



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

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 10 lipca 2001 r.

35179

RPO/382792/01/V/ST

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ) 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 )

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 479<sup>34</sup>, 479<sup>54</sup>, 479<sup>65</sup> i 479<sup>76</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego ( Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz., poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193, Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ) w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania odpowiednio przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji

Telekomunikacji oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów ( Dz. U. Nr 122, poz. 1319 ) wprowadziła istotne zmiany w zakresie postępowania przed sądem antymonopolowym. Przede wszystkim poszerzony został zakres kognicji sądu antymonopolowego, którego właściwością zostały objęte nie tylko sprawy z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz sprawy z zakresu regulacji energetyki i telekomunikacji, lecz także sprawy z zakresu regulacji transportu kolejowego. Istotnym zmianom uległy również przepisy dotyczące zwrotu kosztów procesu w postępowaniu prowadzonym przed sądem antymonopolowym. Te ostatnie zmiany budzą - w mojej ocenie - zasadnicze zastrzeżenia i są niezgodne z podstawowymi standardami ochrony praw obywatelskich.

Przed wejściem w życie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie zwrotu kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym miały zastosowanie ogólne reguły wynikające z art. 98 - 110 k. p. c. W szczególności zgodnie z art. 98 k. p. c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony ( koszty procesu). Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Natomiast do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu ( por. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska "Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Cz. I - postępowanie rozpoznawcze " Wyd. Prawnicze 1997, str. 184 ) "...art. 98 k.p.c. ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesu: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu oznacza, że strona, która sprawę przegrała, zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi poniesione przez niego koszty procesu. Z kolei z zasady kosztów niezbędnych i celowych wynika, że strona przegrywająca zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi tylko te poniesione koszty procesu, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw lub celowej obrony."

Ponadto w kodeksie funkcjonują jako zasady uzupełniające w zakresie zwrotu kosztów procesu: zasada zawinienia ( art. 101, 103, 110 i 842 § 1 k.p.c. ), zasada słuszności ( art. 102 k.p.c. ) oraz zasada kompensaty ( art. 100 i 104 k.p.c. ).

Zasada zawinienia stanowi wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu i pozwala na obciążenie kosztami procesu strony wygrywającej, która swoim niewłaściwym postępowaniem przyczyniła się do powstania owych kosztów. Z kolei zasada słuszności pozwala na to, aby w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd mógł zasądzić od strony przegrywającej część kosztów procesu albo nie obciążał jej w ogóle kosztami. I wreszcie zasada kompensaty znajduje zastosowanie w wypadku częściowego uwzględnienia żądań.

Wprowadzone ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów zmiany w k.p.c. zrywają natomiast częściowo z zasadą, iż strona, która sprawę przegrała, zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi poniesione przez niego koszty procesu. Zasada ta została utrzymana w stosunku do podmiotów wnoszących odwołania i zażalenia od decyzji i postanowień Prezesów Urzędów: Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji oraz Transportu Kolejowego. Żaden przepis nie wyłącza bowiem stosowania w tym zakresie powołanych już art. 98 - 110 k.p.c. dotyczących zwrotu kosztów procesu. Ustawodawca z obowiązku zwrotu kosztów procesu w razie przegrania sporu przed sądem antymonopolowym zwolnił natomiast Prezesów wymienionych powyżej Urzędów.

W szczególności z art. 479<sup>34</sup> k.p.c. wynika, że w postępowaniu przed sądem antymonopolowym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma obowiązku wnoszenia opłaty sądowej i kosztów postępowania. Analogiczne rozwiązania dotyczą Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki ( art. 479<sup>54</sup> k.p.c. ), Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji ( art. 479<sup>65</sup> k.p.c. ) oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego ( art. 479<sup>76</sup> k.p.c. ). Oznacza to, że w razie uwzględnienia odwołania bądź zażalenia przez sąd antymonopolowy ( a więc stwierdzenia istotnych wad aktu administracyjnego wydanego przez wymienione organy administracji rządowej ) strona, która wygrała sprawę nie może żądać zwrotu poniesionych kosztów procesu. Na przeszkodzie w zgłoszeniu takiego żądania stoją bowiem wskazane przepisy k.p.c.

W tym stanie rzeczy zawarte w art. 479<sup>34</sup>, 479<sup>54</sup>, 479<sup>65</sup> i 479<sup>76</sup> k.p.c. wyłączenia obowiązku zwrotu niezbędnych kosztów procesu przez Prezesów Urzędów na rzecz strony wygrywającej sprawę powinny być poddane ocenie z punktu widzenia standardów ochrony praw obywatelskich.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę, iż roszczenie o zwrot kosztów procesu ma niewątpliwie charakter majątkowy. Wynika to z jego istoty ( jest to świadczenie pieniężne wyrażone ściśle określoną kwotą ), ale także z art. 109 k.p.c. stanowiącego, iż roszczenie o zwrot kosztów wygasa, jeżeli strona najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie złoży sądowi spisu kosztów albo nie

zgłosi wniosku o przyznanie kosztów według norm przypisanych. Charakteru majątkowego roszczenia o zwrot kosztów nie zmienia zaś okoliczność, iż ma ono typowo procesową naturę, a więc że jeżeli nie zostanie zgłoszone w procesie, to nie może być dochodzone jako żądanie główne w odrębnej sprawie.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że roszczenie o zwrot kosztów procesu ma charakter prawa majątkowego podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z wymienionych przepisów Konstytucji RP wynika, że ustrojodawca po pierwsze gwarantuje każdemu prawo do praw majątkowych, po drugie - prawa majątkowe podlegają konstytucyjnej ochronie, po trzecie - owa ochrona prawna praw majątkowych jest równa dla wszystkich. Stąd też uzasadnione jest twierdzenie, iż wymienione przepisy art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyłączają dowolną ingerencję ustawodawcy zwykłego w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych.

W zakresie objętym niniejszym wnioskiem ustawodawca pozbawił zaś określoną kategorię osób wygrywających sprawę przed sądem antymonopolowym roszczenia o zwrot kosztów procesu. Tym samym doszło do wykluczenia tej kategorii osób z kręgu osób, którym przysługuje to prawo majątkowe. Kwestionowane przepisy wyłączyły też ogólną zasadę ochrony praw majątkowych jak również regułę, iż prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak wskazywał wielokrotnie w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny ( ostatnio m. in. w wyroku z dnia 21 maja 2001 r., sygn. akt SK. 15/2000 ) z zasady równej ochrony praw majątkowych wynika, iż nie powinna ona być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy. Co prawda ustawodawca ma swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności, nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy.

W zakresie objętym wnioskiem została naruszona - w mojej ocenie - gwarancja równej ochrony praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Jak już bowiem wskazałem, według ogólnej reguły ( art. 98 k.p.c. ) strona, która sprawę przegrała, zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi poniesione przez niego koszty procesu. Zauważyć należy, iż zasada ta została utrzymana również w stosunku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w prowadzonych przed sądem antymonopolowym sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone ( art. 479<sup>36</sup> - 479<sup>45</sup> k.p.c. ). Zasada ta obowiązuje również w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, będącym postępowaniem najbardziej zbliżonym do postępowań prowadzonych przed sądem antymonopolowym w sprawie odwołań od decyzji i zażaleń od postanowień wydawanych przez Prezesów Urzędów. Z art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ( Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm. ) wynika bowiem, że w orzeczeniu uwzględniającym skargę sąd orzeknie zwrot kosztów na

rzecz skarżącego od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności.

W świetle powyższego niewątpliwie przepisy art. 479<sup>34</sup>, 479<sup>54</sup>, 479<sup>65</sup> i 479<sup>76</sup> k.p.c. ingerują w sferę konstytucyjnych gwarancji prawa do praw majątkowych oraz ich równej ochrony. Ingerencja owa może zostać uznana za dopuszczalną, jeśli odpowiada wymogom postawionym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadza on kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Spełniona została w omawianym zakresie formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Nie zostały natomiast - w mojej ocenie - spełnione materialne przesłanki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności. Nie było bowiem konieczne wprowadzenie ograniczenia polegającego na wyłączeniu możliwości zwrotu kosztów procesu przez Prezesów Urzędów, o czym świadczy choćby powoływany już fakt, iż obowiązek zwrotu kosztów procesu przez organy administracji publicznej stronie wygrywającej funkcjonuje w pełnym zakresie w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ( art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ). Ograniczenie to nie pozostaje też w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności nie występuje jakikolwiek związek pomiędzy tym ograniczeniem a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Nie sposób także doszukać się związku pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób.

Dodatkowo kwestionowane przepisy k.p.c. godzą w istotę prawa majątkowego jakim jest roszczenie o zwrot kosztów procesu. Pozbawiają one bowiem w ogóle określoną kategorię podmiotów możliwości zgłoszenia roszczenia o zwrot uzasadnionych i celowych kosztów procesu.

Powyższe uwagi uzasadniają wniosek, że art. 479<sup>34</sup>, 479<sup>54</sup>, 479<sup>65</sup> i 479<sup>76</sup> k.p.c. w zakresie, w jakim wyłączają one obowiązek zwrotu kosztów postępowania odpowiednio przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.