

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 368

Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola

Redaktorzy naukowi

Jan Gola

Wojciech Szydło



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-486-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Maciej Błażewski: Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowy kolejowych.....	9
Joanna Czesak: Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym	19
Jan Gola: Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?.....	35
Stefan Akira Jarecki: Tabor a konkurencja w pasażerskich przewozach kolejowych.....	45
Karol Kłosowski: Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka	65
Jakub Kociubiński: Finansowanie usługi publicznej a otwarcie rynku transportu kolejowego – wewnętrzna sprzeczność?.....	83
Maciej Kruszyna: Punkt widzenia pasażerów na regulacje i deregulacje w pasażerskich przewozach kolejowych	101
Łukasz Piekaj: Public Service Obligation – obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym.....	112
Kamilla Pomorska: Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego	123
Monika Przybylska: Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK.....	140

Summaries

Maciej Błażewski: Rationing of commence of the construction works on the construction of railway	9
Joanna Czesak: Legal construction of licenses in railway transport.....	19
Jan Gola: President of the Railway Transport Office – an independent regulatory body?.....	35
Stefan Akira Jarecki: The rolling stock vs. competition in passenger rail transport.....	45
Karol Kłosowski: Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on rail passengers’ rights and obligations – theory and practice.....	65
Jakub Kociubiński: Public service obligation vs. the liberalization of rail transport market – internal contradiction?	83

Maciej Kruszyna: The passengers point of view on the regulations and deregulations in the passenger rail transport.....	101
Łukasz Piekaj: PSO – Public Service Obligation in common railway transport.....	112
Kamilla Pomorska: Protection of business secret in the proceedings before the President of Rail Transport Office	123
Monika Przybylska: Open access decision as a regulatory instrument of the President of the Office for Railway Transport	140

Kamilla Pomorska*

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA W POSTĘPOWANIU PRZED PREZESEM URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

PROTECTION OF BUSINESS SECRET IN THE PROCEEDINGS BEFORE THE PRESIDENT OF RAIL TRANSPORT OFFICE

DOI: 10.15611/pn.2014.368.09

Streszczenie: Ustawa o transporcie kolejowym nie zawiera regulacji dotyczącej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Konieczna jest zatem analiza możliwości ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności art. 74 kpa, który wskazuje na ograniczenia w dostępie do akt sprawy. Autorka przedstawia poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwa odnoszące się do tego zagadnienia. Jednocześnie ocena zasadności ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego dokonana jest w porównaniu z unormowaniem tej kwestii w postępowaniach przed innymi organami regulacyjnymi – Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Autorka rozważa także możliwość nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego lub alternatywnie ustawy o transporcie kolejowym w celu usunięcia wszystkich wątpliwości prawnych.

Słowa kluczowe: tajemnica przedsiębiorstwa, prawo wglądu do akt postępowania, postępowanie administracyjne, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Summary: The specific regulation related to the protection of business secret is not included in the Polish Railway Transport Act. Thus the main analysis concerns the interpretation of Article 74 of the Polish Code of administrative proceedings. That provision defines the limit access to case files. Although Article 74 does not directly determine the protection of business secret, the author presents the views of the representatives of administrative law doctrine and the jurisprudence of Polish administrative courts related to above mentioned matter. In accordance with these opinions the business secret should also be protected in the proceedings

* Autorka jest radcą prawnym w kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy. Prowadzi praktykę m.in. w obszarze prawa antymonopolowego, prawa ochrony konsumentów oraz regulacji sektorowych. Specjalizuje się w problematyce procedury administracyjnej przed organami regulacyjnymi oraz w sądowych procedurach odwoławczych w tym zakresie. Współautorka *Komentarza do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* pod red. C. Banasińskiego i E. Piontka (Lexis Nexis, Warszawa 2009)

before the President of Rail Transport Office. The protection of business secret is presented in comparison with the specific regulations concerning that issue in the proceedings before other regulatory authorities such as President of Office of Electronic Communication, President of Energy Regulatory Office and President of Office of Competition and Consumer Protection. In relation to that the author considers the possibility of amendments in the Code of administrative proceedings or alternatively in Railway Transport Act to remove all legal doubts.

Keywords: business secret, right of access to case files, administrative proceedings, President of Rail Transport Office.

1. Wstęp

Tajemnica przedsiębiorstwa stanowi istotną wartość w dobie współczesnej gospodarki rynkowej oraz związanej z tym walki konkurencyjnej oraz walor, jakim w obecnych warunkach gospodarczych jest uzyskanie dostępu do wrażliwych danych. Z tych też powodów podlega ochronie w ramach systemów prawnych, a jakiegokolwiek ograniczenia z tym związane mają charakter wyjątkowy i winny być każdorazowo poddane wszechstronnej i rozważnej analizie, także z punktu widzenia konsekwencji związanych z jej nieuzasadnionym ujawnieniem. Dotyczy to nie tylko relacji gospodarczych pomiędzy samymi przedsiębiorcami (wymiar prywatno-prawny), którzy samodzielnie podejmują działania mające na celu zapobieżenie ujawnieniu wrażliwych informacji, ale także relacji przedsiębiorca–organy i instytucje państwa (wymiar publiczno-prawny). W tym przypadku to na podmiotach władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia, w ramach określonej procedury, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jeśli o taką prawną ochronę on wnioskuje. Dotyczy to w szczególności tego rodzaju sytuacji, gdy w ramach postępowań prowadzonych przez organy administracji czy sądy mogą występować strony (podmioty na prawach stron) względem siebie konkurencyjne, mające rozbieżne interesy. Wówczas organ władzy państwa powinien być władny zapewnić (posiadać niezbędne instrumenty prawne), aby dane postępowanie nie stało się swoistym forum wymiany poufnych informacji. Orzecznictwo, w tym przede wszystkim Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w swoich wypowiedziach konsekwentnie stoi bowiem na stanowisku, iż udział przedsiębiorców w toczącym się postępowaniu nie może być dla nich sposobem zdobycia przewagi konkurencyjnej na skutek uzyskania dostępu do informacji, których w toku normalnych działań rynkowych nie mają¹. Przykładowo wskazuje się, że „postępowanie antymonopolowe ma bowiem na celu wyegzekwowanie od podmiotów gospodarczych oraz ich związków przestrzegania obowiązujących w tej mierze przepisów ustawy. Natomiast uruchomienie takiego postępowania, nie może być metodą bądź okazją zdobywania informacji o istotnych tajemnicach konkurencyjnych przedsiębiorstw [...]”. Tak samo nie może ono stać się

¹ Postanowienie SOKIK z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. XVII Amz 1/06.

forum do ujawniania tajemnic gospodarczych innych podmiotów działających na rynku, wobec których strony pozostają w relacjach konkurencyjnych². Powyższe wypowiedzi judykatury oddają *ratio legis* obowiązku ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w wymiarze publiczno-prawnym i powinny mieć znaczenie uniwersalne – niezależnie od rodzaju organu władzy publicznej czy stosowanej przez niego procedury.

W polskim systemie funkcjonuje wiele organów władzy wykonawczej (jak również sądowej), wyposażonych w kompetencje, w ramach których mogą żądać uzyskania dostępu do wrażliwych danych gospodarczych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Zadaniem polskiego ustawodawcy powinno być zatem stworzenie spójnego systemu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (jak również innych tajemnic poufnych), aby zagwarantować przedsiębiorcom właściwy oraz porównywalny poziom ochrony tego dobra w relacji z różnymi organami i instytucjami państwa.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie problematyki ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), w tym także na tle uregulowań odnoszących się do tej kwestii w przypadku innych, wybranych regulatorów rynku. Proponowany zabieg porównawczy stanowić będzie próbę odpowiedzi na pytanie, czy tajemnica przedsiębiorstwa podlega ochronie przed polskim regulatorem rynku kolejowego oraz na jakiej podstawie, a także czy poziom obecnej ochrony jest wystarczający, czy może wymaga dodatkowej interwencji ustawodawcy. Opracowanie nie służy jednak kompleksowemu omówieniu problematyki ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa czy samego pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa, a zaprezentowane przez autorkę akty prawne czy wybrane instytucje prawa, na których tle przeprowadzona zostanie analiza, stanowią jedynie subiektywny wybór autorki niniejszego opracowania, dokonany w związku z tematyką pracy.

2. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w polskim systemie prawa – przegląd

Obowiązek ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa sprowadza się zasadniczo do nieprzekazywania, nieujawniania i niewykorzystywania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Legalną definicję tajemnicy przedsiębiorstwa zawiera art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (uznk)³, który ujawnienie informacji ją stanowiących kwalifikuje jako jedną z postaci czynów nieuczciwej konkurencji. Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się zatem nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, co do których

² Postanowienie Sądu Antymonopolowego (obecnie SOKIK) z dnia 30 października 1996 r., sygn. akt XVII Amz 3/96.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r., t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.

przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Niezależnie od okoliczności, iż ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji kreuje odpowiedzialność prawną z tytułu jej naruszenia w relacji pomiędzy przedsiębiorcami, to zawarta w niej definicja tajemnicy przedsiębiorstwa ma już charakter interdyscyplinarny i inne akty prawne posiłkują się nią bądź też bezpośrednio do niej odsyłają. Orzecznictwo sądowe, jakie ukształtowało się na gruncie stosowania art. 11 uznk, jest powszechnie wykorzystywane w sprawach, w których występuje kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa, a nie dotyczą one realizacji przepisów tej ustawy.

Oprócz przepisów prawa w zakresie regulacji sektorowej, któremu będzie poświęcona kolejna część opracowania, tajemnica przedsiębiorstwa występuje w kilku regulacjach prawnych, które należy uznać za warte uwagi ze względu na tematykę niniejszej pracy. Wśród regulacji odnoszących się do zasad funkcjonowania administracji publicznej można więc wskazać na art. 76 ustawy o służbie cywilnej⁴, w której wśród obowiązków członka korpusu służby cywilnej wymienia się między innymi wymóg dochowania tajemnicy ustawowo chronionej. Obowiązki te zostały uszczegółowione oraz dookreślone w zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁵, w których wskazano, iż przestrzegając zasady dochowania tajemnicy ustawowo chronionej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności: 1) dochowuje tajemnicy ustawowo chronionej oraz 2) obejmując ochroną informację, czyni to w celu zabezpieczenia wyraźnie wskazanych interesów państwa, obywateli oraz innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania (§ 6 zarządzenia). Kontynuując, w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶ ustawodawca dopuszcza możliwość odmowy udostępnienia informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 5 ust. 2 w zw. 16 ust. 2 pkt 2). Jest to o tyle istotna regulacja, że zarówno zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej, jak i krąg podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia jest bardzo szeroki, a celem ustawodawcy tworzącego omawiane przepisy, zgodnie z konstytucyjną zasadą prawa do informacji uregulowanej w art. 61 Konstytucji RP, było zapewnienie jak najszerszego dostępu do omawianych informacji, co realizowało w ten sposób postulat jawności i transparentności działania organów władzy publicznej. Niemniej jednak także w tych okolicznościach omawiane zasady podlegają ograniczeniu między innymi ze względu na konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

W ramach procedury sądowej na uwagę zasługuje regulacja zawarta w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, która w art. 153 § 1 (1) przewiduje możliwość odbicia na wniosek strony posiedzenia sądowego lub jego części przy drzwiach zamkniętych, gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące tajemnicę jej przed-

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008, t.j. Dz.U. z 2014, poz. 1111.

⁵ Zarządzenie z dnia 6 października 2011 r., M.P. z 2011 r., nr 93, poz. 953.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r., t.j. Dz.U. z 2014, poz. 782.

siębiorstwa. Ponadto w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz odpowiednio w sprawach z zakresu regulacji niektórych sektorów (por. art. 479 (66a) kpc) ustawodawca także przewidział gwarancje dotyczące ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, w tym ograniczenie prawa wglądu do akt postępowania sądowego (art. 479(33) kpc). W postępowaniu sądowo-administracyjnym przewidziana jest możliwość odbycia posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny (art. 96 ppsa). W ramach tej ostatniej przesłanki przedstawiciele doktryny⁷ zgodnie wskazują między innymi na ochronę tajemnic zawodowych. Analogiczne regulacje zawarte są także w procedurze karnej (art. 360 § 1 pkt 4 kpk). Powyższe zasady dotyczące wyłączenia jawności rozprawy jako sytuacji wyjątkowej odpowiadają art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, gdzie wśród przesłanek wyłączeniowych ustrojodawca wymienia między innymi inny ważny interes prywatny.

3. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed wybranymi organami regulacyjnymi – analiza porównawcza

W polskim systemie prawnym funkcjonują organy administracji publicznej, których zadaniem jest regulacja danego obszaru gospodarki. Wśród nich można wymienić Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) czy regulatora „ponadsektorowego” wyspecjalizowanego w prawie antymonopolowym oraz konsumenckim, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Działalność każdego z tych organów wiąże się niejednokrotnie z koniecznością uzyskania dostępu do informacji stanowiących tajemnice poszczególnych przedsiębiorstw działających w danym sektorze rynku, zwykle bliskich lub dalszych konkurentów. Racjonalny ustawodawca, który powołuje określone organy do regulacji wybranych sektorów rynku oraz przyznaje im szerokie kompetencje w zakresie możliwości administracyjnej ingerencji w zachowania przedsiębiorców z danych sektorów, powinien więc zapewnić im możliwość efektywnego działania, która przejawia się między innymi w zagwarantowaniu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed tymi organami – w przeciwnym razie realizacja kompetencji tych organów w praktyce mogłaby okazać się w pewnych obszarach ograniczona i problematyczna.

Dokonując analizy poszczególnych regulacji, należy zauważyć, że to ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (uokik)⁸ zawiera najbardziej kompleksowe rozwiązania dotyczące ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Można to wytłumaczyć, po pierwsze, zakresem kompetencji tego regulatora, który prowadząc postę-

⁷ Tak m.in. H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 453; M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalańska [w:] R. Hausner, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 435.

⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2014 r., Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 ze m.

powania antymonopolowe, ma zwykle do czynienia z podmiotami konkurencyjnymi, a jednocześnie musi mieć możliwość pozyskania wrażliwych i istotnych z punktu widzenia gospodarczego danych (np. kalkulacje cen, listy klientów/kontrahentów, warunki i umowy handlowe, szczegóły negocjacji handlowych itp.). Ponadto ustawa antymonopolowa, która w zakresie wielu instytucji prawych wzorowana jest na przepisach unijnego prawa konkurencji, przejmuje tamtejsze rozwiązania, wśród których można wskazać prawo przedsiębiorcy do ochrony informacji poufnych (m.in. tajemnic handlowych i zawodowych) w trakcie postępowania przed organem antymonopolowym, które mieści się w ramach zasady sprawiedliwości proceduralnej⁹. Podstawowe gwarancje procesowe dotyczące ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie uokik stanowi art. 69, zgodnie z którym na wniosek lub z urzędu Prezes UOKiK może w niezbędnym zakresie ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Tajemnica przedsiębiorca jest definiowana poprzez odwołanie do przepisów uznk (art. 4 pkt 17 uokik). Następnie art. 71 uokik konstytuuje obowiązek pracowników UOKiK do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych tajemnic chronionych ustawowo, o których powzięli oni wiadomość w toku postępowania. Przewidziane zostało także wyłączenie jawności rozprawy administracyjnej, jaka może być przeprowadzona przez Prezesa UOKiK w toku postępowania, jeżeli podczas niej rozpatrywane są informacje stanowiące m.in. tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 60 ust. 4 uokik), oraz nakaz publikacji decyzji Prezesa UOKiK z pominięciem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa (tzw. wersja jawna decyzji, art. 32 ust. 3 uokik). W ramach współpracy z innymi organami regulacyjnymi Prezes UOKiK może przekazać im informacje uzyskane w toku prowadzonych postępowań, w tym wyniki badań i analiz rynkowych, z zastrzeżeniem, że organy regulacyjne zobowiązane się do ich ochrony, a art. 69 i 71 uokik stosuje się odpowiednio. Prowadzi to do wniosku, iż bez możliwości ochrony informacji poufnych (w tym informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa) przez te organy regulacyjne, nie ma możliwości ich przekazania przez Prezesa UOKiK. Pokazuje to, że regulacja dotycząca ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie uokik ma charakter w znacznym stopniu kompleksowy, jak na standardy dotyczące poszczególnych postępowań prowadzonych przed organami administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, iż w zakresie oma-

⁹ Por. art. 14 ust. 6, 8; art. 15 ust. 2, art. 16 Rozporządzenia Komisji nr 773/2004/WE z dn. 4 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 TWE, Dz.Urz. UE L 123 z 27 kwietnia 2004, s. 18; art. 27 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1/2003/WE z dn. 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TWE, Dz.Urz. UE L 001 z 4 stycznia 2003, s. 1 Szerzej na temat prawa ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa i innych informacji poufnych w postępowaniach przed organami ds. konkurencji w ramach realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej w: M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 239 i n.

wianych przepisów także nie dochodzi do wątpliwości interpretacyjnych lub innych problemów praktycznych czy też wymagających dookreślenia obecnych przepisów, niemniej jednak zagadnienie to wykracza poza przedmiot niniejszego opracowania.

Innym organem, do którego warto się teraz odwołać, jest Prezes UKE, który będąc regulatorem rynku telekomunikacyjnego oraz pocztowego, w ramach posiadanych kompetencji i prowadzonych w związku z tym postępowań także w wielu sytuacjach spotyka się z zagadnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa. Odpowiednie gwarancje procesowe w tym zakresie znajdują się przede wszystkim w art. 207 Prawa telekomunikacyjnego (Pt)¹⁰, który przewiduje prawo ograniczania wglądu do materiału dowodowego w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UKE, jeżeli jego udostępnienie innym stronom grozi ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych. Brak jest przy tym odwołania w przepisach Pt do definicji tajemnicy przedsiębiorstwa funkcjonującej na gruncie uznk czy też przytoczenia jej treści. Z omawianym przepisem koresponduje też art. 9 Pt. Przewiduje on uprawnienie po stronie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do zastrzeżenia informacji, dokumentów lub ich części jako zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa, których obowiązek dostarczenia na żądanie Prezesa UKE wynika z przepisów Pt (np. art. 6-7 Pt). Przedmiotowe zastrzeżenie Prezes UKE uwzględni przy ogłaszaniu informacji lub dokumentów oraz zapewnianiu dostępu do informacji publicznej. Następnie Prezes UKE przekazuje innym krajowym lub zagranicznym organom regulacyjnym lub Komisji informacje i dokumenty z takim zastrzeżeniem i pod warunkiem jego przestrzegania (art. 9 ust. 4 Pt). Także w zakresie obowiązków publikacyjnych w ramach ogłaszania wyników postępowania konsultacyjnego prezentowane są wyłącznie niezastrzeżone stanowiska uczestników takiego postępowania (art. 16 ust. 2 Pt).

Kolejnym organem regulacyjnym, którego zakres uprawnień w kontekście ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa będzie przedstawiony – dla porównania – w niniejszym opracowaniu, jest Prezes URE. Na gruncie Prawa energetycznego (Pe)¹¹ regulacja zawarta jest w art. 28 i stanowi m.in., że organ regulacyjny ma prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz może żądać przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej, w tym informacji o projektach inwestycyjnych z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych. Nie ma w tym przypadku bezpośredniego odwołania do instytucji tajemnicy przedsiębiorstwa, niemniej jednak mieści się ona w ramach katalogu „informacji prawnie chronionych”. Powyższy katalog nie wyczerpuje jednak wszystkich kategorii informacji, jakich może żądać Prezes URE w ramach toczącego się postępowania. Na gruncie porównywanych kompetencji organów regulacja dotycząca ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa przed Prezesem URE ma więc najbardziej szczałkowy charakter.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r., t.j. Dz.U. z 2014, poz. 243.

¹¹ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059.

Przedstawione regulacje dotyczące ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na przykładzie wybranych organów regulacyjnych (Prezes UOKiK, Prezes UKE, Prezes URE) są zróżnicowane. Ich cechą wspólną jest to, iż ustawodawca – co do zasady – zagwarantował na gruncie omawianych ustaw szczególną ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa, przy czym uczynił to w sposób niejednolity, co – biorąc nawet pod uwagę różny zakres kompetencji poszczególnych organów – nie zasługuje na aprobatę. Wydaje się bowiem, iż regulacja odnosząca się do tajemnicy przedsiębiorstwa powinna mieć tożsamy charakter, wynikający z istoty tej instytucji, która nie ulega zmianie bez względu na to, przed jakim organem administracji tajemnica przedsiębiorstwa ma być chroniona. To samo odnosi się do przepisów proceduralnych konstytuujących jej ochronę. Nakaz ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi w każdym przypadku wyjątek od zasady jawności postępowania przed tymi organami. W odniesieniu do postępowań prowadzonych przed wskazanymi organami zastosowanie mają także przepisy kpa, z tym że w różnym stopniu. W przypadku Prezesa UOKiK w przeważającym zakresie postępowanie zostało uregulowane odrębnie w przepisach uokik i zgodnie z art. 83 przepisy kpa stosuje się jedynie w sprawach w niej nieuregulowanych. W przypadku Prezesa UKE oraz Prezesa URE sytuacja jest odwrotna, nie ma bowiem szczegółowych przepisów proceduralnych. Przepis art. 206 ust. 1 Pt wskazuje, iż postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie przepisów kpa ze zmianami wynikającymi z Pt. Natomiast przepis art. 30 ust. 1 Pe stanowi, iż do postępowania przed Prezesem URE stosuje się przepisy kpa.

Ustawodawca w omawianych aktach prawnych niekonsekwentnie określa zakres przedmiotowy ochrony informacji poufnych (tj. tajemnic prawnie chronionych), wybiórczo odwołując się do niektórych z nich. Jako przykład można podać dostęp do informacji publicznych, do którego odwołują się przepisy Pt. Wydaje się to o tyle zbędne, iż w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej występuje ograniczenie w postaci ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, które – niezależnie od przepisów Pt – Prezes UKE musiałby i tak uwzględnić, stosując przepisy tej ustawy. Innym przykładem jest wskazane w Pe ograniczenie dotyczące informacji podlegających przepisom ustawy o ochronie informacji niejawnych. Prezes URE zobowiązany jest je uwzględnić zarówno w oparciu o przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych, jak również na podstawie art. 73 kpa. Z kolei odwołania się do obu tych regulacji (dostęp do informacji publicznej, ochrona informacji niejawnych) nie ma w uokik, co jednak nie oznacza, iż nie będą one uwzględniane w działaniach Prezesa UOKiK. Prowadzi to do wniosku, że jakkolwiek poszczególne regulacje dotyczące ochrony informacji poufnych mają zróżnicowany zakres przedmiotowy, to w żadnym z analizowanych przypadków nie mają one jednak wyczerpującego charakteru. Niezależnie od tego i tak zastosowanie powinny więc mieć przepisy powszechnie obowiązującego prawa statuujące ochronę różnego rodzaju tajemnic (informacji poufnych). Nie jest tym samym uprawnione twierdzenie, iż skoro dany rodzaj informacji jako podlegających ochronie nie został wprost wskazany w ww.

ustawach szczególnych, to *per se* oznacza, iż na gruncie ich stosowania taka ochrona nie powinna być realizowana – powinna być, o ile istnieją ku temu uzasadnione (tj. ustawowe) przesłanki w ramach obowiązującego systemu prawnego (zob. informacje niejawne).

4. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UTK – kodeks postępowania administracyjnego a tajemnica przedsiębiorstwa

Jak wynika z powyższej analizy, w przypadku każdego z przedstawionych regulatorów rynku ustawodawca przewidział regulacje odnośnie do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w ustawie szczególnej, przy czym ich zakres jest zróżnicowany (uokik, Pt, Pe). Tożsama konstrukcja nie została natomiast przyjęta w ustawie o transporcie kolejowym (utk)¹². Analiza przepisów utk prowadzi do wniosku, iż kwestie proceduralne uregulowane są w niej w sposób wyjątkowo ograniczony. Treść art. 14 ust. 4 utk wskazuje, iż do postępowania przed Prezesem UTK zastosowanie mają przepisy kpa (podobnie więc jak w przypadku Prezesa URE). W związku z tym powstaje pytanie, czy przepisy procedury administracyjnej przewidują możliwość ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach toczących się w rygorze kpa, a tym samym stanowią dla Prezesa UTK podstawę do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w prowadzonych przez ten organ postępowaniach administracyjnych.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 73 formułują zasadę jawności akt postępowania, przy czym ma ona względny charakter, co wyraża się w prawie odmowy wglądu do akt postępowania na podstawie art. 74 kpa. Zgodnie z powołanym przepisem w przypadku ograniczenia stronie prawa wglądu do akt postępowania organ wydaje postanowienie, na które służy zażalenie (art. 74 § 2 kpa). Jednocześnie art. 74 § 1 kpa stanowi, iż przepisu art. 73 kpa nie stosuje się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Powstaje zatem pytanie, czy w świetle przytoczonych regulacji z kpa istnieje możliwość ograniczenia stronie prawa wglądu do akt postępowania z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa, czy podstawę taką stanowi art. 74 § 1 kpa, czy też umocowania materialnego dla takich działań należy poszukiwać poza regulacją zawartą wprost w przepisach kpa. Podniesienie tej ostatniej kwestii jest istotne z powodu niekonsekwencji ustawodawcy, przejawiającej się w zróżnicowanym zakresie i sposobie ochrony informacji poufnych w przepisach Pt, Pe, uokik, co zostało przedstawione powyżej.

Dokonując analizy art. 73 § 1 kpa, pierwsza ze wskazanych tam przesłanek odnosi się do informacji niejawnych opatrzonych klauzulą „ściśle tajne” lub „taj-

¹² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r., t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1594.

ne¹³. Analiza ustawy o ochronie informacji niejawnych¹³ wskazuje, iż wśród wymienionych kategorii informacji niejawnych nie można wprost wskazać tajemnicy przedsiębiorstwa. Przy czym przedmiotowa ustawa w art. 1 ust. 3 określa, iż jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw o ochronie tajemnicy zawodowej lub innych tajemnic prawnie chronionych; natomiast w ramach informacji niejawnych, którym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, wymienia się te, których nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie m.in. przestrzegania praw i wolności obywateli. Informacje zastrzeżone (jak również „poufne”) mogłyby więc podlegać ochronie na podstawie art. 74 § 1 kpa nie tyle z mocy samego prawa, jak ma to miejsce w przypadku dwóch pierwszych kategorii informacji niejawnych („ściśle tajne” i „tajne”), ale w ramach odpowiedniej interpretacji przesłanki ważnego interesu państwowego¹⁴. Przesłanka „ważnego interesu państwowego” to sformułowanie niewątpliwie nieostre, wymagające oceny w każdej sprawie (podobnie jak np. interes publiczny). Niemniej jednak doktryna i orzecznictwo wypracowały pewne standardy postępowania w takich sytuacjach. W doktrynie wskazuje się, że organ administracji publicznej, działając tu na zasadzie uznania administracyjnego, jest obowiązany wskazać, ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył akta sprawy i dlaczego tak skonkretyzowany interes przemawiał za wyłączeniem tych akt¹⁵. Potwierdza to orzecznictwo, wskazując, że „pojęcie »ważny interes państwowy« wymaga indywidualizacji i skonkretyzowania w każdym przypadku przy rozpatrywaniu uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy. W jego wykładni trzeba bowiem uwzględnić to, że w treści przepisu występuje ono w liczbie pojedynczej, a wobec tego chodzi nie o wszelkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretny wskazany¹⁶. W doktrynie wskazuje się przy tym, iż ważnym interesem państwowym może być między innymi potrzeba ochrony podstawowych interesów państwowych związanych ze sferą spraw bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ochrony interesów gospodarczych, porządku, ładu i spokoju publicznego¹⁷. Odnosząc powyższe rozważania dotyczące ważnego interesu państwowego do kwestii ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, można wskazać, iż w ramach pojęcia interesu państwa wartością podlegającą ochronie jest także kon-

¹³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r., Dz. U. z 2010 r., nr 182, poz. 1228.

¹⁴ Tak A. Wróbel, *Komentarz do art. 74 kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex, Wolters Kluwer Warszawa 2014.

¹⁵ Tak: tamże; por. także J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 327; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2005, s. 661.

¹⁶ Wyrok NSA w Katowicach z dnia 8 września 1997 r., sygn. I SA/Ka 298/96, ONSA 1999, nr 1, poz. 15; także wyrok NSA w Katowicach z 25 sierpnia 1999 r., sygn. I SA/Ka 29/98.

¹⁷ Tak: J. Malanowski, *Komentarz do art. 74 kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis, C.H. Beck Warszawa 2014.

kurencja, a co za tym idzie – związana z tym potrzeba ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa jako jednego z elementów mogących wpływać (kształtować) na przewagę konkurencyjną na wolnym rynku. Powyższe można wywieść z norm konstytucyjnych. Podstawą ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa, której immanentną cechą jest konkurencyjny rynek (art. 20 Konstytucji). Następnie należy wskazać, iż również art. 76 Konstytucji pośrednio ma na celu ochronę konkurencji, gdyż ultymatywnym celem ochrony konkurencji jest dobrobyt konsumentów¹⁸. Przejawem ochrony konkurencji przez państwo jest także ustawowa regulacja dotycząca instrumentów prywatnoprawnej i publicznoprawnej ochrony konkurencji (tj. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Może to prowadzić do wniosku, iż uregulowanie w polskim prawie instytucji tajemnicy przedsiębiorstwa i gwarancji dotyczących ochrony tej tajemnicy mogłoby także odpowiadać ważnemu interesowi państwowemu (publicznemu). Z treści art. 1 uznk wynika, że zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji leży w interesie publicznym¹⁹. Jak się podkreśla w doktrynie, *ratio legis* tej ustawy polega na ochronie interesu publicznego, którym jest funkcjonowanie rzeczywistej i niezafałszowanej konkurencji. Leży to również w interesie konsumentów i uczciwych przedsiębiorców²⁰. Jak się więc wydaje, istnieją samoistne przesłanki dla ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w ramach ważnego interesu państwowego. Ponadto mogłaby ona podlegać także ochronie z uwagi na ważny interes państwowy, gdyby w trybie ustawy o ochronie informacji niejawnych informacjom stanowiącym tajemnicę przedsiębiorstwa nadano w danej sprawie klauzulę „zastrzeżone” lub „poufne”. W doktrynie można bowiem wskazać pogląd, w ramach którego ustalając znaczenie pojęcia ważnego interesu państwowego, należy brać pod uwagę także dwie pozostałe (tj. niewymienione wprost w treści art. 74 § 1 kpa) kategorie informacji niejawnych, jak również inne tajemnice prawnie chronione, a ochrona tych różnych informacji niejawnych leży w interesie państwa prawa²¹. Odnosząc się w tym miejscu szerzej do poglądów przedstawicieli doktryny, należy dodatkowo wskazać, iż w ich ocenie „prawo strony postępowania administracyjnego do wglądu w akta sprawy i jego ograniczenie jest wyraźnie i mocno sprzężone ze spoczywającymi na organach administracyjnych i pracownikach ich urzędu obowiązkami zapewnienia w toku postępowania administracyjnego ochrony informacji niejawnych z uwzględnieniem przepisów różnych ustaw odrębnych oraz zapobieganiu czynom mającym znamiona przestępstwa przeciwko ochronie

¹⁸ Za: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 3-4.

¹⁹ Ustawa reguluje zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w szczególności produkcji przemysłowej i rolnej, budownictwie, handlu i usługach – w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów.

²⁰ Por. Szwaja, Kubiak-Cyrul [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Legalis C.H. Beck, Warszawa 2013.

²¹ Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. cyt., s. 326-328.

informacji. Z tego względu treść przepisu art. 74 § 1 KPA nie może być poddana poprawnej wykładni bez tego kontekstu normatywnego, jaki tworzą przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz innych ustaw przyznających ochronę informacjom uznanym za tajemnicę, jak również zakres ochrony karnej informacji, których ujawnienie przynosić może szkodę prawnie chronionym interesom²².

Na szczególną uwagę zasługuje treść art. 266 § 1 i § 2 Kodeksu karnego, który stanowi, iż funkcjonariusz publiczny, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „poufne” lub „zastrzeżone” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę interes prawnie chroniony, podlega odpowiedzialności karnej. Również ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji penalizuje przypadki ujawnienia lub wykorzystania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 23 uznk). Tymczasem – jak podnoszą przedstawiciele doktryny – „z obowiązku działania organu na podstawie prawa i strzeżenia praworządności w toku postępowania (art. 6 i 7) wynika, że nie może on dopuścić w żadnym wypadku do takich czynności procesowych, które mogłyby wyczerpywać znamiona przestępstwa. Przepis art. 74 § 1 KPA nie może być uznany w żadnym wypadku za ustawowy przepis odrębny w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych, ponieważ w nim wymienia się jako przedmiot regulacji ochronę tajemnicy zawodowej lub innych prawnie chronionych tajemnic (np. może to dotyczyć tajemnicy skarbowej lub tajemnicy przedsiębiorcy)”²³.

Kontynuując, kluczowa dla rozstrzygnięcia kwestii, czy tajemnica przedsiębiorstwa podlega ochronie na podstawie przepisów kpa, a co za tym idzie, czy daje także podstawę do jej ochrony w postępowaniu przed Prezesem UTK, jest treść art. 74 § 2 kpa. Wśród przedstawicieli doktryny, jak również orzecznictwa przeważa pogląd, iż przepis art. 74 § 2 odnosi się do wszystkich przypadków odmowy realizacji żądań strony przewidzianych w art. 73 kpa, a nie tylko ze względu na przepis art. 74 § 1 kpa, na co mogłaby wskazywać systematyka wewnętrzna komentowanego przepisu²⁴, a obowiązek ochrony dotyczy także innych informacji (tajemnic) chronionych przepisami innych ustaw (np. tajemnicy statystycznej, skarbowej, przedsiębiorstwa). Przepis art. 74 § 1 kpa nie może być bowiem traktowany jako uchylający te przepisy w postępowaniu administracyjnym²⁵.

W orzecznictwie także wskazywano, iż art. 74 § 2 kpa będzie miał zastosowanie do wszystkich przypadków, w których następuje odmowa wglądu do akt postępo-

²² Tamże.

²³ Tamże.

²⁴ Tak: A. Wróbel, *Komentarz do art. 74 kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

²⁵ R. Taradejna, *Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst ujednolicony z komentarzem i wybranym orzecznictwem. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2011, s. 147 i n.

wania²⁶. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługują orzeczenia sądów administracyjnych odnoszące się wprost do kwestii ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UTK. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2013 r. (sygn. VII SA/Wa 1401/13)²⁷ uznano, iż postanowienie Prezesa UTK o odmowie prawa wglądu, wydane na podstawie art. 74 § 2 kpa w zw. z art. 73 kpa i art. 11 ust. 1 i 4 uznk, nie narusza przepisów prawa. Tym samym Sąd potwierdził, iż tajemnica przedsiębiorstwa podlega ochronie na gruncie przepisów utk. W uzasadnieniu przywoływanego wyroku Sąd wskazał, iż zaskarżone postanowienie znajduje swoje oparcie w art. 11 ust. 4 uznk, który to przepis jest spójny z art. 39 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów własności intelektualnej (porozumienie TRIPS), stanowiącego załącznik do Porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu – WTO, którego stroną jest Rzeczpospolita Polska. Ponadto uznał, że Prezes UTK słusznie wywiódł, iż interesem prawnie chronionym w omawianej sprawie jest tajemnica przedsiębiorstwa, której ujawnienie pozostałym stronom postępowania mogłoby przyczynić się do osłabienia pozycji przedsiębiorcy wnoszącego o ograniczenia prawa wglądu do akt postępowania na rynku, na którym prowadzi on swoją działalność. Jednocześnie Sąd zastrzegł, iż zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP oraz w art. 6 kpa organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować żadnych rozstrzygnięć bez podstawy prawnej, ale równocześnie nie mogą takich rozstrzygnięć unikać, jeżeli obowiązujące normy prawne taki obowiązek na nie nakładają. Sąd podzielił też dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wynika, iż art. 74 § 2 kpa odnosi się do wszystkich przypadków odmowy realizacji żądań przewidzianych w art. 73 kpa, a nie tylko do tych przewidzianych w art. 74 § 1 kpa, na co mogłaby wskazywać semantyka wewnętrzna komentowanego przepisu²⁸. W kolejnych orzeczeniach²⁹, rozstrzygając to zagadnienie, Sąd wywiódł, iż „przepisy – począwszy od art. 61 Konstytucji poprzez art. 11 ust. 4 uznk oraz art. 74 § 1 kpa w zw. z art. 14 ust. 4 utk – tworzą normę prawną, pozwalającą na zastosowanie wobec przedsiębiorstwa kolejowego dobrodziejstwa ochrony jego tajemnicy, pomimo braku takiej regulacji w ustawie o transporcie kolejowym”. W związku z tym zasadne jest odwoływanie się do pojęcia ważnego interesu państwowego jako przesłanki umożliwiającej ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UTK. Odnosząc się do braku regulacji dotyczącej tajemnicy przedsiębiorstwa bezpośrednio w przepisach utk w porównaniu np. z regulacją

²⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dn. 19 sierpnia 2009 r., sygn. VIII SA/Wa 199/09; wyrok WSA w Olsztynie z 30 października 2008 r., sygn. II SA/OI 314/08; wyrok NSA z 16 maja 2006 r., sygn. I OSK 848/05.

²⁷ Por. także wyrok WSA w Warszawie z dn. 10 czerwca 2014 r., sygn. VII SA/Wa 396/14.

²⁸ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dn. 16 lipca 2009 r., sygn. IV SA/Po 228/09; wyrok NSA z dnia 5 września 2001 r., sygn. II SAB/Gd 127/2000.

²⁹ Wyroki WSA w Warszawie z dnia 16 października 2015 r., sygn. VI SA/Wa 1740/15 i 1741/15.

w przepisach Pt, Sąd wskazał, iż mając na uwadze treść art. 32 Konstytucji „trudno uznać, aby przedsiębiorstwo związane z transportem kolejowym było pozbawione prawa ochrony swej tajemnicy, podczas gdy przedsiębiorstwa innych sektorów gospodarczych takim prawem do ochrony dysponują”. Ponadto Sąd zwrócił uwagę na odpowiedzialność karną z tytułu ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 18 ust. 1 i 23 ust. 1 uznk), akcentując, że ujawnienie przez organ administracji informacji zastrzeżonych do jego nieujawniania przez dysponenta tych informacji mogłoby stanowić czyn naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa. Państwo to bowiem zgodnie z przepisami ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji daje podmiotowi prawo i możliwość ochrony własnych informacji, które zostaną przez ten podmiot właściwie określone jako „tajemnica przedsiębiorstwa” i przewiduje odpowiedzialność za naruszenie tego prawa, nie wyłączając jednocześnie z tej odpowiedzialności organów administracji publicznej.

Podzielając w całości przytoczone powyżej rozstrzygnięcia sądowe, należy zwrócić uwagę na argumenty odnoszące się do spójności systemu prawa oraz racjonalnego działania ustawodawcy tworzącego taki system. Po pierwsze, nie można uznać, iż ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania administracyjnego może wynikać tylko i wyłącznie z przepisów ustaw szczególnych, regulujących określone postępowania administracyjne. Trudno bowiem przyjąć, iż wolą racjonalnego ustawodawcy byłoby zapewnienie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa tylko w szczególnych typach postępowań administracyjnych oraz jedynie przed wybranymi organami administracji. Można bowiem z dużym prawdopodobieństwem wyobrazić sobie sytuację, w której tożsame (lub zbieżne informacje) przekazywane są przez przedsiębiorcę dwóm organom regulacyjnym (Prezes UOKiK – Prezes UTK). Brak możliwości ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie przepisów kpa może prowadzić w istocie do paradoksalnej (i niedopuszczalnej) z punktu widzenia konstytucyjnej zasady państwa prawa sytuacji, w której ze strony jednego organu administracji publicznej przedsiębiorca może liczyć w toku postępowania administracyjnego na ochronę swych dóbr niematerialnych (tu: tajemnicy przedsiębiorstwa), a przed innym organem takiej ochrony będzie pozbawiony. Stanowiłoby to swoistą formę dyskryminacji w ochronie tożsamych praw jednostki w ramach postępowania administracyjnego przed organami administracji tego samego państwa. Ponadto prowadziłyby do relatywizacji tajemnicy przedsiębiorstwa w systemie polskiego prawa. Jako kategoria obiektywna powinna podlegać ochronie niezależnie od kategorii postępowania administracyjnego czy organu, który je prowadzi. Następnie, odwołując się sytuacji wybranych regulatorów rynku, tj. Prezesa UOKiK, Prezesa UKE, Prezesa URE oraz Prezesa UTK, trudno wskazać na takie różnice w zakresie ich kompetencji (kategorie działań), które determinowałyby dysproporcje w zakresie poziomu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (jak również innych informacji poufnych). Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zarówno działania podejmowane przez regulatorów sektorowych w odniesieniu do rynku energetycznego, telekomunikacyjnego, transportu kolejowego lub każdego innego rynku, w odnie-

sieniu do którego może działać Prezes UOKiK, wiążą się bardzo często z koniecznością uzyskania dostępu do informacji stanowiących tajemnice przedsiębiorstw. Przy czym w większości przypadków dysponentami tych informacji są podmioty względem siebie konkurencyjne. Nie wydaje się zatem, by celem racjonalnego ustawodawcy, który powołał określone organy do regulacji wybranych sektorów rynku oraz przyznał im szerokie kompetencje w zakresie możliwości administracyjnej ingerencji w zachowania przedsiębiorców z tych sektorów, było jednocześnie pozbawienie niektórych z tych organów (tu: Prezesa UTK) możliwości efektywnego działania oraz dodatkowo – w sposób całkowicie nieuzasadniony – różnicowanie ich pozycji w odniesieniu do innych organów regulacyjnych. W tym także ujęciu uszczerbku doznawałby interes państwa, który realizuje się również w tym, by wyspecjalizowane organy regulacyjne działały sprawnie i efektywnie, a jednocześnie w zgodzie z literą prawa, chroniąc w toku podejmowanych działań tajemnice, które na mocy określonych przepisów zostały poddane ochronie prawnej. Wyłączałoby to lub w znacznym stopniu utrudniało także współpracę między tymi organami, gdyż warunkiem wymiany informacji czy dokumentów, jak już wskazywano, jest m.in. zapewnienie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. W tych okolicznościach uszczerbku doznawaliby także przedsiębiorcy podlegający kompetencji określonych organów regulacyjnych, w relacji z którymi ich poziom ochrony prawnej ulegałby nieuzasadnionemu różnicowaniu.

Z tych też względów, ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w toku każdego postępowania administracyjnego znajduje swoją ogólną podstawę właśnie w treści art. 73 i 74 kpa. Treść takich przepisów jak art. 69 uokik należy więc odczytywać wyłącznie jako przepisy uszczegóławiające pewną normę prawną, która wynika już z ogólnych zasad kpa oraz Konstytucji RP. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa pojawia się w wielu regulacjach dotyczących funkcjonowania administracji publicznej. Tym bardziej wydaje się, że powinna ona podlegać ochronie w ramach samej procedury administracyjnej, która stanowi podstawę do ich działania. Inne rozwiązanie prowadziłoby do uznania, iż system prawa jest niespójny i dopuszcza możliwość zwolnienia z ochrony tajemnic chronionych ustawowo, a tylko w wybiórczych przypadkach ją chroni. Zakładając zatem racjonalność polskiego ustawodawcy, co m.in. przejawia się w zasadności ujęcia przepisów prawa jako systemu spójnych i powiązanych ze sobą przepisów, należy uznać, iż polski ustawodawca w sposób jednoznaczny chroni (powinien chronić) w całym systemie prawa (a nie wybiórczo, tylko w poszczególnych jego gałęziach/postępowaniach) dane wrażliwe, takie jak tajemnica przedsiębiorstwa.

Na zakończenie, należy także zauważyć, iż brak podstaw do ochrony tajemnic prawnie chronionych w postępowaniu przed Prezesem UTK stawiałoby każdorazowo dysponenta informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa (czy też innych informacji podlegających ustawowej ochronie) przed dylematem, w którym z jednej strony byłby on zobligowany do przekazania pełnej, wyczerpującej informacji organowi administracji pod groźbą sankcji finansowej w wysokości do 2% przychodów

(art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. a i ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 7a utk), a z drugiej narażałby się na konieczność ujawnienia tajemnicy, wobec braku zapewnienia jej prawnej ochrony, z tytułu czego może ponieść realną szkodę. To także nie znajduje uzasadnienia na gruncie zasad demokratycznego państwa prawa.

5. Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Dokonana w niniejszym opracowaniu analiza wskazuje, iż ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa jest istotną instytucją dla prawidłowej i skutecznej realizacji ustawowych kompetencji przez Prezesa UTK. Standardem zatem, tak jak w przypadku innych organów regulacyjnych, powinno być zapewnienie jej ochrony w ramach postępowania administracyjnego. Nie oznacza to jednak prymatu jej ochrony (czy też innych informacji poufnych podlegających ochronie prawnej) nad zasadą jawności postępowania i czynnego udziału stron w postępowaniu, gdyż ograniczenie prawa wglądu do akt postępowania stanowi wyjątek od podstawowych reguł procesowych. Dotyczy to w równym stopniu wszystkich omawianych organów administracji i w każdym z tych przypadków podlega kontroli sądowej. Jak już wskazywano, brak jest obiektywnych przesłanek przemawiających za różnicowaniem pozycji procesowej stron (tu: przedsiębiorców) przed tymi organami w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również dysproporcji między samymi organami regulacyjnymi, biorąc pod uwagę nadane im kompetencje, efektywność i skuteczność ich egzekwowania oraz ewentualną możliwość współpracy pomiędzy nimi. Wreszcie przemawiają za tym argumenty odnoszące się do spójnego systemu prawnego czy zasad demokratycznego państwa prawa.

W niniejszym opracowaniu wykazano, że ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa występuje na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych i dokona wykładnia art. 74 § 1 i 2 kpa. Niemniej jednak zasadne wydaje się pytanie, czy ustawodawca nie powinien w sposób jednoznaczny i definitywny uregulować tej kwestii, tak, aby wyeliminować nawet potencjalne ryzyko kwestionowania omawianych gwarancji procesowych dotyczących ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, czy to poprzez odwoływanie się do braku regulacji szczególnej w przepisach odpowiednich ustaw, czy też brak dookreślenia tej kwestii na gruncie przepisów kpa w przypadku ewentualnego pojawienia się rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Odnosząc te uwagi do przedmiotu niniejszego opracowania, tj. postępowania przed Prezesem UTK, można zaproponować rozważenie dwóch kierunków działań legislacyjnych. Pierwszy miałby charakter systemowy i prowadziłby do wyraźnego wskazania w przepisach kpa, iż ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego dotyczy wszystkich przypadków występowania informacji poufnych chronionych ustawowo. Drugie rozwiązanie, które – jak się wydaje – możliwe do szybszego przeprowadzenia – mogłoby dotyczyć wprowadzenia zmian w ustawie o transporcie kolejowym na wzór rozwiązań innych organów regulacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem naj-

bardziej kompleksowej regulacji zawartej w uokik). Planowane w niedługiej przyszłości zmiany w utk, związane z koniecznością implementacji przepisów unijnych, wydają się ku temu sprzyjającą okolicznością. Byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia Prezesa UTK. Aczkolwiek wydaje się, że dążeniem racjonalnego ustawodawcy powinno być raczej rozwiązanie systemowe zapewniające spójność systemu prawa. W tym kontekście mnożenie nakładających się na siebie oraz *de facto* powielających się rozwiązań prawnych temu nie służy. Warto podkreślić, iż przedstawione wnioski *de lege ferenda*, nie mają służyć usunięciu luki prawnej jako takiej, lecz raczej prewencyjnej eliminacji ewentualnych wątpliwości prawnych. Niższe opracowanie prowadzi bowiem do wniosku, iż ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa może podlegać ochronie w ramach procedury administracyjnej. Niemniej jednak z punktu widzenia praw i gwarancji procesowych dla stron postępowania administracyjnego (w tym stron postępowania przed Prezesem UTK) regulacje w obszarze ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa powinny być na tyle jednoznaczne, aby kreować pewność oraz stabilność omawianych uprawnień, doniosłych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w warunkach gospodarki wolnorynkowej opartej na zasadach (uczciwej) konkurencji.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Hausner R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Kraków 2005.
- Michalak A., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Zagadnienia cywilnoprawne*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Skoczny T., Jurkowska A., Miąsik D. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Legalis C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Taradajna R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst ujednolicony z komentarzem i wybranym orzecnictwem. Praktyczny poradnik*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2011.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.