



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 16 września 2025 r.

Pozycja 91

POSTANOWIENIE

z dnia 29 lipca 2025 r.

Sygn. akt SK 2/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Wojciech Sych – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 lipca 2025 r., skargi konstytucyjnej K.W. o zbadanie zgodności:

art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842) w zakresie, w jakim przewiduje, że „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego” (bez prawa do odszkodowania dla wierzyciela, a także bez ustalenia granic czasowych wprowadzonych stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, co skutkuje brakiem ochrony prawa własności wierzyciela, niezasadnym ograniczeniem prawa własności wierzyciela, brakiem ochrony prawnej życia prywatnego wierzyciela, preferowaniem praw dłużnika z pominięciem praw wierzyciela, stanem braku wykonywania prawomocnych wyroków, tj. naruszeniem prawa do sądu), z:

- art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. 6 kwietnia 2021 r. K.W. (dalej: skarżąca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842; dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19) w zakresie, w jakim przewiduje, że „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego” (bez prawa do odszkodowania dla wierzyciela, a także bez ustalenia granic czasowych wprowadzonych stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, co skutkuje brakiem ochrony prawa własności wierzyciela, niezasadnym ograniczeniem prawa własności wierzyciela, brakiem ochrony prawnej życia prywatnego wierzyciela, preferowaniem praw dłużnika z pominięciem praw wierzyciela, stanem braku wykonywania prawomocnych wyroków, tj. naruszeniem prawa do sądu), z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. 15 marca 2018 r. Sąd Rejonowy w Koszalinie wydał wyrok, w którym nakazał pozwanemu J.S. opuszczenie i opróżnienie lokalu mieszkalnego na rzecz powódki K.W. Sąd ustalił, że pozwany nie ma prawa do lokalu socjalnego oraz zasądził od niego zwrot kosztów postępowania. W wyroku z 31 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie oddalił apelację J.S., co sprawiło, że wyrok stał się prawomocny.

Po uzyskaniu tytułu wykonawczego w 2019 r. skarżąca wszczęła egzekucję eksmisji przez komornika sądowego, a 24 września 2020 r. złożyła wniosek o niezwłoczne, pilne działania w tej sprawie.

Postanowieniem z 1 października 2020 r. komornik odmówił wykonania eksmisji, powołując się na przeszkody prawne wynikające z art. 15zzu ustawy o zwalczaniu COVID-19. W odpowiedzi na to, pełnomocnik skarżącej 9 października 2020 r. złożył skargę na czynności komornika. Zarzucił postanowieniu komornika naruszenie konstytucyjnych praw własności oraz ochrony życia prywatnego.

Komornik wniósł o oddalenie skargi, argumentując, że nie należy do jego kompetencji ocena zgodności przepisów z Konstytucją. Sąd Rejonowy w Koszalinie oddalił skargę skarżącej postanowieniem z 21 stycznia 2021 r. W postanowieniu z 22 lutego 2021 r. odrzucił zaś wniosek o sporządzenie uzasadnienia tego postanowienia.

Skarżąca wskazała, że postanowienie Sądu Rejonowego w Koszalinie z 21 stycznia 2021 r. oddalające skargę wierzyciela w sposób ostateczny rozstrzygnęło o konstytucyjnych prawach i wolnościach, których stwierdzenia naruszenia domaga się. Od postanowienia nie przysługuje jej żaden środek zaskarżenia. Postanowienie zostało doręczone 12 lutego 2021 r., a zatem został zachowany przewidziany przepisami termin wniesienia skargi konstytucyjnej.

Wyjaśniając, na czym polega naruszenie Konstytucji przez zaskarżoną normę prawną, skarżąca wskazała, że choć „w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego”, to żaden przepis prawa nie wprowadził dla uprawnionych z tytułu wykonawczego jakiegokolwiek odszkodowania. Żaden przepis nie wprowadził też granic czasowych wprowadzonych stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii. To powoduje brak ochrony prawa własności wierzyciela, niezasadne ograniczenie prawa własności wierzyciela, brak ochrony prawnej życia prywatnego wierzyciela,

preferowanie praw dłużnika z pominięciem praw wierzyciela, brak wykonywania prawomocnych wyroków.

Skarżąca przywołała treść konstytucyjnych przepisów dotyczących ochrony własności i prawa do prywatności, prawa do sądu i zasady demokratycznego państwa prawnego, które wskazała jako wzorce kontroli w skardze.

Zdaniem skarżącej, art. 15zzu ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 nie ma żadnego uzasadnienia sanitarnego, epidemiologicznego i nie chroni zdrowia.

Odwołując się do kontekstu sprawy, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną, skarżąca zwróciła uwagę, że wierzyciel dysponuje od ponad dwóch lat prawomocnym tytułem wykonawczym, którego komornik nie wykonuje. Podstawą beczynności jest art. 15zzu ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19. Zdaniem skarżącej, ustawodawca nie może preferować w okresie zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii wyłącznie praw dłużnika, z pominięciem praw wierzyciela. W ten sposób bowiem chroni się dłużnika, a pozbawia ochrony wierzyciela. To znaczy, że właściciele są podwójnie poszkodowani: z powodu nieuiszczania czynszu przez nieuczciwego lokatora oraz ze względu na niemożność jego eksmisowania i odzyskania swojej własności (lokalu).

Skarżąca podniosła, że żadna norma prawna nie przyznaje wierzycielowi prawa do odszkodowania w związku z wstrzymaniem (niewykonywaniem) tytułu wykonawczego. W jej ocenie, jest to niezgodne z zasadą ochrony prawa własności. W dotychczasowym ustawodawstwie związanym z zapobieganiem skutkom pandemii wirusa SARS-CoV-2 i zwalczaniem ich nie udzielono żadnego wsparcia właścicielom lokali mieszkalnych, poszkodowanym niemożnością przeprowadzenia eksmisji nieuczciwych lokatorów. W związku z tym lokal taki zajmowany jest nadal przez osobę do tego nieuprawnioną.

Zdaniem skarżącej, skoro w związku z pandemią nie wprowadzono na obszarze Polski stanu nadzwyczajnego, to nie można było ustanawiać norm prawnych faktycznie pozbawiających wyroki cechy wykonalności. Takie działanie stanowiło naruszenie prawa do sądu, albowiem na podstawie zaskarżonego przepisu ustawodawca pozbawił wierzycieli na nieograniczony czas prawa do skutecznego, niezwłocznego wykonania orzeczenia sądu, bez żadnego odszkodowania.

Ponadto skarżąca podniosła, że w państwie prawa norma ustawowa nie może wstrzymywać wykonania prawomocnych wyroków, narusza to bowiem zasadę zaufania do państwa i wydanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej wyroków.

Skarżąca wskazała też, że kwestionowana norma prawna narusza nie tylko prawo własności, lecz także prawo do życia prywatnego. Jest ona bowiem zmuszona do mieszkania z osobą, co do której orzeczono prawomocnie eksmisję.

W ocenie skarżącej, nie wiadomo z jakich powodów wstrzymane zostały eksmisje, w sytuacji, gdy możliwe jest ich przeprowadzenie w reżimie sanitarnym. To znaczy, że nie istniały argumenty uzasadniające ograniczenia praw skarżącej wynikające z art. 31 ust. 1 Konstytucji, skoro istnieje możliwość przeprowadzenia czynności w sposób bezpieczny dla zdrowia osób uczestniczących.

Na zakończenie skarżąca zwróciła uwagę, że od 26 stycznia 2021 r. ustawodawca wprowadził zmiany w kwestionowanej normie, które polegały na ustanowieniu wyjątków potwierdzających, iż eksmisja jest możliwa w warunkach reżimu sanitarnego. Ustawodawca umożliwia wykonanie wyroku wydanego na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218, ze zm.) oraz różnych decyzji administracyjnych.

Zdaniem skarżącej, skoro istnieje możliwość wykonania eksmisji orzeczonej w drodze decyzji administracyjnej, to tym bardziej nie ma żadnych podstaw, dla których należałoby nie wykonywać eksmisji orzeczonych wyrokiem sądu oraz w interesie obywateli (wierzycieli).

Skarżąca uznała, że nie ma wątpliwości, iż możliwe jest przeprowadzanie eksmisji również orzeczonej wyrokiem sądu.

We wniosku z 2 maja 2022 r. skarżąca wskazała, że art. 15zzu ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID-19 został uchylony. Mimo to uznała, że skarga powinna być rozpoznana z uwagi na art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), gdyż powstały nieodwracalne skutki prawne w sferze majątkowej i nadal będą trwały. Rozpoczęcie eksmisji zajmie organowi egzekucyjnemu kolejne miesiące, a to znaczy, że zaskarżona norma będzie wywoływać dalsze skutki prawne i faktyczne związane z wykonywaniem wyroku eksmisyjnego. Skarżąca stwierdziła, że zachodzi konieczność rozpoznania merytorycznie skargi, by wyeliminować przyszłe naruszenia wolności i praw konstytucyjnych w podobnych sytuacjach.

2. 13 lutego 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie przystępuje do postępowania.

3. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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. Zasady wniesienia skargi konstytucyjnej określa ustawa 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). Wymogi formalne pisma procesowego, jakim jest skarga, określa art. 53 tej ustawy.

Choć postanowieniem z 13 grudnia 2022 r. (sygn. Ts 104/21, OTK ZU B/2023, poz. 22) nadano bieg skardze konstytucyjnej, to skład orzekający merytorycznie nie jest związany postanowieniem wydanym na etapie kontroli wstępnej. To znaczy, że na każdym etapie postępowania Trybunał musi badać, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, powodująca obligatoryjne umorzenie postępowania (zob. np. postanowienie z 9 lutego 2022 r., sygn. SK 17/21, OTK ZU A/2022, poz. 12).

2. Skarga konstytucyjna dotyczyła art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu COVID-19) w zakresie, w jakim „przewiduje, iż «w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego» – (bez prawa do odszkodowania dla wierzyciela, a także bez ustalenia granic czasowych wprowadzonych stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, co skutkuje brakiem ochrony prawa własności wierzyciela, niezasadnym ograniczeniem prawa własności wierzyciela, brakiem ochrony prawnej życia prywatnego

wierzyciela, preferowaniem praw dłużnika z pominięciem praw wierzyciela, stanem braku wykonywania prawomocnych wyroków, tj. naruszeniem prawa do Sądu)".

Art. 15zzu ust. 1 został dodany do ustawy o zwalczaniu COVID-19 na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568). Przepis ten stanowił, że „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego”.

Następnie przepis ten został znowelizowany na podstawie art. 73 pkt 47 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695) i otrzymał brzmienie:

„1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy orzeczeń wydanych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie”. Cytowana zmiana weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. 17 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 159) art. 15zzu ust. 2 ustawy o zwalczaniu COVID-19 otrzymał brzmienie:

„2. Przepis ust. 1 nie dotyczy:

1) orzeczeń wydanych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218 i 956);

2) decyzji o:

a) zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363),

b) ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,

c) zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380, z 2020 r. poz. 471 i 2380 oraz z 2021 r. poz. 11),

d) ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 234 i 1378),

e) pozwoleniu na realizację inwestycji – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 933 oraz z 2020 r. poz. 471)”. Zmiana weszła w życie 26 stycznia 2021 r.

Następnie na podstawie art. 20 ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 830) art. 15zzu ustawy o zwalczaniu COVID-19 został uchylony. Ustawa ta weszła w życie 15 kwietnia 2022 r. z mocą obowiązującą od 24 lutego 2022 r. Nie zawierała ona przepisów przejściowych dotyczących stosunków prawnych ukształtowanych na podstawie uchylonego przepisu. Art. 15zzu ustawy o zwalczaniu

niu COVID-19 nie może być już stosowany, a to znaczy, że nastąpiła jego derogacja w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Skarżąca w związku ze zmianą stanu prawnego złożyła wniosek, w którym wskazała, że mimo utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu zachodzi konieczność orzekania z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. W swoim piśmie nie podała argumentów, dlaczego Trybunał Konstytucyjny powinien orzekać w sprawie, oprócz tego, że „rozpoczęcie faktycznej eksmisji zajmie organowi egzekucyjnemu kolejne miesiące, a tym samym kwestionowana norma prawna faktycznie wywołała, wywołuje i będzie wywoływać dalsze skutki prawne i faktyczne związane z wykonywaniem wyroku eksmisyjnego, a tym samym dalej będzie oddziaływać na prawa i wolności Skarżącej chronione Konstytucją”.

3. Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy mimo utraty mocy obowiązującej art. 15zzu ustawy o zwalczaniu COVID-19 przed wydaniem wyroku zachodziła konieczność orzekania ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw skarżącej. W tym celu odwołał się do swojego dotychczasowego orzecznictwa w tym zakresie sprzed wejścia w życie u.o.t.p.TK, które – choć odnosiło się nie tylko do skarg konstytucyjnych – jest aktualne także w obecnym stanie prawnym. W szczególności przypomniał, że przesłanką kontroli zgodności z Konstytucją w razie utraty mocy obowiązującej przedmiotu zaskarżenia przed wydaniem orzeczenia przez TK jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy zakwestionowaną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi, jeżeli: 1) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; 2) nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niezgodny z Konstytucją), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; 3) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (zob. postanowienie TK z 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12, OTK ZU nr 3/A/2021, poz. 33 i powoływane tam orzecznictwo). Ponadto naruszenie konstytucyjnych wolności i praw musi mieć charakter aktualny (zob. np. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 119; 29 marca 2012 r., sygn. Ts 327/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 247 oraz 18 maja 2016 r., sygn. Ts 150/15, OTK ZU B/2016, poz. 392). Ma to zapobiegać rozszerzeniu skargi konstytucyjnej, polegającemu na upodobnieniu jej do skargi powszechnej (zob. np. postanowienie TK z 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127).

Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że w niniejszej sprawie art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK nie ma zastosowania. Jakkolwiek bowiem zaskarżony przepis dotyczy prawa własności, a więc ma związek z ochroną konstytucyjnych wolności i praw, to wskazane przez skarżącą naruszenie nie jest już aktualne.

Skarżąca wyjaśniała, że naruszenie jej konstytucyjnych wolności i praw polegało na odmowie wykonania tytułu wykonawczego nakazującego opróżnienie lokalu mieszkalnego. Podstawą prawną tej odmowy był art. 15zzu ustawy o zwalczaniu COVID-19, który został uchylony. Od momentu jego derogacji skarżąca jako wierzyciel ma możliwość skutecznego przeprowadzenia egzekucji komorniczej prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego. Stan potencjalnego naruszenia praw skarżącej może więc zostać usunięty przez zastosowanie środków prawnych, które nie mają charakteru nadzwyczajnego. To znaczy, że skarżąca ma alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niezgodny z Konstytucją), który mógłby spowodować zmianę jej sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ten przepis utracił moc obowiązującą.

Powyższe oznacza, że w niniejszej sprawie nie zachodziła konieczność wydania orzeczenia merytorycznego z uwagi na konieczność ochrony jej konstytucyjnych wolności i praw, zatem postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 29 lipca 2025 r., sygn. akt SK 2/23

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; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 lipca 2025 r. (sygn. SK 2/23) oraz do jego uzasadnienia.

I

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że w niniejszej sprawie ziściła się przesłanka do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK. W mojej ocenie należało merytorycznie rozpoznać skargę konstytucyjną oraz wydać wyrok w przedmiocie zarzutu niezgodności art. 15zzu ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.; dalej: ustawa marcowa) w zakresie, w jakim „przepis ten przewiduje, iż «w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego» – (bez prawa do odszkodowania dla wierzyciela, a także bez ustalenia granic czasowych wprowadzonych stanem zagrożenia epidemicznego oraz stanem epidemii, co skutkuje brakiem ochrony prawa własności wierzyciela, niezasadnym ograniczeniem prawa własności wierzyciela, brakiem ochrony prawnej życia prywatnego wierzyciela, preferowaniem praw dłużnika z pominięciem praw wierzyciela, stanem braku wykonywania prawomocnych wyroków, tj. naruszeniem prawa do Sądu)”, z:

- a) art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- d) art. 64 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

1. W postanowieniu z 29 lipca 2025 r. Trybunał przyjął, że uchylenie art. 15zzu ustawy marcowej przez art. 20 ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 830, ze zm.), która to ustawa weszła w życie 15 kwietnia 2022 r. z mocą obowiązującą od 24 lutego 2022 r., stanowi wystarczającą przesłankę do umorzenia postępowania. W odniesieniu do skarżącej bowiem nie zachodzi już stan „aktualności” naruszenia jej konstytucyjnych praw podmiotowych, gdyż zaskarżony przepis – który uniemożliwiał wykonanie tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego

w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii z powodu COVID-19 – już nie obowiązuje.

2. Stanowisko Trybunału uważam za błędne.

3. Nie budzi wątpliwości, że niezależnie od trybu kontroli jedną z przesłanek umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu – zob. obowiązujące kolejno: art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.); art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.); art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.); art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.); art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK. Niemniej jednak poza ustawą o TK z 1985 r. we wszystkich kolejnych regulacjach ustawodawca przewidział możliwość orzeczenia merytorycznego przez Trybunał wobec nieobowiązującej (uchylonej) regulacji normatywnej, jeżeli było (jest) to konieczne do ochrony konstytucyjnych wolności i praw – zob. odpowiednio: art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.; art. 104 ust. 4 ustawy o TK z 2015 r.; art. 40 ust. 3 ustawy o TK z 2016 r.; art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK.

Nie budziło też do tej pory wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, że nie należy w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną „automatycznie” umarzać postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu. W pełni podzielam stanowisko zajęte w wyroku z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 (OTK ZU A/2017, poz. 51), w którym Trybunał stwierdził, że *„nie jest tak, iżby zainicjowanie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu, który przed wydaniem wyroku Trybunału utracił moc obowiązującą (został zmieniony albo uchylony) było równoznaczne z zaistnieniem sytuacji, o której jest mowa w art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK. W kontekście art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – utrwalonym na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., stanowiącego odpowiednik obowiązującej regulacji – przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:*

– po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

– po drugie – nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

– po trzecie – ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

***O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie zawsze może dać wynik jednoznaczny, za trafną należy uznać dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., wyrażoną w wyroku TK z 12 grudnia 2000 r. o sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297), a która zachowuje aktualność na gruncie art. 59 ust. 3 obowiązującej u.o.t.p.TK, zgodnie z którą »[w] razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej«*» [podkr. moje – A.Z.].**

4. W niniejszej sprawie – co oczywiste – art. 15zzu ust. 1 ustawy marcowej nie obowiązuje. Nie oznacza to jednak, że nie wywołał on negatywnych skutków w odniesieniu do

skarżącej. Moim zdaniem dość czytelnie to wynika z uzasadnienia skargi, jak i załączonych do niej orzeczeń sądowych, że kwestionowana regulacja – póki obowiązywała – w sposób ewidentny wkraczała w sferę praw majątkowych skarżącej. Mając prawomocny tytuł wykonawczy do opróżnienia lokalu, skarżąca nie mogła go wykonać tylko i wyłącznie dlatego, że ustawodawca arbitralnie wstrzymał „*ad Kalendas Graecas*” wykonywanie takich tytułów wykonawczych, poza orzeczeniami wydanymi na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2020 r. poz. 218, ze zm.). Niemniej jednak później dodano jeszcze pięć wyłączeń, ale tylko dotyczących decyzji dotyczących tzw. specustaw infrastrukturalnych. Nasuwa się w związku z tym pytanie: czym interes prywatny ustępuje w takim razie interesowi publicznemu, skoro w tym drugim przypadku stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii nie wstrzymywał opróżnienia lokalu?

Po wyeliminowaniu art. 15zzu ustawy marcowej z systemu prawnego skarżąca jak najbardziej ma (i zapewne to już uczyniła) możliwość wyegzekwowania wydanego na jej rzecz tytułu wykonawczego. Nie zmienia to jednak faktu, że z pewnością – przez to właśnie, że tego tytułu nie mogła wykonać przez prawie dwa lata – poniosła szkodę majątkową w postaci niemożności dysponowania przedmiotem swojej własności. Szkada ta zaś została wywołana działalnością legislacyjną państwa. I tu właśnie potrzebny byłby wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym zostałaby przeprowadzona ocena konstytucyjności art. 15zzu ust. 1 ustawy marcowej (por. wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22, OTK ZU A/2023, poz. 101 – uznający za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 15zzr¹ ustawy marcowej o zawieszeniu w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii biegu terminu przedawnienia karalności czynu i wykonania kary w sprawach karnych i karnych skarbowych).

Siłą rzeczy wyrok negatoryjny nie wyeliminowałby wskazanego przepisu, gdyż już został uchylony przez ustawodawcę; stanowiłby jednak dla skarżącej oraz innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji stosowny prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.). Skutki stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że dany przepis jest niezgodny z przepisem wyższej rangi, są bowiem znacznie dalej idące aniżeli „zwykła” derogacja dokonana przez ustawodawcę. Polegają mianowicie na całkowitym wyłączeniu możliwości stosowania badanego przepisu nawet do stanów faktycznych powstałych w okresie przed ogłoszeniem wyroku Trybunału, czyli w okresie, gdy przysługiwała mu moc obowiązująca. W wyroku z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU nr 2/2000, poz. 65) Trybunał podkreślił, że „*orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z konstytucją aktu normatywnego lub jego części powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych*”. O ile więc „derogacja prawodawcza” ma charakter ograniczony, o tyle „derogacja trybunalska” – całkowity, prowadzący do pełnego usunięcia danej normy z systemu prawnego poprzez pozbawienie jej domniemania zgodności z Konstytucją.

III

Podsumowując – w mojej ocenie – Trybunał w niniejszej sprawie powinien był wydać wyrok. Brak oceny merytorycznej przedstawionych przez skarżącą zarzutów względem art. 15zzu ust. 1 ustawy marcowej budzi mój kategoryczny sprzeciw, gdyż jest to podkopywanie zaufania jednostek do instytucji skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji – także i do samego Trybunału Konstytucyjnego.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.