



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, dnia 10 sierpnia 2007 r.

**RPO-565914-VI-07/ST**

**Trybunał Konstytucyjny**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 022 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 022 827 64 53

**Warszawa**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadchodzą skargi od osób, którym na skutek opóźnień w kursowaniu pociągów została wyrządzona szkoda. Osoby te wskazują na bariery, jakie napotykają usiłując dochodzić należnego im odszkodowania. W rezultacie poniesiony przez nie uszczerbek majątkowy wynikający z nienależytego wykonania zobowiązania przez przewoźnika nie jest z reguły im rekompensowany.

Dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich analiza obowiązujących przepisów prawa potwierdza w istocie, iż w zakresie odpowiedzialności kontraktowej pozycja przewoźników została ukształtowana przez ustawodawcę w sposób uprzywilejowany.

Zgodnie z ogólną regułą obowiązującą w zakresie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 k. c), dłużnik jest obowiązany do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Z art. 472 k. c. wynika zaś, że jeżeli ze szczególnego przepisu ustawy albo z czynności prawnej nie wynika nic innego, dłużnik odpowiedzialny jest za niezachowanie należytej staranności.

W świetle przywołanych, ogólnych reguł odpowiedzialności kontraktowej, przesłankami tej odpowiedzialności są : niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania będące następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność; szkoda; związek przyczynowy pomiędzy faktem niewykonania (nienależytego wykonania) zobowiązania a szkodą. Podstawową okolicznością, za którą dłużnik ponosi odpowiedzialność jest zaś w myśl art. 472 k. c. „niezachowanie należytej staranności”. W świetle art. 355 § 1 k. c. przez należyłą staranność należy rozumieć staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Natomiast w odniesieniu do dłużnika

prowadzącego działalność gospodarczą określenie należytej staranności następuje przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności (art. 355 § 2 k. c).

W doktrynie przyjmuje się zgodnie, iż „niezachowanie należytej staranności” oznacza winę dłużnika, i to zarówno winę umyślną, jak też i nieumyślną. Wina umyślna zachodzi, gdy dłużnik chce naruszyć ciążące na nim z mocy zobowiązania obowiązki (dolus directus) albo wówczas, gdy przewidując możliwość takiego naruszenia na to się godzi (dolus eventualis). Natomiast wina nieumyślna może przybrać postać lekkomyślności bądź niedbalstwa. W obu tych przypadkach wina stanowi zarzut niedołożenia przez dłużnika należytej staranności w uniknięciu naruszenia zobowiązania. Według T. Wiśniewskiego (G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska „Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania”, t. I, Wyd. Prawnicze Warszawa 1996, s. 427-428) „(...) na ogół przyjmuje się, że wina jest umyślna, jeżeli dłużnik - wbrew obciążającemu go obowiązkowi - działa lub dopuszcza się zaniechania w zamiarze wyrządzenia wierzycielowi szkody, a więc gdy chce, aby ona powstała albo przewidując możliwość takiego stanu rzeczy na to się godzi. W wypadku niedbalstwa - równoznacznego w prawie cywilnym z winą nieumyślną - dłużnik co prawda nie chce wyrządzić szkody, ale do niej doprowadza przez to, że nie dochowuje należytej staranności, chociaż powinien i zarazem mógł postąpić prawidłowo. Jeżeli stopień naganności postępowania jest szczególnie wysoki, gdyż drastycznie i poważnie odbiega od modelu należącego zachowania się dłużnika, to uznajemy, że zachodzi rażące niedbalstwo.”

W art. 471 k. c. ustawodawca wprowadził domniemanie, że niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Dłużnik może obalić to domniemanie wykazując, iż niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania nastąpiło z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności.

Odmienne zasady odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy przewozu osób wprowadzają przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.). Zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa przewozowego przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką podróżny poniósł wskutek przedwczesnego odjazdu środka transportowego. W tym też zakresie stosuje się zasady ogólne odpowiedzialności kontraktowej określone przepisami art. 471 i art. 472 k. c. Natomiast w myśl art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego, jeżeli szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika.

Art. 62 ust. 1 Prawa przewozowego nie przewiduje szczególnych ograniczeń uchylających odpowiedzialność przewoźnika. W przypadku więc, gdy podróżny poniósł szkodę wskutek przedwczesnego odjazdu środka transportowego, przesłanką odpowiedzialności przewoźnika będzie wszelka wina przewoźnika, bez względu na jej stopień. Ponadto w związku z domniemaniem przyjętym w art. 471 k. c, podróżny nie musi dowodzić winy przewoźnika. To na przewoźniku ciąży bowiem wówczas ciężar dowodu, że środek transportowy odjechał przedwcześnie bez jego winy.

Odmienne przedstawiają się natomiast zasady odpowiedzialności kontraktowej przewoźnika w przypadku określonym w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego. Przepis ten wprowadza istotne ograniczenie odpowiedzialności przewoźnika. Wynika z niego, iż za szkody wynikłe z opóźnienia lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego przewoźnik odpowiada tylko wówczas, gdy opóźnienie lub odwołanie było rezultatem jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa.

Określone w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego zasady odpowiedzialności przewoźnika odnoszą się wyłącznie do komunikacji regularnej. Przewoźnik wykonujący regularne

przewozy obowiązany jest podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy (art. 2 ust. 2 Prawa przewozowego). Przewoźnik taki odpowiada za szkody wyrządzone podróżnemu tylko wówczas, gdy opóźnienie lub odwołanie regularnie kursującego środka transportowego było wynikiem jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa. Ponadto ustawodawca przyjął w tym przypadku całkowicie odmienną koncepcję rozkładu ciężaru dowodu. Jak wskazuje się w doktrynie (por. A. Kolarski „Prawo przewozowe. Komentarz”, C. F. Muller, Warszawa 2002, s. 95) „(...) to poszkodowany podróżny, zgodnie z ogólnymi regułami ustalonymi w art. 6 k. c, musi wykazać nie tylko szkodę, a więc określony uszczerbek materialny, jaki poniósł na skutek niedotrzymania przez przewoźnika terminu przewozu ustalonego w rozkładzie jazdy oraz bezpośredni związek przyczynowy między poniesioną szkodą a faktem opóźnienia lub odwołania środka transportowego, ale również udowodnić winę przewoźnika w spowodowaniu takiego faktu i to o charakterze kwalifikowanym do stopnia umyślności lub rażącego niedbalstwa.”

Zawarte w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego rozwiązanie przewiduje zatem dwa istotne odstępstwa od ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej. Po pierwsze, ogranicza odpowiedzialność dłużnika tylko do granic rażącego niedbalstwa. Po drugie, przerzuca na wierzyciela ciężar dowodu, iż wyrządzona mu szkoda wynikła z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa.

Wskazane powyżej odstępstwa od ogólnych reguł odpowiedzialności kontraktowej wymagają wnikliwej oceny. Dotyczą one bowiem odpowiedzialności przewoźnika - profesjonalisty za szkody wyrządzone konsumentom. Legalna definicja konsumenta wynika z art. 22 k. c. Zgodnie z nią za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Wyodrębnienie przez ustawodawcę spośród osób fizycznych kategorii podmiotów zwanych konsumentami służy ustanowieniu dla tej kategorii podmiotów regulacji prawnych o charakterze ochronnym. W ten sposób na poziomie ustawy ustawodawca realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji RP). Treść pojęcia „konsumenta” (por. M. Pecyna <w:> M. Olczyk, M. Pecyna „Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu cywilnego zmienionych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw”, komentarz do art. 22<sup>1</sup> k. c, Lex/el. 2003 ) „(...) opiera się na potrzebie zapewnienia podmiotowi - typowo słabszej stronie stosunku prawnego - ochrony, tj. takich uprawnień skorelowanych z obowiązkami drugiej strony, które w wymiarze całościowym doprowadzą do efektu wyrównania ich pozycji, kompensując konsumentowi rzeczywistą niemożność skorzystania z formalnie obowiązującej zasady autonomii woli, czy równej siły kontrahowania.”

W związku z powyższym wymaga rozstrzygnięcia kwestia, czy rozwiązanie zawarte w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego stanowiące odstępstwo od ogólnych reguł odpowiedzialności kontraktowej (a więc reguł stosowanych w obrocie powszechnym), którego przejawem jest niewątpliwe obniżenie standardów ochronnych konsumentów, nie tylko odpowiada współczesnym funkcjom ochronnym prawa konsumenckiego, lecz także czy rozwiązanie to nie pozostaje w kolizji z Konstytucją RP.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r. (sygn. akt K 33/05, OTK z 2004 r., Nr 4/A, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(•••) ochronę konsumenta przewiduje art. 76 Konstytucji, który jednak nie kreuje sam w sobie określonego jej poziomu, dlatego też przepis ten nie jest źródłem bezpośrednio zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów. Niemniej jednak przepis ten zobowiązuje władze publiczne do

działań w celu ochrony życia, zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa konsumentów, jak również do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres ochrony konsumenta wyznaczony jest na poziomie ustawowym, co nie oznacza jednak, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako „na kredyt” za zgodną z konstytucją. Ustawy kreujące ochronę konsumenta także są bowiem przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu.”

Nie ulega wątpliwości, że przewidziane przepisem art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego roszczenie poszkodowanego wobec przewoźnika o naprawienie wyrządzonej mu szkody ma charakter majątkowy. W zakresie objętym niniejszym wnioskiem wymaga więc wyjaśnienia, czy z uwagi na ochronę konsumentów, ustanowiony art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego standard ochrony praw majątkowych odpowiada wymogom wynikającym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do praw majątkowych. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji RP gwarantuje ochronę tych praw, czyniąc ją dodatkową równą dla wszystkich. Do ustawodawcy należy w związku z tym ustanowienie regulacji prawnych w dostateczny sposób zabezpieczających ochronę praw majątkowych.

Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania należy do podstawowych instytucji prawa zobowiązań. Reżim tej odpowiedzialności został uregulowany dla całości stosunków obligacyjnych w art. 471 k. c, a także w następnych przepisach Kodeksu cywilnego. W interesującym zakresie - jak już wskazano - w odniesieniu do uczestników obrotu powszechnego decydujące znaczenie należy przypisać treści art. 471 i 472 k. c. Stąd też w tym przypadku przesłanką odpowiedzialności dłużnika jest wszelka wina dłużnika, bez względu na jej stopień. Ponadto w stosunku do uczestników obrotu powszechnego ustawodawca wprowadził domniemanie, że niewykonanie

(nienależyte wykonanie) zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Ustanowienie tak korzystnego dla wierzyciela domniemania uzasadnione jest tym, że z reguły nie wie on, jakie okoliczności wpłynęły na niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania przez dłużnika. Okoliczności te zaś są zwykle znane dłużnikowi. Stąd też, jeśli chce on uniknąć odpowiedzialności kontraktowej, powinien przedstawić stosowne dowody obalające ustawowe domniemanie (por. Z. Radwański, „Prawo zobowiązań”, PWN Warszawa 1986, s. 255-256).

Przyjmując za punkt odniesienia owe ogólne zasady odpowiedzialności kontraktowej w obrocie powszechnym należy stwierdzić, że na mocy art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego zostały one wyłączone w obrocie konsumenckim. Wyłączenie to w sposób oczywisty powoduje obniżenie standardu ochrony podróżnego (konsumenta). Granice odpowiedzialności kontraktowej profesjonalisty - przewoźnika określa bowiem pojęcie „rażącego niedbalstwa”. W konsekwencji -jak wskazuje doktryna (por. „Kodeks cywilny. Komentarz” pod red. K. Pietrzykowskiego, t. II, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005, s. 47) - w tym przypadku profesjonalista będzie zobowiązany do naprawienia szkody, jeśli zostanie mu wykazany brak staranności, jakiej można wymagać od osób najmniej rozgarniętych. Przy czym odpowiedzialność kontraktowa po stronie profesjonalisty powstanie tylko wówczas, gdy konsument sprostą ciężarowi dowodu w zakresie wykazania kwalifikowanej winy profesjonalisty. Taki rozkład ciężaru dowodu w omawianym zakresie powoduje zaś, że dochodzenie roszczeń przez podróżnych związanych ze szkodą wyrządzoną im wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania środka transportowego staje się iluzoryczne. Nie posiadają oni bowiem z reguły jakiegokolwiek wiedzy na temat przyczyn opóźnienia lub odwołania regularnego kursu.

Odstąpienie przez prawodawcę w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego od pojęcia „niezachowania należytej staranności” używanego w art. 472 k. c. jako okoliczności, za



którą dłużnik odpowiada na rzecz „winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa” w istotny sposób degraduje pozycję wierzyciela (konsumenta) w zakresie dochodzenia roszczeń majątkowych. W myśl art. 355 § 1 k. c. dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność). Przy czym należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności (art. 355 § 2 k. c.). Treść art. 355 § 2 k. c. nie pozostawia wątpliwości, że oceniając należyta staranność profesjonalisty trzeba przyjąć wyższe wymagania będące rezultatem zawodowej działalności dłużnika. W konsekwencji w tym przypadku dość restryktywnie należy też traktować okoliczności uzasadniające ograniczenie lub uchylenie odpowiedzialności dłużnika. Problem ów - dotyczący wyższych wymagań w zakresie staranności danego rodzaju - z punktu widzenia profesjonalisty znika wówczas, gdy prawodawca, tak jak w przypadku art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego, w ogóle rezygnuje z pojęcia „należytej staranności”.

Reasumując poczynione uwagi stwierdzić trzeba, że art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego w istotny sposób ogranicza odpowiedzialność przewoźnika będącego profesjonalistą względem konsumentów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania przybierające postać opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego. Utrudnia on, a niekiedy uniemożliwia wręcz dochodzenie roszczeń majątkowych przez konsumentów, przerzucając na nich ciężar dowodu winy przewoźnika. Warto w tym miejscu wskazać, że w świetle obowiązującego prawa takie ograniczenie odpowiedzialności profesjonalisty względem konsumenta, gdyby przybierało postać postanowienia umownego (a nie przepisu ustawy), zostałyby zakwalifikowane jako niedozwolone postanowienie umowne. W świetle bowiem art. 385<sup>3</sup> pkt 2 k. c. w razie wątpliwości uważa się, że niedozwolonymi klauzulami umownymi są

te, które wyłączają lub istotnie ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania.

Skoro w omawianym zakresie doszło do istotnego ograniczenia odpowiedzialności przewoźników względem konsumentów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, to należy ustalić czy wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie ochrony praw majątkowych konsumentów ma usprawiedliwione podstawy. Wymaga to wykazania, czy istnieją jakieś skonkretyzowane, materialnoprawne przesłanki, przemawiające za wprowadzeniem takiego ograniczenia. W szczególności na poziomie konstytucyjnym chodzi o ustalenie, czy za tak daleko idącymi ograniczeniami w zakresie ochrony praw majątkowych konsumentów (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) przemawiał wzgląd na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich już na wstępie można wykluczyć związek pomiędzy treścią regulacji zawartej w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego, a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Z istoty rzeczy istnieje natomiast związek pomiędzy treścią art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego stanowiącą regulację z zakresu prawa zobowiązań, a prawami innych osób. Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia, czy prawodawca w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego we właściwy sposób zbalansował ochronę praw majątkowych podmiotów stosunku zobowiązaniowego. Otóż - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - w omawianym zakresie nie zachodziła konieczność ograniczenia, w stosunku do standardów obrotu powszechnego, ochrony praw majątkowych konsumentów. Wręcz przeciwnie, z art. 76 Konstytucji RP wynika adresowany także do ustawodawcy, nakaz preferencyjny dotyczący traktowania konsumentów, w sytuacji gdy dana regulacja prawna ma doprowadzić do kolizji interesów z innymi podmiotami. W konsekwencji prawidłowo odczytana przez ustawodawcę treść art. 76 Konstytucji RP mogła co

najwyżej prowadzić do podwyższenia standardów ochronnych, a nie do ich obniżenia poniżej poziomu obowiązującego w obrocie powszechnym.

W literaturze przedmiotu (E. Łętowska, „Prawo umów konsumenckich”, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 19) wskazuje się, że „(...) ochrona konsumenta nie oznacza zatem bynajmniej protekcyjnego faworyzowania konsumenta przez władzę, lecz działania na rzecz zrekompensowania braku jego wiedzy i orientacji, wywołanych masowością produkcji i obrotu w ogólności. Nie chodzi o przywilej, lecz o zrównoważenie utraconych szans, powrót do idei spoczywającej u założeń swobody umów, o przywrócenie mu warunków oceny sytuacji rynkowej (...), Przedsięwzięcia i instrumenty służące ochronie konsumenta nie mają zatem na celu „dania” mu czegoś dodatkowego, ale raczej przywrócenie równości szans, traconych wraz z rozwojem nowoczesnej produkcji, handlu czy marketingu. Dlatego czasem mówi się, że „ochrona konsumenta” to nic innego, jak (podobnie jak walka z monopolizacją i nieuczciwą konkurencją) jeszcze jeden instrument walki o rynek prawdziwie wolny - dla wszystkich jego uczestników, czynnych i biernych.” Owej równości szans w żadnym wymiarze nie przywraca krytykowany art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego. Jego treść, wbrew strategii ochrony konsumentów, pogłębia istniejące nierówności, preferując w nieuzasadniony sposób ochronę profesjonalistów - aktywnych uczestników rynku, a więc silniejszej i lepiej poinformowanej strony umowy.

Przedstawione uwagi uzasadniają końcowy wniosek, że art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji RP. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

**Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

**/-/ Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich**