



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 grudnia 2018 r.

Pozycja 178

## POSTANOWIENIE z dnia 11 września 2018 r. Sygn. akt Ts 94/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.G.H.D.G. w sprawie zgodności:

- 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.) w związku z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657, ze zm.), 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.) 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 2017 r. poz. 900, ze zm.) z art. 20 w zw. z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 22 w zw. z art. 37 ust. 1 w zw. z art. 32, art. 23 w zw. z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji 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.) w zw. z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657, ze zm.), 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.) 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 2017 r. poz. 900, ze zm.) z art. 20 w zw. z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 22 w zw. z art. 37 ust. 1 w zw. z art. 32, art. 23 w zw. z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji,
- 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. z 2012 r. poz. 540) z art. 78 w zw. z art. 37 oraz 45 ust. 1 w zw. z art. 37 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**1) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności § 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. z 2012 r. poz. 540) z art. 78 w zw. z art. 37 oraz 45 ust. 1 w zw. z art. 37 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.**

#### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 26 kwietnia 2017 r. (data nadania) S.G.H.D.G. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że 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.; 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, 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 2017 r. poz. 900, ze zm.; dalej: u.w.t.R.P.), są niezgodne z art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji. Ponadto skarżący zarzucił, że art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.; 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.R.P., naruszają art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji. Natomiast § 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. z 2012 r. poz. 540; dalej: rozporządzenie z 2012 r.) jest zdaniem skarżącego sprzeczny z art. 78 w związku z art. 37 oraz 45 ust. 1 w związku z art. 37 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w oparciu o następującą sprawę. Skarżący wystąpił z pozwem przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR) oraz osobie fizycznej, która nabyła w trybie przetargu od ANR nieruchomość rolną o ustalenie, że umowa sprzedaży tej nieruchomości zawarta między pozwanymi jest nieważna. Wyrokiem z 28 stycznia 2016 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił powództwo. Następnie apelację skarżącego oddalił Sąd Apelacyjny w S. wyrokiem z 28 grudnia 2016 r.

Skarżący twierdzi, że zakwestionowany art. 29 ust. 3d u.g.n.r. w związku z art. 43 ust. 2 u.e.l.d.o. oraz art. 42 u.w.t.R.P., jak również 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.R.P. w zakresie, w jakim po pierwsze, określają, że udowodnienie miejsca zamieszkania osoby fizycznej może nastąpić wyłącznie za pomocą dokumentu określającego zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu u.e.l.d.o. oraz po drugie, stwarzają stan nierówności obywateli polskich oraz obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do możliwości zameldowania 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 ANR przez to, że przepis ten w sposób nieuzasadniony ogranicza wolność działalności gospodarczej w formie gospodarstwa rolnego, są niezgodne z art. 20 Konstytucji (dotyczącym społecznej gospodarki rynkowej), art. 22 Konstytucji (zasada ograniczania wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny) i art. 23 Konstytucji (zasada, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne) w związku z art. 37 ust. 1 Konstytucji (zasada korzystania z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji przez każdego, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej) w związku z art. 32 Konstytucji (zasada równości – ust. 1 i zasada niedyskryminacji – ust. 2).

Ponadto skarżący zarzucił, że § 14 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. w zakresie, w jakim uniemożliwia wniesienie do Prezesa ANR zastrzeżeń na czynności przetargowe przez osoby niezakwalifikowane do uczestnictwa w przetargu (tj. niebędące jego uczestnikami), jest sprzeczny z art. 78 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności) oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu).

Skarżący poinformował, że od wyroku Sądu Apelacyjnego w S. z 28 grudnia 2016 r. wniósł skargę kasacyjną. Sprawa została wpisana do repertorium w Sądzie Najwyższym, co Trybunał ustalił z urzędu.

Postanowieniem z 22 czerwca 2017 r. Trybunał zawiesił postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed Sądem Najwyższym. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że bez orzeczenia Sądu Najwyższego nie sposób dokonać oceny sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego.

Wyrokiem z 2 lutego 2018 r. Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. Odpis tego orzeczenia został nadesłany do Trybunału Konstytucyjnego 7 czerwca 2018 r.

Postanowieniem z 21 czerwca 2018 r. Trybunał podjął zawieszony postępowanie oraz zarządzeniem z tego samego dnia wezwał skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi.

Skarżący w piśmie z 4 lipca 2018 r. ustosunkował się do wezwania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub gdy jest oczywiście bezzasadna.

2. Skargę konstytucyjną sporządził i wniósł radca prawny, który załączył do skargi stosowne pełnomocnictwo.

2.1. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, ponieważ wyrok Sądu Apelacyjnego w S. z 28 grudnia 2016 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

2.2. Dochowany został trzymiesięczny termin do wniesienia skargi, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Ostateczne rozstrzygnięcie zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego 30 stycznia 2017 r., skargę zaś wniesiono 26 kwietnia 2017 r.

2.3. W ocenie Trybunału, odnosząc się do zarzutu naruszenia zgodności 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.) w związku z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657, 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 2017 r. poz. 900, ze zm.; dalej: u.w.t.R.P.) oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2052, ze zm.) 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.R.P. z art. 20 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 22 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32, art. 23 w związku z art. 37 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji skarżący prawidłowo wskazał, które przysługujące mu konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jego zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także należycie uzasadnił sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

3. Skoro złożona skarga, w powyższym zakresie spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p. TK i nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 tej ustawy – zasadne było nadanie jej dalszego biegu.

4. Przechodząc do omówienia zarzutu niekonstytucyjności § 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. z 2012 r. poz. 540; dalej: rozporządzenie z 2012 r.) Trybunał stwierdza, że nie był on podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wskazanego przez skarżącego. Sąd Apelacyjny w S. w wyroku z 28 grudnia 2016 r. orzekł w sprawie stwierdzenia nieważności umowy zawartej pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja) oraz R. B. Sąd ten nie rozstrzygał, czy skarżący jest lub nie jest uprawniony do wniesienia zastrzeżeń na czynności przetargowe. Ponadto z pisma Agencji z 7 maja 2015 r., znajdującego się w aktach sprawy, wynika, że Agencja, odniosła się merytorycznie do zarzutów skarżącego, w żadnym miejscu nie stwierdzając, że skarżący nie jest uprawniony do wniesienia zastrzeżeń.

4.1 Okoliczność ta, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK, stanowi podstawę do odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie § 14 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r.

5. Niezależnie od tego Trybunał zauważa, że skarżący w piśmie z 4 lipca 2018 r. rozszerzył zakres rozpoznawanej skargi przez dodanie art. 48 u.w.t.R.P. jako nowego przedmiotu kontroli.

5.1. Rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej o nowe zarzuty, wychodzące poza granice określone we wniesionej już do Trybunału Konstytucyjnego skardze, nie jest możliwe po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Za początek biegu terminu do

wniesienia skargi konstytucyjnej należy przyjąć 30 stycznia 2017 r., powołanie art. 48 u.w.t.R.P. nastąpiło w piśmie z 4 lipca 2018 r., a więc po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Na tym etapie postępowania modyfikacje skargi przez wskazanie nowego przedmiotu kontroli należy uznać za niedopuszczalne (zob. wyrok TK z 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27 oraz postanowienia TK z: 12 listopada 2001 r., Ts 139/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 106, 14 maja 2003 r., Ts 29/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 28 oraz 17 listopada 1999 r., SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.