

Transformacja regulacji krajowego systemu cyberbezpieczeństwa z perspektywy instytucji administracyjnego prawa procesowego

The Transformation of the Regulation of the National Cybersecurity System from the Perspective of Administrative Procedural Law Institutions

Abstract

The purpose of this study is to present the most significant procedural proposals included in the draft Act amending the Act of 5 July 2018 on the national cybersecurity system, which aims to align Polish law with the requirements of the NIS2 Directive, and to evaluate these proposals from the axiological perspective of administrative procedure. The paper primarily highlights solutions that constitute a normative novelty or represent a departure from the classical jurisdictional model of administrative proceedings as regulated by the Code of Administrative Procedure. Particular attention is devoted to such proposed measures as: the application of simplified procedures to ex officio proceedings; the issuance of automatically generated decisions imposing financial penalties; the exclusion of the Code definition of a party in proceedings concerning recognition as a high-risk supplier and the introduction of a new category of entity granted party rights; the selective delivery of notifications regarding the initiation of proceedings in cases concerning high-risk supplier recognition, the exclusion from participation in the taking of evidence and the publication of such decisions; the exclusion of the possibility to challenge the position taken by a cooperating authority under Article 106 of the Code of Administrative Procedure; the extension of the enforceability of decisions on recognition as a high-risk supplier; the exclusion of the principle of two-instance administrative proceedings; the problem of illusory judicial-administrative review; and the protective order as a general administrative decision.

MARTYNA WILBRANDT-GOTOWICZ – doktor habilitowany nauk prawnych,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
ORCID – 0000-0003-1527-0305, e-mail: m.gotowicz@uksw.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE:

cyberbezpieczeństwo, dostawcy
wysokiego ryzyka, aksjologia,
postępowanie administracyjne

KEYWORDS: cybersecurity, high-risk
suppliers, axiology, administrative
procedure

1 | Wprowadzenie

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2022/2555 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (dyrektywa NIS2)^[1] utworzyła nowe ramy systemu cyberbezpieczeństwa^[2] w UE, wpisując się w unijną politykę zarządzania kryzysowego w skali makro oraz tworzenia podstaw solidarności cybernetycznej^[3]. Celem dyrektywy jest m.in. wyeliminowanie powstałych rozbieżności względem wymogów dla podmiotów zobowiązanych, „w szczególności przez określenie przepisów minimalnych dotyczących funkcjonowania skoordynowanych ram regulacyjnych i ustanowienie mechanizmów skutecznej współpracy między odpowiedzialnymi organami w poszczególnych państwach członkowskich”^[4]. Zmodyfikowano dotychczasowy zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji. Zamiast podziału na operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych, wprowadzano w art. 3 dyrektywy rozróżnienie na podmioty kluczowe i ważne. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia wykazu takich podmiotów do 17 kwietnia 2025 r., a następnie jego regularnego przeglądu. Rozszerzono sektory objęte regulacją (obok energetyki, transportu, bankowości, infrastruktury rynków finansowych, opieki zdrowotnej, zaopatrzenia w wodę, infrastruktury cyfrowej, uwzględniono np. ścieki, zarządzanie ICT, przestrzeń kosmiczną,

¹ Zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148, Dz.Urz. UE L 333/80.

² O pojęciu cyberbezpieczeństwa oraz strukturze systemu cyberbezpieczeństwa zob. m.in. Grażyna Szpor, „The Evolution of Cybersecurity Regulation in the European Union Law and its Implementation in Poland” *Review of European and Comparative Law*, nr 3 (2021): 223-226, 229-233.

³ Por. Dominika Skoczylas, „Wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej w zakresie cyberbezpieczeństwa – cybersolidarność w kontekście cyberzagrożeń” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 12 (2024): 39.

⁴ Kamil Strzępek, „Cyberbezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej – podstawy prawne (międzynarodowe i krajowe)” *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2023): 155.

poczcie, produkcję pojazdów samochodowych czy komputerów, produkcję i dystrybucję chemikaliów i żywności)^[5].

Modyfikując unijne unormowania w zakresie cyberbezpieczeństwa nie zmieniono modelu regulacyjnego z harmonizacyjnego na integracyjny^[6]. Dyrektywa NIS2 podlega transpozycji, co wymaga kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy z 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (dalej: u.KSC)^[7]. Przepisy niezbędne do wykonania tego aktu państwa członkowskie były zobowiązane przyjąć i opublikować do 17 października 2024 r., czego nie zrealizowano w terminie.

Minister Cyfryzacji przedstawiał do konsultacji wiele wersji projektu nowelizacji, budzących kontrowersje co do przyjęcia adekwatnych rozwiązań w zakresie statusu podmiotów krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, ich uprawnień i obowiązków oraz podlegania sankcjom administracyjnym. Niniejsze opracowanie oparto na wariantie datowanym na 12 sierpnia 2025 r.^[8], który podtrzymuje w kluczowym zakresie rozwiązania przyjęte w projektach z 7 lutego i 16 kwietnia 2025 r. Względem dyrektywy rozszerzono w nim zakres podmiotowy obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa^[9] poprzez zaprojektowanie procedury uznawania za dostawcę wysokiego ryzyka^[10], co stanowi realizację zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących środków w zakresie minimalnej harmonizacji i standaryzacji na poziomie UE rozwiązań cyberbezpieczeństwa sieci 5G zawartych w raporcie 5G Toolbox^[11]. Proponowane rozwiązania

⁵ Por. sektory kluczowe i ważne wymienione odpowiednio w załączniku I i II Dyrektywy NIS2.

⁶ O modelu harmonizacyjnym, integracyjnym i autonomicznym zob. np. Andrzej Wróbel, „Wpływ prawa europejskiego na prawo o postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, red. Joanna Jagoda, Bogdan Dolnicki (Bydgoszcz-Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006), 148 i n.

⁷ Dz.U. z 2024 r., poz. 1077 ze zm., dalej: u.KSC.

⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384504/katalog/13055232#13055232>.

⁹ Co *per se* jest dopuszczalne w świetle art. 5 dyrektywy NIS2, zgodnie z którym dyrektywa nie uniemożliwia państwom członkowskim przyjęcia lub utrzymania przepisów zapewniających wyższy poziom cyberbezpieczeństwa, pod warunkiem że takie przepisy są spójne z obowiązkami państw członkowskich, ustanowionymi w prawie Unii.

¹⁰ Por. art. 67b u.KSC (projekt).

¹¹ Raport Cybersecurity of 5G Networks – EU Toolbox of Risk Mitigating Measures przygotowany przez Network and Information System Cooperation Group. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures> [dostęp: 15.9.2025]. Por. uzasadnienie

bywają krytycznie oceniane co do zgodności z normami konstytucyjnymi – m.in. demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP^[12]), społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), swobody działalności gospodarczej (art. 22), proporcjonalności (art. 31 ust. 3), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1), prawa do sądu (art. 45 ust. 1), prawa do własności (art. 64), zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji (art. 78)^[13].

Celem artykułu jest analiza i ocena projektowanych modyfikacji krajowego systemu cyberbezpieczeństwa z perspektywy instytucji administracyjnego prawa procesowego. Właściwa transpozycja dyrektywy NIS2 wymaga przyjęcia rozwiązań, które będą odpowiadały nie tylko jej treści, założeniom i celom, ale również standardom dobrej administracji. Ich źródłem w perspektywie europejskiej jest m.in. art. 41 Karty Praw Podstawowych^[14]. Adekwatne gwarancje unormowane są w prawie polskim, poza Konstytucją RP, w przepisach ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego^[15] (dalej k.p.a.). Wobec zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, przyjmowane przez ustawodawcę przepisy służące wdrożeniu dyrektywy NIS2, obok zapewnienia realizacji zasady efektywności prawa unijnego^[16], powinny odpowiadać w maksymalnym stopniu instytucjom i gwarancjom proceduralnym wynikającym z krajowego modelu postępowania administracyjnego, a ewentualne rozwiązania szczególne być badane z punktu widzenia realizacji zasad ogólnych tego

projektu zmiany u.KSC z 7.02.2025 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384504/katalog/13055217#13055217>, 5.

¹² Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

¹³ Por. np. Marek Chmaj, „Cyberbezpieczeństwo i konstytucyjne wątpliwości” *Dziennik Gazeta Prawna*, 24 maja 2023. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/telekomunikacja/artykuly/8722093,cyberbezpieczenstwo-i-konstytucyjne-watpliwosci.html>; Maciej Rogalski, „Projekt regulacji w zakresie dostawcy wysokiego ryzyka” *Ius Novum*, nr 2 (2024): 106 i n., Doi: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.16/m.rogalski, jak również opinie i uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji publicznych dostępne na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384504/katalog/13055232#13055232>. [dostęp: 15.9.2025].

¹⁴ Dz.Urz. UE C 303/1.

¹⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

¹⁶ Szerzej Nina Półtorak, „Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądowoadministracyjna” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 3 (2014): 37-53; Andrzej Wróbel, „Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2005): 35-58; Konrad Łuczak, „Naruszenie unijnej zasady skuteczności krajowego prawa procesowego” *Państwo i Prawo*, nr 4 (2017): 72-85.

postępowania. W związku z tym poniżej zasygnalizowano pokrótce istotę aksjologicznych podstaw instytucji administracyjnego postępowania administracyjnego zakotwiczonych w przepisach rozdziału II działu I k.p.a., a następnie dokonano przeglądu i oceny zawartych w projekcie z 12 sierpnia 2025 r. ustawy o zmianie u.KSC najważniejszych rozwiązań o charakterze procesowym z punktu widzenia wskazanych standardów. Przedstawiona analiza formalno-dogmatyczna może stanowić przyczynek do dyskusji na temat wyzwań wobec krajowego systemu cyberbezpieczeństwa w kontekście adekwatnej regulacji proceduralnej, zapewniającej zarówno ochronę interesu publicznego, jak i poszanowanie gwarancji dla stron postępowań administracyjnych.

2 | Aksjologiczne podstawy instytucji postępowania administracyjnego

Aksjologia odgrywa istotną rolę w prawie administracyjnym, zwłaszcza w kontekście dyskrecjonalności administracji publicznej, gdyż prawo jest nierozzerwalnie związane z wartościami, które chroni i zabezpiecza^[17]. Prawo administracyjne bywa rozpatrywane jako mechanizm realizacji wartości z punktu widzenia wykonywania i stosowania tego prawa^[18]. Szczególnie silnym ładunkiem aksjologicznym charakteryzuje się model ogólnego postępowania administracyjnego, w ramach którego mechanizm realizacji wartości wymaga wyważania często kolidujących ze sobą interesu publicznego i słusznego interesu stron. Korzystanie z władztwa administracyjnego przez organ administracji publicznej, stanowiące immanentną cechą rozstrzygania spraw administracyjnych w postępowaniu jurysdykcyjnym, jest w nim równoważone zespołem gwarancji proceduralnych.

Ich syntetyczne zestawienie zawiera katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego z art. 6-16 k.p.a. Regulacje te stanowią integralną

¹⁷ Zob. Krzysztof Chochowski, „Aksjologia w prawie administracyjnym”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 50 i n. wraz z powołaną tam literaturą.

¹⁸ Zob. Iwona Niżnik-Dobosz, „Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości”, 122-123.

część przepisów normujących procedurę administracyjną, są nośnikiem wartości w prawie administracyjnym procesowym. Mają one zasadniczo formalny lub mieszany (formalno-materialny) charakter, stanowiąc normy-zasady *sensu stricto*^[19]. Wiążą organy administracji w sposób równorzędny z innymi przepisami wynikającymi z k.p.a. i przepisów szczególnych. Wyznaczają pożądany wzorzec działania organu prowadzącego postępowanie i zazwyczaj muszą być stosowane wspólnie z innymi, szczególnie przepisami kodeksowymi, które je konkretyzują i dotyczą poszczególnych instytucji postępowania administracyjnego^[20]. Większość może być realizowana w mniejszym lub większym stopniu, a niektóre w sposób zero-jedynkowy, jako normy-reguły, czyli albo zasada zostaje w pełni zrealizowana, albo w ogóle^[21]. Ich zasadniczy charakter jako norm prawnych ujawnia się w szczególnej doniosłości społecznej, w nadrzędności treściowej wobec innych norm k.p.a. oraz w możliwości zdeterminowania kształtu poszczególnych instytucji postępowania administracyjnego^[22].

Uwzględnianie zasad przez ustawodawcę jest istotne przy projektowaniu przepisów szczególnych, gdyż zapobiega atomizacji i dezintegracji postępowania administracyjnego, wprowadzaniu rozwiązań proceduralnych nieprzystających do ugruntowanych instytucji proceduralnych, które nie są uzasadnione specyfiką przedmiotu regulacji.

Zasady ogólne mogą być zatem postrzegane jako wzorzec oceny spójności przepisów szczególnych z modelem instytucjonalnym ogólnego postępowania administracyjnego, ale nie tylko. Przeważa bowiem stanowisko o słuszności ich odpowiedniego stosowania do całokształtu działalności administracji publicznej^[23]. Wzmacniają one realizację zasad konstytucyjnych, chroniąc prawa i wolności wyrażone w Konstytucji RP, a ograniczenie ich stosowania powinno być uzasadnione zasadą

¹⁹ Marcin Kamiński, „Normy-zasady prawa administracyjnego i ich konkretyzacja”, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Andrzej Krakala (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 66.

²⁰ Por. np. wyrok NSA z 9.11.2018 r., I OSK 2829/16, LEX nr 2613766.

²¹ Konrad Łuczak, „Zasady ogólne postępowania administracyjnego”, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne*, red. Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 86. Por. Zbigniew Kmiecik, „Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.”, *Państwo i Prawo* nr 9 (2009): 8.

²² Aleksandra Wiktorowska, „Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego”, *Studia Prawa Publicznego* nr 2 (2013): 20.

²³ Por. np. Janusz Borkowski, „Standardy prawa procesowego administracyjnego”, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Andrzej Skoczylas (Warszawa: C.H. Beck 2010), 40.

proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przykładowo, prawo do sądu oraz do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji zakotwiczone jest w Kodeksie poprzez zasady: legalizmu – działania organów na podstawie prawa (art. 6 k.p.a.), stania na straży praworządności (art. 7), proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8), informowania (art. 9), czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10), przekonywania (art. 11), dwuinstancyjności postępowania (art. 15), trwałości decyzji administracyjnych (art. 16) czy sądowej kontroli decyzji ostatecznych (art. 16). Natomiast z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej immanentnie powiązana jest m.in. zasada: prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), współdziałania organów administracji publicznej (art. 7b), budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8)^[24], przekonywania (art. 11), szybkości i prostoty postępowania (art. 12), pisemności (art. 14), trwałości decyzji administracyjnych (art. 16), uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 7) czy rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony (art. 7a).

Z powyższego wynika, że kodeksowe zasady ogólne mogą być przydatnym kryterium oceny jakości rozwiązań normatywnych w zakresie postępowania jurysdykcyjnego wprowadzanych w przepisach szczególnych. Ze względu na zbliżony do konstytucyjnego wymiar aksjologiczny, stanowią dobre narzędzie metodologiczne jako wzorzec normatywny dla oceny prawidłowości projektowanych regulacji z punktu widzenia realizacji standardów konstytucyjnych, wzorzec pośredni, lecz o ugruntowanej praktyce orzeczniczej. Dlatego projektowane zmiany regulacji krajowego systemu cyberbezpieczeństwa zostaną poniżej przedstawione z punktu widzenia ich relacji do treści kodeksowych zasad ogólnych. Zakres stosowania k.p.a. do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z 5 lipca 2018 r. jest bowiem znaczący, a omawiany projekt zawiera dodatkowe odesłania w tym zakresie^[25].

²⁴ Szerzej zob. Joanna Smarż, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego” *Prawo i Więzy*, nr 1 (2025): 510–512. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1075>.

²⁵ Por. np. art. 44 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 53c ust. 3, art. 67b u.st. 2, art. 70 ust. 4 u.KSC (projekt).

3 | Propozycje zmian normatywnych krajowego systemu cyberbezpieczeństwa a standardy postępowania administracyjnego

Ze względu na obszerność tematyki zdecydowano się, po analizie projektu ustawy o zmianie u.KSC, na wytypowanie kilku szczególnych rozwiązań proceduralnych, wymagających odniesienia do wskazanych wyżej standardów ogólnego postępowania administracyjnego. Wśród propozycji stanowiących nowość normatywną warto wskazać:

- zastosowanie postępowania uproszczonego do postępowań wszczętych z urzędu;
- wydawanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej generowanych automatycznie;
- wyłączenie kodeksowej definicji strony w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka i nową kategorię podmiotu na prawach strony;
- wybiórczość doręczania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, wyłączenia udziału w przeprowadzaniu dowodów oraz obwieszczenie o decyzji;
- wyłączenie kwestionowania stanowiska zajętego przez organ współdziałający w trybie art. 106 k.p.a.;
- rozszerzenie wykonalności decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka;
- wyłączenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i problem iluzoryczności kontroli sądowoadministracyjnej;
- polecenie zabezpieczające jako decyzja generalna.

Po pierwsze, projekt przewiduje nową treść przepisów rozdziału 11 dotyczących kontroli i nadzoru. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 53 ust. 1 u.KSC nadzór w zakresie stosowania przepisów ustawy sprawują organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa w zakresie wykonywania przez podmioty kluczowe i podmioty ważne wynikających z ustawy obowiązków. W jego ramach organ właściwy w stosunku do podmiotów kluczowych może m.in. prowadzić kontrole, w tym doraźne, w siedzibie podmiotu, miejscu wykonywania działalności gospodarczej lub zdalnie; zobowiązać podmiot, w drodze decyzji, do przeprowadzania audytu czy wystąpić z wnioskiem o udzielenie dostępu do danych, dokumentów

i informacji koniecznych do wykonywania nadzoru. Podejmowane działania nadzorcze mogą mieć zaś charakter: prewencyjny i następczy nad podmiotami kluczowymi; nad podmiotami ważnymi zaś – charakter następczy, w szczególności w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że zachodzi możliwość naruszenia przepisów ustawy.

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że działania lub zaniechania podmiotu kluczowego mogą być bezprawne, organ właściwy kieruje do tego podmiotu pismo w formie elektronicznej z ostrzeżeniem, w którym wskazuje czynności, jakie należy podjąć w celu zapobiegnięcia lub zaprzestania naruszania przepisów ustawy oraz termin na ich wykonanie. Natomiast w celu egzekwowania przepisów ustawy organ właściwy może podjąć w stosunku do podmiotów kluczowych szereg działań wymienionych w projektowanym art. 53 ust. 5 u.KSC, w tym w sytuacji nie zastosowania się podmiotu kluczowego do udzielonego ostrzeżenia. Może to być m.in. nakazanie podjęcia określonych czynności dotyczących obsługi incydentu, które stanowią „inną czynność z zakresu administracji publicznej, na którą przysługuje skarga do sądu administracyjnego”^[26]. Wydaje się, że projektodawcy chodziło tu o kategorię przedmiotu zaskarżenia określoną w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym^[27] (dalej p.p.s.a.) (tj. inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a., w działach IV, V i VI ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa^[28], postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej^[29], oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw), choć odesłanie ma charakter domyślny.

Pozostałe rozstrzygnięcia nadzorcze przewidziane w art. 53 ust. 5 u.KSC przyjmują *explicite* formę decyzji, podejmowane są zatem w ramach postępowania jurysdykcyjnego, do którego w zakresie nieuregulowanym w u.KSC stosuje się przepisy kodeksowe. W odniesieniu do zawartego w pkt 8 uprawnienia nakazania podania do publicznej wiadomości informacji o incydencie poważnym, wskazano na wydawanie decyzji w postępowaniu

²⁶ Por. art. 53 ust. 7 u.KSC (projekt).

²⁷ Dz.U. z 2024 r., poz. 935.

²⁸ Dz.U. z 2025 r., poz. 111.

²⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 615.

uproszczonym, o którym mowa w rozdziale 14 k.p.a. (w domyśle działu II Kodeksu). Zastosowanie formuły postępowania uproszczonego do rozstrzygnięcia nakładającego obowiązek na stronę może budzić wątpliwości z punktu widzenia charakteru tego postępowania, w świetle zasady prawdy obiektywnej i czynnego udziału strony w postępowaniu. Zostało ono wprowadzone do Kodeksu od 1 czerwca 2017 r.^[30], mając służyć usprawnieniu postępowania w niektórych sprawach. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno bowiem nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania^[31]. Możliwość załatwienia sprawy w tym trybie determinowana jest odesłaniem do niego w przepisie szczególnym. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony. Co do zasady, w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu uproszczonym stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy. W sprawach cyberbezpieczeństwa formę decyzji przewiduje jednak przepis szczególny. Należy zwrócić uwagę, że w postępowaniu uproszczonym postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. W sprawach rozpoznawanych w tym trybie nie stosuje się art. 81 k.p.a., a uzasadnienie decyzji może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji^[32]. Z powyższego wynika, że domyślną formą załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym jest milczące załatwienie sprawy, a więc rozstrzygnięcie w przedmiocie uprawnień strony, w następstwie wniesionego przez nią żądania wszczęcia postępowania.

Przepisy nie wyłączają wyrażnie możliwości wszczęcia takiego postępowania z urzędu, gdyż art. 163b § 2 k.p.a. wskazuje, że sprawy te mogą dotyczyć także obowiązku strony, te zaś sprawy wszczyna się w istocie z urzędu. Podkreśla się jednak, że z uwagi na treść art. 163c k.p.a. i związane z tym skutki oraz ograniczenia uprawnień stron na etapie postępowania wyjaśniającego, postaci decyzji i trybu jej weryfikacji, regułą

³⁰ Por. ustawę z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935.

³¹ Art. 35 § 3a k.p.a.

³² Por. art. 163b – 163g k.p.a.

powinno być stosowanie takiego postępowania w sprawach wszczynanych na wniosek^[33]. W omawianym przypadku ustawodawca zdecydował się na skorzystanie z formuły postępowania uproszczonego w odniesieniu do postępowania wszczynanego z urzędu w przedmiocie nałożenia na podmiot kluczowy obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o incydencie poważnym, co jest prawnie dopuszczalne, choć stanowi pewną nowość normatywną. Biorąc jednak pod uwagę fakt ograniczenia uprawnień strony i uproszczeń dowodowych wynikających z zastosowanego trybu, a dodatkowo okoliczność, że postępowanie to ma być jednoinstancyjne na podstawie art. 53 ust. 8 u.KSC, co wiąże się również z ostatecznością z dniem doręczenia decyzji i jej wykonalnością^[34], należy podkreślić potencjalną możliwość rozstrzygania w tym przedmiocie w każdej sprawie w trybie zwykłym.

Zastosowanie postępowania uproszczonego, wszczynanego z urzędu, ze swej istoty nie oznacza całkowitej rezygnacji z wymogów realizacji standardu udziału strony w postępowaniu, a tym bardziej zasady prawdy obiektywnej. Zgodnie bowiem z art. 163d k.p.a., „Jeżeli uwzględnienie nowych okoliczności powołanych przez stronę w toku postępowania jest istotne dla wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji publicznej w dalszym ciągu prowadzi postępowanie z pominięciem przepisów niniejszego rozdziału, o czym niezwłocznie informuje stronę”. Przepis ten ma zastosowanie także do spraw z zakresu cyberbezpieczeństwa, dla których dopuszczono formę

³³ Małgorzata Jaśkowska, „Komentarz do art. 163b”, [w:] Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Lex/el 2025. Por. też Marta Romańska, „Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda”, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. Mariusz Grzywacz, Jacek Jagielski, Dariusz Kijowski (Warszawa: C.H. Beck 2018), 259; Maciej Pleban, „Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2017), 263-264; odmiennie Paulina Zadykowicz, „Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Gronkiewicz, Ziółkowska, 251.

³⁴ Por. art. 16 § 1 k.p.a., art. 130 w zw. z art. 127 k.p.a.

postępowania uproszczonego. Należy zatem postulować konieczność rozpoznania pod tym kątem w toku postępowania uproszczonego wszczętego z urzędu dowodów powoływanych przez stronę po jego wszczęciu, jeżeli dotyczą okoliczności mogących mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż ta forma wszczęcia wyklucza możliwość zgłoszenia dowodów przez stronę na etapie wszczęcia, które nie jest skutkiem wniesionego przez stronę żądania. Jest to istotna kwestia z punktu widzenia ograniczenia uprawnień procesowych strony.

O ile podjęcie niezwłocznego rozstrzygnięcia w przedmiocie podania do publicznej wiadomości informacji o zaistniałym incydencie jest niezbędne dla ochrony interesu społecznego w kontekście wartości wskazanych w art. 31 ust. 4 Konstytucji RP, co przemawia za formułą postępowania uproszczonego z możliwością odstępstwa na rzecz trybu zwykłego, o tyle kwestie związane z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych w postępowaniu uproszczonym budzą zdecydowany sprzeciw. Zgodnie z proponowanym w art. 76d ust. 2 u.KSC rozwiązaniem, do postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej również stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a., z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy, co oznaczałoby, że regułą orzekania w sprawach kar pieniężnych, o których mowa w ustawie, ma stać się postępowanie uproszczone. Chciałabym stanowczo podkreślić, że nakładanie administracyjnych kar pieniężnych jako wyjątkowo dolegliwego obowiązku dla stron, nie może odbywać się w sposób nie zapewniający realizacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego – w tym zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, zasady przekonywania, zasady informowania, zasady prawdy obiektywnej, zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, a tryb postępowania uproszczonego dla spraw tego rodzaju godzi w konstytucyjne gwarancje choćby demokratycznego państwa prawnego czy prawa do własności. Niespełniony jest w tym przypadku warunek niezbędności ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw ze względów bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, jako element konstytucyjnej zasady proporcjonalności^[35].

Po drugie, w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych związanych z niewykonaniem obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa projektowana nowelizacja obejmuje całkowicie nowe rozwiązania

³⁵ Por. interpretacje tej zasady zawarte np. w wyroku TK z 20.12.2022 r., SK 66/21, OTK-A 1(2023); wyroku TK z 1.07.2014 r., SK 6/12, OTK-A 7(2014).

(wykraczające poza odesłanie do postępowania uproszczonego). Proponuje się uchylenie dotychczasowych art. 75 i 76 u.KSC i wprowadzenie art. 76a-76e. Szczególnie istotny na tym tle jest art. 76d ust. 1 u.KSC, zgodnie z którym: „W przypadku, o którym mowa w art. 73 ust. 1 pkt 3, kara pieniężna może być nakładana w sposób określony w art. 14 § 1b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Chodzi tu o karę pieniężną nakładaną na podmiot kluczowy lub podmiot ważny, który nie wdrożył systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w systemie informacyjnym wykorzystywanym w procesach wpływających na świadczenie usługi albo gdy system ten nie zapewnia funkcjonalności, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.KSC. Zgodnie z treścią art. 14 § 1b k.p.a. sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku takich pism nie stosuje się przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej.

Art. 14 § 1b k.p.a. został wprowadzony do Kodeksu dopiero 5 października 2021 r. w następstwie nowelizacji dokonanej ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych³⁶. W uzasadnieniu tej nowelizacji ustawodawca w żaden sposób nie odniósł się jednak do możliwości załatwiania spraw w drodze decyzji generowanej automatycznie. Rozwiązanie to odnoszono jedynie do trybu niejurysdykcyjnego, wskazując, że wykorzystanie pieczęci elektronicznej do opatrywania nią pism generowanych automatycznie pozwoli nie tylko na automatyczne wydawanie zaświadczeń i potwierdzeń czynności realizowanych w ramach usług online, ale również zabezpieczy organy przed błędami ludzkimi, w przypadku gdyby kwalifikowana pieczęć elektroniczna organu mogła być składana przez osobę reprezentującą ten organ³⁷. Stąd pojawiła się wątpliwość, czy art. 14 § 1b k.p.a. powinien być rozumiany jako zawierający samoistną podstawę procesową do wydawania decyzji w sposób generowany automatycznie, w tym z użyciem sztucznej inteligencji; czy ustawodawca wprowadził do prawa polskiego instytucję automatycznego aktu administracyjnego? Moim zdaniem zakresem zastosowania tego przepisu nie powinno obejmować się spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, która jest aktem stosowania prawa wymagającym władczego skonkretyzowania sytuacji prawnej jednostki

³⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1045 ze zm.

³⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, 91.

w indywidualnej sprawie w następstwie sformalizowanego postępowania przeprowadzonego w sposób odpowiadający m.in. zasadom ogólnym postępowania (w tym zasadzie prawdy obiektywnej, czynnego udziału strony w postępowaniu, legalności, informowania czy dwuinstancyjności) i przy wskazaniu w decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz imienia i nazwiska (oraz stanowiska służbowego) pracownika organu uprawnionego do wydania decyzji^[38].

W obowiązującym stanie prawnym automatyczne wydawanie decyzji administracyjnych nie czyni generalnie zadość gwarancjom praw procesowych jednostki^[39]. Regulacje krajowe w tym przedmiocie powinny odpowiadać nie tylko wymogom konstytucyjnym, lecz także standardom europejskim związanym z prawem do dobrej administracji, ochroną danych osobowych^[40] czy wymogami wobec sztucznej inteligencji^[41], co wymaga

³⁸ Por. art. 107 k.p.a.

³⁹ Martyna Wilbrandt-Gotowicz, „Komentarz do art. 61”, [w:] *Doręczenia elektro-niczne. Komentarz*, red. Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 476-478. Szerzej na ten temat: Martyna Wilbrandt-Gotowicz, „The dilemmas of automated decision making in administrative proceedings – comments in the context of § 14 1b of the Administrative Procedure Code” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 141-158. <https://doi.org/10.31743/sp.14504>; Martyna Wilbrandt-Gotowicz, „Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 249 i n.; Grzegorz Sibiga, „Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?” *Monitor Prawniczy*, nr 6 (2023): 7-15; Igor Gontarz, „Automatyczny akt administracyjny – postulaty de lege ferenda w zakresie ogólnych ram prawnych”, [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. Czesław Martysz (Warszawa: Wolters Kluwer 2022), 63-76; Filip Geburczyk, „Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2021): 25 i n.; Filip Geburczyk, „Digitizing the public administration and safeguarding individual rights: automated decision-making at the intersection of GDPR and polish administrative procedure” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1(2021): 99 i n. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.1.8>.

⁴⁰ Por. art. 22 ust. 1 rozporządzenia PE i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119/1, ze sprost.).

⁴¹ Por. art. 86 rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 z 13.06.2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji

pogłębionych analiz nad zakresem wdrożenia pism generowanych automatycznie w postępowaniu administracyjnym. Osobiście opowiadam się za potrzebą opracowania szczególnego trybu postępowania jurysdykcyjnego, w którym taką formą można by było dopuścić, przy dookreśleniu odstępstw od modelu ogólnego i minimalnych gwarancji proceduralnych. Dopiero w następnej kolejności powinny być przyjmowane przepisy szczególne, które w sprawach określonego rodzaju odsyłałyby do trybu automatycznego wydawania decyzji. Z powyższych względów, praktykę wprowadzania w przepisach szczególnych odesłania do stosowania art. 14 §1b k.p.a. w kontekście wydawania aktów administracyjnych (w tym przypadku nakładania w drodze decyzji generowanej automatycznie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie obowiązków w zakresie cyberbezpieczeństwa), oceniam jako bezpodstawną, niekonstytucyjną i szkodliwą dla spójności systemu prawnego.

Po trzecie, kuriozalna jest propozycja wyłączenia kodeksowej definicji strony w nowo wprowadzanym postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, którego regulacja nie jest elementem wdrożenia dyrektywy NIS2. Postępowanie to prowadzić ma Minister właściwy do spraw informatyzacji, w celu ochrony bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, wszczynając je z urzędu albo na wniosek przewodniczącego Kolegium (ds. Cyberbezpieczeństwa działającego przy Radzie Ministrów)^[42]. Decyzja w tym przedmiocie ma zapadać względem dostawcy sprzętu lub oprogramowania oraz podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości^[43], w ramach której funkcjonuje dostawca, jeżeli stanowi on zagrożenie dla „podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa”^[44].

Zgodnie z projektowanym art. 67b ust. 2 u.KSC do postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy k.p.a., z wyłączeniem art. 28, art. 31, art. 51, art. 66a i art. 79 tej ustawy. Art. 28 k.p.a. stanowi fundament zakresu podmiotowego postępowania jurysdykcyjnego, przyjmując, że „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie

oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz.Urz. UE L 1689/1.

⁴² Por. art. 67b ust. 1 u.KSC (projekt).

⁴³ Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.

⁴⁴ Por. art. 67b ust. 15 u.KSC (projekt).

albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. to interes oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego⁴⁵. Jest to zatem regulacja ramowa, wypełniana w sprawach danego rodzaju przepisami prawa materialnego dotyczącymi kategorii podmiotów, którym ustawodawca przyznaje ochronę interesu prawnego lub wobec których przewiduje możliwość nałożenia obowiązku, nie zaś „gorset”, który uniemożliwia określenie w przepisach szczególnych kryteriów ustalenia statusu strony postępowania. Bez kategorii strony postępowanie w danej sprawie nie może się toczyć, a wszczęte wymaga umorzenia. Ustalenie stron postępowania w danej sprawie następuje zaś zawsze z uwzględnieniem okoliczności faktycznych oraz przepisów prawa materialnego. Wyłączenie stosowania art. 28 k.p.a. proponowane w projekcie względem postępowań o uznanie za dostawcę wysokiego ryzyka wskazuje na zupełne niezrozumienie charakteru prawnego postępowania jurysdykcyjnego i ugruntowanego w doktrynie i orzecznictwie rozumienia takich pojęć, jak strona czy interes prawny.

Na tym tle proponowane w ust. 3 art. 67b u.KSC unormowanie, że stroną postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka jest każdy wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, nie stanowi żadnego treściowego odniesienia do kategorii interesu prawnego lub uprawnienia statuujących klasyczną konstrukcję strony postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie doprecyzował w tym przepisie rodzaju podmiotów mogących być uznanymi za stronę, co sprawia wrażenie przyjęcie normy wskazującej na onnipotencję i dyskrecjonalność organu w tym zakresie. Zakres ten można jednak ustalić na podstawie projektowanego art. 67b ust. 1 u.KSC, wskazującego, że postępowanie to dotyczy uznania za dostawcę wysokiego ryzyka dostawcy sprzętu lub oprogramowania, które są wykorzystywane przez: 1) podmioty kluczowe lub podmioty ważne, z wyłączeniem podsektora komunikacji elektronicznej, 2) przedsiębiorców komunikacji elektronicznej, których roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były wyższe od kwoty 10 milionów złotych,

⁴⁵ Wróbel, „Komentarz do art. 28”, [w:] Jaśkowska, Wilbrandt-Gotowicz, Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*.

3) podmioty finansowe z wyłączeniem podmiotów określonych w art. 16 rozporządzenia 2022/2554.

Z aspektem podmiotowym wiąże się również proponowane włączenie nowej, względem uregulowań kodeksowych, kategorii podmiotu na prawach strony. Na podstawie projektowanego art. 67b ust. 4 u.KSC do postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka może przystąpić (na wniosek, na prawach strony) przedsiębiorca telekomunikacyjny mający siedzibę na terytorium RR wpisany do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, który w poprzednim roku obrotowym uzyskał przychód z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej w wysokości co najmniej dwudziestotysięcznej krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wskazanego w ostatnim komunikacie Prezesa GUS, o którym mowa w art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS^[46]. Przepisy art. 31 § 2 i 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio; o dopuszczeniu takiego podmiotu do postępowania na prawach strony organ właściwy orzeka w formie postanowienia, na które, w przypadku odmowy dopuszczenia, służy wnioskodawcy zażalenie. O ile ustanawianie w przepisach szczególnych odrębnych kategorii podmiotów na prawach strony w sprawach danego rodzaju było już praktykowane^[47], o tyle, w omawianym przypadku wątpliwości może budzić arbitralny wybór rodzaju podmiotów, które taki status mogą uzyskać. Nie stanowią one bowiem ani organów ochrony prawa, ani organizacji działających w interesie społecznym z związku z ich celami statutowymi, lecz należą do określonej grupy przedsiębiorców (przedsiębiorców telekomunikacyjnych o odpowiednio znaczącym przychodzie). Wybór ten wywołuje zastrzeżenia co do realizacji zasady równości wobec prawa. Ustawodawca nie doprecyzował przy tym innych przesłanek udziału niż kryterium przychodu takiego podmiotu.

Natomiast w odniesieniu do udziału organizacji społecznej w takim postępowaniu przewiduje się możliwość przedstawienia przez organizację społeczną ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji stanowiska co do dostawcy sprzętu lub oprogramowania, wobec którego wszczęto postępowanie, oraz dostarczanych przez niego produktów, usług oraz procesów ICT, w terminie 14 dni od dnia opublikowania na stronie podmiotowej BIP ministra właściwego do spraw informatyzacji zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Ponadto, przed wydaniem decyzji

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm.

⁴⁷ Por. np. art. 16 ust. 3 ustawy z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2024 r., poz. 425.

Minister publikuje na swojej stronie podmiotowej BIP raport ze złożonych w terminie stanowisk, wskazując w szczególności główne uwagi w nich zawarte^[48]. Wobec wyłączenia stosowania art. 31 k.p.a. jest to jedyna możliwość zaprezentowania stanowiska przez organizację społeczną, gdyż nie może być ona dopuszczona do udziału w tym postępowaniu na prawach strony. O każdym przypadku wszczęcia postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka Minister ma natomiast zawiadamiać Prokuratora Generalnego^[49].

Po czwarte, zwraca uwagę ograniczenie zasad informowania i czynnego udziału strony w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, w tym jego wpływ na postępowanie dowodowe. Minister właściwy do spraw informatyzacji powinien zawiadamiać o wszczęciu postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. Zawiadomienie publikuje się także na stronie podmiotowej BIP ministra, niezwłocznie po doręczeniu tego zawiadomienia^[50]. Jednakże, jeżeli dostawcą sprzętu lub oprogramowania jest strona niemająca siedziby na terytorium państwa członkowskiego UE, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o EOG, zawiadomienie to jedynie publikuje się na stronie podmiotowej BIP ministra, a udostępnienie ma skutek doręczenia zawiadomienia stronie po upływie 14 dni od dnia jego dokonania^[51]. Natomiast informowania o decyzji dotyczy proponowany art. 67b ust. 17 u.KSC, zgodnie z którym minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza decyzję, o której mowa w ust. 15, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz publikuje na stronie podmiotowej BIP ministra, a także na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra^[52].

W świetle art. 49 § 1 k.p.a. zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w BIP na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej, jeżeli

⁴⁸ Art. 67b ust. 9 u.KSC (projekt).

⁴⁹ Art. 67b ust. 7 u.KSC (projekt).

⁵⁰ Art. 67b ust. 6 u.KSC (projekt).

⁵¹ Art. 67b ust. 8 u.KSC (projekt).

⁵² Ponadto w świetle proponowanego art. 67f u.KSC minister właściwy do spraw informatyzacji publikuje na stronie podmiotowej BIP obsługującego go urzędu listę produktów ICT, usług ICT i konkretnych procesów ICT objętych decyzjami, o których mowa w art. 67b ust. 15 u.KSC (projekt).

przepis szczególny tak stanowi. Taki charakter ma proponowany art. 67b ust. 8 u.KSC. Nie bez znaczenia jest jednak fakt, że dostawcy sprzętu lub oprogramowania spoza UE/Konfederacji Szwajcarskiej/EFTA musieliby w takim przypadku na bieżąco i stale śledzić stronę BIP, by mieć szanse na uzyskanie informacji o wszczętym postępowaniu. Można mieć wątpliwości, czy nie dojdzie w tym zakresie do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Organy administracji obowiązane są bowiem zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną^[53].

Oryginalne jest publikowanie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” decyzji administracyjnej o uznaniu dostawcy sprzętu lub oprogramowania oraz podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, w ramach której funkcjonuje dostawca, za dostawcę wysokiego ryzyka^[54]. Takie rozstrzygnięcie może zapaść, jeżeli dostawca ten stanowi zagrożenie dla podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. Ze względu na sposób publikacji i objęcie rozstrzygnięciem również podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej decyzja ta ma charakter hybrydowy, zawierając pewne cechy decyzji generalnej. Na tym tle pozytywne jest przyjęcie formuły nie tyle informowania o podjęciu decyzji, co zawiadomienia o jej treści, co może być postrzegane jako szczególna forma doręczenia decyzji stronom^[55]. Problematyczna wobec wielości form ogłoszenia jest przy tym kwestia jego daty i skuteczności. W świetle art. 49 § 2 k.p.a. dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w BIP wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w BIP. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w BIP. W omawianym projekcie ustawy nie modyfikuje się tego terminu,

⁵³ Art. 10 k.p.a.

⁵⁴ Inne niż wymienione w art. 49 k.p.a. formy lub sposoby zawiadomienia o decyzjach lub innych czynnościach organu są prawnie dopuszczalne – Wróbel, „Komentarz do art. 49”, [w:] Jaśkowska, Wilbrandt-Gotowicz, Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*.

⁵⁵ Ibidem.

do ogłaszania decyzji administracyjnych w Monitorze Polskim nie mają zaś zastosowania terminy wejścia w życie aktów prawnych uregulowane w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych^[56].

W omawianym przypadku treść decyzji będzie obligatoryjnie publikowana w różny sposób. W orzecznictwie przyjęto dotychczas, że dla rozpoczęcia biegu terminu zawiadomienia zgodnie z art. 49 k.p.a. miarodajny jest pierwszy dzień, w którym zawiadomienie zostało obwieszczone, ogłoszone lub udostępnione w BIP, wskazany w zawiadomieniu. W sytuacji zaś, gdy zawiadomienie o wydaniu decyzji dokonywane jest w różnych miejscach i za pomocą różnych środków przekazu, należy ustalić, kiedy ukazało się po raz pierwszy ostatnie z obwieszczeń i ten dzień traktować jako dzień rozpoczęcia biegu terminu 14 dni, o którym mowa w art. 49 § 2 zdanie drugie k.p.a.^[57]. Interpretacja ta może mieć zastosowanie także do ogłoszenia przedmiotowych decyzji.

Zastrzeżenia związane z ograniczeniem prawa udziału stron dotyczą również wyłączenia stosowania art. 79 k.p.a., zapewniającego stronie obecność przy przeprowadzeniu dowodów ze świadków, biegłych lub oględzin. W uzasadnieniu projektu wskazano, że wyłączenie udziału strony z przeprowadzanych dowodów jest konieczne w związku z wrażliwym charakterem informacji, jakie będą wykorzystywane w ramach tego postępowania^[58]. Podzielam wyrażone przez Macieja Rogalskiego stanowisko, że biorąc pod uwagę całokształt projektu strona uczestnicząca w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka w praktyce zostanie pozbawiona realnego wpływu na przebieg tego postępowania, a nawet względy bezpieczeństwa państwowego nie mogą uzasadniać pozbawienia strony prawa do obrony^[59]. Ewentualne ograniczenia dostępu powinny dotyczyć jedynie informacji czy czynności, względem których istnieją przesłanki wyłączenia jawności, nie zaś mieć charakter generalny.

Po piąte, względem rozwiązań modelowych przewidziano również modyfikację w zakresie zajmowania stanowiska przez organ współdziałający. Proponuje się w art. 67b ust. 10 u.KSC, że przed wydaniem decyzji

⁵⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 146, por. np. art. 4 tej ustawy.

⁵⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2016 r., VIII SA/Wa 1016/15, LEX nr 2119791.

⁵⁸ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa z 7.02.2025 r., 92. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384504/katalog/13055217#13055217>.

⁵⁹ Rogalski, „Projekt regulacji w zakresie dostawcy wysokiego ryzyka”, 110.

w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka minister właściwy do spraw informatyzacji obligatoryjnie zasięga opinii Kolegium. Przekazuje ono opinię w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o nią. Okresu od dnia wystąpienia o opinię do Kolegium do dnia jej otrzymania nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy. Wskazuje się ponadto w projekcie nowelizacji, że przepisu art. 106 § 5 k.p.a. nie stosuje się. Przepis ten stanowi, że zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Nie jest jasne, czy to oznacza jedynie wyłączenie zaskarżalności zażaleniem postanowienia o zajęciu stanowiska przez organ współdziałający w trybie art. 106 k.p.a., czy także wyłączenie formy postanowienia dla aktu współdziałania. Forma postanowienia dla aktów wydawanych w toku postępowania administracyjnego ma charakter dorozumiany, inaczej niż ich zaskarżalność^[60]. Opowiadałabym się zatem za formułą niezaskarżalnego postanowienia.

Opinia Kolegium zdaje się nie mieć charakteru wiążącego, jednak zawarte w niej elementy, szczegółowo określone w proponowanym art. 67b ust. 11 u.KSC będą stanowić w praktyce podstawę ustaleń faktycznych decyzji w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. Uniemożliwienie odrębnego kwestionowania opinii Kolegium jako organu współdziałającego może być uzasadnione zapewnieniem sprawnego podejmowania rozstrzygnięć, za czym przemawia interes publiczny. W takim przypadku ewentualna kontrola sądowoadministracyjna decyzji w przedmiocie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka powinna obejmować również procedurę zajęcia stanowiska przez Kolegium^[61] i treść opinii, niezależnie od wyłączenia stosowania art. 106 § 5 k.p.a.

Po szóste, cechą charakterystyczną decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka jest jej rozszerzona względem modelu kodeksowego wykonalność. Wykonalność ta w aspekcie temporalnym ma charakter natychmiastowy. Jak wskazuje się w proponowanym art. 67b ust. 18 u.KSC, decyzja w omawianym przedmiocie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Jest to w odróżnieniu od nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, natychmiastowa wykonalność z mocy ustawy – właściwa wszystkim decyzjom podejmowanym w sprawach uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. Adresat rozstrzygnięcia jest nim zatem związany po upływie 14 dni od chwili ogłoszenia decyzji, gdyż nie podlega ona indywidualnemu doręczeniu w rozumieniu kodeksowym. Skutek uznania za dostawcę

⁶⁰ Por. art. 123 i 141 § 1 k.p.a.

⁶¹ Por. art. 67b ust. 12-14 u.KSC (projekt).

wysokiego ryzyka powstaje zatem w terminie wskazanym w art. 49 § 2 k.p.a. (z uwzględnieniem wielości form ogłoszenia), a obowiązki z tym związane aktualizują się w terminach określonych w art. 67c u.KSC w proponowanym brzmieniu, co oznacza, że określenie terminu ich wykonania nie zależy od uznania organu rozstrzygającego.

W aspekcie podmiotowym, wykonalność decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka również ma charakter rozszerzony względem klasycznego modelu stosunku administracyjnoprocesowego, gdyż skutki prawne podjęcia takiej decyzji wiążą się z nałożeniem obowiązków także na inne podmioty niż dostawca wysokiego ryzyka. Decyzja w tym przedmiocie odnosi się, poza dostawcą sprzętu lub oprogramowania, do podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, w ramach której funkcjonuje dostawca^[62]. Ponadto, z wydaniem decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka, ustawodawca wiąże powstanie z mocy prawa obowiązków obejmujących inne niż dostawca podmioty – tj. podmioty wykorzystujące sprzęt lub oprogramowanie dostawcy wysokiego ryzyka będące: 1) podmiotami kluczowymi lub podmiotami ważnymi, z wyłączeniem podsektora komunikacji elektronicznej, 2) przedsiębiorcami komunikacji elektronicznej, których roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były wyższe od kwoty 10 milionów złotych, 3) podmiotami finansowymi, z wyłączeniem podmiotów określonych w art. 16 rozporządzenia 2022/2554^[63].

W aspekcie przedmiotowym decyzja o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. W klasycznym ujęciu są to skutki określone w samej decyzji, w sposób konstytutywny przesądzającej o statusie danego podmiotu jako dostawcy wysokiego ryzyka. Podkreślenia jednak wymaga obligatoryjna dwuelementowość rozstrzygnięcia. Decyzja o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka przypisuje ten status określonemu podmiotowi, ale również zawiera wskazanie typów produktów, rodzajów usług lub konkretnych procesów ICT pochodzących od dostawcy sprzętu lub oprogramowania uwzględnionych w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka^[64]. Konsekwencją

⁶² Por. art. 67b ust. 15 u.KSC (projekt). Niejasne jest czy na etapie postępowania te ostatnie stanowią odrębne strony postępowania, wydaje się jednak, że ze względu na charakter rozstrzygnięć powiązany z ich interesem prawnym, tak powinno być.

⁶³ Por. art. 67b ust. 1 w zw. z art. 67c ust. 1 u.KSC (projekt).

⁶⁴ Por. art. 67b ust. 15 i 16 u.KSC (projekt).

wydania decyzji o uznaniu danego podmiotu za dostawcę wysokiego ryzyka, z uwzględnieniem określonego rodzaju typów produktów, rodzajów usług lub konkretnych procesów ICT, jest również zaktualizowanie się przewidzianych z mocy prawa obowiązków dla innych podmiotów (podmiotów wykorzystujących sprzęt lub oprogramowanie dostawcy wysokiego ryzyka, które zostały określone w art. 67b ust. 1 u.KSC) związanych z niewprowadzaniem do użytkowania czy wycofaniem z użytkowania^[65] oraz obowiązkami informacyjnymi^[66].

Po siódme, z punktu widzenia realizacji prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w I instancji oraz sądowej kontroli administracji istotne jest wyłączenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz problem potencjalnej iluzoryczności kontroli sądowoadministracyjnej w tych sprawach. Art. 15 k.p.a. wskazuje, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wyjątek w odniesieniu do postępowania o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka przewiduje proponowany art. 67b ust. 19 u.KSC, wyłączający możliwość zaskarżenia decyzji wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Mimo że ten środek prawny ma co do zasady aktualnie charakter fakultatywny przed wniesieniem skargi do sądu^[67], we wskazanych sprawach nie będzie dopuszczalny, a decyzja ministra stanie się ostateczna po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Jednoinstancyjne ma być także postępowanie nadzorcze w sprawach, o których mowa w proponowanym art. 53 ust. 5 pkt 2–8 u.KSC^[68]. Powstaje zatem istotna wątpliwość, czy te rozwiązania zapewnią efektywne prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zgodnie z art. 78 Konstytucji, jeśli nie w ramach toku instancji postępowania administracyjnego, to przynajmniej kontroli sądowoadministracyjnej, a proponowane ograniczenia odpowiadają standardowi proporcjonalności. Ramy opracowania wykluczają głębszą analizę tego zagadnienia.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ze względu na charakter prawny polskiego modelu sądownictwa administracyjnego sądy te nie są wyposażone w kompetencje do przeprowadzania nowych dowodów (z wyjątkiem dopuszczenia w ograniczonym zakresie dowodu z dokumentu na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.) i orzekają co do zasady kasacyjnie, a zakres

⁶⁵ Por. art. 67c u.KSC (projekt).

⁶⁶ Por. art. 67d u.KSC (projekt).

⁶⁷ Por. art. 52 § 3 p.p.s.a.

⁶⁸ Por. art. 53 ust. 8 u.KSC (projekt).

kompetencji merytorycznych jest ubogi w kontekście ewolucji sądowej ochrony praw człowieka⁶⁹. Postępowanie sądowoadministracyjne służy zatem skontrolowaniu działalności organu administracji z punktu widzenia ewentualnych naruszeń przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ze względu na szereg wymienionych wyżej rozwiązań limitujących w postępowaniu administracyjnym środki realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, zasad postępowania dowodowego, przysługujących środków odwoławczych, zasady informowania czy modyfikujących zakres wykonalności decyzji, to na sądach administracyjnych (nie licząc postępowania administracyjnego w trybach nadzwyczajnych) będzie spoczywał główny ciężar weryfikacji poszanowania praworządności w postępowaniach prowadzonych na podstawie u.KSC.

Faktycznemu ograniczeniu ulegnie również samo prawo do sądu w sprawach dotyczących uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. Decyzje w tym przedmiocie nie mają podlegać indywidualnemu doręczeniu, lecz ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, a także na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra⁷⁰. Bieg 30-dniowego terminu do wniesienia skargi rozpocznie się bowiem nie z chwilą doręczenia decyzji dostawcy (bo od tej formy odstąpiono), lecz po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Wyznaczenie tego terminu może być problematyczne wobec obligatoryjnej publikacji decyzji na kilka sposobów, sam termin zaś zbyt krótki biorąc pod uwagę ograniczenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

W proponowanym art. 67e u.KSC wyłącza się możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego w następstwie wniesienia skargi na decyzję o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka, na rzecz rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, co jest ograniczeniem prawa do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd z art. 45 Konstytucji. Nie jest to rozwiązanie spójne z art. 96 § 1 p.p.s.a., na podstawie którego sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności,

⁶⁹ Szerzej zob. Dagmara Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka* (Warszawa: C.H. Beck, 2024).

⁷⁰ Por. art. 67b ust. 17 u.KSC (projekt).

bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne. Uchylenie jawności posiedzenia oznacza ograniczenie zasady jawności jedynie w stosunku do publiczności, zatem posiedzenie przy drzwiach zamkniętych nie traci charakteru posiedzenia jawnego^[71]. Na takie rozwiązanie jednak w omawianych sprawach się nie zdecydowano.

Zgodnie z projektem odpis sentencji wyroku z uzasadnieniem doręcza się wyłącznie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Skarżącemu zaś doręcza się jedynie odpis wyroku z tą częścią uzasadnienia, która nie zawiera informacji niejawnych w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych. Rozwiązanie powyższe uznano za spełniające wymóg proporcjonalności^[72], choć faktycznie utrudni ono skuteczne sporządzanie skarg kasacyjnych.

Po ósme, nowością normatywną jest również wprowadzenie w projektowanym art. 67g u.KSC polecenia zabezpieczającego, które ma w istocie charakter decyzji generalnej. Takie polecenie może być wydane przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w przypadku wystąpienia incydentu krytycznego. Wskazuje się, że następuje to w drodze decyzji. Nie jest to jednak klasyczna decyzja administracyjna w rozumieniu art. 104 k.p.a., gdyż ma charakter generalno-konkretny. Polecenie zabezpieczające dotyczy bowiem nieokreślonej liczby podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych oraz podmiotów finansowych, z wyłączeniem podmiotów określonych w art. 16 rozporządzenia 2022/2554. Zawiera wskazanie rodzaju lub rodzajów podmiotów, których dotyczy (a nie ich jednostkowe oznaczenie); obowiązek określonego zachowania zmniejszającego skutki incydentu krytycznego lub zapobiegającego jego rozprzestrzenianiu się oraz termin jego wdrożenia.

Wobec braku, mimo postulatów doktryny, regulacji w k.p.a. postępowania w sprawie wydawania generalnego aktu administracyjnego i samego aktu tego typu, przyjęto formułę odpowiedniego stosowania do postępowania w sprawie wydania polecenia zabezpieczającego przepisów tego Kodeksu z enumeratywnie wymienionymi włączeniami. Do tego postępowania nie ma być stosowany art. 10, art. 34, art. 79, art. 81, art. 81a, art. 107 § 1 pkt 3, art. 145 § 1 pkt 4 i art. 156 § 1 pkt 4 oraz przepisy rozdziału 8 działu I k.p.a., a więc przepisy związane z zapewnieniem udziału strony w postępowaniu

⁷¹ Hanna Knysiak-Sudyka, „Komentarz do art. 96”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Tadeusz Woś (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016).

⁷² Por. uzasadnienie projektu zmiany u.KSC, 103.

czy doręczeniami. Przyjęto formułę zawiadomienia o czynnościach w sprawie przez publiczne opublikowanie informacji na stronie podmiotowej BIP ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz ogłoszenia polecenia zabezpieczającego w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw informatyzacji i zamieszczenia informacji o poleceniu na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra. Polecenie zabezpieczające uznaje się za doręczone z chwilą ogłoszenia polecenia zabezpieczającego w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw informatyzacji, a więc nie po upływie 14 dni od ogłoszenia, jak wynikałoby to z art. 49 § 2 k.p.a. Polecenie zabezpieczające podlega natychmiastowej wykonalności. Nie przysługuje od niego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skargę na polecenie zabezpieczające wnosi się natomiast w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja została ogłoszona w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw informatyzacji. Z mocy prawa niedopuszczalny jest wniosek o przywrócenie terminu na złożenie skargi^[73].

Postępowanie w tym przedmiocie stanowi swoistą hybrydę. Pozostawiono kategorię strony, która nie podlega jednak identyfikacji w toku postępowania, nie przysługują jej środki odwoławcze, w ograniczonym zakresie środki nadzwyczajne, a legitymację procesową do zaskarżenia polecenia do sądu administracyjnego (w niezwykle ograniczonym czasie) może wywodzić jedynie ze spełnienia cech oznaczenia grupy, rodzaju podmiotów objętych poleceniem zabezpieczającym. Ustawodawca, nie mając do dyspozycji adekwatnego trybu kodeksowego, wyłączył zastosowanie części przepisów kodeksowych, w pozostałym zakresie przyjmując formułę odpowiedniego ich stosowania, co może wywołać wiele wątpliwości praktycznych. Propozycja regulacji dowodzi jak palącym problemem staje się brak modelowej regulacji w prawie administracyjnym procedury wydawania i kontroli decyzji generalnych^[74]. Należy podzielić bowiem stanowisko, że w przypadku trybu wydawania generalnych aktów administracyjnych zachowanie standardów wysoce sformalizowanej procedury jest niemożliwe w stopniu w jakim gwarancje procesowe Kodeks zapewnia w obecnym kształcie w odniesieniu do wydawania decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a.^[75]

⁷³ Por. art. 67i ust. 1 i 3 u.KSC (projekt).

⁷⁴ Por. propozycje regulacji decyzji generalnych w k.p.a.: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016 „Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym”*, red. Zbigniew Kmiecik (Warszawa: NSA, 2017), 105–115.

⁷⁵ Por. Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk, *Generalny akt administracyjny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014).

4 | Podsumowanie

Przeprowadzona analiza proponowanych rozwiązań modyfikujących u.KSC dowodzi, że w znacznym stopniu dotyczą one regulacji proceduralnych. Jest to materia, która ze względu na służebny względem prawa materialnego charakter, w tym wymóg transpozycji dyrektywy NIS2, nie była dotychczas przedmiotem badań z perspektywy instytucji administracyjnego prawa procesowego, w tym ich spójności z ogólnym modelem proceduralnym określonym w k.p.a., a zwłaszcza z zasadami ogólnymi tego postępowania. Ponieważ zasady ogólne jako zasady prawa określają powinności osiągnięcia cennych, pożądaných stanów rzeczy czy respektowania określonych wartości, powinny ukierunkowywać procesy prawotwórcze (nakazując tworzenie norm o określonej wartości), procesy interpretacji przepisów prawa, procesy stosowania prawa czy korzystania ze swojego prawa^[76]. Ustawodawca w ramach przepisów szczególnych uprawniony jest dostosowywać rozwiązania proceduralne do specyfiki przedmiotu regulacji, normy kodeksowe nie posiadają przy tym formalnie szczególnej pozycji w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zjawisko atomizacji i dekodyfikacji przepisów procesowych jest jednak negatywnie oceniane w doktrynie, zwłaszcza gdy jest nadużywane^[77]. Postulować zatem należy, by projektując regulacje szczególne, w tym w zakresie cyberbezpieczeństwa, opierać się w pierwszym rzędzie na rozwiązaniach modelowych. Dotyczy to również poszanowania dla zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stanowią aksjologiczną pochodną praw i wolności określonych w Konstytucji. Na tym tle omawiany przedmiot regulacji wymaga wyjątkowo wnikliwego wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego.

Projektowane przepisy modyfikujące regulację krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, w obecnym kształcie, budzą uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją i standardami procesowymi postępowania

⁷⁶ Por. Ewa Olejniczak-Szałowska, „Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji”, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Piotr Korzeniewski, Małgorzata Stahl (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 135-141.

⁷⁷ Zob. np. Małgorzata Jaśkowska, „Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych”, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska (Warszawa: NSA 2014), 71; Małgorzata Gajda-Durlik, „Problematyka dekodyfikacji a proces rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym” *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 2 (2007): 44-65.

administracyjnego. Wykazano, że zakładają one wyłączenie bądź znaczne ograniczenie takich zasad, jak zasada dwuinstancyjności, czynnego udziału strony w postępowaniu, prawdy obiektywnej, informowania, przekonywania, sądowej kontroli administracji, co przekłada się na problem realizacji standardu demokratycznego państwa prawnego (art. 2), prawa do sądu (art. 45) czy prawa do zaskarżania decyzji i rozstrzygnięć wydanych w I instancji (art. 78) oraz oceny dopuszczalności ograniczeń z punktu widzenia konstytucyjnego mechanizmu proporcjonalności (art. 31 ust. 3).

Na tym tle zauważyć należy niebezpieczeństwo instrumentalnego włączania do ustawy szczególnej instytucji postępowania administracyjnego w sposób nie odpowiadający ich kodeksowej istocie. Dotyczy to przykładowo rozszerzenia zastosowania postępowania uproszczonego względem nakładania administracyjnych kar pieniężnych czy też odesłanie do wymierzania kar z użyciem pism generowanych automatycznie. Problemem jest także wprowadzanie nowych instytucji prawnych, nieposiadających ugruntowanej regulacji w prawie polskim, bez pogłębionej refleksji co do ich ram prawnych. Dotyczy to w szczególności hybrydowego rozwiązania polecenia zabezpieczającego, stanowiącego w istocie decyzję generalną, do której w pewnym zakresie mają mieć zastosowanie przepisy kodeksowe. Ten ostatni przykład wskazuje na potrzebę powrotu do prac nad przemyślaną kodyfikacją instytucji decyzji generalnych. Zdecydowanie negatywnie należy natomiast ocenić praktykę wyłączania stosowania fundamentalnych dla konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego pojęć jak definicja strony postępowania z art. 28 k.p.a.

O ile większość z pojedynczych odstępstw od ogólnego modelu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie u.KSC, zwłaszcza w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka, jednostkowo zasadniczo mieści się w ramach prawnych, o tyle ich łączne zestawienie wskazuje na wyjątkowo istotne ograniczenie uprawnień procesowych stron związane z ich udziałem w postępowaniu zarówno w fazie wszczęcia, jak i prowadzenia postępowania wyjaśniającego, doręczania rozstrzygnięć i ich skutków, przysługujących środków prawnych na drodze administracyjnej i przed sądem. Prowadzi to do wątpliwości co do realizacji prawa do dobrej administracji i standardów demokratycznego państwa prawnego, w szczególności poprzez nieproporcjonalne ograniczenie zasad czynnego udziału strony w postępowaniu, informowania, prawdy obiektywnej, przekonywania, dwuinstancyjności czy sądowej kontroli administracji, a nawet naruszające istotę chronionych konstytucyjnie praw i wolności. Kompensować braków w tym

zakresie zdaje się nie gwarantować kontrola sądów administracyjnych, wobec ograniczonego zakresu postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dodatkowo prawo do sądu podlega w tych sprawach ograniczeniu ze względu na rezygnację z indywidualnego doręczania zawiadomień i decyzji stronom, wątpliwości co do rozpoczęcia terminu do wniesienia skargi, jego nieprzywracalności w odniesieniu do skarg na polecenia zabezpieczające, wyłączenie rozpoznania sprawy na rozprawie i udostępniania skarżącemu uzasadnienia orzeczenia w części dotyczącej informacji niejawnych. Powyższe poddaje zatem w wątpliwość, czy względy motywowane interesem publicznym i bezpieczeństwem państwa dają podstawy do tak szerokiej ingerencji ustawodawcy w uprawnienia procesowe stron postępowań administracyjnych, jak przewiduje to aktualny projekt nowelizacji u.KSC.

Bibliografia

- Borkowski Janusz, „Standardy prawa procesowego administracyjnego,” [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Andrzej Skoczylas, 24-42. Warszawa: C.H. Beck 2010.
- Chmaj Marek, „Cyberbezpieczeństwo i konstytucyjne wątpliwości” *Dziennik Gazeta Prawna*, 24 maja 2023. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/telekomunikacja/artykuly/8722093,cyberbezpieczenstwo-i-konstytucyjne-watpliwosci.html>.
- Chochowski Krzysztof, „Aksjologia w prawie administracyjnym,” [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. Jan Zimmermann. 49-60. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Gajda-Durlik Małgorzata, „Problematyka dekodyfikacji a proces rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym” *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 2 (2007): 44-65.
- Geburczyk Filip, “Digitizing the public administration and safeguarding individual rights: automated decision-making at the intersection of GDPR and polish administrative procedure” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1(2021): 99-113. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.1.8>.
- Geburczyk Filip, „Automatyzacja załatwiania spraw w administracji samorządowej a gwarancje procesowe jednostek. Uwagi de lege ferenda w kontekście

- ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2021): 21-32.
- Gontarz Igor, „Automatyczny akt administracyjny – postulaty de lege ferenda w zakresie ogólnych ram prawnych”, [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. Czesław Martysz. 63-76. Warszawa: Wolters Kluwer 2022.
- Gut Dagmara, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Jaśkowska Małgorzata, „Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych”, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. Mateusz Błachucki, Teresa Górzyńska. 70-96. Warszawa: NSA 2014.
- Jaśkowska Małgorzata, „Komentarz do art. 163b”, [w:] Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Lex/el 2025.
- Kamiński Marcin, „Normy-zasady prawa administracyjnego i ich konkretyzacja”, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Andrzej Krakafa. 59-71. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Kmiecik Zbigniew, „Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.” *Państwo i Prawo*, nr 9 (2009): 3-17.
- Knysiak-Sudyka Hanna, „Komentarz do art. 96”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Tadeusz Woś. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. Lex.
- Łuczak Konrad, „Naruszenie unijnej zasady skuteczności krajowego prawa procesowego” *Państwo i Prawo*, nr 4 (2017): 72-85.
- Łuczak Konrad, „Zasady ogólne postępowania administracyjnego”, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne*, red. Martyna Wilbrandt-Gotowicz. 85-118. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Niżnik-Dobosz Iwona, „Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. Jan Zimmermann. 113-123. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Olejniczak-Szałowska Ewa, „Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji”, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Piotr Korzeniewski, Małgorzata Stahl. 135-248. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Pleban Maciej, „Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia*

- 7 kwietnia 2017 roku, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska. 257-270. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2017.
- Półtorak Nina, „Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądownoadministracyjna” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 3 (2014): 37-53.
- Raport Cybersecurity of 5G Networks EU Toolbox of Risk Mitigating Measures, Network and Information System Cooperation Group, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016 „Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym”, red. Zbigniew Kmiecik. Warszawa: NSA, 2017.
- Rogalski Maciej, „Projekt regulacji w zakresie dostawcy wysokiego ryzyka” *Ius Novum*, nr 2 (2024): 102-115. Doi: 10.26399/iusnovum.v18.2.2024.16/m.rogalski.
- Romańska Marta, „Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda”, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. Mariusz Grzywacz, Jacek Jagielski, Dariusz Kijowski. 257-263. Warszawa: C.H. Beck 2018
- Sibiga Grzegorz, „Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?” *Monitor Prawniczy*, nr 6 (2023): 7-16.
- Skoczylas Dominika, „Wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej w zakresie cyberbezpieczeństwa – cybersolidarność w kontekście cyberzagrożeń” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 12 (2024): 39-44.
- Smarż Joanna, „Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego” *Prawo i Wiąż*, nr 1 (2025): 505-528. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI54.1075>.
- Strzępek Kamil, „Cyberbezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej – podstawy prawne (międzynarodowe i krajowe)” *Prokuratura i Prawo*, nr 12 (2023): 150-161.
- Szewczyk Ewa, Marek Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Szpor Grażyna, „The Evolution of Cybersecurity Regulation in the European Union Law and its Implementation in Poland” *Review of European and Comparative Law*, nr 3 (2021): 219-235.
- Wiktorowska Aleksandra, „Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego” *Studia Prawa Publicznego*, nr 2 (2013): 13-40.

- Wilbrandt-Gotowicz Martyna, „Komentarz do art. 61”, [w:] *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. Martyna Wilbrandt-Gotowicz. 462-525. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Wilbrandt-Gotowicz Martyna, „The dilemmas of automated decision making in administrative proceedings – comments in the context of § 14 1b of the Administrative Procedure Code” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 141-158. <https://doi.org/10.31743/sp.14504>.
- Wilbrandt-Gotowicz Martyna, „Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś. 249-265. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Wróbel Andrzej, „Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2005): 35-58.
- Wróbel Andrzej, „Komentarz do art. 28”, [w:] Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Lex/el 2025.
- Wróbel Andrzej, „Komentarz do art. 49”, [w:] Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Lex/el 2025.
- Wróbel Andrzej, „Wpływ prawa europejskiego na prawo o postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, red. Joanna Jagoda, Bogdan Dolnicki. 140-151. Bydgoszcz-Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta, 2006.
- Zadykowicz Paulina, „Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego”, [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska. 243-256. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2017.

