

WYROK

z dnia 2 lipca 2003 r.

Sygn. akt K 25/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 lipca 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ oraz art. 479⁷⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) dodanych przez art. 107 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319) w brzmieniu zmienionym przez art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 129, poz. 1102) z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepisy ustawy powołane w punkcie 1 tracą moc obowiązującą z dniem 30 czerwca 2004 r.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2003 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 1121.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 479³⁴, 479⁵⁴, 479⁶⁵, 479⁷⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem antymonopolowym 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca wskazał, iż zakwestionowane przepisy zostały wprowadzone do k.p.c. ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319; dalej: ustawa z 15 grudnia 2000 r.). W ocenie Rzecznika zawarta w nich regulacja wyłączająca obowiązek zwrotu kosztów procesu przez Prezesów wskazanych Urzędów jest niezgodna z podstawowymi standardami ochrony praw obywatelskich.

Wnioskodawca podkreślił, że przed wejściem w życie ustawy z 15 grudnia 2000 r. do kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym miały zastosowanie ogólne reguły wynikające z art. 98-110 k.p.c. W szczególności, w myśl 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). Wnioskodawca zaznaczył, iż – zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny – z art. 98 k.p.c. wynikają dwie zasady procesu cywilnego: odpowiedzialności za wynik postępowania oraz zwrotu kosztów niezbędnych i celowych. Zasady te doznają ograniczenia na rzecz przypadków, gdy przepisy k.p.c. przewidują możliwość stosowania przez sąd zasady zawinienia (art. 101, 103, 110 i 842 § 1 k.p.c.), zasady słuszności (art. 102 k.p.c.) oraz zasady kompensaty (art. 100 i 104 k.p.c.). Natomiast, jak wskazał Rzecznik, kwestionowane przepisy art. 479³⁴, 479⁵⁴, 479⁶⁵, 479⁷⁶ k.p.c. wbrew ogólnej zasadzie określonej w art. 98 k.p.c. zwalniają odpowiednio Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w postępowaniu przed sądem antymonopolowym z obowiązku wnoszenia opłaty sądowej i zwrotu kosztów. Oznacza to, iż w przypadku uwzględnienia przez sąd antymonopolowy odwołania bądź zażalenia od decyzji i postanowień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego strona, która zaskarżyła te rozstrzygnięcia nie może żądać od wymienionych podmiotów zwrotu poniesionych kosztów procesu. Według wnioskodawcy, roszczenie o zwrot kosztów procesu ma charakter majątkowy, ponieważ jest świadczeniem pieniężnym wyrażonym ściśle oznaczoną kwotą. Na ocenę charakteru majątkowego roszczenia o zwrot kosztów nie ma wpływu, zdaniem wnioskodawcy, okoliczność, iż ma ono typowo procesową naturę i nie może być dochodzone jako żądanie główne w odrębnej sprawie. Zdaniem Rzecznika roszczenie o zwrot kosztów procesu podlega jako roszczenie majątkowe ochronie zagwarantowanej w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przytaczając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) wnioskodawca wskazał, iż prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej, która nie powinna być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy. Zauważył, iż ogólna reguła art. 98 k.p.c. jest zachowana również w stosunku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w prowadzonych przed sądem antymonopolowym sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 479³⁶-479⁴⁵ k.p.c.) oraz w zbliżonym do tego postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Wskazał mianowicie, iż 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, że w orzeczeniu

uwzględniającym skargę sąd orzeka zwrot kosztów na rzecz skarżącego od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności.

Wnioskodawca podkreślił, iż art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłączają dowolną ingerencję ustawodawcy zwykłego w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych. Ingerencja taka uznawana jest za dopuszczalną, jeżeli odpowiada wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy wprowadzone ograniczenia nie odpowiadają przesłankom dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Rzecznik twierdził, że nie istnieje żaden funkcjonalny związek pomiędzy ograniczeniem ustanowionym w przepisach art. 479³⁴, 479⁵⁴, 479⁶⁵, 479⁷⁶ k.p.c. a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Wnioskodawca uważa również, iż wprowadzone ograniczenie nie jest związane z koniecznością ochrony praw i wolności innych osób.

2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 17 września 2002 r. wyraził w imieniu Sejmu stanowisko, iż kwestionowane przepisy art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ k.p.c. w zakresie w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów odpowiednio przez Prezesów: Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Urzędu Transportu Kolejowego są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 września 2001 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu swoje stanowisko, zgodnie z którym art. 479³⁴, 479⁵⁴, 479⁶⁵, 479⁷⁶ k.p.c., 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, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił w całości opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, podnosząc w uzasadnieniu swojego stanowiska, iż zakwestionowane przepisy bezzasadnie pozbawiają stronę przeciwną w postępowaniu przed sądem antymonopolowym roszczenia o zwrot kosztów. Prokurator Generalny stwierdził, iż prowadzi to do różnicowania stron postępowania, które ma charakter podmiotowy i zgodził się z oceną wnioskodawcy, iż brak jest obiektywnego uzasadnienia dla konstytucyjnego celu takiego różnicowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego odrębność postępowania w sprawach dotyczących ochrony konkurencji, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i regulacji transportu kolejowego przed sądem antymonopolowym nie może wpływać na pozycję procesową stron i związane z nią uprawnienia. Podniósł, iż wszelkie gwarancje procesowe służące stronie muszą w jednakowym stopniu dotyczyć każdego podmiotu, który tę stronę identyfikuje. Wskazał, iż kwestionowana regulacja prawna znajduje uzasadnienie jedynie w tym, że Prezesi Urzędów wymienionych w przedmiotowych przepisach są centralnymi organami administracji publicznej, których działalność jest finansowana z budżetu państwa. Stwierdził jednakże, że nie jest dopuszczalne różnicowanie uprawnień stron procesu na tej podstawie i uprzywilejowanie Prezesów wymienionych Urzędów kosztem strony przeciwnej, która domagając się ochrony swoich praw przed sądem antymonopolowym realizuje tym samym swoje konstytucyjne prawo do sądu.

Prokurator Generalny zauważył, iż kwestię kosztów procesu w postępowaniu przed sądem antymonopolowym można rozpatrywać w płaszczyźnie różnych praw konstytucyjnych: prawa do sądu (dostępność do sądu z uwagi na wysokość kosztów), prawa do równego traktowania przez władze publiczne oraz równej dla wszystkich

ochrony praw majątkowych. Zgodził się z wnioskodawcą, iż roszczenie o zwrot kosztów procesu ma charakter majątkowy, zaś procesowa natura tego roszczenia nie zmienia takiej oceny, skoro roszczenie to jest wymierne w pieniądzu, a koszty procesu pokrywane są z majątku strony. Stwierdził, iż wynikające z zakwestionowanych przepisów ograniczenie konstytucyjnych praw majątkowych jest niedopuszczalne, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności nie można ustalić konstytucyjnego legitymowanego celu, któremu ograniczenie ma służyć. W związku z tym uznał, iż nie jest spełniony warunek konieczności ustanowienia zakwestionowanej regulacji prawnej, co uzasadnia twierdzenie, iż zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. W dniu 31 lipca 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Trybunału Konstytucyjnego pismo nr RPO/382792/01/V/ST, w którym na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wycofał wniosek w zakresie dotyczącym zadania zbadania zgodności art. 479³⁴ k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca wskazał, iż wyrokiem z 12 czerwca 2002 r. (sygn. P 13/01) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, toteż wnosi w tej części o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

5. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 18 czerwca 2003 r., sygn. K 25/01 umorzył postępowanie w przedmiocie badania zgodności art. 479³⁴ k.p.c. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż z dniem ogłoszenia wskazanego wyżej wyroku TK w Dzienniku Ustaw Nr 84, poz. 764 (tj. z dnia 25 czerwca 2002 r.) art. 479³⁴ k.p.c. utracił moc obowiązującą.

6. W piśmie z 28 maja 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił dodatkowe stanowisko, że przepisy art. 479⁵⁴, 479⁶⁵ i 479⁷⁶ k.p.c. w zakresie, w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów odpowiednio przez Prezesa URE, Prezesa URTiP oraz Prezesa UTK, są niezgodne także z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wskazał, iż w przypadku zakwestionowanych przepisów prawo do sądu jest naruszone pośrednio – przez ustanowienie takich wymogów formalnych uruchomienia procedury sądowej, które czynią to działanie utrudnionym. Zauważył, że w sytuacji, gdy ryzyko ekonomiczne wszczęcia postępowania odwoławczego przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów w całości i bez względu na jego wynik obciąża stronę odwołującą się od decyzji, może to prowadzić do zaniechania korzystania z instytucji odwołania, także wówczas, gdy decyzja ta w oczywisty sposób godzi w obowiązujący porządek prawny.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko, iż roszczenie o zwrot kosztów procesu podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił, iż żądanie ma charakter majątkowy, jeżeli zmierza do realizacji prawa lub uprawnienia mającego bezpośredni wpływ na stosunki majątkowe stron. W ocenie Rzecznika nie zmienia tego charakteru fakt, iż roszczenie ma typowo procesową naturę. Istota roszczenia o zwrot kosztów jest – zdaniem Rzecznika – bliska roszczeniu odszkodowawczemu, skoro konstrukcja odpowiedzialności za koszty postępowania uwzględnia zasadę zawinienia, zasadę słuszności oraz zasadę kompensaty.

W konsekwencji zwolnienie Prezesów URE, URTiP i UTK z obowiązku zwrotu kosztów postępowania w przypadku przegrania przez nich sprawy przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przybiera postać zwolnienia od wynagrodzenia szkody, której rozmiar wyznaczają koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Rzecznik stwierdził przy tym, iż zasada równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2) jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

II

Na rozprawie 1 lipca 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził ponadto stanowisko, iż Prokurator Generalny wnosi o stwierdzenie niezgodności zaskarżonych przepisów k.p.c. ze wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi w rozszerzonym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sprawa związana jest ze specjalnymi postępowaniami sądowymi. Wskazane postępowania uruchamiają odwołania od decyzji Prezesów Urzędów: Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Transportu Kolejowego. Mamy zatem do czynienia w ramach pewnej całości z dwiema fazami postępowania: pierwsza toczy się albo w ramach ogólnego postępowania administracyjnego (przed Prezesami URE, URTiP lub UTK) albo w ramach szczególnego postępowania administracyjnego (przed Prezesem UOKiK) i skutkuje wydaniem odpowiedniej decyzji, druga toczy się w ramach szczególnego (procesowego) postępowania cywilnego i kończy się wydaniem wyroku przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Procedura administracyjna miesza się więc z procedurą cywilną, chociaż oparte są one na odmiennych kanonach (między innymi w zakresie zwrotu kosztów postępowania). Konieczne są więc odpowiednie modyfikacje określonych rozwiązań charakterystycznych dla każdej ze wskazanych dwóch procedur.

Postępowanie hybrydowe (faza I łącznie z fazą II) musi stanowić odpowiednio zintegrowaną całość, pozwalającą na sprawne rozpatrywanie spraw merytorycznych związanych z działalnością Prezesów UOKiK, URE, URTiP, UTK.

2. W postępowaniu przed Prezesami Urzędów: Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Transportu Kolejowego stosuje się przepisy o ogólnym postępowaniu administracyjnym w przeciwieństwie do przepisów regulujących administracyjne postępowanie szczególne stosowanych w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wynika to przede wszystkim z tego, że administracyjne postępowanie szczególne przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wykazuje liczne odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Elementy ogólnego postępowania administracyjnego zostały tu uzupełnione o dodatkowe elementy charakterystyczne dla postępowania cywilnego (w sprawach dotyczących właśnie zwrotu kosztów postępowania, jak i dowodów w postępowaniu przed Prezesem UOKiK) a także o dodatkowe elementy w postępowaniu o nakładanie kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy. Tylko w sprawach nieuregulowanych w przepisach ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących postępowania przed Prezesem UOKiK stosuje się przepisy

kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy tu przypomnieć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r. (P 13/01) odnosi się do kwestii związanych z fazą postępowania sądowego toczącą się przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów tylko w wyniku odwołania od decyzji Prezesa UOKiK kończącej administracyjne postępowanie szczególne, a więc nie ogólne postępowanie administracyjne (uregulowane w k.p.a.).

Tymczasem w sprawach przed Prezesami: Urzędu Regulacji Energetyki i Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Urzędu Transportu Kolejowego w wyniku wyraźnego odesłania (art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm., art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne; Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm. oraz art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; Dz. U. Nr 86, poz. 789) stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (z zastrzeżeniem, że od wszystkich lub określonych decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w Warszawie).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r. (P 13/01) konstytucyjność art. 479³⁴ k.p.c. oceniano pod kątem wzorców wynikających z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Natomiast we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatrywanym w niniejszej sprawie (K 25/01) podniesiono zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W sprawie K 25/01 dla oceny konstytucyjności regulacji stanowiących, że Prezesa URE, URTiP i UTK są zwolnieni z obowiązku zwrotu kosztów postępowania dla strony wygrywającej postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów, wnioskodawca wskazał inne wzorce konstytucyjne niż te, które zastosowano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r. (P 13/01).

Z uwagi więc na inne regulacje w postępowaniach administracyjnych poprzedzających postępowania sądowe, w których występują zaskarżone art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ k.p.c. w stosunku do postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie sądowe, w którym znajduje się art. 479³⁴ k.p.c., jak też z uwagi na odmienności powołanych wzorców konstytucyjnych, poglądy Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w sprawie P 13/01 powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie, ale nie mogą przesądzać o rozstrzygnięciu niniejszej sprawy.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanych przepisów, w zakresie w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów w postępowaniu przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesów URE, URTiP oraz UTK, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki, a zarazem jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem i prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości (zob. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałaby samą istotę tego prawa. W przypadku prawa do sądu jego naruszenie może przybierać charakter nie tylko bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez

art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego unormowania dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad itp.) są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Tym samym zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje, które całkowicie wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesów URE, URTiP oraz UTK, naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, z uwagi na to, iż w sposób rzeczywisty i istotny ograniczają możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż jest to ingerencja w istotę prawa do sądu, gdyż obarczenie strony odwołującej się od decyzji obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, które ma służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik tego postępowania, może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy gdy decyzja godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. W związku z tym Trybunał uznał, iż objęte wnioskiem Rzecznika przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż godzą w prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury zgodnej z zasadami sprawiedliwości.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł też o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanych przepisów, w zakresie w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesów URE, URTiP i UTK z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Wobec stwierdzenia już przez Trybunał niezgodności zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim wyłączają obowiązek zwrotu kosztów, z art. 45 ust. 1 Konstytucji zbędna staje się jeszcze ocena zakwestionowanych przepisów we wskazanym zakresie z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył zarzutów dotyczących naruszenia art. 64 Konstytucji. Analiza tych zarzutów nie miałaby wpływu na ocenę zakwestionowanych przepisów jako niezgodnych z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim wyłączają możliwość żądania zwrotu kosztów postępowania przez stronę wygrywającą postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów z dniem ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw powoduje utratę mocy obowiązującej wskazanych przepisów (w ustalonym zakresie). Oznaczałoby to, że w postępowaniach sądowych toczących się w wyniku odwołań od decyzji Prezesów Urzędów: Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Transportu Kolejowego automatycznie zaczęłyby obowiązywać (z chwilą utraty, w ustalonym zakresie, mocy obowiązującej art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶) reguły zwrotu kosztów z cywilnego postępowania procesowego (art. 98 i następne ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego). Zwrot kosztów następowałby więc zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania oraz zasadą zwrotu kosztów niezbędnych i celowych, wraz z możliwością odstępstw od tych zasad przez zastosowanie jednej z zasad pomocniczych (zawinienia, słuszności czy kompensaty).

Tymczasem – jak była już wyżej mowa – mamy tu do czynienia nie z klasycznym postępowaniem cywilnym (procesowym) a ze specjalnymi postępowaniami sądowymi uruchamianymi w wyniku odwołań od decyzji Prezesów Urzędów: Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Transportu

Kolejowego. Całość stanowi postępowanie „hybrydowe”, gdzie sprawa jest na początku rozpatrywana przez organ administracji publicznej, a później – w wyniku odwołania – przez sąd. Nie jest więc od początku do końca rozpoznawana przez kolejne instancje sądowe.

W tej sytuacji procedura sądowa musi być w odpowiedni sposób związana z procedurą uprzednio zastosowaną w tej samej sprawie przez organ administracji publicznej. Potrzebne są szczególne regulacje dokonujące odpowiednich modyfikacji w procedurze cywilnej, którą posługuje się sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Dlatego i w zakresie zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów nie powinny być mechanicznie przyjęte zasady z art. 98 i następnych k.p.c., a opracowana odrębna regulacja, dostosowana do charakteru całego rozpatrywanego postępowania hybrydowego oraz zgodnie z prawem do sprawiedliwej procedury sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W celu umożliwienia ustawodawcy stworzenia regulacji uwzględniającej wskazane uwarunkowania Trybunał Konstytucyjny zdecydował się odroczyć termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów do 30 czerwca 2004 r. Trybunał uznał ten termin za wystarczający do wydania i wejścia w życie nowej regulacji problemu zwrotu kosztów postępowania przez Prezesów Urzędów: Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Transportu Kolejowego.

Możliwość określenia przez Trybunał Konstytucyjny późniejszego niż dzień ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej niezgodnego z konstytucją przepisu ustawy znajduje wyraźną i niewątpliwą podstawę w art. 190 ust. 3 Konstytucji. W razie skorzystania przez Trybunał Konstytucyjny z tej możliwości do nadejścia wskazanego przez Trybunał terminu uznany za niezgodny z konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Zakresem tej mocy objęte są również wszystkie sądy, Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnego wyjątku w stosunku do zasady wyrażonej w jej art. 190 ust. 1. Wyjątku takiego nie stanowi w szczególności art. 178 ust. 1 Konstytucji, wskazujący akty normatywne, którym podlegają sędziowie sądów wyliczonych w art. 175 Konstytucji. Podleganie sędziów tych sądów Konstytucji oraz ustawom jest zagadnieniem leżącym na innej płaszczyźnie niż oparta na art. 190 ust. 1 Konstytucji powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wydanych w zakresie określonym przepisami konstytucyjnymi.

6. W pracach ustawodawczych związanych z przygotowaniem nowej regulacji musi być uwzględniona cała specyfika regulacji związanych z publicznoprawną ochroną konkurencji i konsumentów.

Warto na początku przypomnieć, że Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Urzędu Transportu Kolejowego stoją na czele urzędów centralnych administracji publicznej. Zajmują się w szerokim zakresie tymi rynkami regulowanymi, które są określone w nazwie ich urzędów. Chodzi o działania wskazanych organów zarówno w interesie publicznym całej gospodarki, jak i danej branży.

Natomiast konflikty (związane z szeroko rozumianą nieuczciwą konkurencją) pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorcami są pozostawione ich własnej inicjatywie. Odpowiednie unormowania w tej mierze zawiera prawo prywatne (prawo cywilne). Przedsiębiorcy mogą dochodzić swoich praw poprzez wniesienie powództwa cywilnego

przeciwko podmiotowi, który dokonał czynów nieuczciwej konkurencji (por. należąca do sfery prawa prywatnego ustawę z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji; Dz. U. Nr 47, poz. 211 ze zm.).

Działalność publiczna związana z branżowymi rynkami regulowanymi dotyczy bardzo złożonych kwestii ekonomiczno-organizacyjnych. Wymaga zarówno specjalistycznej wiedzy, jak i branżowego doświadczenia.

Szerokie uprawnienia Prezesów URE, URTiP i UTK mają umożliwiać im realizację celów, które postawił przed nimi ustawodawca w zakresie regulacji, kontroli i nadzoru nad przebiegiem procesów ekonomicznych w obrębie danego rynku regulowanego. Stąd obok rozwiązań administracyjnoprawnych występują rozwiązania o charakterze cywilnym, czy specjalne rozwiązania związane ze stosowaniem kar za nieprzestrzeganie norm regulujących dany rynek.

Z kolei działania władcze przeplatają się ze społeczno-organizatorskimi. Wśród tych ostatnich mamy czynności związane z promowaniem rozwoju określonej gałęzi gospodarki oraz czynności badawcze i informacyjno-wyjaśniające.

Przy szeroko zakreślonym spektrum działań rozwiązania prawne powinny zapewniać jak najbardziej efektywną realizację celów dla których powołano Urzędy: Regulacji Energetyki, Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Transportu Kolejowego. Analiza obowiązujących regulacji wskazuje, że pozostawiają one duży zakres uznaniu organów i mają często charakter mieszany nie do końca mieszczący się w podziałach prawa. Obok różnych form działań niewładczych występują rozwiązania związane z prawem publicznym, z prawem prywatnym, czy nawet z szeroko rozumianą penalistyką.

Wiadomo, że, każde postępowanie powinno tworzyć jednolity ciąg stadiów pozostających ze sobą w ścisłym związku przyczynowym. Charakter procesu jest zdeterminowany przez jego przedmiot – prawo materialne, którego urzeczywistnieniu dane postępowanie ma służyć. Ważny jest też podmiot – organ prowadzący dany proces. W poszczególnych rodzajach postępowań najczęściej występuje związek podmiotu (organu prowadzącego proces) z przedmiotem (rodzajem prawa materialnego). Wiadomo, że sprawy wynikające z prawa administracyjnego rozstrzygają organy administracji publicznej, z kolei sprawy z dziedziny prawa karnego rozstrzygają w trybie procesu karnego sądy karne, a spory z zakresu prawa cywilnego – sądy cywilne.

Problem komplikuje się w postępowaniu mieszanym (hybrydowym), kiedy w kolejnej fazie procesu dochodzi do zerwania dotychczasowego związku danego podmiotu (organu prowadzącego postępowanie) z przedmiotem. Najpierw, zgodnie z *meritum*, rozstrzygnięcie w sprawie publicznej wydaje organ administracji (w trybie procesu administracyjnego), potem jednak weryfikuje to rozstrzygnięcie sąd (w opartym na procedurze cywilnej postępowaniu sądowym).

W ten sposób w postępowaniu, w którym tylko w pierwszej fazie stosowano procedurę administracyjną, odstępuje się od klasycznego systemu gwarancji ochrony praw stron postępowania przewidzianego w kodeksie postępowania administracyjnego i ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Wprowadza się w to miejsce inny system: od decyzji wydanych w I fazie postępowania nie służy odwołanie w rozumieniu k.p.a. (art. 127-140 k.p.a.) i skarga na decyzje ostateczne do NSA (art. 16 § 2 k.p.a. i art. 16 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), lecz specjalny środek prawny w postaci odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów działającego w ramach sądownictwa powszechnego jako „odrębna jednostka organizacyjna”. Sądowa kontrola organów oraz ich decyzji jest więc wykonywana inaczej niż wtedy, gdy stronie służy skarga do NSA na niezgodność decyzji z prawem. Kontrola decyzji nie jest kasacyjna (tak działa NSA), lecz reformatoryjna. Sąd bowiem albo oddala odwołanie od decyzji, jeżeli

nie ma podstaw do jego uwzględnienia albo uwzględniając odwołanie od decyzji zmienia ją w całości lub części i orzeka co do istoty sprawy. Odrzuca zaś odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, niedopuszczalne z innych przyczyn, a także wtedy, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków odwołania.

W postępowaniu „hybrydowym” sprawa jest na początku rozpatrywana przez organ administracji publicznej a w wyniku odwołania jest rozpatrywana przez sąd. Nie jest więc od początku do końca rozpoznawana przez kolejne instancje sądowe.

W tej sytuacji procedura sądowa musi być więc w jakiś sposób związana z procedurą uprzednio zastosowaną w tej samej sprawie przez organ administracji publicznej. Potrzebne są szczególne regulacje dokonujące odpowiednich modyfikacji w procedurze cywilnej, którą posługuje się sąd ochrony konkurencji i konsumentów.

Procedura cywilna ma zastosowanie do spraw z zakresu prawa cywilnego, prawa rodzinnego, prawa handlowego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 1 k.p.c.). Natomiast w dysponujących własnymi regulacjami postępowaniach: przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (reguły własne i wskazane reguły k.p.a.), przed Trybunałem Konstytucyjnym (reguły własne), przed Kolegium Kompetencyjnym przy Sądzie Najwyższym (art. 190-195 k.p.a.) tylko w sprawach nieuregulowanych stosuje się „odpowiednio” Kodeks postępowania cywilnego.

Są to więc wszystkie sytuacje inne, niż w postępowaniu przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów będącym częścią postępowania mieszanego (hybrydowego), gdzie stosuje się odpowiednio zmodyfikowane postępowanie procesowe w sprawach gospodarczych. Chodzi bowiem nie o sprawy cywilne, rodzinne, handlowe czy z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych (właśnie ich charakter w określony sposób determinuje kształt procesu cywilnego), a o sprawy publiczne.

Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera specjalne regulacje dotyczące kosztów postępowania przed Prezesem UOKiK (art. 69-77). W szerokim zakresie nawiązują one do regulacji kosztów w cywilnym postępowaniu procesowym.

Natomiast ani ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, ani ustawa z 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne nie normują odrębnie problematyki kosztów postępowania przed Prezesem URE i przed Prezesem URTiP. To samo dotyczy Prezesa UTK, który działa na podstawie ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Jak była już wielokrotnie mowa, do postępowania przed Prezesami URE, URTiP i UTK stosuje się przepisy k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje problematykę kosztów postępowania w dziale IX (art. 261-267). Zasady związane z kosztami postępowania w administracyjnym postępowaniu szczególnym przed Prezesem UOKiK różnią się od zasad związanych z kosztami w ogólnym postępowaniu administracyjnym (k.p.a.).

W postępowaniu administracyjnym koszty obejmują wydatki ponoszone przez organ prowadzący postępowanie, strony i innych uczestników postępowania, w związku z jego przebiegiem (koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron, koszty oględzin, koszty doręczenia pism urzędowych, koszty ekspertyz, badań i inne koszty związane z rozstrzygnięciem sprawy – por. w szczególności art. 263 § 1 oraz art. 56 k.p.a.).

Sądowe postępowanie cywilne z zasady toczy się na wniosek uprawnionego podmiotu, natomiast postępowanie administracyjne może toczyć się zarówno na skutek wszczęcia go na wniosek strony, jak i z urzędu. Szereg zadań o charakterze publicznym jest realizowanych właśnie w postępowaniach administracyjnych wszczynanych z urzędu. Koszty postępowania zasadniczo obciążają organ, gdy postępowanie toczy się z urzędu (art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. *in fine* stanowi, że chodzi o koszty wynikające z ustawowego

obowiązku organów prowadzących postępowanie). Koszty przenoszone są tu na stronę tylko w określonych sytuacjach, gdy potrzeba ich poniesienia jest związana z określonymi czynnościami. Nie obowiązuje więc generalna zasada, że organ może kosztami postępowania wszczętego z urzędu obciążać stronę uznając, że zostały one poniesione w jej interesie. Ustawowym obowiązkiem organu jest obowiązek dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Nie można więc strony obciążać kosztami przeprowadzenia każdego dowodu. Ujmuje to art. 262 § 1 k.p.a. w ten sposób, że strona ponosi koszty, które wynikły z jej winy oraz takie, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

W postępowaniach administracyjnych wszczynanych na wniosek strony, jej obowiązkiem jest uprzednie wniesienie wymaganej opłaty (art. 261 § 1 k.p.a.). Szereg przepisów szczególnych określa obowiązki związane z uiszczeniem opłat w związku z określonymi czynnościami postępowania administracyjnego, uzyskiwanymi dokumentami itp. Najważniejsze są tu opłaty skarbowe uiszczane od wnoszonych podań, środków zaskarżenia, otrzymywanych zezwoleń lub koncesji. Wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia ustala organ w postanowieniu wydawanym jednocześnie z wydaniem decyzji (art. 264 § 1 k.p.a.). W postępowaniu administracyjnym wysokość opłat nie powinna utrudniać realizacji interesów strony. W sytuacji zaś niewątpliwiej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może zwolnić stronę w całości lub w części od ponoszenia opłat, kosztów i należności (art. 267 k.p.a.).

W postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (szczególnym postępowaniu administracyjnym) mamy specjalne przepisy regulujące problematykę kosztów tego postępowania. W tym szczególnym postępowaniu administracyjnym mamy – tak jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym – sytuacje, kiedy zostało ono wszczęte z urzędu i sytuacje, kiedy zostało wszczęte na wniosek. Chodzi jednak oczywiście nie o wniosek przedsiębiorcy, przeciwko któremu będzie mogło się toczyć postępowanie antymonopolowe, ale o wniosek innego przedsiębiorcy. Ten ostatni zwraca się do Prezesa UOKiK o wszczęcie postępowania przeciwko wskazanemu przedsiębiorcy, któremu zarzuca praktyki monopolistyczne.

Art. 69-76 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, bez formalnego odesłania, powtarzają zasady podstawowe i zasady pomocnicze zwrotu kosztów postępowania z Kodeksu postępowania cywilnego, mimo że postępowanie dotyczy spraw publicznych, a nie cywilnych, rodzinnych, handlowych, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Są to więc zasady podstawowe i zasady pomocnicze inne niż w ogólnej procedurze administracyjnej, która obowiązuje w postępowaniu przed Prezesami: URE, URTiP i UTK.

Sprawa zasad, na których powinna opierać regulacja kosztów nie powodowała trudności w przeszłości, kiedy obowiązywały przepisy ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 18 ze zm.). Postępowanie w tych sprawach było postępowaniem administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zwrot kosztów postępowania podlegał więc unormowaniom k.p.a. Decyzje organu antymonopolowego, którym był Minister Finansów, mogły być zaskarżane do NSA z powodu ich niezgodności z prawem. Zwrot kosztów postępowania przed NSA określa – jak wiadomo – art. 55 ustawy z 11 maja 1995 r. o NSA. Jedynie art. 23 ustawy z 28 stycznia z 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej przewidywał w przypadkach praktyk monopolistycznych określonych w art. 8 drogę sądową przed właściwym sądem wojewódzkim. Tu więc obowiązywały zasady

podstawowe i zasady pomocnicze zwrotu kosztów postępowania ustalone dla postępowania procesowego w Kodeksie postępowania cywilnego.

Kwestia kosztów skomplikowała się, kiedy ustawę z 28 stycznia 1987 r. zastąpiono ustawą z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. Nr 14, poz. 88 ze zm.). Wprowadziła ona inne postępowanie – postępowanie dwufazowe. Pierwsza faza była wprawdzie nadal postępowaniem administracyjnym, ale druga faza powstająca na skutek odwołania od decyzji była już postępowaniem sądowym, toczącym się przed sądem antymonopolowym – wydziałem antymonopolowym Sądu Wojewódzkiego w Warszawie. To dwufazowe postępowanie podtrzymała ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. W każdej z faz postępowania sprawy z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym zachowują swój publicznoprawny charakter. Podważone jednak zostały tradycyjne reguły, na których opiera się rozdział postępowania administracyjnego i cywilnego. Bardzo dyskusyjna stała się więc sprawa zasad, na jakich powinien opierać się zwrot kosztów w postępowaniu sądowym.

Dopiero nowelizacjami odpowiednich ustaw z 2000 r. wprowadzono także dwufazowość postępowań przed Prezesami urzędów: URE, URTiP, UTK. Rozszerzono w ten sposób kognicję Sądu Antymonopolowego na rozpatrywanie odwołań od decyzji wskazanych Prezesów. Wprowadzono identyczne procedury w ramach k.p.c. dla wszystkich odwołań do Sądu Antymonopolowego od decyzji Prezesów: UOKiK, URE, URTiP, UTK, chociaż – jak już wielokrotnie była mowa – nie są identyczne procedury administracyjne, w ramach których wydaje się objęte odwołaniami decyzje. Powstaje w związku z tym pytanie, czy zwrot kosztów postępowania w postępowaniu sądowym powinien być taki sam, kiedy jest ono uruchamiane w wyniku odwołań od decyzji Prezesów URE, URTiP i UTK, jak kiedy jest ono uruchamiane w wyniku odwołań od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK?

W poszukiwaniu reguł, na których powinien opierać się zwrot kosztów w postępowaniu sądowym, toczącym się w wyniku odwołania od decyzji, mamy z jednej strony reguły zwrotu kosztów w postępowaniu administracyjnym, a z drugiej reguły zwrotu kosztów w postępowaniu cywilnym (rozbitym jeszcze na odmienne zasady w postępowaniu procesowym i nieprocesowym).

Oceniając istniejące rozwiązania w zakresie zwrotu kosztów postępowania, można zastanawiać się, czy w postępowaniu „hybrydowym” – jak przyjęto – zwrot kosztów powinien być związany z wynikiem każdej z faz postępowania (najpierw tylko z fazą administracyjną a potem odrębnie z fazą sądową), czy powinien on zależeć tylko od ostatecznego wyniku sprawy i być obliczany według jednolitych reguł?

Zarysowana specyfika regulacji związanych z publicznoprawną ochroną konkurencji i konsumentów wskazuje, że nowe uregulowanie instytucji zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów powinno z jednej strony uwzględniać możliwość realizacji przez wnoszącego odwołanie jego prawa do sądu (w celu zakwestionowania decyzji uważanych za sprzeczne z prawem), z drugiej – umożliwić organowi publicznemu (mającemu chronić konkurencję i konsumentów) sprawne wykonywanie jego ustawowych obowiązków w ramach ustalonych jego możliwości finansowych.

Z tych wszystkich względów należało orzec jak w sentencji.