

Warszawa, 2 listopada 2021 r.

KL/402/280/AM/2021

Pan
Janusz Cieszyński
Sekretarz Stanu ds. Cyfryzacji
Pełnomocnik Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z zaproszeniem Konfederacji Lewiatan do udziału w konsultacjach roboczych zaktualizowanej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw ([wersja](#) z dnia 12 października 2021 r.), Konfederacja Lewiatan poniżej przedstawia stanowisko do projektu.

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

Pan
Łukasz Wojewoda
Dyrektor Departamentu Cyberbezpieczeństwa
KPRM

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan do zaktualizowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (wersja z dnia 12 października 2021 r.)

Stanowisko Konfederacji Lewiatan do zaktualizowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (wersja z dnia 12 października 2021 r.)

W związku z publikacją na stronach Biuletynu Informacji Publicznej nowej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw, jako aktywni uczestnicy procesu legislacyjnego tego projektu przedstawiamy nasze stanowisko. Poniżej przedstawiamy kluczowe uwagi ogólne oraz zarys najistotniejszych uwag szczegółowych. Szczegółowe zestawienie uwag zawarte zostało w załączonej tabeli.

I. Kwestie proceduralne – niezbędna opinia Rady Dialogu Społecznego, ministerstw oraz kluczowych organów regulacyjnych

Za słuszne uznajemy skierowanie projektu do podmiotów uczestniczących w konsultacjach publicznych. W tym zakresie postulujemy jednak - przede wszystkim na przyszłość - aby w przypadku takich decyzji termin wyznaczany na przedstawienie stanowiska już w początkowym momencie uwzględniał skalę i doniosłość wprowadzonych w projekcie ustawy zmian. To w znakomity sposób usprawnia i poprawia efektywność działania w ramach organizacji skupiających wiele podmiotów, które często posiadają różne lub nawet rozbieżne stanowiska wymagające dyskusji i konsensusu w ramach całej organizacji.

Uważamy jednocześnie, że skala zaproponowanych w projekcie ustawy zmian, pozwalałaby na zakwalifikowanie ich nawet jako nowego projektu, a nie tylko istotnej zmiany dotychczasowej propozycji. Dotyczy to przede wszystkim nowych obszarów ustawy w tym dot. Spółki Polskie 5G, Funduszu Cyberbezpieczeństwa, Funduszu celowego na rzecz strategicznej sieci bezpieczeństwa oraz częstotliwości 700 MHz, a także bardzo daleko idących zmian w zakresie Strategicznej Sieci Bezpieczeństwa (wcześniej Sieć Komunikacji Strategicznej). Stąd uważamy, że uzasadnione byłoby przeprowadzenie także pełnych, ponownych konsultacji publicznych wraz z publikacją stanowiska na stronie RCL, przygotowaniem odpowiedzi na uwagi oraz organizacją spotkania z podmiotami zgłaszającymi uwagi. Z tych samych przyczyn zasadne wydaje się także skierowanie projektu do uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania.

W tym zakresie postulujemy przede wszystkim:

- 1) Skierowanie projektu przynajmniej do zaopiniowania przez kluczowe organy regulacyjne, w tym Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, a także Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.
- 2) Organizację spotkania konsultacyjnego z podmiotami przedstawiającymi stanowiska w ramach trwającego dodatkowego procesu zbierania uwag i opinii.
- 3) Przekazanie projektu do ponownego zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego.

II. Wprowadzenie procedury oceny dostawców pod kątem ryzyka dla bezpieczeństwa publicznego wymaga lepszego uwzględnienia potencjalnych skutków po stronie podmiotów zobowiązanych do wykonywania decyzji

Jak już wskazywaliśmy w toku trwających konsultacji za istotne przesłanki decydujące o kształcie przepisów oraz ew. stosowaniu procedury oceny powinny być obiektywizm oraz proporcjonalność. Aktualny kształt przepisów, w naszej ocenie, w ograniczonym zakresie spełnia te przesłanki.

W obecnym kształcie decyzja jest podejmowana jednoosobowo przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Z uwagi na wpływ tej decyzji na stosunki międzynarodowe z innymi państwami czy bezpieczeństwo wewnętrzne oraz skomplikowany charakter prawny, powinny uczestniczyć w jej podejmowaniu także inni ministrowie odpowiedzialni za obszary istotne z perspektywy chronionych wartości (obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie i życie ludzi) lub za obszary właściwe merytorycznie z perspektywy sektora, którego dotyczy decyzja (rozwój i technologia). Będzie to zgodne z analogicznymi rozwiązaniami funkcjonującymi w innych krajach UE. Przykładowo decyzja taka w Niemczech jest podejmowana przy udziale federalnego ministerstwa spraw wewnętrznych, zagranicznych i gospodarki.

Pozytywną opinię powinien wyrazić także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Decyzja w sprawie uznania za dostawcę wysokiego ryzyka może bowiem, poprzez ograniczenie możliwości oferowania określonych produktów lub usług przez tego dostawcę, wpływać istotnie na konkurencję na rynku oraz korzystanie z usług przez użytkowników. Konsekwencją takiego – częściowego lub całkowitego – wykluczenia z rynku dostawcy czy dostawców, może być wzrost cen infrastruktury telekomunikacyjnej, a w konsekwencji wzrost cen świadczonych dla indywidualnych klientów usług telekomunikacyjnych.

Wyłączenie możliwości prowadzenie działalności gospodarczej danego rodzaju (a do tego sprowadzałoby się dla dostawcy wydanie decyzji na podstawie projektowanego art. 66a ust. 11), nie może być przy tym w demokratycznym państwie prawnym bezterminowe. Regulacja powinna w szczególności uwzględniać wpływ bardzo szybkiego rozwoju technologicznego i dynamicznych zmian w zakresie zagrożeń związanych z cyberbezpieczeństwem na aktualność decyzji. Z tego względu w naszej ocenie regulacja powinna wymuszać przegląd aktualnych uwarunkowań, i stosownie do przypadku – dokonanie zmian w wydanej decyzji, wydanie nowej decyzji albo uznanie, że nie zachodzi już potrzeba wydawania w omawianym zakresie kolejnej decyzji. Uregulowania takie występują w innych krajach UE, np. w Austrii.

Warto podkreślić, że obecna wersja projektu nie przewiduje możliwości podjęcia przez dostawcę uznanego za dostawcę wysokiego ryzyka podjęcia odpowiednich i proporcjonalnych środków zaradczych wraz ze stosownym planem naprawczym, umożliwiającym reakcje na stwierdzone nieprawidłowości, co właściwie oznacza, że taki dostawca pomimo podejmowanych starań właściwie nie może w żaden sposób przeciwdziałać niekorzystnym skutkom decyzji, co w przypadku działalności gospodarczej powinno być normą. Środki o charakterze ostatecznym tj.

wydanie decyzji o uznaniu za dostawcę wysokiego ryzyka, powinny być stosowane dopiero w ostatecznych sytuacjach.

Ze względu na skupienie obsługi całej łączności państwowej w SSB i określenie w tym zakresie wymagań dot. bezpieczeństwa sprzętu i oprogramowania, wytyczne dotyczące innych przedsiębiorców powinny zostać proporcjonalnie zmniejszone lub pozostawione decyzji własnej przedsiębiorców w odniesieniu do odpowiedniego ukształtowania i oceny procesów bezpieczeństwa architektury sieciowej na styku z dostawcami rozwiązań ICT.

Proponowane w przepisach wymagania dot. cyberbezpieczeństwa sieci telekomunikacyjnych i infrastruktury cyfrowej, odnoszące się do wykorzystywanego sprzętu lub oprogramowania w ramach infrastruktury telekomunikacyjnej powinny dotyczyć wyłącznie OSSB, a nie wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących komercyjne usługi ogółowi społeczeństwa, ponieważ zastosowanie tych samych wymagań będzie nieproporcjonalne wobec potrzeb i kosztów całego rynku.

Stąd postulujemy przede wszystkim:

- Doprecyzowanie przepisów w zakresie procedury oceny o aspekty techniczne, które powinny być wyraźnie doprecyzowane pod kątem sposobu prowadzenia takiej weryfikacji;
- Zapewnienie by decyzja w sprawie dostawcy wysokiego ryzyka była wydawana jednomyślnie przez ministrów odpowiedzialnych za obszary istotne z perspektywy chronionych wartości (obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie i życie ludzi) lub za obszary właściwe merytorycznie z perspektywy sektora, którego dotyczy decyzja (rozwój i technologia), Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- Uwzględnienie w procedurze oceny potencjalnych skutków wydanych decyzji na sytuację użytkowników zasobów objętych decyzją, w szczególności poprzez obowiązek przeprowadzenia szczegółowej analizy tego wpływu, w tym identyfikacji podmiotów-użytkowników oraz konsultacje z nimi;
- Wprowadzenie równych zasad dla wszystkich podmiotów, tj. przyjęcie jednego terminu na ew. wycofanie zasobów objętych decyzją na poziomie min. 7 lat;
- Zapewnienie pełnej możliwości użytkowania, w tym serwisu i wymiany, zasobów objętych decyzją, w okresie na ich wycofanie;
- Wymagania dot. cyberbezpieczeństwa sieci telekomunikacyjnych i infrastruktury cyfrowej, odnoszące się do wykorzystywanego sprzętu lub oprogramowania w ramach infrastruktury telekomunikacyjnej powinny dotyczyć wyłącznie OSSB, a nie wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących komercyjne usługi ogółowi społeczeństwa.
- Umożliwienie dostawcy wprowadzenie środków naprawczych, które pozwolą zmitygować zidentyfikowane ryzyka.
- Decyzja o statusie dostawcy wysokiego ryzyka powinna być wydawana na precyzyjnie określony czas np. 2 lata.

III. Nowe obszary projektu rodzą wątpliwości pod względem wpływu na konkurencyjny rynek telekomunikacyjny oraz cyberbezpieczeństwa

Odnotowaliśmy, że w nowej wersji projektu wprowadzone zostały bardzo daleko idące zmiany, polegające zasadniczo na wprowadzeniu zupełnie nowych fragmentów projektu ustawy. W szczególności dotyczy to powołania Funduszu Cyberbezpieczeństwa, Strategicznej Sieci Bezpieczeństwa, Spółki Polskie 5G, przyznania częstotliwości z pasma 700 MHz, a także Funduszu celowego na rzecz strategicznej sieci bezpieczeństwa.

Pomijając kwestie proceduralne, nasze wątpliwości związane są przede wszystkim z:

- Powołaniem Strategicznej Sieci Bezpieczeństwa, (SSB) w tym jej operatora, pod kątem:
 - charakteru SSB, który jak wnosimy powinien zostać określony jako sieć o charakterze specjalnym o podwyższonym poziomie bezpieczeństwa;
 - zakresu użytkowników świadczonych usług, który wydaje się wymagać ograniczenia do konkretnych osób lub jednostek organizacyjnych pełniących kluczowe funkcje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego;
 - potrzeby wykluczenia niejasności związanych z potencjalnym świadczeniem usług na rzecz przedsiębiorstw, w tym o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym lub w zakresie infrastruktury krytycznej, poprzez wyłączenie możliwości świadczenia usług dla podmiotów nie będących podmiotami publicznymi.
- Powołaniem Spółki Polskie 5G pod kątem:
 - uzasadnienia dla zasadności powołania Spółki Polskie 5G, jako hurtowego operatora sieci w paśmie 700 MHz, jako modelu dotychczas nieznanego w szerszym zakresie na rynku telekomunikacyjnym;
 - uszczegółowionej oceny wpływu powołania tego podmiotu pod kątem wpływu na konkurencję na rynku telekomunikacyjnych, w uzasadnieniu, OSR oraz poprzez opinię UKE oraz UOKiK;
 - równowagi w zakresie uwzględnienia interesów podmiotów, jako docelowych udziałowców spółki, w tym przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jako udziałowców mniejszościowych oraz faktycznie pozbawionych wpływu na kluczowe decyzje w ramach Spółki.
- Dystrybucją pasma 700 MHz pod kątem:
 - spełnienia wymagań w zakresie przejrzystości, obiektywizmu, niedyskryminacji, sprzyjania konkurencji i proporcjonalności, które są wytycznymi dla dystrybucji widma radiowego określonymi w art. 45 EKŁE;
 - efektywności proponowanego modelu, jego rynkowej wykonalności i uzasadnienia na zasadach proponowanych w projekcie.

W związku z tym z jednej strony za kluczowe postrzegamy odpowiednie doprecyzowanie zakresu działania SSB wyłącznie do zakresu niezbędnego, który nie będzie miał nieuzasadnionego, negatywnego wpływu na funkcjonujący, konkurencyjny rynek. Z drugiej strony za niezasadne uważamy powoływanie spółki, której mniejszościowymi udziałowcami mieliby stać się przedsiębiorcy telekomunikacyjni, wnoszący do niej m.in. zasoby częstotliwości pozyskane

upřednio w formule przetargu, a de-facto pozbawieni realnego wpływu na kluczowe decyzje, zarówno w zakresie sposobu użytkowania widma jak i działalności samej spółki.

W opinii KL rozwiązanie to prowadzioby do daleko idącego ograniczenia swobody działalności gospodarczej podmiotów komercyjnych.

IV. Mechanizm zastrzeżenia producentów – rynek producentów leków

Przewidywane w projekcie Ustawy zastrzeżenie możliwości wykorzystania produktów określonego producenta może mieć szereg bezpośrednich i pośrednich negatywnych skutków dla rodzimych podmiotów i dla gospodarki kraju, zwłaszcza jeśli przyjmimy, że dany producent poza wyrobami gotowymi dla użytkownika końcowego dostarcza też komponenty innym producentom, jak to ma bardzo często miejsce w obecnie funkcjonujących modelach produkcyjnych.

W przypadku, gdy zastrzeżenie dotknie producenta np. sprzętu komputerowego lub telefonów, skutkiem może być konieczność wymiany urządzeń na inne dostępne urządzenia, których cena, w takiej sytuacji, może wzrosnąć wielokrotnie ze względu na popyt wygenerowany wspomnianą decyzją. Rodzime firmy najprawdopodobniej doświadczą umiarkowanych utrudnień w zakresie ciągłości działania ale poniosą znaczne koszty obniżające ich konkurencyjność na rynkach zagranicznych.

Może się okazać, że zastrzeżony producent jest dostawcą urządzeń lub części do urządzeń specjalistycznych, np. związanych ze sterowaniem linią produkcyjną. W takiej sytuacji istnieje duże prawdopodobieństwo, że konkurencyjne zamienniki w ogóle nie będą istnieć i jedyną możliwością dla rodzimego podmiotu będzie zaprzestanie produkcji w przypadku, gdy zadany okres czasu nie wystarczy na skonstruowanie, wyprodukowanie i przetestowanie alternatywnych urządzeń nie opartych o zakwestionowane podzespoły. W tym scenariuszu poza ogromnymi stratami finansowymi istnieje też znaczne ryzyko przerw w dostawach produktów, np. leków, w tym leków ratujących życie. Taka sytuacja powoduje bezpośrednie zagrożenie ograniczenia dostępności leków dla pacjentów i zagraża bezpieczeństwu lekowemu państwa. Dalszy negatywny wpływ będzie dotyczył innych sektorów gospodarki, a kumulatywnie spowoduje negatywny efekt ekonomiczny w skali kraju. Polskie firmy zaopatrują 80-90% zapotrzebowania na leki szpitalne, które w wielu przypadkach stanowią o możliwości wykonywania różnych procedur medycznych. Decyzje o zmianie linii produkcyjnej, powodują zatrzymanie produkcji leków na dłuższy czas. Są one obarczone 2-3 letnią inercją czasową (projektowanie, poszukiwanie nowych dostawców urządzeń, decyzje GIF). W tym czasie powstaje dług zdrowotny, który wywołuje długotrwałe negatywne, a czasem nieodwracalne straty ekonomiczne. Dlatego w przypadku sektora farmaceutycznego należy szczególną uwagę zwracać na skutki ewentualnych decyzji, które będą miały daleko większy zasięg.

Warto zwrócić ponadto uwagę, że mechanizm oparty na zastrzeganiu producentów jest dość łatwy do ominięcia przez tychże, poprzez formalne przeniesienie produkcji na inne, odrębne prawnie podmioty np. na zasadach licencji. Tak wyprodukowane pod nową marką komponenty będą oferowane zapewne w wyższych cenach (wykorzystując m.in. wykreowany zastrzeżeniami popyt) co dodatkowo zasili budżet zastrzeżonych producentów kosztem rodzimych przedsiębiorstw i niekoniecznie z pozytywnym wpływem na całościowy obraz cyberbezpieczeństwa.

Przedstawiając powyższe uwagi obawiamy się sytuacji, w której wskazanie któregoś z wiodących producentów urządzeń elektronicznych, sparaliżuje dostęp do produktów tego producenta a też pośrednio do innych bazujących na jego podzespołach. Może mieć to szczególne znaczenie dla przemysłu farmaceutycznego, gdzie wyśrubowane wymagania ze strony poszczególnych organów, w tym w szczególności na etapie wytwarzania leków – przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego, dodatkowo zawężają już dość wąską niszę producentów automatyki i elektroniki przemysłowej, których urządzenia i podzespoły mogłyby stanowić bazę np. dla linii produkcyjnych.

Ponadto niepokój budzi możliwość nałożenia olbrzymich kar finansowych za brak wykonania nie do końca sprecyzowanych obowiązków, których wykonanie może być nałożone ze skutkiem natychmiastowym, a które mogą się okazać niemożliwymi do wykonania, szczególnie w krótkim okresie czasu. Mając na uwadze skomplikowany proces technologiczny wytwarzania leków oraz konieczność szczegółowego raportowania do właściwych organów w zakresie m.in. sposobu wytwarzania każdego leku, wprowadzenie zakazów używania określonych podzespołów lub usług mogą faktycznie prowadzić do zatrzymania linii produkcyjnych.

Finalnie może skończyć się to zablokowaniem możliwości technicznych produkowania leków, zachwianiem dostępności do tanich i sprawdzonych leków dostępnych na rynku od lat, w tym leków ratujących życie i zdrowie pacjentów, które nie mają swoich odpowiedników na rynku polskim, a w konsekwencji do paraliżu polityki lekowej państwa i gwałtownym wzroście wydatków płatnika publicznego na droższe leki pochodzące z importu.

Ponadto pragniemy zwrócić uwagę na fakt, iż proponowane rozwiązanie może stanowić jednoznacznie zachętę do lokowania produkcji poza granicami kraju aby maksymalnie ograniczyć ryzyko strat wynikających z niepewnej sytuacji prawnej w kraju.

V. Wykaz funkcji krytycznych

W projektowanym załączniku nr 3 do ustawy zawarto wykaz kategorii funkcji krytycznych dla bezpieczeństwa sieci i usług. Obejmuje on m.in. „zarządzanie łącznością z urządzeniami użytkowników i przydzielanie zasobów radiowych” (RAN). Tymczasem w EU 5G Toolbox oraz w modelu 3 GPP zarządzanie łącznością z urządzeniami użytkowników i przydzielanie zasobów radiowych zostało zakwalifikowane jako niekrytyczny element sieci 5G. Brak jest uzasadnienia dla odmiennej kategoryzacji tej funkcji.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości budzi samo dołączenie katalogu funkcji krytycznych w formie załącznika do ustawy. Katalog ten powinien móc podlegać elastycznym zmianom, w zależności od uwarunkowań technologicznych, społecznych i ekonomicznych. Zamieszczenie wykazu funkcji krytycznych w ustawie utrudni sprawne reagowanie na zmiany tych



uwarunkowań. Aby zapewnić aktualność katalogu, należy rozważyć możliwość definiowania funkcji krytycznych przez wyznaczony organ regulacyjny przy udziale rynku ICT, tak by lista była adekwatna.

Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiamy w załączonym zestawieniu.

KL/402/280/AM/2021

