

Warszawa, 9 sierpnia 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.25/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 19 lipca 2001 r. uprzejmie przedstawiam opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 lipca 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 479³⁴, art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem antymonopolowym.

1. Zdaniem Rzecznika, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zrywają bowiem one z zasadą, że strona przegrywająca sprawę jest obowiązana zwrócić przeciwnikowi poniesione przez niego koszty procesu.

Według Rzecznika, zwrot kosztów procesu ma charakter prawa majątkowego, które podlega ochronie konstytucyjnej. Należy przyjąć, że przepisy art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłączają dowolną ingerencję ustawodawcy zwykłego w sferę praw majątkowych.

2. Ocena zasadności wniosku RPO wymaga rozważenia dwóch istotnych kwestii:

- 1) czy ustawodawca może naruszyć prawo majątkowe, które nie istnieje, a którego byt prawny zależy wyłącznie od jego woli;
- 2) jakie przesłanki społeczno-ekonomiczne i prawne legły u podstaw zniesienia obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed sądem antymonopolowym w sprawach, w których stroną są Prezysi: Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Regulacji Telekomunikacji oraz Urzędu Transportu Kolejowego.

Ad. 1 Artykuł 98 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie sądowym panuje zgodny pogląd, że przepis ten wprowadza zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Obowiązkowi zwrotu kosztów postępowania sądowego, ciężącemu na stronie, która przegrała spór, odpowiada uprawnienie strony przeciwnej do żądania zwrotu kosztów procesu. Prawomocne orzeczenie sądu, uwzględniające to żądanie, kreuje prawo majątkowe przysługujące stronie, na rzecz której został zasądzony zwrot tych kosztów. Jest to prawo majątkowe o charakterze szczególnym, którego źródłem ontologicznym jest wola ustawodawcy, realizowana przez sąd na żądanie strony, która wygrała sprawę.

Kreacyjna funkcja art. 98 Kpc znajduje potwierdzenie w dalszych przepisach ustawy, ograniczających „działanie” zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Dopuszczając odstępstwa od tej zasady, ustawodawca zredukował możliwości powstania prawa majątkowego, o którym mowa we wniosku RPO. Dotyczy to sytuacji, w których:

- a) sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów procesu albo nie obciążać jej w ogóle kosztami (art. 102 Kpc). Chodzi tu o przypadki szczególnie uzasadnione, w których zastosowaniu zasady odpowiedzialności za wynik procesu sprzeciwiają się względy słuszności;
- b) sąd może nałożyć na stronę lub interwenienta obowiązek zwrotu kosztów niezależnie od wyniku sprawy, jeżeli koszty te zostały spowodowane ich niesumienne lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 103 Kpc). Przesłanką takiego rozstrzygnięcia co do zwrotu kosztów będzie więc działanie (strony lub interwenienta) zawinione;
- c) doszło do zawarcia ugody sądowej (art. 104 Kpc). Wtedy koszty procesu podlegają kompensacie (wzajemnemu zniesieniu), chyba że strony, które zawarły ugody, postanowiły inaczej. Wzajemne zniesienie kosztów może nastąpić także w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań strony (art. 100 Kpc).

Zaskarżone przepisy art. 479³⁴, art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ Kpc wprowadzają kolejne odstępstwo od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy, tj. zasady znajdującej wyraz w art. 98 Kpc. Otóż w sprawach, w których stroną postępowania jest prezes któregośkolwiek spośród czterech wymienionych w tych

przepisach urzędów, jego przeciwnik procesowy nie może skutecznie dochodzić zwrotu kosztów procesu w razie wygrania sprawy. W żadnym bowiem przypadku wspomniany prezes nie jest obowiązany do zwrotu tych kosztów, a więc także w przypadku przegranej sprawy.

Brak obowiązku zwrotu kosztów procesu przez np. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oznacza, że po stronie przeciwnika procesowego nie może powstać żadne prawo majątkowe, ekwiwalentne „kosztom niezbędnym do celowego dochodzenia praw i celowej obrony”. Prawo majątkowe, o którym mowa we wniosku Rzecznika, w opiniowanym przypadku nie zaistniało w ogóle, ponieważ brzmienie zaskarżonych przepisów Kpc wyłącza jakąkolwiek możliwość dochodzenia zwrotu kosztów procesu, jeśli jedną ze stron procesowych jest Prezes: UOKiK, URT, URE lub UTK, zwany dalej „Prezesem”.

Skoro przeciwnikowi procesowemu Prezesa nie przysługują prawa majątkowe, których źródłem jest wygranie przez niego sprawy, to bezzasadny jest zarzut naruszenia prawa własności, prezentowany we wniosku RPO. Przedmiotem ochrony konstytucyjnej, przewidzianej w art. 64 ustawy zasadniczej, nie mogą być bowiem prawa majątkowe nieistniejące. Czyniąc odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 98 Kpc, ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody stanowienia prawa, ograniczył źródło powstawania szczególnego rodzaju prawa majątkowego, jakim jest prawo dochodzenia zwrotu kosztów procesu od strony przegrywającej sprawę. **Brak obowiązku w tym zakresie po stronie Prezesa wyklucza możliwość powstania tego prawa po stronie przeciwnika procesowego.**

Ad. 2. Odrębną natomiast kwestią jest pytanie, czy zaskarżone odstępstwo od zasady odpowiedzialności za wynik sporu nie narusza innych postanowień Konstytucji lub – jak to formułuje RPO – standardów ochrony praw obywatelskich. Rozważając tę kwestię należy mieć na względzie dyspozycje ustawowe dotyczące zasad i celów działalności Urzędów, o których mowa w zaskarżonych przepisach. Według art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U nr 122, poz. 1319), ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji **oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów** (podkr. W.P.). Jednym z głównych zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest wydawanie decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję. W tej samej decyzji Prezes wydaje

nakaz zaniechania takiej praktyki (art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Celem zaś ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 73, poz. 852) jest między innymi ochrona interesów użytkowników telekomunikacji oraz ochrona interesu państwa w zakresie obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 3 pkt 2 i 6). Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji jest organem regulacyjnym w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej... (art. 109 ust. 1), podejmującym decyzje w powierzonym mu zakresie działania.

Ochrona interesu publicznego, w tym ochrona praw użytkowników i konsumentów w szerokim tego słowa znaczeniu, jest celem także niektórych przepisów określających zadania i uprawnienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (zob. art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne – Dz. U. nr 54, poz. 348 z późn. zm. oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym – Dz. U. nr 96, poz. 591 z późn. zm.).

Widoczna w ustawach ekspozycja interesu publicznego realizowanego przez prezesów czterech omawianych urzędów uzasadnia pogląd, że stanowi on główną przesłankę zaskarżonego odstępstwa od ogólnej dyspozycji art. 98 Kpc. Uprawnienia tych prezesów do podejmowania określonych decyzji „ochronnych” stanowią środek prawny przeciwdziałający lub zapobiegający naruszaniu praw konsumentów i użytkowników przez przedsiębiorstwa i organizacje gospodarcze mające dominującą lub monopolistyczną pozycję na rynku. W interesie szerokich rzesz konsumentów i użytkowników leży wysoka aktywność prezesów tych urzędów w zakresie podejmowania stosownych decyzji, które następnie mogą być poddane kontroli sądowej. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołań od tych decyzji i zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu jest Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd antymonopolowy. Otóż brak obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed tym sądem ma skłaniać – taka jest zapewne intencja ustawodawcy – do „śmiałego” wydawania decyzji antymonopolowych. **Chodzi o to, aby ów Prezes nie był zbyt powściągliwy w podejmowaniu takich decyzji ze względu na możliwość przegrania sprawy w postępowaniu sądowym.** Ogół konsumentów i użytkowników jest żywotnie zainteresowany w rozwijaniu przez właściwe organy szerokiego frontu działań przeciwko przedsiębiorstwom i korporacjom uprawiającym praktyki monopolistyczne. **Obowiązek zwrotu kosztów procesu w razie przegrania**

sprawy przez taki organ mógłby być hamulcem w podejmowaniu takich działań, których prawna weryfikacja następuje w postępowaniu przed sądem antymonopolowym.

W tej sytuacji, przyjmując nawet dyskusyjną tezę, że zaskarżone przepisy Kpc wprowadzają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw, polegające na pozbawieniu możliwości dochodzenia zwrotu kosztów procesu, należy stwierdzić, że te ograniczenia mają na względzie ochronę „praw innych osób” (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Konsumenci i użytkownicy towarów i usług rynkowych mają niekwestionowane prawo do ochrony ich interesów przed praktykami monopolistycznymi. Zadania ochronne w tym zakresie wykonują m. innymi prezesi czterech omawianych urzędów. Efektywność (skuteczność) realizowanych przez nich zadań jest wypadkową szeregu czynników, w tym także stopnia aktywności prezesów urzędów w podejmowaniu decyzji antymonopolowych. Ewentualne nałożenie obowiązku zwrotu kosztów procesu niewątpliwie osłabiłoby tę aktywność.

Zwolnienie prezesów czterech omawianych urzędów z obowiązku zwrotu kosztów postępowania przed sądem antymonopolowym **można więc uzasadnić szczególnym interesem publicznym**. Ów interes przejawia się w konieczności zdecydowanego przeciwdziałania, za pomocą środków prawnych wszelkim praktykom monopolistycznym.

W konkluzji wyrażam pogląd, że istnieje funkcjonalny związek między kolejnym odstępstwem od zasady odpowiedzialności za wynik procesu a konstytucyjną ochroną praw konsumentów i użytkowników. Odstępstwo to należałoby uznać za dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Sprzyja bowiem ono wzmoczeniu ochrony „praw innych osób”, do których w opiniowanym przypadku należy zaliczyć ogół konsumentów, użytkowników i najemców. Jest to zgodne z dyspozycją art. 76 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do ochrony przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Reasumując, zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją uważam za bezzasadny.

Sporządził: Witold Pawełko

