

JAN TRZCIŃSKI

Uniwersytet Warszawski

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA
NA GRUNCIE REGULACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA
ADMINISTRACYJNEGO – UWAGI ‘DE LEGE LATA’
I ‘DE LEGE FERENDA’

1. WSTĘP

Od początku występowania wymiany gospodarczej informacje handlowe lub produkcyjne mające wartość gospodarczą stanowiły o sile przedsiębiorcy i jego pozycji na rynku. Informacje te niejednokrotnie decydowały o sukcesie przedsiębiorców i dlatego też były przez nich samych chronione¹. Historii znane są przypadki obejmowania już tajemnicą technologii wyrobów porcelanowych w Chinach, jak również sposobu dokonywania obróbki i stopu złota w starożytnej Grecji. Za Beatą Giesen stwierdzić można wręcz, że tajemnica (przedsiębiorstwa) od zawsze była elementem życia gospodarczego, zaś od jej utrzymania zależały nierzadko losy całego państwa czy rodu².

Obecnie informacja i wiedza specjalistyczna mają jeszcze większą wartość. Informacja we współczesnym obrocie gospodarczym stanowi

¹ K. ROMANOWSKA, D. DRAŹKIEWICZ-WENZEL, *Tajemnica przedsiębiorstwa – wybrane zagadnienia*, «Monitor Prawniczy» 19/2014, s. 1048.

² B. GIESEN, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie art. 11 ZNKU*, «Studia Prawa Prywatnego» 2/2013, s. 5.

o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorców, która warunkuje ich byt na rynku. Tym samym informacja (będąca elementem tajemnicy przedsiębiorstwa) ma wymierną wartość ekonomiczną, a jej ochrona stanowi o ochronie interesu gospodarczo-ekonomicznego danego podmiotu³. Jedynie dla przykładu można wskazać, że szacowana wartość uzyskanych z naruszeniem prawa informacji w 2016 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki wynosiła około 1-3% PKB USA⁴.

Nie zaskakuje więc objęcie tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) ochroną przez prawodawcę polskiego, jak i unijnego. Należyta ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi nie tylko o sile pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jest także jednym z podstawowych motorów rozwoju gospodarczego całej Unii Europejskiej⁵. Na gruncie prawa międzynarodowego tajemnicę przedsiębiorcy chronią dziś porozumienie TRIPS⁶ oraz dyrektywa 2016/943⁷. W systemie prawa polskiego tajemnica przedsiębiorstwa chroniona jest zarówno w wymiarze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Podstawowe czy wręcz konstrukcyjne dla całego systemu ochrony znaczenie ma oczywiście art. 11 u.z.n.k.⁸. Ponadto, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa upatrywać można także

³ E. KISIEL, D. KONICZ, M.T. ORDYSIŃSKA, *Tajemnica przedsiębiorstwa. Recepcja zmian legislacyjnych w orzecznictwie KIO*, «Zamówienia Publiczne. Doradca» 5/2018, s. 25.

⁴ M. GAWROŃSKI, *Definicja pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa” na gruncie polskiego porządku prawnego – zarys problematyki*, «Monitor Prawniczy» 22/2022, s. 1099.

⁵ S. HOC, *Nowe prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa*, «Przegląd Prawa Publicznego» 1/2019, s. 95.

⁶ Umowa międzynarodowa wielostronna z 15 kwietnia 1994 r. w sprawie porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Dz. Urz. UE L 336 z 1994 r. ze zm.).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz. Urz. UE L 157 z 2016 r.).

⁸ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

w art. 72¹ k.c.⁹, który statuuje samoistny obowiązek stron negocjacji do nieujawniania i niewykorzystywania informacji uzyskanych od drugiej strony z zastrzeżeniem poufności¹⁰.

Jak wskazano, również polskie prawo proceduralne wprowadza regulacje chroniące tajemnicę przedsiębiorstwa przed nieuprawnionym ujawnieniem. Zgodnie z art. 153 § 1 k.p.c. bezwzględnie obligatoryjne jest przeprowadzenie na żądanie strony posiedzenia przy zamkniętych drzwiach, jeżeli przemawia za tym ryzyko ujawnienia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. W trakcie procesu karnego sąd może na podstawie art. 360 § 1 pkt 4 k.p.k.¹¹ wyłączyć jawność rozprawy, jeżeli mogłaby ona naruszyć ważny interes prywatny (który bezspornie przejawia się w dochowaniu tajemnicy przedsiębiorstwa). Podobnie, na podstawie art. 96 § 2 p.p.s.a.¹² strona może złożyć wniosek o przeprowadzenie rozprawy za zamkniętymi drzwiami, jeżeli przemawia za tym jej ważny interes prywatny¹³. Niezrozumiałe jest dlaczego, mimo tak szerokiej i kompleksowej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w polskim prawie, ustawodawca do dziś nie zdecydował się uregulować tej kwestii w kodeksie postępowania administracyjnego¹⁴. W związku z tym aktualne pozostaje pytanie zadane przez Elżbietę Maj, w jaki sposób i w jakim wymiarze tajemnica przedsiębiorstwa doznaje normatywnego potwierdzenia w procedurze administracyjnej podczas konkretyzacji interesu prawnego obywatela przez organy władzy publicznej¹⁵.

Niniejszy artykuł stanowi próbę podsumowania sposobu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania ogólnoadministracyjnego

⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

¹⁰ B. GIESEN, *Ochrona tajemnicy...*, s. 5.

¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.).

¹² Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.).

¹³ K. ROMANOWSKA, D. DRAŹKIEWICZ-WENZEL, *op. cit.*, s. 1050.

¹⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

¹⁵ E. MAJ, *Tajemnica w postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawno-Ekonomiczny» 3/2018, s. 22.

w świetle wypowiedzi doktryny oraz judykatury, a także przedstawienia postulatów *de lege ferenda*.

2. DEFINICJA I ZAKRES POJĘCIA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA

Przed rozważeniem instrumentów (potencjalnej) ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego konieczne jest określenie jej przedmiotu. Kodeks, oczywiście, nie zawiera własnej definicji tego pojęcia. Co więcej, w kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa nawet nie pada. Dlatego konieczne staje się dokonanie kompleksowego spojrzenia na polski system prawa.

Najbardziej powszechna i szczegółowa definicja tajemnicy przedsiębiorstwa znajduje się w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jak wskazuje Kamilla Pomorska, ma ona obecnie charakter interdyscyplinarny, ponieważ inne ustawy albo bezpośrednio się do niej odwołują (np. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów), albo chociaż się nią posiłkują. Również orzecznictwo ukształtowane na gruncie art. 11 u.z.n.k. jest powszechnie przywoływane w innych postępowaniach¹⁶. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny, legalna definicja tajemnicy przedsiębiorstwa zawarta w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest „wspólna dla całego systemu prawa”¹⁷.

Jednak, zdaniem autora, definicja tajemnicy przedsiębiorstwa w polskim porządku prawnym nie może być odtwarzana wyłącznie na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jak słusznie wskazał Mateusz Gawroński, poszczególne jej elementy składowe wynikają również z wykładni poprzedniej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

¹⁶ K. POMORSKA, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Wrocławiu» 1/2014, s. 126.

¹⁷ Wyrok NSA z 6 marca 2019 r., II GSK 380/17, «Lex» nr 2648409.

z 1926 r.¹⁸ czy również z porozumienia TRIPS¹⁹. Ponadto, nie bez znaczenia jest fakt, że powyższe akty należą do sfery prywatnoprawnej. W zakresie prawa publicznego podstawowe znaczenie dla ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa ma ustawa o dostępie do informacji publicznej²⁰. Zastrzec należy jednak, że art. 5 ust. 2 wskazanej ustawy posługuje się pojęciem „tajemnica przedsiębiorcy”, a nie „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Rozważania rozpocząć należy więc od ustalenia, czy pojęcia użyte w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej mają tożsamy czy też odmienny zakres, co pozwoli na następcze ustalenie definicji i zakresu ochrony tajemnicy na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. Z powodu ograniczonego zakresu niniejszego artykułu autor nie uwzględni w swoich rozważaniach definicji tajemnicy przedsiębiorstwa ukształtowanej w prawie międzynarodowym.

2.1. TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA A TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORCY

Jak już wspomniano, polski ustawodawca posługuje się zarówno pojęciem tajemnicy przedsiębiorstwa (ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji), jak i pojęciem tajemnicy przedsiębiorcy (ustawa o dostępie do informacji publicznej). Doktryna i judykatura wielokrotnie wypowiadały się na temat znaczenia prawnego wskazanej rozbieżności, wskutek czego można mówić o ukształtowaniu się dwóch odmiennych nurtów w tym zakresie. Zgodnie z pierwszym oba pojęcia mają zbliżone, lecz jednak odmienne znaczenie. Tomasz Cygan wskazuje, że zgodnie z art. 43¹k.c. przedsiębiorcą jest podmiot prowadzący we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową, zaś przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników materialnych i niematerialnych służących prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 55¹k.c.). Dlatego też, zdaniem Cygana, tajemnica przedsiębiorstwa zawiera się w mającej

¹⁸ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 1930 r. Nr 56, poz. 467 ze zm.).

¹⁹ M. GAWROŃSKI, *op. cit.*, s. 1099.

²⁰ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

szerszy zakres tajemnicy przedsiębiorcy²¹. Małgorzata Jaśkowska uważa zaś, że tajemnicę przedsiębiorcy stanowią „informacje znane jedynie określonemu kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności”. Zgodnie ze wskazaną definicją, z punktu widzenia tajemnicy przedsiębiorcy irrelevantna jest przesłanka do gospodarczej wartości informacji, wymagana na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²². Na tej samej podstawie Ewa Nowińska wskazuje, że pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy przedsiębiorcy są jedynie zbliżone, acz nie tożsame²³.

Odnosząc się do orzecznictwa, przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2013 r., w którym sąd stwierdził, że „tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonemu kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa)”²⁴. Powyższa wykładnia potwierdzona została przez NSA w wyroku z 10 lutego 2017 r. Zdaniem NSA konieczność przyjęcia odmiennego zakresu obydwu tajemnic wynika z faktu użycia przez ustawodawcę pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy wyłącznie w unormowaniach ustawy o dostępie do informacji publicznej i w kontekście przesłanek ograniczenia prawa

²¹ T. CYGAN, *Tajemnica przedsiębiorstwa – przegląd orzecznictwa za lata 2012-2015*, «Zamówienia Publiczne. Doradca» 11/2018, s. 12.

²² M. JAŚKOWSKA, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 1/2014, s. 22.

²³ E. NOWIŃSKA, *Art. 11, [w:] Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. K. SZCZEPANOWSKA-KOZŁOWSKA, E. NOWIŃSKA, Warszawa 2022, «Lex», nb 4.

²⁴ Wyrok NSA z 5 lipca 2013 r., I OSK 511/13, «Lex» nr 1368966; zob. też wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2015 r., II SA/Wa 2268/14, «Lex» nr 1724074.

do informacji publicznej²⁵. Zdaniem Olgi Karczewskiej i Katarzyny Tomiło-Nawrockiej orzeczenie to podkreśla „wyjątkowość regulacji pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy”²⁶.

Odmienny pogląd wyrazili Stanisław Sołtyński i Szymon Gogulski, których zdaniem tajemnica przedsiębiorcy i tajemnica przedsiębiorstwa stanowią dokładnie to samo pojęcie. Przyczyn rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazani autorzy upatrują w nieporozumieniu i wyłącznie językowej wykładni obydwu pojęć, co uwyppukla brak jakichkolwiek orzeczniczych przykładów informacji mieszczących się w zakresie tajemnicy przedsiębiorcy, a nie stanowiących tajemnicy przedsiębiorstwa²⁷. Również autor niniejszego artykułu zgadza się z drugim ze wskazanych poglądów. Po pierwsze, niewłaściwe jest upatrywanie odmienności obydwu pojęć w braku konieczności wykazania wartości gospodarczej informacji objętej ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. Jak słusznie zauważył Tomasz Cygan, przedsiębiorca to osoba fizyczna lub („ustawowa”) osoba prawna prowadząca działalność gospodarczą lub zawodową we własnym imieniu (art. 43¹ k.c.). Zatem pojęcie wartości gospodarczej jest na gruncie polskiego porządku prawnego nierozzerwalnie związane z pojęciem przedsiębiorcy. Nie sposób więc sobie wyobrazić informacje dotyczące działalności przedsiębiorcy, które nie miałyby dla niego wartości gospodarczej. Co więcej, nawet przyjmując, że taka informacja mogłaby istnieć, to nie powinna ona podlegać ochronie ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Wraz bowiem z ujawnieniem takiej informacji nie dochodziłoby do uszczerbku majątkowego (rzeczywistego bądź potencjalnego) na jego majątku. Ponadto, na słuszność utożsamiania pojęć tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy przedsiębiorcy wskazuje również brak jakiegokolwiek definicji tajemnicy przedsiębiorcy w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Przyjmując racjonalność ustawodawcy, gdyby chciał on rozróżnić

²⁵ Wyrok NSA z 10 lutego 2017 r., I OSK 2314/15, «Lex» nr 2231363.

²⁶ O. KARCZEWSKA, K. TOMIŁO-NAWROCKA, *Informacja publiczna stanowiąca tajemnicę prawnie chronioną*, «Samorząd Terytorialny» 12/2019, s. 80.

²⁷ S. SOŁTYSIŃSKI, S. GOGULSKI, *Art. 11, [w:] Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. SZWAJA, Warszawa 2019, «Legalis», nb 13.

obydwa pojęcia, zawarłby choć szczątkową definicję w ustawie, wskazującą kierunek przedmiotowego rozróżnienia.

Jednocześnie na tożsamość obydwu pojęć wskazywał także projekt ustawy o jawności życia publicznego, który zastępował pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy pojęciem tajemnicy przedsiębiorstwa²⁸. Fakt, że ustawa nie weszła w życie (ze względów politycznych), jest w tym przypadku irrelevantny. Tym samym, zdaniem autora, na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego powinno dochodzić do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, której trzon definicyjny zawarty jest w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

2.2. ZAKRES TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA

Jak już wskazano we wstępie, autor jest świadom, że pojęcie „tajemnica przedsiębiorstwa” delimitowane powinno być z uwzględnieniem wielu aktów prawnych. Jednak prawdziwe jest twierdzenie, że w polskim porządku prawnym podstawowe znaczenie w tym zakresie ma ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, dlatego też poniższe rozważania ograniczać się będą wyłącznie do definicji zawartej w tej ustawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje mające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Informacje techniczne stanowią wszelkie informacje dotyczące wiedzy, umiejętności i narzędzi, jakie są konieczne do realizowania konkretnej działalności gospodarczej, zaś informacje technologiczne to informacje dotyczące metod prowadzenia procesu produkcyjnego, przetwórczego czy wytwórczego, obejmujące wszelką wiedzę związaną z tym procesem²⁹. Zgodzić należy się z M. Gawrońskim, że takie roz-

²⁸ O. KARCZEWSKA, K. TOMIŁO-NAWROCKA, *op. cit.*, s. 81.

²⁹ P. ZATYKA, *Co to jest tajemnica przedsiębiorstwa*, «Zamówienia Publiczne. Doradca» 5/2018, s. 7.

różnienie ma charakter sztuczny i zarazem niepotrzebny, ponieważ informacje technologiczne zawsze stanowić będą podtyp informacji technicznych³⁰. Jak wskazał Sąd Najwyższy, informacja handlowa (organizacyjna) obejmuje całokształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, które nie są związane bezpośrednio z cyklem produkcyjnym³¹.

W doktrynie zgodnie wyróżnia się następujące przesłanki uzależniające zakwalifikowanie informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa: (i) posiadanie wartości gospodarczej przez daną informację; (ii) poufność informacji; (iii) podjęcie określonych działań ochronnych³².

Kluczową rolę dla regulacji tajemnicy przedsiębiorstwa pełni przesłanka posiadania wartości gospodarczej przez informację. To dzięki tej przesłance dochodzi do oceny zasadności objęcia ochroną wymienionych oraz niewymienionych w art. 11 ust. 2 u.z.n.k. informacji. Jednakże ustawa nie definiuje pojęcia wartości gospodarczej ani nie określa sposobu na ustalenie tej wartości³³. Przemysław Szustakiewicz podnosi, że o wartości gospodarczej danej informacji przesądza fakt, że dotyczy ona działalności konkretnego przedsiębiorcy, a jej wykorzystywanie przez przedsiębiorcę umożliwia uzyskanie przewagi na rynku³⁴. Ewa Nowińska wskazuje zaś, że informacja posiada wartość gospodarczą, gdy w większym lub mniejszym stopniu wpływa na rynkową wartość danego przedsiębiorstwa³⁵. Podkreślić należy, że art. 11 ust. 2 u.z.n.k. nie pozwala na przyjęcie jednolitej miary wartości danej informacji³⁶. Tym samym właściwe jest również przyjęcie, że wskazany artykuł nie stawia wymogu minimalnej wartości, od której zależy objęcie jej ochroną

³⁰ M. GAWROŃSKI, *op. cit.*, s. 1103.

³¹ Wyrok SN z 3 października 2000 r., I CKN 304/00, «OSNC» 4/2001, poz. 59.

³² E. NOWIŃSKA, *op. cit.*, s. 247; S. SOŁTYSIŃSKI, S. GOGULSKI, *op. cit.*, nb 7.

³³ E. NOWIŃSKA, *op. cit.*, s. 251.

³⁴ P. SZUSTAKIEWICZ, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015-2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2019, s. 14.

³⁵ E. NOWIŃSKA, *op. cit.*, s. 251; zob. też S. SOŁTYSIŃSKI, S. GOGULSKI, *op. cit.*, nb 9.

³⁶ S. SOŁTYSIŃSKI, S. GOGULSKI, *op. cit.*, nb 9.

(ważne jest jedynie, aby taka wartość występowała)³⁷. Wskazany pogląd potwierdził NSA w wyroku z 17 sierpnia 2017 r., stwierdzając, że wartość gospodarcza informacji nie musi być znacząca, a zarazem może być ona aktualna lub potencjalna³⁸. Wartość gospodarcza informacji przejawiać się może zarówno w zwiększeniu aktywów przedsiębiorcy, jak i w zmniejszeniu jego pasywów, tj. w zaoszczędzeniu określonych środków przez przedsiębiorcę dzięki posiadanej informacji³⁹. Ponadto, istotne jest jedynie, żeby informacja posiadała wartość gospodarczą dla przedsiębiorcy, którego tajemnicę stanowi. Na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji nie jest wymagane, aby taka informacja nadawała się do wykorzystania przez innych przedsiębiorców⁴⁰. Niezależnie od tego, wartość gospodarcza informacji musi być oceniana w sposób obiektywny⁴¹. Subiektywne przekonanie przedsiębiorcy lub innego podmiotu dysponującego o wartości gospodarczej informacji nie jest wystarczające do uznania, że taka wartość rzeczywiście występuje⁴². Odmienna interpretacja mogłaby doprowadzić do udzielania ochrony informacjom, które w rzeczywistości nie podnoszą konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstwa⁴³. Na marginesie wskazać należy, że w doktrynie postulowano także szersze ujęcie pojęcia wartości gospodarczej. Zgodnie ze stanowiskiem B. Giesen za informację posiadającą wartość

³⁷ P. ZATYKA, *op. cit.*, s. 8; zob. też P. KORYCIŃSKA-RZĄDCA, *Ochrona tajemnic strony postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2020, s. 131-132.

³⁸ Wyrok NSA z 17 sierpnia 2017 r., II GSK 3485/15, «Lex» nr 2364581.

³⁹ M. GAWROŃSKI, *op. cit.*, s. 1103; zob. też wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 2406/13, «Lex» nr 1465528; A. MICHALAK, *Art. 11, [w:] Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. SIERADZKA, M. ZDYB, Warszawa 2016, «Lex», nb 12.

⁴⁰ J. AFFRE, M. KOZAK, A. WAWRUCH, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK*, «Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny» 7/2018, s. 64.

⁴¹ E. NOWIŃSKA, *op. cit.*, s. 251.

⁴² A. MICHALAK, *op. cit.*, nb 12; W. BROŻEK, *Tajemnica przedsiębiorstwa w ustawach o finansach publicznych i niektórych innych ustawach*, [w:] *Tajemnica prawnie chroniona w prawie materialnym i procesowym*, red. K. FLAGA-GIERUSZYŃSKA, V. NEKROŠIUS, Warszawa 2022, pkt 2, «Legalis».

⁴³ P. KORYCIŃSKA-RZĄDCA, *op. cit.*, s. 132.

gospodarczą uznać należy także te informacje, „które same w sobie nie przedstawiają żadnej wartości majątkowej, a mimo to ich ujawnienie może mieć wpływ na stosunki konkurencji. Z punktu widzenia przedsiębiorcy istotny może być bowiem sam fakt utrzymania określonych informacji w tajemnicy”⁴⁴.

Zgodzić należy się z WSA w Warszawie, że wspólnym mianownikiem dla całej definicji z art. 11 ust. 2 u.z.n.k. jest poufność informacji. Informacja stanowić będzie bowiem tajemnicę przedsiębiorstwa jedynie, jeśli nie jest ona powszechnie znana oraz jeśli przedsiębiorca podejmuje działania mające przeciwdziałać jej ujawnieniu⁴⁵. Podkreślenia wymaga, że informacja nie traci swojego „tajnego charakteru” w przypadku, gdy wie o niej grupa osób nieuprawnionych, lecz zobowiązanych do nieujawniania i niekorzystania z chronionej informacji (przede wszystkim będą to pracownicy przedsiębiorcy)⁴⁶. Równocześnie wskazać należy, że informacja nie jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa, gdy zainteresowany może pozyskać o niej wiedzę w zwykłej i dozwolonej drodze⁴⁷. Obok tego istotne jest, aby przedsiębiorca poddał daną informację tzw. zabiegom utrzymania poufności⁴⁸. Takie zabiegi mogą być podjęte w dwóch sferach, albo jako zabezpieczenia fizyczne (np. zahasłowanie nośników danych), albo jako zabezpieczenia prawne (np. zawarcie umów *non-disclosure*). Ważne jest, aby wszelkie tego typu środki podejmowane były permanentnie. W przeciwnym razie rezygnacja lub zaniechanie stosowania danych środków (wynikające z ich tymczasowości)

⁴⁴ B. GIESEN, *Wykorzystanie osiągnięć rynkowych przedsiębiorcy jako postać czynu nieuczciwej konkurencji*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo konkurencji*, XV, red. M. KĘPIŃSKI, Warszawa 2014, s. 287, «Legalis».

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2015 r., VI SA/Wa 1741/15, «Lex» nr 1941246.

⁴⁶ P. BOGDALSKI, *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, «Monitor Prawniczy» 6/1997, s. 1.

⁴⁷ M. BŁACHUCKI, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 258.

⁴⁸ T. DŁUGOSZ, *Tajemnica przedsiębiorstwa – model ochrony tajemnic przedsiębiorców przez państwo*, [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. A. WALASZEK-PYZIOŁ, Warszawa 2018, s. 234, «Legalis».

prowadziłyby do dorozumianego „zrzeczenia się” przez przedsiębiorcę ochrony wynikającej z objęcia informacji tajemnicą⁴⁹.

3. OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA NA GRUNCIE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jak wspomniano powyżej, kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje żadnych instrumentów mających zapobiec nieuprawnionemu ujawnieniu tajemnicy przedsiębiorstwa. Tym samym zasadnicza staje się odpowiedź na pytanie, czy taka ochrona na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jest dopuszczalna. Przede wszystkim należy zauważyć, że tajemnica przedsiębiorstwa jest chroniona w systemie prawa administracyjnego przez ustawy szczególne. Najpełniejszą regulację w tym zakresie wprowadza ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁰, która przejawia się przede wszystkim w ograniczeniu na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu, prawa wglądu do materiału dowodowego⁵¹. Obok ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odpowiednie regulacje zawiera także ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie⁵², która uzależnia ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa od spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, informacja objęta ochroną musi pochodzić od podmiotu wnoszącego o jej utajnienie, a po drugie, musi posiadać wartość handlową⁵³. Również ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje ograniczenie

⁴⁹ M. GAWROŃSKI, *op. cit.*, s. 1103-1104.

⁵⁰ K. POMORSKA, *op. cit.*, s. 127.

⁵¹ J. AFFRE, M. KOZAK, A. WAWRUCH, *op. cit.*, s. 66.

⁵² Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.).

⁵³ K. GRUSZECKI, *Art. 16, [w:] Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2023, «Lex», nb 8.

prawa do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy⁵⁴ (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

Należy więc za K. Pomorską zauważyć, że wykładnia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie może prowadzić do absurda i niedopuszczalnej sytuacji, w której przedsiębiorca liczyć może na ochronę swojej tajemnicy przed niektórymi z organów administracji, jednocześnie będąc narażonym na jej ujawnienie w postępowaniach przed innymi organami. Taka sytuacja w sposób jednoznaczny naruszałaby konstytucyjną zasadę państwa prawa⁵⁵. Równocześnie, jak wskazuje WSA w Warszawie, taka sytuacja naruszałaby art. 32 Konstytucji RP⁵⁶, czyli fundamentalną dla demokratycznego porządku prawnego zasadę równości⁵⁷. Tym samym należy dojść do konkluzji, że tajemnica przedsiębiorstwa musi podlegać ochronie również na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak należy również odpowiedzieć sobie na pytanie, gdzie konkretnie leży źródło takiej ochrony.

Jeszcze w okresie obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁸ Grzegorz Łaszczycza wskazywał, że tajemnica przedsiębiorstwa chroniona jest w postępowaniu ogólnoadministracyjnym na podstawie art. 55 ust. 3 u.s.d.g. Zgodnie z treścią tego przepisu informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, którym nadano klauzulę poufności, nie mogą być udostępniane innym uczestnikom postępowania bez zgody przedsiębiorcy przekazującego informację. Przepis wprowadzał więc jednoznaczną możliwość wyłączenia jawności akt postępowania zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa⁵⁹. Jednakże

⁵⁴ W zakresie zależności pomiędzy pojęciami „tajemnica przedsiębiorcy” i „tajemnica przedsiębiorstwa” zob. poprzedni punkt.

⁵⁵ K. POMORSKA, *op. cit.*, s. 136.

⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 z 1997 r., poz. 483 ze zm. i sprost.).

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2015 r., VI SA/Wa 1741/15.

⁵⁸ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.); obecnie zastąpiona przez ustawę – Prawo przedsiębiorców.

⁵⁹ G. ŁASZCZYCHA, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 195-196.

wraz z wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców⁶⁰ ustawa o swobodzie działalności gospodarczej utraciła moc obowiązującą. Prawo przedsiębiorców nie zawiera zaś przepisu odpowiadającego art. 55 ust. 3 u.s.d.g., dlatego też źródeł ochrony tajemnicy przedsiębiorcy na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego poszukiwać należy gdzie indziej.

Takim źródłem może być art. 74 k.p.a., zgodnie z którym prawo wglądu do akt sprawy strony może zostać ograniczone ze względu na klauzulę tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, a także ze względu na ważny interes państwowy. Prawo dostępu do akt sprawy stanowi jedno z podstawowych praw strony, mających kluczowe znaczenie dla zagwarantowania uczciwości i sprawiedliwości proceduralnej⁶¹. Regulacja art. 74 k.p.a. ma więc charakter wyjątkowy⁶². Podstawy wskazane w tym przepisie są zatem wyczerpujące, a zarazem kodeks nie daje innych podstaw ograniczenia dostępu do akt sprawy⁶³. Należy więc rozstrzygnąć, czy ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa mieści się w pojęciu „ważny interes państwowy”.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma wyrok WSA w Warszawie⁶⁴ wydany w sprawie dotyczącej udostępnienia akt sprawy w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: UTK). Jak wskazał WSA, przepisy art. 61 Konstytucji RP w powiązaniu z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. oraz art. 74 k.p.a. „dają organowi uzasadnioną podstawę faktyczną i prawną do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa”. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji doznaje ograniczenia ze względu na określone w ustawach

⁶⁰ Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

⁶¹ M. BŁACHUCKI, *Dostęp do akt spraw w szczególnych postępowaniach administracyjnych a ustawa o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie administracyjne*, VII, red. Cz. MARTYSZ, Warszawa 2015, s. 89, «Legalis». Zob. też M. BŁACHUCKI, *System postępowania...*, s. 247.

⁶² J. MALANOWSKI, *Art. 74*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2023, «Legalis», nb 2.

⁶³ M. BŁACHUCKI, *Dostęp do akt...*, s. 92.

⁶⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2015 r., VI SA/Wa 1741/15, «Lex» nr 1941246.

ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych. Takim właśnie przepisem, wprowadzającym ochronę wolności i praw przedsiębiorców, jest art. 11 ust. 4 u.z.n.k., który wprowadza ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa przed jej nieuprawnionym wykorzystaniem lub ujawnieniem. Jak zauważył WSA, ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, przewidując odpowiedzialność za naruszenie prawa do tajemnicy przedsiębiorstwa, w żadnym miejscu nie wyłączyła od niej organów administracji publicznej. Tym samym zasadne jest uznanie, że ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa (w odniesieniu do konkretnego przedsiębiorcy i konkretnego postępowania) stanowi „ważny interes państwowy” w rozumieniu art. 74 k.p.a. Bowiem z udzieleniem ochrony dochodzi nie tylko do zagwarantowania skuteczności zasady wynikającej z art. 61 Konstytucji RP, lecz także do pogłębienia i umocnienia zasady zaufania obywateli do państwa.

Do podobnych wniosków doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 marca 2019 r.⁶⁵, stwierdzając, że „nakaz ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa mieści się w pojęciu ważnego interesu państwowego, choć oczywiście wymaga on konkretyzacji w ramach danej sprawy administracyjnej”. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał ponadto, że zgodnie z art. 6 k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP organy administracji publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Ponieważ zaś istnieje norma prawna nakazująca ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu administracyjnym (tj. art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. w zw. z art. 74 k.p.a.), to nieudzielenie takiej ochrony byłoby sprzeczne z zasadą praworządności. O słuszności ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu ogólnoadministracyjnym NSA orzekł także w wyroku z 31 stycznia 2017 r.⁶⁶ Tym razem NSA wskazał, że „dostęp do informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, a posiadających wartość gospodarczą w toku postępowania administracyjnego, gdy nie są one należycie chronione, niewątpliwie narusza standardy uczciwej konkurencji. Z kolei ochrona uczciwych warunków konkurowania na wolnym rynku leży w interesie państwa”.

⁶⁵ Wyrok NSA z 6 marca 2019 r., II GSK 380/17, «Lex» nr 2648409.

⁶⁶ Wyrok NSA z 31 stycznia 2017 r., II GSK 967/16, «Lex» nr 2291594.

Ponadto, NSA zgodził się z Prezesem UTK, że ochrona warunków konkurowania na wolnym rynku wynika z zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a więc z podstawowych zasad konstytucyjnych. Powyższe stanowisko orzecznictwa administracyjnego zostało potwierdzone przez doktrynę. Kamilla Pomorska wskazuje, że konkurencja stanowi wartość podlegającą ochronie w ramach pojęcia interesu państwowego, a co za tym idzie, ochronie podlega również tajemnica przedsiębiorstwa jako element mogący wpływać na przewagę konkurencyjną na wolnym rynku. Pomorska przywołuje, obok wyżej wskazanych przepisów, art. 76 Konstytucji RP, którego pośrednim celem jest ochrona konkurencji, ponieważ „ultymatywnym celem ochrony konkurencji jest ochrona konsumentów”⁶⁷. Również Janusz Malanowski⁶⁸ oraz Barbara Adamiak⁶⁹ wskazują na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu ogólnoadministracyjnym. Pierwszy z nich wprost twierdzi, że tajemnica przedsiębiorstwa podlega ochronie bezpośrednio na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Adamiak zaś jedynie akcentuje, że na podstawie art. 74 k.p.a. ochronie podlegają tajemnice prawnie chronione (do których zaś bezsprzecznie należy tajemnica przedsiębiorstwa).

Niezwykle ciekawą koncepcję w zakresie omawianego zagadnienia przedstawił Jan Olszanowski. Stwierdził on, że do działalności administracji odnieść należy w pełnym zakresie zasadę ochrony dóbr osobistych i prawa do prywatności, które odnoszą się nie tylko do postępowań, których stronami są osoby fizyczne, lecz dotyczą także („ustawowych”) osób prawnych. Tym samym, zdaniem Olszanowskiego, wszelkie organy władzy publicznej, w tym organy administracji publicznej, związane są nakazem ochrony dóbr osobistych. Olszanowski wskazuje jednocześnie, że w zakresie chronionych dóbr osobistych zawierać się może między innymi tajemnica przedsiębiorstwa⁷⁰. Jest to z pewnością jedna z cie-

⁶⁷ K. POMORSKA, *op. cit.*, s. 132.

⁶⁸ J. MALANOWSKI, *op. cit.*, nb 4.

⁶⁹ B. ADAMIAK, *Art. 74, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2022, «Legalis», nb 8.

⁷⁰ J. OLSZANOWSKI, *Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego procesowego, II.2, Zasady ogólne postępowania*

kawszych koncepcji, jeśli chodzi o kwestię ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu ogólnoadministracyjnym.

Biorąc pod uwagę powyżej wskazane poglądy orzecznictwa i doktryny, nie powinno podlegać wątpliwości, że tajemnica przedsiębiorstwa znajduje swoją ochronę w toku postępowania administracyjnego. Równocześnie należy zaznaczyć, że wyłączenie jawności akt sprawy wobec strony ze względu na ważny interes państwowy objęte jest zakresem luzu decyzyjnego przysługującego organowi administracji w ramach interpretacji pojęć nieostrych⁷¹. To organ administracji jest bowiem uprawniony do ustalenia, które akta lub ich części powinny podlegać wyłączeniu jawności⁷².

Wskazać należy, że art. 74 k.p.a. nie jest jedynym przepisem statuującym ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa. Zdaniem autora niniejszego artykułu tajemnica przedsiębiorstwa chroniona powinna być również na podstawie art. 31 oraz art. 83 k.p.a. Zgodnie z art. 31 k.p.a. organizacja społeczna może wystąpić w sprawie dotyczącej innej osoby z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. Warunkiem jest, aby żądanie organizacji uzasadnione było jej celami statutowymi oraz aby przemawiał za tym interes społeczny. Jak wskazał Marek Szubiakowski⁷³, w przypadku żądania organizacji dopuszczenia do udziału w sprawie należy wziąć pod uwagę,

administracyjnego, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, W. PIĄTEK, J.P. TARNO, Warszawa 2018, s. 560, «Lex».

⁷¹ M. ŚLIWA-WAJDA, *Udostępnianie akt*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, red. M. WIERZBOWSKI, R. STANKIEWICZ, Warszawa 2022, s. 152; A. MATAN, *Art. 74*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, I, *Komentarz do art. 1-103*, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, Warszawa 2010, nb 4, «Lex».

⁷² J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Dostęp do akt spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym a ustawa o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie administracyjne*, VII, red. Cz. MARTYSZ, Warszawa 2015, s. 23, «Legalis».

⁷³ Szubiakowski odnosił się co prawda do regulacji ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi, jednakże jego uwagi mogą zostać, bez uszczerbku dla jakości rozważań, odniesione również do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego.

czy realizacja interesu publicznego nie koliduje ze skutkami ujawniania osobom wchodzącym w skład organów organizacji społecznej informacji wrażliwych dotyczących strony (np. tajemnicy przedsiębiorstwa). W przypadku takiej kolizji cel publiczny staje się jedynie pretekstem, a nie powodem wniosku organizacji o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu⁷⁴. Dlatego też jedną z przesłanek odmowy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym może stanowić ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Zgodnie zaś z art. 83 § 2 k.p.a. świadek ma prawo odmówić odpowiedzi na pytanie między innymi w przypadku, gdy odpowiedź na pytanie mogłaby narazić świadka lub jego bliskich na odpowiedzialność karną lub bezpośrednią szkodę majątkową. W tym zakresie wskazać należy, że zgodnie z art. 23 u.z.n.k. każdy, kto wbrew ciężącemu na nim obowiązkowi w stosunku do przedsiębiorcy lub uzyskawszy bezprawnie informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa ujawnia innej osobie ową informację, podlega odpowiedzialności karnej. Tym samym każda osoba niebędąca przedsiębiorcą posiada podstawę prawną do odmowy odpowiedzi na pytanie w toku przesłuchania w postępowaniu administracyjnym, o ile odpowiedź na pytanie doprowadzałaby do nieuprawnionego ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa.

Pojawia się jednocześnie niejasność, co w przypadku, gdy to przedsiębiorca jest przesłuchiwany w charakterze świadka w toku postępowania administracyjnego. Czy on, jako że nie jest objęty hipotezą art. 23 u.z.n.k., nie jest objęty dobrodziejstwem prawa odmowy odpowiedzi na pytanie? Jednakże jest to wyłącznie pozorna niejasność, ponieważ świadkiem w postępowaniu administracyjnym może być wyłącznie osoba fizyczna. Wystąpić więc mogą dwie sytuacje. Świadek może być współnikiem spółki osobowej lub członkiem organu/udziałowcem spółki kapitałowej. W tym jednak przypadku to spółka, a nie świadek, jest przedsiębiorcą, *ergo* świadek objęty jest hipotezą art. 23 u.z.n.k. i przysługuje mu prawo do odmowy odpowiedzi na pytanie. W drugim

⁷⁴ M. SZUBIAKOWSKI, *Dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania przed sądami administracyjnymi w sprawach podatkowych*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2/2020, s. 12.

zaś przypadku, gdy świadek prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą, czyli jest przedsiębiorcą, ujawnienie tajemnicy jego przedsiębiorstwa niechybnie narazi go na bezpośrednią szkodę majątkową. Zatem również w tym przypadku zastosowanie znajdzie art. 83 § 2 k.p.a.

4. PODSUMOWANIE I UWAGI DE LEGE FERENDA

Powyższa analiza wskazuje, że nadal aktualne jest twierdzenie o anachroniczności rozwiązań kodeksu postępowania administracyjnego, która przejawia się w braku regulacji ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania⁷⁵. Kwestia ta została bowiem zaadresowana zarówno w regulacji każdej z procedur sądowych, jak i w regulacji niektórych szczególnych procedur administracyjnych. Brak jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w treści kodeksu postępowania administracyjnego zmusił sądy administracyjne do odwoływania się do wykładni przepisów konstytucyjnych oraz celowościowej interpretacji pojęć nieostrych zawartych w kodeksie. Oparcie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa wyłącznie na orzecznictwie sądowym jest jednak stanem niepożądanym, a wręcz ułomnym. Orzeczenia sądowe nie mają bowiem charakteru normatywnego. Tym samym wskazane jest, aby ustawodawca znowelizował przepisy kodeksu poprzez jednoznaczne wprowadzenie regulacji chroniącej tajemnicę przedsiębiorcy⁷⁶.

Właściwe byłoby wzorowanie się przez ustawodawcę na ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, która zawiera najpełniejszą regulację w tym zakresie. I tak, kodeks powinien przewidywać ograniczenie w drodze postanowienia, na wniosek lub z urzędu, prawa wglądu do akt sprawy (analogicznie do art. 69 u.o.k.k.). Do złożenia przedmiotowego wniosku uprawniony powinien być każdy podmiot, który posiada interes prawny, a więc niekoniecznie posiadający status strony

⁷⁵ M. BŁACHUCKI, *Dostęp do akt...*, s. 108.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 108-109.

w postępowaniu⁷⁷. Równocześnie organ administracji, analogicznie do Prezesa UOKiK na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie powinien być związany wnioskiem uprawnionego⁷⁸. Należy jedynie zaakcentować, że na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pojawił się problem, czy tajemnica przedsiębiorstwa chroniona jest również w trakcie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Zgodzić należy się z Małgorzatą Sieradzką, że wniosek o ograniczenie prawa wglądu złożony w toku postępowania wyjaśniającego powinien zostać odrzucony jako bezprzedmiotowy⁷⁹. Wskazane byłoby również wyłączenie w kodeksie możliwości przeprowadzenia rozprawy administracyjnej przez organ w sytuacji, gdy mogłoby to doprowadzić do ujawnienia tajemnicy przedsiębiorcy⁸⁰. Organ administracji powinien być zobowiązany w każdym przypadku do ważenia prawa do obrony i prawa dostępu do akt sprawy strony oraz ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa⁸¹.

Istotne jest również wprowadzenie w kodeksie postępowania administracyjnego regulacji analogicznej do art. 71 u.o.k.k. Zgodnie ze wskazanym przepisem Prezes UOKiK oraz pracownicy Urzędu obowiązani są do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, która przejawia się w powstrzymaniu się od zachowań mogących skutkować ujawnieniem informacji składających się na tę tajemnicę (obowiązki negatywne), a zarazem w obowiązku podejmowania działań w celu aktywnej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (obowiązki pozytywne)⁸².

Wprowadzenie wskazanej regulacji do kodeksu postępowania administracyjnego istotnie zwiększyłyby pewność prawa w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania

⁷⁷ P. KORYCIŃSKA-RZĄDCA, *op. cit.*, s. 153-154.

⁷⁸ M. BŁACHUCKI, *System postępowania...*, s. 257; zob. też M. BERNATT, *Art. 69, [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. SKOCZNY, Warszawa 2014, «Legalis», pkt IV nb 4.

⁷⁹ M. SIERADZKA, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – zagadnienia wybrane*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2019, s. 17; zob. też M. BŁACHUCKI, *System postępowania...*, s. 261-262.

⁸⁰ Zob. art. 60 ust. 4 u.o.k.k.

⁸¹ P. KORYCIŃSKA-RZĄDCA, *op. cit.*, s. 157.

⁸² *Ibidem*, s. 175-176.

ogólnoadministracyjnego. Nieodzownym tego skutkiem byłoby również pogłębienie zaufania przedsiębiorców do polskiego systemu prawa.

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORSTWA NA GRUNCIE REGULACJI
KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO –
UWAGI ‘DE LEGE LATA’ I ‘DE LEGE FERENDA’

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza dopuszczalności i sposobu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. Mimo obszernej regulacji tajemnicy przedsiębiorstwa, zarówno w systemie prawa polskiego, jak i europejskiego, kwestia ta nie została podjęta przez polskiego ustawodawcę w odniesieniu do postępowania ogólnoadministracyjnego. Konieczne do ustalenia potencjalnej ochrony jest odwołanie się do wykładni systemowej i celowościowej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W tym celu autor stara się określić przedmiot i zakres takiej ochrony, rozważając równocześnie celowość wyróżnienia, obok tajemnicy przedsiębiorstwa, pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy. Przedstawione zostały źródła ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem autora, popartego poglądami doktryny i orzecznictwem sądownoadministracyjnym, taka ochrona wynika przede wszystkim z art. 74 (wyłączenie dostępu do akt sprawy) k.p.a. stosowanego w związku z relewantnymi przepisami Konstytucji RP. Ponadto, ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa wprowadzić można także z art. 31 (prawa organizacji społecznej) i 83 (rozprawa administracyjna) k.p.a.

PROTECTION OF COMPANY SECRETS UNDER THE POLISH CODE
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: OBSERVATIONS ON EXISTING LAW
AND SUGGESTIONS FOR AMENDMENTS

Summary

The aim of this paper is to examine the admissibility and method of protection of company secrets under the Polish Administrative Procedure Code (*Kodeks Postępowania Administracyjnego*). Despite the extensive regulation of company secrets both in the Polish and European legal systems, this issue has not been addressed by the Polish legislator with regard to general administrative proceedings. To determine the potential protection, we must look at the systemic and purposive interpretation of the provisions the Code offers. That is why I want to determine

the object and scope of this protection, and consider whether it might be advisable to define the concept of the businessman's or entrepreneur's secrets, in addition to company secrets. I present the sources of the protection offered for company secrets by the Code of Administrative Procedure. In my opinion, corroborated by the jurisprudence and judgments handed down in Poland's administrative courts, this protection arises primarily from the Code's Article 74 (exclusion of access to records of a given case), applied in connection with the relevant provisions of the Constitution of the Republic of Poland. In addition, protection of company secrets may also be derived from the Code's Articles 31 (NGO rights) and 83 (administrative hearings).

Słowa kluczowe: tajemnica przedsiębiorstwa; postępowanie ogólnoadministracyjne; ochrona informacji.

Keywords: company secret; general administrative proceedings; data protection.

Literatura

- ADAMIAK B., *Art. 74*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2022, «Legalis».
- AFFRE J., KOZAK M., WAWRUCH A., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK*, «Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny» 7/2018, s. 60-75.
- BERNATT M., *Art. 69*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. SKOCZNY, Warszawa 2014, «Legalis».
- BŁACHUCKI M., *Dostęp do akt spraw w szczególnych postępowaniach administracyjnych a ustawa o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie administracyjne*, VII, red. Cz. MARTYSZ, Warszawa 2015, s. 89-109, «Legalis».
- BŁACHUCKI M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- BOGDALSKI P., *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, «Monitor Prawniczy» 6/1997, s. 228-233.
- BROŻEK W., *Tajemnica przedsiębiorstwa w ustawach o finansach publicznych i niektórych innych ustawach*, [w:] *Tajemnica prawnie chroniona w prawie materialnym i procesowym*, red. K. FLAGA-GIERUSZYŃSKA, V. NEKROŠIUS, Warszawa 2022, «Legalis».
- CYGAN T., *Tajemnica przedsiębiorstwa – przegląd orzecznictwa za lata 2012-2015*, «Zamówienia Publiczne. Doradca» 11/2018, s. 12-18.

- DŁUGOSZ T., *Tajemnica przedsiębiorstwa – model ochrony tajemnicy przedsiębiorców przez państwo*, [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. A. WALASZEK-PYZIOŁ, Warszawa 2018, «Legalis».
- GAWROŃSKI M., *Definicja pojęcia „tajemnica przedsiębiorstwa” na gruncie polskiego porządku prawnego – zarys problematyki*, «Monitor Prawniczy» 22/2022, s. 1099-1106.
- GIESEN B., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie art. 11 ZNKU*, «Studia Prawa Prywatnego» 2/2013, s. 3-22.
- GIESEN B., *Wykorzystanie osiągnięć rynkowych przedsiębiorcy jako postać czynu nieuczciwej konkurencji*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo konkurencji*, XV, red. M. KĘPIŃSKI, Warszawa 2014, s. 277-310, «Legalis».
- GRUSZECKI K., *Art. 16*, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2023, «Lex».
- HOC S., *Nowe prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa*, «Przegląd Prawa Publicznego» 1/2019, s. 94-107.
- JAŚKOWSKA M., *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 1/2014, s. 9-24.
- KARCZEWSKA O., TOMIŁO-NAWROCKA K., *Informacja publiczna stanowiąca tajemnicę prawnie chronioną*, «Samorząd Terytorialny» 12/2019, s. 75-85.
- KISIEL E., KONICZ D., ORDYSIŃSKA M.T., *Tajemnica przedsiębiorstwa. Recepcja zmian legislacyjnych w orzecznictwie KIO*, «Zamówienia Publiczne. Doradca» 5/2018, s. 25-33.
- KORYCIŃSKA-RZĄDCA P., *Ochrona tajemnic strony postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2020.
- ŁASZCZYCA G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014.
- MAJ E., *Tajemnica w postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawno-Ekonomiczny» 3/2018, s. 22-35.
- MALANOWSKI J., *Art. 74*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2023, «Legalis».
- MATAN A., *Art. 74*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, I. Komentarz do art. 1-103*, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, Warszawa 2010, «Lex».
- MICHALAK A., *Art. 11*, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. SIERADZKA, M. ZDYB, Warszawa 2016, «Lex».
- NOWIŃSKA E., *Art. 11*, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. K. SZCZEPANOWSKA-KOZŁOWSKA, E. NOWIŃSKA, Warszawa 2022, «Lex».

- OLSZANOWSKI J., *Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, II.2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, W. PIĄTEK, J.P. TARNO, Warszawa 2018, s. 461-464, «Lex».
- POMORSKA K., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego*, «Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu» 2014, s. 123-139.
- ROMANOWSKA K., DRAŹKIEWICZ-WENZEL D., *Tajemnica przedsiębiorstwa – wybrane zagadnienia*, «Monitor Prawniczy» 19/2014, s. 1048-1055.
- SIERADZKA M., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – zagadnienia wybrane*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2019, s. 17-26.
- SOŁTYSIŃSKI S., GOGULSKI S., *Art. 11*, [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. SZWAJA, Warszawa 2019, «Legalis».
- SZUBIAKOWSKI M., *Dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania przed sądami administracyjnymi w sprawach podatkowych*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 2/2020, s. 7-17.
- SZUSTAKIEWICZ P., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2015-2018 w sprawach dotyczących informacji publicznej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2019, s. 9-16.
- ŚLIWA-WAJDA M., *Udostępnianie akt*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, red. M. WIERZBOWSKI, R. STANKIEWICZ, Warszawa 2022, s. 149-154.
- WYPORSKA-FRANKIEWICZ J., *Dostęp do akt spraw w postępowaniu administracyjnym ogólnym a ustawa o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie administracyjne*, VII, red. Cz. MARTYSZ, Warszawa 2015, s. 17-40, «Legalis».
- ZATYKA P., *Co to jest tajemnica przedsiębiorstwa*, «Zamówienia Publiczne. Do radca» 5/2018, s. 6-12.