

Antoni Górski

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego w charakterze organu egzekucyjnego

Palestra 48/11-12(551-552), 88-94

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ PRZEZ KOMORNIKA DZIAŁAJĄCEGO W CHARAKTERZE ORGANU EGZEKUCYJNEGO

Do czasu wejścia w życie ustawy z 23 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹, zwanej dalej „u.k.s.e.”, odpowiedzialność Skarbu Państwa związana z działaniem komornika uregulowana była tylko w art. 769 k.p.c. Zgodnie z § 1 tego przepisu komornik obowiązany jest do naprawienia szkód, wyrządzonych umyślnie lub przez niedbalstwo, jeżeli poszkodowany nie mógł w toku postępowania zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie niniejszym. Stosownie zaś do art. 769 § 2 k.p.c. Skarb Państwa jest odpowiedzialny za szkodę solidarnie z komornikiem.

W piśmiennictwie² i w orzecznictwie³ art. 769 § 2 k.p.c. powołuje się jako przykład przepisu szczególnego (*lex specialis*) w rozumieniu art. 421 k.c., wyłączającego – w zakresie w nim uregulowanym – stosowanie przepisów ogólnych zawartych w art. 417–419 k.c. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych.

Ową odmiennosć czy szczególność zasad odpowiedzialności komornika za szkodę, a wraz z nim także Skarbu Państwa – ukształtowały trzy główne wyznaczniki.

Po pierwsze, do czasu utraty mocy prawnej art. 418 k.c. na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., Sk 18/00⁴, poszkodowany nie był ograni-

¹ Dz.U. 1997 r., Nr 133, poz. 882, ze zm.

² Por. przykładowo: Z. Świeboda, *Odpowiedzialność komornika sądowego za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu powierzonej mu czynności (na tle orzecznictwa SN)*, „Palestra” 1978 r., nr 3, s. 10 i n.; F. Zedler, *Głosa do wyroku SN, z 27 października 1977 r.*, I Cr 362/77, OSP 1979 r., poz. 26; A. Świątkowski, *Głosa do uchwały Izby Połączonych SN z 12 kwietnia 1989 r.*, III CZP 49/88, PS 1991 r., nr 1–2, s. 121; K. Lubiński, *Stanowisko i podstawy odpowiedzialności prawnej komornika sądowego w prawie polskim. Problemy egzekucji sądowej nr XIII*, 1995 r., s. 25 i n.

³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 1971 r., I Cr 427/71, OSNC 1972 r., z. 5, poz. 88, uchwała Izby Połączonych – Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 12 kwietnia 1989 r., III CZP 49/88, OSNCAP 1989 r., z. 9, poz. 128, a z najnowszego orzecznictwa wyroki SN: z 17 kwietnia 2000 r., V CKN 33/00, niepubl.; z 4 września 2002 r., I CKN 926/00, M. Prawniczy 2002 r., nr 19, s. 868.

⁴ Dz.U. Nr 145, poz. 1638.

czony restrykcyjnym trybem ustalenia i możliwości przypisania winy, uregulowanym w tym przepisie, gdyż wystarczyło tu przeprowadzenie dowodu zawinonego działania komornika na zasadach ogólnych.

Po drugie, jak to przyjął Sąd Najwyższy w uchwale połączonych Izb z 12 kwietnia 1989 r., III CZP 49/88⁵, Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, komornik odpowiada za całą szkodę, bez ograniczeń przewidzianych w art. 120 k.p.

Po trzecie – szczególną przesłanką tej odpowiedzialności jest wykazanie, że poszkodowany nie mógł w toku postępowania zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego.

W związku z tym przyjmowało się powszechnie, że odpowiedzialność odszkodowawcza komornika jako organu egzekucyjnego i solidarna z nim Skarbu Państwa uzależniona jest od łącznego zaistnienia trzech następujących przesłanek:

- wyrządzenia szkody przez komornika umyślnie lub przez niedbalstwo,
- związku przyczynowego między szkodą a czynnością lub zaniechaniem czynności przez komornika,
- niemożności zapobieżenia szkodzie przez poszkodowanego w toku postępowania egzekucyjnego za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego.

Podkreślano przy tym, że w braku którejkolwiek z tych przesłanek nie istnieje nie tylko odpowiedzialność odszkodowawcza komornika, ale i Skarbu Państwa na podstawie art. 769 k.p.c.⁶. Istota odpowiedzialności Skarbu Państwa polega tu na tym, że nie odpowiada on za komornika, lecz solidarnie z nim i obok niego – w przeciwieństwie od odpowiedzialności Skarbu Państwa z art. 417–419 k.c., która została skonstruowana jako odpowiedzialność za funkcjonariusza państwowego⁷. Warto dodać, że solidarna odpowiedzialność obu tych podmiotów nie była rozumiana jako odpowiedzialność jednakowa. Na zróżnicowanie tej odpowiedzialności pozwala treść art. 368 k.c., zgodnie z którym stosunek solidarności może powstać także wtedy, gdy każdy z dłużników zobowiązany jest w sposób odmienny. Dlatego w wyroku z 27 października 1971 r., I CR 427/71⁸ Sąd Najwyższy przyjął, iż roszczenie przeciwko komornikowi o naprawienie szkody wynikającej z przestępstwa popełnionego przez komornika w toku jego czynności przedawnia się z upływem lat dziesięciu na podstawie art. 442 § 2 k.c., podczas gdy do przedawnienia roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa ma zastosowanie termin dwuletni z art. 769 § 3 k.p.c.

⁵ OSNCAP 1989, nr 9, poz. 128.

⁶ K. Lubiński, *Stanowisko i podstawy.....* – przypis nr 2.

⁷ Por. K. Korzan, *Glosa do wyroku SN z 21 maja 1969 r., II Cr 152/69*, OSPiKA 1970, poz. 123 oraz W. Broniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez komornika*, Studia prawa cywilnego, PWN, Warszawa–Łódź 1983, s. 97.

⁸ OSNC 1972, z. 5, poz. 88.

Do tych utrwalonych w praktyce zasad odpowiedzialności sporo zamieszania wniosła u.k.s.e., która w art. 23 ust. 1 stanowi, że komornik ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności. Posłużenie się przez ustawodawcę w tym przepisie tak ogólną formułą dotyczącą odpowiedzialności komornika, bez żadnego odniesienia się do odpowiedzialności Skarbu Państwa, rodziło przede wszystkim wątpliwości, jaki jest wzajemny stosunek tego przepisu do art. 769 k.p.c. Wątpliwości te zostały wyjaśnione w uchwale z 11 lipca 2000 r., III CZP 24/00⁹, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 23 u.k.s.e. nie wyłącza stosowania art. 769 k.p.c. do odpowiedzialności odszkodowawczej komornika sądowego jako organu egzekucyjnego i solidarnej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Takie „pogodzenie” rozumienia obu tych przepisów – na pierwszy rzut oka pokrywających się treściowo, a więc pozornie wykluczających się wzajemnie – było możliwe dzięki przyjęciu przez Sąd Najwyższy dwóch trafnych założeń interpretacyjnych. Pierwsze, iż art. 23 u.k.s.e. jest przepisem ogólnym w stosunku do art. 769 k.p.c., a tym samym wchodzi tu w grę reguła kolizyjna drugiego stopnia – *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Drugie polega na uznaniu, że stosowanie art. 769 k.p.c. ogranicza się do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego jako organ egzekucyjny. Tym samym w uchwale podkreślono, że odpowiedzialność z art. 23 u.k.s.e. dotyczyć może tylko szkody wyrządzonej ewentualnie podczas wykonywania innych czynności, niemających charakteru czynności egzekucyjnych. Czynności te wymienione zostały w art. 2 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 ustawy. Cechują się one tym, że podejmujący je komornik nie działa jako organ postępowania, co uzasadnia, że za wyrządzoną szkodę odpowiada sam, ponieważ nie ma podstaw do przypisywania tu odpowiedzialności także Skarbowi Państwa.

Dzięki takiej interpretacji, która zdobyła uzasadnione uznanie glosatorów¹⁰, Sąd Najwyższy z jednej strony podtrzymał autorytet racjonalnego ustawodawcy, którego powinnością jest stanowienie niesprzecznego prawa, z drugiej zaś potwierdził aktualność stosowanych dotychczas zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wynikłą przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych przez komornika.

Wydaje się jednak, że utrwalone w ten sposób przesłanki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez komornika w związku z wykonywaniem czynności egzekucyjnych wymagają w stosunku do Skarbu Państwa weryfikacji. Konieczność przeprowadzenia tej weryfikacji wynika z przyjęcia w art. 77 ust. 1 Konstytucji zaostrożnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej. Jak to przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez

⁹ OSNC 2000, z. 11, poz. 198.

¹⁰ Por. K. Lubiński, PS 2001, nr 5, s. 113 oraz J. Kunicki, OSP 2001, z. 7–8, poz. 111.

funkcjonariusza przy wykonywaniu czynności o charakterze władczym (sfera imperium) jest zasada bezprawności działania (zaniechania), a nie zasada winy. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 Konstytucji przesłanką tej odpowiedzialności jest wyłącznie „niezgodne z prawem” działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Zdaniem Trybunału znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych przepis ten ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi, opartymi na zasadzie winy (art. 415 k.c.). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej w państwie prawnym, mających za zadanie m.in. ochronę wolności oraz praw człowieka. Trybunał podkreślił, że dla przypisania Skarbowi Państwa odpowiedzialności decydujące jest funkcjonalne rozumienie użytego w art. 77 ust. 1 Konstytucji określenia „władzy publicznej”, czyli wykonywania takiej funkcji, która łączy się z reguły, choć nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki, przy którym może dojść do naruszenia jej praw i wolności. Rozwijając tę myśl Gerard Bieniek trafnie zauważył¹¹, że ustalenie, czy konkretnie działająca w imieniu władzy publicznej osoba może być uznana za funkcjonariusza państwowego w rozumieniu art. 417 § 2 k.c., ma w tym kontekście drugorzędne znaczenie. Istotne jest bowiem to, czy dana osoba wykonywała czynności o charakterze władczym (publicznoprawnym). Należy podkreślić, że czynności te nie muszą mieć charakteru decyzyjnego czy orzeczniczego; mogą mieć charakter czynności faktycznych, jak to ma miejsce w przypadku pracy komornika, w której stanowią lwią część jego działalności.

Z tego punktu widzenia dla odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może mieć znaczenia fakt, iż z mocy art. 1 u.k.s.e. komornik utracił dotychczasowy status funkcjonariusza państwowego, a stał się „funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym”. Uwzględniając całą złożoność obecnego statusu prawnego komornika, słusznie zresztą w piśmiennictwie krytykowaną¹², trzeba się zgodzić ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 22 października 2000 r., III CZP 65/02¹³, iż o owym statusie rozstrzyga to, że ustawa powierza komornikowi – jako funkcjonariuszowi publicznemu – realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Nie zmienia tego sta-

¹¹ G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r.*, PS 2002, nr 4, s. 12.

¹² W. Sanetra, *Stosunek pracy komornika po nowemu*, PS 1998 r., nr 2, s. 58.

¹³ OSNC 2003, z. 7–8, poz. 100.

tusu fakt, że obecnie, po zmianie ustawy, komornik wykonuje czynności na rachunek własny nie będąc pracownikiem sądu (art. 3a u.k.s.e.)¹⁴. Zasadniczą zmianę w tym zakresie mogłaby przynieść dopiero ewentualna decyzja ustawodawcy o sprywatyzowaniu działalności egzekucyjnej, na co chyba na razie się nie zanosi. Dopóki zatem komornik będzie dokonywał czynności egzekucyjnych w charakterze funkcjonariusza publicznego, dopóty Skarb Państwa będzie ponosił, stosownie do treści art. 77 ust. 1 Konstytucji, odpowiedzialność za wyrządzoną przez niego szkodę za niezgodne z prawem działanie (zaniechanie)¹⁵. Upoważnia to do stwierdzenia, że w obecnym stanie prawnym podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika działającego w charakterze organu egzekucyjnego nie jest jednorodna, lecz ma charakter złożony. Nie ogranicza się bowiem, jak to było dotychczas, do przewidzianej w art. 769 § 2 k.p.c. solidarnej odpowiedzialności wraz z komornikiem na zasadzie winy tegoż komornika, lecz obejmuje także ustanowioną w art. 77 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialność na zasadzie bezprawności – niezależną od zawinienia komornika. W tym drugim przypadku jest więc odpowiedzialnością za komornika, a nie obok niego, jak to ma miejsce przy solidarnej z nim odpowiedzialności na podstawie art. 769 § 2 k.p.c. W rezultacie należy przyjąć, że w razie naprawienia przez Skarb Państwa szkody wyrządzonej przez komornika bez jego winy Skarb Państwa nie będzie miał możliwości dochodzenia w stosunku do niego regresu¹⁶. Warto dodać, że według znajdującego się w Sejmie projektu zmiany przepisów art. 417–421 k.c. (wersja z 30 października 2002 r.) odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie komornika, niezawinione przez niego, opierałaby się na podstawie projektowanej treści art. 417 § 1 w zw. z § 3, ponieważ istotą czynności egzekucyjnych komornika jest to, że w zdecydowanej większości polegają one na podejmowaniu działań o charakterze faktycznym, a nie orzecznicy. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone orzekaniem niezgodnym z prawem przewiduje się w § 2 tego przepisu.

Konsekwentnie też trzeba przyjąć, iż w obecnym stanie prawnym druga przesłanka z art. 769 § 1 k.p.c., ograniczająca odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych, jaką jest wykazanie przez poszkodowanego, iż nie mógł on w postępowaniu egzekucyjnym zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie po-

¹⁴ Ustawa z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 130, poz. 1452), która weszła w życie 1 stycznia 2002 r.

¹⁵ Dlatego też uznać należy za zdecydowane przedwczesną propozycję K. Lubińskiego uchylenia art. 769 § 2 k.p.c., zgłoszoną w artykule: *Odpowiedzialność odszkodowawcza komornika sądowego w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Problemy egzekucji sądowej nr XXX 1998 r.*, s. 14.

¹⁶ Tego wariantu odpowiedzialności Skarbu Państwa nie uwzględni J. Jankowski (w:) *Komentarz do art. 769 k.p.c. pod redakcją K. Piaseckiego*, wyd. II. Warszawa 2000 r.

stępowania cywilnego ma ograniczone zastosowanie. Przesłanka ta odnosi się bowiem tylko do odpowiedzialności samego komornika i solidarnej w nim w tym zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 769 § 2 k.p.c.; nie dotyczy zaś odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezawinione, ale niezgodne z prawem postępowanie komornika, za które Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzona w tym zakresie ewentualna bierność poszkodowanego może być więc rozpatrywana jedynie w kontekście art. 362 k.c. – tj. przyczynienia się jego do powstania szkody lub zwiększenia jej rozmiarów; nie może zaś stanowić przesłanki warunkującej odpowiedzialność Skarbu Państwa.

Wymaga jeszcze poruszenia problem postaci szkody za którą odpowiada Skarb Państwa. W tej kwestii trzeba przyznać rację Kazimierzowi Lubińskiemu¹⁷, iż obecnie nie da się utrzymać wcześniejszego stanowiska panującego w doktrynie i orzecznictwie, które ograniczało tu odpowiedzialność Skarbu Państwa tylko do szkody o charakterze majątkowym. Należy bowiem uznać, że poszkodowanemu przysługuje także prawo żądania naprawienia szkody niemajątkowej w formie zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Przykładowo, nie sposób byłoby przecież pozbawić takiej możliwości kogoś, kto na skutek niezgodnego z prawem wykonania eksmisji „na bruk” poniósł uszczerbek na zdrowiu. Wszelkie wątpliwości w tym zakresie rozwiewa zresztą uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., w którym stwierdza się, że użyte w art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie „szkody” powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu, powinny być zatem ustalane na podstawie odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego (art. 361 § 2 k.c.). Zdaniem Trybunału należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, w tym możliwość dochodzenia roszczeń zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę (art. 445 oraz 448 k.c.).

Przedstawione wyżej uwagi usprawiedliwiają, jak się wydaje, wyprowadzenie następujących wniosków:

1. Art. 77 ust. 1 Konstytucji w powiązaniu z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 rozszerzają w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez komornika przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych. Oprócz dotychczasowej solidarnej odpowiedzialności z samym komornikiem za zawinione przez niego działania na podstawie art. 679 § 2 k.p.c. Skarb Państwa ponosi obecnie także samodzielłą odpowiedzialność za niezawinione przez komornika działania władcze, podjęte z naruszeniem prawa. Podstawą tej odpowiedzialności jest

¹⁷ K. Lubiński, *Stanowisko i podstawy...*, patrz przypis 2, s. 27–29.

art. 77 ust. 1 Konstytucji. Przypisanie Skarbowi Państwa odpowiedzialności w tym zakresie nie jest przy tym uzależnione od wykazania przez poszkodowanego, że nie mógł zapobiec szkodzie za pomocą środków przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego.

2. Przyjęciu tak zaostrożonej i rozszerzonej odpowiedzialności Skarbu Państwa nie stoi na przeszkodzie art. 421 k.c., dopuszczający odmienne uregulowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa w przepisach szczególnych. Zawarte w tym przepisie zastrzeżenie o możliwości poczynienia odstępstw w przepisach szczególnych nie może być rozumiane jako upoważnienie do takiej regulacji, która przekreślałaby konstytucyjną zasadę odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie w jego imieniu funkcjonariuszy publicznych.

3. Zakres naprawienia szkody przez Skarb Państwa obejmuje obie jej postacie – majątkową i niemajątkową.

4. Na koniec wydaje się usprawiedliwiona uwaga natury ogólniejszej, iż sformułowana w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasada odpowiedzialności Skarbu Państwa wyznacza standard dla interpretacji i stosowania także innych przypadków odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianych w przepisach szczególnych, a nie tylko w art. 767 § 2 k.p.c.