

## Akta w postępowaniu w przedmiocie zatwierdzenia stawek opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej – między obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej a ochroną tajemnicy przedsiębiorcy\*\*

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Kwalifikacja akt administracyjnych jako informacji publicznej
- III. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy
  1. Zagadnienia ogólne
  2. Argumentacja przemawiająca za tym, że opis kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury nie stanowi tajemnicy przedsiębiorcy
    - 2.1. Udział organizacji społecznych w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury
    - 2.2. „Historyczny” charakter dokumentacji opisującej metodologię kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej
    - 2.3. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako podmiot wykonujący zadania publiczne?
- IV. Podsumowanie

### Streszczenie

W niniejszym artykule autor opisuje charakter prawny dokumentacji przedkładanej do wniosków o zatwierdzenie stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz nakreśla spór pomiędzy zarządcami infrastruktury oraz Prezesem UTK a przewoźnikami chcącymi uzyskać dokumentację niezbędną do obliczenia wysokości szkód poniesionych w związku z błędną implementacją dyrektywy PE i Rady nr 2001/14/WE.

**Słowa kluczowe:** metodologia kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej; tajemnica przedsiębiorcy; dostęp do informacji publicznej; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

**JEL:** K23, K49

\* Aplikant adwokacki; absolwent Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; główny specjalista ds. prawnych w Wieloosobowym Stanowisku ds. Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego; e-mail: tomasz.piotr.chudzinski@gmail.com.

\*\* Artykuł przedstawia osobiste poglądy autora, które nie mogą być utożsamiane ze stanowiskiem Prezesa UTK.

## I. Wprowadzenie

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS) z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, zwanym dalej: C-512/10 TS stwierdził, że Rzeczpospolita Polska:

- 1) nie przyjmując środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej,
- 2) umożliwiając, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,

uchybiła zobowiązaniom, ciążącym na niej odpowiednio na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Wyżej wymienione rozstrzygnięcie stanowi jedynie swoiste „tło” dla rozważań, którym poświęcono przedmiotowy artykuł, tj. charakteru dokumentów załączanych przez zarządców infrastruktury do przedkładanych wniosków o zatwierdzenie stawek opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury, jak również dopuszczalności uzyskania tejże dokumentacji przez osoby trzecie w drodze wniosku o dostęp do informacji publicznej.

Art. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.) stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W związku z nieprawidłową implementacją dyrektywy 2001/14/WE przez polskiego ustawodawcę można mówić o pośredniej i potencjalnej szkodzie ponoszonej przez przewoźników kolejowych. Nieprawidłowa implementacja ww. pośredniego aktu unijnego, mogła bowiem skutkować błędnym zastosowaniem prawa materialnego przez Prezesa UTK, w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia stawek opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury.

Z kolei wyrażona w drodze decyzji administracyjnej akceptacja przedłożonych stawek znalazła bezpośrednio przełożenie na treść umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej (dalej: umowy dostępowe) bądź decyzji Prezesa UTK, zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej (dalej: decyzje dostępowe).

Dokumentacja (w szczególności opis modeli kalkulacji kosztów i stawek opłat jednostkowych) przedkładana przez poszczególnych zarządców infrastruktury, występujących o zatwierdzenie stawek, z pewnością stanowić będzie kluczowy materiał dowodowy dla przewoźników kolejowych, którzy zawierali z zarządcami infrastruktury umowy dostępowe albo byli stronami decyzji dostępowych przy ewentualnym dochodzeniu roszczeń za szkody poniesione w związku z błędami ustawodawcy wskazanymi przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku C-512/10.

Dokumentacja taka, pomimo iż może być ona przedmiotem wniosku dowodowego w postępowaniu przed sądem cywilnym, jest również przedmiotem wniosków o udostępnienie w trybie dostępu do informacji publicznej jeszcze przed etapem wytoczenia stosownego powództwa. Odpowiednie żądania zainteresowanych podmiotów, najczęściej przewoźników, kierowane są zarówno do Prezesa UTK, jak i do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – największego na obszarze RP zarządcy infrastruktury kolejowej.

Celem przedmiotowego artykułu będzie próba odpowiedzi na pytania czy załączone przez zarządcę do wniosków o zatwierdzenie stawek dokumenty przedstawiające metodologię kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej:

- 1) stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 poz. 2058, ze zm.) (dalej: udip); a jeśli tak to czy informacje takie
- 2) stanowią tajemnicę przedsiębiorcy, która nie podlega udostępnieniu zgodnie z art. 5 udip; względnie
- 3) czy ustawodawca, w szczególnych przypadkach, nałożył na podmioty podlegające reżimowi udip obowiązek udostępniania danych objętych tajemnicą przedsiębiorcy.

Mając na uwadze powołane dalej orzecznictwo SN ciekawym zagadnieniem wydaje się również status PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w kontekście jej podległości obowiązkowi nałożonemu przez udip.

## II. Kwalifikacja akt administracyjnych jako informacji publicznej

Zgodnie z art. 1 ust. 1 udip, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Stosownie zaś do art. 5 ust. 2 udip, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Jak wynika z treści art. 10 ust. 1 udip, na wniosek udostępnia się informację publiczną, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. Dotychczasowa praktyka działań Prezesa UTK polega na udostępnianiu na stronach internetowych wniosków zarządców, jak również decyzji zatwierdzających stawki za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, z wyłączeniem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorcy, tj. udostępnianie tzw. wersji jawnych przedmiotowych dokumentów. W formie elektronicznej nie są z kolei udostępniane akta administracyjne zgromadzone w odpowiednich postępowaniach.

Postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia stawek opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej regulują art. 33 i 34 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297, ze zm.) (dalej: ustawa o transporcie kolejowym), jak również Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej z dnia 5 czerwca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 788). Stosowne postępowanie toczy się przed Prezesem UTK, który w terminie 30 dni od dnia otrzymania stawek opłat jednostkowych zatwierdza je albo odmawia ich zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności z zasadami, o których mowa w art. 33 ust. 2–6, art. 34 oraz rozporządzeniem z dnia 5 czerwca 2014 r.

Zagadnienie możliwości udostępnienia wszystkich lub tylko poszczególnych akt administracyjnych zgromadzonych w danym postępowaniu administracyjnym nie jest jednolicie ujmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z wykładni art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z art. 6 ust. 2 udip można odczytywać, że udostępnieniu podlegają jedynie te dokumenty spośród akt sprawy, które mieszczą się w definicji dokumentu urzędowego. Definiując z kolei pojęcie „dokumentu urzędowego” można pośilkowo odnieść się do dorobku orzecznictwa oraz doktryny poświęconego art. 76 k.p.a. Dokument urzędowy powinien zostać sporządzony przez powołane do tego organy państwowe, względnie przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 KPA, i to tylko w zakresie działania tych organów w przepisanej formie (Hauser i Wierzbowski, 2015). Mając na uwadze powyższe:

- 1) nie ma wątpliwości, że decyzja Prezesa UTK zatwierdzająca wysokość stawek opłat jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi informację publiczną w rozumieniu udip;
- 2) dyskusyjnym jest czy załączana przez zarządcę dokumentacja do wniosku o dostęp do informacji publicznej stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu na podstawie udip. Szczegółowe omówienie zagadnienia czy akta ogólnego postępowania administracyjnego jako całość stanowią informację publiczną, a także przedstawienia analizy dwóch konkurencyjnych stanowisk było m.in. objęte przedmiotem projektu badawczego „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” (Martysz 2015).

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez NSA w wyroku z dnia 30 października 2002 r., sygn. II SA 1956/02 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dalej: CBOSA), informację publiczną stanowią również dokumenty, które nie pochodzą wprost od organów administracji publicznej: „Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej. Są to zarówno dokumenty wytworzone przez organy administracji, jak i te, których używa się przy realizacji prawem przewidzianych zadań, nawet gdy nie pochodzą one wprost od organów administracji” (podobnie: WSA w Warszawie w wyrokach z 16 lipca 2008 r., II SA/WA 721/08; z 26 czerwca 2008 r., II SA/Wa 111/08; wszystkie – publ. CBOSA).

Tytułem końcowym wskazać należy, że zgodnie z aktualnym poglądem wyrażonym w uchwale NSA z dnia 9 grudnia 2013, sygn. I OPS 7/13 (publ. CBOSA) żądanie udostępnienia przez prokuratora (organ administracji publicznej) akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania (...) nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, ze zm.). W przedmiotowej uchwale NSA przytacza również pogląd, że „udostępnieniu podlegają określonego rodzaju informacje, a nie akta czy znajdujące się w nich dokumenty” (Knysiak-Molczyk, 2013, s. 191).

Przenosząc wnioski płynące z ww. uchwały na działanie Prezesa UTK, do którego wpływa wniosek o udostępnienie „wszystkich akt postępowania w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej na rozkłady jazdy pojazdów w latach 2004–2013”, wskazać należy na problematyczny charakter formy rozstrzygnięcia przez Prezesa UTK o losach przedmiotowego wniosku. Wydaje się, że w przedmiotowym zakresie sama redakcja wniosku

o udostępnienie informacji publicznej przesądzać może o niedopuszczalności wszczęcia postępowania, a co za tym idzie niedopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w postaci decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej bądź materialno-prawnej czynności udostępnienia żądanej dokumentacji. W takim wypadku poprawnym rozstrzygnięciem, w zależności od tego czy postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej toczyło się, prawidłowym rozstrzygnięciem powinno być: (i) postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego wydane na podstawie art. 61a k.p.a., albo (ii) decyzja umarzająca postępowanie w sprawie.

W przypadku zaś gdy jakakolwiek część żądania Wnioskodawcy będzie obejmowała informację publiczną, właściwą formą rozstrzygnięcia przedmiotowego wniosku będzie:

- (i) dokonanie czynności materialno-technicznej udostępnienia żądanej informacji; albo
- (ii) wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia żądanej informacji publicznej.

Nie przesądzając czy dokumentacja załączona do wniosku zarządcy o zatwierdzenie stawek stanowi informację publiczną wskazać należy, że prawo dostępu do informacji publicznej może dodatkowo podlegać ograniczeniu:

- 1) w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1 udip);
- 2) ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy; przy czym ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (art. 5 ust. 2 udip);
- 3) ze względu na konieczność „przetworzenia żądanej informacji” (art. 3 ust. 1 pkt 1 udip), co daje możliwość wydania decyzji odmawiającej udostępnienia żądanej informacji w przypadku, gdy wezwany do tego Wnioskodawca nie wykaże, że udostępnienie przedmiotowej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

### **III. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy**

#### **1. Zagadnienia ogólne**

Zgodnie z art. 5 ust. 2 udip prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na (...) tajemnicę przedsiębiorcy. Polski system prawny nie definiuje pojęcia „tajemnicy przedsiębiorcy”, posługuje się jednakże w art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 1993 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.) (dalej: uznk) pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa”.

Zgodnie z poglądem doktryny „pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy przedsiębiorcy w dużym stopniu się pokrywają. Z tym tylko zastrzeżeniem, że tajemnica przedsiębiorcy może być w pewnych przypadkach rozumiana szerzej” (Piskorz-Ryń, 2002). Art. 11 ust. 4 uznk wskazuje, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się 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.

Z przywołanego wyżej przepisu art. 11 ust. 4 uznk wynika, że dane stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa tylko wtedy, gdy spełniają łącznie następujące przesłanki:

- 1) dane te stanowią informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą;
- 2) informacje te nie są ujawnione do wiadomości publicznej;
- 3) przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tajemnicę przedsiębiorstwa mogą stanowić między innymi: „wiedza i metody natury administracyjnej i organizacyjnej, metody kontroli jakości, sposoby marketingu, organizacji pracy, treść zawartych umów, porozumień, korespondencja handlowa, strategia funkcjonowania przedsiębiorstwa itp.” (Sołtysiński, 2006, s. 312).

Ponadto, dodatkowo w doktrynie, do informacji mogących mieć taki charakter zalicza się „wiadomości dotyczące sposobów produkcji, planów technicznych, metod kontroli jakości, wzorów użytkowych i zdobniczych, wynalazków nadających się do opatentowania, jak też informacje związane z działalnością marketingową, z pozyskiwaniem surowców, organizowaniem rynków zbytu czy informacje odnoszące się do struktury organizacyjnej, zasad finansowania działalności, wysokości wynagrodzeń pracowników. Do tajemnic przedsiębiorstwa zalicza się również tzw. poufne know-how, w tym zarówno tzw. know-how produkcyjne, jak i know-how handlowe” (Uliasz, 2001). Z kolei w judykaturze, jako tajemnicę przedsiębiorstwa uznane zostały między innymi: „dane zawarte w PIT – 5 i F – 01 – sprawozdaniu finansowym obrazujące zarówno aktywa jak i pasywa oferentów, dochód, zyski, koszty działalności, straty, zobowiązania finansowe”<sup>1</sup>.

Odnosząc powyższe regulacje oraz poglądy do opisów metodologii kalkulacji stawek zarządcy infrastruktury, wskazać należy na argumentację PKP PLK S.A. powoływaną w toku postępowań o udostępnienie informacji publicznej<sup>2</sup>:

- 1) przedmiotowe informacje mają wartość gospodarczą dla PKP PLK S.A., gdyż odnoszą się do sfery finansowej, gospodarczej i organizacyjnej działalności, które przedsiębiorca ma prawo utrzymywać w tajemnicy przed innymi przedsiębiorcami;
- 2) „zasady kalkulacji stawek jednostkowych, w szczególności wielkości, sposób ustalania kosztów oraz modele służące do kalkulacji kosztów i stawek jednostkowych stanowią know-how PKP PLK S.A. wynikające z doświadczenia własnych ekspertów i badań zleconych firmom zewnętrznym. Ujawnienie wyników tych badań mogłoby prowadzić do naruszenia praw wykonawców zleconych prac, a w konsekwencji rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą PKP PLK S.A. względem kontrahentów, wobec których PKP PLK S.A. była zobowiązana do zachowania wyników ich prac w tajemnicy handlowej”.

Próbę pogodzenia dwóch konstytucyjnych wartości, tj. zasady jawności informacji publicznych oraz obowiązku ochrony prywatności (tajemnica przedsiębiorcy i dane osobowe osób fizycznych) na gruncie udip podjął NSA, który w wyroku z 30 października 2002 r., sygn. akt: II SA 181/02 (publ. CBOSA) wskazał: „Z zestawienia tych dwóch wartości (...), można wyprowadzić wnioski, że możliwe jest udostępnianie informacji publicznej w sposób nie naruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. zastosowana przez organ w rozpatrywanej sprawie tzw. anonimizacja danych wrażliwych.

<sup>1</sup> Wyr. Sądu Antymonopolowego z dnia 10.07.2002 r., sygn. akt XVII Ama 78/01.

<sup>2</sup> Na podstawie uzasadnienia wyr. WSA w Warszawie z 16.06.2015 r., sygn. II SA/Wa 194/15.

W takim wypadku nie zachodzi jednak potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 ustawy, gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych<sup>3</sup>.

2. Argumentacja przemawiająca za tym, że opis kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury nie stanowi tajemnicy przedsiębiorcy

Jak wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2112/13 (LEX nr 1456979): „aby dana informacja podlegała ochronie na podstawie przepisu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, musi zostać spełniona zarówno przesłanka formalna, jak też materialna. Przesłanka formalna jest spełniona wówczas, gdy zostanie wykazane, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. Nie wystarczy samo przekonanie podmiotu dysponującego informacją o działalności przedsiębiorcy, że posiadane przez niego dane mają charakter poufny. Poufność danych musi być wyraźnie lub w sposób do rozumiany zmanifestowana przez samego przedsiębiorcę. To na nim spoczywa bowiem, w razie sporu, ciężar wykazania, że określone dane stanowiły tajemnicę przedsiębiorcy. Ponadto, jak wspomniano wyżej, musi zostać spełniona przesłanka materialna tzn. aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy, muszą, ze swojej istoty dotyczyć kwestii, których ujawnianie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje takie muszą mieć choćby minimalną wartość) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa”.

Na podstawie uzasadnień orzeczeń WSA w Warszawie poświęconych decyzjom PKP PLK S.A. odmawiającym udostępnienia określonych dokumentów przedkładanych do wniosków o zatwierdzenie stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury, poniżej wskazano podstawowe argumenty wnioskodawców, którzy nie zgadzają się z obejmowaniem tajemnicą przedsiębiorcy dokumentacji przedkładanej w ww. postępowaniach administracyjnych:

- 1) udział organizacji społecznych w niektórych z postępowań administracyjnych w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury oraz oddziaływaniem tej okoliczności na przedmiotową sprawę, który miał skutkować utratą przez te informacje charakteru informacji publicznej stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa (tajemnicę przedsiębiorcy);
- 2) rzekomy historyczny charakter niektórych informacji;
- 3) argumentacja, że PKP PLK S.A. jest podmiotem wykonującym funkcje publiczne, a co za tym idzie, zgodnie z art. 5 ust. 3 udip nie jest możliwym ograniczanie dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa.

### **2.1. Udział organizacji społecznych w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury**

Odnosząc się do udziału organizacji społecznych w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej przypomnieć należy, że zgodnie z przepisem art. 11 ust. 4 uznk, tajemnicę przedsiębiorstwa mogą stanowić wyłącznie informacje poufne. Jest to następstwo znaczenia terminu „tajemnica”, który logicznie rozumując oznacza niejawnosć. „Informacja powszechnie znana, jako znajdująca się w domenie publicznej,

<sup>3</sup> Zob. również: wyr. NSA z dnia 11.01.2013 r., I OSK 2267/12, CBOSA; wyr. WSA w Poznaniu z dnia 19.09.2014 r. II SA/Po 636/14, Legalis: 1104743.

nie korzysta z ochrony na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji” (Wojcieszko-Głuszko, 2002, s. 43).

Z przedmiotowym poglądem należałoby się zgodzić gdyby nie fakt, iż organizacjom społecznym dopuszczonym do udziału w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, Prezes UTK na podstawie art. 74 § 2 k.p.a. każdorazowo ograniczał prawo wglądu do części materiału dowodowego, objętego tajemnicą przedsiębiorstwa. Zasadność przedmiotowego działania Prezesa UTK spotkała się z aprobatą SOKiK w postanowieniu z dnia 3 stycznia 2012 r. sygn. akt XVII Amz 17/11 (niepubl.).

## **2.2. „Historyczny” charakter dokumentacji opisującej metodologię kalkulacji stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej**

Odnosząc się do argumentacji o historycznym charakterze dokumentacji opisującej metodologię kalkulacji stawek jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej wskazać należy, że w uzasadnieniu powołanego już wcześniej wyroku II SA/Wa 194/15 (publ. CBOSA) wskazano pogląd wnioskodawcy, który wskazywał, że „niektóre z żądanych informacji mają charakter historyczny, a co za tym idzie nie mają wartości gospodarczej, w związku z czym nie są objęte tajemnicą przedsiębiorcy”, powołując się przy tym na interpretację przedstawioną przez „Sąd Unii Europejskiej w postanowieniu z dnia 15.06.2006 r. w sprawie T-271/03”.

Analizując powyższe postanowienie Sądu I Instancji (obecnie włączonego do struktur Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), Prezes UTK wskazywał z kolei przed WSA, że charakter prawny przedmiotowego postanowienia nie pozwala na wywodzenie z niego kategorię twierdzeń, rzutujących na ogólnoeuropejską wykładnię pojęć „tajemnica przedsiębiorstwa” lub „tajemnica przedsiębiorcy”. Z kolei w opinii autora niniejszego artykułu ww. postanowienie dotyczy jedynie jawności akt postępowania przed sądem wobec interwenientów, których można przyrównać do podmiotów na prawach strony występujących w postępowaniach administracyjnych (patrz art. 93 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości). Istotnym jest, iż powoływane przez wnioskodawcę postanowienie odnosi się do jawności poszczególnych dokumentów, co do których Strona postępowania przed Sądem zastrzegła poufność ze względu na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa. Wydaje się, że ze wspomnianego orzeczenia nie powinno się w szczególności wywodzić obowiązku udostępniania poufnych danych wobec podmiotów nie uczestniczących w postępowaniu przed Sądem I Instancji (Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Ponadto postanowienie z dnia 15 czerwca 2006 r. odnosi się jedynie do wykładni art. 116 § 2 regulaminu Sądu I Instancji, który należy uznać za akt o charakterze wewnętrznym.

Ponadto, kończąc wywód nt. „historyczności” określonych dokumentów, która miałaby sprawiać, że nie przedstawiają one danych o wymiernej wartości gospodarczej, a co za tym idzie nie są objęte tajemnicą przedsiębiorcy, wskazać należy, że na podstawie historycznych danych o kosztach wykorzystywanych do kalkulacji stawek, przewoźnicy mogliby wysuwać wobec zarządcy infrastruktury ewentualne roszczenia związane zarówno z:

- (i) wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE nr C-512/10; jak również
- (ii) błędami popełnionymi przy podwyższaniu stawek opłat (zob. wymienione w art. 34 ustawy o transporcie kolejowym przesłanki, warunkujące możliwość podwyższenia stawek opłat).



### 2.3. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako podmiot wykonujący zadania publiczne?

Przystępując do omówienia trzeciego z przywołanych przykładowych argumentów wnioskodawcy powołanych w uzasadnieniu wyroku II SA/Wa 194/15 (publ. CBOSA) wskazać należy, że przeciwko przedmiotowemu stanowisku przemawia fakt, że przedmiotem wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie było wydatkowanie środków publicznych pochodzących z Funduszu Kolejowego, tylko informacje o kosztach PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., udostępnienia infrastruktury kolejowej, tj. kosztach, w oparciu o które zatwierdzone zostały decyzjami Prezesa UTK stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. na okres obowiązywania rozkładów jazdy pociągów 2003/2004-2012/2013.

Aprobata stanowiska zaproponowanego przez Wnioskodawców występujących o dostęp do przedmiotowych informacji o kosztach zmuszałoby Prezesa UTK bądź PKP PLK S.A. do każdorazowego ujawniania informacji objętych tajemnicą przedsiębiorcy, który kiedykolwiek i w jakikolwiek sposób korzystał ze środków publicznych.

Można postawić tezę, że ujawnieniu podlegałyby również specyfikacje techniczne przedłożone przez danego producenta taboru, który wyprodukował tabor kolejowy zakupiony przez przewoźnika kolejowego, a współfinansowany ze środków funduszy europejskich.

Za prezentowanym przez Prezesa UTK oraz PKP PLK S.A. stanowiskiem, że zarządca infrastruktury nie jest w tej sytuacji podmiotem wykonującym zadania publiczne, przemawia m.in. zawarte w udip sformułowanie: „w zakresie tych zadań lub funkcji”, który znacząco ogranicza hipotezę normy prawnej rekonstruowanej z art. 5 ust. 3 udip.

Dalsze ograniczenie wynika również ze zwrotu „z zastrzeżeniem ust. 1 i 2”, który przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa w sytuacji gdy:

- (i) zakres i zasady takiego ograniczenia zostały określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1 udip);
- (ii) prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 udip).

Z pewnością dodatkowym głosem w dyskusji na temat może być pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyrokach II PO 1/15 i II PO 2/15 (oba niepubl.), w których stwierdził on, że sam fakt posiadania przez PKP S.A. oraz PKP Cargo S.A. majątku publicznego i dysponowanie nim nie zawsze przesądza o konieczności udzielenia informacji publicznej. W ustnych motywach przedmiotowego rozstrzygnięcia SN wskazał, że konieczne jest wykazanie, że dany podmiot wykonuje także zadania publiczne. Z kolei mając na uwadze rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie I OSK 1486/14 (publ. CBOSA), a także fakt, że majątek PKP Cargo S.A. w znacznej części stanowi majątek „spółki matki” – PKP S.A., a nie akcjonariusza PKP S.A. – Skarbu Państwa, dopuszczalnym jest przyjęcie wykładni, że również PKP PLK S.A. nie dysponuje majątkiem publicznym w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5 udip. Przedmiotowa okoliczność skutkowałaby w ogóle brakiem podległości PKP PLK S.A. reżimowi udip.

### III. Podsumowanie

Z pewnością zagadnienia związane z cywilnoprawną odpowiedzialnością Skarbu Państwa w związku z nieprawidłową implementacją dyrektywy 2001/14/WE bądź niewłaściwym stosowaniem prawa unijnego na etapie postępowań w przedmiocie zatwierdzenia stawek za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej w dalszym ciągu będzie przedmiotem pogłębionych analiz przedstawicieli doktryny prawa cywilnego i prawa gospodarczego publicznego. Z przedmiotowym zagadnieniem pośrednio związany jest również dostęp powodów do dokumentacji umożliwiającej wyliczenie wysokości poniesionej przez przewoźnika szkody jeszcze przed wytoczeniem stosownego powództwa. Intencją autora było przedstawienie stanowisk obu stron sporu o charakter dokumentów opisujących metodologię kalkulacji stawek. Wydaje się, że ostatecznie spór o charakter dokumentacji przedkładanej przez zarządców infrastruktury do wniosków o zatwierdzenie stawek jednostkowych za dostęp i korzystanie z infrastruktury zostanie rozstrzygnięty przez NSA, który będzie rozpatrywać skargi kasacyjne od wyroków II SA/Wa 194/15 oraz II SA/Wa 1346/15<sup>4</sup>.

### Bibliografia

- Hauser, R. i Wierzbowski, M. (red.). (2015). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck (dostęp: Legalis).
- Knysiak-Molczyk, H. (2013). *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Martysz, C. (red.). (2015). *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie administracyjne*. T. VII. Warszawa: C.H.Beck (dostęp: Legalis).
- Piskorz-Ryń, A. (2002). Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 4(183).
- Sołtysiński, S. (2006). Komentarz do art. 11 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W: J. Szwaja (red.), *Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Uliasz, M. (2001). Przepięstwo naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa. *Monitor Prawniczy*, 22.
- Wojcieszko-Głuszko, E. (2002). *Ochrona prawna know-how w prawie polskim na tle porównawczym*. Kraków: Zakamycze.

<sup>4</sup> W przedmiotowym wyroku WSA w Warszawie stwierdził naruszenie przepisów prawa procesowego – art. 107§3 k.p.a. Na dzień publikacji niniejszego artykułu autor nie dysponował uzasadnieniem przedmiotowego wyroku, jak również informacją czy Prezes UTK zdecyduje się na złożenie skargi kasacyjnej od przedmiotowego rozstrzygnięcia.