



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 15 lipca 2026 r.

Pozycja 91

WYROK

z dnia 23 czerwca 2026 r.

Sygn. akt SK 20/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Bogdan Świączkowski
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej, na rozprawie w dniu 23 czerwca 2026 r., skargi konstytucyjnej M.P. o zbadanie zgodności:

art. 223 § 1 w związku z art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.) z art. 75 ust. 1, art. 30 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 223 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795) jest zgodny z art. 75 ust. 1 w związku z art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 14 lutego 2024 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data stempla pocztowego),

M.P. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 223 § 1 w związku z art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: k.c.) z art. 75 ust. 1, art. 30 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca jest najemcą lokalu komunalnego należącego do Miasta Stołecznego Warszawy.

Prawomocnym wyrokiem zaocznym z 24 października 2005 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie, w sprawie z powództwa Miasta Stołecznego Warszawy, nakazał skarżącej opuszczenie i opróżnienie zajmowanego lokalu w związku z zadłużeniem w wysokości 3773,21 zł.

Powyższy wyrok został zaopatrzony w klauzulę wykonalności 21 lutego 2006 r.

W dniu 19 listopada 2018 r. Miasto Stołeczne Warszawa złożyło wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Pozwem z 24 kwietnia 2019 r. skarżąca wniosła o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego, podnosząc zarzut przedawnienia.

Wyrokiem z 1 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie oddalił powództwo skarżącej, wskazując że na mocy art. 223 § 1 k.c. roszczenia właściciela przewidziane w art. 222 k.c. w odniesieniu do nieruchomości nie ulegają przedawnieniu.

Apelacja skarżącej od powyższego orzeczenia została oddalona przez Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 4 października 2023 r. (sygn. akt [...]).

1.2. W świetle argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz uzupełniającym ją piśmie procesowym z 31 maja 2024 r. kwestionowane przepisy naruszają – zdaniem skarżącej – prawo do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w związku z zasadami godności, równości i demokratycznego państwa prawnego poprzez wyłączenie przedawnienia roszczeń właściciela nieruchomości odnośnie do jej wydania, gdyż – jak podnosi – „[n]a gruncie zasady równości całkowite wyłączenie przedawnienia w zaskarżonych przepisach nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza jako wyjątek od zasady. O ile zrozumiałe i akceptowalne wydaje się różnicowanie terminów przedawnienia w zgodzie z Konstytucją RP i aktualnym preferencjami ustawodawcy, o tyle brak przedawnienia nie ma aksjologicznego uzasadnienia. Nie budzi przecież wątpliwości, że właściciel może utracić prawo własności, np. wskutek zasiedzenia. Wprawdzie terminy zasiedzenia są zróżnicowane, jednak nie ma całkowitego wyłączenia zasiedzenia nieruchomości. Ma to tym większe znaczenie w przedmiotowej sprawie, że w tym wypadku właściciel nie utraci swojego prawa, lecz odzyska je – z natury rzeczy – po upływie pewnego czasu”. Skarżąca wskazała również, iż „[t]rudno przyjąć, że utrzymywanie stanu «niepewności eksmisyjnej» przez blisko 13 lat od wyroku «eksmisyjnego» z 2005 r. nie narusza wprost na gruncie rozpatrywanego przypadku godności ludzkiej, tym bardziej, że nieograniczony w czasie nakaz eksmisyjny mógł być realizowany wcześniej, gdy Skarżąca miała jeszcze szansę na «odbudowanie» sytuacji mieszkaniowej. Obecnie, 73[-]letnia schorowana i samotna kobieta zamieszkująca ponad 55 lat w przedmiotowym lokalu nie ma w praktyce szans na odbudowanie swojej sytuacji mieszkaniowej. Na gruncie specyficznych okoliczności sprawy wyważenia wymaga nieograniczona w czasie i niepodlegająca przedawnieniu możliwość eksmisji jako kolidująca z zasadą godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP) i przeciwdziałaniu bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Podkreślenia przy tym wymaga, że właściciel i tak zrealizuje w pełni swoje uprawnienia w rozumieniu art. 64 Konstytucji RP”.

2. Postanowieniem z 11 lutego 2025 r., sygn. Ts 29/24 (OTK ZU B/2025, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

3. W piśmie z 20 marca 2025 r. (znak: IV.7217.7.2025.KD) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W piśmie procesowym z 24 lipca 2025 r. (znak: 1001-8.TK.25.2025) Prokurator Generalny odmówił przedstawienia stanowiska w sprawie.

5. Do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie występujący w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu nie przedstawił stanowiska pisemnego.

II

Na rozprawę w dniu 23 czerwca 2026 r. stawiał się pełnomocnik skarżącej, który podtrzymał skargę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym

rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności”.

2. Problem konstytucyjny.

Przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu problem konstytucyjny dotyczy dopuszczalności wyłączenia przedawnienia roszczenia właściciela nieruchomości odnośnie do jej wydania. Zdaniem skarżącej norma wywiedziona z art. 75 ust. 1, art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji wskazuje na obowiązek ustawodawcy kształtowania regulacji prawnych, które „będą sprzyjały wygaszeniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, jako przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego”.

3. Kwestie formalne.

3.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

3.2. Zaskarżone przepisy oraz umorzenie postępowania odnośnie do części przedmiotu kontroli.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli uczyniono art. 223 § 1 w związku z art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 795; dalej: k.c.). Przepisy te stanowią odpowiednio, co następuje:

– art. 222 § 1:

„Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą”;

– art. 223 § 1:

„Roszczenia właściciela przewidziane w artykule poprzedzającym nie ulegają przedawnieniu, jeżeli dotyczą nieruchomości”.

Analiza stanu faktycznego w kontekście uzasadnienia zarzutów rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest zawarta w art. 222 § 1 k.c. instytucja żądania przez właściciela nieruchomości jej wydania od faktycznego posiadacza, a jedynie wyłączenie przedawnienia takiego roszczenia, które zostało uregulowane w art. 223 § 1 k.c. W tym miejscu Trybunał przypomina, że z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, iż celem jej jest ochrona przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu (normy prawnej), którego konstytucyj-

ność jest kwestionowana. Aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 oraz powołane tam orzecznictwo).

W związku z powyższym – 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; dalej: u.o.t.p.TK) – postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 222 § 1 k.c. podlega umorzeniu.

3.3. Wzorce kontroli.

3.3.1. Uwaga wstępna.

W niniejszej sprawie w odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia jako wzorzec kontroli występuje norma wywiedziona z art. 75 ust. 1, art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W świetle zaś konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19), nawet w sytuacji, gdy inicjator postępowania powołuje odnośne przepisy Konstytucji łącznie – w celu wywiedzenia określonej normy.

3.3.2. Powołanie art. 75 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Artykuł 75 ust. 1 ustawy zasadniczej ma następujące brzmienie:

„Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Zacytowany przepis nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W wyrokach z 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74) oraz 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16 (OTK ZU A/2017, poz. 75) uznano, że może on stanowić „samodzielny” wzorzec kontroli w sprawach skargowych. W świetle zaś sformułowanych w skardze zarzutów względem art. 223 § 1 k.c. i okoliczności stanu faktycznego art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej należy uznać za adekwatny punkt odniesienia dla badanej regulacji.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarżąca w sposób prawidłowy powołała art. 75 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec główny dla zaskarżonego przepisu. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.3.3. Powołanie art. 30 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Artykuł 30 ustawy zasadniczej ma następujące brzmienie:

„Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Zacytowany przepis określa aksjologiczne i normatywne podstawy całego systemu prawa. W wyroku pełnego składu z 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 161) oraz wyrokach z: 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02 (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65), 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16 i 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16 (OTK ZU A/2020, poz. 69) Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne powołanie art. 30 Konstytucji jako wzorca „samodzielnego” w sprawach skargowych. Ponadto w wyroku z w sprawie o sygn. SK 29/16 Trybunał dopuścił powoływanie tego przepisu jako wzorca kontroli

w sprawach dotyczących – ujmowanej szeroko – problematyki mieszkaniowej. Podzielając to stanowisko, Trybunał uznaje, że w niniejszej sprawie nie występuje podstawa do umorzenia postępowania w oparciu o art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 30 Konstytucji, tym bardziej, że z argumentacji skargi wynika, iż skarżąca powołała wskazaną regulację ustawy zasadniczej jako wzorzec związkowy względem art. 75 ust. 1 Konstytucji.

3.3.4. Powołanie art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorców kontroli.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Z kolei art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej ma następujące brzmienie:

„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Przytoczone przepisy – jak wynika z *petitum* skargi i jej uzasadnienia oraz uzupełniającego skargę pisma procesowego – powołane zostały przez skarżącą jako związkowe wzorce kontroli do art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej. Argumentacja skarżącej prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – tak jak i art. 30 – stanowiło konkretyzację zarzutów ograniczenia ochrony jednostki. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.4. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Stanowisko to zostało podzielone w wyrokach z: 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34), 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46), 4 października 2023 r., sygn. SK 105/20 (OTK ZU A/2023, poz. 82), 13 grudnia 2023 r., sygn. SK 109/20 (OTK ZU A/2024, poz. 25), 5 listopada 2024 r., sygn. SK 67/20 (OTK ZU A/2025, poz. 28), 26 lutego 2025 r., sygn. SK 100/22 (OTK ZU A/2025, poz. 65) oraz 27 maja 2025 r., sygn. SK 43/22 (OTK ZU A/2025, poz. 55).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, uzupełnione przez pismo procesowe z 31 maja 2024 r., spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.5. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 223 § 1 k.c. z art. 75 ust. 1 w związku z art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

4.1. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w prawie prywatnym instytucja przedawnienia jest – obok prekluzji, zasiedzenia i przemilczenia – jednym z przypadków tzw.

dawności, instytucji wiążącej skutki prawne z upływem czasu. Instytucja przedawnienia do-
czekała się bogatego dorobku doktryny, w tym również w zakresie uzasadnienia jej istoty.
Instytucja przedawnienia jest zróżnicowana i znajduje uzasadnienie w pewnych wartościach,
uznanych przez cały system prawa. Skutek przedawnienia następuje po upływie określonego
czasu i polega na tym, że wprowadzie roszczenie istnieje nadal, ale ten, przeciwko któremu jest
ono skierowane, może uchylić się od jego zaspokojenia, powołując się właśnie na upływ tego
czasu (por. np. P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, wyd. 4,
Warszawa 2010, s. 270-274). Przedawnione roszczenie nie wygasa, tylko zamienia się w tzw.
zobowiązanie niezupełne, naturalne (por. np. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodek-
su cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 499).

Odwołując się do uzasadnienia instytucji przedawnienia, w doktrynie i orzecznictwie
wskazuje się na jego różne funkcje: funkcję oczyszczającą obrót prawny z pewnych zaszłości,
funkcję stabilizującą istniejące stosunki (zob. wyrok SN z 12 lutego 1991 r., sygn. akt
III CRN 500/90, OSNCP nr 7-8/1992, poz. 137), funkcję wychowawczą i dyscyplinującą od-
działującą na osoby uprawnione do terminowego dochodzenia swoich roszczeń (por. np.
A. Jedliński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2,
Warszawa 2012, s. 729). Funkcja ochronna dłużnika wyraża się przede wszystkim w trudno-
ściach dowodowych, jakie napotyka się w procesie o roszczenia sprzed lat, poza tym chroni
dłużnika, aby nie musiał przez długi czas pozostawać w gotowości do spełnienia świadczenia
i w niepewności co do tego, czy wierzyciel będzie chciał dochodzić swoich uprawnień. Prze-
dawnienie jest zatem wynikiem kompromisu pomiędzy konkurującymi ze sobą wartościami:
zasadą ochrony praw podmiotowych – z jednej strony i innymi, do których należy zaliczyć
stabilność prawną – z drugiej. Jego rolą nie jest krzywdzenie wierzyciela, ale wprowadzenie
zagrożenia utraty pewnych możliwości (por. T. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie
cywilnym*, Warszawa 2012, s. 74), dyscyplinując go do dochodzenia swoich roszczeń w ra-
cjonalnych ramach czasowych. Ustawodawca uznał, że takie rozwiązanie z punktu widzenia
zasad państwa prawa, do których należy obiektywna przewidywalność skutków zachowań
podmiotów prawa cywilnego oraz pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, jest ważniej-
sze od wątpliwości, jakie mogą jawić się na tle przyjętych rozwiązań w zakresie przedawnie-
nia. Te wymienione wyżej wartości całego systemu prawnego legły u podstaw regulacji całej
instytucji przedawnienia. Cel i funkcja instytucji przedawnienia w kodeksie cywilnym spro-
wadzają się do usunięcia stanu niepewności prawnej w sytuacji, gdy uprawniony przez bardzo
długi czas nie wykonuje swoich praw podmiotowych, nie realizuje przysługujących mu rosz-
czeń.

Ponadto ustawodawca – aby wzmocnić stabilność stosunków prawnych – przewidział
w art. 125 § 1 k.c. instytucję przedawnienia roszczenia stwierdzonego prawomocnym orze-
czeniem sądu, innego właściwego organu, orzeczeniem sądu polubownego albo wynikającego
z ugody.

4.2. Wyjątek od ogólnej zasady przedawnienia w prawie prywatnym ustawodawca
wprowadził w art. 223 § 1 k.c., wedle którego nie przedawniają się roszczenia windykacyjne,
które stanowią środek ochrony prawa własności nieruchomości (por.: wyrok SN z 8 grudnia
2006 r., sygn. akt V CSK 296/06, Legalis; wyrok SA w Warszawie z 27 czerwca 2019 r.,
sygn. akt I ACa 246/18, Legalis). Ponadto przepis ten ustanawia wyjątek, który – zgodnie
z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* – nie podlega dodatkowo wykładni rozszerzającej
(por. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013, s. 333). Skoro
art. 223 § 1 k.c. jest wyjątkiem od zasady, w myśl której roszczenia majątkowe ulegają prze-
dawnieniu, wykluczone jest stosowanie analogii przy rozstrzyganiu kwestii przedawnienia
innych roszczeń dotyczących nieruchomości.

Z uwagi na treść art. 223 § 1 k.c. zarzut przedawnienia, podniesiony w procesie windykacyjnym lub negatoryjnym dotyczącym nieruchomości, jest bezskuteczny. W literaturze wskazuje się, że właściciel nieruchomości może bez ograniczeń czasowych dochodzić tych roszczeń tak długo, jak przysługuje mu prawo własności; a więc utraci taką możliwość np. z chwilą zasiedzenia własności nieruchomości lub jej zbycia innej osobie. Wyłączenie przedawnienia roszczenia windykacyjnego odnośnie do nieruchomości oznacza, że uprawniona osoba może występować z roszczeniem windykacyjnym tak długo, jak długo pozostaje właścicielem nieruchomości (por. E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 704). Roszczenie windykacyjne przysługuje danej osobie tak długo, jak długo prawo własności trwa lub jak długo dana osoba jest właścicielem rzeczy. Roszczenie windykacyjne danej osoby wygasa dopiero wówczas, gdy ustaje prawo własności dotychczasowego właściciela lub gdy prawo własności danej nieruchomości nabywa ktoś inny (por. S. Wójcik, [w:] *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław 1977, s. 508).

Z uwagi na przyjętą w polskim systemie prawnym zasadę, właściciel rzeczy nie może przenieść (przełać) roszczenia windykacyjnego bez przeniesienia tytułu własności, z którym jest immanentnie związane. Roszczenia windykacyjnego i negatoryjnego nie można również znieść umownie lub się go skutecznie zrzec. Dopiero wygaśnięcie tytułu własności pociąga za sobą wygaśnięcie roszczenia windykacyjnego. Stąd roszczenie windykacyjne dotyczące nieruchomości nie ulega przedawnieniu, nawet (a raczej zwłaszcza wówczas), gdy zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu. Jeżeli zatem roszczenie eksmisyjne, które jest rodzajem roszczenia windykacyjnego, realizowane jest przez właściciela nieruchomości, to przyjmując należy, że art. 223 k.c. znajduje do niego zastosowanie, a także że nie dochodzi do jego przedawnienia na podstawie art. 125 k.c. (por. wyrok SA w Krakowie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt I ACa 726/14, Legalis oraz wyrok SR w Gliwicach z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt I C 1692/16, Legalis).

4.3. W ocenie Trybunału zarzuty rozpatrywanej skargi nie obalają domniemania konstytucyjności regulacji przyjętej w art. 223 § 1 k.c.

4.3.1. Trybunał zwraca uwagę, że powołany przez skarżącą jako wzorzec główny art. 75 ust. 1 Konstytucji, stanowi, iż „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Przepis ten nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W równie ogólny sposób kształtuje kierunki takiej polityki, którymi są zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (por. np. wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1). Sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści (zob. postanowienie TK z 15 listopada 2000 r., sygn. Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308; wyrok TK z 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84), ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. Ts 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240) albo nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne (zob. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

Z kolei przez pryzmat art. 30 Konstytucji Trybunał uznał, że poszanowanie godności ludzkiej wymaga, aby w razie orzeczenia eksmisji, przynajmniej pewnym kategoriom podmiotów – ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną – udzielono ochrony (zob. wyroki z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54 i 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62).

Z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika natomiast nakaz traktowania przez ustawodawcę sytuacji podobnych jakościowo w sposób równy (por. np. wyrok TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20).

4.3.2. W wyroku z 9 września 2003 r. o sygn. SK 28/03 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych widzieć można od strony negatywnej, tj. jako zachowanie dotychczasowych uprawnień i możliwości faktycznego korzystania z mieszkania, oraz od strony pozytywnej, tj. jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego i zamieszkania we własnym mieszkaniu. Konstytucja wyraża przykładowo pewne formy «polityki mieszkaniowej» w postaci przeciwdziałania bezdomności (aspekt negatywny) oraz wspierania budownictwa socjalnego i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (aspekt pozytywny). Nakaz przeciwdziałania bezdomności nie może być jednak rozumiany w ten sposób, że nikt, kto zamieszkał w jakimś lokalu, nie może być z niego usunięty”. Przedmiotem ochrony w zaskarżonym art. 223 § 1 k.c. ustawodawca uczynił zaś realizację prawa własności, która – z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych – podlega szczególnej ochronie jako zarówno zasada ustrojowa (art. 21 ust. 1), jak i publiczne prawo podmiotowe (art. 64 ust. 1). W niniejszej sprawie natomiast skarżąca – co należy podkreślić – nie ma przymiotu właściciela nieruchomości, a jedynie status najemcy; z kolei wydane w jej sprawie orzeczenia sądowe, kształtujące jej sytuację prawną, stanowią pokłosie prawomocnego wyroku orzekającego jej eksmisję z wynajmowanego lokalu komunalnego.

Co nie mniej istotne, najem w ogólności jest wyłącznie stosunkiem obligacyjnym, w którym wynajmujący będący właścicielem nie traci ani *corporis*, ani *animi* przedmiotu najmu. I tym – w kontekście argumentów podniesionych w skardze – różni się pozycja prawna najemcy, względem którego wydano na wniosek wynajmującego prawomocny wyrok nakazujący eksmisję, od pozycji posiadacza samoistnego nieruchomości, który sprawuje władztwo *quasi dominus ad possessionem adversam* przy całkowitej bierności (braku zainteresowania) właściciela.

4.3.3. Mając na uwadze powyższe, Trybunał wskazuje, że rozpatrywana skarga konstytucyjna wydaje się opierać na mylnie zidentyfikowanej hierarchii wartości. Wysuwa ona bowiem na pierwszy plan argumenty związane z celami przedawnienia jako takiego i jego znaczeniem dla sytuacji obrotu prawnego *in toto*, nie odnosząc się natomiast do istoty oraz charakteru prawnego ochrony właściciela nieruchomości.

W ocenie Trybunału rozumowanie skarżącej – wprawdzie z jej osobistej perspektywy, zdeterminowanej okolicznościami stanu faktycznego sprawy, nawet zrozumiałe – nie może być zaakceptowane na gruncie prawa prywatnego w skali ogólnej. Zasady przedawniania się roszczeń windykacyjnych odnośnie do nieruchomości należy rozpatrywać w perspektywie – wskazywanych już – art. 21 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ustanawiających ochronę własności. Artykuł art. 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany zarówno samodzielnie, jak i w kontekście innych przepisów mówiących o ochronie własności (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności wykonywanie skutecznego władztwa nad nim. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe może – ale nie musi – zostać ograniczone przez ustawodawcę zwykłego i to tylko w granicach wynikających z art. 31 ust. 3

i art. 64 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 17 kwietnia 2024 r., sygn. SK 123/20, OTK ZU A/2024, poz. 44).

Zważyć należy, że obowiązująca Konstytucja:

a) z jednej strony – nie zawiera wprost uregulowań odnoszących się do problematyki przedawnienia ani nie formułuje ogólnej zasady przedawnienia, która wymagałaby rozwinięcia i skonkretyzowania w poszczególnych gałęziach prawa,

b) z drugiej strony – tylko w trzech przepisach jedynie ustanowiła wyjątki wyłączające lub ograniczające stosowanie instytucji przedawnienia w prawie karnym (art. 43 wyklucza możliwość przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości; art. 44 wprowadza zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do przestępstw, nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, do czasu ustania tych przyczyn; art. 105 ust. 3 zawiesza bieg terminu przedawnienia w postępowaniu karnym, jeśli postępowanie to zostało wszczęte wobec danej osoby przed dniem wyboru jej na posła i uległo na żądanie Sejmu zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu).

Nieuzasadnione byłoby zatem wyprowadzanie z ustawy zasadniczej – choćby właśnie przez pryzmat art. 75 ust. 1 w związku z art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 – konstytucyjnego prawa do przedawnienia czy choćby ekspektatywy takiego prawa. Przedawnienie *de lege fundamentalis lata* nie jest bowiem podmiotowym prawem konstytucyjnym i nawet, gdyby ustawodawca zwykły nie przewidział tej instytucji w przepisach prawa prywatnego, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone (por. wyroki TK z: 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46 oraz 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65).

Wobec zatem braku konstytucyjnej regulacji problematyki przedawnienia roszczeń prywatnoprawnych – w ocenie Trybunału – należy uznać, że wprowadzenie do systemu prawnego tej instytucji, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenie terminu przedawnienia czy wyłączenia przedawnienia odnośnie do poszczególnych roszczeń, pozostaje wyłącznie w sferze uznania ustawodawcy.

4.3.4. Bez wątpienia ustawodawca w art. 223 § 1 k.c. ustanowił silniejszą ochronę roszczeń właścicieli nieruchomości formułowanych na gruncie art. 222 § 1 k.c. Jest to jednak uzasadnione – choćby w kontekście stosunku najmu (jak w niniejszej sprawie) – pozycją właściciela, którą gwarantuje art. 64 ust. 1 Konstytucji. Mając zaś na uwadze, że własność może zostać ograniczona tylko w ustawie i tylko w granicach nienaruszających jej istotę (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), dopuszczalna jest regulacja prawna gwarantująca właścicielowi nieruchomości nieograniczoną czasowo możliwość wyegzekwowania orzeczenia sądowego dotyczącego ochrony realizacji jego prawa własności nieruchomości.

Wprawdzie w realiach niniejszej sprawy istotnie występuje duża rozpiętość czasowa pomiędzy wyrokiem eksmisyjnym a wystąpieniem przez gminę o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Niemniej jednak – choć jest to zachowanie osobliwe – nie wpływa ono samoistnie na ocenę art. 223 § 1 k.c.; można je zakwalifikować jedynie do sfery stosowania prawa, która leży poza oceną prawną Trybunału Konstytucyjnego. Także kwestia ewentualnego przedawnienia wykonalności roszczenia właściciela nieruchomości względem najemcy – jak w niniejszej sprawie – w celu „stymulowania” tego pierwszego do sprawnego podejmowania działań w celu ochrony jego prawa wykraczałaby poza kognicję Trybunału i co najwyżej stanowić powinna przedmiot prac legislacyjnych parlamentu.

4.3.5. Wobec powyższego należy uznać, że chronione przez art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji prawo własności nieruchomości, gdy jest naruszane przez najemcę (np. – jak w niniejszej sprawie – poprzez niepłacenie należnego czynszu), a z którym wiążą się nieograniczone w czasie środki ochronne (np. – jak w niniejszej sprawie – wykonanie orzeczonego nakazu eksmisji), nie stoi w sprzeczności z art. 75 ust. 1, art. 30, art. 32 ust. 1 ani art. 2 Konstytucji, tak ujmowanymi samodzielnie, jak i łącznie. Jednostka nie może bowiem

oczekiwać korzyści, które mogłyby wyniknąć dla niej w związku z naruszeniem przepisów prawa czy postanowień umowy (np. umowy najmu w zakresie zapłaty czynszu), gdyż prawo nie ochrania tych, którzy poszukują poprawy własnej sytuacji w swoich działaniach godzących w ukształtowany względem nich porządek prawny, co zresztą wynika wprost z zasady *nemo ex suo delicto meliorem suam conditionem facere potest* (*Iustiniani Augusti Digesta seu Pandectae*, księga L, tytuł XVII, *lex CXXXIV*, paragraf I).

4.4. Reasumując – w ocenie Trybunału – na gruncie obowiązującej Konstytucji ustawodawca dysponuje szerokim marginesem swobody ustalenia zasad przedawnienia odnoszących roszczeń, z wyłączeniem przedawnienia poszczególnych ich kategorii włącznie. Tym samym art. 223 § 1 k.c. jest zgodny z art. 75 ust. 1 w związku z art. 30, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.