

Joanna Affre\*, Małgorzata Kozak\*\*, Anna Wawruch\*\*\*

## Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed Prezesem UOKiK

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Ramy tajemnicy przedsiębiorstwa
  1. Stan obecny
  2. Planowane zmiany związane z dyrektywą w sprawie ochrony tajemnic przedsiębiorstwa
- III. Standard ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK
- IV. Standard ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w prawie Unii Europejskiej
- V. Procedura odwoławcza
- VI. Charakter proceduralny zażalenia na postanowienie
- VII. Wnioski

### Streszczenie

Artykuł ma na celu omówienie obowiązujących standardów w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK oraz w postępowaniu odwoławczym przed SOKiK, a także przedstawienie uwag odnoszących się zarówno do stosowania samych przepisów, jak i ich nowelizacji. Prezentacja aktualnych regulacji została uzupełniona o planowane zmiany, w związku z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 2016/943 z 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnicy przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystaniem i ujawnianiem.

Dokonana analiza wskazuje, że uzasadnione byłoby wprowadzenie rozwiązań, które zwiększą kontrolę sądową nad działaniami Prezesa UOKiK w przypadkach ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego z urzędu, a także zwiększą kontrolę nad przestrzeganiem prawa przez organ antymonopolowy. Ze względu na konflikt prawa do obrony, zasady jawności postępowania i prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa autorki postulują także doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów.

\* Adwokat; absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych z zakresu nauk politycznych (IEP Strasbourg Francja), prawa wspólnotowego (Lyon III Francja) i prawa konkurencji (King's College, Londyn, Wielka Brytania); współnik zarządzający w kancelarii Affre i Wspólnicy sp. k.; e-mail: joanna.affre@affre.pl.

\*\* Doktor nauk prawnych; radca prawny; absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Nauk Społecznych Capitole w Tuluzie oraz studiów podyplomowych z europejskiego prawa konkurencji w King's College w Londynie; *of counsel* w kancelarii Affre i Wspólnicy sp. k.; e-mail: malgorzata.kozak@affre.pl.

\*\*\* Aplikant radcowski; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centrum Prawa Amerykańskiego na Uniwersytecie Warszawskim; prawnik w kancelarii Affre i Wspólnicy sp. k.; e-mail: anna.wawruch@affre.pl.

**Słowa kluczowe:** tajemnica przedsiębiorstwa; dyrektywa o poufności; zażalenie na postanowienie; prawo do obrony; jawność postępowania.

**JEL:** K21

## I. Wprowadzenie

Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wydaje się być kwestią poboczną w stosunku do głównego postępowania. Tymczasem, jak wynika z publicznej polemiki pracowników UOKiK z treściami zawartymi w artykule P. Semeniuka (2017), „Prezes UOKiK rozpatrzył np. 50 wniosków o ograniczenie prawa wglądu do akt i w związku z tymi rozstrzygnięciami toczyło się (lub jeszcze toczy) 20 spraw sądowych” (Dorabialski, 2018) w postępowaniu dotyczącym kartelu na rynku płyt drewnopodobnych, w toku tego postępowania. Wyjaśnienie to pojawiło się w kontekście zarzutu przewlekłości głównego postępowania. Jako jedną z przyczyn wskazano właśnie liczbę i zakres żądań odnoszących się do ograniczenia prawa wglądu, z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa.

Postępowanie dotyczące ograniczenia prawa wglądu do akt postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK istotnie wpływa na długość postępowania i może prowadzić do jego przewlekłości. Jak wskazuje J. Noga-Bogomilska (2016, s. 253) „[t]ematyka tajemnicy przedsiębiorstwa, mimo istnienia uregulowań prawnych w tym zakresie – w praktyce wywołuje liczne kontrowersje. Są one dostrzegane zwłaszcza wówczas, gdy prawo do ochrony tajemnicy zderza się z prawem dostępu do akt, prawem do obrony, w tym w powiązaniu z prawem do wysłuchania. Dla przedsiębiorcy, któremu postawiono zarzut naruszenia prawa antymonopolowego, zagadnienia te mają istotne znaczenie”. Dodatkowo, należy mieć na uwadze, że postępowanie przed Prezesem UOKiK nie powinno stwarzać przedsiębiorcom okazji do uzyskania wiedzy o tajemnicach handlowych innych przedsiębiorców, w tym ich konkurencji<sup>1</sup> (Materna, 2008, s. 27–33).

Należy wskazać, że kwestia zachowania poufności informacji również jest kluczowa w postępowaniu przed Komisją Europejską, czego ilustracją może być np. postępowanie w sprawie *Google Search*, zakończone decyzją w czerwcu 2017 r., której publikacja (wersji jawnej) nastąpiła dopiero w grudniu 2017 r.<sup>2</sup> Cała procedura rozpoczęła się w 2009 r. i obejmowała również udział ponad 20 podmiotów głównie w charakterze skarżących.

Również przedstawiciele doktryny wskazują, że w postępowaniu przed Prezesem UOKiK wciąż nie są zachowane wszystkie gwarancje praw stron. Przykładowo M. Bernatt (2011, s. 324) wskazuje, że wciąż nie są zagwarantowane „wartości sprawiedliwości proceduralnej”. Jako przykład wskazany został m.in. brak odpowiedniego wyważenia prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa i prawa do wysłuchania, w szczególności, gdy informacja stanowiąca tajemnicę jednego przedsiębiorcy staje się dowodem w postępowaniu (Bernatt, 2011, s. 328). Zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest zatem w świetle obecnie obowiązujących regulacji kwestią oczywistą. Wreszcie, niewątpliwie jest

<sup>1</sup> Postanowienie Sądu Antymonopolowego z 30.10.1996 r., XVII Amz 3/96, niepubl.

<sup>2</sup> Dec. Komisji Europejskiej z 27.06.2017 r. dotycząca postępowania na mocy art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 54 Porozumienia EOG (Sprawa AT.39740 – *Wyszukiwarka Google (Shopping)* (2018/C 9/08).

to kwestia, która w praktyce wymaga dużego nakładu czasu i pracy ze strony zarówno UOKiK, jak i stron.

W artykule dokonano analizy obowiązujących uregulowań ograniczenia prawa wglądu z uwagi na ochronę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem zmian, które będą musiały zostać wprowadzone w związku z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 2016/943 z 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnicy przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystaniem i ujawnianiem (dalej: Dyrektywa)<sup>3</sup>. Chociaż ustawa zawiera „najbardziej kompleksową regulację w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa” (Pomorska i Wierzbowski, 2017, s. 801), ustanowione procedury mogłyby zostać doprecyzowane. Okazją do zmian może być implementacja Dyrektywy. Dodatkowo, wskazano problemy związane ze stosowaniem obecnie obowiązujących przepisów oraz zaproponowano sposób ich rozwiązania.

## II. Ramy tajemnicy przedsiębiorstwa

### 1. Stan obecny

Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik)<sup>4</sup> nakłada na pracowników UOKiK obowiązek ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa oraz zawiera przepis art. 69, który ma zapewnić ochronę tajemnicy przy jednoczesnym zachowaniu prawa stron do dostępu do akt postępowania. Sama uokik nie definiuje pojęcia „tajemnicy przedsiębiorstwa”, odsyłając do regulacji ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>5</sup> (dalej: uznk). Tajemnicą przedsiębiorstwa są nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 11 ust. 4 uznk). Należy zwrócić uwagę, że definicja zawarta w art. 11 ust. 4 uznk zostanie zmieniona, aby dostosować ją do standardów Unii Europejskiej wprowadzonych Dyrektywą. Z tego powodu dokonano analizy również propozycji zmian w uznk.

Poza wspomnianą Dyrektywą, istotne znaczenie ma art. 39 podpisanego w 1995 r. przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia TRIPS<sup>6</sup>.

„Porozumienie TRIPS jest pierwszym aktem dotyczącym własności intelektualnej, w którym znalazły się postanowienia odnoszące się do zagadnień pozostających na styku prawa ochrony konkurencji i praw własności intelektualnej” (Miąsik, 2012, s. 504). Jest to też pierwsza umowa międzynarodowa, która odniosła się do konieczności ochrony informacji poufnych przed czynami z zakresu nieuczciwej konkurencji (Michalak, 2016, s. 389). Celem TRIPS ma być „promocja innowacji technicznych oraz transfer i upowszechnianie technologii, ze wzajemną korzyścią dla producentów i użytkowników wiedzy technicznej, w sposób sprzyjający osiągnięciu dobrobytu społecznego i gospodarczego oraz zrównoważeniu praw i obowiązków”<sup>7</sup>. Urzeczywistnieniu tych

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L z 2016 r. Nr 157, s. 1.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 229.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

<sup>6</sup> Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej – załącznik do porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu podpisane w Marakeszu 15.04.1994 r., opublikowane Dz.U. z 1996 r. Nr 32, poz. 143.

<sup>7</sup> Art. 7 TRIPS.

celów ma służyć m.in. uregulowanie dostępności i zakresu korzystania z praw własności intelektualnej. Ze względu na szczególne znaczenie praw własności intelektualnej dla funkcjonowania przedsiębiorców, TRIPS przewiduje zabezpieczenia m.in. w postaci ochrony informacji niejawnych.

TRIPS zawiera szerszą niż przewidziana w prawie polskim definicję informacji poufnych i to właśnie do niego nawiązuje Dyrektywa. Zgodnie z poglądami większości doktryny i orzecznictwa, art. 39 ust. 2 TRIPS zawierający definicję informacji poufnej jest samowystarczający, tj. bezpośrednio stosowany<sup>8</sup> (Sołtysiński i Gogulski, 2016, s. 455; Romanowska i Drażkiewicz, 2014). W związku z tym, w teorii, wprowadzenie Dyrektywy nie powinno mieć istotnego wpływu na stosowanie przepisów dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa. Zwłaszcza, że sądy powszechne powołują się i przywołują postanowienia TRIPS w swoich orzeczeniach<sup>9</sup>. W praktyce, z uwagi na wskazane przez Sąd Najwyższy rozbieżności co do bezpośredniej stosowalności art. 39 ust. 2 TRIPS (por. przypis nr 9), projektowaną zmianę art. 11 ust. 4 uznk należy ocenić pozytywnie jako ujednociającą standard ochrony.

Odnosząc się do regulacji polskiej, redakcja art. 11 ust. 4 uznk wskazuje, że wszystkie elementy definicji powinny zostać spełnione. Jednocześnie wskazuje się, że zakres tajemnicy przedsiębiorstwa powinien być interpretowany szeroko, a linię graniczną wyznaczają ustawy i dobre obyczaje (Sołtysiński i Gogulski, 2016, s. 453). Dodatkowo, wskazać należy, że czyn nieuczciwej konkurencji określony w art. 11 ust. 1 uznk ma węższy zakres niż granice samej tajemnicy przedsiębiorstwa określonej w art. 11 ust. 4 uznk (Bogdalski, 1997).

Ustawa wyznacza trzy główne przesłanki, którymi należy się kierować w ocenie czy dana informacja może stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa: (i) nieujawnienie informacji do wiadomości publicznej; (ii) charakter informacji przemawiający za jej utajnieniem (natura informacji) oraz (iii) aktywność przedsiębiorcy w celu zachowania poufności informacji.

Za tajemnicę przedsiębiorstwa nie mogą zostać uznane informacje publicznie dostępne. Jak wskazuje Prezes UOKiK w *Informacji o sposobie składania wniosków o ograniczenie prawa wglądu*<sup>10</sup> (dalej: Informacja), dotyczy to przykładowo danych z KRS, CEIDG, danych zawartych w rocznych sprawozdaniach finansowych czy danych ujawnionych w czasie publicznych prezentacji. Należy przy tym zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego, w którym, posiłkując się postanowieniami TRIPS, uznał, że za tajemnicę przedsiębiorstwa może zostać uznane szczególne zestawienie elementów informacji poufnej, nawet jeżeli poszczególne elementy tego zestawienia zostały udostępnione publicznie<sup>11</sup>.

Podobnie Sąd Najwyższy uznał, że w sytuacji, gdy na tajemnicę przedsiębiorstwa składa się szereg elementów (takich jak np. wiedza, doświadczenie, dokumentacja techniczna, materiały, sposób produkcji), fakt, że jeden z nich (np. konstrukcja urządzenia) można łatwo poznać na podstawie informacji powszechnie dostępnych dla osób, które zazwyczaj się tym zajmują, nie przekreśla możliwości objęcia poufnością całego procesu<sup>12</sup>. Rozumowanie Sądu Najwyższego należy przyjmować jednak z dużą ostrożnością, aby nie naruszyć przysługującego stronie postępowania prawa do obrony, o czym będzie mowa niżej.

<sup>8</sup> Por. jednak wyr. SN z 28.02.2017 r., V CSK 444/06, LEX nr 449836, w którym SN wskazał, że od 1.05.2004 r. Porozumienie TRIPS stało się aktem prawa wspólnotowego, a Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie: TSUE) nie uznaje w zasadzie jego samowystarczalności.

<sup>9</sup> Wyr. SN z 28.02.2017 r., V CSK 444/06, LEX nr 449836; wyr. SA w Katowicach z 23.11.2016 r., V ACa 193/16, LEX nr 2414614.

<sup>10</sup> UOKiK, *Informacja o sposobie składania wniosków o ograniczenie prawa wglądu*, Warszawa 2017, s. 3, [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl).

<sup>11</sup> Wyr. SN z 28.02.2007 r., V CSK 444/06, LEX nr 449836.

<sup>12</sup> Wyr. SN z 13.02.2014 r., V CSK 176/13, LEX nr 1441477.

Można więc przyjąć, że informacje publicznie dostępne mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstw, gdy występują w szczególnym kontekście – stanowią kluczowy element szerszego procesu lub występują w szczególnym zestawieniu. Nie można zaś *a priori* przyjmować, że każda informacja upubliczniona może stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, zależnie od uznania czy to przedsiębiorcy, czy Prezesa UOKiK. W szczególności może to dotyczyć informacji, które muszą być upublicznione zgodnie z wymaganiami konkretnych ustaw (takich jak np. dane KRS czy CEIDG). Nie wydaje się słuszne również uznanie, że jeżeli uzyskanie publicznie dostępnej informacji wymaga pewnego wysiłku (np. w postaci analizy danych zawartych w publicznym rejestrze) automatycznie oznacza to, że mamy do czynienia z tajemnicą przedsiębiorstwa.

O możliwości uznania informacji za stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi także jej charakter. Ustawa wskazuje na informacje „techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą”. Chodzi więc o informacje kluczowe dla działalności danego podmiotu – sposób wytwarzania danego towaru, metody prowadzenia sprzedaży czy zorganizowanie procesu produkcji. Wskazuje się przy tym, że informacja stanowiąca tajemnicę jednego przedsiębiorcy nie musi jednocześnie nadawać się do wykorzystania w innym przedsiębiorstwie (Sołtyński i Gogulski, 2016, s. 453). Istotne jest bowiem, żeby informacja posiadała wartość gospodarczą dla przedsiębiorcy, którego tajemnicę stanowi. Kwestia, którą warto zasygnalizować w tym miejscu, to pytanie, czy uznanie za tajemnicę przedsiębiorstwa informacji, które stają się historyczne w toku trwania postępowania jest uzasadnione.

Niekiedy określenie przez Prezesa UOKiK, jakie informacje mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, bez wniosku przedsiębiorcy budzi wątpliwości ze względu na szeroki zakres informacji objętych utajnieniem. W praktyce niekiedy dochodziło do utajnienia całych dokumentów, całych treści faktur czy paragonów fiskalnych, w taki sposób, że jedyną informacją pozostającą na danej karcie była sygnatura sprawy. W takich przypadkach niemożliwe jest określenie, jakie informacje tak naprawdę zostały utajnione, a co za tym idzie – zweryfikowanie przez stronę czy dana kategoria informacji może stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa. To zaś wpływa istotnie na możliwość skutecznego zażalenia postanowienia Prezesa UOKiK o ograniczeniu prawa wglądu do akt, a przez to prawo do obrony. Jednocześnie SOKiK uznaje, że fakt, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, przeważa nad prawem przedsiębiorcy do obrony<sup>13</sup>.

Istotną cechą, decydującą o uznaniu danej informacji za tajemnicę przedsiębiorcy jest podjęcie przez niego działań zmierzających do utajnienia tych danych. Za Sądem Najwyższym można przyjąć, że właśnie moment podjęcia działań mających na celu utajnienie informacji stanowi o bycie informacji jako tajemnicy. Sąd wskazał, że „informacja staje się ‘tajemnicą’, kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich”<sup>14</sup>. Określenie, kiedy informacja może zostać uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa, ma szczególne znaczenie w przypadku, gdy Prezes UOKiK samodzielnie (tzn. bez wniosku podmiotu, którego informacja dotyczy) podejmuje decyzję o utajnieniu akt sprawy w tym zakresie. Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada jawności i dostępu do akt, w związku z czym ograniczanie dostępu do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa musi być wyjątkiem,

<sup>13</sup> Postanowienie SOKiK z 21.06.2006 r., XVII Amz 13/06; postanowienie SOKiK z 30.05.2006, XVII Amz 21/06.

<sup>14</sup> Wyr. SN z 6.06.2003 r., IV CKN 211/01, LEX nr 585877.

a nie zasadą. Stąd też istotne jest ukształtowanie odpowiedniej procedury ograniczania dostępu do akt, jak i zaskarżania postanowień Prezesa UOKiK w tym zakresie.

## 2. Planowane zmiany związane z dyrektywą w sprawie ochrony tajemnic przedsiębiorstwa

Definicja z art. 11 ust. 4 uznk ulegnie zmianie w związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy w sprawie ochrony tajemnic przedsiębiorstwa do 9 czerwca 2018 r.<sup>15</sup>. Opublikowany projekt ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>, wprowadzający nowe brzmienie art. 11 uznk przewiduje, że za tajemnicę przedsiębiorstwa będą uznane informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom, które zwykle zajmują się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile przedsiębiorca uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął uzasadnione, w danych okolicznościach, działania w celu zachowania ich poufności. Nastąpi więc zmodyfikowanie zakresu pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Według nowego brzmienia uznk, wystarczające będzie, że utajnienie informacji będzie dotyczyć osób, które zwykle zajmują się tym rodzajem informacji, nie zaś wobec szerszego kręgu osób. Co prawda, już wcześniej Sąd Najwyższy przyjmował, że przypadkowe uzyskanie informacji nie pozbawia jej statusu tajemnicy przedsiębiorstwa, wskazując, że „podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji ma prowadzić do sytuacji, w której chroniona informacja nie może dotrzeć do wiadomości osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez żadnych specjalnych starań z ich strony (...) Nie oznacza [to – przyp. aut.], że osoby, które przypadkowo weszły w posiadanie danej informacji, są zwolnione z obowiązku zachowania tajemnicy”<sup>17</sup>. W świetle nowych regulacji zostaną jednak rozwiane wątpliwości interpretacyjne, co powinno ułatwić ocenę podejmowaną w danych okolicznościach.

Nowa definicja wyraźnie odnosi się również do informacji jako części większego zestawienia, wprost odnosząc się do możliwości nadania jej statusu tajemnicy przedsiębiorstwa, gdy występuje w „szczególnym zestawieniu i zbiorze elementów”.

Również doprecyzowany zostanie zakres działań przedsiębiorcy, które muszą być podjęte, aby wystarczająco chronić informację. Obecnym wymogiem jest podjęcie przez przedsiębiorcę niezbędnych działań w celu zachowania ich poufności. Z dyrektywy zaś wynika, że te działania mają być „rozsądne, w danych okolicznościach”. Jest to znaczące ułatwienie dla zainteresowanych podmiotów, które należy ocenić pozytywnie. Szybki rozwój technologiczny wymagał uelastycznienia regulacji, niemożliwe jest bowiem podejmowanie przez przedsiębiorców wszelkich możliwych środków ochrony wobec każdej pojedynczej informacji. Dlatego Prezes UOKiK będzie musiał oceniać czy informacje są tajemnicą przedsiębiorstwa z jeszcze większą ostrożnością, aby nie przekroczyć niezbędnego zakresu ograniczenia prawa wglądu do akt.

Czynem nieuczciwej konkurencji będzie również pozyskanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w szczególności, gdy następuje bez zgody przedsiębiorcy uprawnionego do

<sup>15</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 2016/943 z 8.06.2016 r. w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystaniem i ujawnianiem, Dz. Urz. UE L z 2016 r. L Nr 157, s. 1.

<sup>16</sup> Projekt z 5.12.2017 r., dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji: [legislacja.rcl.gov.pl](http://legislacja.rcl.gov.pl) (dostęp: 9.01.2018 r.).

<sup>17</sup> Wyr. SN z 3.10.2000 r., I CKN 304/00, OSNC 2001/4/59.

korzystania z informacji lub rozporządzania nimi i wynika z nieuprawnionego dostępu, przywłaszczenia, kopiowania dokumentów, przedmiotów, materiałów, substancji, plików elektronicznych, obejmujących te informacje lub umożliwiających wnioskowanie o ich treści.

### III. Standard ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK

Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK następuje, przede wszystkim, na podstawie art. 69–73 uokik. W ten sposób chronione są także inne tajemnice, takie jak tajemnica bankowa czy statystyczna. Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego może więc nastąpić zarówno na wniosek przedsiębiorcy, który udziela informacji stanowiących jego tajemnicę, jak i z urzędu. Należy przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem, Prezes UOKiK nie jest związany złożonym wnioskiem<sup>18</sup>. Ograniczenie prawa wglądu następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Już w tym miejscu trzeba zaznaczyć, że chociaż słusznie ustawodawca przewidział możliwość weryfikacji postanowienia Prezesa UOKiK, *de lege ferenda* należy postulować doprecyzowanie procedury. Natomiast *de lege lata* ochrona prawa do obrony powinna być szerzej brana pod uwagę, np. w toku rozpatrywania sprawy przez SOKiK. Możliwość badania uchybień proceduralnych Prezesa UOKiK przez SOKiK została potwierdzona przez Sąd Najwyższy<sup>19</sup>. Należy podkreślić, że chociaż jest to możliwość bardzo korzystna dla przedsiębiorcy, działanie SOKiK jest wtórne wobec działania organu antymonopolowego. Ochrona praw przedsiębiorcy wymaga natomiast, żeby już na etapie postępowania administracyjnego jego interesy były należycie chronione. Stąd postulujemy aby SOKiK – w toku postępowania odwoławczego – weryfikował również naruszenia proceduralne, które mogą mieć wpływ na prawo do obrony.

Konieczność zmiany praktyki Prezesa UOKiK zauważył również Sąd Najwyższy w niedawno wydanym orzeczeniu w sprawie opłat *interchange*<sup>20</sup>. Opierając się na swoim dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazał, że do pozbawienia strony możliwości obrony swoich praw dochodzi co prawda, gdy „z powodu wadliwości procesowych sądu lub strony przeciwnej strona nie mogła brać i nie brała udziału w postępowaniu lub jego istotnej części, nie zaś gdy mimo naruszenia przepisów procesowych strona podjęła czynność procesowe”. Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreślił, że „należy sugerować, by Prezes UOKiK (...) zmienił swoją praktykę ograniczania stronom postępowania dostępu do materiału dowodowego (...)”. Postulat ten dotyczy m.in. ograniczania dostępu do informacji, które stanowią dowód naruszenia w sprawie. W szczególności Prezes UOKiK nie może ograniczać stronom dostępu do dowodów, które przemawiałyby na ich korzyść. Na koniec swoich rozważań Sąd Najwyższy zauważył, że takie wymogi należy także odnosić do sposobu uzasadniania decyzji organu antymonopolowego.

Możliwość wydania przez Prezesa UOKiK postanowienia o ograniczeniu prawa wglądu do materiału dowodowego z urzędu powoduje, że uzyskuje on znaczącą przewagę procesową nad stroną. Dostęp do utajnionych informacji może okazać się kluczowy dla oceny danego zachowania. Ustawodawca przewidział, że ograniczenie może nastąpić jedynie w „niezbędnym zakresie”

<sup>18</sup> Postanowienie Sądu Antymonopolowego z 15.05.1996 r., XVII Amz 1/96, Wokanda 1997/10/55.

<sup>19</sup> Wyr. SN z 3.10.2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014/5/79.

<sup>20</sup> Wyr. SN z 25.10.2017 r., III SK 38/16, LEX nr 2435635.

(art. 69 ust. 1 uokik). Dlatego też postanowienie powinno ściśle określać, do których dowodów nastąpi ograniczenie prawa wglądu (Bernatt, 2014, s. 970). Przykładowo w stosunku do umów, SOKiK wskazał, że postanowienie powinno jasno określać czy ograniczenie dotyczy całej umowy, czy jedynie wybranych postanowień<sup>21</sup> (Bernatt, 2014, s. 971). Ograniczenie „w niezbędnym zakresie” odnosi się również do ograniczenia prawa wglądu podejmowanego z urzędu przez pracowników UOKiK.

W przypadku, gdy przedsiębiorca wnioskuje o ograniczenie prawa wglądu do materiału w zakresie obejmującym jego tajemnice przedsiębiorstwa, to na nim spoczywa obowiązek wykazania, że przesłanki pozwalające zakwalifikować określone informacje jak tajemnicę przedsiębiorstwa są spełnione<sup>22</sup>. W związku z tym Prezes UOKiK nakłada rygorystyczne wymagania co do treści i formy wniosku, które ujęte są w Informacji. Chociaż Ustawa nie przewiduje obowiązku stosowania się Prezesa UOKiK do ustanowionych przez siebie zasad, można to postulować na podstawie art. 8 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>23</sup>, ustanawiającego zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej. Artykuł 8 § 2 k.p.a. (w zw. z art. 83 uokik) nakłada na organy administracji obowiązek nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym bez uzasadnionej przyczyny. Chociaż przepis mówi o rozstrzyganiu spraw, odczytanie go w kontekście pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej sugeruje, że standardy ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przez Prezesa UOKiK powinny być takie same, jak standardy stosowane wobec przedsiębiorców. W związku z tym za niesłuszne należałoby przyjąć wydanie postanowienia Prezesa UOKiK, które ogranicza prawo wglądu do akt, nie określając ściśle, które informacje ulegają utajnieniu, ale też takie, które w sytuacji braku wniosku o objęcie informacji statusem tajemnicy przedsiębiorstwa, w zróżnicowany sposób traktuje podobne informacje – część z nich utajnając, a część nie. Dodatkowo, problematyczna jest sytuacja, w której, mimo prawidłowo wydanego postanowienia, dokumenty nie są udostępniane lub odwrotnie, udostępniane są informacje, które zostały objęte postanowieniem.

Możliwość ograniczenia prawa wglądu do akt postępowania ściśle wiąże się z zasadami jawności postępowania administracyjnego oraz czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Stąd w trakcie trwania postępowania, Prezes UOKiK jest zobowiązany udostępnić – wydając postanowienie – stronom oraz podmiotom zainteresowanym materiał dowodowy niezawierający informacji objętych ograniczeniem, ze stosowną adnotacją. W przypadku, gdy ograniczenie następuje na wniosek przedsiębiorcy, jest on zobowiązany złożyć wraz z wnioskiem wersję jawną dokumentu. Dokument ten powinien odpowiadać wymogom zawartym w Informacji. Chociaż Informacja nie jest wiążącym źródłem prawa, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej wymagałaby, aby wersja jawna, tworzona samodzielnie przez Prezesa UOKiK, również odpowiadała tym wymaganiom.

Ochrona interesów przedsiębiorców jest zapewniona także poprzez zobowiązanie pracowników UOKiK do nieujawniania tajemnic przedsiębiorców i innych informacji uzyskanych w trakcie postępowania. Słusznie podkreśla się, że obok istnienia ustawowego obowiązku ochrony tajemnicy

<sup>21</sup> Postanowienie SOKiK z 13.08.2003, XVII Amz 17/03, niepubl.

<sup>22</sup> Informacja, s. 2.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

przedsiębiorstw, ważne jest, aby zachowania urzędników faktycznie spełniały wysokie standardy (Bernatt, 2011, s. 260).

Instytucja ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego formalnie nie może być zastosowana w postępowaniu wyjaśniającym (m.in. ze względu na to, że nie występują w nim strony). Sąd Najwyższy wskazał jednak, że nie oznacza to, że złożony w toku takiego postępowania wniosek przedsiębiorcy o objęcie informacji statusem tajemnicy przedsiębiorstwa jest bezprzedmiotowy. Taki wniosek Prezes UOKiK zobowiązany jest rozpatrzyć najpóźniej w momencie włączenia materiału zebranego w toku postępowania wyjaśniającego do akt sprawy postępowania antymonopolowego. Dzięki temu chronione są interesy przedsiębiorcy zwłaszcza w sytuacji, gdy nie staje się on stroną postępowania merytorycznego. Jest to także zabezpieczenie przed zapoznaniem się z informacjami poufnymi przez konkurenta strony w przypadku, gdy otrzyma on wcześniej postanowienie o wszczęciu postępowania<sup>24</sup>.

Ustawa nie reguluje odrębnie konsekwencji ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa przez pracowników Urzędu. W związku z tym, w przypadku, w którym doszłoby do takiej sytuacji, ewentualna odpowiedzialność mogłaby być dochodzona przede wszystkim w drodze odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika oraz odpowiedzialności na gruncie przepisów kodeksu pracy<sup>25</sup> (Noga-Bogomilska, 2016, s. 264). W najpoważniejszych przypadkach, z uwagi na fakt, że pracownicy Urzędu, a także wiceprezesi i Prezes UOKiK są funkcjonariuszami publicznymi, przedsiębiorca może korzystać z regulacji kodeksu karnego<sup>26</sup>. Problem, który mogą napotkać przedsiębiorcy nie leży więc w braku odpowiednich regulacji. Ryzyko dotyczy bowiem wpływu wszczęcia odpowiednich procedur w momencie, kiedy już toczy się postępowanie przed Prezesem UOKiK.

#### **IV. Standard ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w prawie Unii Europejskiej**

Jeżeli chodzi o postępowanie przed Komisją Europejską, podstawowym przepisem jest art. 27 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (dalej: rozporządzenie 1/2003)<sup>27</sup>. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania respektuje się prawo stron do obrony<sup>28</sup>. Strony mają prawo wglądu do akt Komisji przy zachowaniu uzasadnionego interesu przedsiębiorstw w zakresie ochrony tajemnicy handlowej. (...) Nie zabrania to Komisji ujawnienia i wykorzystania informacji koniecznej do udowodnienia naruszenia. Z zakresu prawa wglądu do akt wyłączone są informacje poufne oraz wewnętrzne dokumenty organów ochrony konkurencji (Noga-Bogomilska, 2016, s. 266). Jednocześnie, rozporządzenie 1/2003 odwołuje się w Preambule do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>29</sup> i w jej świetle powinno być interpretowane i stosowane (pkt 37 Preambuły). Artykuł 41 Karty zapewnia prawo do dobrej administracji, które obejmuje również prawo każdego

<sup>24</sup> Uchwała SN z 8.04.2010 r., I SZP 1/10, OSNP 2011/5-6/89.

<sup>25</sup> Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1666).

<sup>26</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2204).

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 1, s. 1.

<sup>28</sup> Jak wynika z par. 31 Preambuły, „w celu zapewnienia zainteresowanym przedsiębiorstwom prawa do obrony, w szczególności prawa dostępu do akt, istotne jest, aby tajemnica handlowa podlegała ochronie”.

<sup>29</sup> Dz. Urz. C z 2012 r. Nr 326, s. 391.

do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej<sup>30</sup>.

Również w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 773/2004 z 7 kwietnia 2004 r. odnoszącym się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE<sup>31</sup> ograniczono prawo dostępu do tajemnic handlowych lub innych poufnych informacji należących do innych stron uczestniczących w postępowaniu. Jednocześnie uznano, że w przypadku, gdy tajemnice handlowe lub inne informacje poufne są konieczne do udowodnienia naruszenia, Komisja powinna ocenić każdy pojedynczy dokument pod tym kątem czy potrzeba jego ujawnienia jest większa niż szkoda, jaka mogłaby wyniknąć z ujawnienia (punkty 8 i 14 Preambuły). W konsekwencji, zgodnie z art. 15 ust. 2, prawo dostępu do akt nie obejmuje tajemnic handlowych, innych poufnych informacji oraz wewnętrznych dokumentów Komisji lub organów ochrony konkurencji państw członkowskich i korespondencji między nimi. W postanowieniu art. 16 wskazano sposób postępowania dla podmiotów, które żądają uznania danego materiału za poufny wraz z obowiązkiem dostarczenia odrębnej wersji jawnej w terminie wyznaczonym przez Komisję. Komisja może również wymagać od podmiotów żądających ograniczenia prawa wglądu, aby oznaczyły dokumenty lub części dokumentów, które według nich zawierają należące do nich tajemnice handlowe lub inne poufne informacje, a także, aby określiły przedsiębiorstwa, w odniesieniu do których takie dokumenty mają być uznane za poufne. Komisja może postawić wymóg, aby przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw określiły każdą część przedstawienia zarzutów, zwięzłego streszczenia sprawy sporządzonego zgodnie z art. 27 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, lub decyzji podjętej przez Komisję, jeżeli według nich zawiera ona tajemnice handlowe. Dodatkowo, Komisja może wyznaczyć termin na uzasadnienie żądania poufności określonych informacji, dostarczenia wersji jawnych dokumentów oraz dostarczenia zwięzłego opisu każdej usuniętej informacji.

Wreszcie, wskazać należy Obwieszczenie Komisji dotyczące zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. 81 i 82 Traktatu WE, art. 53, 54 i 57 Porozumienia EOG oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004<sup>32</sup>. Obwieszczenie definiuje „akta Komisji” jako wszystkie dokumenty uzyskane, przygotowane lub zgromadzone przez podlegającą Komisji Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji, podczas dochodzenia. Określenie „dokument” odnosi się do informacji przechowywanych na każdym rodzaju nośnika. Obejmuje on również elektroniczne nośniki danych, jeśli takowe są dostępne. Obwieszczenie wyraźnie wskazuje w pkt 10, że strony muszą być w stanie zapoznać się z informacją zawartą w aktach Komisji, tak aby, na podstawie tej informacji, mogły skutecznie wyrazić swoją opinię na temat wstępnych wniosków zawartych w zastrzeżeniach Komisji. Z tego powodu uzyskują możliwość dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach Komisji z wyjątkiem wewnętrznych dokumentów, tajemnic handlowych innych przedsiębiorstw lub innych poufnych informacji. Natomiast wnioskodawcy nie mają prawa dostępu do tajemnic handlowych lub innych poufnych informacji, które Komisja zgromadziła podczas swojego dochodzenia.

Analizując postępowanie przed Komisją Europejską nie w sposób nie wspomnieć o roli urzędnika prowadzącego postępowanie wyjaśniające (*hearing officer*). Podstawą jego działania

<sup>30</sup> Zgodnie z rozstrzygnięciem w sprawie *Ziegler* (C-439/11), par. 154, to art. 41 ma zastosowanie, a nie art. 47.

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE L z 2004 r. Nr 123, s. 18.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE C z 2005 r. Nr 325, s. 7.

jest decyzja Przewodniczącego Komisji Europejskiej z 13 października 2011 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające w niektórych postępowaniach z zakresu konkurencji<sup>33</sup>. Funkcja ta została utworzona w 1982 r. w celu zapewnienia skutecznego wykonywania praw procesowych zainteresowanych stron, innych stron uczestniczących, których dotyczy postępowanie z zakresu konkurencji. Jak stwierdza się w preambule do decyzji, zagwarantowanie przestrzegania tych praw powinno być powierzone osobie niezależnej, posiadającej doświadczenie w kwestiach z dziedziny konkurencji i odznaczającej się etyką zawodową niezbędną do tego, by przyczynić się do obiektywności, przejrzystości i efektywności tych postępowań. To ten urzędnik jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji odnośnie do ujawnienia bądź zapewnienia ograniczonego dostępu do określonych dokumentów. Jednym z postulatów zmian obecnego systemu postępowania przed Prezesem UOKiK jest właśnie wprowadzenie niezależnego urzędnika rozpatrującego zażalenie na postanowienia przedsiębiorców. Opinia takiego urzędnika mogłaby prowadzić do niezależnego rozpatrzenia i wyważenia argumentów stron żądających prawa wglądu oraz autorów dokumentów zawierających informacje, które mogą stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa, a w konsekwencji do uwzględnienia uzasadnionych zażaleń, tak aby nie przedłużać postępowania przed Prezesem UOKiK.

## V. Procedura odwoławcza

Zapewnienie stronie postępowania antymonopolowego prawa do obrony wymaga, aby postanowienie Prezesa UOKiK o ograniczeniu prawa wglądu do materiału dowodowego (lub odmowie ograniczenia) było zaskarżalne. Ustawodawca przewidział taką możliwość w art. 69 ust. 3 uokik. Właściwym do rozpoznania zażalenia jest SOKiK, w związku z tym postępowanie sądowe będzie się toczyć według procedury cywilnej. Ze względu na hybrydowy charakter postępowania może ono zostać także uwzględnione przez Prezesa UOKiK w drodze samokontroli.

Natomiast uokik nie odnosi się do sytuacji, w których Prezes UOKiK ogranicza prawo wglądu do akt postępowania z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, nie wydając stosownego postanowienia. W praktyce, niekiedy dochodzi do ograniczania prawa wglądu w drodze notatki służbowej podczas części postępowania i wydania postanowienia dopiero w jego późniejszej fazie. Postępowanie takie może budzić poważne wątpliwości choćby z uwagi na zasadę „równości broni” czy zachowanie prawa do obrony, ponieważ stwarza sytuację, w której faktycznie następuje ograniczenie prawa wglądu, a nie istnieje żaden środek prawny, który pozwalałby na jego kontrolę.

Wątpliwości budzi brak regulacji, która na etapie samokontroli nakazywałaby rozpoznanie sprawy przez urzędnika z nią niezwiązanego, na wzór procedury stosowanej przed Komisją Europejską. Pojawia się jednak pytanie, czy dodatkowa osoba w postępowaniu, która musi zapoznać się z aktami sprawy – często niezwykle obszernymi – nie będzie jeszcze przedłużać całego postępowania. Przeciwno temu argumentowi przemawia fakt, że i tak w ramach postępowania wewnątrz UOKiK decyzje są uzgadniane między różnymi jednostkami i taka kontrola akt postępowania przez urzędnika niezwiązanego z postępowaniem mogłaby być przeprowadzona w ramach czasu, który przepisy przewidują dla UOKiK na samokontrolę postanowienia. Ustawa przewiduje stosunkowo długi czas (zwłaszcza w zestawieniu z terminem wyznaczonym stronom

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L z 2011 r. Nr 275, s. 29.

na wniesienie zażalenia dla UOKiK) na dokonanie samokontroli. Pytanie, czy w obecnym stanie prawnym, gdy w postępowaniu zażaleniowym nie występuje urzędnik odpowiadający roli *hearing officera*, termin trzech miesięcy na rozpatrzenie zażalenia nie jest zbyt długi. W takim kontekście należy postulować jego skrócenie jako wpływającego na przewlekłość całego postępowania.

Wniesienie zażalenia na postanowienie powoduje, że zasadniczo wydanie decyzji kończącej postępowanie antymonopolowe powinno być wstrzymane do czasu jego rozpatrzenia przez SOKiK. Wynika to z obowiązku przekazania akt sprawy do sądu na podstawie art. 81 ust. 2 w zw. z art. 81 ust. 5 uokik. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy Prezes UOKiK dokona zmiany zaskarżonego aktu w toku samokontroli. Wówczas zgodnie z art. 81 ust. 3 uokik nie ma obowiązku przekazania akt.

Brak precyzyjnej regulacji procedury zażaleniowej powoduje szereg wątpliwości praktycznych. Przykładowo w komentarzach do ustawy można znaleźć rozbieżne stanowiska co do jawności postępowania przed SOKiK. J. Krüger (2016, s. 909) wskazuje, że rozpatrywanie zażalenia następuje na posiedzeniu niejawnym, ale SOKiK może wyznaczyć rozprawę. Artykuł 394 § 1 k.p.c.<sup>34</sup> nie wymienia postanowienia SOKiK rozstrzygającego zażalenie na postanowienia Prezesa UOKiK. Nie jest to również postanowienie kończące sprawę, ponieważ nie kończy całego postępowania ani nie zamyka drogi do wydania wyroku. Jednakże, można argumentować, że jest to postanowienie kończące sprawę wpadkową, jaką jest rozstrzygnięcie o ograniczeniu prawa wglądu. Taka interpretacja niewątpliwie prowadziłaby do dopuszczenia możliwości zaskarżenia postanowienia SOKiK. Jak zwraca uwagę J. Krüger (2016, s. 909) w komentarzu do art. 69 uokik, „zaskarżalność postanowienia SOKiK wydanego wskutek rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu jest jednak kwestią sporną. (...) [w] uchwale z dnia 6 sierpnia 2015 r., III SZP 3/15, OSNP 2016, nr 3, poz. 39, Sąd Najwyższy orzekł, że na postanowienie SOKiK oddalające lub uwzględniające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu w przedmiocie kosztów postępowania administracyjnego przysługuje zażalenie do sądu II instancji”. Dodatkowo, w tej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że postanowienie Prezesa UOKiK ma charakter szczególny i nie można stosować do niego art. 394 k.p.c. I w tym aspekcie, zbliżone jest do pozwu i rozpoczyna postępowanie przed sądem I instancji.

M. Bernatt i Ł. Błaszczak (2014, s. 1050) wskazują zaś, że zastosowanie znajduje tu art. 148 k.p.c., a więc zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK będzie rozpoznawane na posiedzeniu jawnym. Jest to kwestia o istotnym znaczeniu dla strony postępowania, ponieważ w przypadku rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, jej możliwość ustosunkowania się do ewentualnych wątpliwości sądu jest znacznie ograniczona. Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że jednak SOKiK przyjmuje prymat ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa przed prawem przedsiębiorców do wglądu do akt (Krüger, 2016, s. 908), a w konsekwencji przed prawem do obrony, brak jawności postępowania odwoławczego również może w konsekwencji prowadzić do niezrozumienia racji stron, zwłaszcza w przypadku objęcia statusem tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które sam Prezes UOKiK uznał za tajemnicę, bez stosownego wniosku strony.

Postanowienie SOKiK nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie ani też nie jest ujęte wśród postanowień zaskarżalnych na gruncie k.p.c., w związku z tym nie może być dalej zaskarżone do sądu apelacyjnego (Krüger, 2016, s. 909). Co więcej, jeżeli postanowienie SOKiK zapadnie na posiedzeniu jawnym, to z uwagi na art. 357 k.p.c., nie sporządza się do niego uzasadnienia (Krüger, 2016, s. 910).

<sup>34</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822); dalej: k.p.c.

Kolejnym problemem związanym z jawnością postępowania jest kwestia udziału pozostałych stron postępowania przed Prezesem UOKiK, zwłaszcza w przypadku, gdy postanowienie o ograniczeniu prawa wglądu jest adresowane do więcej niż jednej strony tego postępowania, ponieważ obejmuje informacje pochodzące od jeszcze innych podmiotów niż te, które są adresatami zażalenia. Naturalną konsekwencją powinien być udział drugiej strony w postępowaniu zażaleniowym.

Zapewnienie ochrony interesów przedsiębiorcy i zasady logiki wymagają, żeby również na etapie postępowania przez SOKiK były respektowane tajemnice przedsiębiorstwa. Służy temu art. 479<sup>33</sup> k.p.c. Przepis ten przewiduje jednak, że w drodze wyjątku sąd może ujawnić stronie postępowania sądowego informacje chronione w postępowaniu przed Prezesem, jeżeli istotnie zmieniają się okoliczności będące podstawą wydania przez Prezesa Urzędu postanowienia ograniczającego prawo wglądu do materiału dowodowego lub strona, której tajemnica przedsiębiorstwa ma być ujawniona, wyrazi na to zgodę.

Sąd może, podobnie jak Prezes UOKiK, wydać postanowienie o ograniczeniu prawa wglądu. Odmienne jednak postanowienia SOKiK nie będą mogły być zaskarżone (art. 479<sup>33</sup> § 5 k.p.c.).

Biorąc pod uwagę materię rozpatrywaną na posiedzeniu, zgodne z zasadami logiki jest przyjęcie modeli rozpatrzenia zażalenia na posiedzeniu niejawnym, z możliwością wyznaczenia rozprawy przez sąd, jeżeli istnieją kwestie wymagające wyjaśnienia. Możliwe interpretacje wskazują, że procedura ta powinna zostać doprecyzowana.

## VI. Charakter proceduralny zażalenia na postanowienie

Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa UOKiK został poddany wnikliwej analizie w artykule Ł. Błaszczaka (2015), choć akurat zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK o ograniczeniu prawa wglądu nie jest przez autora konkretnie rozpatrywane. Autor przyjmuje hybrydalny charakter tego środka i wskazuje na jego dualizm. Z jednej strony, zażalenie zbliżone jest do powództwa jako środka ochrony prawnej i jest wyjątkiem od zasady, że zażalenie stanowi środek wzruszenia orzeczenia sądowego, a więc jego cel jest inny. Jednocześnie, autor podkreśla, że „zażalenie jest zatem swoistego rodzaju powództwem, które wszczyna postępowanie przed sądem pierwszej instancji” (Błaszczak, 2015, s. 28). Dodatkowo, wskazuje, że jest to postępowanie w sprawie cywilnej, w znaczeniu formalnym (Błaszczak, 2015, s. 29). Z drugiej zaś – wskazuje, że ma ono cechy środka zaskarżenia. W konsekwencji przyjmuje jego mieszany charakter. Taka konkluzja – choć zupełnie zrozumiała na gruncie teoretycznym – nie może zostać przyjęta w praktyce. W związku z niejasnym charakterem zażalenia pojawia się szereg pytań odnośnie do samego sformułowania zażalenia, udziału pozostałych stron w postępowaniu zażaleniowym czy choćby kwestii liczby załączników do pisma itd.

Hybrydowy charakter procedury zażaleniowej i kontroli sądowej postanowień Prezesa UOKiK spowodowany jest faktem, że procedura ta nie jest uregulowana przepisami k.p.a. (art. 127 i n. k.p.a.), lecz przepisami uokik oraz przepisami działu IV A k.p.c. zatytułowanego „Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową” (przepisy art. 479<sup>28</sup> i n. k.p.c.) (Róźiewicz-Ładoń, 2011, s. 451). Zażalenie powinno spełniać warunki formalne pozwu, choć art. 187 k.p.c. o tym nie przesądza (Błaszczak, 2015, s. 29).

W przypadku zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK ograniczające prawo wglądu, przedmiotem żądania jest udzielenie ochrony prawnej poprzez uchylenie/zmianę postanowienia. Podstawą prawną zażalenia jest art. 69 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 5 uokik w zw. z art. 479<sup>32</sup> k.p.c. Z uwagi na hybrydowy charakter postępowania, można wyróżnić jego dwie fazy:

- 1) fazę administracyjną przed Prezesem UOKiK, w której:
  - w ramach samokontroli Prezes UOKiK może zmienić postanowienie, na które złożono zażalenie; zgodnie z art. 81 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 5 uokik, jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie; uchylając albo zmieniając decyzję, Prezes Urzędu stwierdza jednocześnie czy decyzja ta została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa; albo
  - Prezes Urzędu przekazuje zażalenie wraz z aktami sprawy do sądu ochrony konkurencji i konsumentów niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia odwołania;
- 2) fazę sądową – przed SOKiK, do której już bezpośrednio mają zastosowanie przepisy k.p.c. W konsekwencji, również w nawiązaniu do propozycji wprowadzenia niezależnego urzędnika, należałoby jasno sprecyzować, że zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK inicjuje nowe postępowanie pierwszoinstancyjne, a w konsekwencji zastosowanie mają przepisy k.p.c.

## VII. Wnioski

Z powyższej analizy wynika, że chociaż słusznie ustawodawca zauważył potrzebę ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, procedury, które w tym celu ustanowił, nie spełniają w pełni oczekiwanego standardu i wpływają na przedłużenie postępowania. W związku z przedstawionymi problemami warto rozważyć zmianę uokik, która obejmowałyby m.in.:

- 1) wprowadzenie instytucji niezależnego pracownika, który rozpatrywałby zażalenie na postanowienie w toku samokontroli; byłaby to osoba niezaangażowana w sprawę, która obiektywnie potrafiłaby ocenić standard ochrony; dodatkowo wyznaczenie jednego urzędnika pozwalałoby na jego specjalizację i przykładowo rozwinięcie wiedzy w tym zakresie; niewątpliwie wpłynęłoby to na jakość rozpatrywania zażaleń na postanowienia przez Prezesa UOKiK na etapie samokontroli, a w konsekwencji skrócenie czasu całego postępowania; w innym wypadku należałoby rozważyć skrócenie terminu dla Prezesa UOKiK na analizę zażalenia na etapie samokontroli;
- 2) uszczegółowienie procedury zażaleniowej na postanowienia Prezesa UOKiK; przede wszystkim dotyczy to kwestii jawności posiedzenia oraz określenia statusu w postępowaniu zażaleniowym, strony postępowania antymonopolowego innej, niż składająca zażalenie; wydaje się, że w obecnym stanie prawnym, zgodnie z przepisami k.p.c., taki podmiot powinien mieć status zainteresowanego; jasne uregulowanie pozycji takiego przedsiębiorcy rozwiązałoby wątpliwości; konieczność jednoznacznego określenia czy postępowanie przed SOKiK jest jawne, czy nie, wynika ze wskazanych wątpliwości interpretacyjnych; logika nakazywałaby, żeby ze względu na wrażliwość informacji, których dotyczy postanowienie, rozpatrywanie zażalenia następowało albo na posiedzeniu niejawnym z możliwością wnioskowania

przez stronę o przeprowadzenie rozprawy albo w postępowaniu jawnym przy drzwiach zamkniętych.

Konfrontacja prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa i zasady jawności postępowania skutkuje koniecznością ustalenia granic stosowania poszczególnych zasad. Chociaż Informacja nie jest aktem wiążącym, wartym rozważenia jest wprowadzenie przepisów, które zapewniłyby stosowanie takich samych standardów, gdy ochrona informacji poufnych realizowana jest na wniosek przedsiębiorcy i przez Prezesa UOKiK z urzędu. Wskazane przypadki sporządzania wersji jawnych dokumentów, które *de facto* nie zawierają żadnych informacji lub wydawania postanowień, które nie określają ściśle zakresu, w jakim następuje ograniczenie prawa wglądu do akt, potwierdzają ten postulat. W szczególności uokik powinna przewidywać mechanizmy obrony w przypadkach, gdy następuje faktyczne ograniczenie prawa wglądu, bez wydania odpowiedniego postanowienia, np. w drodze notatki służbowej. W uwagi na niezaskarżalność tego aktu, strona może przez większość postępowania nie mieć rzeczywistego dostępu do dokumentów, które stają się później podstawą wydania wobec niej decyzji. Dostęp zaś uzyskuje na końcowym etapie, co w przypadku długotrwałych i obszernych dowodowo postępowań może naruszać jej prawo do obrony. *De lege lata* należy natomiast zwiększyć kontrolę SOKiK nad stosowaniem odpowiedniej procedury przez Prezesa UOKiK.

## Bibliografia

- Bernatt, M. (2011). *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bernatt, M. (2014). Komentarz do art. 69. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bernatt, M. i Błaszczak, Ł. (2014). Komentarz do art. 81. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Błaszczak, Ł. (2015). Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle Kodeksu postępowania cywilnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XCVI.
- Bogdalski, P. (1997). Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne. *Monitor Prawniczy*, 6.
- Dorabalski, W. (2018). Wątpliwy sukces UOKiK w potyczkach z kartelami? Odpowiedź UOKiK. *antitrust.pl*, 8.01.2018 r. Pozyskano z: <http://www.antitrust.pl/2018/01/watpliw-y-sukces-uokik-w-potyczkach-z-kartelami-odpowiedz-uokik/> (10.01.2018).
- Krüger, J. (2016). Komentarz do art. 69. W: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Noga-Bogomilska, J. (2016). Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w polskim prawie antymonopolowym jako element zasady sprawiedliwości proceduralnej – wybrane zagadnienia. W: T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat. Pierwszy Polski Kongres Prawa Konkurencji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Materna, G. (2008). Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniach przed Prezesem UOKiK. *PPH*, 4.
- Miąsik, D. (2012). *Stosunek prawa ochrony konkurencji do prawa własności intelektualnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michalak, A. (2016). Komentarz do art. 11. W: M. Sieradzka, M. Zdyb (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Pomorska, K. i Wierzbowski, M. (2017). Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu administracyjnym. W: M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*. Warszawa: CH Beck.
- Romanowska, K. i Drażkiewicz, D. (2014). Tajemnica przedsiębiorstwa – wybrane zagadnienia. *Monitor Prawniczy*, 19.
- Róziewicz-Ładoń, K. (2011). *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*. Lex/el.
- Semeniuk, P. (2017). Wątpliwy sukces UOKiK w potyczkach z kartelami. *antitrust.pl*, 30.12.2017 r. Pozyskano z: <http://www.antitrust.pl/2017/12/watplivy-sukces-uokik-w-potyczkach-z-kartelami/> (10.01.2018 r.).
- Sołtysiński, S. i Gogulski, S. (2016). Komentarz do art. 11. W: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.