

Monika Nowikowska*

Nadzór i kontrola operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa

Streszczenie

Artykuł został poświęcony problematyce nadzoru i kontroli operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa określonej w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Ustawodawca posługuje się w ustawie zarówno pojęciem kontroli, jak i nadzoru. Celem artykułu jest wykazanie różnicy pomiędzy kontrolą a nadzorem oraz roli i znaczenia tych instytucji. Ponadto w artykule omówiono podmiotowy oraz przedmiotowy zakres kontroli w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: cyberbezpieczeństwo, kontrola, nadzór, operator usługi kluczowej, dostawca usługi cyfrowej

* Dr Monika Nowikowska, Katedra Prawa Cyberbezpieczeństwa i Nowych Technologii Instytut Prawa Akademii Sztuki Wojennej, ORCID: 0000-0001-5166-8375.

Wstęp

Zagadnienie systemu kontroli i nadzoru operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa stanowi aktualną i ważną problematykę badawczą. Ustawodawca polski w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹ uregulował zagadnienie nadzoru i kontroli. Dyspozycja art. 53 u.k.s.c. wprowadza zasadę sprawowania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji nadzoru nad funkcjonowaniem krajowego systemu cyberbezpieczeństwa².

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca posługuje się w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa zarówno pojęciem kontroli, jak i nadzoru. Należy zauważyć, że w systemie prawa polskiego pojęcia te są często ze sobą utożsamiane i stosowane zamiennie. Celowe zatem wydaje się podjęcie próby określenia pojęcia i istoty kontroli na podstawie aktualnego stanu teorii oraz w dostosowaniu do aktualnych potrzeb praktyki, jak również analiza pojęcia „kontrola” skonfrontowana z terminem „nadzór”. Prezentowane poniżej rozważania stanowią próbę uporządkowania zasięgu znaczeniowego funkcjonujących obok siebie terminów. Ujawnienie, zestawienie i skomentowanie analogii oraz różnic występujących w zakresie wyżej wymienionych pojęć może okazać się pomocne z punktu widzenia prawnego porządku terminologicznego. Jak w każdej dziedzinie, tak i w zakresie cyberbezpieczeństwa, niezbędna jest ścisłość nazewnictwa. Bez właściwej systematyki i klasyfikacji trudno byłoby właściwie interpretować coraz to bardziej skomplikowaną rzeczywistość, a tym bardziej trudno byłoby kształtować jej zmiany w pożądanym kierunku.

Niniejszy artykuł poświęcony jest także analizie postanowień ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa w zakresie nadzoru i kontroli operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa. Celem artykułu jest wykazanie – po pierwsze, różnicy pomiędzy kontrolą a nadzorem oraz roli i znaczenia tych instytucji w zakresie oceny spełniania określonych w u.k.s.c. obowiązków przez podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa. Po drugie,

1 T.j. Dz.U. 2020, poz. 1369 – dalej u.k.s.c.

2 M. Nowikowska, *Organy nadzoru [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, Legalis; P. Wajda, *Cyberbezpieczeństwo – sektorowe aspekty regulacyjne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 2, Legalis.

przedstawienie instytucji służących zapewnieniu cyberbezpieczeństwa, tj. scharakteryzowanie i ocena obowiązków operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych. Po trzecie wreszcie, celem niniejszego opracowania jest określenie podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu kontroli w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

Pojęcie „kontroli”

Termin „kontrola” należy do używanych od dawna, a zakres omawianego pojęcia zmieniał się na przestrzeni wieków w miarę, jak przybywało materiału egzemplifikacyjnego. Wokół nazwy wciąż aktualny jest spór o jej pochodzenie. Przyjmuje się zarówno jej francuski, jak i brytyjski rodowód. Francuska etymologia nazwy „le contrôle” sugeruje związek z dokumentowaniem poboru podatku od podatnika³ i podkreśla pośrednio funkcję potwierdzenia autentyczności dokumentu⁴, etymologia anglosaska „control” równoznaczna jest z pojęciem władzy, wskazując na powiązanie kontroli ze sprawowaniem władzy publicznej⁵. „Kontrolowanie” oznacza tu „sprawowanie władzy politycznej” (administrowanie)⁶.

W języku polskim, kontrola łączy obie tradycje. Powszechnie kontrola oznacza sprawdzanie, ocenianie czegoś, dokonywanie wglądu w działalność. Z drugiej strony termin kontrola wyraża także treść oddziaływania, wpływania na kogoś. Powiedzenie, że „ktoś ma nad czymś kontrolę”, łączy się z posiadaniem władztwa, wpływu na coś.

W literaturze przedmiotu⁷ można wyróżnić dwa stanowiska w zakresie definiowania pojęcia kontroli: a) szerokie (kontrola w znaczeniu zarządczym) i b) wąskie (kontrola w znaczeniu funkcjonalnym).

3 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 215.

4 K. Kiczka, *Pozycja kontroli w publicznym prawie gospodarczym [w:] Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018, s. 37.

5 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 14; tenże: *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwa” 2004, nr 1, s. 13–30.

6 S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 16 i 20; M. Nowikowska, *Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP*, Warszawa 2018, s. 36–37.

7 Zob. szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, s. 13–22; J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwa” 2006, nr 2, s. 8; K. Nitkowski, *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013, s. 19; O. Bogacz-Miętka, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, Warszawa 2018, s. 18; K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 33.

Stanowisko szerokie definiuje kontrolę jako przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy) służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte. Proces dzięki któremu zarządza się określonymi działaniami.

Stanowisko wąskie „kontrola w znaczeniu funkcjonalnym”, akcentuje proces sprawdzania i oceniania. W podręcznikach akademickich oraz opracowaniach naukowych można znaleźć definicje tak określonego ciągu czynności⁸. J. Płoskonka podkreśla, że kontrola w aspekcie funkcjonalnym polega na obserwowaniu i rozpoznawaniu (stanu bądź rezultatu), dokonywaniu oceny (w stosunku do określonego wzorca), stawianiu diagnozy przy stwierdzeniu nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków⁹. Proces porównania stanu istniejącego ze stanem oczekiwanym stanowi następujący po sobie ciąg czynności: rozpoznanie – ustalenie – ocena – diagnoza – wnioski. Przez kontrolę rozumie się badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu¹⁰.

Niewątpliwie kontrola jest jedną z funkcji zarządzania, definiowana jako porównanie wykonania ze stanem wymaganym, ustalenie rozbieżności i wyjaśnienie przyczyn ich powstania¹¹. Wśród definicji doktrynalnych, na uwagę zasługuje definicja J. Jagielskiego, który definiuje kontrolę jako funkcję, której treść obejmuje cztery fazy. Pierwsza faza obejmuje obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności, druga, dokonywanie oceny tej działalności poprzez konfrontację faktycznego obrazu z odnoszącymi się do niego założeniami wyjściowymi. Ocena ta prowadzić ma do stwierdzenia prawidłowości lub nieprawidłowości określonych działań. Jako trzecią fazę autor wskazuje stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości i ostatnią, formułowanie wniosków co do tej działalności w przyszłości. „Ze wskazanych aspektów kon-

8 K. Nitkowski zauważa, że kontrola instytucjonalna „jest elementem złożonego systemu kontroli w organizacji”. Takie podejście pozwala na prawidłowe umiejscowienie kontroli instytucjonalnej w systemie. Zob. K. Nitkowski, op. cit., s. 19.

9 J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli...*, s. 8.

10 R. Czyżak, M. Czyżak, *Kontrola w administracji publicznej: istota, cele, rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4, s. 68.

11 K. Winiarska, *Definicja i klasyfikacja kontroli [w:] Kontrola i audyt w administracji publicznej, Stan i perspektywy*, I Konferencja, Warszawa 2003, s. 157; T. Owczarek, *Kontrola – integralna funkcja zarządzania*, „Kontrola Państwowa” 1990, nr 1, s. 1; S. Jemioła, *O zaktywizowanie i wzmocnienie kontroli wewnętrznej*, „Kontrola Państwowa” 1987, nr 1, s. 48.

trola wynika, że nie sprowadza się ona do jednorazowej czynności, lecz zakłada pewien proces¹². Podobnie E. Chojna-Duch wskazuje, że „kontrola rozumiana jest jako proces (działalność) polegający na porównaniu stanu obowiązującego (postulowanego, wyznaczonego) ze stanem faktycznym (wykonanym, rzeczywistym). Zatem celem kontroli jest zapewnienie zgodności między stanem obowiązującym a rzeczywistym¹³. W opinii B.R. Kuca, „kontrola jest fazą (nieodłącznym elementem) cyklem działania zorganizowanego. Wypływające z niej wnioski z reguły są punktem wyjścia kolejnego działania¹⁴. K. Winiarska prezentuje podgląd, według którego „istotą kontroli jest nieustanne upewnianie się, czy wynik działania jest zgodny z zamierzeniami i czy wszystkie czynności i środki zastosowane w kontroli zadziałały¹⁵.

J. Gnoiński¹⁶ i M. Zembaty, definiując kontrolę akcentują jej związek z działaniem ludzkim. „Kontrola stanowi integralny element organizacji ludzkiego działania i kierowania nim, którego funkcja polega na porównaniu określonego stanu faktycznego z zamierzeniami oraz na wskazaniu ewentualnych niezgodności stanu rzeczywistego z przyjętą podstawą odniesienia¹⁷. Żadna działalność nie może przebiegać w sposób zorganizowany i zapewniający sprawność, jeżeli nie jest właściwie kontrolowana. W. Kieżun dodatkowo podkreśla, że co do zasady „człowiek nie lubi pracy, musi więc być do pracy przymuszany, ciągle kontrolowany”. Kontrola jest więc również elementem nacisku, budzeniem poczucia zagrożenia i w ten sposób dopingiem do pracy¹⁸.

S. Kałużny wskazują, że na pojęcie kontroli składają się następujące czynności: ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań), porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami a wyznaczeniami. Autor wskazuje, że punktem wyjścia do określenia pojęcia „kontrola” są dwa podstawowe elementy

12 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, s. 157.

13 E. Chojna-Duch, *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje [w:] Kontrola i audyt w administracji publicznej, Stan i perspektywy*, Warszawa 2003, s. 13.

14 B.R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 1983, s. 14.

15 K. Winiarska, op. cit., s. 163.

16 J. Gnoiński, *Próba określenia pojęcia i istoty kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1972, nr 2, s. 24; tenże: *Formy działania kontrolnego i odpowiadająca im terminologia*, „Kontrola Państwowa” 1972, nr 3, s. 40; tenże: *Niektóre zagadnienia teorii działania kontrolnego*, „Kontrola Państwowa” 1974, nr 7, s. 5.

17 M. Zembaty, *Z rozważań nad teorią kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1988, nr 4, s. 58.

18 W. Kieżun, *Problemy kontroli w systemach zarządzania*, „Kontrola Państwowa” 1972, nr 3, s. 34.

działalności ludzkiej: wyznaczenia i wykonania¹⁹. Na szczególną uwagę zasługuje problematyka wyznaczeń. Należy zauważyć, że tworzenie wyznaczeń nie należy do czynności kontrolnych i nie mieści się w pojęciu kontroli. Kontrola może natomiast analizować i wykazywać te wyznaczenia, które nie są dostosowane do aktualnej rzeczywistości i utrudniają lub uniemożliwiają realizację wyznaczonych celów²⁰. Jak trafnie zauważa K. Wierzbicki, oceny kontrolne nie mogą opierać się na wyobraźni i wyczuciu kontrolującego, a więc na przesłankach subiektywnych. Bez konfrontacji z określonymi wyznaczeniami przyjętymi za podstawę porównań, nie można mówić o kontroli²¹.

J. Płoskonka prezentuje nowe podejście do pojęcia kontroli, przeciwstawiając podejście „współczesne” i „tradycyjne”. W opinii autora tradycyjna metoda nastawiona jest na kontrolę inspekcyjną, reagującą na popełniony błąd w stosunku do obowiązującego prawa. Tak rozumiane czynności kontrolne mają charakter horyzontalny i korygujący. Metoda współczesna nastawiona jest na ocenę osiągniętych rezultatów, zgodność z prawem jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym²².

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że pojęcie „kontrola” może być używane w odmiennych znaczeniach: funkcjonalnym (wąskim), jako szeroko pojęty proces sprawdzania i oceniania (następujący po sobie ciąg czynności: ustalenie – ocena – diagnoza – wnioski) oraz zarządczym (szerokim), jako przyjęty w jednostce system wspomagania zarządzania. Pojęcie kontroli ma zatem szeroki zakres znaczeniowy. Na potrzeby rozważań w zakresie kontroli operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa należy przyjąć definicję w znaczeniu wąskim. Kontrola, to sprawdzenie stanu faktycznego ze stanem postulowanym.

19 S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna...*, s. 21.

20 J. Gnoiński, *Niektóre zagadnienia teorii...*, s. 7–8.

21 K. Wierzbicki, *Miejsce, funkcje i rodzaje kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1981, nr 4, s. 35.

22 J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2, s. 7; tenże: *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 138–165.

Pojęcie „nadzoru”

W art. 53 u.k.s.c. z pojęciem kontroli występuje pojęcie nadzoru. Pojęcie „kontrola” ściśle łączy się z pojęciem „nadzór”. Mimo wielu wspólnych cech, są to jednak pojęcia różne. Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Obejmuje nie tylko sprawdzenie, ale także elementy zarządzania. W stosunku nadzoru występuje nadrzędność (zwierzchnictwo i podporządkowanie), których to atrybutów nie posiada kontrola²³. Oznacza to, że organ sprawujący nadzór może, niezależnie od kontrolowania działalności jednostki, wydawać jej wiążące polecenia. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji, lecz łączy się z czynnikiem kierowania za pośrednictwem dyrektyw²⁴. Czynności kontrolne są w tym przypadku wykonywane na zlecenie organu wykonującego nadzór przez etatową komórkę kontroli. W przypadku przeprowadzenia kontroli przez komórkę kontroli, do organu sprawującego nadzór, a nie do organu kontroli, należy wydawanie wiążących decyzji. J. Starościak wskazuje, że „tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze”²⁵. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania²⁶. Kontrola nie ma prawa wydawania na podstawie wyników kontroli zarządzeń pokontrolnych, zmierzających do uregulowania określonych zagadnień. Uprawnienia kontroli sprowadzają się jedynie do wydawania zaleceń i wniosków. Uprawnienia te mają charakter zalecający przestrzeganie czegoś, co zostało uregulowane, a nie jest przestrzegane. Zalecenia te nie mają jednak charakteru kierowania lub zarządzania, które są związane z nadzorem.

J. Gnoiński definiuje nadzór jako „stałe, czynne, a więc połączone z aktami ingerencji (wydawaniem decyzji), sprawdzanie działalności określonego podmiotu. Jest to więc połączenie wykonywania czynności kontrolnych z czynnościami kierowania”²⁷.

Między kontrolą a nadzorem istnieje jeszcze jedna istotna różnica, tj. sprawujący nadzór ponosi odpowiedzialność za merytoryczną działalność nadzorowanej jednostki, podczas gdy organy kontroli ponoszą odpowiedzialność za

23 M. Nowikowska, *Ocena funkcjonalności...*, s. 41.

24 S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna...*, s. 25.

25 J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356; tenże: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346.

26 Zob. F. Longchamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 3, s. 4; W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kraków 1963, s. 40.

27 J. Gnoiński, *Formy działania kontrolnego...*, s. 43; tenże: *Niektóre zagadnienia teorii...*, s. 10.

prawkłowe przeprowadzenie kontroli. Kompetencje nadzorcze przysługują tym organom, które – w zakresie wyznaczonym przepisami prawa – ponoszą odpowiedzialność za działalność instytucji nadzorowanej²⁸.

J. Jagielski dodatkowo wskazuje, że nadzór jest kategorią prawną, co do zasady normatywnie nie definiowaną, pojawiającą się w różnych obszarach regulacji prawnych²⁹.

W porównaniu do kontroli, nadzór jest szerszym pojęciem znaczeniowym. W skład nadzoru zawsze wchodzi kontrola z możliwością władczego wydawania poleceń. Ujmując precyzyjniej, nadzór jest to stałe i bieżące kontrolowanie przez organ lub jednostkę organizacyjną działalności podległych lub podporządkowanych im organów lub jednostek organizacyjnych z równoczesnym posiadaniem uprawnień do wydawania stosownych decyzji mających na celu usprawnienie, uporządkowanie, ukierunkowanie lub udoskonalenie działalności powyższej kategorii organów lub jednostek organizacyjnych³⁰.

Nadzór może występować w trzech formach: prewencyjnej, następczej oraz represyjnej. Nadzór w formie prewencyjnej polega na obowiązku instancji niższej uzgadniania z przełożonym decyzji przed jej powzięciem, albo na obowiązku przedkładania projektu decyzji do aprobaty instancji wyższej. Nadzór w formie następczej polega na uprawnieniu instancji wyższej do uchylania w każdym stadium decyzji już podjętej. Nadzór w formie represyjnej polega na korzystaniu przez sprawującego nadzór z prawa do wyciągania konsekwencji służbowych wobec nadzorowanych. Zjawiska te nie występują w procesie kontroli.

Powyższa analiza ukazuje podstawowe różnice pomiędzy pojęciami kontrola i nadzór. Wydaje się, że nadzór upodabnia się do pilnowania, którego istota polega na prostym roztaczaniu ochrony nad rzeczą bezpośrednio przez pilnującego. Elementem niezbędnym nadzoru są stosunki organizacyjnego hierarchicznego powiązania nadzorującego z nadzorowanym. Jak trafnie zauważa O. Bogacz-Miętka, nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, „gdyż mieści w sobie nie tylko kompetencje kontrolne, ale również i te do wydawania wytycznych i zaleceń w kierunku nadzorowanego podmiotu”³¹. Natomiast osoby kontrolujące, które nie są zwierzchnikami (nadzorującymi) mogą swoje żądania objawiać jedynie w przedmiocie spraw dotyczących kontroli. Innych

28 R. Czyżak, M. Czyżak, op. cit., s. 78.

29 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, s. 30.

30 M. Antoniak, *Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Warszawa 2012, s. 16.

31 O. Bogacz-Miętka, op. cit., s. 18; podobnie: K. Nitkowski, op. cit., s. 20.

uprawnień, jak wydawanie wiążących poleceń kontrola nie posiada. Kontrola jest tylko rzetelnym obserwatorem, zobowiązanym do przedstawienia swego rodzaju „zdjęcia z kontroli”. Nie bierze ona żadnego udziału w zarządzaniu, jak również nie ponosi odpowiedzialności za istniejący stan w kontrolowanej jednostce, za wyjątkiem rzetelności samej kontroli³².

Organ nadzorujący w zakresie cyberbezpieczeństwa

Ustawodawca polski ustanowił organem nadzorującym w zakresie cyberbezpieczeństwa ministra właściwego do spraw informatyzacji. Minister właściwy do spraw informatyzacji pełni nadzór w zakresie spełniania przez wewnętrzne struktury powołane przez operatora usługi kluczowej oraz podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa: 1) wymogu spełniania warunków organizacyjnych i technicznych pozwalających na zapewnienie cyberbezpieczeństwa obsłużanemu operatorowi usługi kluczowej; 2) wymogu dysponowania pomieszczeniami służącymi do świadczenia usług z zakresu reagowania na incydenty, zabezpieczonymi przed zagrożeniami fizycznymi i środowiskowymi; 3) wymogu stosowania zabezpieczenia w celu zapewnienia poufności, integralności, dostępności i autentyczności przetwarzanych informacji, z uwzględnieniem bezpieczeństwa osobowego, eksploatacji i architektury systemów³³.

W dyspozycji art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawodawca wskazał ponadto, że w zakresie wykonywania przez operatorów usług kluczowych wynikających z ustawy obowiązków dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom cyberbezpieczeństwa i zgłaszania incydentów poważnych oraz spełniania przez dostawców usług cyfrowych wymogów bezpieczeństwa świadczonych przez nich usług cyfrowych określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2018/151 oraz wykonywania wynikających z ustawy obowiązków dotyczących zgłaszania incydentów istotnych, nadzór pełnią organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa.

Analiza przepisu art. 53 u.k.s.c. pozwala zatem na wskazanie organów nadzorujących w zakresie cyberbezpieczeństwa, tj. ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa. Zgodnie

32 H. Popławski, *Obowiązki kierownika przedsiębiorstwa w zakresie kontroli i nadzoru*, „Kontrola Państwowa” 1965, nr 2, s. 7.

33 S. Liżewski, *Wymogi organizacyjne i techniczne dla podmiotów świadczących usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 1, Legalis.

z art. 41 u.k.s.c. organami właściwymi do spraw cyberbezpieczeństwa są: dla sektora energii – minister właściwy do spraw energii; dla sektora transportu z wyłączeniem podsektora transportu wodnego – minister właściwy do spraw transportu; dla podsektora transportu wodnego – minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; dla sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych – Komisja Nadzoru Finansowego; dla sektora ochrony zdrowia – minister właściwy do spraw zdrowia; dla sektora zaopatrzenia w wodę pitną i jej dystrybucji – minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; dla sektora infrastruktury cyfrowej – minister właściwy do spraw informatyzacji; dla sektora infrastruktury cyfrowej obejmującego podmioty podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, w stosunku do których organem organizującym i nadzorującym wykonywanie zadań na rzecz obronności państwa jest Minister Obrony Narodowej – Minister Obrony Narodowej; dla dostawców usług cyfrowych – minister właściwy do spraw informatyzacji.

Ustawodawca polski w sposób prawidłowo wskazał, że nadzór sprowadza się do kontroli oraz możliwości nakładania kar pieniężnych na operatorów usług kluczowych i dostawców usług cyfrowych. Oznacza to, że kontrola jest jednym z mechanizmów nadzoru.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli

Przepisy ustawy o k.s.c. określają zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli. Zakres podmiotowy obejmuje działalność powołanych przez operatora usługi kluczowej wewnętrznych struktur oraz podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa. Natomiast zakres przedmiotowy odnosi się do wymogu spełniania warunków organizacyjnych i technicznych pozwalających na zapewnienie cyberbezpieczeństwa obsługiwanemu operatorowi usługi kluczowej, wymogu dysponowania pomieszczeniami służącymi do świadczenia usług z zakresu reagowania na incydenty, zabezpieczonymi przed zagrożeniami fizycznymi i środowiskowymi oraz wymogu stosowania zabezpieczenia w celu zapewnienia poufności, integralności, dostępności i autentyczności przetwarzanych informacji, z uwzględnieniem bezpieczeństwa osobowego, eksploatacji i architektury systemów. Ustawa o k.s.c. określa także dodatkowe elementy procedury kontrolnej, a zwłaszcza wynikające uprawnienia i obowiązki organu kontroli oraz podmiotu kontrolowanego. W tym zakresie komentowana

regulacja powoduje to, że występuje duża różnorodność rozwiązań prawnych w odniesieniu do procedur kontroli.

Do postępowań kontrolnych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie spełniania ustawowych wymogów przez wewnętrzne struktury lub podmioty świadczące usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa, powołane przez operatora usługi kluczowej, mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców³⁴. Co do zasady kontrola ma być przeprowadzana na zasadach określonych w u.p.p., w zakresie zaś nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się w odniesieniu do kontroli przepisy ustaw szczególnych. Organy kontroli mają bezwzględny obowiązek stosowania przepisów rozdziału 5 u.p.p., z których wynikają określone standardy kontrolowania, a w dalszej kolejności – przepisów ustaw szczególnych. Stosowanie tych ostatnich jest dopuszczalne w zakresie nieuregulowanym w przepisach u.p.p.³⁵.

Kontrola prowadzona na podstawie u.p.p. jest prowadzona według takich zasad jak: zasada legalności, zasada proporcjonalności i wyboru przez organ adekwatnego środka prawnego w danej sytuacji, zasada minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego, zasada wagi interesu publicznego oraz słusznym interesów kontrolowanych, zasada obiektywizmu, zasada prawa kontrolowanego przedsiębiorcy do informacji dotyczących postępowania kontrolnego³⁶.

Należy podkreślić, że do kontroli prowadzonych przez organy właściwe do spraw cyberbezpieczeństwa w zakresie wykonywania przez operatorów usług kluczowych wynikających z ustawy obowiązków dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom cyberbezpieczeństwa i zgłaszania incydentów poważnych i spełniania przez dostawców usług cyfrowych wymogów bezpieczeństwa świadczonych przez nich usług cyfrowych określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2018/151 oraz wykonywania wynikających z ustawy obowiązków dotyczących zgłaszania incydentów istotnych, będących przedsiębiorcami,

34 Dz.U. j.t. 2019, poz. 1292 ze zm. – dalej jako u.p.p.

35 G. Lubeńczuk, *Zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Organy upoważnione* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, M. Zdyb, Warszawa 2019, Legalis.

36 *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013, s. 103–108.

stosuje się przepisy rozdziału 5 u.p.p.³⁷. Do wskazanych wyżej podmiotów niebędących przedsiębiorcami stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁸.

Prawa i obowiązki kontrolujących i kontrolowanych

Ustawodawca w art. 55 ustawy o k.s.c. określił prawa osób prowadzących kontrole wobec podmiotów będących przedsiębiorcami. Przepis ten wprowadza szeroki katalog uprawnień kontrolera, których realizacja ma zapewnić sprawny przebieg kontroli. Nie można bowiem przeprowadzić kontroli bez swobodnego dostępu do dokumentów i materiałów objętych zakresem kontroli. Istotne jest również uprawnienie do wglądu do dokumentów, wnioskowania o sporządzenie niezbędnych do kontroli kopii, odpisów, lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i obliczeń. Pracownik, do którego zwróci się kontroler o ich udostępnienie bądź przygotowanie, nie ma możliwości odmowy współpracy. Zgodnie z art. 55 ustawy o k.s.c. kontrolerzy mają prawo do swobodnego wstępu i poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki. Kontroler jest jednakże obowiązany do dostosowania się do obowiązujących w kontrolowanej jednostce reguł postępowania w zakresie systemów kontroli dostępu. Kontroler powinien poddać się ustalonym w niektórych kontrolowanych jednostkach procedurom kontroli, np. bagażu³⁹.

Na szczególną uwagę zasługuje pkt 4 art. 55, dotyczący uprawnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli. Kierownik podmiotu kontrolowanego nie może odmówić kontrolującemu udostępnienia danych osobowych wyłącznie w oparciu o stwierdzenie braku stosownego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wystawionego przez kontrolowanego, czy nieokazania takiego upoważnienia wystawionego przez podmiot kontrolujący⁴⁰. Przetwarzanie danych osobowych

37 M. Nowikowska, *Odesłanie do ustawy Prawo przedsiębiorców* [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, Legalis.

38 Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092.

39 T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 140–141.

40 G. Ninard, *Udzielenie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych a udostępnienie akt podmiotowi kontrolującemu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 6, s. 105; M. Nowikowska, *Ochrona danych osobowych w dokumentach pokontrolnych* [w:] *Reforma ochrony*

przez kontrolera w celu przeprowadzenia kontroli jest niezbędne dla wykonania uprawnień i obowiązków przyznanych jednostce kontrolującej na mocy ustawy o k.s.c.

Ustawodawca w art. 55 pkt 5 i 6 ustanowił zasadę swobodnego stosowania środków dowodowych. Kontroler może żądać złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli, jak również przeprowadzać oględziny urządzeń, nośników oraz systemów informacyjnych. Podstawową zasadą postępowania dowodowego jest zasada swobodnej oceny dowodów. Przyjęcie koncepcji oparcia postępowania dowodowego na zasadzie swobodnej oceny dowodów uzasadnia to, by organ przy ustaleniu prawdy na podstawie materiału dowodowego nie był skrzepowany żadnymi przepisami, co do wartości poszczególnych rodzajów dowodów i mógł swobodnie, tj. zgodnie z własną oceną wyników postępowania dowodowego (wyjaśniającego) w danej sprawie, ustalić stan faktyczny. Swobodna ocena dowodów, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz zachowaniem określonych reguł tej oceny. Reguły te są następujące: opieranie się na materiale dowodowym zebrany przez organ, formułowanie oceny na całokształcie materiału dowodowego, ustalenie znaczenia i wartości dowodów, rozumowanie zgodne z prawidłami logiki⁴¹.

Dyspozycja art. 55 ustawy o k.s.c. jest spójna z przepisami dotyczącymi obowiązków podmiotów kontrolowanych będących przedsiębiorcami określonymi w art. 56 tej ustawy. Podmiot kontrolowany ma obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Na pracowników jednostki kontrolowanej nałożony został obowiązek rzetelnej współpracy z kontrolerami, przejawiającej się w szczególności w terminowym przedkładaniu dokumentacji oraz udzielaniu zgodnych z najlepszą wiedzą wyjaśnień pisemnych i ustnych. Przepis ten wyraża zasadę sprawności postępowania. W celu zapewnienia realnej możliwości przeprowadzenia kontroli przez kontrolerów w sposób zgodny z dyrektywami wynikającymi z zasady minimalizowania dolegliwości czynności kontrolnych, ustawodawca nałożył na kierownika jednostki kontrolowanej określone powinności. Kontrolowany jest

danych osobowych. Cel, narzędzia, skutki, red. J. Taczkowska-Olszewska, A. Brzostek, M. Nowikowska, Poznań 2018, s. 165.

41 M. Nowikowska, K. Walczuk, *Dowody w postępowaniu kontrolnym (w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej) i możliwość ich wykorzystania w postępowaniu karnym [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty postępowania dowodowego. KPP Monografie*, red. M. Paszkowski, D. Daniluk, M. Rzewuska, Olsztyn 2018, s. 98.

zobowiązany zapewnić kontrolerom warunki umożliwiające sprawne przeprowadzenie kontroli, poprzez zapewnienie: 1) niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów; 2) terminowego udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą; 3) udostępniania niezbędnych urządzeń technicznych; 4) sporządzania we własnym zakresie kopii lub wydruków dokumentów oraz informacji zgromadzonych na nośnikach, w urządzeniach lub w systemach informacyjnych⁴².

Należy zauważyć, że ustawodawca polski nałożył na kontrolowanego przedsiębiorcę obowiązek zapewnienia rzetelnej współpracy z kontrolerami. Regulacja zawarta w art. 56 ustawy o k.s.c. służy sprawnemu i prawidłowemu przeprowadzeniu postępowania kontrolnego. Przewidziane w ustawie obowiązki kontrolowanego nie wykraczają ponad powszechnie przyjęte w tym zakresie rozwiązania w innych procedurach kontrolnych. W praktyce kontrolnej często spotykanym rozwiązaniem jest także wyznaczenie przez przedsiębiorcę pracownika, który w jego imieniu odpowiada za współpracę z kontrolerami i realizację przewidzianych w ustawie obowiązków kontrolowanego.

Podstawowym obowiązkiem kontrolowanego jest zapewnienie niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów. Nazwa „dokument” nie jest w nauce o kontroli rozumiana jednolicie. Pojęcie to jest używane w odniesieniu do tzw. „nosiela informacji”, mogącego mieć znaczenie w postępowaniu kontrolnym, a więc do źródła dowodowego mającego postać pisemną. Na gruncie ustawy o k.s.c. można przyjąć szerokie rozumienie dokumentu. Dla dokumentu, jako środka dowodowego w postępowaniu kontrolnym, istotnymi składnikami są: postać pisemna, czyli strona graficzna, treść dokumentu, czyli zawarta w nim informacja oraz autor dokumentu, czyli podmiot, którego myśl została wyrażona w dokumencie⁴³. Przedmiot, żeby być dokumentem, musi z natury posiadać postać pisemną. Powinien być on sporządzony za pomocą znaków graficznych – pisma (ręcznego, drukowanego, maszynowego). Wydaje się, że plany, szkice i projekty mogą być również dokumentami, gdyż są to graficzne formy przedstawieniowe, wyrażające określoną treść w miejsce, lub obok opisu słownego. Po drugie, w dokumencie powinna być wyrażona myśl ludzka w postaci oświadczenia woli lub wiedzy, a zatem powinna się w nim mieścić pewna intelektualna treść. Ze względu na tę treść, która dla organu kontrolnego stanowi informację, dokument staje się źródłem dowodowym dla kon-

42 M. Nowikowska, *Ocena funkcjonalności...*, s. 60.

43 M. Nowikowska, K. Walczuk, op. cit., s. 96.

kretnego faktu kontrolnego. Problem autorstwa dokumentu wiąże się z osobą, która dokument sporządziła. Dokument dostarcza środka dowodowego, jakim jest intelektualna treść, tj. jego myślowa zawartość. Wówczas dowód z dokumentu przeprowadza się przez przepisanie jego treści do protokołu z kontroli.

Podmiot kontrolowany zobowiązany jest do potwierdzenia za zgodność z oryginałem przedstawianych dokumentów. W przypadku odmowy potwierdzenia za zgodność z oryginałem potwierdza je osoba prowadząca czynności kontrolne, o czym czyni wzmiankę w protokole kontroli. Kontrolowany został także zobowiązany do terminowego udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach objętych kontrolą. Informacji o znanych faktach może dostarczać kontrolerowi pracownik lub były pracownik.

Postępowanie kontrolne

Zgodnie z art. 57 ustawy o k.s.c. osoba prowadząca czynności kontrolne wobec podmiotów będących przedsiębiorcami ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w toku kontroli, w szczególności dokumentów, przedmiotów, oględzin oraz ustnych lub pisemnych wyjaśnień i oświadczeń. Artykuł ten jest odzwierciedleniem jednej z podstawowych zasad postępowania kontrolnego – zasady prawdy obiektywnej. Zgodnie z tą zasadą, ustalenia kontroli powinny przedstawiać rzeczywisty obraz kontrolowanej działalności. Zasada prawdy obiektywnej w kontroli polega na bezstronnym i uczciwym ustalaniu oraz prezentowaniu ustaleń kontroli opartych na rzetelnie zebranych dowodach⁴⁴.

Jedną z najistotniejszych faz postępowania kontrolnego jest postępowanie dowodowe. W postępowaniu kontrolnym kontroler ustala stan faktyczny i stwierdza fakty kontrolne na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego. Stan faktyczny musi odpowiadać rzeczywistości, tj. musi być udowodniony. Interpretacja przepisu art. 57 pozwala na stwierdzenie, że kwestia doboru dowodów, pozostawiona została kontrolującemu. To on dobiera dowody, kierując się własnym przekonaniem w dążeniu do ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy⁴⁵. Należy podkreślić, że ustawodawca polski wskazał, że dowodami są w szczególności dokumenty, przedmioty, oględziny, ustne lub pi-

44 M. Nowikowska, *O potrzebie kodyfikacji zasad etyki zawodowej kontrolerów w administracji rządowej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Ślugocki, Warszawa 2020, s. 929.

45 *Dowód z dokumentu w postępowaniu kontrolnym*, „Kontrola Państwowa” 1968, nr 2, s. 62.

semne wyjaśnienia lub oświadczenia. Przepisy ustawy o k.s.c. nie hierarchizują dowodów. Każdy dowód, który ma wpływ na ustalenie stanu faktycznego powinien być przeprowadzony⁴⁶.

Analiza pojęcia dowodu w świetle art. 57 ustawy o k.s.c. prowadzi do wniosku, że traktowanie dokumentu, oświadczenia, przedmiotu jako dowodu, jest jedynie skrótem myślowym. Dla prawidłowego zrozumienia omawianego zagadnienia podstawowe znaczenie ma rozróżnienie następujących pojęć: dowód, środek dowodowy i źródło dowodowe. Przedmiotem dowodzenia jest fakt kontrolny, o którym w procesie kontrolnym mówi kontrolującemu np. treść dokumentu⁴⁷. Treść dokumentu nie stanowi dowodu, lecz jest środkiem dowodowym, za pomocą którego kontrolujący dochodzi do faktu kontrolnego. Natomiast sam dokument jest źródłem dowodowym. W źródle dowodowym tkwi potencjalny zarodek dowodu, jedynie przed kontrolerem źródło zrodzi dowód⁴⁸. Analiza treści art. 57 ustawy o k.s.c. wskazuje, że ustawodawca, określając dowody występujące w kontroli, posłużył się pojęciem dowodu w trzech znaczeniach, jako źródła dowodowego: dokument, przedmiot; środka dowodowego: ustne wyjaśnienia lub oświadczenia; oraz jako sposób przeprowadzenia dowodu: oględziny. Wydaje się, że konstrukcja omawianego stanowi pewien skrót myślowy.

W ustawie o k.s.c. zostały wymienione następujące dowody: 1) dokumenty, 2) przedmioty, 3) oględziny, 4) ustne lub pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia. Wskazane dowody nie tworzą zamkniętego katalogu. Za tym, że jest to katalog otwarty, przemawia posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”, zgodnie z którym kontrolujący może przeprowadzić inne, niewymienione w ustawie dowody, przy czym powinien określić sposób przeprowadzenia dowodu, przy odpowiednim wykorzystaniu przepisów dotyczących środków dowodowych uregulowanych w ustawie. Są to więc środki dowodowe nienazwane. W wyroku z 20 lipca 2017 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu

46 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 09.05.2017 r., III S.A./Kr 384/16, Lex 2286959; wyrok NSA z 29.03.2017 r., II OSK 1936/15, Lex 2283181.

47 M. Nowikowska, *Postępowanie dowodowe [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, Legalis.

48 M. Warchoł, *Dowody [w:] System Prawa Karnego Procesowego*, t. II, *Proces karny. Rozwiązania modelowe w ujęciu prawnoporównawczym*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013, s. 565; R. Ponikowski, *Dowody – zagadnienia podstawowe i systemowe [w:] Postępowanie karne. Część ogólna*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, s. 266.

wskazał, że dowodem, obok dokumentów, opinii biegłego czy oględzin, mogą być także zdjęcia odnalezione w internecie⁴⁹.

W praktyce kontrolnej dowody rzeczowe nie są tak często wykorzystywane jak dowody z dokumentów. Dowody rzeczowe zasługują jednak na uwagę, ze względu na fakt jakości informacji, które dostarczają. W przypadku dowodów rzeczowych, uzyskane z nich środki dowodowe nie są narażone na deformacje w zakresie spostrzegania, zapamiętywania i odtwarzania. Dowodem rzeczowym może być w szczególności każdy przedmiot, którego cechy mogą dostarczyć informacji dla kontrolującego. Przy badaniu rzeczy, do ustaleń faktycznych kontroler dochodzi poprzez analizę zewnętrznych cech rzeczy. Sposobem przeprowadzenia dowodu rzeczowego są oględziny⁵⁰.

Oględziny rzeczy dokonuje się w celu ustalenia ich właściwości zewnętrznych lub wewnętrznych. Dostrzeżone właściwości wymagają stwierdzenia w protokole oględzin. Zadaniem oględzin jest stwierdzenie stanu rzeczy, ich właściwości. O potrzebie przeprowadzenia dowodu z rzeczy każdorazowo decyduje kontroler. W praktyce kontrolnej wskazuje się, że do najczęściej popełnianych błędów przy formułowaniu ustaleń dokonanych w toku oględzin jest: (a) zamieszczanie danych, których nie można ustalić w drodze oględzin a które wynikają z innych dokumentów, (b) subiektywnych opinii, ocen, (c) wyjaśnień i oświadczeń udzielanych przez osoby uczestniczące w przebiegu oględzin.

Innym środkiem dowodnym dostarczającym kontrolerowi informacji od źródeł osobowych są wyjaśnienia i oświadczenia⁵¹.

Żądanie złożenia wyjaśnień może być skierowane do każdego pracownika, także kierownika jednostki kontrolowanej. Przedmiotem składanych wyjaśnień są z reguły okoliczności towarzyszące ujawnionym nieprawidłowościom. Procedura dokumentowania wyjaśnień może przybrać dwie formy: pisemną – gdy składający wyjaśnienia sam sporządza wyjaśnienia i przekazuje je kontrolującemu i ustną – gdzie kontroler spisuje wyjaśnienia w formie protokołu i podpisuje go wraz z osobą składającą wyjaśnienia.

Obowiązkiem kontrolera w przedmiocie przyjęcia dowodu z wyjaśnień jest dopilnować, aby wyjaśnienia te były wyczerpujące. Żądanie przez kontrolera złożenia wyjaśnień jest jego prawem, z którego może korzystać, jeżeli uzna to

49 Zob. wyrok SA w Poznaniu z 20.07.2017 r., IV SA/Po 167/17, Lex 2341989; wyrok WSA w Krakowie z 19.12.2017 r., II SA/Kr 1203/17, Lex 2425316; wyrok WSA w Krakowie z 15.12.2017 r., I SA/Kr 233/17, Lex 2442272.

50 Z. Jarkiewicz, *Rola oględzin w procesie kontrolnym*, „Kontrola Państwowa” 1972, nr 1, s. 21.

51 M. Nowikowska, *Ocena funkcjonalności...*, s. 117–119.

za słuszne. W praktyce, konieczne jest uzyskiwanie wyjaśnień od osób, które zostaną wskazane jako odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. Niedopuszczalna jest sprzeczność pomiędzy ustaleniami kontroli zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym a przyjętymi wyjaśnieniami. Jeżeli zachodzi taka sytuacja, powstałe sprzeczności muszą znajdować uzasadnienie w zebranych materiale dowodowym, wskazującym, w której części złożone wyjaśnienia nie odpowiadają prawdzie i dlaczego.

W przypadku oświadczeń źródłem dowodu może być pracownik lub były pracownik jednostki kontrolowanej, jak również każda osoba, która dostarcza kontrolerowi wiadomości dotyczących zakresu kontroli. Katalog podmiotowy jest zatem szerszy i może ona obejmować także osoby spoza jednostki kontrolowanej. Podstawową różnicą pomiędzy dowodem z wyjaśnień a dowodem z oświadczeń jest źródło inicjatywy. Inicjatorem wyjaśnień jest zawsze kontroler, natomiast w drugim przypadku, podmiotem inicjującym jest osoba składająca oświadczenie⁵². Należy podkreślić, że sposób postępowania kontrolera w przypadku przyjęcia oświadczeń uzależniony jest od informacji podanych w oświadczeniu. Jeżeli dane dotyczą zakresu kontroli i mają istotną wartość, mogą zostać wykorzystane jako dowody w procesie kontroli. Jeżeli nie dotyczą przedmiotu kontroli, mogą inspirować do dalszych działań, poszerzenia tematu kontroli, lub pozostawienia bez rozpoznania.

Ustawodawca w art. 58 ustawy o k.s.c. przyjął zasadę, zgodnie z którą z czynności kontrolnych wobec podmiotów będących przedsiębiorcami sporządza się protokół kontroli. Zgodnie z wprowadzonymi rozwiązaniami ustalenia dokonane w trakcie kontroli dokumentuje się w protokole kontroli, podlegającym procedurze odwoławczej. Protokół zawiera obligatoryjne elementy określone ustawą, w tym: nazwę albo imię i nazwisko i adres podmiotu kontrolowanego, imię i nazwisko osoby reprezentującej podmiot kontrolowany oraz nazwę organu reprezentującego ten podmiot, imię i nazwisko oraz stanowisko i numer upoważnienia kontrolera, datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, określenie przedmiotu i zakresu kontroli, opis stanu faktycznego ustalonego w toku kontroli oraz inne informacje mające istotne znaczenie dla przeprowadzonej kontroli, w tym zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, wyszczególnienie załączników. Ustawodawca nie wprowadza

52 A. Kowalski, *Wyjaśnienia i oświadczenia jako środki dowodowe w procesie kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4, s. 27.

ograniczeń związanych z objętością dokumentu. Należy pamiętać, że jedną z cech dobrego dokumentu pokontrolnego jest jego zwięzłość⁵³.

Protokół zawiera nazwę albo imię i nazwisko, i adres podmiotu kontrolowanego. Co do zasady interpretacja tego przepisu nie powinna budzić wątpliwości. Zdarza się jednak, że umiejscowienie jednostki w wielu lokalizacjach lub zmiana adresu w trakcie kontroli może powodować trudności w tym zakresie. Protokół zawiera imię, nazwisko i stanowisko służbowe, i numer upoważnienia kontrolera. Zarówno w przypadku, kiedy kontrola jest prowadzona jednoosobowo, jak również przez zespół kontrolerów, w protokole wymienia się wszystkie osoby prowadzące kontrolę.

W treści art. 58 ust. 2 pkt 4u stawy o k.s.c. ustawodawca wskazał, że protokół zawiera datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych. Zapis ten stanowi techniczną informację. Co do zasady data rozpoczęcia kontroli jest analogiczna do tej, która znajduje się w treści upoważnienia. Natomiast za datę zakończenia czynności kontrolnych przyjmuje się moment zakończenia przez kontrolera lub zespół kontrolny prac w jednostce kontrolowanej. Należy podkreślić, że istnieje możliwość odnotowania w treści protokołu z kontroli przerw w prowadzeniu czynności kontrolnych. Protokół zawiera także przedmiot oraz zakres kontroli. Przedmiot kontroli odnosi się do zagadnień podlegających sprawdzeniu, natomiast zakres odnosi się do czasookresu, w ramach którego zagadnienia będą oceniane. Protokół kontroli powinien zawierać opis stanu faktycznego ustalonego w toku kontroli oraz inne informacje mające istotne znaczenie dla przeprowadzonej kontroli, w tym zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości. Jest to najistotniejszy element dokumentu pokontrolnego – kwintesencja procesu kontroli. Podstawą warsztatu kontrolera powinna być umiejętność dokonywania ustaleń stanu faktycznego. Należy podkreślić, że właśnie te ustalenia stanu faktycznego i ewentualnie stwierdzone nieprawidłowości są celem kontroli w prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy o k.s.c. Jest to fundament pracy kontrolera, bowiem kontrola oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem pożądanym oraz dokonanie jego oceny. Należy w tym miejscu wskazać, że kontroler powinien opisać w ustaleniach zarówno to, co w jego ocenie było nieprawidłowością, jak i te elementy objęte badaniem, które należy ocenić pozytywnie.

53 M. Nowikowska, *Protokół kontroli* [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczkowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, Legalis.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, należy wskazać ich zakres, przyczyny i skutki. Elementy te stanowią elementy tzw. fakt kontrolny. Na pojęcie faktu kontrolnego, w oparciu o który kształtuje się opis stanu faktycznego, składają się następujące elementy składowe: obowiązująca norma prawna, działanie bądź zaniechanie odbiegające od normy, przyczyny i skutki odstępstwa od normy oraz ustalenie osób odpowiedzialnych⁵⁴. Fakt kontrolny nie może być domniemywany, ale musi odpowiadać rzeczywistości, tj. musi być udowodniony. Zakres, przyczyny i skutki nieprawidłowości muszą wynikać wprost z dowodów zgromadzonych w toku postępowania kontrolnego. Do podstawowych obowiązków kontrolera należy określenie zakresu nieprawidłowości (co się stało?), przyczyn ich wystąpienia (dlaczego tak się stało?) oraz skutków stwierdzonych nieprawidłowości (co z tego wynika?)⁵⁵.

Protokół z kontroli przekazywany jest osobie reprezentującej podmiot kontrolowany. Protokół podpisują kontroler – osoba prowadząca czynności kontrolne oraz osoba reprezentująca podmiot kontrolowany. Kontroler jako twórca dokumentu, bierze za niego odpowiedzialność. Podpis kontrolera na dokumencie oznacza, że zgadza się z treścią tego dokumentu. Gdy kontrola jest realizowana przez wieloosobowy zespół kontrolny, dokument podpisują wszystkie osoby prowadzące czynności kontrolne. Nie wydaje się właściwe, żeby protokół kontroli podpisywał biegły wydający opinię w przedmiocie kontroli. Nie jest on bowiem kontrolerem.

Z analizy artykułu 58 ustawy o k.s.c. wynika, że protokół kontroli nie zawiera pouczenia osoby reprezentującej podmiot kontrolowany o prawie złożenia pisemnych zastrzeżeń do tego protokołu. Przed podpisaniem protokołu podmiot kontrolowany może, w terminie 7 dni od dnia przedstawienia mu go do podpisu, złożyć pisemne zastrzeżenia do tego protokołu. Osoba reprezentująca podmiot kontrolowany ma prawo zgłoszenia zastrzeżeń przed podpisaniem protokołu. Ma na to 7 dni od dnia przedstawienia jej go do podpisu. Jest to stosunkowo krótki okres. Zastrzeżenia powinny być sformułowane

54 Z. Wiechowski, *Fakt kontrolny – teoria a praktyka*, „Kontrola Państwowa” 1969, nr 6, s. 58.

55 Z. Doda, *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 5, s. 13–14; S. Kałużny, *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002, s. 26; B.R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 1983, s. 62–63; J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976, s. 147–155; M. Nowikowska, *Działalność kontrolna w Siłach Zbrojnych [w:] Prawo wojskowe*, red. W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Warszawa 2017, s. 503–506; C. Paczuła, *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*, Warszawa 1998, s. 13; K. Wierzbicki, *Miejsce, funkcje i rodzaje kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1981, nr 4, s. 39–40.

pisemnie i być umotywowane, tj. powinny być uzasadnione. Zastrzeżenia powinny wskazywać, do którego fragmentu protokołu są wnoszone, co wnoszący zastrzeżenia kwestionuje i dlaczego. Ponadto powinny wskazywać dowody na poparcie zastrzeżenia oraz ewentualnie zawierać proponowaną nową treść protokołu.

Przyjęty przez ustawodawcę tryb postępowania w tym zakresie gwarantuje zachowanie zasady kontrydiktoryjności na rzecz kontrolowanego, daje także możliwość kompletnego gromadzenia materiału dowodowego, będącego podstawą ustalenia stanu faktycznego. Oprócz zasady kontrydiktoryjności omawiany przepis wskazuje na zasadę pisemności. Zastrzeżenia kontrolowanego powinny zostać przekazane na piśmie⁵⁶. Złożone zastrzeżenia mogą wskazywać na nowe fakty i prezentować określone informacje i dokumenty. Jeśli to możliwe, dodatkowe dokumenty powinny stanowić załączniki do zastrzeżeń. W razie zgłoszenia zastrzeżeń osoba prowadząca czynności kontrolne dokonuje ich analizy i w razie potrzeby podejmuje dodatkowe czynności kontrolne, a w przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń zmienia lub uzupełnia odpowiednią część protokołu w formie aneksu do protokołu. Ustępy 4–6 art. 58 można odczytywać jako pewną całość. Określają one prawo do złożenia zastrzeżeń, sposób i procedurę związaną z rozpatrywaniem zastrzeżeń do protokołu kontroli oraz ewentualną zmianę zapisów protokołu, w przypadku uznania zasadności zgłoszonych zastrzeżeń. Artykuł 58 ustawy o k.s.c. łączy w sobie kilka spraw postępowania ze zgłoszonymi zastrzeżeniami, leżących nie tylko w gestii osób prowadzących czynności kontrolne. Ustęp 4 art. 58 wskazuje na uprawnienia osoby reprezentującej podmiot kontrolowany, ust. 5 umożliwia przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych, natomiast ust. 6 wskazuje sposób postępowania z zastrzeżeniami. Osoba prowadząca czynności kontrolne zmienia lub uzupełnia odpowiednią część protokołu w formie aneksu do protokołu po uznaniu ich zasadności. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części osoba prowadząca czynności kontrolne informuje podmiot kontrolowany na piśmie. Przepisy te zamykają się w logiczną i spójną całość.

Procedura rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu kontroli spoczywa na osobie prowadzącej czynności kontrolne. Do niej należy decyzja co do sposobu rozstrzygnięcia zastrzeżeń. Zastrzeżenia rozpatrywane są pod względem zarówno formalnym, jak i merytorycznym. Kontroler zgodnie z art. 58 ust. 5 i 6

56 M. Nowikowska, *Ocena funkcjonalności...*, s. 57 i 59.

posiada *de facto* cztery możliwości. Pierwszą z nich jest odrzucenie złożonych zastrzeżeń. Dzieje się tak w sytuacji, gdy zostały one wniesione po upływie 7-dniowego terminu. W rezultacie wystarczy tylko pisemnie poinformować o tym zgłaszającego zastrzeżenia. Kontrolujący powinni starać się – o ile to możliwe – podchodzić w sposób elastyczny do kwestii formalnych związanych ze złożonymi zastrzeżeniami. Wszelkie ewentualne wątpliwości w zakresie spełnienia przesłanek formalnych do wniesienia zastrzeżenia powinny być rozpatrywane na korzyść kontrolowanego, tak by zastrzeżenia były rozpatrzone merytorycznie. Drugą możliwością jest uwzględnienie zastrzeżeń – uznanie ich zasadności. Dzieje się tak w przypadku, gdy kontrolujący uznają zastrzeżenia za merytorycznie uzasadnione. Trzecią i czwartą możliwością jest nieuwzględnienie zastrzeżeń w całości lub w części. Dzieje się tak w sytuacji, gdy osoba prowadząca czynności kontrolne nie uzna za przekonującą argumentacji wynikającej z zastrzeżeń⁵⁷. Należy zwrócić uwagę, że wymogiem ustawowym jest przekazanie informacji jedynie wobec nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części. Nie ma zatem wymogu informowania o zastrzeżeniach. Informację o tym uzyska kontrolowany w trakcie lektury protokołu kontroli. Stanowisko powinno spełniać określone kryteria: powinno być podpisane przez osobę prowadzącą czynności kontrolne i posiadać uzasadnienie w zakresie rozstrzygnięcia co do sposobu rozpatrzenia poszczególnych zastrzeżeń. Należy odnieść się do argumentów, które były podnoszone w uzasadnieniu do poszczególnych zastrzeżeń i przedstawić swoje argumenty.

Zgodnie z dyspozycją art. 58 ust. 6 ustawy o k.s.c. osoba prowadząca czynności kontrolne rozpatruje zastrzeżenia i o swoim rozstrzygnięciu informuje na piśmie podmiot kontrolowany. Ustawa nie przewiduje, aby na to rozstrzygnięcie przysługiwała dalsza droga odwoławcza, np. skarga do sądu administracyjnego. Ten etap postępowania kontrolnego zostaje zakończony. Ustawodawca przewidział możliwość odmowy podpisania protokołu przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany. W takim przypadku osoba prowadząca czynności kontrolne czyni w protokole wzmiankę zawierającą datę jej dokonania. Protokół w postaci papierowej sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden pozostawia się podmiotowi kontrolowanemu, a drugi kontrolującemu.

57 K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2013, Lex); B. Skwarka, *Zaskarżanie wyników kontroli* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 229.

W przypadku, kiedy w protokole kontroli zostanie uprawdopodobnione naruszenie przepisów ustawy o k.s.c. przez podmiot kontrolowany, organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa lub minister właściwy do spraw informatyzacji, zgodnie z art. 59 przekazuje zalecenia pokontrolne dotyczące usunięcia nieprawidłowości. Zalecenia stanowią kluczową wartość jaka płynie z procesu kontroli. Zalecenia powinny być formułowane w sposób obiektywny i opierać się na dokonanych w trakcie kontroli ustaleniach, popartych dowodami. Zalecenia muszą być oparte na faktach, nie zaś na opiniach i wrażeniach (bezstronność). Stronniczość definiuje się jako nieobiektywne podejście do rozwiązania problemu, polegające na dążeniu do potwierdzenia własnych przypuszczeń ze szkodą dla realizacji podstawowych zadań kontroli. Jako przykład naruszenia obiektywizmu w kontroli wskazuje się zniekształcanie informacji w procesie kontroli, tendencyjność w prezentowaniu poglądów, ujawnienie tylko ujemnych przejawów w działalności jednostki kontrolowanej.

W ustawie o k.s.c nie brak jest definicji zaleceń pokontrolnych. Analiza art. 59 ust. 1 wskazuje, że zalecenia powinny dotyczyć usunięcia nieprawidłowości⁵⁸. Od zaleceń nie przysługują środki odwoławcze co oznacza, że mają one charakter wiążący⁵⁹. Należy przyjąć, że ten etap kontroli został zakończony i dokument nie podlega kontroli sądownictwa administracyjnego⁶⁰. Oznacza to, że zaleceń pokontrolnych nie można porównywać z decyzją administracyjną, tj. jednostronnym, władczym aktem organu administracyjnego, rozstrzygającym indywidualną sprawę konkretnego adresata⁶¹. Ustawodawca w art. 59 ust. 3 przewidział także możliwość pozyskania od kontrolowanego informacji na temat wykonania zaleceń. Należy wskazać, że po kontrolowany otrzymuje wyniki kontroli, a w nich ustalony stan faktyczny oraz zalecenia. Kontrolowany, wyposażony w tę wiedzę powinien podjąć odpowiednie czynności zarządcze w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dopiero wyniki tych działań prowadzą do realnej zmiany w danym obszarze i stanowią faktyczną realizację oczekiwań organu właściwego do spraw cyberbezpieczeństwa lub ministra właściwego do spraw informatyzacji. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie pozwala ponadto na ocenę trafności ustalonych wyników. Kon-

58 M. Nowikowska, *Zalecenia pokontrolne* [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, Legalis.

59 M. Nowikowska, J. Cieślak, *O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 4, s. 187.

60 Wyrok WSA w Warszawie z 22.11.2010 r., V S.A./Wa 2517/10, Lex781401.

61 E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli – możliwość weryfikacji ustaleń pokontrolnych*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 4, s. 29 i n.

trolowany ma obowiązek poinformowania w określonym terminie o sposobie usunięcia nieprawidłowości. Ustawodawca nie precyzuje, w jakim terminie powinno nastąpić poinformowanie organu właściwego. Ustawodawca pozostawia swobodę w zakresie określenia terminu. Będzie on zależał każdorazowo od okoliczności konkretnego postępowania kontrolnego i stwierdzonych nieprawidłowości.

Zakończenie

Rozważania zawarte w ramach niniejszego artykułu zostały poświęcone przedstawieniu problematyki funkcjonalności kontroli i nadzoru operatorów usług kluczowych, dostawców usług cyfrowych i podmiotów świadczących usługi w zakresie cyberbezpieczeństwa na gruncie ustawy o k.s.c. Jest to system instytucjonalny, o rozbudowanym spektrum przedmiotowym i precyzyjnie zakreślonym podmiotowym kręgu oddziaływania. Od strony zakresu przedmiotowego i podmiotowego istniejący system jest pełny, co oznacza, że nie ma w nim istotnych luk.

Podsumowując przeprowadzone rozważania można stwierdzić, że zadania, jakie stawia się przed kontrolą, powinny być określane w aspekcie funkcjonowania całego systemu cyberbezpieczeństwa. Skuteczny system kontroli powinien przyczyniać się do zapewniania prawidłowego przebiegu procesów wykonawczych oraz osiągnięcia w każdej działalności jak najlepszych wyników. Na efektywność działalności kontroli składa się kilka elementów. Pierwszym jest właściwy dobór problematyki kontroli. Drugim elementem jest tzw. fachowość kontroli. Pod pojęciem tym należy rozumieć należyte przygotowanie kontrolerów zarówno merytoryczne, jak i etyczne. Należy wskazać, że tylko solidna praca kontrolerów, dorobek i tradycja pozwalają na kontynuację tego co dobre oraz ciągłe udoskonalanie procesu kontroli.

Bibliografia

Literatura

- Antoniak M., *Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Warszawa 2012.
- Bogacz-Miętka O., *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, Warszawa 2018.
- Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

- Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Chojna-Duch E., *Kontrola finansowa i audyt – ustawowe implikacje* [w:] *Kontrola i audyt w administracji publicznej, Stan i perspektywy*, I Konferencja, Warszawa 2003.
- Czyżak R., Czyżak M., *Kontrola w administracji publicznej: istota, cele, rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3–4.
- Doda Z., *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” 1995, nr 5.
- Dowód z dokumentu w postępowaniu kontrolnym*, „Kontrola Państwa” 1968, nr 2.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001.
- Gnoiński J., *Formy działania kontrolnego i odpowiadająca im terminologia*, „Kontrola Państwa” 1972, nr 3.
- Gnoiński J., *Niektóre zagadnienia teorii działania kontrolnego*, „Kontrola Państwa” 1974, nr 7.
- Gnoiński J., *Próba określenia pojęcia i istoty kontroli*, „Kontrola Państwa” 1972, nr 2.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jagielski J., *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwa” 2004, nr 1.
- Jarkiewicz Z., *Rola oględzin w procesie kontrolnym*, „Kontrola Państwa” 1972, nr 1.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Dopuszczalność zaskarżenia wyników kontroli – możliwość weryfikacji ustaleń pokontrolnych*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 4.
- Jemioła S., *O zaktywizowanie i wzmocnienie kontroli wewnętrznej*, „Kontrola Państwa” 1987, nr 1.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Kałużny S., *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002.
- Kiczka K., *Pozycja kontroli w publicznym prawie gospodarczym* [w:] *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018.
- Kieżun W., *Problemy kontroli w systemach zarządzania*, „Kontrola Państwa” 1972, nr 3.
- Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013.
- Kowalski A., *Wyjaśnienia i oświadczenia jako środki dowodowe w procesie kontroli*, „Kontrola Państwa” 1971, nr 4.
- Kuc B.R., *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 1983.
- Lang W., *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kraków 1963.
- Lewandowska K., Lewandowski T., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej*, Warszawa 2013, Lex.
- Liżewski S., *Wymogi organizacyjne i techniczne dla podmiotów świadczących usługi z zakresu cyberbezpieczeństwa*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 1.
- Longchamps F., *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwa” 1964, nr 3.
- Lubeńczuk G., *Zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Organy upoważnione* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, Warszawa 2019.
- Marecki J., *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976.
- Ninard G., *Udzielenie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych a udostępnienie akt podmiotowi kontrolującemu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 6.
- Nitkowski K., *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2013.
- Nowikowska M., Cieślak J., *O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi de lege ferenda*, „Kontrola Państwa” 2015, nr 4.
- Nowikowska M., *Działalność kontrolna w Siłach Zbrojnych* [w:] *Prawo wojskowe*, red. W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Warszawa 2017.
- Nowikowska M., *O potrzebie kodyfikacji zasad etyki zawodowej kontrolerów w administracji rządowej* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.

- Nowikowska M., *Ocena funkcjonalności systemu kontroli w Siłach Zbrojnych RP*, Warszawa 2018.
- Nowikowska M., *Ochrona danych osobowych w dokumentach pokontrolnych [w:] Reforma ochrony danych osobowych. Cel, narzędzia, skutki*, red. J. Taczowska-Olszewska, A. Brzostek, M. Nowikowska, Poznań 2018.
- Nowikowska M., *Odesłanie do ustawy Prawo przedsiębiorców [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Nowikowska M., *Organy nadzoru [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Nowikowska M., *Postępowanie dowodowe [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Nowikowska M., *Protokół kontroli [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Nowikowska M., Walczuk K., *Dowody w postępowaniu kontrolnym (w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej) i możliwość ich wykorzystania w postępowaniu karnym [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty postępowania dowodowego. KPP Monografie*, red. M. Paszkowski, D. Daniluk, M. Rzewuska, Olsztyn 2018.
- Nowikowska M., *Zalecenia pokontrolne [w:] Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Owczarek T., *Kontrola - integralna funkcja zarządzania*, „Kontrola Państwowa” 1990, nr 1.
- Paczuła C., *Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą*, Warszawa 1998.
- Płoskonka J., *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2.
- Płoskonka J., *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Ponikowski R., *Dowody - zagadnienia podstawowe i systemowe [w:] Postępowanie karne. Część ogólna*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012.
- Popławski H., *Obowiązki kierownika przedsiębiorstwa w zakresie kontroli i nadzoru*, „Kontrola Państwowa” 1965, nr 2.
- Skwarka B., *Zaskarżanie wyników kontroli [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Wajda P., *Cyberbezpieczeństwo - sektorowe aspekty regulacyjne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 2.
- Warchoń M., *Dowody [w:] System Prawa Karnego Procesowego*, t. II, *Proces karny. Rozwiązania modelowe w ujęciu prawnoporównawczym*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013.
- Wiechowski Z., *Fakt kontrolny - teoria a praktyka*, „Kontrola Państwowa” 1969, nr 6.
- Wierzbicki K., *Miejsce, funkcje i rodzaje kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1981, nr 4.
- Winiarska K., *Definicja i klasyfikacja kontroli [w:] Kontrola i audyt w administracji publicznej, Stan i perspektywy*, I Konferencja, Warszawa 2003.
- Zembały M., *Z rozważań nad teorią kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1988, nr 4.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 29.03.2017 r., II OSK 1936/15, Lex 2283181.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19.12.2017 r., II SA/Kr 1203/17, Lex 2425316.
- Wyrok WSA w Krakowie z 15.12.2017 r., I SA/Kr 233/17, Lex 2442272.
- Wyrok WSA w Krakowie z 09.05.2017 r., III S.A./Kr 384/16, Lex 2286959.
- Wyrok WSA w Warszawie z 22.11.2010 r., V S.A./Wa 2517/10, Lex 781401.
- Wyrok SA w Poznaniu z 20.07.2017 r., IV SA/Po 167/17, Lex 2341989.

The system of control and supervision of operators of essential services, digital – service providers and entities providing cybersecurity services

Abstract

The article was devoted to the issues of supervision and control of key service operators, digital service providers and entities providing cybersecurity services, which was defined in the Act of 5 July 2018 on the national cybersecurity system. The legislator, in the Act of the national cybersecurity system, uses both definitions: the concept of control and supervision. The aim of the article is to show the difference between control and supervision as well as the role and importance of these institutions. In addition, the article discusses the subjective and objective scope of controls in the national cybersecurity system.

Key words: cybersecurity, control, supervision, key service operator, digital service provider