



Warszawa, dnia 13 kwietnia 2026 r.

DAIL/0285/04.26/AB

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.69.4.2026

Data wpływu 14.IV.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Pracodawcy RP postrzegają implementowaną dyrektywę o odporności podmiotów krytycznych (dalej: Dyrektywa CER) jako kamień milowy w budowaniu nowoczesnej architektury bezpieczeństwa europejskiego. W dobie bezprecedensowych napięć geopolitycznych i eskalacji zagrożeń hybrydowych, regulacja ta staje się kluczowym instrumentem ochrony stabilności zarówno państwa, jak i społeczeństwa polskiego. Jej wdrożenie pozwoli na wypracowanie kompleksowej odporności systemu, gwarantując tym samym niezakłóconą ciągłość operacyjną podmiotów o znaczeniu strategicznym.

Podtrzymując pozytywną, kierunkową ocenę projektowanych zmian, Pracodawcy RP wskazują na zastrzeżenia do części rozwiązań szczegółowych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2355) oraz postulują ponowną analizę krajowych ram wdrożeniowych, tak aby przy zapewnieniu pełnej zgodności z założeniami Dyrektywy uniknąć nieproporcjonalnych i nadmiarowych regulacji, tj. gold-platingu. Projekt transpozycji unijnych regulacji do polskiego porządku prawnego zakłada rozszerzenie zakresu w sposób de facto bezprecedensowy na tle innych państw członkowskich. Polska jest bowiem jednym z nielicznych krajów, które zdecydowałyby się na objęcie rygorami zawartymi w Dyrektywie także sektora pocztowego. Dyrektywa CER stanowi przykład aktu prawa unijnego opartego na mechanizmie minimalnej harmonizacji. Choć jej art. 3 dopuszcza lokalne dostosowanie sektorów w celu zachowania wyższego poziomu odporności podmiotów krytycznych, to może ono nastąpić jedynie pod warunkiem ich zgodności z prawem unijnym, w tym z zasadą proporcjonalności. Objęcie prywatnych operatorów paczkowych pełnym reżimem Dyrektywy CER (m.in. ochroną informacji niejawnych, biometrią, prowadzeniem kancelarii tajnej), przy jednoczesnym braku analogicznych obciążeń w pozostałych państwach członkowskich, budzi poważne wątpliwości w zakresie zgodności z zasadą proporcjonalności oraz może stanowić przykład gold-platingu.

Podkreślenia wymaga także fakt, że krajowi operatorzy pocztowi zostali już objęci reżimem Dyrektywy NIS2, wymagającym od nich zachowania najwyższych standardów



cyberbezpieczeństwa. Proponowana forma transpozycji Dyrektywy CER nakładałaby na nich szereg dodatkowych obowiązków w zakresie odporności fizycznej i operacyjnej. Prowadziłoby to do kumulacji obciążeń regulacyjnych, które nie występują na innych rynkach unijnych (m.in. francuskim, włoskim czy belgijskim), gdzie sektor ten podlega wyłącznie pod reżim z Dyrektywy NIS2. Podwójne obciążenie polskich podmiotów generuje istotną asymetrię konkurencji oraz narusza zasadę level playing field. W efekcie polscy operatorzy zostają obciążeni ciężarami inwestycyjnymi i operacyjnymi, których nie ponoszą ich unijni konkurenci, co osłabia pozycję i konkurencyjność Polski w skali całej Unii Europejskiej.

Opisana asymetria rodzi konsekwencje wykraczające poza kwestie konkurencyjności poszczególnych podmiotów, godzi ona w fundamentalną zasadę single market Unii Europejskiej. Celem Dyrektywy CER, wyrażonym w jej motywie 2, jest właśnie wzmocnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie zharmonizowanych minimalnych wymogów odporności. Operatorzy pocztowi działający transgranicznie w ramach jednolitego rynku unijnego w swoich macierzystych jurysdykcjach podlegają wyłącznie wymogom Dyrektywy NIS2 w zakresie cyberbezpieczeństwa, nie będąc objęci reżimem CER w sektorze pocztowym. Podejmując lub rozszerzając działalność na terytorium Polski, te same podmioty musiałyby spełnić wymogi nieznane w ich krajach pochodzenia, co de facto czyni polski rynek pocztowy mniej dostępnym, hermetycznym i mniej atrakcyjnym dla inwestycji transgranicznych. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z ratio legis Dyrektywy CER, która w motywie 4 *expressis verbis* wyklucza tworzenie lub utrzymywanie środków prowadzących do fragmentacji rynku wewnętrznego. Nadmierna krajowa implementacja, zamiast wzmacniać odporność sektora, wprowadza asymetrię regulacyjną, która osłabia spójność jednolitego rynku i zniechęca do prowadzenia konkurencyjnej działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kluczowym zastrzeżeniem wobec projektowanych rozwiązań jest nieuzasadniony brak rozróżnienia dwóch odmiennych kategorii usług - usługi powszechnej (listy tradycyjne, w tym korespondencję sądową i urzędową) oraz komercyjnych doręczeń paczkowych w modelu B2C (*Business-to-Consumer*). Taka konstrukcja przepisów zaciera fundamentalną różnicę między tymi obszarami i pomija fakt, że ich wpływ na bezpieczeństwo państwa jest nieporównywalny. O ile zakłócenia w obiegu dokumentacji sądowej lub urzędniczej bezpośrednio rzutują na ciągłości funkcjonowania struktur państwowych, o tyle ewentualne zakłócenia w doręczeniach przesyłek e-commerce mają co do zasady charakter rynkowy i nie niosą za sobą analogicznych ryzyk dla stabilności instytucji państwowych. W efekcie połączenie obu segmentów prowadzi do obciążenia polskich przedsiębiorców rygiorem nieadekwatnym do rzeczywistego ryzyka systemowego.



W ślad za powyższym, identyfikujemy w projekcie problem spójności definicyjnej. Proponujemy w ustawie w ramach wspólnej kategorii "usługi pocztowe" wyróżnić tzw. "tradycyjne usługi listowe", takie jak listy polecone, z których - na mocy odrębnych przepisów proceduralnych - korzystają organy administracyjne i sądownicze w celu wypełniania przez te podmioty ich obowiązków.

Zwracamy również uwagę, że projekt nakłada na podmioty krytyczne liczne i kosztowne obowiązki w tym m.in.:

- audyt zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem świadczenia usługi kluczowej przeprowadzany na własny koszt co najmniej raz na 3 lata (art. 6zz),
- wdrożenie rozwiązań organizacyjno-technicznych (art. 6zt), wyznaczenie i utrzymanie pełnomocnika bezpieczeństwa usługi kluczowej z potwierdzeniem bezpieczeństwa osobowego na poziomie „poufne” (art. 6zzd),
- prowadzenie dokumentacji bezpieczeństwa (art. 6zu), oraz
- zapewnienie udziału w ćwiczeniach i szkoleniach (art. 6zzb).

Projekt w obecnym brzmieniu całkowicie pomija kwestie refundacji lub współfinansowania przez państwo wdrażania nowych standardów bezpieczeństwa przez sektor prywatny. Brak systemowego wsparcia podmiotów prywatnych, na które de facto ceduje się zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, z jednej strony prowadzi do asymetrii obciążeń, z drugiej może także wpływać negatywnie na finalną skuteczności budowanego systemu bezpieczeństwa, czyniąc go nadmiernie obciążającym dla części podmiotów, na które nałożono obowiązki.

Projekt ustawy (art. 1 pkt 17) dodaje do art. 26 dwa nowe ustępy. Artykuł 26 ust. 4a stanowi, że środki z rezerwy celowej mogą być przeznaczone na realizację przedsięwzięć związanych z zarządzaniem ryzykiem, reagowaniem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz usuwaniem jej skutków i odtwarzaniem zasobów. Przepis dotyczy zatem wyłącznie reagowania na już zaistniałą sytuację kryzysową (tj. ma de facto charakter reaktywny) – nie obejmuje natomiast „profilaktycznych” kosztów wdrożenia reżimu CER, tj. w standardowym trybie działalności. Tymczasem art. 26 ust. 4b wprost zawęży krąg podmiotów objętych pomocą finansową ze wspomnianej rezerwy wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego. Potwierdza to uzasadnienie projektu wskazując, że zmiana ta „doprecyzowuje przeznaczenie środków finansowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z postulatami strony samorządowej”. Prywatne podmioty krytyczne są zatem z tego mechanizmu wykluczone.



Dostrzegamy również istotną asymetrię w Ocenie Skutków Regulacji, która w obecnym kształcie koncentruje się wyłącznie na kosztach po stronie administracji publicznej (nowe etaty, stanowiska pracy dla organów do spraw podmiotów krytycznych), całkowicie pomijając oszacowanie kosztów, jakie poniosłyby podmioty prywatne objęte wymogami CER – co uniemożliwia prawidłowe oszacowanie proporcjonalności projektowanych rozwiązań. Jest to poważna luka metodologiczna, uzasadniająca uzupełnienie OSR o analizę skutków finansowych dla sektora prywatnego, która uwzględni faktyczne nakłady inwestycyjne i operacyjne niezbędne do wypełnienia obowiązków Dyrektywy CER.

W obecnym kształcie projekt zabezpiecza środki na zadania administracyjne związane z realizacją założeń Dyrektywy CER, a pomija wsparcie wobec podmiotów prywatnych. Artykuł 31 projektu wprost przewiduje dotację celową na prowadzenie wykazu podmiotów krytycznych dla jednostki podległej ministrowi ds. informatyzacji, a art. 38-41 zawierają szczegółowe limity wydatków budżetowych dla resortów sprawujących nadzór nad podmiotami krytycznymi. Żaden z tych limitów nie obejmuje wsparcia dla podmiotów prywatnych. W rezultacie tworzony jest model, w którym państwo finansuje z budżetu swoje koszty administracyjne związane z CER, podczas gdy podmioty prywatne zostają obciążone całością ciężaru finansowego. W projekcie brak jest również delegacji do rozporządzenia o refundacji kosztów wdrożenia, tj. nie zawiera żadnej delegacji do rozporządzenia Rady Ministrów regulującego zasady zwrotu kosztów wdrożenia wymogów CER przez podmioty prywatne, mimo że taka zapowiedź pojawiła się na etapie konsultacyjnym. Jako zasadne uznajemy wyraźne odróżnienie dwóch kategorii kosztów, które ustawa pozostawia bez mechanizmu refundacji:

- Koszty wdrożenia wymogów CER – audyty, pełnomocnik bezpieczeństwa, dokumentacja, systemy zabezpieczeń – są to koszty ciągłe, ponoszone niezależnie od wystąpienia jakiegokolwiek incydentu kryzysowego. Projekt nie określa dla nich żadnego mechanizmu refundacji, ani delegacji do rozporządzenia Rady Ministrów, które mogłoby taką refundację uregulować.
- Koszty realizacji zadań kryzysowych na rzecz państwa – art. 6zzb zobowiązuje podmiot krytyczny do zapewnienia udziału pracowników w ćwiczeniach i szkoleniach organizowanych przez organy państwa (obronnych, obrony cywilnej, ochrony ludności, zarządzania kryzysowego). Koszty oddelegowania pracowników i ich udziału w ćwiczeniach ponosi podmiot, projekt nie przewiduje zwrotu tych kosztów.

Porównując powyższe z rozwiązaniami w innych państwach członkowskich wskazać należy, że irlandzka implementacja Dyrektywy CER, tj. S.I. 559/2024 w Reg. 6(2) stanowi, że minister odpowiedzialny za dany sektor może udzielić podmiotowi krytycznemu pomocy, w tym



pomocy finansowej, jeśli uzna to za konieczne dla realizacji obowiązków wynikających z tego aktu¹. Nie nakłada się co prawda obowiązku udzielenia tego typu pomocy, dysponuje jednak wyraźną ustawową podstawą do wsparcia podmiotów prywatnych. Polski projekt nie zawiera odpowiednika tego przepisu, w efekcie brak jest podstawy do udzielenia potencjalnie koniecznej pomocy. Zasadne jest zatem uzupełnienie projektu o ustanowienie upoważnienia ustawowego dla Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, do określenia zasad zwrotu kosztów realizacji zadań kryzysowych przez operatorów prywatnych, w obu kategoriach wymienionych powyżej. Postulowana zmiana nie wymaga modyfikacji systemowych założeń projektu, a uzupełnia go o istotne elementy realizacji celów Dyrektywy CER. Zmiana ta zachowując fakultatywny charakter, jednocześnie tworzy transparentną podstawę ustawową do jego udzielenia, zapewniając organom administracji niezbędne ramy prawne na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej.

W przypadku nieuwzględnienia poważnych postulatów systemowych, przedkładamy również rozwiązania pośrednie. Poniżej zarysowujemy uwagi o charakterze alternatywnym, które pozwolą na korektę najistotniejszych problematycznych kwestii ujętych w projekcie.

Wskazujemy, że Dyrektywa CER i projekt ustawy a o zarządzaniu kryzysowym koncentrują się na odporności fizycznej i operacyjnej infrastruktury, a nie na wolumenie transakcji czy skali obrotu rynkowego. Kryterium wolumenowe (10% rynku usług) mierzy aktywność handlową, a nie zdolność do wypełnienia obowiązków z zakresu bezpieczeństwa fizycznego, ciągłości działania i ochrony infrastruktury. Kryterium infrastrukturalne, w przeciwieństwie do wolumenowego, wykazuje faktyczną spójność z celami CER. W konsekwencji proponuje się, aby identyfikacja podmiotów krytycznych opierała się na mierzalnej infrastrukturze, rozumianej jako własne punkty odbioru lub nadania przesyłek. Spośród wszystkich komponentów infrastruktury pocztowej te charakteryzują się najwyższym stopniem weryfikowalności, umożliwiając organom ocenę na podstawie publicznie dostępnych danych lub pozyskiwanych w trybie sprawozdawczym, o którym mowa w art. 43 Prawa pocztowego.

Zauważamy także zasadność rozszerzenia kryterium infrastrukturalnego o przesłankę trwałości tytułu prawnego do lokalizacji. Obowiązki CER (sporządzenie oceny ryzyka, wdrożenie planu ochrony fizycznej, ustanowienie pełnomocnika bezpieczeństwa, przeprowadzanie audytów) zakładają, że podmiot krytyczny ma trwałą kontrolę nad infrastrukturą. Kontrola ta nie istnieje, gdy tytuł prawny do lokalizacji jest krótkoterminowy lub odwoływalny bez ochrony dzierżawcy. Kluczowe jest tu rozróżnienie między własnością punktów odbioru lub nadania przesyłek a tytułem do miejsca ich posadowienia.

¹ Reg. 6(2) S.I. No. 559/2024.



Proponowane kryterium trwałości tytułu prawnego do lokalizacji powinno opierać się na formach władztwa gwarantującego stabilność operacyjną, takich jak:

- Prawo własności nieruchomości – sytuacja, w której operator posiada tytuł własności do gruntu lub budynku, na którym funkcjonuje punkt odbioru lub nadania przesylek. Stanowi to najtrwalszą i bezterminową formę kontroli nad infrastrukturą.
- Użytkowanie wieczyste – forma prawna o stopniu stabilności zbliżonym do prawa własności, zapewniająca operatorowi trwałą i silną ochronę prawną tytułu do lokalizacji. Mimo swojego terminowego charakteru (zazwyczaj 99 lat), jest ono także zbywalne i dziedziczne, co gwarantuje wspomnianą ciągłość operacyjną.
- Wieloletnia dzierżawa z ochroną przed wypowiedzeniem (na co najmniej 10 lat) – umowa dzierżawy zawarta w formie pisemnej z datą pewną i na czas oznaczony co najmniej 10 lat, zapewnia operatorowi ochronę z art. 678 § 2 k.c., tj. nowy właściciel gruntu nie może jej wypowiedzieć przed upływem terminu. Dzierżawa taka daje rzeczywistą gwarancję ciągłości lokalizacji. Uzasadnienie prognozy 10 lat opiera się na trzech filarach:
 1. Horyzont 10 lat pozwala na przeprowadzenie dwóch pełnych cykli audytowych wymaganych przez projekt ustawy CER (audyt co 3 lata),
 2. Jest to horyzont tożsamy z okresem wyznaczenia operatora pocztowego usługi powszechnej – UKE ogłosił konkurs na lata 2026–2035 (10 lat), co zapewnia wewnętrzną spójność regulacji sektora,
 3. Umowy 10-letnie wymagają aktywnej decyzji biznesowej o długoterminowym zobowiązaniu do lokalizacji co jest sygnałem, że operator traktuje daną lokalizację jako trwały element infrastruktury, a nie tymczasowe rozwiązanie ekspansji.

Tym samym wykluczone jako niewystarczające są najem na okres poniżej 10 lat lub na czas nieokreślony z miesięcznym lub trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia, ponieważ nie dają one gwarancji ciągłości operacyjnej, wymaganej przez plany ochrony infrastruktury krytycznej.

Co więcej, niezależnie od wcześniejszych uwag zauważamy, że zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw celem projektu jest wdrożenie rozwiązań umożliwiających wzmocnienie ochrony najważniejszych dla państwa obszarów, obiektów i urządzeń, w szczególności infrastruktury morskiej. W tym celu dla przyszłej budowanej i projektowanej już Infrastruktury Krytycznej należy zauważyć ograniczony zakres zmian przepisów dot. ochrony morskiej infrastruktury krytycznej, w tym m.in. możliwości użycia do ochrony obiektów IK dronów nawodnych i podwodnych – opis tych rozwiązań powinien być umieszczony w minimalnych wymaganiach



PRACODAWCY RP

bezpieczeństwa dla IK stanowiących załącznik do ustawy, zgoda na ich stosowanie powinna być natomiast zaimplementowana w odpowiednich aktach prawnych dotyczących bezzałogowych autonomicznych i zdalnie sterowanych statków nawodnych i podwodnych oraz możliwości ich stosowania przez operatorów IK.

Zasadna wydaje się również modyfikacja istniejących przepisów w zakresie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.) tak, aby derogacją objąć zapewnienie ciągłości działania i odtwarzania infrastruktury krytycznej oraz zapobieganie zakłóceniom w dostarczaniu usług kluczowych, polegających na budowie lub przebudowie przez podmioty krytyczne jednostek służących do odbudowy systemu elektroenergetycznego i do zasilania infrastruktury krytycznej w przypadku zaniku zasilania. Jednocześnie zastosowanie znalazłaby instytucja kontrolna, polegająca na obowiązku zgłoszenia takiego przedsięwzięcia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, który może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw, jeżeli uzna, że nie są spełnione przesłanki przedmiotowej derogacji.

Z wyrazami szacunku

Pracodawcy RP
Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Aleksandra Makowski, ul. Bernieńska 8

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Bernieńska 8, 03-976 Warszawa
NIP 526-16-78-181, REGON 006219811
EKD 9133

Pracodawcy RP
03-976 Warszawa
ul. Bernieńska 8
www.pracodawcyrp.pl