



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 listopada 2020 r.

Pozycja 59

POSTANOWIENIE

z dnia 22 października 2020 r.

Sygn. akt SK 102/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Leon Kieres
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2020 r. skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w U., o zbadanie zgodności:

1) art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 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) w zakresie, „w jakim ograniczają dzierżawcy możliwość zachowania dotychczasowego prawa do przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, na wypadek ich sprzedaży przez właściciela i nie pozwalają zachować tych praw bez istotnej zmiany przedmiotu umowy nazwanej umową dzierżawy, zawartej przez obie strony na czas określony, przez innych dzierżawców, którzy na dzień 3 grudnia 2011 roku posiadali w umowie dzierżawy areał większy niż 428,57 hektarów”:

– w zakresie, „w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności, w tym stosowanych odpowiednio do ochrony innych praw związanych [z nieruchomością] w tym prawa dzierżawy, osób będących stroną umowy dzierżawy, jako dzierżawców oraz w zakresie, w jakim wprowadzają one zmianę zasad dzierżawienia na czas określony nieruchomości i przedsiębiorstw rolnych od Skarbu Państwa, za pomocą zaskarżonych przepisów, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym, jak również w zakresie, w jakim pozbawiają dzierżawców, posiadających w dzierżawie powierzchnię większą niż 428,57 ha, prawa do skorzystania z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu, co stanowi *de facto* formę do przymuszenia do rozwiązania w części umowy dzierżawy o 30% użytków rolnych, przed terminem jej wygaśnięcia, bez przyznania słusznego odszkodowania za utracone pożytki z nieruchomości, podczas gdy przedmiotem umowy często nie były jedynie grunty rolne, ale zorganizowane przedsiębiorstwa przejmowane przez dzierżawców w latach

90. włącznie z zadłużeniami po byłych PGR-ach i pracownikami” z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- w zakresie, „w jakim prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – «byciem dzierżawcą gruntów od Agencji Nieruchomości Rolnej» i zawężeniem negatywnych skutków ustawy do użytego w tym przepisie pojęcia «dzierżawca» jedynie do osób posiadających w umowie dzierżawy areał większy niż 428,57 ha (...)” z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim ogranicza możliwość korzystania przez osoby będące dzierżawcami z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości rolnych oraz przekazanych przedsiębiorstw rolnych w dzierżawę od Skarbu Państwa z konstytucyjnych wolności i praw, to jest w szczególności z prawa swobody działalności gospodarczej i prawa dziedziczenia praw związanych z umową dzierżawy, w taki sposób, że ograniczenia te naruszają istotę prawa dzierżawy i swobodę działalności gospodarczej, pozbawiając często te podmioty [prawa] do swobodnego podjęcia decyzji, albowiem przepisy w tej części stosują swoisty szantaż legislacyjny” z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie uprawnień do dalszego dzierżawienia przedsiębiorstwa czy nieruchomości rolnej oraz uprawnienia do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu tej nieruchomości, od posiadania areału gruntów w umowie dzierżawy o powierzchni mniejszej niż 428,57 ha lub wyrażenia zgody na wyłączenie z dotychczasowej terminowej umowy dzierżawy użytków rolnych o powierzchni równej 30% posiadanych w umowie dzierżawy na dzień 3 grudnia 2011 r. i wykluczenie z tych obowiązków i negatywnych skutków ustawy osób, które posiadały na dzień 3 grudnia 2011 roku powierzchnię mniejszą od 428,57 ha lub oświadczyły, że każdy ze współdzierżawców lub każdy ze współników spółki cywilnej użytkuje na jedną osobę mniej niż 428,57 ha, pomimo posiadania ich wspólnie na podstawie jednej umowy dzierżawy, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które naruszają zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa i równego traktowania rolników” z art. 2 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie prawa do nieskrępowanego i niezmienionego prawa do prowadzenia działalności rolniczej, od wielkości posiadanej powierzchni gruntów rolnych w umowie dzierżawy oraz od wyrażenia zgody na wcześniejsze rozwiązanie tejże umowy terminowej dzierżawy na 30% powierzchni gruntów rolnych, co stanowi naruszenie swobody prowadzenia działalności rolniczej, zachowania praw nabytych i interesów w toku i zabezpiecza jedynie jedną grupę interesów, jakimi są rolnicy indywidualni, bez rozróżnienia, ile hektarów przypada na jedną rodzinę, w przypadku prowadzenia działalności w innych formach niż osoby fizyczne, co nie tylko stanowi naruszenie prawa jednej grupy dzierżawców, ale prowadzi do nieuzasadnionego wzmocnienia praw wydzierżawiającego oraz rolników indywidualnych, mimo że w jednej rodzinie może być skupiony większy areał niż 300 hektarów, co wyklucza pojęcie gospodarstwa rodzinnego i stanowi znaczne niedookreślenie prawa, prowadzące do wypaczenia i ucisku

- głównie rolników, gospodarujących wspólnie jako wspólnicy spółek prawa handlowego lub członkowie spółdzielni” z art. 22 Konstytucji,
- w zakresie, „w jakim narusza niektórym tylko dzierżawcom, tym którzy bez względu na formę prowadzenia działalności rolniczej, posiadali w umowach dzierżawy z Agencją Nieruchomości Rolnej powierzchnię gruntów przekraczających 428,57 ha, co stanowi naruszenie ich prawa do wolności gospodarczej; własności prywatnej; solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, równości stron w tej samej umowie dzierżawy. Tym samym zaskarżone przepisy przeczą założeniom ideowym, co do celów państwa, kierujących gospodarkę nie tylko na racjonalność gospodarczą, ale także na wartości ogólnoludzkie (solidaryzm, godność człowieka, sprawiedliwość społeczną, zrównoważony rozwój), przez co tylko jedną grupę społeczną pozbawiają prawa do dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa, zachowania miejsca pracy, oraz prawa do skorzystania z uprawnień, jakie dawała im przed 3.12.2011 roku umowa oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa” z art. 20 Konstytucji,
- 2) art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 maja 2017 r. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w U. (dalej: skarżąca lub spółdzielnia) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382, dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, „w jakim ograniczają dzierżawcy możliwość zachowania dotychczasowego prawa do przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, na wypadek ich sprzedaży przez właściciela i nie pozwalają zachować tych praw bez istotnej zmiany przedmiotu umowy nazwanej umową dzierżawy zawartej przez obie strony na czas określony, przez innych dzierżawców, którzy na dzień 3 grudnia 2011 r. posiadali w umowie areał większy niż 428,57 hektarów”:

– w zakresie, „w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności, w tym stosowanych odpowiednio do ochrony innych praw związanych [z nieruchomością] w tym prawa dzierżawy, osób będących stroną umowy dzierżawy, jako dzierżawców oraz w zakresie, w jakim wprowadzają one zmianę zasad dzierżawienia na czas określony nieruchomości i przedsiębiorstw rolnych od Skarbu Państwa, za pomocą zaskarżonych przepisów, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym, jak również w zakresie w jakim pozbawiają dzierżawców, posiadających w dzierżawie powierzchnię większą niż 428,57 ha prawa do skorzystania z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu, co stanowi *de facto* formę do przymuszenia do rozwiązania w części umowy dzierżawy o 30% użytków rolnych, przed terminem jej wygaśnięcia, bez przyznania słusz-

- nego odszkodowania za utracone pożytki z nieruchomości, podczas gdy przedmiotem umowy często nie były jedynie grunty rolne ale zorganizowane przedsiębiorstwa przejmowane przez dzierżawców w latach 90-tych włącznie z zadłużeniami po byłych PGR-ach i pracownikami” z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- w zakresie, „w jakim prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – «byciem dzierżawcą gruntów do Agencji Nieruchomości Rolnej» i zawężeniem negatywnych skutków ustawy do użytego w tym przepisie pojęcia «dzierżawca» jedynie do osób posiadających w umowie dzierżawy areal większy niż 428,57 ha (...)” z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim ogranicza możliwość korzystania przez osoby będące dzierżawcami z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości rolnych oraz przekazanych przedsiębiorstw rolnych w dzierżawę od Skarbu Państwa z konstytucyjnych wolności i praw, to jest w szczególności z prawa swobody działalności gospodarczej i prawa dziedziczenia praw związanych z umową dzierżawy, w taki sposób, że ograniczenia te naruszają istotę prawa dzierżawy i swobodę działalności gospodarczej, pozbawiając często te podmioty do swobodnego podjęcia decyzji, albowiem przepisy w tej części stosują swoisty szantaż legislacyjny” z art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie uprawnień do dalszego dzierżawienia przedsiębiorstwa czy nieruchomości rolnej oraz uprawnienia do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu tej nieruchomości, od posiadania areалу gruntów w umowie dzierżawy powierzchni mniejszej niż 428,57 ha lub wyrażenia zgody na wyłączenie z dotychczasowej terminowej umowy dzierżawy użytków rolnych o powierzchni równej 30% posiadanych w umowie dzierżawy na dzień 3 grudnia 2011 r. i wykluczenie z tych obowiązków negatywnych skutków ustawy osób, które posiadały na dzień 3 grudnia 2011 roku powierzchnię mniejszą od 428,57 ha lub oświadczyły, że każdy ze współdzierżawców lub każdy ze współników spółki cywilnej użytkuje na jedną osobę mniej niż 428,57 ha, pomimo posiadania ich wspólnie na podstawie jednej umowy dzierżawy, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które naruszają zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa i równego traktowania rolników” z art. 2 Konstytucji,
 - w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie prawa do nieskrępowanego i niezmiennego prawa do prowadzenia działalności rolniczej, od wielkości posiadanej powierzchni gruntów rolnych w umowie dzierżawy oraz od wyrażenia zgody na wcześniejsze rozwiązanie tejże umowy terminowej dzierżawy na 30% powierzchni gruntów rolnych, co stanowi naruszenie swobody prowadzenia działalności rolniczej, zachowania praw nabytych i interesów w toku i zabezpiecza jedynie jedną grupę interesów, jakimi są rolnicy indywidualni, bez rozróżnienia ile hektarów przypada na jedną rodzinę, w przypadku prowadzenia działalności w innych formach niż osoby fizyczne, co nie tylko stanowi naruszenie prawa jednej grupy dzierżawców ale prowadzi do nieuzasadnionego wzmocnienia praw wydzierżawiającego oraz rolników indywidualnych, mimo że w jednej rodzinie może być skupiony większy areal niż 300 hektarów, co wyklucza pojęcie gospodarstwa rodzinnego i stanowi znaczne niedookreślenie prawa, prowadzące do wypaczenia i ucisku głównie rolników, gospodarujących wspólnie jako współnicy spółek prawa handlowego lub członkowie spółdzielni” z art. 22 Konstytucji,
 - w zakresie „w jakim narusza niektórym tylko dzierżawcom, tym którzy bez względu na formę prowadzenia działalności rolniczej, posiadali w umowach dzierżawy z Agencją Nieruchomości Rolnej powierzchnię gruntów przekraczających 428,57 ha, co stanowi naruszenie ich prawa do wolności gospodarczej; własności prywatnej; solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, równości stron w tej samej umowie dzierżawy. Tym

samym zaskarżone przepisy przeczą założeniom ideowym, co do celów państwa, kierujących gospodarkę nie tylko na racjonalność gospodarczą, ale także na wartości ogólnoludzkie (solidaryzm, godność człowieka, sprawiedliwość społeczną, zrównoważony rozwój), przez co tylko jedną grupę społeczną pozbawiają prawa do dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa, zachowania miejsca pracy, oraz prawa do skorzystania z uprawnień, jakie dała im przed 3.12.2011 roku umowa oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa” z art. 20 Konstytucji,
2) art. 12 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: 31 stycznia 1994 r. skarżąca zawarła na 15 lat umowę dzierżawy nieruchomości rolnych z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: AWRSP). Następcą prawnym AWRSP jest Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR). Treść umowy uprawniała do przedłużenia jej na następne 15 lat, jeżeli w ciągu roku przed terminem jej wygaśnięcia którakolwiek ze stron wystąpiłaby z wnioskiem o przedłużenie, a druga strona nie zgłosiłaby sprzeciwu.

28 grudnia 2007 r. ANR i spółdzielnia aneksem zmieniły umowę, postanawiając m.in., że została zawarta na 25 lat, licząc od 1 lutego 1994 r. Miała zostać przedłużona na następne 5 lat, jeżeli którakolwiek ze stron w określonym terminie wystąpiłaby z wnioskiem o jej przedłużenie, a strony uzgodniłyby jej istotne postanowienia.

W piśmie z 30 marca 2012 r. ANR zawiadomiła spółdzielnię, że na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, z zawartej umowy mają zostać wyłączone wskazane w zawiadomieniu działki, które stanowiły 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. W piśmie pouczone, że – w wypadku niezłożenia przez Spółdzielnię oświadczenia we wskazanym terminie lub złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia, jak również nieuzupełnienia oświadczenia we wskazanym zakresie i terminie – uznaje się, że skarżąca odrzuca warunki proponowane w zawiadomieniu. Poinformowano, że oznacza to utratę prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości oraz prawa do przedłużenia okresu dzierżawy.

W piśmie z 29 czerwca 2012 r. skarżąca przyjęła propozycję wyłączenia z umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu ANR pod warunkiem wprowadzenia zmian do projektu aneksu do umowy dzierżawy.

W piśmie z 16 lipca 2012 r. ANR poinformowała spółdzielnię, że odpowiedź udzielona pismem z 29 czerwca 2012 r. nie stanowiła oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy w rozumieniu art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, gdyż pismem tym Spółdzielnia odrzucała proponowane warunki umowy.

Skarżąca 30 lipca 2013 r. złożyła w Sądzie Okręgowym powództwo, w którym, po późniejszej modyfikacji i doprecyzowaniu, sformułowała żądanie:

- 1) na podstawie art. 357¹ k.c. o ukształtowanie treści stosunku prawnego wynikającego z łączącej strony umowy dzierżawy poprzez wprowadzenie w niej zmian, ewentualnie
- 2) na podstawie art. 189 k.p.c. o ustalenie, że zachowała prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości określonych w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.; dalej: u.g.n.r.SP) oraz prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu w sposób określony w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP co do całego przedmiotu umowy dzierżawy z 31 stycznia 1994 r.

Sąd Okręgowy wyrokiem z 10 grudnia 2015 r. (dalej: wyrok SO) oddalił powództwo w przedmiocie żądania o ukształtowanie treści umowy dzierżawy z 1994 r. oraz w przedmiocie ustalenia, że skarżąca zachowała prawo pierwszeństwa nabycia, a także prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu co do całego przedmiotu tej umowy. SO uznał, że pozwana ANR zasadnie uznała pismo skarżącej z czerwca 2012 r. za oświadczenie o odrzuceniu

zapropionowanych zmian umowy dzierżawy, co spowodowało utratę przez skarżącą prawa do zakupu nieruchomości w trybie pierwszeństwa oraz prawa do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy.

Spółdzielnia 15 stycznia 2016 r. zaskarżyła wyrok SO, zarzucając naruszenie m.in. art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej oraz szeregu przepisów Konstytucji. Skarżąca zawnioskowała również o złożenie pytania prawnego do Sądu Najwyższego oraz do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy zmieniającej.

Sąd Apelacyjny 12 października 2016 r. wydał wyrok (dalej: wyrok SA), którym w całości oddalił złożoną apelację. Stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej nie wpływają na treść umowy dzierżawy, którą skarżąca zawarła z ANR. Podkreślił, że skorzystanie z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości lub kontynuowania dzierżawy zostało uzależnione w art. 4 ustawy zmieniającej od zgody na propozycję zmiany umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. W ocenie SA złożone przez skarżącą oświadczenie z czerwca 2012 r. nie jest takim, o którym mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej. Tym samym brak jest podstaw do ustalenia, że nie wystąpił skutek przewidziany w art. 4 ust. 11 tej ustawy.

SA podkreślił także, że ustawowe prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej przez dotychczasowego dzierżawcę (art. 29 u.g.n.r.SP) jak i prawo do dalszej dzierżawy (art. 39 u.g.n.r.SP) jest przywilejem, a nie prawem podmiotowym skarżącej. Podniósł także, że ustawa zmieniająca co do zasady nie pozbawia dzierżawcy preferencji wynikającej z pierwszeństwa, gwarantując ich realizację wobec dzierżawców, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej).

Zdaniem SA, przepisy, na podstawie których orzekł, nie budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

1.2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r., sygn. Ts 108/17, niniejszej skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg.

1.3. W ocenie skarżącej, sporną kwestią toczonego pomiędzy stronami postępowania sądowego było to, czy do dokonania zmiany umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej nie doszło z przyczyn leżących po stronie spółdzielni, czy ANR. Właściwe ustalenie tej kwestii pozwoliłoby skarżącej na zachowanie praw wynikających z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP (skarga konstytucyjna, s. 12). Na podstawie art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej nie stosuje się bowiem art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP w przypadku niedokonania zmian umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej z przyczyn leżących po stronie spółdzielni.

Uzasadniając sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty, skarżąca wskazała, że art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej pozbawia dzierżawców, którzy odrzucili propozycję ANR co do wyłączenia z dzierżawy 30% użytków rolnych, przysługującego im wcześniej prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP), jak i prawa bezprzetargowego zawarcia na dalszy czas umów dzierżawy (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP). W ocenie skarżącej, powyższe dwa uprawnienia dzierżawców należy zakwalifikować do kategorii praw podmiotowych. W jej ocenie, pozbawienie na podstawie art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej dzierżawców tych praw prowadzi do naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Skarżąca stwierdziła także, że „stosowanie kwestionowanego przepisu art. 4 ust. 1-13 [ustawy zmieniającej] prowadzi do tego, że sąd go stosujący może jedynie dokonać ustalenia prawidłowości działania ANR, pomimo sprzeczności tych działań z treścią umowy dzierżawy[,] jaką strony zawarły w 1994 roku (...) Taki sposób ustalenia prawa na tle obowiązującej

umowy dzierżawy, która pozostaje w sprzeczności do kwestionowanych przepisów narusza zasady proporcjonalności i porządnej legislacji” (skarga konstytucyjna, s. 37-38).

Skarżąca podniosła w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że „[w]prowadzenie regulacji zawartej w przepisie art. 4 ust. 1-13 ustawy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa [przez nie] stanowionego. (...) Regulacja art. 4 ust. 1 obowiązująca od dnia 3 grudnia 2011 r. nie została wprowadzona z zastosowaniem przepisów przejściowych. (...) Ustawa zmieniająca nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej umów wcześniej zawartych. (...) Wprowadzenie regulacji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy stanowi istotną i nadmierną ingerencję Państwa w stosunki cywilnoprawne, gdy się zważy, że ingerencja ta dotyczy także umów wcześniej zawartych” (skarga konstytucyjna, s. 39). Zdaniem skarżącej, „[p]rzepis kwestionowany nie jest zgodny z nakazem kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnej. Nie może być jednak tak, że regulacja prawna faworyzuje jeden podmiot stosunków prawnych względem drugiego i to w rażący sposób. Kwestionowany przepis daje Agencji prawo do określenia przedmiotu pozostałego w umowie według jej uznania, daje Agencji korzyści, jakie uzyskała w wyniku zawarcia umowy sprzedaży w trybie przetargu (cena znacznie wyższa niż w formie sprzedaży bezprzetargowej) przedmiotu dzierżawy z innym podmiotem i przyznaje Agencji korzyść, której nigdy nie uzyskałaby, gdyby do zmian tej ustawy nie doszło” (skarga konstytucyjna, s. 39-40).

W opinii skarżącej, ustawodawca „bez uzasadnienia dopuścił się nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej” (skarga konstytucyjna s. 40), naruszając tym samym art. 20 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, skarżąca podkreśliła także, że w stosunku do przedsiębiorstw, które działają jako grupa rolników indywidualnych i prowadzą gospodarstwo rolne, nałożono nieproporcjonalnie duże ciężary, a przyświecające ustawodawcy przesłanki ich wprowadzenia nie mieszczą się w opinii skarżącej w katalogu wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca wskazała także, że na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej niektórzy dzierżawcy zwolnieni zostali z ponoszenia ciężarów wynikających z wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Taki stan rzeczy, w jej opinii, sprawia, że ciężar podejmowanych reform zmiany struktury rolnictwa w Polsce został przerzucony tylko na wąską grupę społeczną – wielkoobszarowe prywatne gospodarstwa. Pozostali dzierżawcy, którzy użytkują mniejszą powierzchnię niż określona w art. 5 ustawy zmieniającej, nie uczestniczą w tym procesie, a prowadzona przez nich działalność gospodarcza nie została dotknięta negatywnymi skutkami finansowo-społecznymi. Ustalona przez ustawodawcę wielkość powierzchni, która podlega wyłączeniu, jest przy tym ustalona całkowicie dowolnie. Dlatego, w ocenie skarżącej, należałoby przyjąć, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej narusza zasadę równości.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 kwietnia 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W swoim piśmie wskazał, na istotne rozbieżności między zarzutami sformułowanymi w *petitum* skargi a ich uzasadnieniem. Ponadto w ocenie Prokuratora Generalnego zarówno zarzuty, jak i uzasadnienie skargi w znaczący sposób wykraczają poza „osobisty interes prawny” skarżącej, wynikający z przedmiotu zainicjowanego przez nią postępowania przed sądem powszechnym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej koncentrują się wokół dwóch problemów: zagadnienia wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych przed terminem wygaśnięcia umowy dzierżawy bez przyznania słusznego odszkodowania za utracone pożytki oraz zagadnienia pozbawienia dzierżawców, którzy nie wyrazili zgody na zmianę umowy, praw, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP.

2.1. Odnosząc się do uzasadnienia zarzutów podniesionych przez skarżącą w skardze konstytucyjnej, Prokurator Generalny wskazał na istotne wątpliwości co do zakresu zaskarżenia i przywołanych wzorców kontroli.

Pierwszy z postawionych w skardze zarzutów: „[z]arzut niezgodności art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 ustawy z art. 2 Konstytucji” poddać można analizie dopiero z wykorzystaniem zasady *falsa demonstratio non nocet* – i uznaniu, że skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją uregulowania prowadzącego do wyłączenia stosowania art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP względem dzierżawców posiadających ponad 428,57 ha powierzchni użytków rolnych, którzy nie zgodzili się na zmianę umowy dzierżawy. Za przedmiot zaskarżenia w ramach pierwszego zarzutu skarżącej należałoby zatem uznać – w opinii Prokuratora Generalnego – wyłącznie art. 4 ust. 11 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej. Natomiast za wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a nie jak wskazuje skarżąca, wyłącznie art. 2 Konstytucji lub art. 2 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny, powołując się w swoim piśmie na ustalenia w doktrynie i judykaturze, a także uznając te poglądy za trafne, wskazał, że uprawnienia wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP nie mają charakteru praw podmiotowych i tym samym art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli staje się nieadekwatny. W konsekwencji braku posiadania charakteru praw podmiotowych przez te uprawnienia, nie są one objęte gwarancjami wynikającymi z zasady ochrony praw nabytych.

2.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, pozostałe zarzuty postawione w skardze konstytucyjnej nie spełniają wymagań formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca, uzasadniając zarzut niezgodności art. 4 ust. 1-13 i art. 5 ust. 1-3 ustawy zmieniającej z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, nie wskazała, jakie jej wolności lub prawa zostały naruszone w związku z uchybieniem wymienionej zasadzie.

W odniesieniu do kolejnego zarzutu skarżącej: „[z]arzut niezgodności z zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP)” – Prokurator Generalny wskazał, że skarżąca nie podała żadnych argumentów świadczących o trafności sformułowanych przez nią twierdzeń.

Również w odniesieniu do zarzutu „niezgodności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)”, skarżąca nie sprecyzowała, do których jednostek redakcyjnych zaskarżonych przepisów kierowany jest ten zarzut. Prokurator Generalny zauważył także, że treść tego zarzutu nie ma bezpośredniego związku z przedmiotem postępowania, które toczyło się z powództwa skarżącej przed sądami powszechnymi.

Prokurator Generalny zaznaczył także, że sformułowany przez skarżącą zarzut „niezgodności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP)” i jego uzasadnienie, są nieadekwatne do zakresu zaskarżenia. Skarżąca nie wskazuje także, jakie jej konstytucyjne wolności i prawa zostały naruszone przez kwestionowane przez nią przepisy.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 stycznia 2020 r. poinformował, że nie przystąpi do postępowania dotyczącego niniejszej skargi konstytucyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK). Skarga konstytucyjna umożliwia wszczęcie przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącej. Skuteczne zainicjowanie kontroli aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w otpTK. Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie. Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżąca. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącej. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy albo innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącej, powodując naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw.

1.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

2. Przedmiot oraz wzorce kontroli.

2.1. W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżąca kwestionuje zgodność:

1) art. 4 ust. 1-15, art. 5 ust. 1-3 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; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, „w jakim ograniczają dzierżawcy możliwość zachowania dotychczasowego prawa do przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, na wypadek ich sprzedaży przez właściciela i nie pozwalają zachować tych praw bez istotnej zmiany przedmiotu umowy nazwanej umową dzierżawy, zawartej przez obie strony na czas określony, przez innych dzierżawców, którzy na dzień 3 grudnia 2011 roku posiadali w umowie dzierżawy areał większy niż 428,57 hektarów”, we wskazanych dodatkowo zakresach, z art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. Konstytucji, art. 2 Konstytucji, art. 22 Konstytucji, art. 20 Konstytucji;

2) art. 12 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji.

2.2. Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli cały art. 4 i cały art. 5 ustawy zmieniającej, traktując je jako jednorodne uregulowania dotyczące dzierżawy nieruchomości powierzonych Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR). Tymczasem artykuły te normują szereg kwestii szczegółowych związanych nie tylko z dzierżawą i wyłączeniem z dzierżawy (art. 4 ust. 1-6 ustawy zmieniającej), konsekwencjami niedokonania zmiany umowy dzierżawy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy (art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej), ale również dotyczących sprzedaży użytków rolnych (np. art. 4 ust. 7-10 i 15 ustawy zmieniającej), odrębnych terminów i zasad wyłączenia z dzierżawy nieruchomości objętych pomocą finansową udzieloną dzierżawcy (art. 4 ust. 12-14 ustawy zmieniającej) czy na przykład odpowiedzialności karnej osoby, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie dotyczące powierzchni dzierżawionych użytków rolnych (art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej).

Skarżąca nie dokonała wyboru tych przepisów, które miały bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia jej sprawy toczącej się przed sądem, a zarzuty oraz argumenty na ich poparcie sformułowała łącznie w odniesieniu do całego art. 4 i całego art. 5 ustawy zmieniającej, bez ich różnicowania w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych tych artykułów.

Kwestionowany art. 12 ustawy zmieniającej ustanawia natomiast termin 30-dniowej *vacatio legis*.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 otpTK.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 otpTK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (zob. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżąca mogła skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jej sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżąca nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy

konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jej wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozpatrywana skarga nie odpowiada wymaganiom procesowym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie.

W sprawie skarżącej sąd orzekał merytorycznie o jej wolnościach i prawach na podstawie art. 357¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: k.c.) oraz art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.). To w oparciu o te przepisy skarżąca żądała ukształtowania treści umowy dzierżawy łączącej strony (art. 357¹ k.p.c.) albo ewentualnie ustalenia, że w związku ze złożeniem przez nią oświadczenia o wyrażeniu zgody na wyłączenie 30% użytków rolnych nie utraciła prawa do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu oraz prawa do nabycia przedmiotu dzierżawy na zasadzie pierwszeństwa (art. 189 k.p.c.). Obydwa żądania zostały oddalone.

3.2.1. Przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym uczyniono jednak nie art. 357¹ k.c., ale przepisy art. 4 i art. 5 oraz art. 12 ustawy zmieniającej, które nie miały bezpośredniego wpływu na sposób rozstrzygnięcia sądu na podstawie art. 357¹ k.c. Jak wskazano wyżej, podważany skargą konstytucyjną przepis musi być podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie.

3.2.2. Z kolei należy zgodzić się, że do ustalenia istnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 189 k.p.c.) zgodnie z żądaniem powództwa sąd musiał zastosować przynajmniej część wskazanych w skardze przepisów ustawy zmieniającej.

3.2.2.1. Skarżąca w postępowaniu przed sądami powszechnymi kwestionowała przede wszystkim prawidłowość oceny złożonego przez nią oświadczenia z 29 czerwca 2012 r. po otrzymaniu zawiadomienia od ANR. Skarżąca w zakresie żądania ustalenia istnienia stosunku prawnego lub prawa nie kwestionowała zatem przepisów ustawy zmieniającej, ale żądała ustalenia, że na tle właśnie tych przepisów złożyła w sposób prawidłowy i skuteczny oświadczenie, o którym mowa w kwestionowanych przez skarżącą przepisach ustawy zmieniającej, skutkiem czego miałyby być utrzymanie „praw” wynikających z art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP. Skarżąca kwestionowała przed sądem drugiej instancji, który wydał ostateczne orzeczenie w sprawie, nie tyle wykładnię stosownych przepisów ustawy zmieniającej, zastosowaną przez sąd pierwszej instancji, ile ocenę stanu faktycznego (oświadczenia z 29 czerwca 2012 r.) i jej skutek – subsumcję zastosowaną przez ten sąd. Rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji w tym zakresie oparte jest więc bezpośrednio nie na przepisach ustawy zmieniającej, ale na stosownych przepisach procesu cywilnego, dotyczących oceny materiału dowodowego i orzekania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa. Przepisy te nie zostały jednak poddane kontroli Trybunału w niniejszej sprawie.

Hipotetyczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów ustawy zmieniającej uniemożliwiłby ustalenie przez sąd powszechny prawidłowości i skuteczności oświadczenia skarżącej złożonego na podstawie tych przepisów, zgodnie z jej żądaniem. Skutkiem takiego hipotetycznego wyroku Trybunału byłoby bowiem usunięcie kwestionowanych przepisów ustawy zmieniającej

z porządku prawnego. Żądaniu skarżącej sformułowanemu w postępowaniu przed sądami powszechnymi nie można byłoby uczynić zadość w postępowaniu restytucyjnym.

3.2.2.2. Skarga konstytucyjna służy ochronie wolności i praw, a nie jakiegokolwiek kategorii sytuacji prawnych. Jeżeli, potencjalnie naruszona przez ostateczne orzeczenie sądowe instytucja nie ma charakteru prawa podmiotowego, nie stanowi zatem emanacji prawa konstytucyjnego, to trudno przyjąć, że jej naruszenie jest naruszeniem tego prawa.

Zgodnie z orzecznictwem, instytucje prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości w sposób określony w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP oraz prawa do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu w sposób określony w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP nie mogą być ujmowane w kategoriach prawa podmiotowego (por. uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/06, OSNC nr 10/2007, poz. 149; uchwała SN z 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 95/08, OSNC nr 9/2009, poz. 121). Konstrukcja pierwszeństwa nie nawiązuje bowiem do kategorii uprawnienia (prawa podmiotowego), lecz polega w istocie na zakazie rozporządzania przez określony podmiot rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo. Jego istota sprowadza się zatem do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz (por. uchwała SN z 23 lipca 1992 r., sygn. akt III CZP 62/92, OSNC nr 12/1992, poz. 214).

Jeżeli więc instytucje prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości oraz prawa do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu nie są prawami (uprawnieniami) podmiotowymi, lecz są jedynie pewnymi przywilejami, mającymi swe źródło w przepisach ustawy zwykłej, to z ich ewentualnym naruszeniem nie może być wiązany skutek w postaci naruszenia prawa konstytucyjnego. Pierwszeństwo nabycia nieruchomości czy „prawo” do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu nie stanowią emanacji prawa (lub wolności) konstytucyjnej, dlatego nie są objęte ochroną przewidzianą w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, „zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Nie istnieje również konstytucyjne prawo do żądania utrzymania korzystnych dla obywatela regulacji wynikających z dotychczasowych przepisów ustawowych, które zostały następnie zmienione. W szczególności nie jest chroniony konstytucyjnie interes skarżącej polegający na ukształtowaniu, zgodnie z jej oczekiwaniami, przepisów ustawy zmieniającej regulujących pierwszeństwo nabycia nieruchomości oraz kształtujących prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu.

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom wynikającym zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy regulujących postępowanie wszczęte skargą konstytucyjną. W związku z tym wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne i postępowanie w niej należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.