

WYROK
z dnia 20 stycznia 2004 r.
Sygn. akt SK 26/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 20 stycznia 2004 r. skargi konstytucyjnej Spółki Akcyjnej TWIGGER o zbadanie zgodności:

art. 769 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 269 ze zm.) z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 769 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 269) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze Konstytucyjnej wniesionej 14 lutego 2003 r. zarzucono, że art. 769 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 73, poz. 296 ze zm.), dalej: „k.p.c.”, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżąca spółka wniosła pozew o zasądzenie od komornika Sądu Rejonowego w Katowicach kwoty 37.062,97 zł wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu, z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej na skutek nieprawidłowo prowadzonej przez pozwanego egzekucji z nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Granicznej 32. Jako podstawę prawną powództwa wskazała art. 769 k.p.c. Wyrokiem z 25 marca 1999 r.,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 stycznia 2004 r. w Dz. U. Nr 11, poz. 101.

sygn. akt II C 2913/99 Sąd Okręgowy w Katowicach uwzględnił powództwo w całości. Sąd Okręgowy przyjął, że działanie komornika nosiło cechy bezprawności, co przejawiało się w szczególności w prowadzeniu przez niego egzekucji przeciwko osobie niewymienionej w tytule wykonawczym. Sąd ten uznał również, że szkoda została wyrządzona umyślnie, a skarżąca spółka podjęła działania zmierzające do zapobieżenia szkodzie, ponieważ spółka zwracała się do prezesa sądu rejonowego sygnalizując nieprawidłowości prowadzonej egzekucji, co zostało określone w uzasadnieniu wyroku jako „skarga na czynności komornika”. Jako podstawę prawną wyroku Sąd Okręgowy w Katowicach przyjął art. 769 k.p.c.

Wyrokiem z 29 grudnia 1999 r., sygn. akt I A Ca 758/99 Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił wyrok Sądu Okręgowego i powództwo oddalił. Sąd Apelacyjny przyjął, że powodowa spółka nie wykazała związku przyczynowego między zdarzeniem w postaci bezprawnego działania komornika (wszczęcie egzekucji przeciw osobie nie wymienionej w tytule wykonawczym) a szkodą polegającą na zaciągnięciu przez skarżącego kosztownego kredytu, co było konsekwencją niemożności uzyskania zapłaty za zbyty przez skarżącego osobie trzeciej udział w użytkowaniu wieczystym. Zapłata ta miała bowiem nastąpić po wykreśleniu z księgi wieczystej wpisu o bezpodstawnie wszczętej egzekucji. Jednak przede wszystkim Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu Sądu Okręgowego w kwestii podjęcia przez skarżącą spółkę działań zmierzających do zapobieżenia szkodzie, za pomocą środków przewidzianych w k.p.c. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu kasacji skarżącej spółki wyrokiem z 15 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1347/00 kasację oddalił. Sąd Najwyższy, tak jak Sąd Apelacyjny, przyjął, że skarżąca spółka nie podjęła wymaganych przez art. 769 § 1 k.p.c. działań, zmierzających do zapobieżenia szkodzie. W szczególności nie wystąpiła z powództwem przeciwegzekucyjnym, nie wносиła o umorzenie postępowania, ani nie składała – w ścisłym słowa znaczeniu – skargi na czynności komornika (sygnalizowała tylko nieprawidłowość prowadzonej egzekucji prezesowi sądu rejonowego).

Skarżąca spółka zarzut niezgodności art. 769 k.p.c. z art. 71 ust. 1 Konstytucji uzasadnia:

– niedopuszczalnym ograniczeniem możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez komornika argumentując, że zakwestionowany przepis określając przesłanki odpowiedzialności komornika i Skarbu Państwa jako dłużnika solidarnego, za wyrządzoną przez niego szkodę, w postaci wymagania umyślności lub niedbalstwa w działaniu komornika oraz niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego w toku postępowania za pomocą środków przewidzianych w k.p.c., zawęża zakres odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, zgodnie z art. 417 k.c. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza publicznego i nie ma znaczenia, czy jego działanie było zawinione czy nie. Istotne jest powstanie szkody. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym. Zgodnie z art. 421 k.c. dla ustalenia odpowiedzialności komornika sądowego nie stosuje się art. 417 k.c., tylko art. 769 k.p.c. Takie rozbieżne uregulowanie kwestii odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za szkody wyrządzone ich działaniem jest nieuzasadnione – ustawodawca w różny sposób traktuje poszkodowanych w wyniku niezgodnego z prawem działania komorników oraz poszkodowanych przez niezgodne z prawem działania innych funkcjonariuszy władzy publicznej. Określenie „niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej” zawarte w art. 77 ust. 1 Konstytucji, powodujące szkodę, nie może być ograniczane tylko do działań umyślnych lub niedbalstwa. Ogranicza ono bowiem możliwość dochodzenia naprawienia całej szkody jaką poniósł poszkodowany w związku z wadliwym

wykonywaniem czynności przez komornika, który jest organem władzy państwowej.

Obecnie obowiązujący art. 769 k.p.c. skutkuje tym, że i komornik, i Skarb Państwa jako dłużnik solidarny, nie odpowiadają za wyrządzoną szkodę powstałą na skutek wadliwie wykonywanych czynności, gdy wina komornika nie mieści się w pojęciu zdefiniowanym w art. 9 kodeksu karnego jako umyślność lub niedbalstwo,

– ograniczeniem możliwości dochodzenia odszkodowania przez poszkodowanego od sprawcy szkody, tj. komornika, do sytuacji, kiedy poszkodowany nie mógł w toku postępowania zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w k.p.c. Zdaniem skarżącej nakładanie na poszkodowanego obowiązku zapobiegania powstaniu szkody jest niezgodne z Konstytucją. Skarga kwestionuje jako niezrozumiałe działanie ustawodawcy, który wprowadzając obowiązek zapobiegania powstaniu szkody, ograniczył środki do jej zapobieżenia do środków przewidzianych w k.p.c., uniemożliwiając podejmowanie kroków zmierzających do zapobieżenia powstaniu szkody w drodze innych procedur, w tym wykorzystania administracyjnego nadzoru sądu nad komornikiem. Skarżąca, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz doktrynę podkreśliła, że wymagania zapobieżenia szkodzie nie obowiązują w sytuacji, gdy wniesienie przez poszkodowanego środka przewidzianego w k.p.c. nie mogłoby zapobiec szkodzie, i że istnieje także tendencja do uznania za odpowiadające wymaganiom art. 769 k.p.c. środków administracyjnego nadzoru sądu nad komornikiem.

Konkludując skarżąca stwierdza, że ograniczenie odpowiedzialności komorników i Skarbu Państwa przewidziane w art. 769 k.p.c. w stosunku do treści art. 77 ust. 1 Konstytucji, narusza także zasadę demokratycznego państwa prawnego zawartą w art. 2 Konstytucji.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, dalej: „Rzecznik” lub „RPO”, zgłaszając swój udział w postępowaniu w trybie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przedstawił stanowisko na piśmie, że art. 769 k.p.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik dokonał analizy usytuowania przepisu art. 769 k.p.c. na tle ogólnych zasad rządzących odpowiedzialnością Skarbu Państwa za funkcjonariuszy państwowych, przewidzianych w art. 417 i następnym kodeksu cywilnego. Stosownie do art. 421 kodeksu cywilnego przepis art. 769 k.p.c. stanowi *lex specialis* wobec przewidzianych przez kodeks cywilny zasad tej odpowiedzialności. Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.), dalej: „ustawa o komornikach”, powstały wątpliwości do stosunku art. 23 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym „komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności”, do art. 769 k.p.c. W tej kwestii ścierały się dwa stanowiska: pierwsze, że art. 23 ust. 1 ustawy o komornikach, jako przepis późniejszy uchyla art. 769 k.p.c. – *lex posterior derogat legi priori*, oraz drugie, że jest to przepis o charakterze tak ogólnym, że nie uchyla – jako szczególnego – przepisowi art. 769 k.p.c. – *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Część doktryny i orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjęły drugi ze wskazanych wariantów interpretacyjnych. W konsekwencji przy rozdzieleniu zakresów obu przepisów proponuje się uznanie, że jeśli komornik nie działa jako organ egzekucyjny, to jego odpowiedzialność kształtować się będzie na zasadach określanych w art. 23 ustawy o komornikach, natomiast w wypadku szkód wyrządzonych przy egzekucji – podstawę odpowiedzialności miałby stanowić art. 769 k.p.c.

Następnie Rzecznik, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 256) przedstawił wykładnię art.

77 ust. 1 Konstytucji, w szczególności określił konstytucyjne pojęcia: szkody, władzy publicznej i organu władzy publicznej, działanie i działanie niezgodne z prawem.

Rzecznik stwierdził, że komornik jest organem władzy publicznej a jego podstawowym zadaniem jest wykonywanie orzeczeń sądowych i innych tytułów egzekucyjnych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz dokonywanie zabezpieczenia tych roszczeń. Egzekucja sądowa w sprawach cywilnych jest aktem władzy publicznej, ściśle powiązany z prawem do sądu, a ściślej, z prawem do realizacji wyroku sądowego. Komornikowi w zakresie czynności egzekucyjnych przysługują uprawnienia do władczego kształtowania sytuacji innych podmiotów. Jego działalność mieści się w sferze działania Państwa określanej jako *imperium*.

Przechodząc do oceny zgodności art. 769 k.p.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzecznik stwierdził, że art. 769 k.p.c. wprowadził dodatkową, nieprzewidzianą przez art. 77 ust. 1 Konstytucji, przesłankę odpowiedzialności w postaci zawinienia.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i nie ma znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji usytuowany jest w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy, prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw.

Zdaniem RPO art. 769 k.p.c., poprzez wprowadzenie dodatkowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci wykazania niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego w toku postępowania za pomocą środków przewidzianych w k.p.c., zawęża w sposób istotny odpowiedzialność organów władzy publicznej w porównaniu do wzorca tej odpowiedzialności wywiedzianego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zawężenie to jest nie do pogodzenia z gwarancyjnym charakterem przepisu konstytucyjnego. W świetle tego przepisu Konstytucji ustawodawca może wprowadzać surowsze od ogólnych zasady odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej, nie może natomiast odpowiedzialności tych organów uzależniać od dodatkowych przesłanek zwłaszcza, jeżeli przesłanki te są odejściem – na niekorzyść poszkodowanego – od ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej.

3. Do zarzutów podniesionych w skardze i stanowiska Rzecznika, pismem z 3 września 2003 r. ustosunkował się Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiając stanowisko, że zarzuty skarżących należy uznać za zasadne. W uzasadnieniu swojego stanowiska przytoczył argumenty jak skarżąca spółka i RPO.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 10 września 2003 r. przedstawił stanowisko, że: przepis art. 769 k.p.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Argumenty niekonstytucyjności art. 769 k.p.c. przedstawione przez Prokuratora Generalnego są zbieżne z argumentacją Rzecznika przedstawioną w piśmie z 16 czerwca 2003 r.

Prokurator Generalny rozważył skutki ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego powstałaby luka prawna w zakresie odpowiedzialności komornika (i solidarnie Skarbu Państwa) za szkody wyrządzone przez jego działania jako organu egzekucyjnego. Nawet gdyby uznać, że w takiej sytuacji, do odpowiedzialności komornika, także jako organu egzekucyjnego stosuje się przepis ogólny art. 23 ustawy o komornikach, to brak będzie podstawy prawnej do solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa. Tego rodzaju zmiana po stronie podmiotów

odpowiedzialnych za szkodę powinna wynikać z woli ustawodawcy, zwłaszcza w sytuacji gdy przyczyny stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu nie dotyczą określenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za szkodę.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 769 k.p.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wniósł o rozważenie potrzeby odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania: skarżącego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego i Sejmu podtrzymali stanowiska i argumentacje wyrażone uprzednio w pismach procesowych.

Przedstawiciel skarżącego odniósł się do sugestii zawartej w pisemnym stanowisku Prokuratora Generalnego, że – gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność art. 769 k.p.c., to powstanie luka prawna w zakresie odpowiedzialności komornika – stwierdzając, iż luka prawna nie powstanie, bowiem podstawę odpowiedzialności komornika będą stanowiły art. 23 ustawy o komornikach i przepisy Kodeksu cywilnego.

Odpowiadając na pytanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego przedstawiciel skarżącego stwierdził, że specyfika odpowiedzialności komornika, w porównaniu z innymi podmiotami, działającymi jako funkcjonariusze władzy publicznej, polega na tym, że komornik prowadzi kancelarię na własny rachunek.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Problem konstytucyjny pojawiający się w sprawie

Artykuł 769 § 1 k.p.c. regulujący odpowiedzialność odszkodowawczą za uszczerbki wyrządzone przez komornika wymaga spełnienia dwóch przesłanek. Są to: wina komornika, będącego bezpośrednim sprawcą szkody („komornik obowiązany jest do naprawienia szkód, wyrządzonych umyślnie lub przez niedbalstwo”) oraz dopełnienie aktów staranności w zakresie zapobieżenia szkodzie ze strony poszkodowanego („jeżeli poszkodowany nie mógł w toku postępowania zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie niniejszym”, a więc przesłanka aktywnej postawy przy zapobieganiu szkodzie). Na wstępie wypada stwierdzić, że nieprawidłowe jest stanowisko skargi, jakoby przesłankę winy należało wiązać i oceniać poprzez pryzmat art. 9 k.k. Na tle zakwestionowanego przepisu chodzi bowiem o winę w takiej postaci, o jakiej decyduje o niej prawo cywilne dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej.

Skarga zarzuca sprzeczność art. 769 k.p.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji uznając, iż odpowiedzialność komornika (który wykonuje funkcje władzy publicznej w zakresie przymusowej realizacji orzeczeń sądowych) powinna opierać się tylko na przesłance bezprawności zachowania. Tylko bowiem o tej przesłance jest mowa w powołanym przepisie Konstytucji. Sprzeczne z Konstytucją (art. 77 ust. 1) w art. 769 k.p.c. ma być zatem – po pierwsze – związanie odpowiedzialności komornika z przesłanką winy i – po drugie – wprowadzenia obowiązku zapobieżenia szkodzie „w toku postępowania”.

2. Przesłanki skargi konstytucyjnej

2.1. Skarga konstytucyjna, aby mogła stać się podstawą kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, wymaga wykazania, że:

- w sprawie doszło do naruszenia prawa konstytucyjnego (o tej kwestii niżej, pkt 3);
- naruszenie to ma źródło w przepisie prawa który stał się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, przy czym zarzut niekonstytucyjności ma dotyczyć tego właśnie przepisu (por. pkt 2.2. i nast.).

2.2. W niniejszej sprawie, wobec oddalenia kasacji przez SN – V CKN 1347/00, 15 listopada 2002 r., utrzymało się orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 grudnia 1999 r., I Aca 758/99, którego podstawą prawną był art. 769 k.p.c., zaskarżony w niniejszej sprawie. W wyniku tego orzeczenia oddalono powództwo odszkodowawcze przeciw komornikowi, który kierując egzekucją przeciw skarżącemu (jakkolwiek nie był on wymieniony w tytule egzekucyjnym) doprowadził do sytuacji, że skarżący nie mógł skutecznie uzyskać zapłaty za sprzedany (a bezpodstawnie zajęty przez komornika) udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości. W umowie sprzedaży bowiem zastrzeżono, że zapłata nastąpi dopiero po wykreśleniu w księdze wieczystej wpisu o egzekucji prowadzonej wobec skarżącego, którego nie dotyczył tytuł egzekucyjny. Załatwienie tej sprawy – wykreślenia wpisu o egzekucji prowadzonej wobec dłużnika, na którego nie opiewał tytuł egzekucyjny – trwało od lipca 1993 r. do kwietnia 1995 r. To spowodowało, że skarżący – nie uzyskując zapłaty za dokonaną sprzedaż – musiał zaciągnąć kosztowny kredyt na pokrycie niezbędnych wydatków. Sądy orzekające uznały, że po stronie komornika zachodziła wina, a więc stwierdziły istnienie pierwszej przesłanki odpowiedzialności z art. 769 k.p.c. i tym samym przesądziły także o bezprawności działania komornika. O oddaleniu powództwa zadecydował natomiast pogląd Sądu Apelacyjnego (zaaprobowany w postępowaniu kasacyjnym), że w sprawie brak drugiej przesłanki zastosowania art. 769 k.p.c. Sąd Apelacyjny bowiem odmówił w tym zakresie skuteczności prawnej działaniom polegającym na staraniach o uruchomienie środków nadzoru administracyjnego nad komornikiem (art. 679 § 1 *in fine* k.p.c.). Uznano natomiast (Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższy), że skarżący jako nie dłużnik powinien był wnieść o umorzenie postępowania egzekucyjnego (art. 825 pkt 3 k.p.c.) albo powinien był wystąpić z formalną skargą na czynności komornika (art. 767 § 1 k.p.c.), czego nie uczynił. Tym samym Sąd Apelacyjny i Sąd Najwyższy zakwestionowały pogląd sądu I instancji, uznający, że korespondencja z prezesem sądu rejonowego, do którego zwracał się skarżący protestując przeciw prowadzeniu wobec niego egzekucji, może być uznana za spełnienie drugiej przesłanki z art. 769 § 1 k.p.c. Sądy uznały zatem, że starania skarżącego o uruchomieniu nadzoru nad komornikiem (bez wytaczania stosownego powództwa przeciwegzekucyjnego i bez formalnie wniesionej skargi na czynności komornika) nie wystarczają do wypełnienia drugiej z przesłanek art. 769 k.p.c. Podstawą wyroku oddalającego powództwo był właśnie ten ostatni przepis, zaskarżony w niniejszej sprawie. W tej sytuacji można twierdzić, że gdyby utrzymał się zarzut niekonstytucyjności całego art. 769 k.p.c. (co wiązało by się z zakwestionowaniem konstytucyjności obu przesłanek ograniczających odpowiedzialność komornika, poza bezprawnością jego zachowania) wówczas w sprawie nie mógłby zapaść podobny wyrok. Wtedy bowiem rozważania sądu nad podjęciem (czy brakiem podjęcia) skutecznych środków zapobiegających szkodzie (to jest działaniom egzekucyjnym komornika) w ogóle nie byłyby podjęte przez sądy orzekające.

2.3. Dlatego też na tle konkretnego stanu faktycznego zrealizowały się wymagane przez art. 79 Konstytucji przesłanki skargi konstytucyjnej. Niezależnie bowiem od tego,

czy sąd orzekający prawidłowo czy nieprawidłowo zastosował w sprawie prawo (sposób rozumienia drugiej przesłanki odpowiedzialności z art. 769 § 1 k.p.c., którą można ujmować wąsko, nieprzychylnie dla odpowiedzialności, jako konieczność wniesienia formalnego powództwa przeciwegzekucyjnego albo szerzej, przychylniej dla odpowiedzialności, jako obejmującej skorzystanie także ze środków nadzoru nad komornikiem np. tak w orzeczeniu SN II CKN 61/96, 17 stycznia 1997 r., OSNCP 5/1997, poz. 64), należy podzielić stanowisko skargi, iż brak przepisu o treści takiej, jaką ma art. 769 k.p.c. (a więc założenie, że przepis taki powinien być wyeliminowany jako niekonstytucyjny) zawsze doprowadziłoby do innego rozstrzygnięcia, niż oddalenie powództwa. Z tej więc przyczyny nawet istniejące, realne błędy stosowania prawa w konkretnej sprawie – nie mogą być traktowane jako przesłanka negatywna skargi konstytucyjnej (trzeba bowiem pamiętać, że art. 79 Konstytucji ogranicza skargę konstytucyjną do skargi „na przepis”, wyłączając dopuszczalność skargi „na stosowanie prawa”). Zarzucana niekonstytucyjność wiąże się bowiem nie ze stosowaniem prawa, lecz z samą treścią zaskarżonego przepisu. Jego istnienie w wersji zakwestionowanej zmuszało bowiem sąd do analizy istnienia przesłanek wyłączających skuteczność roszczenia opartego o art. 769 k.p.c.; zaś wynik tej analizy doprowadził do oddalenia powództwa, z uwagi na brak jednej z przesłanek. Ewentualne błędy subsumpcji i oceny, jakie zdarzyły się przy tej analizie, nie miałyby zaś miejsca, gdyby istnienie przesłanek ograniczających okazało się niekonstytucyjne.

2.4. Skarga akcentuje przede wszystkim niekonstytucyjność regulacji odpowiedzialności komornika w k.p.c. na skutek istnienia drugiej przesłanki odpowiedzialności (powinność zapobieżenia szkodzie). Wiąże się to z okolicznościami konkretnej sprawy. Sądy obu instancji orzekających merytorycznie uznały bowiem istnienie winy komornika. Tak więc nie ta okoliczność ważyła na oddaleniu powództwa. Konkretny spór został rozstrzygnięty negatywnie dla skarżącego z uwagi na ocenę (dokonały jej: Sąd Apelacyjny oddalając roszczenie i Sąd Najwyższy oddalając kasację), że w sprawie nie doszło do zrealizowania drugiej przesłanki wymaganej przez art. 769 k.p.c. (działanie poszkodowanego w celu zapobieżenia szkodzie).

2.5. Zarówno skarga, jak i wszyscy uczestnicy postępowania (Prokurator Generalny, Sejm, Rzecznik Praw Obywatelskich, który przyłączył się do sprawy) dzieląc wywód skargi, wypowiedzieli się za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu. Ich argumentacja bierze za punkt wyjścia rozumowanie zapożyczone z rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy SK 18/00 z 4 grudnia 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 256. W sprawie tej Trybunał uznał niekonstytucyjność art. 418 k.c. z uwagi na niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji (ponieważ zaskarżony przepis wymagał przesłanki winy, nie wymienionej w art. 77 ust. 1 Konstytucji). Uznał także, że art. 417 k.c. jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji w formule, w jakiej ten przepis także nie odwołuje się do przesłanki winy. To rozumowanie Trybunału posłużyło wnioskodawcy oraz uczestnikom postępowania jako argument, iż:

- powołanie się przez art. 769 k.p.c. na przesłankę winy jest oczywiście niekonstytucyjne jako werbalnie sprzeczne z tym, o czym orzeczono w sprawie SK 18/00, wykluczając przesłankę winy przy normowaniu odpowiedzialności władzy publicznej;
- wnioskiem dającym się wyciągnąć z rozstrzygnięcia sprawy SK 18/00 jest, że żaden wypadek wyrządzenia szkody przez władzę publiczną nie powinien ograniczać możliwości reparacyjnych poszkodowanych poprzez wprowadzanie dodatkowych przesłanek poza wymienioną w art. 77 Konstytucji bezprawnością.

2.6. Skarga uważa komornika za organ władzy publicznej (podobnie stanowisko RPO, mocno uwypuklając tę kwestię). Tym sposobem skarga (i stanowiska innych uczestników postępowania) uznaje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji bezpośrednio obejmuje sobą także komornika i że ten właśnie przepis, i jego przesłanki, jest miarodajny dla określenia odpowiedzialności tego podmiotu. Jako argument dodatkowy wskazano, iż „art. 23 ustawy o komornikach przewiduje, iż komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności”. Ten zaś przepis nie przewiduje żadnych okoliczności ani przesłanek egzonerujących, a zatem, zgodnie z brzmieniem skargi, jako późniejszy i zgodny z ujęciem Konstytucji (art. 77 ust. 1) powinien wyłączać art. 769 k.p.c.

3. Naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącego w postaci braku uzyskania odszkodowania za wykonywanie władzy publicznej

3.1. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Skarżący zarzuca sprzeczność zakwestionowanego art. 769 § 1 k.p.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Należy zgodzić się z poglądem skargi, iż cytowany przepis Konstytucji statuuje na szczeblu konstytucyjnym prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Niezależnie od podniesienia i rozstrzygnięcia tej kwestii w orzeczeniu SK 18/00, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76, wypowiedział się wyraźnie w kwestii znaczenia art. 77 ust. 1 jako źródła uprawnienia konstytucyjnego. Wskazano tam w szczególności, że już w toku prac nad przygotowaniem Konstytucji dostrzegano, że pojawia się tu konstytucjonalizacja zasady, iż wyrządzenie szkody bezprawnym działaniem władzy publicznej – daje prawo do odszkodowania. Przesłanki, zakres, mechanizm naprawienia szkody, jej obliczenia, sposób naprawienia itd., a także typizacja wypadków źródła wyrządzenia szkody (określenie poszczególnych stanów faktycznych jako zdarzeń prawnych miarodajnych w tym zakresie) byłyby w tej sytuacji oddane regulacji ustawodawcy zwykłego. Przy tym ujęciu nie byłoby wykluczone różnicowanie w ustawodawstwie zwykłym tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody. Także dywersyfikacja czy typizacja wypadków odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawność zachowań władzy publicznej – byłaby oddana ustawodawcy zwykłemu (por. J. Gwiżdż, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, t. X, s. 175). Drugie ujęcie widziało w regulacji obecnie zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji przeniesienie na szczebel Konstytucji istniejącego dotychczas modelu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną tak, jak tę odpowiedzialność uregulowano w k.c. (tak zwłaszcza wypowiedzi P. Andrzejewskiego, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, t. XXIII, s. 111 i XLIII, s. 58.). Art. 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza więc li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną, iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda (w jakich granicach) ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie mogą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc jednak w art. 77 ust. 1 Konstytucji upatrywać generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, pozostającą nawet w odległym

związku kauzalnym, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej. Gdyby tak było, stawałaby się zbędna dalsza regulacja tych kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZO 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego są zbieżne. Trybunał stwierdza także, że zasada art. 7 Konstytucji („organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) nie rodzi po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego „do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem” (byłoby to nierealne, ponieważ musi istnieć zawsze margines ryzyka błędów, pomyłek). Jednakże pojawienie się w Konstytucji także art. 77 ust. 1 wprowadziło jednocześnie gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony własności (rozumianej *sensu largo*), ale także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. Ujęcie takie odpowiada tendencjom współczesnego rozwoju konstytucjonalizmu i prawa publicznego. Współcześnie bowiem zwiększa się zakres ryzyka związanego z funkcjonowaniem władzy publicznej. Wiąże się to m.in. z większą złożonością materii, w którą wkracza władza publiczna, skomplikowaniem prawa (choćby przez pojawienie się prawa europejskiego). Jednocześnie rosną aspiracje jednostek i ich oczekiwania wobec władzy publicznej co do bezpieczeństwa ekonomicznego (choćby z uwagi na instytucję praw człowieka). Art. 77 Konstytucji pełni zatem dwie funkcje: przewiduje prawo podmiotowe do reparacji szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem władzy publicznej i zarazem stanowi gwarancję wobec art. 7 Konstytucji.

3.2. Niniejsza sprawa toczy się w trybie kontroli uruchomionej przez skargę konstytucyjną. Wymaga zatem wykazania, że na tle sprawy doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego. Wskazanie w skardze jako wzorzec kontroli na art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza jednocześnie wykazanie – z uwagi na treść i wyżej przedstawione funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji, że w sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego: jest to prawo do uzyskania odszkodowania za niezgodną z prawem realizację funkcji publicznych, jakim jest komornicza egzekucja należności.

4. Charakter działań komornika

4.1. Zarówno skarga, jak i stanowiska uczestników postępowania przyjmują, iż do komornika i oceny szkód przez niego wyrządzonych stosuje się bezpośrednio art. 77 ust. 1 Konstytucji z tej przyczyny, że komornik jest władzą publiczną, a w sprawie SK 18/00 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, iż cytowany przepis Konstytucji odnosi się do wszelkich szkód wyrządzonych przez bezprawne działania takiej władzy. W związku z tym należy poddać analizie status komornika i charakter jego działań.

4.2. Zgodnie z art. 758 k.p.c. komornik jest szczególnego rodzaju organem państwowym (organ egzekucyjny – por. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 74). Komornik jest monokratycznym organem,

wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i 765 k.p.c.). Komornik został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej. Zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 ustawy o komornikach sądowych podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie wyodrębnioną postacią władzy publicznej. Komornicy działają przy sądach rejonowych, nie wchodząc jednak w ich strukturę. Nie są też organem władzy sądowniczej (z uwagi na odmienną funkcję, nie polegającą na wymierzaniu sprawiedliwości – art. 175 ust. 1 Konstytucji). Komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach. Komornik jest podległy sądowi (podlega ustawie i orzeczeniom sądu – art. 3 ustawy o komornikach). Natomiast prezes właściwego sądu rejonowego nadzoruje (nie tylko kontroluje) jego działalność. Komorników powołuje organ państwowy, tj. Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach). Ponadto symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach). Komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy z komornikiem stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny. Z tego, że świadczenia egzekwowane przez komornika mają charakter cywilnoprawny, nie wynika, że także sama egzekucja tych świadczeń ma taki sam charakter. Wierzyciela i komornika nie łączy cywilnoprawny stosunek zlecenia. Z uwagi bowiem na zasadę państwa prawa, przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, którym zleca on wykonanie wyroku. We współczesnym państwie przyjmuje się założenie, iż stosowanie środków przymusu jest monopolem państwa. Egzekucja wyroków sądowych odbywa się więc w ramach kompetencji przyznanych egzekutorowi przez ustawę, nie zaś na zlecenie wierzyciela. Komornik działa w interesie wierzyciela, jednakże dlatego tylko, że tej osobie sąd w egzekwowanym orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną. Komornik jest więc powołany do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Posiada – w ramach wykonywanych zadań i pełnionej funkcji – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. W celu wykonywania swych zadań komornik dysponuje zespołem środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej. Funkcjonowanie urzędu komornika opiera się na oczywistym założeniu, że nie wszyscy dłużnicy spełnią dobrowolnie i we właściwym czasie obowiązki ustalone w wyroku sądowym. Dlatego konieczne jest stworzenie instytucji dysponującej środkami przymusu w celu zapewnienia posłuszeństwa orzeczeniom sądów. Z zasady państwa prawa (a nawet z pewnej niepisanej zasady przyjętej we współczesnych państwach cywilizowanych) wynika, że przymusu tego nie mogą stosować sami wierzyciele, lecz tylko instytucja władzy publicznej. Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Osoba pełniąca funkcje komornika jest funkcjonariuszem publicznym, co oznacza szczególną prawnokarną ochronę (art. 222 § 1 i nast. k.k.), ale jednocześnie szczególną odpowiedzialność (art. 231 k.k.). Co bardzo istotne, komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach), choć nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Formuła „wykonywanie czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek” winna być rozumiana zgodnie z duchem reformy wprowadzonej przez ustawę nowelizującą z 2001 r. jako wyraz „prywatyzacji” zawodu komornika. „Prywatyzacja” ta dotyczy finansowania działalności komornika i, co za tym idzie, jego wynagradzania. Zmiany w

zakresie kosztów egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników, a także tło nowelizacji ustawy o komornikach z 2001 r. zostały szeroko omówione w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

4.3. Pytanie, które wymaga odpowiedzi w świetle podanych wyżej niespornych faktów, brzmi: czy pojęcie „władzy publicznej” o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje sobą komornika, zgodnie z charakterystyką statusu który wyżej przedstawiono.

4.4. O statusie prawnym przesądza regulacja prawna – jeżeli reguluje ona ów status w sposób wyraźny. Jest poza sporem, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym, ponieważ tak kwestię tę uregulowano w art. 1 ustawy o komornikach. Dlatego też zdezaktualizowały się kontrowersje co do tego, czy komornik jest czy nie jest funkcjonariuszem (jako alternatywa pojawiało się odwołanie do pojęcia osoby zaufania publicznego – por. Sprawozdanie stenograficzne ze 106 posiedzenia Sejmu RP II kadencji z 8 maja 1997, s. 221, 223). Jest niewątpliwe, że funkcje wykonywane przez komornika są funkcjami władczymi, a on sam – funkcjonariuszem publicznym, ponieważ tak określa go ustawa o komornikach. Komornik nie jest ani organem wymiaru sprawiedliwości, ani nie jest elementem struktury którejkolwiek z władz konstytucyjnych. O tym, czy w tej sytuacji komornika można uznać za „władzę publiczną” – w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji winna przesądzać wykładnia tego właśnie przepisu Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jej dokonał w sprawie SK 18/00: „Pojęcie <władzy publicznej> w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że 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”. Trafny pogląd wyrażony w sprawie SK 18/00 prowadzi zatem do wniosku, że art. 77 ust. 1 Konstytucji – jako przewidujący prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działania władzy publicznej – 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. To funkcjonalne ujęcie obejmuje więc także komornika wykonującego powierzone mu przez ustawę zadania przymusowej realizacji orzeczeń sądowych. Jednakże pogląd ten nie musi prowadzić automatycznie do wniosku o niekonstytucyjności art. 769 § 1 k.p.c. Pogląd ten oznaczać może bowiem tylko, że bezprawne wyrządzenie szkody przez komornika spowoduje uruchomienie mechanizmu nakazującego państwu naprawienie tej szkody tak, jak ma to miejsce w innych wypadkach uszczerbków spowodowanych działaniem władzy publicznej. Przenosząc tę myśl na okoliczności konkretnej sprawy, która legła u podstaw rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że skoro w sprawie jest niewątpliwe istnienie bezprawności zachowania komornika (co wynika z faktu, że po jego stronie sądy orzekające dopatrzyły się winy, implikującej zarazem bezprawność działania), to w tej sytuacji już zrealizowały się przesłanki wymagane przez art. 77 ust. 1 Konstytucji, aby uruchomić mechanizm odszkodowawczy prowadzący do odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone bezprawnym działaniem władzy publicznej. Sprawą otwartą jest

jednak, czy mechanizm prowadzący do remuneracji powinien się być opierać na wykorzystaniu art. 769 k.p.c.

4.5. O ile było by nawet uznane za niewątpliwe, że działania komornika są funkcjami władzy publicznej, a za działania władzy publicznej (bezprawne, wyrządzające szkodę) powinno odpowiadać państwo, o tyle z przyjęcia tych założeń nie musi bezwzględnie wynikać, że sam komornik powinien być uznany za władzę publiczną, ani to, że realizacja odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przez komornika musi odbywać się poprzez uruchomienie własnej (osobistej) odpowiedzialności komornika. Co się tyczy pierwszej kwestii, to wątpliwości przeciw uznaniu komornika jako takiego za władzę publiczną, może budzić działanie komornika na własny rachunek. Nie jest to bowiem cecha charakteryzująca samą władzę publiczną lub organ władzy publicznej. Natomiast cecha taka może występować w wypadku funkcjonariusza realizującego władztwo publiczne. Co się zaś tyczy mechanizmu odszkodowawczego w wypadku szkód wyrządzonych przez komornika (który to mechanizm obejmuje zarazem odpowiedzialność samego komornika i odpowiedzialność za komornika oraz zasady tych odpowiedzialności) należy zauważyć, że niezależnie od zmian w samej treści przepisów art. 417 i 421 k.c. oraz art. 769 k.p.c., ich wzajemna relacja doznała zasadniczej zmiany wskutek pojawienia się art. 77 ust. 1 w Konstytucji z 1997 r.

5. Odpowiedzialność normowana w art. 769 k.p.c. w okresie przed konstytucjonalizacją w art. 77 ust. 1 odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawnie przez władzę publiczną i ta sama odpowiedzialność po wejściu w życie Konstytucji

5.1. Do momentu wejścia w życie Konstytucji z jej art. 77 ust. 1 solidarność (o jakiej mowa w niezaskarżonym w niniejszej sprawie art. 769 § 2 k.p.c.) spinała odpowiedzialność własną komornika, przewidzianą w § 1 tegoż przepisu i odpowiedzialność Skarbu Państwa. Nie była to przy tym odpowiedzialność Skarbu Państwa „za funkcjonariusza” w rozumieniu art. 417 k.c. Zgodnie bowiem z art. 421 k.c. w sytuacji, gdy przepisy szczególne regulowały odpowiedzialność odszkodowawczą za zdarzenia objęte hipotezami art. 417-420 k.c., stosowanie reżimu ogólnego odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy (cytowane przepisy k.c.) było wyłączone, zaś remuneracja następowała wedle reżimu prawnego uregulowanego w przepisach szczególnych (tu: art. 769 k.p.c.). Dlatego w okresie po 16 października 1997 r. reżimu ogólnego k.c. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za funkcjonariuszy nie stosowało się do odpowiedzialności komornika. Ponieważ jednak art. 769 § 2 k.p.c. wprowadzał solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa z komornikiem, fakt ten powodował, że zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa i przesłanki jego odpowiedzialności były kształtowane przez sam art. 769 § 1 k.p.c. Paragraf drugi tego przepisu, mówiąc o solidarności, decydował o swoistym „przystąpieniu” Skarbu Państwa do ukształtowanej przez § 1 odpowiedzialności komornika (por. K. Lubiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika jako organu egzekucyjnego a odpowiedzialność materialna komornika jako pracownika państwowego*, „Problemy” 13/1995 r.: „odpowiedzialność zaś Skarbu Państwa z art. 769 k.p.c. nie jest odpowiedzialnością za komornika, ale odpowiedzialnością z komornikiem lub obok komornika”). W tym samym kierunku szło orzecznictwo sądowe, inspirowane uchwałą połączonych izb Sądu Najwyższego: Cywilnej i Administracyjnej z 12 kwietnia 1989 r., III CZP 49/88, OSNCP 1989, poz. 128, gdzie trafnie przyjęto, że art. 769 k.p.c. stanowi samodzielną, pełną i niezależną od przepisów k.c. podstawę solidarnej odpowiedzialności komornika i Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną w toku egzekucji (oraz innych

czynności, w których odpowiednio stosuje się przepisy k.p.c., włącznie z art. 769. por.; W. Broniewicz, *W kwestii odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez komornika*, [w:] *Studia z prawa cywilnego*, Warszawa-Lódź 1983, s. 98; J. Jankowski, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 1998, t. II, s. 811.). Takie ujęcie oznaczało, że w odpowiedzialności obu podmiotów (odpowiedzialność samego komornika, odpowiedzialność Skarbu Państwa z § 2 art. 769 k.p.c.) chodziło o solidarną odpowiedzialność dwóch podmiotów odpowiedzialnych na zasadzie winy, na identycznych przesłankach, i gdzie reżim prawny tej odpowiedzialności był określony w ustawie zwykłej, tj. w k.p.c., w art. 769. Ten ostatni przepis (i przesłanki w nim wyrażone) kształtował zakres odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez komornika, niezależnie od tego, czy chodziło o odpowiedzialność samego komornika, czy o odpowiedzialność drugiego z dłużników solidarnych, tj. Skarbu Państwa, odpowiadającego za komornika. Nie było wówczas żadnych przeszkód konstytucyjnych, aby przesłanki wskazane w § 1 art. 769 k.p.c. uznawać za nadające się do tego, aby kształtowały odpowiedzialność Skarbu Państwa, powstającą poprzez statuowanie solidarności z odpowiedzialnością samego komornika. Ten zabieg myślowy ułatwiała okoliczność, że „własna”, generalna odpowiedzialność Skarbu Państwa, regulowana w art. 417 k.c. przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. także (podobnie jak i art. 769 § 1 k.p.c.) wymagała przesłanki winy funkcjonariusza, za którego odpowiadał Skarb Państwa oraz uznawała za prawnie relewantne przyczynienie poszkodowanego (co mogło być uznane za odpowiednik drugiej przesłanki z art. 769 § 1 k.p.c., ukształtowanej bardziej kazuistycznie w porównaniu z przyczynieniem regulowanym w sposób generalny w k.c., w art. 361 i art. 362).

5.2. Obecnie, tj. po wejściu w życie Konstytucji, odpowiedzialność Skarbu Państwa, skądinąd normowana w k.c. (art. 417) jest zakotwiczona w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jak to powszechnie już wiadomo, od czasu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 18/00, Skarb Państwa odpowiada obecnie już bez winy, za sam skutek bezprawnego działania. Skarb Państwa nie może zatem w tym zakresie, tak jak to było do tej pory, odpowiadać (choćby solidarnie, co wynika z art. 769 § 2 k.p.c.) na zasadach ukształtowanych w art. 769 § 1, gdzie wymaga się winy. To powoduje, że inaczej niż dawniej należy odczytywać relację między § 1 i 2 art. 769 k.p.c. Nie można obecnie – z uwagi na art. 77 ust. 1 Konstytucji i ukształtowanie przezeń „własnej” odpowiedzialności państwa, co znalazło wyraz w sprawie SK 18/00 – przyjmować (jak to czyniono dawniej), że Skarb Państwa odpowiadając solidarnie z komornikiem „przystępuje” do odpowiedzialności ukształtowanej, co do przesłanek i zakresu, przez art. 769 § 1 k.p.c. Nie oznacza to jednak jeszcze, że jedynym wnioskiem stąd płynącym musi być stwierdzenie niekonstytucyjności art. 769 k.p.c.

5.3. Można bowiem rozważać tezę, iż art. 769 k.p.c. należy obecnie odczytywać jako normujący tylko osobistą odpowiedzialność komornika (w § 1) i – przewidujący (w § 2) solidarność z odpowiedzialnością Skarbu Państwa. Ta ostatnia odpowiedzialność w takiej sytuacji musiałaby być traktowana obecnie jako „własna” odpowiedzialność państwa (art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji – por. stanowisko w sprawie SK 18/00). W takim ujęciu należałoby przyjąć, że wejście w życie Konstytucji zmieniło sens § 2 art. 769 k.p.c. – solidarność oznacza tu już nie „przystąpienie” Skarbu Państwa do odpowiedzialności komornika (takiej, jak ją kształtuje § 1 tego przepisu – to jest bowiem wykluczone jako zabieg niekonstytucyjny, z uwagi na treść art. 77 ust. 1 Konstytucji), ale spięcie obręczą solidarności dwóch odpowiedzialności różnorodnych (tak, jak to np. czyni się w art. 441 § 3 k.c.).

5.4. W takim jednak wypadku brak byłoby podstaw do dopatrywania się sprzeczności art. 769 § 1 k.p.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Decydując się na wytoczenie powództwa Skarbowi Państwa, opartego o art. 769 § 2 k.p.c. poszkodowany realizowałby swoje podmiotowe, konstytucyjne prawo do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez komornika naruszającego prawo przy realizacji egzekucji (co jest wykonywaniem władzy publicznej). Skarb Państwa ponosiłby tu odpowiedzialność na podstawie art. 769 § 2 k.p.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. Tej odpowiedzialności nie ograniczałyby, ani nie wyłączały, przesłanki wskazane w zaskarżonym art. 769 § 1 k.p.c., który dotyczyć miałby tylko osobistej odpowiedzialności komornika. Skarbowi Państwa (który zaspokoiłby pretensje poszkodowanego) przysługiwałby w takim wypadku regres do komornika w granicach art. 769 § 1 k.p.c. To zaś oznaczałoby, że poszkodowany działaniem komornika mógłby realizować odpowiedzialność wobec dwóch podmiotów, odpowiadających na różnych podstawach (Skarb Państwa na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, komornika – na podstawie art. 769 § 1 k.p.c.). Odpowiedzialność pierwszego z podmiotów wymagałaby wykazania jedynie bezprawności działania; drugiego – nadto dwóch okoliczności wskazanych w art. 769 § 2 k.p.c. To oznaczałoby, że w ostatecznym rachunku Skarb Państwa (pokrywszy szkodę w ramach odpowiedzialności solidarnej, na podstawie art. 769 § 2 k.p.c.) mógłby nie mieć regresu w pełnej wysokości – bo sam odpowiadałby na zasadzie ryzyka, a komornik na zasadzie winy.

5.5. Przy prezentowanym ujęciu ujawnia się, że zastrzeżenie solidarności odpowiedzialności komornika i Skarbu Państwa miało mniejsze znaczenie w okresie przed wejściem w życie Konstytucji, wobec identycznie i jednolicie ukształtowanych przesłanek i zakresu odpowiedzialności w art. 769 § 1 k.p.c. dla obu podmiotów odpowiadających solidarnie. Wobec zaostrenia odpowiedzialności samego Państwa za bezprawne zachowania władzy publicznej (co wynika z wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji), znaczenie ustawowego zastrzeżenia solidarności ma jednak większe znaczenie dla poszkodowanego. Świadczą o tym okoliczności sprawy, na tle której doszło do złożenia skargi konstytucyjnej. W takim bowiem wypadku nawet brak jakiegokolwiek przesłanki odpowiedzialności osobistej samego komornika (art. 769 § 1 k.p.c.) nie wykluczałaby rekompensaty szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem komornika przez Skarb Państwa, na zasadzie art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji, a więc przez drugiego z dłużników solidarnych, wskazanych w art. 769 § 2 k.p.c. Nie ulega bowiem wątpliwości, że solidarność może występować między dłużnikami odpowiedzialnymi na różnych prawnych podstawach i których odpowiedzialność kształtują różne przesłanki.

6. Znaczenie art. 23 ust. 1 ustawy o komornikach

6.1. Wprowadzenie tego przepisu („komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności”) bez uchylenia, zmiany czy choćby odniesienia się do jednocześnie istniejącego w k.p.c. art. 769, było przyczyną wątpliwości co do sensu tego przepisu. Przepis art. 23 ustawy o komornikach w swym słownym ujęciu idzie nawet dalej, niż art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie wprowadza żadnych dodatkowych przesłanek odpowiedzialności komornika, w tym nawet wymienionej w art. 77 ust. 1 Konstytucji przesłanki bezprawności.

6.2. W toku prac legislacyjnych wyrażono pogląd (Sprawozdanie Stenograficzne ze 112 posiedzenia Sejmu RP 31 lipca 1997 r., s. 253, sekretarz stanu G. Ciecierski), iż art. 23

ustawy o komornikach obejmuje sobą wszelkie czynności komornika, natomiast art. 769 k.p.c. jako *lex specialis* wobec pierwszego z przepisów dotyczy tylko czynności egzekucyjnych, prowadzonych wedle k.p.c. Już jednak na tym etapie znaczenie tego przepisu budziło wątpliwości. Także po jego uchwaleniu interpretacja tego przepisu nie była jednolita. W szczególności zarysowały się tu poglądy iż:

- art. 23 ustawy o komornikach jako przepis późniejszy uchylił art. 769 k.p.c. (tę interpretację przyjęto w niniejszej skardze konstytucyjnej. por. także J. Jankowski, op.cit.);
- między obu przepisami zachodzi stosunek wyłączenia (interpretacja taka, jak podana przez cytowanego wyżej sekretarza stanu, przyjmująca, iż w zakresie szkód wyrządzonych przy wykonywaniu egzekucji stosuje się art. 769 k.p.c. (jako przepis szczególny), natomiast w innych zakresach działania komornika odpowiada on za sam skutek, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 23 ustawy o komornikach. Tak K. Lubiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika sądowego i jej ubezpieczenie w świetle ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Problemy egzekucji sądowej” nr 30, luty 1998 r.

6.3. W praktyce sprawę przesądziła (w kierunku akceptacji drugiego poglądu) uchwała Sądu Najwyższego z 11 lipca 2000 r. III CZP 24/00, OSN CP 11/2000, poz. 198 (aprobujące glosy K. Lubińskiego PS 5/2001, I. Kunickiego OSP 7-8/2001, poz. 111). Wyeksponowano tu w szczególności trafną myśl, że ujęcie obu przepisów (ogólne art. 23 ustawy o komornikach, wydanego później) i art. 769 k.p.c., wcześniejszego, przewidującego jednak dodatkowe przesłanki wyrażone kazuistycznie, a także mającego węższy zakres, niż art. 23 ustawy o komornikach, uniemożliwia wnioskowanie zgodnie z paremią *lex posterior derogat priori*. W takich bowiem wypadkach prawidłowe rozumowanie wyraża się w formule *lex posterior generalis non derogat priori specialis*.

6.4. Niezależnie jednak od kontrowersji dotyczącej wzajemnego stosunku art. 23 ustawy o komornikach i art. 769 k.p.c. wskazać należy, że dotyczą one kwestii interpretacyjnych mających podłoże systemowe, prakseologiczne i aksjologiczne. Obejmują one bowiem zagadnienia, czy rzeczywiście wprowadzenie art. 23 ustawy o komornikach oznacza zmianę zasady odpowiedzialności komornika na odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, nie wymagającej nawet przesłanki bezprawności; czy zabieg ten dotyczy wszystkich zakresów działania komornika; czy słuszne są kryteria różnicowania zakresów poddanych różnym reżimom odpowiedzialności z punktu widzenia oceny zachowań, które doprowadziły do szkody (problem zachowania proporcjonalności normowania). Zagadnienia te mogą być przedmiotem pogłębionej analizy, której potrzeba jednak nie zachodzi w ramach postępowania dotyczącego konstytucyjności art. 769 k.p.c.

6.5. Skoro jednak ustalona praktyka rozdziela zakresy stosowania art. 769 k.p.c. i art. 23 ustawy o komornikach jako podstaw odpowiedzialności komornika, a na tle rozpatrywanej sprawy chodzi o odpowiedzialność, dla której normatywną podstawę tworzy art. 769 k.p.c., to należy uznać, że odwołanie się w skardze do art. 23 ustawy o komornikach nie przynosi dodatkowych argumentów w sporze o konstytucyjność art. 769 k.p.c.

7. Konstytucyjna niedopuszczalność uznania art. 769 k.p.c. za podstawę tylko osobistej odpowiedzialności komornika

7.1. Wyżej przedstawione (pkt 5 uzasadnienia) odczytanie art. 769 k.p.c. umożliwiłoby uznanie go za pozostający w zgodzie ze wskazanym wzorcem

konstytucyjnym, tj. art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie można jednak zaprzeczyć, że przedstawiona interpretacja, umożliwiająca zachowanie art. 769 k.p.c. w porządku prawnym jako podstawy tylko osobistej odpowiedzialności komornika może budzić wątpliwości aksjologiczne i prakseologiczne. Powstaje zatem pytanie, czy nie wkraczają one jednak w kwestię konstytucyjności.

7.2. Jak już wspomniano w pkt III.4.4. uzasadnienia, komornik z pewnością wykonuje funkcje publiczne (co szkody przezeń wyrządzone lokuje w zasięgu regulacji art. 77 ust. 1 Konstytucji). Jednakowoż od klasycznego funkcjonariusza różni go to, że czyni to w ramach kancelarii – prowadzonej na własny rachunek. Lokalizacja ryzyka w ramach regulacji odpowiedzialności cywilnej wymaga oparcia jej o racjonalne racje. Taką właśnie *ratio* jest zasada – czyj zysk, tego ryzyko. Oznacza to, że ten, kto czerpie profity z pewnego rodzaju działalności, nie powinien w ostatecznym rachunku odpowiadać w węższym zakresie niż ten, komu także przypisuje się odpowiedzialność za identyczny skutek. Zasada ta ma zastosowanie zwłaszcza do sytuacji, gdy za tę samą szkodę odpowiadają dwa podmioty (jeden jako sprawca bezpośredni, drugi – jako podmiot zobowiązany wobec poszkodowanego do odpowiedzialności za sprawcę). Ukształtowanie odpowiedzialności za szkodę jako współodpowiedzialności (najczęściej solidarnej) kilku dłużników ma na celu ułatwienie sytuacji poszkodowanego, który w tej sytuacji ma się zaspokoić wobec „łatwiej” osiągalnego (łatwiejsze do wykazania przesłanki odpowiedzialności) lub bardziej wypłacalnego dłużnika. Nie znaczy to jednak, że oczekiwany przez prawo skutek regulacji wyczerpuje się w pokryciu w takim wypadku szkody u poszkodowanego. Oczekuje się bowiem (w prawidłowo działającym systemie prawa), że w takim wypadku w dalszej kolejności nastąpi rozliczenie regresowe między współodpowiedzialnymi i to właśnie rozliczenie doprowadzi do zrealizowania aksjologicznych racji odpowiedzialności, wymagających lokalizacji ryzyka u osoby winnej, albo tej, która czerpała korzyści z działania, które było źródłem szkody. Jest rzeczą powszechnie znaną, że – mimo istnienia ku temu podstaw normatywnych – w Polsce nie realizuje się mechanizmu odszkodowawczego w pełnym zakresie. Mianowicie po pokryciu szkody u poszkodowanego, nie dba się u realizację regresu wobec bezpośredniego sprawcy szkody, co niweczy aksjologiczne i prakseologiczne funkcje odpowiedzialności cywilnej. Tego rodzaju sytuacja jest szczególnie widoczna (i krytykowana) w zakresie funkcjonowania odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej. Realizacja odpowiedzialności przez poszkodowanego nie jest bowiem – w praktyce – nieuchronnie powiązana z realizacją odpowiedzialności regresowej wobec funkcjonariusza – bezpośredniego sprawcy szkody. Na tle ujęcia art. 769 § 1 k.p.c. jako przepisu normującego czysto osobistą odpowiedzialność komornika (ujęcie przedstawione w pkt III.5. uzasadnienia) połączoną zastrzeżeniem solidarności (art. 769 § 2 k.p.c.) z odpowiedzialnością samego Państwa za szkody wyrządzone przez komornika (art. 417 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji) zachodzi podobne zakłócenie aksjologicznych i prakseologicznych racji unormowania odpowiedzialności. Przed wejściem w życie Konstytucji jedność podstaw i zakresu odpowiedzialności komornika i za komornika czyniła mniej jaskrawą dysfunkcjonalność mechanizmu, w którym w praktyce nie realizowało się odpowiedzialności regresowej. Przy zróżnicowaniu podstaw (i zakresu) odpowiedzialności obu współodpowiedzialnych za szkodę wyrządzoną przez komornika – dysfunkcjonalność ta ujawnia się dobitniej. Skarb Państwa jako władza publiczna odpowiada tu bowiem wobec poszkodowanego (co jest dla niego oczywiście bardzo dogodne) za każde naruszenie prawa prowadzące do szkody. Natomiast fachowy komornik, który powinien działać ze stosowną wiedzą i starannością, może dopuścić się nawet rażących naruszeń prawa bez niekorzystnych dla siebie skutków

odszkodowawczych. Skutków ich nie poniesie poszkodowany, ponieważ pokryje je odpowiadające za komornika Państwo. Z uwagi na bardzo rygorystycznie ujętą przesłankę przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody (dłużnik pod egzekucją powinien zgodnie z art. 769 § 1 *in fine* k.p.c. wytoczyć powództwo przeciwegzekucyjne; inicjowanie środków administracyjnego nadzoru nad komornikiem orzecznictwo sądowe uznaje za niewystarczające) wobec komornika Skarb Państwa nie będzie mógł jednak zrealizować regresu. Komornikowi w tej sytuacji zbyt łatwo przychodzi uniknięcie skutków odpowiedzialności za nawet bardzo poważne zaniedbania, przy czym skutki te są przerzucone nie (jak dawniej, przed wejściem w życie Konstytucji) na poszkodowanego (który nie zastosował sformalizowanych sposobów zapobieżenia szkodzie) lecz na Skarb Państwa. Czy taka sytuacja, uzasadniająca krytykę istniejącego rozwiązania normatywnego w art. 769 k.p.c. z przyczyn aksjologicznych i prakseologicznych – jest także niekonstytucyjna?

7.3. Jak wskazano w pkt III.3.1. uzasadnienia, art. 77 ust. 1 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. Zachodzi zatem nierozzerwalna więź między wprowadzeniem do Konstytucji art. 77 ust. 1 (i wynikającymi zeń konsekwencjami w zakresie mechanizmu odszkodowawczego) a art. 7 Konstytucji. Ten ostatni przepis eksponuje kryterium legalizmu w działaniu organów władzy publicznej. Mają one działać zgodnie z prawem: umacnia to bowiem zaufanie do prawa i państwa, które nim się posługuje. Więż ta powoduje, że art. 77 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjnej dla art. 769 k.p.c. musi być rozumiany nie tylko jako gwarancja prawa podmiotowego do odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej, ale także jako gwarancja poszanowania legalizmu. Zasadzie legalizmu nie odpowiada sytuacja, gdy odpowiedzialność za bezprawne zachowania osoby działającej jak (jako, za) organ władzy publicznej, i to – co kluczowe – prowadzącej tę działalność na własny rachunek (jak to ma miejsce w wypadku komornika) – jest wyłączona w pewnym zakresie, przy jednoczesnym zachowaniu samej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa za takie działanie władzy publicznej, ucieleśniające się w zachowaniach komornika naruszających prawo. Sytuacja, w której odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez komornika (działającego na własny rachunek) w wyniku jego bezprawnego i niezgodnego ze standardami konstytucyjnymi prowadzenia egzekucji, w ostatecznym rozrachunku zostałyby przerzucone na Państwo jako takie – nie jest więc zgodna z art. 77 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym gwarancję alokacji ryzyka za działanie Państwa zgodne z zasadą art. 7 Konstytucji. Tym sposobem nie podobna odczytywać art. 769 k.p.c. jako przepisu normującego czysto osobistą, wąsko ujętą odpowiedzialność komornika, skoro ten ostatni jest konstytucyjnie zobowiązany do działania w sposób zgodny z art. 7 Konstytucji, a jednocześnie wykonuje swe funkcje na własny rachunek, co wymaga powiązania tego faktu z ukształtowaniem ryzyka odpowiedzialności.

8. Skutki orzeczenia

8.1. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu Prokuratora Generalnego w kwestii potrzeby odroczenia skutków wejścia w życie orzeczenia o niekonstytucyjności. Wskazać bowiem należy, że orzeczenie niekonstytucyjności przepisu art. 769 k.p.c. nie powoduje luki. Zaskarżony przepis tworzył specjalny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej, będący wyjątkiem od zasad ogólnych. Ich istnienie powoduje zatem, że wynikiem orzeczenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie będzie pojawienie się luki prawnej.

8.2. Zadanie Trybunału Konstytucyjnego, także orzekającego w ramach skargi konstytucyjnej, obejmuje sobą ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Dalsze ewentualne postępowanie realizowane w ramach art. 190 ust. 4 Konstytucji (oraz przepisów tworzących jego implementację) toczy się już przed sądami powszechnymi. Trybunał uznając niekonstytucyjność art. 769 k.p.c. nie może więc przesądzać o dalszych losach indywidualnej sprawy skarżącego, ponieważ w jej ramach konieczne jest przeanalizowanie przez orzekający sąd przesłanek odpowiedzialności: bezprawności działania władzy publicznej (jakkolwiek w tym zakresie sprawę ułatwia treść wyroków orzekających dotychczas i stwierdzających istnienie winy komornika, co implikuje także bezprawność jego działania), związku przyczynowego, rozmiarów szkody oraz przyczynienia. Do sądu orzekającego będzie należała także przede wszystkim drobiazgowo ocena sytuacji z punktu widzenia relacji między istnieniem w czasie służącego skarżącemu roszczenia odszkodowawczego, a okolicznością, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji decydujący o niekonstytucyjności art. 769 k.p.c., pojawił się w systemie prawnym wraz z wejściem Konstytucji w życie.

9. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.