

Wyrok z 20 stycznia 2004 r., [SK 26/03](#)
**OGRANICZENIE ODOWIEDZIALNOŚCI ZA SZKODĘ
WYRZĄDZONĄ PRZEZ KOMORNIKA**

Rodzaj postępowania: skarga konstytucyjna Inicjator: spółka akcyjna	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	--------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Odpowiedzialność komornika i – solidarnie z nim – Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli powstała ona z winy umyślnej lub przez niedbalstwo komornika, a przy tym poszkodowany nie mógł zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego [Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego: art. 769]	Prawo do wynagrodzenia szkody bezprawnie wyrządzonej przez organ władzy publicznej [Konstytucja: art. 77 ust. 1]

Zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 769 kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c), zamieszczony wśród przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne, określał w sposób restrykcyjny przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej komornika za wyrządzoną przez niego szkodę, ustanawiając jednocześnie solidarną z komornikiem odpowiedzialność Skarbu Państwa. Warunkiem odpowiedzialności odszkodowawczej była wina umyślna albo niedbalstwo komornika, a zarazem niemożność zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego za pomocą środków procesowych przewidzianych w kodeksie.

Skargę konstytucyjną przeciwko tak restrykcyjnemu unormowaniu wniosła spółka akcyjna T. W tle skargi był przegrany przez skarżącą proces cywilny z jej powództwa przeciwko komornikowi przy jednym z sądów rejonowych o odszkodowanie pieniężne za szkodę wyrządzoną na skutek nieprawidłowo prowadzonej egzekucji z nieruchomości. Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo w całości, jednak Sąd Apelacyjny zmienił ten wyrok i powództwo oddalił. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu Sądu pierwszej instancji, że skarżąca spółka podjęła działania procesowe zmierzające do zapobieżenia szkodzie. Następnie Sąd Najwyższy oddalił kasację powódki.

W skardze konstytucyjnej zarzucono, że kwestionowany przepis, określając przesłanki odpowiedzialności komornika i Skarbu Państwa (jako dłużnika solidarnego) za wyrządzoną przez komornika szkodę – w postaci wymagania umyślności lub niedbalstwa w działaniu komornika oraz niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego w toku postępowania za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego – zawęża zakres odpowiedzialności odszkodowawczej niezgodnie art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Do zarzutu tego przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich, który zgłosił udział w postępowaniu w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o TK.

Na skutek omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą. Od tego momentu do następstw szkód wyrządzonych przez komorników zastosowanie ma reżim odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowany w kodeksie cywilnym.

Wyrok Trybunału w niniejszej sprawie stanowi kolejne – po wyrokach w sprawach [SK 18/00](#) i [K 20/02](#) – orzeczenie wydane na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., stanowiącego, *nota bene*, swego rodzaju nowość w polskim prawie konstytucyjnym.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji wynika, że każde bezprawne – a więc niekoniecznie zawinione przez funkcjonariusza – wyrządzenie szkody przez władzę publiczną rodzi prawo do odszkodowania. Tym samym ekonomiczne ryzyko błędów i pomyłek w działaniu władzy publicznej nie może spadać na poszkodowanych. W unormowaniu tym, wprowadzonym do polskiego porządku prawnego właśnie przez Konstytucję z 1997 r., znajduje wyraz nie tylko ochrona własności (rozumianej *sensu largo*), lecz także gwarancja, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych zdarzeń, w których istnieje obowiązek naprawienia szkody, co sprzyja urealnieniu konstytucyjnej zasady działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7). Tak więc omawiany art. 77 ust. 1 pełni dwie funkcje: z jednej strony jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego dla poszkodowanego, a z drugiej strony stanowi jedną z instytucjonalnych gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 7.
2. W art. 77 ust. 1 Konstytucji niepodobna upatrywać wyczerpującej i wystarczającej podstawy żądania pełnego naprawienia każdej szkody pozostającej w związku przyczynowym, choćby tylko odległym, z jakimkolwiek rodzajem nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej. Omawiany przepis Konstytucji ani nie precyzuje tego, jaka szkoda i w jakich granicach ma podlegać naprawieniu, ani nie określa, co decyduje o spełnieniu przesłanki bezprawności, ani też nie reguluje trybu, w jakim ma nastąpić realizacja prawa do odszkodowania. Kwestie te mogą, co do zasady, być regulowane w ustawach zwykłych.
3. Pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Pojęcia „organu państwa” i „organu władzy publicznej” nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy działalności. W konsekwencji art. 77 ust. 1 Konstytucji stosuje się także do sytuacji, gdy szkoda jest wyrządzona działaniem podmiotu wykonującego funkcje władcze, właściwe dla władzy publicznej, nawet gdy sam ten podmiot nie może być za taką władzę uznany (ujęcie funkcjonalne).

4. W świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji komornicy jako organy egzekucyjne, są szczególnego rodzaju organami państwowymi, organizacyjnie i funkcjonalnie powiązаны z władzą sądowniczą, ale nie wchodzącymi w jej skład. Okoliczność, że komornik prowadzi swoją działalność zawodową „na własny rachunek” (por. art. 3a ustawy o komornikach sądowych), jest wyrazem „prywatyzacji” finansowania działalności i wynagrodzenia komornika, nie zmienia natomiast zakwalifikowania komornika wykonującego czynności egzekucyjne jako funkcjonariusza publicznego, zobowiązanego do realizowania władztwa publicznego. Takie ujęcie lokuje wyrządzone przez niego szkody w zasięgu regulacji art. 77 ust. 1 Konstytucji.
5. Przepis art. 769 § 1 k.p.c. nie stracił mocy obowiązującej z chwilą wejście w życie art. 23 ww. ustawy o komornikach sądowych, który stanowi, że komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności (bez dalszych ograniczeń). Za taką wykładnią przemawia reguła „*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*”.
6. Przepis art. 769 § 2 k.p.c., według którego Skarb Państwa odpowiada solidarnie z komornikiem, jest w praktyce sądowej rozumiany w ten sposób, że do odpowiedzialności Skarbu Państwa również mają zastosowanie ograniczenia, które w § 1 tego samego artykułu przewidziane są *expressis verbis* dla „własnej” odpowiedzialności komornika. Tenże przepis uzależnia odpowiedzialność komornika od jego winy i od niemożności poszkodowanego zapobieżenia szkodzie za pomocą środków procesowych przewidzianych w kodeksie. Tak rozumiany art. 769 § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.
7. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji pośrednio wynika również negatywna ocena ograniczeń odpowiedzialności odszkodowawczej samego komornika, określonych w art. 769 § 1 k.p.c. Wylimitowanie bowiem jedynie omawianych ograniczeń odpowiedzialności Skarbu Państwa za komornika, bez wylimitowania tych samych ograniczeń w przypadku odpowiedzialności samego komornika, oznaczałoby, że ryzyko związane ze szkodami niezawinionymi przez komornika oraz ze szkodami, którym mógł zapobiec poszkodowany, ponosiłby wyłącznie Skarb Państwa. Tymczasem komornik, aczkolwiek wykonuje władztwo publiczne (por. tezę 4), od klasycznych funkcjonariuszy publicznych różni się tym, że czyni to w ramach kancelarii prowadzonej na własny rachunek. Lokalizacja ryzyka w ramach regulacji odpowiedzialności cywilnej powinna być oparta na racjonalnych zasadach, w tym na zasadzie „czyj zysk, tego ryzyko”. Zasada ta ma szczególne znaczenie wówczas, gdy – jak w rozpatrywanym przypadku – za tę samą szkodę odpowiadają dwa podmioty: jeden (komornik) jako sprawca bezpośredni, a drugi (Skarb Państwa) jako podmiot odpowiedzialny solidarnie ze sprawcą w celu ułatwienia poszkodowanemu dochodzenia odszkodowania. Utrzymanie ograniczeń odpowiedzialności komornika powodowałoby w praktyce, że Skarb Państwa, który naprawił szkodę wyrządzoną przez komornika, nie zawsze mógłby skierować roszczenie regresowe do komornika. O ile zatem zniesienie ograniczeń odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wystarczające z punktu widzenia pierwszej ze wskazanych w tezie 1 *in fine* funkcji art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo jednostki do naprawienia poniesionej szkody), o tyle wspomniana tam druga funkcja – instytucjonalnej gwarancji legalizmu w wykonywaniu władztwa publicznego – nie zostałaby zrealizowana. Regulacja, według której ryzyko naprawienia szkody wyrządzonej przez działającego na własny rachunek komornika – powstałej w wyniku niezgodnego z prawem prowadzenia egzekucji – w ostatecznym rozrachunku spadałoby na państwo jako takie, nie byłaby zgodna z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 77. 1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Ustawa o TK

Art. 51. 1. O wszczęciu postępowania [w trybie skargi konstytucyjnej] Trybunał informuje Rzecznika Praw Obywatelskich; art. 33 stosuje się odpowiednio.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich może, w terminie 60 dni od otrzymania informacji, zgłosić udział w postępowaniu.