

Sygn. akt *XVII Amz 49/18*

POSTANOWIENIE

Dnia 16 października 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący – **Sędzia SO Andrzej Turliški**

Protokolant - sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 16 października 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z zażalenia **Związku (...) w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

zainteresowani:

(...) S.A. w W.

Izba Gospodarcza Transportu Lądowego w W.

Fundacja (...) w W.

Stowarzyszenie (...) w W.

o ograniczenie prawa wglądu

na skutek zażalenia Związku (...) w W. na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 26 kwietnia 2018 r. Nr (...)

postanawia:

1. oddalić zażalenie,
2. zasądzić od Związku (...) w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia zł) z tytułu zwrotu kosztów procesu,
3. zasądzić od Związku (...) w W. na rzecz (...) SA w W. kwotę 737 zł (siedemset trzydzieści siedem zł) z tytułu zwrotu kosztów procesu,
4. zasądzić od Fundacji (...) w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 (siedemset dwadzieścia zł) z tytułu zwrotu kosztów procesu.

Sędzia SO Andrzej Turliški

Sygn. akt XVII Amz 49/18

UZASADNIENIE

Prowadząc postępowanie administracyjne z wniosku powoda – (...) SA w W. o zatwierdzenie projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej dla infrastruktury kolejowej o szerokości torów 1435 mm na rozkład jazdy pociągów 2018/2019 pozwany Prezes UTK wydał na żądanie powoda w dniu 26 kwietnia 2018 r. postanowienie, w którym ograniczył zainteresowanemu Związkowi (...) w W. prawo wglądu do materiału dowodowego objętego tajemnicą przedsiębiorstwa powoda zawartego w:

1. załącznikach do Projektu cennika opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej o szerokości torów 1435 mm zarządzanej przez (...) S.A. obowiązujących od 9 grudnia 2018 r. w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej obejmującego kalkulację wysokości zastosowanych stawek cząstkowych i współczynników, zwanego dalej „Projektem cennika”, przedłożonego przy piśmie z 8 marca 2018 r, nr (...), jak poniżej:

Załącznik nr 1 – Plan kosztów i przychodów na 2019 r. oraz rachunek zysków i strat za 2017 r.

Załącznik nr 2 – Wyciąg z zakładowego planu kont i polityki rachunkowości w części dotyczącej kosztów i przychodów Spółki

Załącznik nr 3 – Kancelaria (...) – Adwokaci i Radcowie Prawni. Opinia dotycząca interpretacji przepisów dotyczących obliczania kosztu bezpośredniego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego KE 2015/909. Warszawa 2017

Załącznik nr 4 – Dane do ustalenia współczynników różnicujących w zależności od kategorii linii kolejowych i masy pociągu oraz sprawdzenia warunku „planowane przychody = koszty bezpośrednie”; - (vide płyta CD – k. 81 akt adm.)

2. w załączniku do pisma Zarządcy z 19 grudnia 2016 r. nr (...) stanowiącym „Raport końcowy z badań rynku zrealizowanych na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej” zwanym dalej „Raportem z badań rynku”. (k 192 – 390 akt adm.).

Na to postanowienie zażalił się zainteresowany (...) (powód w obecnie rozpoznawanej sprawie) zarzucając Prezesowi UTK naruszenie:

1. art. 7 Konstytucji w związku z art. 6 k.p.a., art. 10 k.p.a., 73 § 1 k.p.a. i art. 74 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez odmowę udostępnienia (...) akt postępowania mimo tego, że

i. akta nie zawierały informacji o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” oraz

ii. w sprawie nie zachodziły przesłanki do wyłączenia akt z uwagi na ważny interes państwowy, w szczególności, ponieważ przepisy art. 11 ust. 1, 18 ust. 1 oraz 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (uznk) nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia istnienia ważnego interesu państwowego przemawiającego za wyłączeniem akt postępowania w okolicznościach sprawy, jak też z uwagi na to, że zachowanie tajemnicy przedsiębiorstwa (...) nie leży w ważnym interesie państwowym;

2. art. 61 Konstytucji oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez ich błędną interpretację, zmierzającą do kreowania nieprzewidzianej przepisami kompetencji Prezesa UTK do ograniczenia (...) prawa wglądu do akt postępowania administracyjnego, co w konsekwencji stanowiło naruszenie art., 7 Konstytucji i art. 6 k.p.a.;

3. przepisów prawa materialnego, to jest art. 11 ust. 1 i ust. 4, art., 18 ust. 1 i art. 23 ust. 1 uznk, przez ich błędną interpretację, wyrażającą się w uznaniu, że:

i. udostępnienie akt (...) stanowiłoby naruszenie przepisów uznk;

ii. odpowiedzialność za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa na podstawie powołanych przepisów ponoszą organy administracji publicznej, udostępniające akta uczestnikom postępowania, w związku z czym Prezes UTK doszedł do błędnego przekonania, że odmowa udostępnienia akt postępowania (...) wbrew dyspozycji art. 73 § 1 k.p.a., była zgodna z prawem z uwagi na ważny interes państwowy;

4. art. 32 ust. 5 Dyrektywy 2012/34/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. przez jego błędną interpretację;

5. art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 4 uznk przez utajnienie Załącznika nr 4 – „Dane do ustalenia współczynników różnicujących w zależności od kategoryzacji linii kolejowych i masy pociągu oraz sprawdzenia warunku „planowane przychody = koszty bezpośrednie”, mającego kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, to jest przez uniemożliwienie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy;

6. art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 4 uznk przez utajnienie pozostałych załączników, mających kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, to jest poprzez uniemożliwienie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy;

7. art. 11 ust. 4 uznk przez uznanie, że dokumenty (...) złożone w toku postępowania, do których (...) odmówiono dostępu, zawierają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, podczas gdy przesłanki tajemnicy przedsiębiorstwa sformułowane we wskazanym przepisie nie zostały spełnione.

W oparciu o powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i zasądzenie kosztów postępowania.

Zainteresowany (...)SA i pozwany odpowiadając na zażalenie domagali się jego oddalenia i zasądzenia na ich rzecz kosztów postępowania.

Na rozprawie w dniu 16 października 2020 r. Sąd postanowił na podstawie art. 235² § 1 pkt 2 k.p.c.

1. pominąć dowody z dokumentów przedłożone przez (...) SA, za wyjątkiem dokumentu polityka bezpieczeństwa tajemnicy przedsiębiorstwa w (...) SA k. 146, jako nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy,

2. pominąć dowody z dokumentów, złożone w toku procesu przez powoda, jako nieprzydatne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd Okręgowy w Warszawie zważył, co następuje.

Wbrew stanowisku powoda w sprawie istniały podstawy prawne do wydania przez pozwanego postanowienia chroniącego tajemnicę przedsiębiorstwa zainteresowanego (...). Podstawy te zostały prawidłowo określone w zaskarżonym postanowieniu.

Pomimo braku odpowiedniej regulacji w ustawie o transporcie kolejowym normę prawną pozwalającą na skorzystanie przez przedsiębiorcę kolejowego z dobrodziejstwa ochrony jego tajemnicy da się skonstruować w oparciu o treść przepisów art. 61 Konstytucji RP, art., 11 ust. 4 uznk i art. 74 § 1 k.p.a. w związku z art. 13a ust. 1 utk.

Najbardziej ogólnym z ww. przepisów jest art. 61 Konstytucji, który w ustępie 1 stanowi zasadę, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Jednakże zasada ta doznaje ograniczenia ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa – co wynika z art. 61 ust. 3 Konstytucji. Do zakresu ww. ograniczeń wynikających z określonych ustawowo praw podmiotów gospodarczych

zaliczyć trzeba instytucję tajemnicy przedsiębiorstwa i wraz z nią ochronę przedsiębiorcy unormowane w art. 11 uznk. Jak wynika z art. 11 ust. 4 tej ustawy przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne i organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa albo ich nabycie od osoby nieuprawnionej zostało uznane w art. 11 ust. 1 uznk za czyn nieuczciwej konkurencji, jeżeli zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy.

Z tego powodu naruszenie przez pozwanego organ regulacyjny tajemnicy przedsiębiorstwa spełniające przesłanki czynu niedozwolonego określonego w ww. przepisie może być uznane za naruszenie ważnego interesu gospodarczego państwa z dwóch powodów. Po pierwsze czyn tego rodzaju godziłby niewątpliwie w reputację państwa praworządnego, a po drugie narażałby Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w art. 18 uznk.

Przedstawione wywody mają pełne zastosowanie do wykładni art. 73 § 1 i art. 74 § 1 k.p.a., które to przepisy na podstawie art., 14 ust. 4 utk mają zastosowanie w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Prezesa UTK. Mianowicie przewidziane w art. 73 § 1 k.p.a. prawo strony postępowania administracyjnego wglądu w akta sprawy zostało w art., 74 ust. 1 k.p.a. wyłączone w stosunku do akt sprawy zawierających informacje niejawnie o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne” a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Zatem skoro, jak już wywiedziono, dochowanie tajemnicy przedsiębiorstwa przez organ regulacyjny uznaje się za ważny interes państwowy, organ ten ma prawo odmówić stronie postępowania administracyjnego wglądu do materiału dowodowego objętego tajemnicą przedsiębiorstwa innej strony postępowania, a także tajemnicą przedsiębiorstwa nie biorącego udziału w postępowaniu. W świetle powyższego dla rozstrzygnięcia o zasadności złożonego zażalenia kluczowa jest ocena prawidłowości kwalifikacji przez pozwanego Prezesa UTK dokumentów zgłoszonych przez (...) SA jako zawierających nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których (...) SA podjęły niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Lektura objętych zaskarżonym postanowieniem dokumentów daje podstawy do przyjęcia, że zawarte w nich informacje mają charakter techniczny i organizacyjny oraz prezentują dla (...) SA realną wartość gospodarczą.

Załącznik nr 1 – Plan kosztów i przychodów na 2019 r. oraz rachunek zysków i strat za 2017 r. zawiera szczegółowy plan kosztów na 2019 r. według kategoryzacji istotnej dla ustalenia stawek opłat (koszty niezwiązane z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej; koszty związane z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat przejazdu pociągów, koszty udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną oraz koszty niekwalifikowane do kalkulacji stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej), w tym rozbiecia według celu ich poniesienia lub podziału na branże i wybrane elementy składowe danych branż. W ramach tego Załącznika zawarto też szczegółowy plan przychodów na 2019 r. prezentujący rodzaje działalności (...) S.A. i źródła ich pochodzenia m.in., z podstawowej działalności operacyjnej z wyszczególnieniem przychodów z poszczególnych opłat pobieranych przez (...) S.A., środków publicznych oraz pozostałej działalności operacyjnej i działalności finansowej. Rachunek zysków i strat za 2017 r. został natomiast sporządzony według niestandardowego układu w podziale na koszty niezwiązane z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz koszty związane z zapewnieniem usług minimalnego dostępu, w tym koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat przejazdu pociągów, koszty udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną oraz koszty niekwalifikowane do kalkulacji stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Wszystkie dane zaprezentowane w arkuszach zostały zawarte wraz z informacją o kontaktach księgowych, na których informacje te były lub będą zarejestrowane.

Załącznik nr 2 – Wyciąg z zakładowego planu kont i polityki rachunkowości w części dotyczącej kosztów i przychodów Spółki – Załącznik ten zawiera m.in., informacje o miejscu prowadzenia ksiąg, o sporządzaniu sprawozdań z działalności jednostki, sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, o

technikach prowadzenia ksiąg rachunkowych, zasadach dokumentacji zdarzeń gospodarczych, opisie rodzajów ksiąg rachunkowych, zasadach dokumentacji zdarzeń gospodarczych, miejscu i sposobie przechowywania danych i dokumentów. Dodatkowo w tym Załączniku został ujawniony wykaz kont zespołu czwartego i siódmego wraz z komentarzem i typowymi księgowaniami jakie na tych kontach mogą być zarejestrowane.

Załącznik nr 3 – Opinia dotycząca interpretacji przepisów dotyczących obliczania kosztu bezpośredniego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego KE 2015/909 - opinia ta dotyczy obliczania kosztu bezpośredniego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej 2015/909 w kontekście poszczególnych pozycji kosztownych zarządcy infrastruktury kolejowej oraz przyjętej przez (...) SA metody identyfikacji kosztu bezpośredniego i obliczenia jego wysokości jako różnicy między kosztami zapewnienia usług minimalnego pakietu dostępu i dostępu do infrastruktury łączącej obiekty Infrastruktury usługowej z jednej strony, a z drugiej strony kosztami niekwalifikowanymi. Opinia ta odnosi się więc do oceny szczegółowego, wypracowanego przez (...) S.A. sposobu (know – how) kwalifikacji kosztów i kalkulacji stawek z przepisami rozporządzenia 2015/909, wobec czego zawiera informacje chronione tego przedsiębiorcy.

Załącznik nr 4 – Dane do ustalenia współczynników różnicujących w zależności od kategoryzacji linii kolejowych i masy pociągu oraz sprawdzenia warunku „(...)”. Załącznik ten stanowi w istocie model kalkulacji stawek jednostkowych opracowany w arkuszu kalkulacyjnym Microsoft Excel, a model ten stanowi narzędzie informatyczne do kształtowania oferty (...) S.A. Zawiera on takie elementy jak: dane przyjęte do kalkulacji stawek jednostkowych, wyniki kalkulacji czy też sposób kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłaty manewrowej, w tym sposób wykorzystania formuł obliczeniowych, współczynniki różnicujące, strukturę pracy eksploatacyjnej czy algorytmy obliczeń.

Załącznik – Raport końcowy z badań rynku zrealizowanych na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej.

Ten Raport prezentuje przebieg, założenia, metodykę oraz wyniki badań rynku zleconych przez (...) S.A. Szkole (...) w W., które dotyczyły oceny wpływu wartości składnika opłaty podstawowej zależnej od rodzaju przewozu na przejęcie przewozów przez transport samochodowy. Na podstawie tego Raportu podjęto decyzje biznesowe i handlowe, mające wpływ na kształt oferty (...) S.A.

Zdaniem Sądu wszystkie przedstawione Załączniki stanowią know – how zainteresowanego lub jej kontrahentów, a zatem są wartością stanowiącą całość doświadczeń, wiedzy i doświadczenia własnych ekspertów i badań zleczonych firmom zewnętrznym. Z Załączników tych wynika projekt ostatecznej oferty (...) S.A. przedkładanej do zatwierdzenia Prezesowi UTK.

Z tego powodu przedmiotowe informacje są szczególnie wrażliwe z punktu widzenia działalności zainteresowanego (...) SA, gdyż odnoszą się do sposobu kształtowania polityki cenowej tego przedsiębiorcy i formułowania jego oferty handlowej.

Informacje te świadczą o prowadzonej przez zainteresowanego polityce finansowej mającej wpływ na osiągnięte przychody. Mają więc jako know – how rzeczywistą i wymierną wartość gospodarczą i handlową.

W dalszej kolejności należało zważyć, że zainteresowany podjął niezbędne działania w celu zachowania poufności przedmiotowych informacji. Pozostałe strony postępowania nie kwestionowały bowiem, że poufność ta jest chroniona w ramach polityki bezpieczeństwa (...) SA, której elementami są: fizyczne środki ochrony danych (dozór fizyczny i elektroniczny sformalizowany obieg dokumentów) oraz środki prawne (odpowiednie przepisy wewnętrzne procedury dostępowe, oświadczenia o zachowaniu poufności). Szczegółowe rozwiązania obowiązujące w (...) SA, dotyczące realizacji tej polityki znalazły się w opracowanym w tym przedsiębiorstwie dokumencie „Polityka Bezpieczeństwa Tajemnicy Przedsiębiorcy w (...) S.A. (...)” (k 146 – 153 akt sąd.). O podjęciu działań w celu zachowania poufności informacji świadczy również złożenie Prezesowi UTK odpowiedniego wniosku o ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa

i wysoki poziom elektronicznej ochrony danych zapisanych na nośniku elektronicznym znajdującym się w aktach administracyjnych (k 81).

Z przedstawionych przyczyn nie potwierdziły się pozostałe zarzuty zażalenia.

Już tylko na marginesie głównych rozważań Sąd wskazuje, że nie jest związany idącymi w przeciwnym kierunku orzeczeniami wydanymi w podobnych sprawach w innych składach orzekających i nie ma obowiązku prowadzenia polemiki z wywodami zawartymi w ich uzasadnieniach. Z tego powodu podlegały pominięciu zgłoszone przez powoda jako dowody rozstrzygnięcia zapadłe przed SOKiK w sprawach XVII Amz 90/13 i XVII Amz 118/17.

W tym stanie rzeczy Sąd działając na podstawie art. 479⁷⁵ § 1 k.p.a. w zw. z art. 479⁷⁷ k.p.c. oddalił zażalenie nie znajdując powodów od jego uwzględnienia.

O kosztach procesu Sąd orzekł stosownie do jego wyniku na podstawie art. 98 § 1 i § 3, art. 99 k.p.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U., z 2018 r., poz. 265 tekst jednolity).

Sędzia Sądu Okręgowego

Andrzej Turliński