” z „art. 20, 22 i 23 w zw. z art. 37 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 Konstytucji (i) w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a ponadto (ii) w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby uzyskać status «rolnika indywidualnego» w rozumieniu ww. ustawy, przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej w formie rolnego gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, na podstawie art. 37 Konstytucji, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”;

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej 26 kwietnia 2017 r. S.G.H.D.G. (dalej: skarżący) zarzucił, że:

1) art. 29 ust. 3d ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) w związku z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1397, ze zm.; dalej: u.e.l.), art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, ze zm.; dalej: u.e.l.d.o.) oraz art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 293; dalej: u.w.t.), a także w związku z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, ze zm.; aktualnie: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47; dalej: t.f.UE), jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 23 w związku z art. 37

ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji, w zakresie, w jakim kwestionowany art. 29 ust. 3d u.g.n.r.:

a) „określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a ponadto”

b) „stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej w formie rolnego gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, na podstawie art. 37 Konstytucji, w związku z jego pozostawianiem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”;

2) art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1362; dalej: u.k.u.r.) w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 u.w.t., a także w związku z art. 18 t.f.U.E, jest niezgodny z art. 20, art. 22 i art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji, w zakresie, w jakim kwestionowany art. 7 ust. 4 u.k.u.r.:

a) „określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a ponadto”

b) „stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby uzyskać status «rolnika indywidualnego» w rozumieniu (...) [u.k.u.r.], przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej w formie rolnego gospodarstwa rodzinnego będącego podstawą ustroju rolnego państwa z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, na podstawie art. 37 Konstytucji, w związku z jego pozostawianiem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”;

3) § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. poz. 540, ze zm.; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim „uniemożliwia wniesienie do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych zastrzeżeń na czynności przetargowe przez osoby niezakwalifikowane do uczestnictwa w przetargu (tj. niebędące jego uczestnikami), przez to że przepis ten narusza prawo do ochrony prawnej realizowane poprzez prawo Skarżącego do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (lub inny właściwy organ), zapewnione Skarżącemu, na podstawie art. 37 Konstytucji, w związku z jego pozostawianiem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 78 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego.

1.1.1. 22 stycznia 2015 r. Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja; obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – dalej: KOWR) Oddział Terenowy w S. ogłosiła przetarg ustny ograniczony na sprzedaż nieruchomości rolnej położonej w województwie na

terenie gminy B., obręb B., wchodzącej w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, a pochodzącej ze zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej B. (dalej: nieruchomość). Datę przetargu wyznaczono na 5 marca 2015 r.

Przetarg otwarty był dla rolników indywidualnych – w rozumieniu u.k.u.r. – zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne, mających miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie sąsiedniej. Dodatkowo uczestnicy przetargu powinni byli zamieszkiwać co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której znajduje się chociaż jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład prowadzonego przez nich gospodarstwa rolnego, oraz osobiście je w tym okresie prowadzić. Zgodnie z treścią ogłoszenia o przetargu na dowód zamieszkiwania we właściwej gminie przez odpowiedni czas należało przedstawić dokument potwierdzający zameldowanie w niej na pobyt stały w rozumieniu u.e.l.d.o.

W piśmie z 10 lutego 2015 r. skarżący wniósł o zakwalifikowanie go do uczestnictwa w przetargu. Do wniosku załączył m.in. kopię dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo to na sporządzonej 12 lutego 2015 r. liście osób, które nie złożyły dokumentów wymaganych od uczestnika przetargu, odnotowano, że skarżący nie przedstawił dokumentu (zaświadczenia) potwierdzającego zameldowanie na terenie gminy na pobyt stały. Jednocześnie zastrzeżono, że warunkiem zakwalifikowania do przetargu osób wymienionych na rzeczowej liście będzie przedłożenie brakujących dokumentów do 25 lutego 2015 r.

W piśmie z 19 lutego 2015 r. skarżący wyjaśnił, że od 2002 r. zamieszkuje w miejscowości B., a więc na terenie gminy B. Załączył przy tym oświadczenie, zgodnie z którym od 28 maja 2009 r. dysponuje dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, wydanym przez Wojewodę, z terminem ważności do 28 maja 2019 r. Oprócz tego przedłożył zaświadczenie Urzędu Gminy w B. z 18 lutego 2015 r. o zameldowaniu na pobyt stały w miejscowości B. od 6 marca 2013 r., oświadczenie o posiadaniu kwalifikacji rolniczych oraz oświadczenie o łącznej powierzchni użytków rolnych wchodzących w skład prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego.

Ostatecznie do przetargu dopuszczono tylko jedną osobę, wykluczając przy tym skarżącego. W protokole przetargu stwierdzono, że złożony przez niego dokument potwierdzający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu u.e.l.d.o. nie dowodzi spełnienia wymogu dotyczącego okresu zamieszkania w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość rolna wchodząca w skład gospodarstwa rolnego osoby zainteresowanej udziałem w przetargu.

1.1.2. W piśmie skierowanym 9 marca 2015 r. do Prezesa Agencji, zatytułowanym „zastrzeżenia na czynności przetargowe”, skarżący zakwestionował podany mu powód niedopuszczenia do przetargu. Podniósł mianowicie, że od ponad 5 lat zamieszkuje w miejscowości B., pracując w położonym na jej terenie gospodarstwie rolnym, które prowadzi Przedsiębiorstwo [...]. Od 11 grudnia 2009 r. prowadzi też osobiście gospodarstwo rolne znajdujące się w tej samej miejscowości. Niezależnie od tego skarżący podkreślił, że zameldowanie w określonym miejscu jedynie uzupełnia całokształt stanu faktycznego w zakresie miejsca zamieszkania. W dodatku praktyczna doniosłość i efektywność zameldowania zmalały na tyle, że jego posiadanie albo brak niczego we wspomnianym zakresie nie przesądza. W odpowiedzi udzielonej w piśmie dyrektora Zespołu Kontroli Wewnętrznej Agencji z 7 maja 2015 r. Agencja odrzuciła argumentację skarżącego, konstatując, że nie przedstawił on dowodu zamieszkania wymaganego przez art. 7 ust. 4 u.k.u.r.

1.1.3. Ostatecznie 12 maja 2015 r. doszło do sprzedaży nieruchomości przez Agencję.

1.1.4. W tej sytuacji skarżący wystąpił z pozwem o ustalenie, że umowa sprzedaży nieruchomości zawarta przez Agencję z osobą fizyczną, która nabyła nieruchomość w wyniku przetargu, jest nieważna.

Wyrokiem z 28 stycznia 2016 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w S. (dalej: sąd okręgowy) oddalił powództwo. W uzasadnieniu stwierdzono, że skarżący nie ma interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności rzeczowej umowy; interesu takiego – zdaniem sądu – należałoby natomiast dopatrywać się w żądaniu unieważnienia przetargu. Wyjaśniono też, że miejsce zamieszkania może być w tym wypadku dowodzone tylko za pomocą zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały.

1.1.5. Od wyroku zapadłego w pierwszej instancji skarżący złożył apelację, którą Sąd Apelacyjny w S. (dalej: sąd apelacyjny) oddalił wyrokiem z 28 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]). W uzasadnieniu wskazano, że – wbrew ocenie sądu okręgowego – skarżący miał interes prawny w wytoczeniu powództwa. W pozostałym zakresie sąd drugiej instancji zgodził się jednak z argumentami przedstawionymi w orzeczeniu pierwszoinstancyjnym, uznając w szczególności, że tylko zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały pozwala udowodnić miejsce zamieszkania osoby zamierzającej wziąć udział w przetargu organizowanym przez Agencję.

1.2. Merytoryczne uzasadnienie skargi konstytucyjnej podzielił skarżący na części odpowiadające trzem pierwszym punktom *petitum* skargi, w których sformułował zarzuty odnoszące się do wskazanych przez siebie przepisów.

1.2.1. W pierwszej kolejności skarżący uzasadnił zarzut niezgodności z Konstytucją art. 29 ust. 3d u.g.n.r., osadzając treść tego przepisu w kontekście art. 29 ust. 3 tej ustawy oraz art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: kodeks cywilny), przewidującego, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Skarżący zauważył, że zasięg kodeksowej definicji miejsca zamieszkania wykracza poza akt, w którym została zawarta, wobec czego inne ustawy już jej nie powtarzają. Co ważne, wspomniany zasięg miałby wykraczać poza prawo cywilne, rozciągając się na ustawy należące do prawa administracyjnego, w tym na u.g.n.r. Gdyby więc w tej ostatniej ustawie prawodawca pragnął nadać wyrażeniu „miejsce zamieszkania” inne znaczenie niż wynikające z kodeksu cywilnego, sformułowałby odrębną definicję. Powyższe rozumowanie doprowadziło skarżącego do wniosku, że jego miejscem zamieszkania na gruncie u.g.n.r. była – od ponad 5 lat poprzedzających ogłoszenie przetargu – miejscowość B., ponieważ właśnie w niej przebywał z zamiarem stałego pobytu – potwierdzać to miałyby również, jego zdaniem, dokumenty znajdujące się w aktach sprawy przed sądem apelacyjnym.

Skarżący odnotował także pogląd judykatury, zgodnie z którym o miejscu zamieszkania osoby fizycznej nie przesądza w szczególności jej zameldowanie (w określonym lokalu). Do powszechnej wiedzy zaliczył przy tym to, że zameldowani w danej miejscowości w rzeczywistości zamieszkują często gdzie indziej. Tymczasem zaskarżony przepis u.g.n.r. za jedyny dopuszczalny dowód miejsca zamieszkania uznaje dokument potwierdzający zameldowanie na pobyt stały. Wzbudzało to poważne wątpliwości skarżącego – zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej.

Nawiązując do tej ostatniej kwestii, skarżący zwrócił nadto uwagę, że zasady legalizacji pobytu w Polsce cudzoziemców będących obywatelami UE określały przed 1 marca 2015 r. przepisy u.w.t. oraz u.e.l.d.o. Otóż przed tą datą obywatel UE mógł się zameldować na pobyt stały w danej miejscowości dopiero po 5 latach od wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ dopiero wtedy mógł otrzymać konieczny do tego dokument potwierdzający prawo stałego pobytu. W świetle przepisów u.g.n.r. wówczas też zaczynał biec 5-letni okres, od którego upływu uzależnił ustawodawca możliwość uzyskania statusu rolnika indywidualnego. W efekcie na status ten obywatel UE musiał oczekiwać 10 lat od chwili zamieszkania w Polsce, a więc dwa razy dłużej od obywatela polskiego. Zdaniem skarżącego, przesądza to o dyskryminacji cudzoziemców pochodzących z państw UE w zakresie możli-

wości udziału przez nich w przetargach na nabycie lub dzierżawę nieruchomości organizowanych przez Agencję; zarazem rażąco narusza zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, o którym mowa w art. 18 ust. 1 t.f.UE.

Następnie skarżący przedstawił argumentację mającą uzasadnić zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli. W tym celu przypomniawszy najpierw treść konstytucyjnej zasady równości oraz zakazu dyskryminacji, dodając, że pozostający pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej obywatel UE korzysta – na podstawie art. 37 Konstytucji – z gwarantowanych przez nią wolności i praw. Jakkolwiek przy tym wspomniany art. 37 dopuszcza ustawowe wyjątki odnoszące się do cudzoziemców, to – zdaniem skarżącego – żadna ustawa nie przewiduje ograniczeń związanych z możliwością uznania cudzoziemca za rolnika indywidualnego oraz udziału przez niego w przetargach organizowanych przez Agencję. Skarżący powinien więc być w tej mierze traktowany na równi z obywatelami polskimi. Mimo to zaskarżony przepis u.g.n.r. kreuje faktyczną nierówność między nimi a pozostałymi obywatelami UE, uniemożliwiając dowiedzenie miejsca zamieszkania inaczej niż za pomocą zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały.

Niezależnie od tego skarżący wskazał, że konieczność dowodzenia miejsca zamieszkania dokumentem poświadczającym meldunek na pobyt stały narusza konstytucyjnie gwarantowaną wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji, przy czym w wypadku cudzoziemców w powiązaniu z art. 37 Konstytucji). Ograniczenie to bowiem pociąga za sobą arbitralną odmowę prawa do udziału w przetargu, a w konsekwencji – do ewentualnego nabycia nieruchomości w celu rozwijania prowadzonej działalności gospodarczej w formie gospodarstwa rolnego. Skarżący zauważył, że zgodnie z konstytucyjnym standardem (art. 22) ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Kwestionowane przez siebie ograniczenie uznał wszakże za nieuzasadnione tego rodzaju interesem, ewentualnie za nieadekwatne do przyświecającego ustawodawcy celu.

W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis naruszać ma ponadto wyrażoną w Konstytucji (art. 23) zasadę, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, oraz płynący z tej zasady obowiązek udzielania przez państwo ochrony takim gospodarstwom. Skarżący zgodził się, że wyrazem realizacji tego obowiązku przez ustawodawcę jest upoważnienie Agencji do zastrzeżenia, iż w przetargu na zbycie nieruchomości rolnej mogą uczestniczyć wyłącznie osoby należące do określonej w ustawie kategorii rolników indywidualnych. Równocześnie jednak podkreślił, że spełnił wszelkie ustawowe warunki zaliczenia do tej ustawowo wyodrębnionej kategorii rolników, wobec czego przysługuje mu konstytucyjna ochrona prowadzonego gospodarstwa rolnego. To, że nie został dopuszczony do przetargu, wynika zaś z zawartego w ustawie – i kwestionowanego w skardze konstytucyjnej – wymogu dotyczącego jedynie sposobu wykazywania faktu zamieszkania w odpowiedniej gminie w wyznaczonym okresie.

1.2.2. W drugiej kolejności skarżący uzasadnił zarzut niezgodności z Konstytucją art. 7 ust. 4 u.k.u.r., przypominając ogólnie, że w kontekście art. 6 ust. 1 tej ustawy warunkiem uzyskania statusu rolnika indywidualnego jest m.in. zamieszkiwanie od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego danej osoby. Jednocześnie kwestionowany art. 7 ust. 4 u.k.u.r. – analogicznie do art. 29 ust. 3d u.g.n.r. – jako dowód zamieszkiwania na terenie odpowiedniej gminy dopuszcza wyłącznie zaświadczenie o zameldowaniu w niej na pobyt stały. Dlatego, zdaniem skarżącego, również i art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację obywateli polskich oraz pozostałych obywateli UE w zakresie warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego. W tej sytuacji skarżący uznał, że argumentacja dotycząca niezgodności z Konstytucją art. 29 ust. 3d u.g.n.r. odnosi się także do art. 7 ust. 4 u.k.u.r.

1.2.3. W ostatniej kolejności skarżący uzasadnił niezgodność z Konstytucją § 14 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem uczestnik przetargu może wnieść do Prezesa Agencji zastrzeżenia na czynności przetargowe, za pośrednictwem organizatora przetargu, w terminie 7 dni od dnia dokonania tej czynności. Skarżący podniósł przy tym, że zważywszy na treść § 1 pkt 9 lit. c rozporządzenia za uczestnika przetargu ograniczonego uważa się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która w wyznaczonych terminie, miejscu i formie wniosła wadium, została zakwalifikowana do uczestnictwa w przetargu i stawiała się na publiczny przetarg ustny (licytację) albo w wyznaczonych terminie i miejscu złożyła ofertę w przetargu ofert pisemnych (konkursie ofert). Zaskarżony przepis nie pozwala zatem złożyć zastrzeżeń na czynności przetargowe podmiotom niezakwalifikowanym do udziału w danym przetargu, mimo że rozstrzygnięcie w tej mierze jest elementem tego przetargu i – według skarżącego – stanowi rodzaj rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Kwestionowany przepis łamie więc zasadę dwuinstancyjności postępowania proklamowaną we wspomnianym art. 78, ponieważ nie istnieje możliwość zbadania przez organ drugiej instancji zasadności niezakwalifikowania konkretnej osoby do udziału w przetargu, zaś rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji ma charakter w pełni uznaniowy.

Niezgodność § 14 ust. 1 rozporządzenia z art. 78 Konstytucji miałyby – w opinii skarżącego – pociągać za sobą naruszenie prawa do sądu przysługującego mu na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji. Brak dwuinstancyjnego postępowania w analizowanej sytuacji byłby bowiem równoznaczny z pozbawieniem go prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd lub inny właściwy organ.

1.3. Wnosząc skargę konstytucyjną, skarżący poinformował Trybunał Konstytucyjny, że od wyroku sądu apelacyjnego (sygn. akt [...]) złożył również skargę kasacyjną.

Ponieważ Trybunał uznał, że bez orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego na skutek rozpoznania wspomnianej skargi nie można ocenić ewentualnego naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, postanowieniem z 22 czerwca 2017 r. (sygn. Ts 94/17) zawiesił postępowanie do czasu zakończenia toczącego się postępowania kasacyjnego.

1.4. Wyrokiem z 2 lutego 2018 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu podniesiono, że spór w rozpoznawanej sprawie ogniskował się wokół tego, czy skarżący dowiódł w wymagany sposób faktu zamieszkiwania w odpowiednim czasie w miejscu warunkującym udział w przetargu ogłoszonym przez Agencję. Zdaniem Sądu Najwyższego, skarżący tego nie uczynił, gdyż nie przedłożył zaświadczenia wydanego przez właściwy organ gminy B. o zameldowaniu na jej obszarze na pobyt stały przez wymagany okres ani innego – wystarczającego w stanie prawnym obowiązującym do 28 lutego 2015 r. – dokumentu potwierdzającego takie zameldowanie. Sąd Najwyższy zauważył przy tym, że jeżeli – jak podnosi skarżący – przebywa on w miejscowości B. od 2002 r., zaś od 28 maja 2009 r. posiada dokument potwierdzający prawo stałego pobytu na terytorium Polski z terminem ważności do 28 maja 2019 r., to miał niewątpliwie możliwość zameldowania się na pobyt stały w tej miejscowości w wymaganym okresie na takich samych zasadach jak obywatele polscy i uzyskania odpowiedniego, potwierdzającego to dokumentu. Ponieważ zaś wymagania warunkujące udział w przetargu ogłoszonym przez Agencję – których skarżący nie dopełnił z przyczyn leżących po jego stronie – dotyczyły w jednakowym stopniu obywateli polskich i cudzoziemców, nie ma podstaw, by w niedopuszczeniu skarżącego do udziału w przetargu dostrzegać przejaw jego dyskryminacji.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że jakkolwiek definicji miejsca zamieszkania zamieszczonej w art. 25 kodeksu cywilnego przypada niewątpliwie doniosła rola w systemie polskiego prawa, to nie jest wyłączone użycie przez ustawodawcę terminów „zamieszkanie”

i „miejsce zamieszkania” w sensie odbiegającym od tej definicji – dostosowanym do funkcji danej regulacji, w szczególności nawiązującym do konstrukcji stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności. Niezależnie bowiem od oceny celowości i racjonalności uwarunkowania udziału w przetargu od zamieszkania licytanta w określonym miejscu, ujęcie tego warunku w kategoriach stałego pobytu (w rozumieniu wspomnianych przepisów) i dopuszczenie dla wykazania jego spełnienia wyłącznie dowodu zameldowania na pobyt stały uznać trzeba za rozwiązanie racjonalne i właściwe. Według Sądu Najwyższego przemawiać ma za tym potrzeba sprawnego i przejrzystego przeprowadzenia przetargu, niebudzącego wątpliwości co do przestrzegania jego warunków. Dopuszczenie w tej mierze wszelkich dowodów byłoby zaś rozwiązaniem całkowicie nieoperatywnym.

1.5. Postanowieniem z 21 czerwca 2018 r. (sygn. Ts 94/17) Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszono postępowanie, a w wydanym tego samego dnia zarządzeniu wezwał skarżącego m.in. do: 1) wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy *petitum* skargi konstytucyjnej a jej uzasadnieniem w zakresie wzorców kontroli; oraz 2) sprecyzowania, czy art. 18 t.f.UE jest przedmiotem czy też wzorcem kontroli.

1.5.1. W odpowiedzi udzielonej w piśmie z 4 lipca 2018 r. skarżący faktycznie na nowo ujął wzorce i przedmiot kontroli oraz jego normatywny zakres, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.:

a) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten narusza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

b) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

c) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie



na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten narusza zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne z jednoczesnym naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t., a także w związku z art. 18 t.f.UE:

a) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten narusza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

b) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność prowadzenia przez Skarżącego działalności gospodarczej z naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

c) „w zakresie, w jakim przepis ten określa, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych i w zakresie, w jakim stwarza stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania się na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, a w związku z tym w odniesieniu do warunków, które należy spełnić, aby możliwe było wzięcie udziału w przetargach organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, przez to, że przepis ten narusza zasadę, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne z jednoczesnym naruszeniem zasady równości wobec prawa oraz z naruszeniem zaka-

zu dyskryminacji w życiu gospodarczym ze względu na przynależność państwową, zapewnioną Skarżącemu, w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;

3) § 14 ust. 1 rozporządzenia:

a) „w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia wniesienie do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych zastrzeżeń na czynności przetargowe przez osoby niezakwalifikowane do uczestnictwa w przetargu (tj. niebędące jego uczestnikami), przez to, że przepis ten narusza prawo do ochrony prawnej realizowane poprzez prawo Skarżącego do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zapewnione Skarżącemu w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 37 Konstytucji;

b) „w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia decyzji komisji przetargowej o niezakwalifikowaniu danej osoby do uczestnictwa [w] przetargu przez osoby niezakwalifikowane do uczestnictwa w przetargu, przez to, że przepis ten narusza prawo do ochrony prawnej realizowane poprzez prawo Skarżącego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (lub inny właściwy organ), zapewnione Skarżącemu w związku z jego pozostawaniem pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 37 Konstytucji.

Z formalnego punktu widzenia skarżący wskazał zatem nowy przedmiot kontroli, a mianowicie art. 48 ust. 1 u.w.t. Przepis ten miałby naruszać jego konstytucyjne wolności i prawa z uwagi na nieuprawnione różnicowanie sytuacji obywateli polskich oraz pozostałych obywateli UE w zakresie uzyskania statusu rolnika indywidualnego. W wypadku obywateli polskich możliwe jest to po upływie 5 lat od zameldowania się w danej miejscowości na pobyt stały, podczas gdy w wypadku pozostałych obywateli UE – po upływie lat 10. Dzieje się tak dlatego, że zameldowanie na pobyt stały cudzoziemca będącego obywatelem UE, rozpoczynające bieg wspomnianego 5-letniego terminu, wymagało przed 1 marca 2015 r. przedstawienia przez niego dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu; dokument ten mógł zaś mu zostać wydany dopiero po 5 latach nieprzerwanego pobytu w Polsce. Sytuacja zmieniła się z początkiem marca 2015 r., kiedy możliwe stało się zameldowanie obywatela UE na podstawie zaświadczenia o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE (w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 grudnia 2017 r.), a następnie (od 1 stycznia 2018 r.) na podstawie ważnego dokumentu podróży lub innego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i obywatelstwo (art. 43 ust. 2 u.e.l.), tj. na warunkach podobnych do tych, jakim podlegają obywatele polscy.

1.5.2. Na tle analizowanego w skardze rozróżnienia miejsca zamieszkania i miejsca zameldowania oraz zróżnicowania warunków zameldowania na pobyt stały stawianych obywatelom polskim i pozostałym obywatelom UE, a tym samym różnic w zakresie możliwości uzyskania przez obie grupy obywateli UE statusu rolnika indywidualnego w rozumieniu kwestionowanych w skardze przepisów u.g.n.r. oraz u.k.u.r., skarżący doprecyzował, że przepisy te są niezgodne z następującymi przepisami Konstytucji: 1) art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji; 2) art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji; 3) art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji. Z kolei zaskarżony przepis rozporządzenia miałby naruszać: 1) art. 78 w związku z art. 37 Konstytucji; 2) art. 45 ust. 1 w związku z art. 37 Konstytucji. Przedstawiona przez skarżącego argumentacja, mająca wspierać sformułowane przez niego zarzuty, korespondowała z wywodami zawartymi w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej.

1.5.3. Odpowiadając na zarządzenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2018 r., skarżący stwierdził poza tym, że art. 18 t.f.UE nie jest przedmiotem ani wzorcem kontroli – jego powołanie służyło jedynie wzmocnieniu argumentacji.

2. Postanowieniem z 11 września 2018 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jedynie w zakresie badania zgodności § 14 ust. 1 rozporządzenia z art. 78 w związku z art. 37 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 37 Konstytucji. Ponadto Trybunał wskazał na niedopuszczalność rozszerzania przedmiotu kontroli po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK).

3. W piśmie z 3 lipca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm, wnosząc o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Na wstępie Sejm zaznaczył, że przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu obejmuje: po pierwsze, przepisy dotyczące przesłanek zameldowania cudzoziemca będącego obywatelem UE na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej, co z kolei stanowi przesłankę uzyskania przez niego statusu rolnika indywidualnego, a w konsekwencji – dopuszczenia do udziału w przetargach organizowanych przez Agencję; po drugie, przepisy normujące dopuszczalność i zasady składania zastrzeżeń na czynności przetargowe w postępowaniu prowadzonym przez Agencję. W rezultacie, zdaniem Sejmu, skarżący przedmiotem kontroli uczynił następujące zespoły przepisów: 1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 u.w.t.; 2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 u.w.t.; 3) § 14 ust. 1 rozporządzenia.

Analizując przepisy ustaw i rozporządzenia wskazane w *petitum* skargi, Sejm dostrzegł trudność ustalenia, które z nich powinny stanowić zasadniczy przedmiot kontroli, które należałoby uważać za przepisy związkowe, a które zaś – za współtworzące jedynie kontekst normatywny dla pozostałych. Ponadto Sejm odnotował, że w charakterze przepisów związkowych skarżący powołał zarówno regulacje obecnie obowiązujące, jak i uchylone. Poza tym niektóre z zaskarżonych przepisów od chwili wydania w sprawie skarżącego prawomocnego wyroku uległy – niekiedy daleko idącym – zmianom.

Jak zauważył Sejm, skarżący ograniczył kontrolę konstytucyjności wskazanych przez siebie przepisów do określonego zakresu ich normowania, co wynika z treści skargi. W szczególności, zakwestionowane przepisy ustawowe przez to, że przesłanką nabycia statusu rolnika indywidualnego i wzięcia udziału w przetargach organizowanych przez Agencję czynią wykazanie stałego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie za pomocą dokumentów potwierdzających zameldowanie na pobyt stały, a więc w sposób nieodpowiedni dla cudzoziemców będących obywatelami UE, miałyby naruszać art. 20 i art. 22 (konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej) oraz art. 23 (zasada gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa) – w związku z art. 37 ust. 1 (zasada korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji przez każdego, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej) i art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości).

3.2. Istotną część uzasadnienia zajętego stanowiska poświęcił Sejm formalnoprawnej analizie skargi, wspierając się w tym względzie orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Na tle stanu faktycznego, w związku z którym wniesiono skargę, Sejm podał w wątpliwość spełnienie przesłanki aktualności i bezpośredniości naruszenia praw skarżącego przez kwestionowane regulacje, a to m.in. z racji przyczynienia się skarżącego do negatywnych skutków prawnych, polegających na niedopuszczeniu go do udziału w przetargu na sprzedaż nieruchomości.

Sejm dostrzegł również, że skoro – jak wynika z treści samej skargi oraz dołączonych do niej dokumentów – skarżący już od 2009 r. posiada kartę stałego pobytu, to miał nie tylko

możliwość, ale i obowiązek zameldowania się w miejscu swojego zamieszkania w Polsce najpóźniej w roku 2009 – i to na pobyt stały (gdyż, jak sam twierdzi, od lat zamieszkuje w miejscowości B.), czego jednak, z niewiadomych dla Sejmu powodów, zaniechał. W związku z powyższym Sejm podkreślił, że wykonanie przez skarżącego ustawowego obowiązku zameldowania się na pobyt stały niezwłocznie po uzyskaniu dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu umożliwiłoby mu spełnienie wszelkich warunków uczestnictwa w przetargu ogłoszonym w styczniu 2015 r. i zorganizowanym w marcu 2015 r.

W tej sytuacji Sejm uznał, że – wbrew wywodom skargi – sytuację prawną skarżącego nie tyle zdeterminowała treść zakwestionowanych przepisów, ile spowodowało zaniechanie wykonania ciążącego na nim ustawowego obowiązku meldunkowego. Zdaniem Sejmu, niczego nie zmienia to, że ocena kwestionowanych przepisów mogłaby się przedstawiać odmiennie w wypadku cudzoziemca znajdującego się w innej sytuacji faktycznej (np. obywatela UE, któremu nie przysługuje jeszcze prawo stałego pobytu albo który zamieszkuje w danej miejscowości przez krótszy okres niż wymagany od licytanta). Z charakteru skargi konstytucyjnej jako środka prawnego inicjującego konkretną, a nie abstrakcyjną, kontrolę konstytucyjności prawa, wynika bowiem, że przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności inicjatora postępowania (danego skarżącego) musi tkwić bezpośrednio w treści zakwestionowanych przepisów. Naruszenie to musi mieć przy tym charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego.

Na marginesie Sejm odnotował, że podstawowym problemem, który może pojawić się w odniesieniu do cudzoziemców z innych państw członkowskich UE pragnących uzyskać status rolnika indywidualnego, m.in. w celu ubiegania się o udział w przetargach organizowanych przez KOWR, wydaje się nie tyle treść wskazanych jako główny przedmiot kontroli art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r., wymagających wykazania stałego zamieszkania dokumentem określającym zameldowanie na pobyt stały, ile obowiązująca do 31 grudnia 2017 r. treść art. 43 ust. 2 u.e.l. W aktualnym od 1 stycznia 2018 r. brzmieniu tego ostatniego przepisu problemy, na jakie w tym zakresie mogli potencjalnie natrafić cudzoziemcy będący obywatelami UE, przebywający w Polsce przez okres krótszy niż skarżący (np. zbliżony do wymaganego okresu 5-letniego), zostały – w ocenie Sejmu – rozwiązane w sposób całkowicie satysfakcjonujący. Uchylono bowiem przepisy kreujące budzącą wątpliwości sekwencję czynności, jakie musiał podjąć cudzoziemiec, aby zameldować się na pobyt stały. Wobec powyższego Sejm uznał, że – niezależnie od wskazanej niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi – problem, jaki pojawił się na jej tle, ma już wyłącznie charakter historyczny.

4. W piśmie z 19 lipca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Zważywszy na dostrzeżoną przez siebie specyfikę niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności Prokurator Generalny przedstawił zarówno obowiązujące, jak i zdezaktualizowane już regulacje związane z zameldowaniem na pobyt stały cudzoziemca będącego obywatelem UE.

4.2. Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, za niezbędne Prokurator Generalny uznał też poprzedzenie merytorycznej analizy zarzutów skargi rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonych przepisów.

4.2.1. Wobec zakwestionowania przez skarżącego nieobowiązującego już przepisu art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. Prokurator Generalny odnotował, że zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest kontrola przepisów obowiązujących w chwili orzekania, zaś kontrola norm już nieobowiązujących dopuszczalna jest jedynie na zasadzie wyjątku, z uwagi na funkcję Trybunału Konstytucyjnego – gwaranta ochrony wolności i praw jednostki. Jedynie bowiem w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał nie umarza postępowania, jeżeli został zakwestionowany przepis już nieobowiązujący; pod warunkiem jednak, że wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

Skloniło to Prokuratora Generalnego do przypomnienia, że sądy orzekające w sprawie skarżącego ustaliły, iż uzyskał on kartę stałego pobytu w Polsce już w maju 2009 r., a zatem – przy wykazaniu minimalnej staranności – mógł zameldować się w Polsce w tym samym roku, gdyż już wówczas spełniał wymogi określone w art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. Ponadto art. 24 ust. 1 tej ustawy nakładał na skarżącego obowiązek meldunkowy, którego nie dochował on jednak i tylko dlatego nie spełnił wymogów przetargowych stawianych przez art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. Zdaniem Prokuratora Generalnego należało zatem uznać, że zaskarżone przepisy ustawowe – w zakresie, w jakim stwarzają stan nierówności obywateli polskich i pozostałych obywateli UE w sferze możliwości zameldowania na pobyt stały, a w konsekwencji uzyskania statusu rolnika indywidualnego oraz udziału w przetargach organizowanych przez Agencję – nie mogą podlegać badaniu przez Trybunał Konstytucyjny. Sytuacji prawnej, w jakiej znalazł się skarżący, nie zdeterminowała bowiem treść powołanych wyżej przepisów, lecz spowodowało ją wspomniane zaniechanie skarżącego.

Na marginesie Prokurator Generalny odnotował, że jawiący się na tle niniejszej skargi konstytucyjnej potencjalny problem, związany ze zróżnicowaniem warunków dotyczących zameldowania na pobyt stały obywateli polskich i pozostałych obywateli UE, ma – po dokonanej nowelizacji art. 43 ust. 2 u.e.l. – charakter wyłącznie historyczny.

4.2.2. Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu, w którym skarżący zakwestionował przepisy ustawowe również w zakresie, w jakim określają, że udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z uzasadnienia skargi i pisma procesowego z 4 lipca 2018 r. wynikało, że zarzuty w tej mierze skarżący skierował wyłącznie względem art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r.

Wobec powyższego Prokurator Generalny zauważył, że w myśl zasady, zgodnie z którą decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, przepisy art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. – w zakresie, w jakim określają, iż udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały – mogłyby podlegać badaniu Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z art. 22 w związku z art. 20 i art. 23 Konstytucji. Merytoryczną kontrolę musiałyby jednak poprzedzać ustalenie, czy wskazane przez skarżącego wzorce kontroli mogą być powoływane w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną, a jeżeli tak – czy są one adekwatne do postawionych zarzutów.

W związku z tym Prokurator Generalny przypomniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego. Dlatego – w ocenie Prokuratora Generalnego – wzorcem kontroli w niniejszej sprawie nie mógł uczynić skarżący art. 23 Konstytucji (i to nawet, jeśli przepis ten przywołał związkowo z innymi wzorcami). Z kolei, ponieważ w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje stanowisko, zgodnie z którym wolność

prowadzenia działalności gospodarczej stanowi nie tylko zasadę ustroju gospodarczego państwa, lecz także podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego, rekonstruowanego łącznie z art. 20 i art. 22 Konstytucji, to Prokurator Generalny uznał, że te dwa przepisy dają się traktować jako wzorce kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

4.2.3. Uwzględnivszy powyższe ustalenie, Prokurator Generalny podkreślił, że uznanie art. 20 i art. 22 Konstytucji za potencjalne wzorce kontroli nie przesądza jeszcze, czy przepisy te są wzorcami adekwatnymi w konkretnej sprawie.

Odnosząc się już do realiów niniejszej sprawy, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 29 ust. 2 u.g.n.r. wprowadza generalną zasadę przetargowej formy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa (z pewnymi wyjątkami przewidzianymi w tej ustawie). Obligatoryjność przetargu wynika z faktu, że nieruchomości te podlegają reżimowi prawnemu właściwemu dla gruntów o charakterze publicznym i wynikającej z niego specyfiki zasad obrotu, przy czym art. 29 ust. 2 u.g.n.r. określa pierwszeństwo organizowania przetargów dla podmiotów, o których mowa w art. 29 ust. 3b u.g.n.r. W ocenie Prokuratora Generalnego, cel wymogu wprowadzonego w kwestionowanych przez skarżącego przepisach u.g.n.r. (art. 29 ust. 3d) oraz u.k.u.r. (art. 7 ust. 4) tkwi w przeciwdziałaniu spekulacyjnemu nabywaniu gruntów oraz w sprawnym i przejrzystym przeprowadzaniu przetargów, niebudzącym wątpliwości co do przestrzegania jego ustawowych warunków. Wymóg ten obarcza przy tym w równym stopniu wszystkie podmioty zamierzające wziąć udział w konkretnym przetargu. Jego uciążliwość nie przybiera zaś z pewnością rozmiarów pociągających za sobą ograniczenie swobody gospodarczej (rozumianej tak, jak to czyni Trybunał Konstytucyjny), dlatego – według Prokuratora Generalnego – nie sposób przyjąć, że kwestionowane przepisy ograniczają konstytucyjne wolności i prawa w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Ostatecznie zatem Prokurator Generalny uznał, że wskazany przez skarżącego wzorzec kontroli, rekonstruowany z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, jest w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, tj. art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r., wzorcem nieadekwatnym.

5. W piśmie z 28 stycznia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

1.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

1.2. Przystępując do badania niniejszej skargi, należało podkreślić, że oprócz przesłanek wynikających wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każda skarga konstytucyjna musi spełniać warunki dopuszczalności wyznaczone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana,

w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK). Prawidłowo sporządzona skarga powinna zawierać: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 4) przedstawienie stanu faktycznego; 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK; 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia (art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK).

1.3. Zgodnie z u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu (art. 61 ust. 1), służącemu wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu w szczególności, gdy nie spełnia ona wymagań określonych w ustawie, a usunięcie braków nie jest możliwe (art. 61 ust. 4 pkt 1), albo gdy jest ona oczywiście bezzasadna (art. 61 ust. 4 pkt 3).

Jako że nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu – w ramach procedury wstępnego rozpoznania – nie oznacza jej konwalidacji, a więc usunięcia ewentualnych wad formalnych, przed przystąpieniem do dalszego, merytorycznego rozpoznania sprawy niniejszą skargę trzeba było z urzędu poddać analizie pod kątem dochowania przedstawionych wyżej przesłanek jej dopuszczalności; brak którejkolwiek z nich musiałby bowiem pociągnąć za sobą umorzenie postępowania (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 26 listopada 2015 r., sygn. SK 8/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 182).

## 2. Przedmiot kontroli.

Wielość przepisów prawnych wskazanych w skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli, a także merytoryczna i czasowa złożoność ich wzajemnych powiązań skłoniły Trybunał Konstytucyjny do szczegółowej rekonstrukcji tegoż przedmiotu przed przystąpieniem do analizy dopuszczalności rozpoznania skargi w odniesieniu do sformułowanych w niej zarzutów konstytucyjnych.

### 2.1. Przedmiot kontroli w ujęciu skargi konstytucyjnej oraz wyjaśnień skarżącego.

2.1.1. Wnosząc skargę konstytucyjną, S.G.H.D.G. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność ze wskazanymi przez siebie wzorcami kontroli następujących przepisów:

1) art. 29 ust. 3d ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) w związku z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1397, ze zm.; dalej: u.e.l.), art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, ze zm.; dalej: u.e.l.d.o.) oraz art. 42 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 293; dalej: u.w.t.), a także w związku z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europej-

skiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47; aktualnie: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47; dalej: t.f.UE);

2) art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1362; dalej: u.k.u.r.) w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 u.w.t., a także w związku z art. 18 t.f.UE;

3) § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. poz. 540, ze zm.; dalej: rozporządzenie).

2.1.2. Z kolei odpowiadając 4 lipca 2018 r. na zarządzenie Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2018 r. (sygn. Ts 94/17) – wzywające w szczególności do: 1) wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy *petitum* skargi konstytucyjnej a jej uzasadnieniem w zakresie wzorców kontroli; oraz 2) sprecyzowania, czy art. 18 t.f.UE jest przedmiotem czy też wzorcem kontroli – skarżący na nowo ujął przedmiot kontroli oraz jego normatywny zakres. W odniesieniu do różnych wzorców kontroli jako przedmiot kontroli wskazał bowiem: 1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.; 2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l., art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t., a także w związku z art. 18 t.f.UE; 3) § 14 ust. 1 rozporządzenia. Sprecyzował też, że art. 18 t.f.UE nie jest ani przedmiotem, ani wzorcem kontroli – jego powołanie służyło jedynie wzmocnieniu argumentacji.

2.1.3. Z porównania *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej z wyjaśnieniami przedstawionymi przez skarżącego w piśmie z 4 lipca 2018 r. wynikało, że:

1) w wyjaśnieniach przepisem związkowym dla wskazanych jako główny przedmiot kontroli art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. dodatkowo uczynił – pominięty w *petitum* skargi, chociaż przywołany w jej uzasadnieniu – art. 48 ust. 1 u.w.t.;

2) art. 18 t.f.UE, powołany w skardze w charakterze związkowego przedmiotu kontroli, został w wyjaśnieniach pominięty w odniesieniu do art. 29 ust. 3d u.g.n.r.;

3) tenże art. 18 t.f.UE, przywołany w skardze w charakterze związkowego przedmiotu kontroli także dla art. 7 ust. 4 u.k.u.r., pozostawił skarżący w ujęciu tego przedmiotu w wyjaśnieniach, aczkolwiek w innym ich miejscu wyraźnie zazaczył, że rzeczony przepis t.f.UE nie stanowi ani przedmiotu kontroli, ani jej wzorca, a przywołanie go miało służyć jedynie wzmocnieniu argumentacji za stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją kwestionowanych regulacji.

2.2. Konsekwencje postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 2018 r. dla określenia przedmiotu kontroli.

2.2.1. Postanowieniem z 11 września 2018 r. (sygn. Ts 94/17) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 14 ust. 1 rozporządzenia z art. 78 w związku z art. 37 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 37 Konstytucji. Ponieważ Trybunał jest związany ostatecznym rozstrzygnięciem, które na etapie wstępnej kontroli przesądza o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej w określonym zakresie, trzeba było stwierdzić, że konstytucyjność wskazanego przez skarżącego § 14 ust. 1 rozporządzenia nie może być badana w niniejszej sprawie.

2.2.2. Niezależnie od tego w uzasadnieniu postanowienia z 11 września 2018 r. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że w piśmie z 4 lipca 2018 r. skarżący jako przedmiot kontroli wskazał dodatkowo art. 48 ust. 1 u.w.t. W związku z tym Trybunał przypomniał, że rozszerzanie zakresu skargi konstytucyjnej o nowe zarzuty, wychodzące poza granice wyznaczone w skardze wniesionej już do Trybunału Konstytucyjnego, jest niedopuszczalne po upływie



terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK (zob. też wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; oraz postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 14 maja 2003 r., sygn. Ts 29/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 28). W niniejszej sprawie termin ten upłynął zaś przed wpłynięciem pisma z dodatkowymi wyjaśnieniami skarżącego. Mimo to we wspomnianym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął formalnie o nienadaniu dalszego biegu skardze w zakresie art. 48 ust. 1 u.w.t.

### 2.3. Wstępna rekonstrukcja przedmiotu kontroli.

2.3.1. Pierwszym z głównych przepisów poddanych przez skarżącego kontroli był art. 29 ust. 3d u.g.n.r. Przepis ten został dodany do u.g.n.r. 3 grudnia 2011 r. przez art. 1 pkt 17 lit. c ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) i w niezmienionym brzmieniu obowiązuje do dziś. Stanowi on, że „[d]owodem potwierdzającym zamieszkanie jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”. Dlatego jego powołanie przez skarżącego nie wzbudziło w tym miejscu wątpliwości Trybunału.

2.3.2. Jako drugi z głównych przepisów stanowiących przedmiot kontroli skarżący wskazał art. 7 ust. 4 u.k.u.r. Skarżący był jednak przy tym niekonsekwentny. O ile bowiem w *petitum* skargi powołał się na wersję pierwotną art. 7 ust. 4 (obowiązującą od 16 lipca 2003 r. i stanowiącą, że „[d]owodem potwierdzającym zamieszkanie jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”), o tyle w uzasadnieniu odwoływał się do aktualnej wersji (obowiązującej od 1 marca 2015 r. i przewidującej, że „[d]owodem potwierdzającym zamieszkanie jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały”). Wypada przy tym nadmienić, że kwestię wyboru właściwej wersji art. 7 ust. 4 u.k.u.r. pominęły sądy orzekające w sprawie skarżącego w pierwszej i drugiej instancji; zwrócił na nią uwagę dopiero Sąd Najwyższy, który – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – trafnie przyjął, że w sprawie skarżącego zastosowanie miała pierwotna wersja rzeczzonego przepisu, obowiązująca do 28 lutego 2015 r. Ostateczny termin przedstawienia przez skarżącego dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały upływał bowiem 25 lutego 2015 r., wobec czego właściwym w tej mierze dokumentem mógł być jedynie dokument, o którym była mowa w art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w jego pierwotnym brzmieniu.

2.3.3. Mając na względzie relację art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. do pozostałych przepisów współtworzących – zgodnie z treścią skargi – przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestię temporalnej adekwatności przepisów wskazanych przez skarżącego jako związkowe należy rozpatrywać przez pryzmat dnia, w którym – z uwagi na warunki postępowania przetargowego – powinien był on najpóźniej przedstawić dokument określający zameldowanie na pobyt stały, tj. 25 lutego 2015 r.

2.3.4. Pośród przepisów powołanych związkowo z art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. znalazł się art. 43 ust. 2 u.e.l. Przepis ten – w brzmieniu obowiązującym do końca 2017 r. – ustalał w szczególności, że cudzoziemiec będący obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, który dokonuje zameldowania na pobyt stały, przedstawia w tym celu ważny dokument podróży lub inny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo oraz ważny dokument potwierdzający prawo stałego pobytu albo zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela Unii Europejskiej lub oświadczenie o zarejestrowaniu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależnie od dalszych zmian, jakim do chwili obecnej podlegał, art. 43 ust. 2 u.e.l. w ogóle nie mógł znajdować zastosowania w sprawie rozstrzygniętej w ostatecznym orzeczeniu, które stało się podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej, ponieważ – podobnie jak cała u.e.l. – wszedł w życie dopiero 1 marca

2015 r. Tymczasem w postępowaniu przetargowym, w którym skarżący bezskutecznie starał się wziąć udział, ostatecznym terminem przedstawienia dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały był 25 lutego 2015 r.

W konsekwencji w odniesieniu do art. 43 ust. 2 u.e.l. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3.5. Kolejnym z przepisów powołanych związkowo z art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. był art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. W przeciwieństwie do art. 43 ust. 2 u.e.l. powołanie art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. było w aspekcie temporalnym prawidłowe, ponieważ właśnie ten przepis do chwili uchylecia (i zastąpienia przez art. 43 ust. 2 u.e.l.), czyli do 28 lutego 2015 r. – a zatem w relewantnym dla niniejszej sprawy czasie – stanowił w szczególności, że obywatel UE dokonujący zameldowania na pobyt stały przedstawia w tym celu ważny dokument podróży lub inny ważny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo oraz ważny dokument potwierdzający prawo stałego pobytu.

2.3.6. Na tym etapie badania dopuszczalności skargi nie budziło również wątpliwości uczynienie przez skarżącego przedmiotem kontroli art. 42 u.w.t., zgodnie z którym obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2.3.7. Co się zaś tyczy art. 48 ust. 1 u.w.t. (w brzmieniu: „[o]bywatelowi UE, który nabył prawo stałego pobytu zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym rozdziale, wydaje się dokument potwierdzający prawo stałego pobytu”), należało przede wszystkim zauważyć, że chociaż postanowienie Trybunału z 11 września 2018 r. nie wykluczyło możliwości badania zgodności tego przepisu z Konstytucją, okoliczność ta nie mogłaby sanować ewentualnych przeszkód formalnych wskazanych przez Trybunał w uzasadnieniu wspomnianego postanowienia. Podniesienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu, który nie był objęty pierwotną wersją skargi – nawet z uwzględnieniem oprócz *petitum* także jej uzasadnienia (na co pozwala zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą decydujące znaczenie ma w tej mierze istota sprawy, a nie jej oznaczenie) – nie jest dopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że co prawda skarżący nie powołał art. 48 ust. 1 u.w.t. w *petitum* skargi, ale uczynił to – w ścisłym powiązaniu z art. 42 u.w.t. – już w jej uzasadnieniu, a nie tylko w wyjaśnieniach sformułowanych w piśmie z 4 lipca 2018 r. Dlatego, kierując się wspomnianą zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał uznał, że poddanie kontroli konstytucyjności art. 48 ust. 1 u.w.t. jako przepisu związkowego byłoby teoretycznie w niniejszej sprawie możliwe. Należało przy tym zaznaczyć, że przepis ten nie uległ zmianie od czasu jego wejścia w życie (tj. od 26 sierpnia 2006 r.).

2.3.8. Trybunał przyjął wyjaśnienia skarżącego, że art. 18 t.f.UE nie miał w jego intencji stanowić przedmiotu kontroli. Warto było wszakże zauważyć, iż niezależnie od tego rozważany przepis nie mógłby zostać poddany kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, bowiem nie był podstawą orzekania wobec skarżącego.

2.3.9. Po przeprowadzeniu wstępnych zabiegów rekonstrukcyjnych jako przedmiot kontroli mógł więc Trybunał Konstytucyjny potraktować wyłącznie:

- 1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.;
- 2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2003 r. do 28 lutego 2015 r., w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.

### 3. Szczegółowa rekonstrukcja przedmiotu kontroli.

Analizując, z jednej strony, treść skargi konstytucyjnej i wyjaśnień skarżącego zawartych w piśmie z 4 lipca 2018 r., a z drugiej strony, dotychczasowe ustalenia dotyczące przedmiotu kontroli, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedstawione w skardze zarzuty kon-

centrują się wokół dwóch problemów: 1) braku możliwości wykazania miejsca zamieszkania w inny sposób niż za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały; 2) nierównego traktowania (dyskryminacji) cudzoziemców będących obywatelami UE względem obywateli polskich.

3.1. Pierwszy problem wskazał skarżący, kwestionując zgodność z Konstytucją:

1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.,

2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2003 r. do 28 lutego 2015 r., w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.

– w zakresie, w jakim art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. wykluczają udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej za pomocą innego dokumentu niż dokument określający zameldowanie na pobyt stały.

3.1.1. Z faktycznego i normatywnego kontekstu niniejszej sprawy, jak również z uzasadnienia skargi, wynikało, że skarżący podał w wątpliwość rozwiązanie, zgodnie z którym możliwość nabycia nieruchomości rolnej, a w szczególności – wzięcia udziału w przetargu organizowanym przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), uzależnił ustawodawca od udowodnienia przez zainteresowany podmiot miejsca swojego zamieszkania za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały.

W związku z powyższym należało zauważyć, że zastrzeżenia skarżącego dotyczą warunków sformułowanych wyczerpująco w przepisach wskazanych przez niego jako główny przedmiot kontroli, tj. art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. (w jego pierwotnym brzmieniu). Powołanie oprócz nich art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t. było w odniesieniu do analizowanego problemu niedopuszczalne, gdyż nie mają one żadnego związku z przedstawionymi zarzutami naruszenia Konstytucji. Przesądzało to w ich wypadku o konieczności umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że jeśliby za trafną uznać interpretację art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z 2 lutego 2018 r. (sygn. akt II CSK 240/17, Lex nr 2508545), to wątpliwe okazałoby się z kolei, czy art. 29 ust. 3d u.g.n.r. był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ograniczającego jego konstytucyjne wolności lub prawa. Jak bowiem dostrzegł Sąd Najwyższy, dokument określający zameldowanie na pobyt stały, o którym mowa w art. 29 ust. 3d u.g.n.r., służy wykazaniu spełnienia warunku zamieszkiwania we właściwej gminie wyrażonego w art. 29 ust. 3b pkt 1 tej ustawy, podczas gdy dokument określający zameldowanie na pobyt stały, o którym mowa w art. 7 ust. 4 u.k.u.r., pozwala udowodnić spełnienie warunku przewidzianego w art. 6 ust. 1 tej ustawy, a polegającego na zamieszkiwaniu we właściwej gminie od co najmniej pięciu lat. W takim wypadku należałoby zatem uznać, że skarżący – dysponujący zaświadczeniem o zameldowaniu od 6 marca 2013 r. – spełniał warunek zamieszkiwania we właściwej gminie (art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r.); nie spełniał natomiast warunku pięcioletniego zamieszkiwania (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). W konsekwencji wzięciu przez niego udziału w przetargu stanął na przeszkodzie jedynie wymóg określony w art. 7 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji powyższe przesądzałoby, że skarżący nie mógł uczynić art. 29 ust. 3d u.g.n.r. przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, gdyż – mimo iż przywołany przepis stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w jego sprawie – przepis ten nie miał w danym stanie faktycznym wpływu na odmowę dopuszczenia skarżącego do przetargu.

3.2. Drugi problem wskazał skarżący, kwestionując zgodność z Konstytucją:

1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.,

2) art. 7 ust. 4 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2003 r. do 28 lutego 2015 r., w związku z art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.

– w zakresie, w jakim przywołane regulacje prawne miałyby powodować stan nierówności pomiędzy obywatelami polskimi oraz innymi obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej co do zameldowania na pobyt stały, a w konsekwencji w odniesieniu do możliwości uczestniczenia w przetargach dotyczących nieruchomości rolnych.

3.2.1. Z faktycznego i normatywnego kontekstu niniejszej sprawy, jak również z uzasadnienia skargi, wynikało, że w rzeczywistości skarżący podważał konstytucyjność art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w zakresie, w jakim utrudniają one cudzoziemcom będącym obywatelami UE udział w przetargach dotyczących nieruchomości rolnych, uzależniając dokonanie przez nich zameldowania na pobyt stały od spełnienia dalej idących warunków niż stawiane obywatelom polskim, określonych w art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. w związku z art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.

3.2.2. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na zasygnalizowane już wątpliwości, czy art. 29 ust. 3d u.g.n.r. mógł stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie. Jednocześnie Trybunał odnotował, że kwestionując omawiane regulacje w zakresie, w jakim stwarzają one stan nierówności co do warunków uzyskania statusu rolnika indywidualnego, skarżący wyraźnie zaznaczył, iż warunki te reguluje jedynie art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 4 u.k.u.r.

3.3. Ostatecznie, jeśliby pominąć wspomniane (w pkt 3.1.2 i 3.2.2) wątpliwości, kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie mogłaby objąć co najwyżej:

1) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2003 r. do 28 lutego 2015 r. – w zakresie, w jakim wykluczają udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej za pomocą innego dokumentu niż dokument określający zameldowanie na pobyt stały;

2) art. 29 ust. 3d u.g.n.r. oraz art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2003 r. do 28 lutego 2015 r. – w zakresie, w jakim utrudniały one cudzoziemcom będącym obywatelami UE udział w przetargach dotyczących nieruchomości rolnych, uzależniając dokonanie przez nich zameldowania na pobyt stały od spełnienia dalej idących warunków niż stawiane obywatelom polskim, określonych w art. 26 ust. 2 u.e.l.d.o. w związku z art. 42 i art. 48 ust. 1 u.w.t.

#### 4. Zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej.

4.1. Brak możliwości wykazania miejsca zamieszkania w inny sposób niż za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gdyby nawet pominąć wątpliwości podniesione podczas rekonstruowania przedmiotu kontroli, na przeszkodzie rozpoznaniu pierwszego z zarzutów zawartych w skardze staje niespełnienie przez skarżącego zasadniczego wymogu wysłowionego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zgodnie z nim skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, co – wedle utrwalonego poglądu Trybunału – oznacza, że uzasadnienie musi przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument dowodzący naruszenia określonego wzorca kontroli. Wymagania tego nie spełnia argumentacja nadmiernie ogólna lub niejasna, podobnie jak uwagi czynione jedynie na marginesie, a więc uzasadnienie *de facto* pozorne (zob. np. wyroki TK z: 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU

A/2018, poz. 2; 19 czerwca 2018 r., sygn. K 47/14, OTK ZU A/2018, poz. 40; oraz postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skarżący w rzeczywistości nie uzasadnił analizowanego zarzutu, gdyż – poza omówieniem prawnych i faktycznych różnic pomiędzy miejscem zamieszkania i zameldowaniem na pobyt stały, pomijającym przy tym to, że wyraźną i jednoznaczną wolą prawodawcy na gruncie u.g.n.r. oraz u.k.u.r. było właśnie sprowadzenie miejsca zamieszkania do zameldowania na pobyt stały – ograniczył się do postawienia tezy, iż kwestionowane rozwiązanie narusza jego wolności w sposób arbitralny, nieuzasadniony ważnym interesem publicznym oraz nieadekwatnie i niewspółmiernie do celu założonego, jego zdaniem, przez ustawodawcę.

Wobec pozornego charakteru uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w odniesieniu do tego zarzutu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Nierówne traktowanie (dyskryminacja) cudzoziemców będących obywatelami UE względem obywateli polskich.

W odniesieniu do drugiego ze sformułowanych w skardze zarzutów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gdyby nawet pominąć wątpliwości podniesione podczas rekonstruowania przedmiotu kontroli, na przeszkodzie jego rozpoznaniu stało to, iż żaden z powołanych w związku z tym zarzutem przepisów nie znajdował zastosowania (w zakresie przedstawionym w skardze) do sytuacji skarżącego. Dyskryminacja, jaką w jego ocenie przepisy te miałyby powodować – polegająca na tym, że zameldowanie na pobyt stały cudzoziemca będącego obywatelem UE wymagało uprzedniego nabycia przez niego prawa stałego pobytu, uzależnionego z kolei od pięcioletniego nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – nie zaistniała bowiem w stanie faktycznym, w którym wniesiono badaną skargę. Skoro skarżący dysponował dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu już 28 maja 2009 r., to – zważywszy na treść kwestionowanych regulacji – bez żadnego problemu mógł wziąć udział w przetargu, który odbył się na początku 2015 r. Wystarczyło, by dopełnił obowiązku meldunkowego ciężącego zarówno na obywatelach polskich, jak i na cudzoziemcach, w tym będących obywatelami UE. Niedopuszczenie skarżącego do przetargu było jedynie konsekwencją zlekceważenia przez niego tego obowiązku.

Wobec powyższego w odniesieniu i do tego zarzutu Trybunał Konstytucyjny zmuszony był umorzyć postępowanie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt SK 32/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. SK 32/18.

1. Postanowieniem z 30 stycznia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. SK 32/18 z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pierwszym zarzutem jaki stawiam temu orzeczeniu jest słabe wyjaśnienie przyjętego kierunku rozstrzygnięcia, co nie pozwala stwierdzić, że decyzja o umorzeniu jest słuszna.

Przedmiot zaskarżenia jest złożony. Na dodatek sprawa została zainicjowana przez podmiot prawa prywatnego, który dochodzi ochrony swoich konstytucyjnych wolności i praw (art. 79 ust. 1 Konstytucji). W takiej sytuacji decyzja o umorzeniu powinna opierać się na zrozumiałych i jednoznacznych argumentach uzasadniających odmowę merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, organy władzy publicznej powinny zapewniać poczucie pewności prawa i bezpieczeństwo prawne. Ich działania muszą być przewidywalne dla adresatów. Jednym zaś ze sposobów kształtowania tego zaufania jest rzetelne i kompletne uzasadnianie orzeczeń wyjaśniających motywy działania.

Ponadto w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienia jego orzeczeń nie mogą opierać się na odniesieniach do stanu faktycznego i sytuacji skarżącego, ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem sprawującym wymiar sprawiedliwości, czy organem kolejnej instancji w systemie sądownictwa. Jego zadaniem jest zapewnienie hierarchicznej zgodności prawa, a skarga konstytucyjna jest jedną z form zainicjowania kontroli w tym zakresie. Stąd niewłaściwy sposób uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania tworzy wątpliwość co do zasadności przyjętego kierunku rozstrzygnięcia i musi być oceniony jako naruszający zasadę budowania zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Decyzja Trybunału o umorzeniu sprawy o sygn. SK 32/18 nie znajduje przede wszystkim umocowania w jednoznacznym stwierdzeniu, które przepisy lub normy prawne były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Ich wskazanie jest ważne, ponieważ tylko te przepisy (normy) mogły stanowić przedmiot konstytucyjnej kontroli. Wprawdzie da się zauważyć, że Trybunał dokonał wielostopniowych zabiegów rekonstrukcyjnych, których puentą być może wskazanie kilku przepisów, o których TK może orzekać, ale sama konkluzja w tym zakresie jest ujęta w dalece niejednoznaczny sposób. Przedstawione stanowisko jest niekonkretne i wielostopniowe, a przez to niezrozumiałe. To z kolei powoduje, że trudno jest zrozumieć kolejne etapy postępowania Trybunału i motywy jego działania. W szczególności niepewność jest pogłębianą przez sprzeczność widoczną w uzasadnieniu postanowienia. Pojawia się w nim bowiem z jednej strony stwierdzenie, że dane jednostki redakcyjne mogą być przedmiotem postępowania przed TK, a następnie, że jednak nie mogą być, bo „skarżący w rzeczywistości nie uzasadnił analizowanego zarzutu” (vide s. 21 uzasadnienia).

3. Profesjonalne działanie Trybunału w przedmiotowej sprawie powinno mieć charakter stopniowy. W pierwszej kolejności należało sprawdzić, czy norma lub normy wskazane przez skarżącego były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i co z tych norm wynikało. Gdyby stwierdzono, że dane normy nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, to już w tym miejscu analizy postępowanie należało umorzyć. I nie przeprowadzać już badania zakresu uzasadnienia.

Skoro jednak Trybunał uznał – co pokazuje uzasadnienie (vide s. 20 uzasadnienia) – że kontrola mogłaby objąć niektóre jednostki redakcyjne, należało prowadzić dalszą ocenę. W tym przypadku, w związku z tym, że niektóre jednostki redakcyjne aktów wskazanych w skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli zmieniały się w trakcie postępowania, Trybunał po wskazaniu przepisów lub norm, które były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, powinien był zbadać i ocenić, czy te normy nadal obowiązują. Przy

odpowiedzi twierdzącej, Trybunał był obowiązany dokonać merytorycznego badania tych norm. Natomiast w razie uznania, że utraciły one moc obowiązującą, Trybunał powinien był ocenić, czy orzekanie o przepisach nieobowiązujących jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

Analiza taka należy do fundamentów procedowania Trybunału w sytuacjach, kiedy dochodzi do zmiany stanu prawnego. W tym przypadku nie została przez Trybunał przeprowadzona.

**4.** Argument przesądający o kierunku rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, a więc brak wystarczającego uzasadnienia zarzutu przez skarżącego (uzasadnienie pozorne) jest za słaby, by umorzyć postępowanie. Ma też charakter wartościujący, a więc dyskusyjny. Trybunał Konstytucyjny jest organem składającym się z osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ewentualne braki uzasadnienia nie powinny więc być przeszkodą w dostrzeżeniu i przeanalizowaniu problemu konstytucyjnego. W szczególności, jeśli chodzi o skargę konstytucyjną, gdzie skarżący nie powinien ponosić konsekwencji ewentualnego braku umiejętności profesjonalnego pełnomocnika.

Jeśli już Trybunał zdecydował się na umorzenie, powinien poszukać argumentu odnoszącego się do właściwości pisma procesowego inicjującego postępowanie, który byłby bardziej adekwatny dla zamknięcia drogi do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Należało więc zbadać i ewentualnie wykazać nieadekwatność zarzutu do przywołanych wzorców kontroli oraz pokazać (jeśli to możliwe), że przedstawione zarzuty nie odnoszą się do wolności i praw konstytucyjnych i trudno wskazać, jakie wolności i prawa konstytucyjne były naruszone kwestionowaną normą prawną. Ewentualnie można było wykazać (tj. podać argumentację) dotyczącą tego, że źródłem nierówności nie są kwestionowane przepisy, ale inne normy, które nie zostały zaskarżone. To wymagało jednak wskazania problemów konstytucyjnych wynikających z rozpatrywanej sprawy, a następnie odniesienia się do relacji między podniesionymi problemami konstytucyjnymi a wskazanymi w sprawie wzorcami kontroli.

**5.** Przedmiotowym rozstrzygnięciem Trybunał zasiał również wątpliwości, co do swojego charakteru jako organu konstytucyjnego stanowiącego „sąd nad prawem”. Dokonując wieloetapowej rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, Trybunał skoncentrował się na ustalaniu stanu faktycznego i sytuacji skarżącego. Wszedł w ten sposób w rolę nieistniejącego w polskim porządku prawnym „sądu III instancji”.

W postępowaniu przed TK, wiedza na temat stanu faktycznego jest Trybunałowi potrzebna jedynie do tego, by stwierdzić, czy norma lub normy będące podstawą zarzutu stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Cechy skarżącego, w tym jego zachowanie w postępowaniu przed sądami powszechnymi, nie mogą wpływać na ocenę merytoryczną związaną z kontrolą konstytucyjności prawa. Badając skargę konstytucyjną, Trybunał powinien pamiętać, że jej konkretność nie oznacza, że oceny dokonuje się w odniesieniu do stanu faktycznego, w którym znalazł się skarżący. Takie rozumowanie mogłoby być poprawne, gdyby sprawa była rozpoznawana w trybie skargi nadzwyczajnej przed Sądem Najwyższym. Tymczasem postępowanie przed TK ma być oceną, czy norma, na podstawie której sąd ostatecznie orzekł o prawach i wolnościach skarżącego narusza Konstytucję. Brak szerszego wyjaśnienia, dlaczego skarżący nie mógł uczynić określonego przepisu przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, mimo że stanowił on podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w jego sprawie, i stwierdzenie, że przepis ten nie miał w danym stanie faktycznym wpływu na odmowę dopuszczenia skarżącego do przetargu, nie uzasadnia umorzenia postępowania w procedurze badania skargi konstytucyjnej.

Podobnie bezprzedmiotowe dla Trybunału Konstytucyjnego jest ustalenie, że skarżący sam przyczynił się do określonego, niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia w postępowaniu przed sądem powszechnym. Takie ustalenie nie przesądza jeszcze o tym, że z punktu widzenia przesłanek skargi konstytucyjnej postępowanie jest niedopuszczalne. Jeśli skarżący uprawdopodobni, że przepis, na podstawie którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w jego sprawie narusza konstytucyjne wolności i prawa, to niezależnie od konkretnego stanu faktycznego, Trybunał powinien go skontrolować. Tymczasem uzasadnienie postanowienia w sprawie o sygn. SK 32/18 uniemożliwia ocenę, czy Trybunał swoje rozstrzygnięcie poprzedził rzetelną analizą.

**6.** Podsumowując, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej bez wyjaśnienia wszechstronnie wszystkich okoliczności sprawy. Biorąc pod uwagę treść skargi konstytucyjnej i uwzględniając wszystkie powyższe błędy i wątpliwości co do postępowania Trybunału, przychyliam się raczej do oceny, że przedmiotowa sprawa powinna zostać zbadana merytorycznie, niezależnie od tego, czy rozstrzygnięciem byłoby stwierdzenie konstytucyjności, czy niekonstytucyjności.