



HPL. 100. 2024. TO

Warszawa, dnia 23 maja 2024 r.

**Pan**

**Dr n. hum. Krzysztof Gawkowski**

**Wiceprezes Rady Ministrów**

**Minister Cyfryzacji**

**Pełnomocnik Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa**

**ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa**

**e-mail.: sekretariat.bm@cyfra.gov.pl**

Szanowny Panie Premierze

w nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, działając na podstawie art. 8 pkt 1, ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>2</sup>, proszę przyjąć poniższe uwagi.

W uzasadnieniu<sup>3</sup> do Projektu wskazuje się, iż jego celem jest m.in. podniesienie poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz poziomu ochrony informacji w sektorach: publicznym, militarnym i prywatnym. Projekt ma realizować te cele w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa łańcucha dostaw i utworzenia krajowego systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa oraz w konsekwencji wzmocnienia krajowego systemu cyberbezpieczeństwa jako całości. Zawarte w Projekcie regulacje mogą mieć istotny wpływ na zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż mogą nakładać na przedsiębiorców w poszczególnych

<sup>1</sup> Nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: RCL # UC32 – dalej jako „Projekt”.

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668, dalej jako – „Ustawa o Rzeczniku małych i średnich przedsiębiorców”.

<sup>3</sup> Dokument „Uzasadnienie” – załącznik do projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UC32), dalej jako – „Uzasadnienie Projektu” s.6.



sektorach gospodarki obowiązki związane z zapewnieniem dbałości o cyberbezpieczeństwo. Skutkiem projektowanych przepisów może być konieczność poniesienia dodatkowych kosztów oraz wysiłku organizacyjnego – związanych z dostosowaniem się poszczególnych podmiotów krajowego systemu cyberbezpieczeństwa do wymogów wynikających z projektowanej ustawy.

Odrębnym celem projektu jest konieczność wdrożenia do krajowego systemu prawa Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii (NIS 2)<sup>4</sup>, która rozszerza krąg podmiotów objętych obowiązkami w zakresie cyberbezpieczeństwa, poszerza katalog sektorów objętych takimi obowiązkami (obok sektorów energii, transportu, zdrowia, bankowości, infrastruktury rynków finansowych, zaopatrzenia w wodę, infrastruktury cyfrowej) o sektory: sieci, zarządzanie ICT, przestrzeń kosmiczna, poczta, produkcja, produkcja i dystrybucję chemikaliów, produkcja i dystrybucja żywności. Dyrektywa 2022/2555 ustanawia również nowy podział – na podmioty kluczowe i podmioty ważne.

Należy zaznaczyć, iż wiele z proponowanych regulacji może bezpośrednio dotyczyć zasad, jak również kosztów oraz wysiłku organizacyjnego związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności przez mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Mając natomiast na względzie motywy leżące u podstaw proponowanych Projektem regulacji, w szczególności konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu cyberbezpieczeństwa – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>5</sup> zwraca uwagę na dostrzeżone wątpliwości lub zastrzeżenia, które są możliwe do zweryfikowania lub zmiany na obecnym etapie prac nad projektowanym aktem normatywnym.

---

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (Dz. Urz. UE L 2022/2555 z 27.12.2022), tzw. Dyrektywa NIS 2, dalej jako – „Dyrektywa 2022/2555”, lub „Dyrektywa NIS 2”.

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668, dalej jako – „Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców”, „Rzecznik”.



Wg kolejności zmienianych, lub dodawanych Projektem przepisów:

1. proponowana treść art. 1 pkt 10 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 7 ustawy zmienianej), który określa wykaz podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych (dalej Wykaz) oraz procedurę wpisu do tego Wykazu – wymaga zdaniem Rzecznika ponownego rozważenia. Projektowany art. 7 ust. 3 ustawy zmienianej nakłada na podmioty kluczowe i podmioty ważne obowiązek złożenia wniosku o wpis do Wykazu w terminie 2 miesięcy od dnia spełnienia określonych wymogów. Zakres oraz treść informacji koniecznych do zawarcia we wniosku o wpis do Wykazu określa projektowany art. 7 ust. 2. Niektóre z tych informacji wymagają podjęcia szeregu czynności formalnych i faktycznych – jak np. ustanowienie w wewnętrznej strukturze osób do kontaktu z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa.

Wobec powyższego zasadny jest postulat, aby:

- a) dla podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych będących mikroprzedsiębiorcami i małymi przedsiębiorcami wpis do Wykazu powinien być fakultatywny, z zastrzeżeniem sytuacji określonej w art. 1 pkt 11 Projektu (dodający do ustawy zmienianej art. 7a i kolejne, czyli wpis z urzędu dokonany przez organ właściwy),
- b) termin na złożenie wniosku o wpis do Wykazu (określony w nowej treści art. 7 ust. 3 ustawy zmienianej) powinien być dłuższy i wynosić co najmniej 3 miesiące,
- c) termin na uzupełnienie brakujących danych, określony w projektowanym art. 7 ust. 16 również powinien być dłuższy i wynosić co najmniej 1 miesiąc,
- d) w odniesieniu do projektowanego art. 7 ust. 2 pkt 11 (dane gromadzone w wykazie) określającego wymóg podania danych co najmniej dwóch osób do kontaktu z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa – dla podmiotów będących mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami – jedna taka osoba.



## Uzasadnienie

Potrzeba zmiany postrzegania znaczenia cyberbezpieczeństwa jest istotna, jednak projektodawcy powinni mieć na względzie, iż planowane do wdrożenia regulacje dotyczyć będą wielu podmiotów z nowych sektorów, które do tej pory nie były objęte tego typu obowiązkami, w tym podmiotów spoza dziedzin IT/ICT. Ponadto, zgodnie z art. 1 pkt 8 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 5 ust 1 pkt 3 oraz art. 5 ust. 2 pkt 2 – 4) regulacje zawarte w Projekcie mogą dotyczyć podmiotów z różnych sektorów niezależnie od ich wielkości, również mikroprzedsiębiorców, małych przedsiębiorców. Niektóre z tych podmiotów będą musiały wdrożyć dodatkowe, nowe dla nich procedury i wyznaczyć w ramach istniejących struktur nowe osoby lub zespoły osób do realizacji zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Obowiązki nałożone Projektem, dla mniejszych podmiotów zwłaszcza mikroprzedsiębiorców – mogą stanowić duże wyzwanie organizacyjne oraz finansowe i w takim kontekście przeszkodę w wykonywaniu działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej. Proponowane zmiany mogą stanowić istotne ułatwienie dla podmiotów objętych nowymi regulacjami przy jednoczesnym braku negatywnego wpływu na realizację założonych celów nowelizacji,

2. proponowana treść art. 1 pkt 11 Projektu (dodający do ustawy zmienianej art. 7a – 7c), który określa procedurę wpisu z urzędu do Wykazu przez organ właściwy. Procedura ta nie daje podmiotowi, który może zostać wpisany do Wykazu z urzędu – żadnej możliwości wzruszenia decyzji wydanej w tym zakresie przez organ właściwy.

## Postulat:

- a) zmiana treści art. 1 pkt 11 Projektu w zakresie odnoszącym się w szczególności do dodawanego art. 7c ust. 4 – 6 przez jednoznaczne wskazanie drogi odwoławczej dla podmiotu, wobec którego organ właściwy wydaje decyzję o wpisie do Wykazu,
- b) zmiana treści art. 1 pkt 11 Projektu w odniesieniu do dodawanego art. 7c ust. 3 pkt 2, przez wydłużenie terminu na uzupełnienie brakujących danych do co najmniej 1 miesiąca,



- c) zmiana treści art. 1 pkt 11 Projektu w odniesieniu do dodawanego art. 7c ust. 6 pkt 1, przez wydłużenie okresu na dostosowanie do 12 miesięcy,
- d) zmiana treści art. 1 pkt 11 Projektu w odniesieniu do dodawanego art. 7c ust. 6 pkt 2, przez wydłużenie terminu na przeprowadzenie audytu do 24 miesięcy.

#### Uzasadnienie

Wpis z urzędu do Wykazu ma dla podmiotu, którego dotyczy daleko idące konsekwencje w wymiarze organizacyjnym i finansowym, z tego powodu konieczne jest, aby podmiot, którego dotyczy decyzja o wpisie do Wykazu posiadał możliwość wzruszenia wydanej decyzji. Uzasadnienie Projektu<sup>6</sup> zawiera wyjaśnienie, iż podmiot będzie miał możliwość ochrony swoich praw, jednak nie wskazuje ono precyzyjnie przysługującej drogi odwoławczej, z której można skorzystać. Ponadto po zakończeniu prac nad Projektem, objęte nim zmiany będą funkcjonować w obrocie prawnym bez uzasadnienia, dlatego ważne jest, aby planowane do wprowadzenia regulacje nie pozostawiały wątpliwości interpretacyjnych w tak istotnym zakresie. W odniesieniu do terminów określonych w projektowanych art. 7c ust. 3 pkt 2 oraz art. 7c ust. 6 pkt 1 i 2 – należy wziąć pod uwagę, iż wpis z urzędu do Wykazu – może dotyczyć mniejszych podmiotów oraz podmiotów, które nie przewidywały, iż będą podlegać omawianym regulacjom – z tego powodu może nie być możliwe uzupełnienie treści niektórych informacji w terminie 14 dni oraz osiągnięcie pełnej zgodności z wymogami rozdziału 2 ustawy zmienianej w ciągu 6 miesięcy. Postulowane wydłużenie tych terminów do odpowiednio 30 dni oraz 12 miesięcy daje podmiotom zobowiązany szansę na wdrożenie przemyślanych zmian organizacyjnych i uniknięcie dotkliwych kar. Mając na względzie żądane art. 7c ust. 6 pkt 2 przeprowadzenie audytu bezpieczeństwa przez podmiot, który został wpisany do Wykazu z urzędu, zasadne jest, aby podmiot taki nie był w gorszym położeniu niż inne podmioty kluczowe i podmioty ważne,

---

<sup>6</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 21.



dlatego postulat 24 miesięcy na przeprowadzenie audytu bezpieczeństwa jest zgodny z regulacją zawartą w art. 1 pkt 20 lit. a) Projektu (art. 15 ust 1 ustawy zmienianej),

3. w odniesieniu do art. 1 pkt 13 Projektu (dodający do ustawy zmienianej art. 8a – 8i), który w art. 8a nadaje Radzie Ministrów uprawnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, o którym mowa w zmienianym art. 8 – za zasadny należy uznać postulat, aby Rada Ministrów została zobligowana do wydania takiego rozporządzenia, wobec czego proponuje się następujące brzmienie tego przepisu:

*„Art. 8a. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, odrębnie dla danego rodzaju działalności wykonywanej przez podmioty kluczowe lub podmioty ważne szczególne wymagania dla systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, o którym mowa w art. 8 ust. 1, biorąc pod uwagę rekomendacje międzynarodowe o charakterze specjalistycznym, w tym rekomendacje Agencji Unii Europejskiej do spraw Cyberbezpieczeństwa, zwanej dalej „ENISA”, skalę działalności wykonywanej przez te podmioty, ich wielkość w rozumieniu Załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>7</sup> oraz potrzebę podejmowania przez te podmioty działań zapewniających cyberbezpieczeństwo.”*

(zmiany podkreślone)

#### Uzasadnienie

Zasady oraz wytyczne określające system zarządzania bezpieczeństwem informacji w procesach wpływających na świadczenie usług, który podmioty kluczowe oraz podmioty ważne zobowiązane będą wdrożyć, są bardzo istotne, a związany z tym

---

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26 czerwca 2014, str. 1, z późn. zm., dalej jako – „Rozporządzenie 651/2014”.



wysiłek organizacyjny i finansowy adekwatnie duży. Z tego powodu zasadne jest, aby organ uprawniony taki akt wykonawczy wydał. Akt ten powinien również określać standardy systemu z uwzględnieniem wielkości podmiotu. Podmioty zobowiązane do wdrożenia systemu powinny mieć na wypełnienie tego obowiązku co najmniej 12 miesięcy od daty publikacji przedmiotowego rozporządzenia, zatem wejście w życie zmienianego przepisu art. 8 powinno nastąpić w proponowanym czasie po publikacji w dzienniku ustaw tego rozporządzenia,

4. proponowana treść art. 1 pkt 14 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 9 i 10 ustawy zmienianej), w odniesieniu do zmienianego art. 9 pkt 1 określającego wymóg podania danych co najmniej dwóch osób do kontaktu z podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa – adekwatnie do postulatu zmiany wyrażonego wcześniej w pkt 1 lit d) – dla podmiotów będących mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami – wyznaczenie jednej takiej osoby,
5. treść art. 1 pkt 20 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 15 ustawy zmienianej), w odniesieniu do zmienianego art. 15 ust. 1 nakładającego na podmioty kluczowe oraz podmioty ważne obowiązek audytu systemu bezpieczeństwa, na własny koszt, co najmniej raz na 2 lata – mając na względzie obowiązki związane z wdrożeniem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (art. 1 pkt 12 Projektu), obowiązek wymiany informacji, o którym mowa w dodawanym art. 8h – powinien w odniesieniu do podmiotów kluczowych oraz podmiotów ważnych będących mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami być wykonywany z częstotliwością raz na 3 lata.

#### Uzasadnienie

Postulat niniejszy uzasadniają koszty przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa, które dla mniejszych podmiotów mogą stanowić bardzo duże obciążenie. Wykonanie niniejszego wymogu w okresie 3 lat zapewni realizację celów Projektu a jednocześnie nie będzie stanowić przeszkody w wykonywaniu działalności gospodarczej dla mniejszych i słabszych ekonomicznie podmiotów,



6. w odniesieniu do art. 1 pkt 48 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 46 ustawy zmienianej), w odniesieniu do dodawanego do art. 46 ust. 6, nakładającym na podmioty kluczowe i podmioty ważne obowiązek dostosowania ich systemów informacyjnych do minimalnych wymogów krajowego systemu bezpieczeństwa w terminie 3 miesięcy od udostępnienia tych wymagań – postuluje się wydłużenie okresu dostosowawczego do okresu co najmniej 6 miesięcy. Uzasadnieniem postulatu jest chęć urealnienia tego okresu, aby każdy podmiot był w stanie podołać nałożonym na niego obowiązkowi,
7. sankcje określone w art. 1 pkt 56 Projektu (nadający nowe brzmienie art. 53 ustawy zmienianej), w szczególności zawarte w projektowanym art. 53 ust. 8 ustawy zmienianej uznać należy za nieproporcjonalnie dotkliwe.

Wobec czego postuluje się, aby:

- a) w projektowanym art. 53 ust. 8 pkt 1 ustawy zmienianej – organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa był uprawniony, aby zwrócić się do organu, który udzielił koncesji podmiotowi kluczowemu lub podmiotowi ważnemu – wyłącznie o jej zawieszenie, w odniesieniu do podmiotu kluczowego (a nie także podmiotu ważnego oraz również nie o ograniczenie lub cofnięcie), ewentualnie przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 40 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>8</sup>,
- b) w projektowanym art. 53 ust. 8 pkt 1 ustawy zmienianej – organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa był uprawniony, aby zwrócić się do organu, który dokonał wpisu podmiotu kluczowego lub podmiotu ważnego do rejestru działalności regulowanej – wyłącznie o przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 43 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców (a nie o wykreślenie z rejestru).

---

<sup>8</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm., dalej jako – „ustawa Prawo przedsiębiorców”.





## Uzasadnienie

Sankcje proponowane w art. 53, w szczególności w ust. 8 pkt 1 i 2 tego artykułu mogą być nieproporcjonalnie duże oraz mogą powodować trudne lub niemożliwe do odwrócenia skutki dla podmiotów nimi objętymi. Uzasadnienie Projektu<sup>9</sup> nie zawiera wyjaśnienia intencji projektodawców w zakresie dotkliwości proponowanych środków egzekucji. Również wdrażana do krajowego porządku prawnego Dyrektywa 2022/2555 (NIS 2), w jej art. 31 i 32, w szczególności art. 32 ust. 1 wskazuje, iż środki nadzoru lub egzekwowania przepisów nakładane na podmioty kluczowe w odniesieniu powinny być proporcjonalne i stosowne do okoliczności każdego indywidualnego przypadku – a nie nieograniczone, jak w treści omawianej regulacji. Ponadto w art. 32 ust. 5 lit. a) wskazuje się jedynie na możliwość tymczasowego zawieszenia lub o tymczasowe zawieszenie zezwolenia na niektóre lub wszystkie odpowiednie usługi lub działalności i sankcja taka jest nakładana tylko w odniesieniu do podmiotów kluczowych. Odesłanie do regulacji zawartych w Rozdziale 4 (Reglamentacja działalności gospodarczej) ustawy Prawo przedsiębiorców w zakresie kontroli działalności koncesjonowanej i regulowanej (art. 40 oraz art. 43 ust 7 tej ustawy) uznać należy za wystarczające narzędzia prawne pozwalające na osiągnięcie egzekucji przepisów zawartych w Projekcie. W takich okolicznościach powyższe postulaty uznać należy za w pełni zasadne,

8. art. 1 pkt 70 Projektu (dodający po art. 67 ustawy zmienianej art. 67a – 67k) określa m.in. (w art. 67b i kolejne) zasady oraz procedury postępowania w sprawie uznania dostawcy sprzętu lub oprogramowania za dostawcę wysokiego ryzyka.

W odniesieniu do powyższego – zmiany wymagać mogą następujące projektowane regulacje:

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 49 – 52.



- a) dodawany do ustawy zmienianej art. 67b ust. 1 pkt 2 powinien przy określeniu kręgu przedsiębiorców telekomunikacyjnych podlegających regulacji posługiwać się pojęciami stosowanymi już w Projekcie – w tym przypadku mikroprzedsiębiorcy,
- b) dodawany do ustawy zmienianej art. 67b ust. 4 zawiera niedopuszczalną dyskryminację mniejszych podmiotów przez uniemożliwienie im uprawnienia do wnioskowego przystąpienia do postępowania na prawach strony – należy całkowicie zaniechać uzależnienia uprawnienia od wartości przychodu lub obrotu podmiotu chcącego wstąpić do postępowania o uznanie za dostawcę wysokiego ryzyka,
- c) dodawany do ustawy zmienianej art. 67b ust. 18 i 19 – ze względu na możliwe skutki, w szczególności dla podmiotów kluczowych i podmiotów ważnych, decyzji ministra ds. informatyzacji o uznaniu dostawcy sprzętu lub usługi za dostawcę wysokiego ryzyka – obligatoryjnie powinien przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy,
- d) obowiązki oraz okresy zawarte w dodawanym art. 67c ust. 1, 2 i 5 ustawy zmienianej dla podmiotów, o których mowa w art. 67b ust. 1 (dodawanym do ustawy zmienianej) – wymagają ponownej analizy oraz ewentualnie możliwości wydłużenia okresów użytkowania sprzętu lub usług pochodzących od dostawców uznanych za dostawców wysokiego ryzyka,
- e) dodawany do ustawy zmienianej art. 67e ust. 2 powinien przewidywać możliwość doręczenia wyroku skarżącemu w treści i w zakresie umożliwiającym mu skuteczną ochronę swoich praw, dlatego treść tego przepisu wymaga zmiany.

#### Uzasadnienie

W dodawanym do ustawy zmienianej art. 67b ust. 1 pkt 2 projektodawcy wprowadzają nową siatkę pojęciową – kryterium 10 mln złotych przychodu w poprzednim roku obrotowym, mimo iż kwota ta może być nieco wyższa niż próg ekonomiczny



dla mikroprzedsiębiorcy – to jednak warto zastanowić się nad użyciem powszechnie stosowanego pojęcia (także w Projekcie) oraz nad rozszerzeniem wyjątku także na małych przedsiębiorców (oba pojęcia w rozumieniu Rozporządzenia 651/2014, stosowanym w Projekcie). Wskazać należy, iż możliwy zasięg niezamierzonego stosowania sprzętu lub usług pochodzących od dostawców wysokiego ryzyka – w przypadku podmiotów będących mikroprzedsiębiorcami i małymi przedsiębiorcami jest ograniczony, a prawdopodobny wpływ na poziom cyberbezpieczeństwa adekwatnie mniejszy. Dodawany art. 67b ust. 4 ogranicza możliwość wstąpienia do postępowania o uznanie za dostawcę wysokiego ryzyka tylko dla przedsiębiorców komunikacji elektronicznej, którzy w poprzednim roku obrotowym uzyskali przychód z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej w wysokości co najmniej dwudziestotysięcznej krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wskazanego w ostatnim komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, o którym mowa w art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>10</sup>. W pierwszej kolejności uprawnienie niniejsze powinno przysługiwać każdemu podmiotowi objętemu zakresem regulacji, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego określonymi w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>11</sup>.

Powyższe pozwoli na skuteczną ochronę praw każdemu podmiotowi, na sytuację którego mogą mieć wpływ skutki postępowania. Z tego względu postulat ten jest zasadny. W odniesieniu do art. 67c ust. 1, 2 i 5 dodawanych do ustawy zmienianej wskazać należy, iż proponowane Projektem regulacje wymagają przekonstruowania. Projektodawcy pomijają skalę kosztów oraz utrudnień organizacyjnych związanych z całkowitym wycofaniem produktów lub usług pochodzących od dostawcy wysokiego

<sup>10</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 z późn. zm.

<sup>11</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572., dalej jako – „ustawa Kodeks postępowania administracyjnego”.



ryzyka. Dotkliwość skutków proponowanych przepisów jest niemożliwa do oszacowania ze względu na nieograniczoną skalę konsekwencji, które zwłaszcza dla najmniejszych podmiotów mogą być niemożliwe do podołania. Według art. 66 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców oraz kolejnych zawartych w Rozdziale 6 „Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania” – przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej dokonuje się analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami (przywołanej) ustawy. Obowiązkiem Projektodawcy nie uczynili zadość, w szczególności biorąc pod uwagę istotne poszerzenie kręgu podmiotów, których regulacje zawarte w Projekcie będą mogły dotyczyć. Podkreślić należy, iż w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego należy dążyć do proporcjonalnego ograniczenia obowiązków wobec tych przedsiębiorców (art. 68 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Dodawany do ustawy zmienianej art. 67e ust. 2 wprowadza możliwość doręczenia skarżącemu wyroku z ograniczeniem treści jego uzasadnienia. Regulacja taka jest niedopuszczalna i wymaga zmiany, gdyż uniemożliwia skarżącemu skuteczną ochronę swoich praw i stanowi zaprzeczenie realizowanej przez Rzeczypospolitą Polską idei demokratycznego państwa prawa.

Ochrona tej wartości nie może się odbywać przez jej zaprzeczenie, do czego dążą projektodawcy<sup>12</sup>. Omawiany przepis powinien przewidywać możliwość doręczenia wyroku skarżącemu w treści i w zakresie umożliwiającym mu skuteczną ochronę

---

<sup>12</sup> Uzasadnienie Projektu, s. 74.



swoich praw, przy jednoczesnej ochronie ewentualnych informacji niejawnych ważnych dla bezpieczeństwa państwa, dlatego treść tego przepisu wymaga postulowanej zmiany,

9. art. 1 pkt 74 Projektu wprowadza nowy system kar, w tym kar pieniężnych za naruszenie regulacji wynikających z Projektu. Ze względu na złożoną istotę będącą przedmiotem projektowanych regulacji oraz znaczne poszerzenie kręgu podmiotów nimi objętych, postuluje się uzupełnienie treści art. 1 pkt 74 Projektu o obligatoryjne uzależnienie wysokości ewentualnie nakładanych kar od wielkości podmiotu oraz proporcjonalne ograniczenie wysokości kar dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców. Ze względu na konieczność wdrożenia przez wiele podmiotów, w tym również mniejszych, które wcześniej nie podlegały tego typu regulacjom – nowych rozwiązań oraz związanego z tym wysiłku organizacyjnego i finansowego – zasadny jest postulat, aby w ciągu pierwszych 6 miesięcy od wejścia w życie regulacji wynikających z Projektu, w pierwszej kolejności pouczać przedsiębiorców, a nie karać finansowo,
10. należy całkowicie zaniechać zmiany objętej art. 7 Projektu.

Postulat usunięcia art. 7 z treści Projektu.

#### Uzasadnienie

W pierwszej kolejności treść proponowanej zmiany nie koresponduje z art. 1 pkt 58 Projektu, w dalszej kolejności wskazać należy na bezpodstawne rozszerzenie wyłączenia stosowania przepisów o prowadzeniu więcej niż jednej kontroli.

Proponowana treść wskazanego wyżej przepisu ma charakter nadregulacji i będzie sprzeczna z fundamentalnymi zasadami ustawy Prawo przedsiębiorców (Konstytucja Biznesu). Art. 45 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowi:

*„Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców jest przeprowadzana na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów*



*prawa Unii Europejskiej”. Jedyne „W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale stosuje się odrębne przepisy.”.*

Odrębne przepisy mają służyć przede wszystkim do wskazania zakresu przedmiotowego kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organów upoważnionych do jej przeprowadzenia – jak stanowi art. 45 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców. Znaczenie Prawa przedsiębiorców wielokrotnie było podkreślane przez Radę Ministrów, która projektowi temu nie bez przyczyny nadała robocze miano Konstytucji Biznesu - co miało dodatkowo podkreślać rangę wydanych przepisów i które miały mieć walor porządkujący najistotniejsze zagadnienia z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Powyższe uregulowania jasno wskazują, że wszystkie przepisy szczególne dotyczące sposobu kontroli przedsiębiorców zawarto w ustawie Prawo przedsiębiorców (Konstytucja Biznesu). Wydawanie kolejnych przepisów, w kwestiach uregulowanych już w Rozdziale 5 (Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej) ustawy Prawo przedsiębiorców będzie mogło stanowić zachętę do naruszania przepisów tej ustawy. Rozpraszanie przepisów o ograniczaniu uprawnień podczas kontroli przedsiębiorców, niezależnie od tego, że jest zasadniczo niewłaściwe metodologiczne – to w sposób nieunikniony, jak wskazuje praktyka poszczególnych resortów kształtowania tych przepisów na własne potrzeby – prowadzi do trudnych, zawyłych, nieprzyswajalnych i chaotycznych regulacji. Proponowana w Projekcie, niewłaściwa metoda regulacji, może stanowić pretekst do obchodzenia przepisów ustawy Prawo Przedsiębiorców (Konstytucji Biznesu) przez organy kontroli i być nie tyle użytecznym i niezbędnym narzędziem do zwalczania działań niepożądanych, co elementem kształtującym szkodliwą praktykę legislacyjną i środkiem blokującym rozwój przedsiębiorczości.

Z przytoczonych powodów – wnoszę o zaniechanie zmiany zawartej w art. 7 Projektu,



11. wejście w życie przedmiotowej (projektowanej) ustawy, określone w art. 29 Projektu, powinno nastąpić po upływie co najmniej 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Taki okres *vacatio legis* sprzyjał będzie procesowi sprawnego i bezpiecznego, a nie szybkiego i obciążonego ryzykiem błędów – dostosowaniu się podmiotów zobowiązanych do nowych regulacji, które będą wymagać poniesienia znacznych kosztów i wysiłku organizacyjnego. Poza powyższym – wejście w życie części regulacji objętych Projektem powinno nastąpić dopiero po publikacji niezbędnych aktów wykonawczych (o czym mowa również w pkt 3 niniejszego pisma).

Poza wskazanymi powyżej zastrzeżeniami i postulatami zmian, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwraca uwagę, iż:

12. Projekt nie różnicuje obowiązków w zależności od wielkości, charakteru oraz realizowanych zadań – przez podmioty publiczne. Sytuacja taka może prowadzić do konieczności wdrażania niepotrzebnych lub nieadekwatnych rozwiązań organizacyjnych oraz ponoszenia kosztów niezajdujących oparcia w zasadach gospodarowania środkami publicznymi i w konsekwencji pozostających w sprzeczności z regulacjami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>.

Reasumując,

w świetle przytoczonych uwag i postulatów ujawnia się najistotniejsze zastrzeżenie do projektowanego aktu normatywnego – pominięcie zasady proporcjonalności. Planowane regulacje przewidują objęcie ich zakresem bardzo szerokiego kręgu podmiotów, w tym również mikroprzedsiębiorców małych i średnich przedsiębiorców przy jednoczesnym braku wystarczającego i adekwatnego miarkowania obowiązków w zależności o wielkości podmiotu. Należy wziąć pod uwagę, iż konieczność dostosowania do zmian wynikających z Projektu pociągać za sobą będzie: - bardzo duże koszty, - zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu

---

<sup>13</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1270 z późn. zm.



podmiotów. Niezbędne może być stworzenie lub wydzielenie nowych struktur, zatrudnienie dodatkowych specjalistów oraz zmiana lub wdrożenie nowych procedur. Skala kosztów wymaganych do poniesienia, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów, stanowić może istotną barierę w wykonywaniu działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stąd potrzeba wniesienia do Projektu przynajmniej postulowanych w niniejszym piśmie zmian.

Ponadto, działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku małych i średnich przedsiębiorców, załączam do niniejszej opinii wystąpienia organizacji przedsiębiorców skierowane do Rzecznika w przedmiocie uwag do przedmiotowego Projektu, wraz z prośbą o zajęcie merytorycznego stanowiska w odniesieniu do wszystkich podniesionych w nich zagadnień.

2 powzi miało  
Zastępca Rzecznika  
Małych i Średnich Przedsiębiorców  
Dr inż. pr. Marek Wóych

---

Spis załączników:

1. kopia pisma Ogólnopolskiej Federacji Przedsiębiorców i Pracodawców z dnia 17 maja 2024 r.
2. pisma Związku Telewizji Kablowych w Polsce Izba Gospodarcza z dnia 7 maja 2024 r.