

MACIEJ ROGALSKI¹

Pozycja prawna podmiotu w postępowaniu w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka w świetle standardów konstytucyjnych²

Wpłynął: 13.03.2026. Akceptacja: 10.04.2026

Streszczenie

Artykuł dotyczy postanowień art. 67b-67f ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw („Ustawa”)³. Przepisy te regulują postępowanie w sprawie uznania dostawcy sprzętu lub oprogramowania, wykorzystywanego przez podmioty wskazane w art. 67b ust. 1 pkt 1–3 Ustawy za dostawcę wysokiego ryzyka. Przedmiotem analizy są uregulowania dotyczące pozycji prawnej dostawcy sprzętu lub oprogramowania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 67b-67f Ustawy w celu odpowiedzi na pytanie, czy przewidziane w tym postępowaniu wyłączenia lub ograniczenia w stosowaniu przepisów o charakterze gwarancyjnym są zgodne z Konstytucją RP. Hipotezą badawczą jest twierdzenie, że niektóre wyłączenia lub ograniczenia są sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, NIS2, dostawca wysokiego ryzyka, ochrona praw strony postępowania.

¹ Prof. dr hab. Maciej Rogalski – Uczelnia Łazarskiego (Polska); e-mail: maciej.rogalski@lazarski.edu.pl; ORCID: 0000-0003-4366-642X

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

³ Dz.U. z 2026 r. poz. 252.

MACIEJ ROGALSKI

The legal position of a hardware or software supplier in the proceedings for recognition as a high-risk supplier in terms of constitutional standards⁴

Abstract

This article concerns the provisions of Articles 67b-67f of the Act of 23 January 2026 amending the Act on the National Cybersecurity System and certain other acts (the “Act”). These provisions govern the procedure for recognizing a supplier of hardware or software used by entities indicated in Article 67b paragraph 1 items 1-3 of the Act as a high-risk supplier. The subject of the analysis is the regulations concerning the legal position of hardware or software suppliers in proceedings conducted under Articles 67b-67f of the Act, in order to answer the question of whether the exclusions or limitations on the application of guarantee provisions provided for in these proceedings are consistent with the Polish Constitution. The research hypothesis is that certain exclusions or limitations are inconsistent with the provisions of the Polish Constitution.

Keywords: Cybersecurity, NIS2, High-Risk supplier, Party Rights Protection.

⁴ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

W dniu 23 stycznia 2026 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw. Wdraża ona dyrektywę 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, zmieniającą rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylającą dyrektywę (UE) 2016/1148 („NIS2”)⁵. Ustawą dodany został Rozdział 12a zatytułowany *Szczególne działania na rzecz zapewnienia cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym*. Część tego rozdziału poświęcona jest postępowaniu w sprawie uznania dostawcy sprzętu lub oprogramowania, które są wykorzystywane przez podmioty wskazane w art. 67b ust. 1 pkt 1-3 Ustawy za dostawcę wysokiego ryzyka (art. 67b-67f Ustawy).

Przedmiotem analizy będzie uregulowanie pozycji prawnej dostawcy sprzętu lub oprogramowania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 67b-67f Ustawy w celu odpowiedzi na pytanie, czy przewidziane w tym postępowaniu wyłączenia lub ograniczenia stosowania przepisów o charakterze gwarancyjnym są zgodne z Konstytucją RP. Hipotezą badawczą jest twierdzenie, że niektóre wyłączenia lub ograniczenia w stosowaniu są sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP. Analiza będzie oparta głównie na metodzie dogmatyczno-prawnej oraz teoretyczno-prawnej.

Wyłączenie stosowania w postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

Postępowanie w sprawie uznania dostawcy produktów lub usług za dostawcę wysokiego ryzyka jest prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (k.p.a.), ale z wyłączeniem art. 28, art. 31, art. 51, art. 66a i art. 79 k.p.a. (art. 67b ust. 2 Ustawy). Wyłączenie stosowania tych przepisów wywołuje poważne zastrzeżenia.

⁵ Dz. Urz. UE L 333 z 27.12.2022, s. 80.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

W uzasadnieniu Ustawy wyjaśniono, że wyłączenie stosowania art. 28 k.p.a. jest podyktowane koniecznością usprawnienia przebiegu postępowania i potrzebą zawężenia przymiotu strony. Wskazano, że do każdego takiego postępowania mogłyby przystąpić na prawach strony nawet setki podmiotów (s. 136 uzasadnienia). Potencjalnie liczny udział podmiotów w postępowaniu nie może być jednak argumentem przesadzającym o prawie udziału w tym postępowaniu. Praktyka wskazuje zresztą, że nawet możliwość udziału wielu podmiotów w postępowaniu nie oznacza, że tak licznie w tym postępowaniu występują. Wyłączenie stosowania art. 28 k.p.a. narusza prawo do korzystania z uprawnień strony oraz prawo do czynnego uczestnictwa w postępowaniu podmiotów, które są adresatami decyzji w sprawie dostawy wysokiego ryzyka.

Z kolei wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. wyjaśniono w uzasadnieniu lakonicznie, że wynika to ze szczególnego związku tego postępowania z kwestiami bezpieczeństwa narodowego (s. 137 uzasadnienia). Udział organizacji społecznej w postępowaniu jest jednak niezbędny dla podjęcia ochrony interesu społecznego, którego rzecznikiem i strażnikiem jest organizacja społeczna⁷. Konieczny może być także ze względu na potrzebę podjęcia ochrony określonych wartości, w tym uczciwej konkurencji⁸. Z podobnych względów, czyli ochrony bezpieczeństwa (s. 137 uzasadnienia), wyłączono stosowanie art. 79 k.p.a., zapewniającego stronie obecność przy przeprowadzeniu dowodów⁹. Wyłączenie udziału strony w czynnościach dowodowych powinno być ewentualnie ograniczone do określonych czynności, a nie posiadać charakter generalnego wyłączenia od udziału we wszystkich czynnościach dowodowych prowadzonych w tym postępowaniu. Stosowanie wszystkich wskazanych wyłączeń przepisów k.p.a. prowadzi do sytuacji, w której podmiot, któremu powinien przysługiwać przymiot strony, w praktyce zostanie pozbawiony realnego wpływu na przebieg postępowania.

Wykluczenie stosowania wskazanych przepisów k.p.a. prowadzi do ograniczenia prawa do rzetelnego postępowania administracyjnego (art. 8 § 1 k.p.a.), prawa do obrony, w szczególności prawa do uczestnictwa w postępowaniu, którego wynik decyduje o prawach bądź obowiązkach, które znajdują swoje oparcie w Konstytucji RP¹⁰, w tym zasadzie demokratycznego państwa prawa (art. 2 Kon-

⁷ Por. szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, Nb 2 do art. 31.

⁸ Por. *Ibidem*, Nb 2 do art. 31.

⁹ Zob. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, Nb 1 do art. 79.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

stytucji RP)¹¹. Nawet względy bezpieczeństwa nie mogą uzasadniać pozbawienia wynikającego z Konstytucji RP prawa do obrony. Ograniczenie gwarancji procesowych wykracza poza konstytucyjnie dopuszczalne ramy ingerencji w prawa jednostki i nie znajduje uzasadnienia nawet w sytuacjach wymagających ochrony bezpieczeństwa państwa¹². Ograniczanie praw podmiotów powinno być każdorazowo badane z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wskazuje wprost, iż ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać samej istoty tych wolności i praw. Z uwagi na istotność postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka oraz jego daleko idące skutki rynkowe i społeczne, konieczne jest zapewnienie w postępowaniu udziału podmiotów, na których prawa i obowiązki oddziaływać będzie decyzja, a także udziału strony społecznej.

Pojęcie strony

Zgodnie z art. 67b ust. 3 Ustawy stroną postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka. W regulacjach odnoszących się do sektorów gospodarczych występują odrębne pojęcia strony. Zgodnie z pojęciem strony przyjętym art. 67b ust. 3 Ustawy nastąpiło zrównanie pojęcia strony z podmiotem, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie. Oznacza to, że stroną będzie tylko podmiot, który formalnie zostanie wskazany przez organ prowadzący postępowanie jako strona, czyli organ będzie decydował, kto będzie stroną. W rezultacie podmioty zainteresowane udziałem w postępowaniu zostaną pozbawione możliwości ochrony swoich praw, w sytuacji, gdy organ prowadzący postępowanie stwierdzi, że nie przysługuje im status strony. Podmioty wymienione w art. 67b ust. 1 punkty 1–3 Ustawy będą natomiast związane decyzją wydaną w postępowaniu w sprawie uznania danego dostawcy za dostawcę wysokiego ryzyka, ale nie będą jednak stroną tego postępowania. Podmioty te utracą więc

¹¹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) z 29.08.2019 r., IV SAB/Po 147/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA). Zob. także M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60, Tom I*, Olsztyn 2020, s. 56; T. Majer, *Zasada ogólna współdziałania organów*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 49.

¹² Por. szerzej: A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 44–46; S. Wronkowska, *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, 4, s. 3; S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 110.

status strony, który posiadałyby, gdyby stosowane były przepisy k.p.a. dotyczące strony postępowania (art. 28 k.p.a.)¹³.

Rozwiązanie to uznać należy za sprzeczne z konstytucyjną zasadą rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażoną w preambule Konstytucji RP¹⁴. Zgodnie z tą zasadą każdy ustawowy mechanizm, który z góry dopuszcza niemożność rzetelnego działania instytucji publicznej, staje się z tej przyczyny niezgodny z Konstytucją RP. Instytucje publiczne zaprojektowane w sposób uniemożliwiający ich rzetelne funkcjonowanie naruszają bowiem zasadę państwa prawnego¹⁵. Rzetelność działania takich instytucji ma rangę konstytucyjną¹⁶, a przepisy ją podważające naruszają prawa obywateli i są niezgodne z Konstytucją RP.

Brak statusu strony będzie także wpływać na ocenę interesu prawnego tych podmiotów na podstawie art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷. Następstwem tej oceny może być stwierdzenie braku legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, czyli pozbawienia tych podmiotów prawa do sądu. Prawo do sądu uznawane jest za prawo podmiotowe¹⁸, przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹. Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje z kolei zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw²⁰. Wprawdzie dostęp do drogi sądowej może być ograniczony²¹, ale nie może zostać całkowicie wyłączony²². Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („EKPC”)²³, przewidujący

¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Warszawie z 15.04.1993 r., I SA 1719/92, Orzecznictwo Sądów Polskich (OSP) 1994, z. 10, poz. 199.

¹⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 3.11.2006 r., K 31/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A (OTK-A) 2006, nr 10, poz. 147.

¹⁵ Por. wyrok TK z 22.10.2020 r., K 1/20, OTK-A 2021, nr 1; wyrok TK z 21.09.2011 r., SK 6/10, OTK-A 2011, nr 7, poz. 73; wyrok TK z 29.09.2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008, nr 7, poz. 125; postanowienie TK z 15.12.2022 r., K 49/15, OTK-A 2023, nr 12.

¹⁶ Por. A.M. Wiltos, *Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych*, Warszawa 2024, rozprawa doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; zob. także: wyrok TK z 11.08.2016 r., K 39/16, OTK-A 2016, nr 71.

¹⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹⁸ P. Tuleja, *Art. 45, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, SIP LEX.

¹⁹ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, SIP LEX.

²⁰ Zob. szerzej M. Florczak-Wątor, *Art. 77, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2021, SIP LEX.

²¹ Por. wyrok TK z 14.11.2006 r., SK 41/04, OTK 2006, nr 10/A, poz. 150.

²² Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.* i przytaczane tam wyroki TK z: 16.03.1999 r., SK 19/98; 14.06.1999 r., K 11/98; 10.05.2000 r., K 21/00; 15.06.2004 r., SK 43/03; 12.10.2004 r., P 22/03; 14.03.2005 r., K 35/04.

²³ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

prawo do sądu, stosuje się także do sprawy administracyjnej.²⁴ Wskazany przepis ma zastosowanie także wtedy, gdy decyzja nie jest bezpośrednio kierowana do danych podmiotów, a jedynie oddziałuje na nie.²⁵ Sytuacja taka ma miejsce w przypadku podmiotów wskazanych w art. 67b ust. 1 pkt 1-3 Ustawy, które nie będą mogły uczestniczyć w postępowaniu, ale obowiązki z nich wynikające będą ich dotyczyć²⁶.

Cenzus majątkowy udziału w postępowaniu

Zgodnie z art. 67b ust. 4 Ustawy do postępowania w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka może przystąpić, na wniosek, na prawach strony, przedsiębiorca telekomunikacyjny, który w poprzednim roku obrotowym uzyskał przychód w wysokości co najmniej dwudziestotysięcznej krotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej²⁷. W uzasadnieniu Ustawy wyjaśniono, że umożliwi to przystąpienie do postępowania na prawach strony kilkunastu największych przedsiębiorców komunikacji elektronicznej i jednocześnie zapewni sprawny przebieg postępowania (s. 137 uzasadnienia).

Przepis art. 67b ust. 4 Ustawy różnicuje jednak sytuację prawną przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Według komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętne miesięczne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w listopadzie 2025 r. wyniosło 9077 zł brutto, co oznacza, że w tym postępowaniu będzie mogło uczestniczyć zaledwie kilkudziesięciu przedsiębiorców telekomunikacyjnych osiągających przychód ponad 181 mln zł rocznie na ogólną liczbę kilku tysięcy przedsiębiorców telekomunikacyjnych zarejestrowanych w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej²⁸. Ogromna więc większość przedsiębiorców telekomunikacyjnych będzie wykluczona z postępowania w sprawie dostawcy wysokiego ryzyka. Natomiast wynik tego postępowania będzie wpływał na wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, bez względu na osiągnięty przychód z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, gdyż każdy przedsiębiorca

²⁴ Por. P. Hofmański, A. Wróbel, *Artykuł 6, [w:] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, SIP Legalis, punkty 36–37 i przytaczane tam wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

²⁵ Por. wyrok ETPC z 6.04.2000 r. w sprawie Athanassoglou i inni v. Szwajcaria, nr skargi 27644/95, pkt 45.

²⁶ Zob. M. Rogalski, *Projekt regulacji w zakresie dostawcy wysokiego ryzyka*, „Ius Novum” 2024, 2, s. 109–110.

²⁷ Zob. art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 i 1674 oraz z 2025 r. poz. 718, 769 i 1159.

²⁸ *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2022 r.*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, czerwiec 2023 r. Pozyskano z: <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2022-roku>, 485.html (dostęp: 7.12.2025).

może zostać objęty obowiązkiem wycofania sprzętu z użytkowania. Przedsiębiorcy ci zostaną pozbawieni możliwości ochrony swoich interesów, co prowadzi do arbitralnej asymetrii proceduralnej i zróżnicowania tych podmiotów wyłącznie według kryterium ekonomicznego. Ponadto wątpliwości budzi ograniczenie stosowania art. 67b ust. 4 Ustawy tylko do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, podczas gdy postępowanie w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka dotyczy wszystkich podmiotów wskazanych w art. 67b ust. 1 pkt 1-3 Ustawy, a nie tylko przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Ukształtowanie w taki sposób procedury budzi poważne wątpliwości w świetle art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż narusza zaufanie do państwa²⁹ oraz zasadę równości wobec prawa³⁰, nie spełniając konstytucyjnych warunków dopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów³¹. Przepisy Ustawy nie powinny w jakimkolwiek przypadku wykluczać z postępowania przedsiębiorców tylko dlatego, że osiągają mniejsze przychody, ale umożliwić udział w tym postępowaniu, gdyż na ich prawa i obowiązki będzie oddziaływać wynik tego postępowania. W przypadku zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów według określonego kryterium, musi ono spełniać katalog określonych warunków, które wskazuje wyrok TK z 28 marca 2007 r., K 40/04³². Przepis art. 67b ust. 4 Ustawy nie uwzględnia jednak żadnego z trzech kryteriów wskazanych w tym wyroku.³³

Rygor natychmiastowej wykonalności i brak wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

Decyzja o uznaniu dostawcy za dostawcę wysokiego ryzyka będzie podlegać natychmiastowemu wykonaniu (art. 67b ust. 18 Ustawy) i nie będzie przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 67b ust. 19 Ustawy). W uzasadnieniu Ustawy wyjaśniono, że w przepisach brak mechanizmu nakazującego natychmiastowe wycofanie sprzętu lub oprogramowania, gdyż podmioty będą zobowiązane do jego wycofania w określonym czasie (s. 145 uzasadnienia). W praktyce jednak

²⁹ Por. szerzej: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Nb. 45; por. także: postanowienie NSA z 6.06.2019 r., II OSK 166/18, Legalis; wyrok NSA z 25.09.2024 r., III OSK 1038/23, Legalis; wyrok NSA z 25.09.2024 r., III OSK 1039/23, Legalis; wyrok NSA z 4.04.2023 r., II FSK 255/22, Legalis; wyrok NSA z 12.12.2022 r., II GSK 468/22, Legalis.

³⁰ Por. P. Tuleja, W. Wróbel, *Zasada równości w stanowieniu prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*. Studia i szkice, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 139.

³¹ Por. wyrok TK z 28.03.2007 r., K 40/04, OTK-A 2007, nr 3, poz. 33, Nb 40.

³² OTK-A 2007, nr 3, poz. 33, Nb 40.

³³ Zob. M. Rogalski, *op. cit.*, s. 110–111.

od momentu wydania decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności rozpocznie się proces wycofywania sprzętu lub oprogramowania, ponieważ jest to bardzo skomplikowany i długotrwały proces. Nie można go przeprowadzić w kilka tygodni czy miesięcy. Towarzyszyć musi temu procesowi równolegle proces zakupu nowego sprzętu i wymiany starego.

Ustawa wyłącza także możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ograniczając zasadę dwuinstancyjności. W uzasadnieniu Ustawy wyjaśniono, że prawa strony postępowania będą zagwarantowane poprzez możliwość złożenia skargi do sądu (s. 143 uzasadnienia), co oznacza, że dopiero w postępowaniu odwoławczym będzie możliwe złożenie wniosku o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji³⁴. Do praw podmiotowych zalicza się jednak także możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP). Dotyczy to także wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁵. Przepis art. 78 Konstytucji RP przewiduje wprowadzić wyjątki, ale nie oznacza to dla ustawodawcy niczym nieskrępowanej swobody w określaniu takich wyjątków, a odstępstwo od tej zasady musi być usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami, które uzasadniałyby pozbawienie strony tego środka odwoławczego, a ponadto musi być zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)³⁶.

W praktyce, nawet korzystne rozstrzygnięcie sądowe dla dostawcy czy podmiotu zobowiązanego do wymiany sprzętu nie będzie miało już znaczenia, gdyż postępowania sądowe trwają nawet kilka lat, co oznacza, że sprzęt będzie musiał być wcześniej wymieniony. W tej postaci rygor natychmiastowej wykonalności spowoduje nieodwracalne skutki gospodarcze. Nie ma on uzasadnienia, gdyż wyłącza (naruszając istotę tych praw) podstawowe (gwarantowane konstytucyjnie i traktatowo) prawo do sprawiedliwego i rzetelnego procesu obejmujące możliwość wniesienia skutecznego (efektywnego) środka zaskarżenia. Narusza to gwarantowane konstytucyjnie i traktatowo prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 47 w zw. z art. 52 ust. 1 i 3 Karty Praw Podstawowych UE („Karta”)³⁷ i art. 6 w zw. z art. 13 EKPC).

³⁴ Zob. szerzej P. Daniel, *Ochrona tymczasowa w przepisach p.p.s.a. w świetle prawa unijnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 5, s. 36 i n. Zob. także postanowienie NSA z 29.05.2015 r., II GZ 251/15, Legalis nr 1386368; postanowienie WSA w Poznaniu z 25.06.2019 r., IV SA/Po 425/19, Legalis nr 1948826.

³⁵ Por. wyrok TK z 25.07.2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 85, Nb 115.

³⁶ Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK Zbiór Urzędowy (ZU) 2002, nr 4/A, poz. 42.

³⁷ Dz. Urz. UE C 202/02 z 7.06.2016 r., s. 393.

Skarga do sądu administracyjnego

Od decyzji w sprawie dostawcy wysokiego ryzyka przysługuje skarga do sądu administracyjnego, która rozpatrywana jest przez sąd na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 67e ust. 1 Ustawy). Odpis sentencji wyroku z uzasadnieniem jest doręczany wyłącznie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Skarżącemu doręczany jest tylko odpis wyroku z tą częścią uzasadnienia, która nie zawiera informacji niejawnych w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych (art. 67e ust. 2 Ustawy).

Postanowienia art. 67e ust. 1-2 Ustawy wprowadzają ograniczenia w zakresie prawa do sądu, które muszą być zgodne z postanowieniami Konstytucji RP (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie można zastąpić testu zgodności z wymogami konstytucyjnymi poprzez odwołanie się na zasadzie analogii do innych przepisów (s. 147 uzasadnienia Ustawy)³⁸. Przepis art. 67e ust. 1 Ustawy narusza postanowienia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przewidującego jawność wewnętrzną, która wymaga zapewnienia stronie postępowania pełnoprawnego udziału w tym postępowaniu³⁹. Narusza także art. 47 Karty i art. 6 EKPC, które również gwarantują każdemu prawo do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd.

Z kolei przepis art. 67e ust. 2 zd. 2 Ustawy narusza postanowienia art. 45 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPC, gwarantujące każdemu prawo do sądu, gdyż przewiduje doręczenie skarżącemu tylko części uzasadnienia wyroku⁴⁰. Narusza także art. 47 Karty, który zapewnia każdemu prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd⁴¹. Przepis ten sprzeczny jest również z prawem do informowania⁴², które jest istotnym elementem prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia

³⁸ Zob. w uzasadnieniu wskazano, że przyjęte uregulowania są wzorowane na art. 38 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, która dotyczy rozpoznania skargi na decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa.

³⁹ Zob. wyrok TK z 6.12.2004 r., SK 29/04, OTK – A 2004, nr 11, poz. 114, Nb 51.

⁴⁰ Zob. wyrok ETPC z 18.12.1984 w sprawie Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji, nr skargi 7151/75; wyrok TSUE z 1.07.2008 r. w sprawie Chronopost SA i La Poste przeciwko Union Française de L'express (UFEX) i in., C 341/06 P i C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375, punkty 44 i 45.

⁴¹ Zob. wyroki ETPC: sprawa Kilián przeciwko Republice Czeskiej, skarga nr 48309/99; sprawa Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji, skarga nr 7151/75; 7152/75; sprawa Tre Traktörer Aktiebolag przeciwko Szwecji, skarga nr 10873/84; sprawa Pudas przeciwko Szwecji, skarga nr 10426/83; sprawa Allan Jacobsson przeciwko Szwecji nr 2 z 18 lutego 1998; sprawa Håkansson i Sturesson przeciwko Szwecji, skarga nr 11855/85; sprawa Affaire Besseau przeciwko Francji, Requête, skarga nr 73893/01; sprawa Veeber przeciwko Estonii, skarga nr 37571/97; skarga nr 20390/92 i 21322/93 John Tinnelly & Sons Ltd oraz Patrick i Gerard Tinnelly, Michael, Paddy i Barry McElduff przeciwko Wielkiej Brytanii; wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost SA i La Poste przeciwko Union Française de L'express (UFEX) i in., C 341/06 P i C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375, pkt 44 i 45; wyrok ETPC z 2.10.2014 r., Nansen v. Norwegia, skarga nr 15319/09.

⁴² Por. wyrok ETPC z 15.10.1987 r., w sprawie Heylens, skarga nr 222/86.

sprawy, ściśle powiązanych z prawem do wysłuchania i w znacznej mierze wynikającym z niego prawem do informowania o motywach rozstrzygnięcia sądowego, określanego też jako prawo do uzasadnienia orzeczenia⁴³.

Działanie w zaufaniu do sądu (s. 148 uzasadnienia Ustawy)⁴⁴, nie może oznaczać pozbawienia strony skarżącej możliwości zapoznania się z pełnym uzasadnieniem, a nie tylko z jawnymi elementami wyroku,⁴⁵ tym bardziej, że z pełnym uzasadnieniem będzie zapoznany organ administracji (minister właściwy ds. cyfryzacji), którego decyzja jest skarżona. Motywacja orzeczenia sądowego, w szczególności wyrażona w najpełniejszej formie, którą jest pisemne uzasadnienie, pełni ważne funkcje. Nie tylko służy samokontroli sądu i dokumentuje argumenty będące podstawą rozstrzygnięcia, lecz także pozwala na jego kontrolę w ramach zaskarżenia oraz przyczynia się do jego indywidualnej akceptacji, umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości, chroni przed arbitralnością i wzmacnia bezpieczeństwo prawne⁴⁶.

Zastrzeżenia co do braku dostarczenia stronie pełnego uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego zgłosiła także Rada Legislacyjna z powodu naruszenia postanowień art. 45 Konstytucji RP. Wskazała, że względy obronności i bezpieczeństwa są ważne, ale ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu musi zawsze podlegać ocenie, czy ograniczenia te są rzeczywiście proporcjonalne⁴⁷. Zasada proporcjonalności oznacza bowiem takie treściowe ukształtowanie regulacji prawnej, aby zachowane zostały odpowiednio wyważone proporcje pomiędzy – z jednej strony – konstytucyjnymi wartościami usprawiedliwiającymi ingerencję, a z drugiej – stopniem ingerencji w dane konstytucyjne prawo lub wolność i związanej z tym uciążliwości⁴⁸. W doktrynie zostały wypracowane kryteria, które są pomocne dla oceny uciążliwości środków ingerencyjnych, do których zaliczają się: zakres przedmiotowy ingerencji, zakres podmiotowy ingerencji, zakres przestrzenny ingerencji oraz zakres czasowy ingerencji⁴⁹.

⁴³ Por. postanowienie TK z 11.04.2005 r., SK 48/04, LEX; wyrok TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, LEX.

⁴⁴ Przywołany jest wyrok NSA z 8 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 1312/15, zgodnie z którym strona skarżąca powinna działać w zaufaniu, że pełny dostęp do informacji posiada sąd i że kontrolę sąd ten dokona w sposób niezależny i niezawisły.

⁴⁵ Por. wyrok TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, LEX.

⁴⁶ Zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, LEX.

⁴⁷ Zob. punkt 7 opinii Rady Legislacyjnej z dnia 23 lutego 2021 r. do noweli ustawy o Krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-23-lutego-2021-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-krajowym-systemie-cyberbezpieczenstwa-oraz-ustawy--prawo-telekomunikacyjne> (dostęp: 20.12.2025).

⁴⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Nb 122 do art. 31.

⁴⁹ M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 212–216; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, 4, s. 62; D. Kijowski,

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że jeżeli zakres ograniczeń danego konstytucyjnego prawa lub wolności przybierze taki rozmiar, że dojdzie do „zniweczenia” podstawowych składników danego konstytucyjnego prawa, do „wydrążenia ich z rzeczywistej treści” i „przekształcenia ich w pozór” tego prawa, to wówczas naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) danego konstytucyjnego prawa, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne⁵⁰. Uregulowania w Ustawie dotyczące obrony swoich praw przez dostawcę, który zostanie uznany za dostawcę wysokiego ryzyka posiadają takie cechy. Podmiot ten został pozbawiony narzędzi prawnych, umożliwiających mu wszczęcie kontroli instancyjnej na etapie postępowania administracyjnego. Przepisy ograniczają mu możliwość udziału w rozprawie przed sądem administracyjnym, który dokonuje oceny prawidłowości przeprowadzonego postępowania. Podmiot ten pozbawiony został także możliwości zapoznania się z pełnym uzasadnieniem wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji, co samo w sobie będzie istotnie utrudniać, a nawet może w ogóle uniemożliwić, skonstruowanie i wniesienie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵¹.

Podsumowanie

Ustawa przewiduje szerokie wyłączenia stosowania podstawowych instytucji k.p.a. w sprawach dotyczących uznania danego podmiotu za dostawcę wysokiego ryzyka, a w szczególności wyłączenia dotyczące pojęcia strony (art. 28 k.p.a.), praw organizacji społecznych (art. 31 k.p.a.), udziału strony w czynnościach dowodowych (art. 79 k.p.a.), co narusza gwarancje proceduralne. Sprzeczne ze sposobem kształtowania sytuacji prawnej strony w postępowaniu administracyjnym jest także zdefiniowane w art. 67b ust. 3 Ustawy pojęcie strony na potrzeby tego postępowania. Wykluczenie stosowania wskazanych przepisów k.p.a. prowadzi do ograniczania prawa do rzetelnego postępowania administracyjnego (art. 8 § 1 k.p.a.), prawa do obrony, w szczególności prawa do uczestnictwa w postępowaniu, którego wynik decyduje o prawach bądź obowiązkach, które znajdują swoje oparcie w Konstytucji RP, w tym zasadzie demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać samej istoty tych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego, Białystok 2000, s. 251–252; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 159.

⁵⁰ Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

⁵¹ Por. wyrok NSA z 17.02.2010 r., II GSK 401/09, CBOSA; wyrok NSA z 6.10.2009 r., II GSK 53/09, CBOSA; wyrok NSA z 6.10.2009 r., II GSK 54/09, CBOSA; wyrok NSA z 6.10.2009 r., II GSK 55/09, CBOSA.

Przepis art. 67b ust. 4 Ustawy wprowadzający cenzus majątkowy udziału w postępowaniu narusza art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż podważa zaufanie do państwa oraz zasadę równości wobec prawa, nie spełniając konstytucyjnych warunków dopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów. Nie jest uzasadniony, zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), brak wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 67b ust. 19 Ustawy), co narusza art. 78 Konstytucji RP przyznający prawo podmiotowe w postaci możliwości zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji. Naruszają także postanowienia art. 45 Konstytucji RP przewidujące prawo do sądu i jawność rozprawy, przepisy wyłączające jawność rozprawy (art. 67e ust. 1 Ustawy) oraz przewidujące doręczenie skarżącemu tylko części uzasadnienia wyroku (art. 67e ust. 2 Ustawy).

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Daniel P., *Ochrona tymczasowa w przepisach p.p.s.a. w świetle prawa unijnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, 5.
- Florczak-Wątor M., *Art. 77*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2021.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Art. 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Hofmański P., Wróbel A., *Artykuł 6*, [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60, Tom I*, Olsztyn 2020.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, 4.
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.
- Majer T., *Zasada ogólna współdziałania organów*, [w:] *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2022 r.*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, czerwiec 2023 r. Pozyskano z: <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2022-roku,485.html> (dostęp: 7.12.2025).
- Rogalski M., *Projekt regulacji w zakresie dostawy wysokiego ryzyka*, „Ius Novum” 2024, nr 2.

- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Tuleja P., *Art. 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Tuleja P., Wróbel W., *Zasada równości w stanowieniu prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992.
- Wiltos A.M., *Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych*, Warszawa 2024, Rozprawa doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej*, „Państwo i Prawo” 2007, 4, s. 3.