



KRAJOWA IZBA KOMUNIKACJI ETHERNETOWEJ

ul. Lindleya 16, 02-013 Warszawa
tel. + 48 22 2928700, fax +48 22 2928701
www.kike.pl, e-mail: biuro@kike.pl, grap@kike.pl
KRS 0000316678, REGON 141637224, NIP 9512270210

Warszawa, dnia 25 czerwca 2025 roku

DKKIKE-1946

Pan dr Maciej Berek
Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (UC32; dalej: „projekt ustawy”), wnioskodawca: Minister Cyfryzacji.

PISMO O WYSOKIM PRIORYTECIE

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej („KIKE”), w nawiązaniu do naszego wcześniejszego pisma z dnia 11.06.2025 roku, w którym zapowiedzieliśmy, że KIKE zleciła przygotowanie eksperckiej opinii prawnej dotyczącej zgodności projektu ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej, niniejszym pragnę przedstawić Panu Ministrowi, a tym samym także Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, zapowiadany dokument. Zwracam się przy tym z prośbą o uważne zapoznanie się z opinią oraz uwzględnienie jej też w dalszych etapach procesu legislacyjnego. W szczególności ponownie apeluję o zobowiązanie Ministra Cyfryzacji do usunięcia z projektu ustawy wszelkich rozwiązań niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykraczających poza Dyrektywę NIS2, transponowanej pod tym projektem do polskiego porządku prawnego.

1. O Autorze opinii prawnej

Opinię przygotował **prof. dr hab. Ryszard Piotrowski** – wybitny polski konstytucjonalista, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, autor ponad 200 publikacji naukowych i 180 ekspertyz z dziedziny prawa konstytucyjnego i praw człowieka. Laureat licznych nagród, w tym „Prawnika Roku 2016” w kategorii „Prawnik-Edukator” oraz Krzyża Kawalerskiego Orderu Odrodzenia Polski za wybitne zasługi m.in. dla transformacji ustrojowej i za działalność na rzecz rozwoju polskiego parlamentaryzmu. Jego dorobek obejmuje przełomowe prace z zakresu teorii legislacji, prawa konstytucyjnego oraz praktyki demokratycznego państwa prawnego. Prof. Piotrowski cieszy się autorytetem zarówno jako były doradca Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, jak i ceniony naukowiec, co stanowi **gwarancję najwyższej jakości analizy przedstawionej w opinii.**

Razem możemy więcej!

2. Wprowadzenie do opinii prawnej

W świetle przeprowadzonej analizy należy już na wstępie stanowczo podkreślić, że przepisy projektu ustawy dotyczące uznawania dostawców sprzętu i oprogramowania za tzw. dostawców wysokiego ryzyka (DWR), według uznania Ministra Cyfryzacji, **budzą poważne i wieloaspektowe wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej**. Wątpliwości te towarzyszą pracom nad projektem od samego początku, a kolejne opinie eksperckie, w tym niniejsza, jednoznacznie wykazują, że przepisy te naruszają fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego, a także zasadę proporcjonalności, ochrony praw jednostki (w tym prawa własności), jawności wyroków, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Regulacje te stanowią nie tylko istotne ryzyko prawne, lecz są również przeszkodą dla zgodnej z Konstytucją implementacji Dyrektywy NIS2. Ich utrzymanie w projekcie ustawy prowadzi wprost do **niezgodności całego aktu z ustawą zasadniczą**. Dlatego też usunięcie przedmiotowych przepisów z projektu jest konieczne – zarówno z punktu widzenia ochrony porządku konstytucyjnego, jak i skutecznego wdrożenia unijnego prawa.

3. Streszczenie wniosków opinii prawnej

Zgodnie z przeprowadzoną analizą konstytucyjności projektu ustawy autorstwa prof. dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego, wskazane przepisy naruszają fundamentalne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Ekspertyza jednoznacznie stwierdza niezgodność poszczególnych artykułów projektu ustawy z przepisami Konstytucji RP. Poniżej przedstawiono syntetyczne zestawienie tych ustaleń:

- a) Art. 67b ust. 15, w zw. z art. 67b ust. 16 i art. 67c ust. 1 i 2, **jest niezgodny** z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 64 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- b) Art. 67b ust. 2, ust. 4, ust. 10 **są niezgodne** z preambułą Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
- c) Art. 67e ust. 2 **jest niezgodny** z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP;
- d) Art. 67g ust. 2 **jest niezgodny** z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

3.1. Naruszenie zasady proporcjonalności i zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)

Niezgodność art. 67b ust. 15 w zw. z art. 67b ust. 16 oraz art. 67c ust. 1 i 2 z art. 2 Konstytucji RP – zasadą demokratycznego państwa prawnego – wynika z rażącego naruszenia **konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz wynikającego z niej zakazu nadmiernej ingerencji państwa**.

Projektowane przepisy przewidują najbardziej dolegliwe środki ingerencji, gdyż stanowią one o **obowiązku wycofania sprzętu i oprogramowania (dostarczanych przez DWR) z użytku i to nawet bez zapewnienia transparentnego udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów w postępowaniu decyzyjnym**. Co więcej, prawo do udziału w postępowaniu w sposób arbitralny uzależnione jest od osiągnięcia określonego progu przychodów, co wyklucza z procedury wiele firm potencjalnie dotkniętych skutkami decyzji.

Takie rozwiązania prowadzą do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli zasady wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP i wielokrotnie potwierdzonej w

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęta regulacja, ze względu na zakres, intensywność oraz jednostronność ingerencji państwa w sferę praw jednostki i wolność działalności gospodarczej, nie spełnia kryterium proporcjonalności i w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę racjonalnego prawodawcy.

3.2. Naruszenie podstaw ustroju gospodarczego RP (art. 20 i 21 ust. 2 Konstytucji RP)

Projektowane przepisy prowadzą do arbitralnego i nadmiernego podporządkowania podmiotów prywatnych władzy publicznej, co w efekcie skutkuje naruszeniem konstytucyjnych fundamentów społecznej gospodarki rynkowej. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W opiniowanym zakresie projektowane przepisy przekraczają dopuszczalny konstytucyjnie poziom ingerencji państwa w działalność gospodarczą, prowadząc w praktyce do efektu upaństwowienia, który nie znajduje oparcia w żadnym ze wskazanych w Konstytucji celów publicznych.

Regulacja narusza również art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie przewiduje żadnego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu przymusowego usunięcia sprzętu lub oprogramowania. W rezultacie dochodzi do faktycznego pozbawienia własności bez przyznania odszkodowania, co należy kwalifikować jako wywłaszczenie dokonane bez spełnienia konstytucyjnych przesłanek. Trybunał Konstytucyjny w utrwalonym orzecznictwie przyjmuje szerokie rozumienie wywłaszczenia, obejmujące każde przymusowe odebranie prawa majątkowego, również gdy dochodzi do niego na podstawie aktu generalnego (por. wyroki TK o sygn. K 14/99, SK 39/15).

Przepisy projektu ustawy w zakresie dotyczącym regulacji DWR ustanawiają bezsporne ograniczenie prawa własności przysługującego przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, które ze względu na swoją skalę i brak środków ochronnych może skutkować konsekwencjami równoznacznymi z całkowitym pozbawieniem tej własności.

3.3. Naruszenie art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP (ograniczenie praw i wolności)

Oceniane przepisy pozostają również w sprzeczności z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji RP. Przewidziane ograniczenia praw i wolności, w tym prawa własności, nie spełniają konstytucyjnych wymogów proporcjonalności, niezbędności oraz konieczności w demokratycznym państwie prawnym. Projektodawca, wykraczając poza granice dopuszczalnej ingerencji w sferę praw jednostki, nie zapewnił adekwatnych środków równoważących interes publiczny z konstytucyjnie chronioną pozycją prawną podmiotów objętych regulacją. W konsekwencji należy uznać, że **cele projektowanej ustawy, nawet jeśli deklaratywnie uzasadnione względami bezpieczeństwa, nie mogą zostać zrealizowane w sposób zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej** (w obecnym kształcie projektu ustawy).

3.4. Naruszenie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuły i art. 2 Konstytucji RP)

Projektowane przepisy wyłączające stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu dotyczącym uznania podmiotu za DWR, poza wskazanymi wyjątkami, prowadzą do rażącego ograniczenia praw proceduralnych stron tego postępowania. W państwie demokratycznym,

opartym na zasadzie praworządności, ograniczenie ustawowo zagwarantowanych praw procesowych stanowi w istocie ograniczenie prawa do prawa, czyli prawa do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania. Tym samym, regulacje te pozostają w sprzeczności z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która wynika z preambuły Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji i stanowi fundament demokratycznego państwa prawa.

3.5. Naruszenie zasady jawności orzeczeń sądowych (art. 45 ust. 2 Konstytucji RP)

Zgodnie z projektowanym art. 67e ust. 2, odpis wyroku sądu administracyjnego w sprawie uznania za DWR doręczany jest skarżącemu jedynie z taką częścią uzasadnienia, która nie zawiera informacji niejawnych. Takie uregulowanie pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszcza wyłączenie jawności jedynie w odniesieniu do rozprawy sądowej, nie zaś do samego uzasadnienia wyroku. Pełna treść uzasadnienia wyroku, jako element prawa do sądu i przejrzystości wymiaru sprawiedliwości, musi pozostać dostępna dla stron, nawet przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów ochrony informacji niejawnych. Brak takiej gwarancji stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady jawności orzeczeń sądowych.

3.6. Naruszenie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP)

Art. 67g ust. 2 projektu ustawy przewiduje możliwość wydania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji tzw. polecenia zabezpieczającego, skierowanego do nieokreślonej liczby podmiotów kluczowych oraz podmiotów ważnych. Tymczasem polecenia ministra nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ nie są rozporządzeniami ministra. Co więcej, adresaci takich poleceń nie są jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi ministrowi, co wyklucza możliwość skutecznego ich związania poleceniem lub zarządzeniem wewnętrznym. Z tego względu, przepis ten stanowi próbę nadania ministrowi kompetencji prawotwórczych w sposób niezgodny z konstytucyjnym systemem źródeł prawa.

4. Podsumowanie

Przedstawiona opinia prawna nie pozostawia wątpliwości: przepisy dotyczące uznawania dostawców za dostawców wysokiego ryzyka DWR) są niezgodne z Konstytucją RP w szeregu kluczowych aspektów. Naruszają one podstawowe zasady państwa prawa, godzą w prawa własności i wolność działalności gospodarczej, deformują model społecznej gospodarki rynkowej oraz naruszają system źródeł prawa.

W związku z powyższym, przepisy te powinny zostać kategorycznie usunięte z projektu ustawy. Ich utrzymanie w obecnym brzmieniu oznaczałoby **świadome przyjęcie regulacji sprzecznej z Konstytucją**, co skutkowałoby poważnym ryzykiem prawnym, legislacyjnym i systemowym – zarówno dla państwa, jak i podmiotów objętych regulacją.

Biorąc pod uwagę, że termin transpozycji Dyrektywy NIS2 upłynął w październiku 2024 roku, a Komisja Europejska sygnalizuje rosnące zaniepokojenie brakiem implementacji, tym bardziej konieczne jest, aby przepisy ustawy były zgodne z Konstytucją i nie prowadziły do naruszenia podstawowych praw i wolności obywateli oraz przedsiębiorców.

W tym kontekście raz jeszcze apelujemy, by rozwiązania dotyczące DWR zostały ograniczone wyłącznie do krytycznych elementów sieci 5G, zgodnie z 5G Toolbox, oraz aby zagwarantowano stosowanie procedur wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego w całości, a nie tylko we fragmentach, dla postępowań opartych na przepisach projektu ustawy związanych z regulacjami DWR.

Pragnę również podkreślić, że szczegółowe propozycje brzmienia alternatywnych przepisów zostały już kilkakrotnie przekazane projektodawcy i innym zainteresowanym podmiotom, w tym załączone do ostatniego pisma skierowanego do Komitetu.

Jeśli Komitet nie zdecyduje się na uwzględnienie opinii w swoich pracach, oczekiwaniem ze strony rynku i środowisk eksperckich będzie merytoryczne uzasadnienie decyzji o jej odrzuceniu. Niezbędna jest tu transparentność działań Komitetu, adekwatna do wagi zarzutów konstytucyjnych zawartych w niniejszej opinii. Brak reakcji lub marginalizacja wskazanych niezgodności może doprowadzić do poważnych konsekwencji prawnych i wizerunkowych dla całego procesu legislacyjnego, który trwa już od kilku lat.

Załącznik: opinia dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego z dnia 12.06.2025 roku.



Karol Skupień
Prezes Zarządu KIKE

Do wiadomości:

Pan Mariusz Skowroński, Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów
Pan Dariusz Standerski, Sekretarz Stanu, Ministerstwo Cyfryzacji
Pan Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości
Pan Andrzej Domański, Minister Finansów
Pan Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury
Pan Krzysztof Paszyk, Minister Rozwoju i Technologii
Pan Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych
Pan Adam Szałpka, Minister do spraw Unii Europejskiej
Pani Monika Salomończyk, Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji