ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3322
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI LXXXV
WROCŁAW 2011

MARIUSZ JABŁOŃSKI, JUSTYNA WĘGRZYN
Uniwersytet Wrocławski

KLAUZULE ABUZYWNE W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO*

W hierarchicznej budowie systemu źródeł prawa konkretyzacja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonywana jest w pierwszej kolejności przez ustawodawcę. Ze względu na przyjętą zasadę wyłączności ustaw uważa się, że akt ten ma również podstawowe znaczenie na określenie sytuacji prawnej jednostki. Tę szczególną rolę ustawy należy „wywieść" z art. 87 ust. 1[1], która w polskim systemie źródeł prawa zajmuje miejsce po Konstytucji, choć w hierarchii aktów normatywnych wyższą od niej moc posiada ratyfikowana umowa międzynarodowa za zgodą wyrażoną w ustawie oraz art. 92 określający wymogi konkretyzacji ustawy[2]. Na zasadę tę zwraca uwagę także Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK), w swoim orzecznictwie wskazując, iż „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia »tylko w ustawie« jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustaw dla normowania sytuacji prawnej jednostki, stanowiącej element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione »tylko« w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy

* Opracowanie przygotowano w ramach projektu z lat 2009–2011 *Potencjał naukowo-dydaktyczny Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii UWr w służbie ochrony konsumenta*.

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[2] Art. 92 Konstytucji RP stanowi:

„Ust. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydawania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu.

Ust. 2. Organ upoważniony do wydawania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi".

© for this edition by CNS

ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania tych ograniczeń"[3]. Mając na względzie tę kwestię, nie można zapomnieć o rozdziale II Konstytucji, a w szczególności art. 31 ust. 3[4], który wskazuje na istotną rolę ustawy w wyznaczaniu pozycji prawnej jednostki — formułując warunki ograniczenia wolności i praw[5].

W hierarchicznym systemie prawa — o czym powyżej wspomnieliśmy — to ustawodawca ma przede wszystkim konkretyzować Konstytucję, jednak zakres jego związania w tym procesie może być różnie określany, a w praktyce zostaje wyznaczony przez TK działający na podstawie przepisów Konstytucji. Wobec tego, w razie pojawienia się wątpliwości co do treści konstytucyjnych wolności i praw, to właśnie sąd konstytucyjny podejmuje ostateczne rozstrzygnięcie, które niejednokrotnie oznacza, że dopiero wówczas zostaje określona definitywna treść ustawy zasadniczej.

Mając powyższe na względzie, warto przedstawić ten problem w nawiązaniu do zagadnienia ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Fundamentalną podstawą jest w tym przypadku art. 76 Konstytucji[6], który stanowi jedno ze źródeł prawa regulacji dotyczącej wskazanej materii. W związku z tym konieczne staje się zbadanie, jaką treść normatywną wywodzi się z tego ogólnego przepisu w odniesieniu do nieuczciwych praktyk rynkowych w obrocie z udziałem konsumentów, na podstawie orzecznictwa TK. Zanim to jednak nastąpi, wypada w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, jak sąd konstytucyjny rozumie kluczowe dla tych rozważań pojęcie „nieuczciwych praktyk rynkowych", którymi posługuje się Konstytucja w art. 76.

Z analizy dotychczasowego orzecznictwa wynika, że Trybunał w żadnym ze swoich wyroków nie zdefiniował tego terminu. Słusznie zaś zauważył, że „ustawodawca ma prawo konkretyzowania pojęcia »nieuczciwych praktyk rynkowych«, ale ocena, czy w konkretnym przypadku miały one miejsce, winna w przypadkach spornych lub wątpliwych opierać się o istotne dla konkretnego

[3] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

[4] Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

[5] Zob. szerzej L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 31*, t. 3, Warszawa 2002, s. 18.

[6] Art. 76 Konstytucji RP stanowi:

„Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa".

© for this edition by CNS

przypadku okoliczności i podlegać ocenie niezawisłego sądu, którego ustawodawca nie może całkowicie wyręczyć”[7].

Jak wynika z poglądu wyrażonego przez Trybunał, określenie, co trzeba rozumieć pod pojęciem nieuczciwych praktyk rynkowych, należy do ustawodawcy. W związku z tym słuszne wydaje się stanowisko doktryny, w której przyjmuje się, że w ogólnym ujęciu (a można przyjąć, że art. 76 przyjmuje szerokie rozumienie „nieuczciwych praktyk rynkowych”) można za praktyki te uznać wszelkie działania lub zaniechania podmiotów występujących w obrocie, które wykorzystują swoją dominującą (silniejszą) pozycję wobec konsumentów w sposób stanowiący nadużycie[8]. Wymienić zwłaszcza należy: „zamierzone zmonopolizowanie rynku, ukrywanie przed nabywcą wad towarów i usług, unikanie odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań, korzystanie z dostępu do danych osobowych niezgodnie z ich przeznaczeniem, oszukańczą reklamę”[9].

Warto dodać, że pomimo braku definicji „nieuczciwych praktyk rynkowych” w orzecznictwie Trybunału, stopniowo pojawiać się w nim będą wskazówki konkretyzujące poruszone zagadnienie. Przykładem tego jest wyrok w sprawie P 11/98 czynsze regulowane[10]. Przedmiotem kontroli były przepisy wprowadzające system czynszów regulowanych w odniesieniu do najmu lokali stanowiących własność osób fizycznych. W tej sprawie Trybunał uznał, że z art. 76, odnoszącego się ogólnie do „konsumentów, użytkowników i najemców”, można wyprowadzić zasadę ochrony przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania, przynajmniej w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych. Przepis ten ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza, że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela. Organ rozstrzygający sprawę doszedł do wniosku, że o ile można mówić o kolizji dwóch zasad polityki państwa, których dotyczy art. 76 i art. 21 („ogólna zasada ochrony własności”), o tyle z odmienną sytuacją zetkniemy się na gruncie art. 64 Konstytucji. Ten ostatni z wymienionych przepisów kreuje podmiotowe prawo własności, któremu przysługuje przymiot bezpośredniej stosowalności i którego realizacja nie jest uzależniona od wydania ustaw konkretyzujących. Ze względu na to, że art. 76 nie stanowił wzorca kontroli przez przedstawiający pytanie prawne Sąd Najwyższy (SN), nie był on przedmiotem dalszych rozważań TK.

---

[7] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

[8] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 76*, t. 3, Warszawa 2003, s. 2.

[9] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 99. Według B. Banaszaka „przez nieuczciwe praktyki rynkowe należy rozumieć niedozwolone przez prawo i sprzeczne z dobrymi obyczajami środki i działania używane przez przedsiębiorców bądź inne podmioty operujące na rynku towarów (asortymentowym) i usług, zagrażające lub naruszające interesy podmiotów wymienionych w art. 76”, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 386.

[10] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

© for this edition by CNS

Z kolei w wyroku z dnia 10 października 2000 r., P 8/99[11], Trybunał powołując się na art. 76 Konstytucji niebędący wzorcem kontroli, stwierdził, że przy kształtowaniu ochrony, o której mowa (a więc ochrony między innymi przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi), ustawodawca może nakładać ograniczenia na poszczególne prawa i wolności konstytucyjne, w szczególności wolność działalności gospodarczej i prawo własności, może też ingerować w stosunki cywilnoprawne. Władze publiczne mogą zapewnić tę ochronę między innymi przez ustanowienie regulacji ustawowych zapobiegających nadmiernym i arbitralnym opłatom za korzystanie z lokalu. Obowiązki, którymi obarczone są władze publiczne przez art. 75 ust. 1 i art. 76 Ustawy Zasadniczej, mogą być realizowane w różny sposób: bezpośrednio, przez faktyczne działania władzy publicznej w sferze budownictwa mieszkalnego lub pośrednio przez odpowiednie kształtowanie przepisów prawnych, na przykład stwarzających preferencje dla rozwoju budownictwa mieszkalnego albo zapobiegających nadmiernym opłatom za mieszkania. Z art. 76 nie można wyprowadzić bezpośrednich obowiązków po stronie podmiotów niepublicznych, obowiązki te może (i powinno) dopiero ustanowić ustawodawstwo zwykłe. Ponadto z żadnego ze wskazanych przepisów nie wynika, że władze publiczne mogą przenieść ciężar realizacji swych obowiązków w całości na osoby prywatne.

Przedstawione powyżej wyroki Trybunału, mimo że ich wzorcem nie był kluczowy dla tych rozważań art. 76 Konstytucji, wydaje się, że zasługują na uwzględnienie, ponieważ odgrywają rolę można powiedzieć pewnego wyznacznika dotyczącego obowiązku władz publicznych co do zapewnienia ochrony konsumentom przed szczególnym zagrożeniem, jakie stanowią nieuczciwe praktyki rynkowe.

Z analizy przeprowadzonego orzecznictwa wynika, że po raz pierwszy wykładnia art. 76 Konstytucji została dokonana przez Trybunał w sprawie biokomponentów[12]. W uzasadnieniu wyroku organ ten stwierdził, że art. 54 Konstytucji — w zakresie ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi — stanowi gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji. Według Trybunału art. 54 ust. 1 Konstytucji jest zwrotnikiem konstytucyjnym prawa konsumenckiego do „bycia poinformowanym", w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Za nietrafne należy uznać redukowanie tego przepisu tylko do tra-

[11] Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190, s. 1036. Przedmiot kontroli: ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych: art. 9 w związku z art. 11, 20 ust. 2, art. 25 i 56.

[12] Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4. Trybunał Konstytucyjny w sprawie, o której mowa, rozstrzygał o niezgodności z Konstytucją poszczególnych przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r., o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych (Dz.U. Nr 199, poz. 1934). Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował tę ustawę, która nakładała na producentów paliw ciekłych i biopaliw określonych procentowo ilości biokomponentów. Stwierdził on, że akt ten pozbawia konsumenta prawa do informacji o przedmiocie transakcji, zezwala bowiem na sprzedaż wzbogaconych paliw ciekłych w dystrybutorach bez oznaczenia ilości zawartych w nich biokomponentów.

© for this edition by CNS

dycyjnie pojętego uczestnictwa w dyskursie politycznym. Skoro Trybunał dobitnie podkreślił:

— ochrona konsumenta poprzez dostarczenie mu niezbędnej informacji jest strategicznym założeniem współczesnej ochrony konsumenta w ogólności;

— ochrona konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi jest konstytucyjnym zadaniem władzy publicznej (art. 76 Konstytucji);

— art. 54 Konstytucji nie zawiera wyłączenia informacji handlowej, gwarantującej konsumentowi jawność stosunków rynkowych,

to uznaje się, że ustawa o biokomponentach nie odpowiada konstytucyjnym standardom w zakresie ochrony konsumenta. Z przedstawionego przez TK uzasadnienia wyraźnie widać, że uwzględnia ono fundamentalne cele, jakie podejmowane są na szczeblu europejskim[13] w zakresie ochrony konsumenta, a zwłaszcza w zakresie podmiotowego traktowania tego podmiotu jako suwerennego uczestnika rynku, który ma konstytucyjne prawo do otrzymywania informacji o stosunkach rynkowych i ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Na kanwie tego wyroku dostrzeżemy wskazane przez Trybunał — przede wszystkim z perspektywy art. 76 i 54 Konstytucji — konstytucyjne mechanizmy ochrony konsumenta dzięki szeroko ujmowanej informacji[14]. Ponadto warto zwrócić także uwagę, że w uzasadnieniu komentowanego wyroku organ orzekający potraktował problem informowania konsumenta szerzej, znaczenie wychodząc poza zakres przedstawionego mu problemu.

Konkretyzację konstytucyjnego wymogu ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowi potwierdza wyrok w sprawie ustawy o języku polskim[15]. Ustawa, o której mowa, w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2004 r., wprowadziła budzące wątpliwości odstępstwo od zasady, że umowy z udziałem konsumentów oraz inne dokumenty, do których odwołuje się ustawa, sporządza się w języku polskim i ta wersja językowa jest podstawą wykładni dokumentu. Na mocy zgodnej decyzji stron stosunku prawnego (zarówno, gdy ich językiem był język obcy, jak i w sytuacji, gdy polski był językiem ojczystym co najmniej jednej ze stron) podstawą wykładni umowy lub innego dokumentu stawała się obca wersja językowa. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu sprawy orzekł, że kwestionowane postanowienia ustawy są niezgodne z powołanym wzorcem kontroli, tj. z art. 76 Konstytucji przez to, że nie zapewniają należytej

[13] Na temat działań podejmowanych na szczeblu UE zob. szerzej J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie" 2003, nr 4.

[14] R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Kraków 2006, s. 42.

[15] Wyrok, o którym mowa, jest nieaktualny ze względu na zmianę stanu prawnego, mimo to wymaga on jednak uwzględnienia, ponieważ stanowi konkretyzację komentowanego zagadnienia. Wyrok TK z dnia 13 września 2005, K 38/04.

© for this edition by CNS

ochrony konsumentów i osób świadczących pracę przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że art. 76 Konstytucji nie może być rozumiany jedynie jako przepis zmierzający do zapewnienia określonego standardu ochrony wyłącznie dla podmiotów *expressis verbis* w nim wymienionych, a pojęcia „konsument", „użytkownik" czy „najemca" nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilnoprawnym znaczeniu (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38)[16], co wynika choćby z wielokrotnie podkreślanego w dotychczasowym orzecznictwie TK autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten stanowi podstawę do wskazania, że obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia określonych, minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, w szczególności osobom fizycznym, które jakkolwiek ich stosunki kształtowane są na zasadzie autonomii woli, to jednak zajmują słabszą pozycję, przede wszystkim, choć nie wyłącznie, ekonomiczną w ramach ich realizacji z profesjonalnymi uczestnikami gry rynkowej. Taka jest istota, sens i cel regulacji zawartej w tym przepisie. Dlatego stanowi on między innymi podstawę zagwarantowania prawnej ochrony również pracownikom, których ochrona przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, przejawiającymi się w narzucaniu niekorzystnych warunków pracy jest konieczna również i dzisiaj, o czym świadczy obserwacja współczesnej gospodarki rynkowej. Na tle tych rozważań nie może budzić wątpliwości, że kwestie języka komunikacji, stosowanego

[16] Tytułem uzupełnienia warto dodać, że w powołanym wyroku TK stwierdził, że art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do ochrony konsumentów, użytkowników i najemców, między innymi przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, ma także znaczenie dla spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten traktować należy jako konkretyzację ogólnych zasad sprawiedliwości społecznej i nie można ograniczać jego zastosowania do konsumentów, najemców i użytkowników w ustawowym, cywilnoprawnym rozumieniu tych pojęć. Chodzi tu w istocie o ochronę interesów osób będących „słabszą" stroną różnego rodzaju stosunków prawnych. Jest faktem powszechnie znanym, że spółdzielnie mieszkaniowe są jednostkami organizacyjnymi, które z racji swego majątku, doświadczenia osób kierujących, a zwłaszcza ze względu na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami „silniejszymi" niż poszczególni członkowie spółdzielni, jak również osoby ubiegające się o członkowstwo i związane z nim prawo do lokalu. Poza tym interes tych osób ma analogicznie jak w przypadku konsumentów charakter rozproszony, co utrudnia im jego ochronę. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż interesy te podlegają ochronie konstytucyjnej i uzasadniają uregulowanie ustawowe precyzujące jej zakres. Z tego punktu widzenia oczywiste jest, że w interesie władz spółdzielni mieszkaniowej leżeć może ustanawianie „słabszych" praw do lokali mieszkalnych, zwiększa to bowiem zakres ich swobody w prowadzeniu działalności (nie wyklucza to sytuacji, gdy władze spółdzielni są zainteresowane przekształceniem prawa lokatorskiego z uwagi na to, że „odzyskanie" lokali uważają w obowiązującym stanie prawnym za iluzoryczne, a środki pieniężne uzyskane z tytułu przekształcenia zasilają aktywa spółdzielni). W szczególności daleko idące ograniczenia tej swobody występują w sytuacji, gdy w budynku mieszkalnym ustanowione są prawa odrębnej własności poszczególnych lokali połączone z udziałem we współwłasności nieruchomości, na której położony jest sam budynek w jego tzw. częściach niewydzielonych.

© for this edition by CNS

w relacjach pomiędzy podmiotem profesjonalnym a konsumentem, czy ogólniej pomiędzy słabszą i silniejszą stroną umowy, pozostają w bezpośrednim związku z problematyką konstytucyjnie gwarantowanej ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konstytucyjne treści zawarte w bardzo ogólnie sformułowanym art. 76 muszą być rekonstruowane z uwzględnieniem zarówno kształtujących się standardów prawa europejskiego, jak i tendencji ochronnych wyraźnie występujących w systemie prawa polskiego. Ponadto Trybunał wyraźnie podkreślił, że z art. 76 Konstytucji wynika nakaz wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, które zagwarantują ochronę słabszej stronie umowy, przed nieuczciwymi praktykami polegającymi na wykorzystywaniu istniejącego po jej stronie deficytu informacyjnego, przez narzucenie jej niezrozumiałego języka komunikacji. Skuteczna realizacja wspomnianego nakazu wymaga zweryfikowania, czy w obrocie gospodarczym istnieją mechanizmy swobodnego podejmowania decyzji i zaciągania zobowiązań przez podmioty uczestniczące na rynku. O przyjęciu przez Trybunał takiego założenia, co do kontroli przepisów dotyczących obrotu z udziałem konsumentów, przesądza następująca treść uzasadnienia — bardzo prawdopodobnych, w warunkach współczesnego rynku, sytuacji, w których słabsza strona może być łatwo skłoniona przez profesjonalistę do przyjęcia obcego języka kontraktu, a w konsekwencji jej formalna zgoda na takie postanowienie umowne w żaden sposób nie będzie wyrazem rzeczywiście swobodnej i świadomej decyzji.

Analizując orzecznictwo TK w zakresie poruszonej problematyki, warto zwrócić uwagę na wyrok K 33/05[17]. W sprawie, o której mowa, poddano pod rozstrzygnięcie Trybunału przepisy odnoszące się do sposobu obliczania wysokości czynszu i opłat przez właścicieli mieszkań, które są niezgodne z postanowieniami zamieszczonymi w art. 76 Konstytucji. W uzasadnieniu sąd konstytucyjny stwierdził, że z art. 75 i 76 Konstytucji wynika spoczywający na władzy publicznej obowiązek zagwarantowania trwałości stosunku prawnego, stanowiącego podstawę korzystania z mieszkania, oraz nakaz ochrony lokatorów przed wygórowanymi opłatami za korzystanie z mieszkania. Art. 76 Konstytucji upoważnia ustawodawcę do wprowadzania regulacji prewencyjnych, zapobiegających występowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych (na przykład niesprawiedliwemu rozłożeniu ciężarów związanych z utrzymaniem budynku). Stanowi on również konstytucyjną podstawę wprowadzenia sankcji wobec osób dopuszczających się takich praktyk (na przykład obowiązku wynagrodzenia wyrządzonej szkody), nie może jednak stać się źródłem dodatkowych korzyści dla pokrzywdzonego. Przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Władze publiczne mogą zapewnić tę ochronę między

[17] Wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, w sprawie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266).

© for this edition by CNS

innymi przez ustanowienie regulacji ustawowych zapobiegających nadmiernym i arbitralnym opłatom za korzystanie z lokalu, co oznacza, że władze publiczne uprawnione są do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności.

Z przedstawionych powyżej orzeczeń wynika, że art. 76 Konstytucji jako wzorzec kontroli ustaw nie może być jedyną podstawą badania przestrzegania wymogu proporcjonalności przy stanowieniu przepisów ustaw wkraczających w sferę interesów słabszych podmiotów. Wypada w tym miejscu wspomnieć, że przepis, o którym mowa, zawiera pewne wymogi, które określane są w procesie jego wykładni, a to oznacza konieczność uwzględnienia ochrony praw i wolności innych osób (na przykład wolności działalności gospodarczej) oraz realizację zasad ustrojowych[18], które należy wyinterpretować z postanowień ustawy zasadniczej. Bezsprzeczne wobec tego jest, że kontrola konstytucyjności ustaw dokonywana przez Trybunał, sprowadza się nie tylko do uwzględnienia kluczowego dla tych rozważań art. 76, ale także do uwzględnienia innych norm, zasad czy wartości konstytucyjnych. Mając to na uwadze, warto przyjrzeć się temu zagadnieniu na tle wskazanych już wcześniej orzeczeń i nie tylko.

Odnośnie do wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją organ orzekający słusznie zauważył, że „gdy przepis jest sformułowany zbyt szeroko, to należy go zmienić, a nie korygować w drodze wyjaśnień, a w państwie prawa nie można dokonywać wykładni, która byłaby sprzeczna z językowym sensem. Formuła słowna jest bowiem granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu. W takiej sytuacji Trybunał (a także inne organy władzy publicznej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustaw. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie o niekonstytucyjności ustawy, bo ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z Konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa.

[18] Na przykład zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona *expressis verbis* w art. 20 Konstytucji. Zgodnie ze wskazaną jednostką redakcyjną przyjęto, że podstawą ustroju społeczno-gospodarczego Polski jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na trzech równorzędnych filarach, tj. wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Mając na względzie powyższe elementy, będące „częścią składową" komentowanej zasady, należy zauważyć, że TK traktuje wymienione w art. 20 wartości kompleksowo i komplementarnie. „Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji, nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (np. zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej pomiędzy nimi równowagi", wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001, K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 40.

© for this edition by CNS

Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów i to powinno decydować o wyborze dalszych środków Trybunału Konstytucyjnego"[19].

Jak już wspomnieliśmy wcześniej, Trybunał przy interpretacji konstytucyjności postanowień cywilnoprawnych opiera się na zasadzie proporcjonalności. W jednym ze swoich orzeczeń uznał, że z zasady tej wynika między innymi zakaz nadmiernej ingerencji. Istotą jego „jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanowić ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie"[20]. Do ustalenia, czy w danym wypadku nie zachodzi nadmierność ingerencji, konieczne jest „udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela"[21]. Przy omawianiu tej problematyki należy także zwrócić uwagę na to, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególny nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie". Oznacza to, iż każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być przede wszystkim oceniane, zadając pytania, czy było ono „konieczne", czyli innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności. Jak wynika z literalnego brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest możliwa, jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Użyte przez ustrojodawcę słowo „konieczność" musi być warunkowana wymienionymi w tym przepisie następującymi przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, aby wprowadzone ograniczenia, nawet te znajdujące należyte uzasadnienia, nie naruszały istoty wolności i praw. Ponadto trzeba w tym miejscu podkreślić, że kryterium „konieczności" łączy się z zasadą proporcjonalności i oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel, powinien wybierać najmniej uciążliwe środki, które będą prowadziły do jego realizacji. Oznacza to, że jeśli ten sam cel można osiągnąć, stosując środki w mniejszym stopniu ingerujące w inne prawa i wolno-

[19] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

[20] Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995.

[21] *Ibidem*. Warto dodać, że powyższe ustalenia znalazły potwierdzenie w późniejszych orzeczeniach TK. Zob. na przykład orzeczenia z: 16 maja 1995 r., K 12/93, OTK 1995; 17 października 1995 r., K 10/95, OTK ZU 1995; 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK ZU 1996; 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU 1996; 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK ZU 1997.

© for this edition by CNS

ści, które mogą doznać ograniczeń, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność", a więc jest naruszeniem Konstytucji[22].

Nawiązując do sformułowania „istoty wolności i praw", o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy podkreślić, że „opiera się ona na założeniu, iż w ramach konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolności w ogóle nie będą mogły istnieć oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności"[23]. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że koncepcja „istoty" wolności i praw stanowi bezpośrednią podstawę konstytucyjną, którą należy traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw.

We wskazanym już wcześniej wyroku K 38/04 w sprawie języka, w którym sporządzane są umowy, Trybunał dokonując oceny konstytucyjności postanowień wskazanego aktu, powołał się na zasadę określoności przepisów prawa. Problem interpretacyjny, jaki pojawił się na tle ustawy o języku polskim, związany był z rozróżnieniem pojęć „dokument" i „umowa". Według przyjętego przez Trybunał stanowiska „ujęcie rozwiązań prawnych w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne oraz posługiwanie się pojęciami niezdefiniowanymi, prowadzi do stwierdzenia, że tego typu regulacja zawiera szereg błędów natury legislacyjnej i nie może być uznana za poprawną z punktu widzenia zasad stanowienia prawa. Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji"[24].

Jak wynika z analizy powołanego orzeczenia, kontrola konstytucyjności jest prowadzona nie tylko na podstawie art. 76 Konstytucji — o czym na początku była już mowa — ale także w oparciu o realizację zasad ustroju politycznego państwa oraz inne przysługujące jednostce wolności i prawa. Mając to na uwadze, wypada wskazać, że Trybunał w przedstawionej sprawie dokonał rozważenia, czy ochronna funkcja art. 7, art. 8 ust. 1 ustawy o języku polskim, gdy chodzi o traktowanie języka polskiego jako podstawowego języka komunikacji w obrocie konsumenckim oraz w stosunkach pracowniczych, nie pozostaje niczym osłabiona, ponieważ uznanie języka obcego za język kontraktu opiera się na swobodnej, autonomicznej decyzji stron, a więc w istocie stanowi urzeczywistnienie podstawowej zasady prawa prywatnego, jaką jest zasada swobody umów. Głównym celem w tym przypadku było więc ustalenie, czy odstępstwo od reguły ogólnej na rzecz zasady swobody umów, znajduje dostateczne uzasadnienie konstytucyjne. Uzasadniając poruszoną kwestię, Trybunał wskazał, że „nakaz szanowania autonomii woli w stosunkach prywatno-

[22] Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4.

[23] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

[24] Na temat zasad ustroju zob. D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

© for this edition by CNS

prawnych wraz z zasadą swobody umów znajduje swoje oparcie konstytucyjne. Poszukiwać go można z jednej strony w konstytucyjnej zasadzie wolności każdego człowieka (art. 31 ust. 1), z drugiej w zasadzie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji)[25]. Oba podejścia są w stosunku do siebie komplementarne i każde z osobna nie wystarcza samodzielnie do oddania znaczenia i istoty tej sfery aktywności uczestników obrotu prawnego. O ile bowiem fundament aksjologiczny zasady swobody umów wspiera się silnie na zasadzie wolności, o tyle zasada swobody gospodarczej wyznacza bardzo wyraźnie konieczną konstytucyjnie sferę zastosowania zasady wolności umów, obejmując nią stosunki gospodarcze. Ograniczenia wolności gospodarczej mogą nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny. Komplementarność obu zasad wynika z innej jeszcze racji. Wolność jednostki, przejawiającą się w wolności umów, na gruncie skutków gospodarczych będzie zawsze silnie determinowana przez przyjęty w danym systemie model gospodarczy. Gwarancje konstytucyjne udzielane modelowi społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) oraz wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) stanowią więc tym samym naturalne zabezpieczenie wolności umów realizowanej w ramach stosunków prywatnoprawnych. Nie istnieje bowiem możliwość urzeczywistnienia wolności gospodarczej bez wolności umów. Zasada swobody umów, w polskim ustawodawstwie wyrażona *expressis verbis* w art. 353^1 k.c., stanowi istotny element funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej. Trzeba zarazem jednak pamiętać, że wolność umów wykracza poza sferę stosunków gospodarczych i dlatego poszukiwanie ogólnego oparcia dla tej zasady w art. 31 ust. 1 Konstytucji (wolność człowieka) jest także mocno uzasadnione. Ponadto warto dodać, że poszanowanie autonomii (wolności umów) nigdy nie przybierało w sferze stosunków prywatnoprawnych wartości absolutnej. Wolność umów, przyjmowana jako zasada kierunkowa prawa prywatnego, na gruncie wszystkich systemów prawnych napotyka ograniczenia wynikające z reguł moralnych i obyczajowych, porządku publicznego, bezpieczeństwa prawnego, potrzeby ochrony praw innych uczestników obrotu *etc.* Ze względu na źródła konstytucyjne wolności umów, ograniczenia te nie mogą być przejawem dobrowolnej i arbitralnej decyzji ustawodawcy. Trzeba jednak zarazem podkreślić, że na gruncie konstytucyjnym granice wolności umów znajdują swoje oparcie nie tylko w zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ale także, gdy chodzi o sferę stosunków gospodarczych, w samym założeniu społecznej gospodarki rynkowej, które nakazuje uwzględnienie podejścia równoważącego sprawiedliwie pozycję uczestników obrotu gospodarczego".

Na tle komentowanego wyroku kontrola konstytucyjności nastąpiła również na podstawie zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji[26]. Trybunał

[25] Na temat zasady wolności gospodarczej zob. J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada ochrony wolności działalności gospodarczej. Uwagi w kontekście obowiązywania prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Działalność gospodarcza. Kluczowe problemy*, red. K. Sławik, Warszawa 2007, s. 13 n.

[26] Zob. B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 30 n.

© for this edition by CNS

poddał pod rozważanie, czy dopuszczalność zawierania umów z konsumentami oraz umów o pracę w języku obcym, jako języku pierwotnym umowy, której wersja obcojęzyczna stanowi podstawę wykładni, prowadzi do tego, że polski obywatel znajduje się w sytuacji nierównej w stosunku do swojego pracodawcy lub przedsiębiorcy w obrocie konsumenckim. Zgodnie z treścią uzasadnienia organ ten przyjął, że „nie wskazuje na dyskryminację sama możliwość zawierania umów w języku obcym i traktowania ich obcojęzycznej wersji jako podstawy wykładni. Równość nie polega na tym, że sytuacja prawna i położenie każdej ze stron umowy będą identyczne, ale na tym, że adresaci normy prawnej, których charakteryzuje istotna z punktu widzenia analizowanej normy ta sama cecha relewantna, traktowani będą przez ustawodawcę w taki sam sposób, a więc bez uprzywilejowania. Z punktu widzenia przyjętej przesłanki formalnej odstąpienia od stosowania języka polskiego, którą jest zgoda każdej ze stron umowy, nie można dostrzec elementów nierównego (dyskryminującego) traktowania uczestników obrotu przez ustawodawcę. Nierówność stron ma w tym przypadku charakter faktyczny, a nie prawny, i to właśnie ów faktyczny brak równorzędności powinien być wyrównywany bardziej ostrożnym podejściem ustawodawcy do czysto formalnej przesłanki odstąpienia od stosowania języka polskiego. Jest to jednak problem innej natury niż naruszenie zasady równego traktowania i wiąże się, jak to wcześniej wykazano, z deficytem instrumentów koniecznych do realizacji ochrony słabszej strony umowy, stosownie do wymagań zawartych w art. 76 Konstytucji.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi wyraźnie wynika, że kluczowy dla tych rozważań art. 76 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego, a więc nie jest to prawo konstytucyjne jednostki w ścisłym tego słowa znaczeniu. Na jego podstawie nie jest możliwa „bezpośrednia, dostępna dla jednostki zaskarżalność działania lub bezczynności władzy, tak jak ma to miejsce w przypadku innych praw i wolności konstytucyjnych, a zwłaszcza praw i wolności o charakterze osobistym i politycznym”[27]. Przepis, o którym mowa, utożsamiany jest jako zasada polityki państwa, a to oznacza, że wszelkie działania zmierzające w kierunku zapewnienia ochrony słabszym podmiotom — w tym także użytkownikom i najemcom — ciążą na władzy publicznej. Natomiast kwestia dotycząca zakresu, formy i metod ochrony została powierzona ustawodawcy zwykłemu, co bez wątpienia wynika z brzmienia art. 76 zd. 2. Wobec tak przyjętej konstrukcji przepisu widzimy, że ochrona, o której mowa, została przeniesiona z poziomu Konstytucji na poziom ustawy, co nie oznacza jednak, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako „na kredyt” za zgodną z Konstytucją. W związku z tym, w razie pojawienia się wątpliwości co do jej konstytucyjności, poddawana jest ona kontroli prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny, który bierze pod uwagę nie tylko powołany powyżej artykuł, ale także inne normy czy wartości

[27] E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2000, s. 63.

© for this edition by CNS

konstytucyjne. Nie można przy tym zapomnieć, że w procesie badania konstytucyjności ustaw, Trybunał musi uwzględnić standardy obowiązujące w Unii Europejskiej. Standardy te wynikają z przepisów traktatowych i przyjmowanych na ich podstawie aktów prawa wtórnego — chodzi tu w szczególności o dyrektywy — a także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

© for this edition by CNS