

ZBIGNIEW RADWAŃSKI

NORMA KOMPETENCYJNA ART. 384 K.C. DO OKREŚLANIA SZCZEGÓLNYCH WARUNKÓW UMÓW KONSUMENCKICH

I. WPROWADZENIE

Wedle pierwotnego brzmienia art. 384 k.c. Rada Ministrów lub z jej upoważnienia inny naczelny organ administracji państwowej miał kompetencję do wydawania ogólnych warunków lub wzorów umów w postaci przepisów prawnych w sferze stosunków:

- 1) między jednostkami gospodarki społecznej,
- 2) między jednostkami gospodarki społecznej a innymi podmiotami (w tym przede wszystkim osobami fizycznymi).

Była to więc kompetencja do stanowienia norm prawnych - i to z reguły dyspozytywnych - chyba że one same określały, "w jakich granicach nie będą dopuszczalne postanowienia umowne odbiegające od ustalonych warunków lub wzorców umów" (art. 384 § 2 k.c.).

W hierarchii norm prawnych ogólne warunki i wzory umów wydane na podstawie art. 384 k.c. miały rangę niższą niż ustawy z uwagi na to, że stanowione były przez organy administracji państwowej.

Rada Ministrów kilkakrotnie skorzystała z upoważnienia do regulowania na podstawie art. 384 k.c. stosunków umownych między j.g.u. a indywidualnymi konsumentami (tzw. obrót mieszany). Najważniejszym aktem normatywnym tego rodzaju była uchwała nr 71 Rady Ministrów z 13 VI 1983 r. (Mon. Pol. Nr 21, poz. 118) ustanawiająca ogólne warunki umów sprzedaży detalicznej towarów oraz ogólne warunki gwarancyjne dotyczące towarów trwałego użytku.

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks cywilny z 28 VII 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321) ustaliła nową treść art. 384 k.c. stanowiąc, iż: "W wypadku, gdy wymaga tego ochrona interesów konsumentów, Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, określić szczegółowe warunki zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów".

Zarazem art. 7 ust. 2 cyt. ustawy utrzymał w mocy dotychczasowe ogólne warunki dotyczące umów z udziałem konsumentów - do czasu wejścia w życie rozporządzeń wydanych na podstawie nowego już brzmienia art. 384 k.c. W zakresie sprzedaży detalicznej nastąpiło to rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów z dnia 30 V 1995 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 328).

II. CHARAKTER PRAWNY

Termin "**szczegółowe warunki**" zawierania i wykonywania umów po raz pierwszy pojawił się w nowej treści art. 384 k.c. Do tego czasu nie był on znany ani w języku prawnym, ani prawniczym. Zarazem art. 384 k.c. nie definiuje wspomnianego zwrotu. Dlatego jedynie na podstawie kontekstu jego użycia można ustalić, jakie ma on juretyczne znaczenie.

Kontekst ten pozwala stwierdzić, że owe "szczegółne warunki" wydawane są przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia; chodzi zatem o przepisy prawne wysławiające **normy prawne**.

Normy te adresowane są do **stron obligacyjnych umów cywilnoprawnych**. Wskazuje na to nie tylko semantyczny rdzeń wspomnianego zwrotu, ale również usytuowanie art. 384 k.c. w tzw. części ogólnej prawa zobowiązań (ks. III k.c.).

Jedną z tych stron zawsze musi być **konsument**, to znaczy każdy, kto nabywa dobro (lub roszczenie o świadczenie usługi) dla celów nie związanych z działalnością gospodarczą. Natomiast drugą stroną umowy jest zawsze profesjonalista, a więc przedsiębiorca, który zawodowo - w konsekwencji odpłatnie i zarobkowo - zobowiązuje się zbyć dobro lub świadczyć usługę na rzecz konsumenta. Te podmiotowe cechy adresatów "szczegółowych warunków zawierania i wykonywania" umów konsumenc- kich nie zostały wprawdzie wyraźnie wskazane w art. 384 k.c., ale odpowiadają temu, co na ogół rozumie się przez "konsumenta" i jego kontrahenta. Potwierdza to zresztą § 3 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z 1995 r. w odniesieniu do umów sprzedaży rzeczy ruchomych. Zauważyć wszakże należy, że zawarta tam definicja konsumenta **nie** wyłącza z tak oznaczonego kręgu podmiotów osób prawnych nabywających rzeczy dla celów nie związanych z działalnością gospodarczą. Natomiast prawo Unii Europejskiej ochronę konsumencką **ogranicza do osób fizycznych** zawierających umowy w celu niehandlowym - dla zaspokojenia jedynie potrzeb własnych lub członków rodziny.

III. KONSTYTUCYJNOŚĆ KOMPETENCJI RADY MINISTRÓW

1. Na tle powyższych ustaleń pojawia się pytanie, czy art. 384 k.c. stanowi dostateczną podstawę - w świetle przepisów konstytucyjnych - do regulowania przez Radę Ministrów spraw w przepisie tym wskazanych. Są to bowiem sprawy, które stanowią materię ustawową zastrzeżoną w zasadzie dla władzy ustawodawczej. Trudno inaczej kwalifikować normy, które - w myśl art. 384 k.c. - mają nakładać obowiązki na autonomiczne podmioty występujące w stosunkach cywilnoprawnych.

Przyznanie kompetencji normodawczej w tej dziedzinie organowi władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów (art. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1992 r., cyt. dalej jako "Konstytucja") dopuszczalne jest więc tylko na podstawie szczególnego przepisu Konstytucji i to interpretowanego restryktywnie. Jest nim art. 54 ust. 1 Konstytucji, według którego "W celu

wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień Rada Ministrów wydaje rozporządzenia".

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK) już w ciągu pierwszych trzech lat swojej działalności wyjaśniło sens tego przepisu. Wyznaczona wówczas linia orzecznictwa TK jest do dzisiaj utrzymywana i rozwijana¹.

2. Upoważnienie to powinno być udzielone organowi określonej nazwą. Wymaganie to spełnia art. 384 k.c., wskazując Radę Ministrów jako organ upoważniony do wydawania szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów. Dodać tylko należy, że kompetencji tej Rada Ministrów nie może przenosić na niższe organy administracji państwowej - w szczególności na ministrów lub kierowników centralnych organów administracji państwowej.

3. Następnie upoważnienie normodawcze powinno **szczegółowo** określać materię rozporządzenia "poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy"². K. Działocha wyjaśnia, że przesłanka ta generalnie uzasadniona jest tym, że rozporządzenie może tylko wyjątkowo z woli ustawy wkraczać w sprawy, które stanowią jej przedmiot i regulować je tylko na zasadach aktów wykonawczych do ustawy³. Rada Ministrów wydaje bowiem rozporządzenia wyłącznie "w celu wykonania ustaw" (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem TK rozporządzenie jest niezgodne z ustawą także wtedy, gdy ustanawia normę o innej treści niż ustawowa norma o charakterze *iuris dispositivi*. Pogląd ten opiera się na założeniu, że wszelkie unormowanie ustawowe - również o charakterze dyspozytywnym - można zmienić tylko inną normą ustawową, chyba że sama ustawa przewiduje wyjątek⁴.

Dla zapewnienia **wykonawczego** charakteru rozporządzenia upoważnienie zawarte w ustawie musi być tak sformułowane, ażeby odsyłało do unormowania tylko takie sprawy, które są uregulowane w ustawie i służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy. Powinno ono zarazem wskazywać kierunek unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia.

Otóż mając na względzie, że kompetencja normodawcza Rady Ministrów obejmuje w myśl art. 384 k.c. **cały obszar stosunków obligacyjnych**, jaki regulowany jest częścią ogólną ks. III k.c., należy wyrazić zasadniczą **wątpliwość**, czy treść tego przepisu **spełnia wymagania szczegółowości i wykonawczego** charakteru normy kompetencyjnej w sensie rozumianym przez TK.

¹ Opieram się tu na opracowaniu K. Działochy, *Zagadnienia kompetencji i trybu tworzenia prawa przez naczelne organy administracji rządowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, "Biuletyn Rady Legislacyjnej", nr 3, Warszawa 1995, s. 7 i n.

² Orz. z 22 X 1987 r. (K 1/87).

³ K. Działocha, *Zagadnienia kompetencji ...*, s. 11.

⁴ Ibidem, s. 13 i orzeczenie w sprawie U 5/86.

4. Obecna treść art. 384 k.c. nadal opiera się na swoistych dla realnego socjalizmu koncepcjach legislacyjnych, które uzasadniały pierwotną treść tego przepisu.

Podstawą tej dawniejszej regulacji było założenie, że podmiotem występującym w umowach konsumenckich w roli profesjonalisty była jednostka gospodarki uspołecznionej reprezentująca własność społeczną, a w szczególności niepodzielną własność państwową. Z tego punktu widzenia państwo jako właściciel, a zarazem organ władzy publicznej, generalnie uznawało się za kompetentne do regulowania sfery stosunków nie tylko między j.g.u., ale także w relacjach między nimi a osobami fizycznymi. W szczególności mogło także nakładać na j.g.u. obowiązki nie przewidziane *expressis verbis* w przepisach ustawowych, ponieważ czyniło to niejako "z własnej kieszeni".

Natomiast prosta transpolacja tego założenia do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, opartego na respektowaniu prywatnej własności - w szerokim, konstytucyjnym tego słowa znaczeniu - nie jest dopuszczalna. Tymi właśnie względami uzasadnione są przedstawione wyżej wątpliwości co do konstytucyjności art. 384 k.c. w obecnym brzmieniu.

IV. NIEOPERATYWNOŚĆ FUNKCJONALNA

1. Właściwością stosunków cywilnoprawnych, a w szczególności zobowiązańowych, jest, że głównym ich źródłem są swobodnie zawierane umowy (art. 58 i 353 k.c.). W konsekwencji normy regulujące te stosunki prawne mają przede wszystkim charakter dyspozytywny, to znaczy, że znajdują zastosowanie tylko wtedy, gdy strony same nie uregulowały sprawy objętej regulacją normatywną odmiennie od treści normy.

Zgodnie z przedstawioną powyżej wykładnią TK, treść rozporządzeń Rady Ministrów nie może być sprzeczna nie tylko z normami *iuris cogens*, ale i *iuris dispositivi*. Odnosi się to oczywiście również do określanych przez Radę Ministrów "szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów" na podstawie art. 384 k.c. Być może, że ów nowy zwrot został do art. 384 k.c. wprowadzony właśnie dlatego, aby tę kontrowersyjną pod rządą dawnego art. 384 k.c. kwestię we wspomnianym sensie wyjaśnić.

Jednakże tak wskazane pole regulacji umów konsumenckich na podstawie art. 384 k.c. jest niezmiernie wąskie, a ponadto o trudnych do wyznaczenia, a zatem niepewnych granicach. Wynika to nie tylko z mnogości norm dyspozytywnych w prawie cywilnym, ale i z jego struktury normatywnej. Charakteryzuje się ona bowiem rozbudowaną regulacją ogólną umów - zawartą w ks. I i ks. III k.c. - i to przede wszystkim normami dyspozytywnymi. Podkreślić zarazem należy, że wspomniane normy ogólne stosuje się także do stosunków umownych uregulowanych w ramach tzw. umów typowych, jeżeli nie ma tam unormowań odmiennych.

2. Obecna treść art. 384 k.c. - w przeciwieństwie do dawnej - nie rozstrzyga kwestii, czy wydawane przez Radę Ministrów szczegółowe wa-

runki umów konsumenckich mają charakter dyspozytywny, czy imperatywny

Przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie należy zatem ustalić, jaki cel mają realizować wspomniane rozporządzenia. Otóż jednoznacznie określa go art. 384 k.c. stanowiąc, że Rada Ministrów wydaje rozporządzenie "gdy wymaga tego ochrona interesów konsumentów". Otóż cel ten wskazuje na w zasadzie semiimperatywny charakter norm wystawionych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Znaczy to, że strony zawierające umowę objętą zakresem stosowania szczegółowych warunków umów konsumenckich, nie mogą ważnie określić sytuacji prawnej konsumenta w sposób gorszy dla niego, niż przewiduje to rozporządzenie. Natomiast korzystniejsza dla konsumenta umowa jest dopuszczalna.

Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy tak rozumiane szczegółowe warunki umów nie okażą się niekiedy zbyt sztywnym instrumentem ochrony konsumenta, uniemożliwiającym mu rezygnację z korzyści tam zastrzeżonych w zamian za bardziej dla niego niekiedy doniosłe ustępstwa drugiej strony umowy (profesjonalisty) w nieuregulowanych "warunkami" sprawach - np. wysokości ceny. W gospodarce centralnie sterowanej, opartej na reglamentacji cen, problem ten w praktyce się nie pojawiał. Natomiast w gospodarce rynkowej staje się aktualny.

V. ZAKOŃCZENIE

Uwagi powyższe sugerują wniosek, że należy odstąpić od przejętej po PRL koncepcji regulowania umów konsumenckich w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie generalnej normy kompetencyjnej.

Zgodnie z ogólnymi założeniami prawa cywilnego funkcjonującego w gospodarce rynkowej, podstawowym instrumentem kształtującym treść stosunków cywilnoprawnych powinna być umowa wraz z powszechnie stosowanymi w masowym obrocie konsumenckim ogólnymi warunkami umów (art. 385 k.c). To nie państwo, lecz strony - lub jedna z nich za przyzwoleniem drugiej - powinny ustalać treść tych stosunków, wyłączając zastosowanie norm dyspozytywnych.

Rola państwa powinna polegać przede wszystkim na **kontroli** ogólnych warunków umów, a nie na ich wydawaniu. W tym właśnie kierunku zmierza dyrektywa Rady EWG 93/13 z 5 IV 1993 r. zobowiązująca państwa członkowskie do określenia w swoich ustawodawstwach niedozwolonych klauzul w umowach z konsumentami. Wykaz takich klauzul zawiera załącznik do art. 3 ust. 3 wspomnianej dyrektywy⁵.

Wypowiadając się przeciwko przyznaniu państwu generalnej kompetencji do określania wzorców umów konsumenckich, widzę zarazem potrzebę uwzględnienia interesów konsumentów **w obrębie** poszczególnych instytu-

⁵ Por. bliżej F. Zoll, *Niedozwolone klauzule w umowach konsumenckich*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1993, z. 2, s. 191 i n.

cji prawnych (zwłaszcza umów nazwanych) - bądź to w drodze odpowiedniej modyfikacji przepisów prawnych bądź to przez udzielanie upoważnień do normowania rozporządzeniami spraw szczegółowo wskazanych.

COMPETENCE NORM, ART. 384 OF THE CIVIL CODE,
FOR DEFINING PARTICULAR CONDITIONS FOR CONSUMER CONTRACTS

S u m m a r y

The author believes in rejecting the concept of regulating consumer contracts through directives of the Council of Ministers issued on the grounds of a general competence norm, which had been adopted under the Polish People's Republic.

It follows from the overall premisses of the civil law which functions in a market economy that the fundamental tool for shaping the contents of civil and legal relations should be a contract together with general conditions of contracts universally applied in mass consumer turnover. It is not the state but the parties - or one of them upon the permission of the other - which are to decide upon the contents of the relations in question, with implementation of dispositive norms excluded.

The state's role ought to consist, above all, in controlling the general conditions of the contracts and not in their issuing. This is the direction indicated by the directive of the EEC 93/13, of April 5th 1993, under which the member countries are obliged to define in their legislation unlawful clauses in contracts with consumers.