

Monika Floriańczyk-Kardas*

KILKA UWAG O OCHRONIE INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM I USTAWY O „ZŁOTEJ AKCJI” SKARBU PAŃSTWA

1. Wprowadzenie

Na terytorium każdego państwa znajduje się infrastruktura krytyczna, która ma istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa i obywateli, a także dla gospodarki. Stąd też ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetów stojących przed każdym państwem, w tym państwem polskim. Istota zadań związanych z infrastrukturą krytyczną sprowadza się nie tylko do zapewnienia jej ochrony przed zagrożeniami, ale również do tego aby ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływały dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki¹.

Przedstawiciele doktryny infrastrukturę krytyczną definiują jako rzeczywiste i cybernetyczne systemy niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa². Infrastruktura krytyczna ma kluczowe znaczenie dla istnienia państwa, a w jego ramach – zorganizowanego społeczeństwa, gdyż jeżeli następuje

* Mgr Monika Floriańczyk-Kardas – Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

¹ Zob. strona internetowa Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: <http://rcb.gov.pl>.

² Zob. T. Szewczyk, M. Pyznar, *Ochrona infrastruktury krytycznej – polskie podejście*, *Terroryzm* 2009, nr 1, s. 12-15.

zakłócenie w jej funkcjonowaniu, państwo i jego instytucje mogą utracić w całości lub części zdolność do wykonywania swoich podstawowych funkcji administracyjnych i usługowych, jak również do sprawowania rzeczywistej kontroli nad całym swoim terytorium. Utrata infrastruktury uniemożliwia rozwój gospodarczy i społeczny, a w pewnych przypadkach może doprowadzić nawet do rozkładu życia społecznego³.

Znaczący wzrost zainteresowania problematyką infrastruktury krytycznej na świecie wywołały wydarzenia, które miały miejsce w USA dnia 11.9.2001 r. Wydarzenia te przyspieszyły pracę nad stworzeniem systemu ochrony infrastruktury krytycznej w Unii Europejskiej oraz państwach członkowskich NATO. Zgodnie z definicją przygotowaną przez Grupę Ekspertów Komitetu Ochrony Cywilnej NATO, infrastruktura krytyczna oznacza obiekty, służby i systemy informacyjne, które są żywotne dla państwa, że ich uszkodzenie lub zniszczenie mogłoby mieć niebagatelny wpływ na bezpieczeństwo państwa, krajową gospodarkę, zdrowie i bezpieczeństwo publiczne oraz prawidłowe funkcjonowanie rządu⁴.

Na poziomie unijnym procedurę rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz wspólne podejście do oceny potrzeb w zakresie poprawy ochrony takiej infrastruktury w celu lepszej ochrony ludności ustanawia Dyrektywa Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznania i wyznaczenia Europejskiej Infrastruktury Krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony⁵. Dyrektywa definiuje infrastrukturę krytyczną jako składnik, system lub część infrastruktury zlokalizowane na terytorium państw członkowskich, które mają podstawowe znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony, dobrobytu materialnego lub społecznego ludności oraz których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na dane państwo członkowskie w wyniku utracenia tych funkcji⁶. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do rozpoznania i wyznaczenia infrastruktury krytycznej w terminie do 12.1.2011 r.⁷, zaś przegląd wdrożenia dyrektywy w poszczególnych krajach członkowskich rozpoczął się w dniu 12.1.2012 r.⁸

Celem niniejszego opracowania jest analiza infrastruktury krytycznej na gruncie prawa polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem sektora energetycznego. Szczegółowym rozważaniom poddane zostaną definicje infrastruktury krytycznej

³ K. Stec, *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce*, [w:] *Bezpieczeństwo Narodowe* nr 19, III – 2011, s.182.

⁴ Cyt.za R. Piwowarczyk, *Kierowanie ochroną infrastruktury krytycznej*, [w:] *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, (red. B. Zdrodowski, B. Wiśniewski), Warszawa 2008, s.130.

⁵ Dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznania i wyznaczenia Europejskiej Infrastruktury Krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz. Urz. UE L 345/75).

⁶ Zob. art. 2 lit. a Dyrektywy Rady 2008/114/WE.

⁷ Zob. art. 4 ust. 6 Dyrektywy Rady 2008/114/WE.

⁸ Zob. art. 11 Dyrektywy Rady 2008/114/WE.

występujące w polskich aktach prawnych. W artykule zidentyfikowane zostaną także podmioty, które są zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej oraz wskazane zostaną narzędzia prawne, które mogą być wykorzystane do ochrony infrastruktury krytycznej. Punkt wyjścia do rozważań będą przy tym stanowiły dwa założenia. Po pierwsze, iż prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury krytycznej ma wpływ na bezpieczeństwo państwa. A po drugie, że do niezakłóconego funkcjonowania gospodarki, obywateli i państwa konieczne jest sformułowanie w ustawach obowiązków w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, bowiem tylko należyte wypełnienie obowiązków przez wszystkie podmioty zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej jest w stanie zapewnić państwu i obywatelom bezpieczeństwo.

2. Podstawy prawne ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi procedury ochrony infrastruktury krytycznej są: ustawa z dnia 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹ ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 17.7.2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁰, która weszła w życie 19.9.2009 r. oraz ustawa z dnia 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych¹¹ (zwana w dalszej części także „ustawą SzczegUprMsp” lub „ustawą o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skrabu Państwa”).

Do momentu uchwalenia powyższych ustaw zagadnienie ochrony infrastruktury krytycznej nie miało kompleksowej regulacji, co jednak nie oznacza że nie istniała ochrona obiektów, urządzeń, instalacji czy usług, które ustawa uznaje za infrastrukturę krytyczną. Poszczególne kwestie związane z infrastrukturą krytyczną i jej ochroną były rozproszone w szeregu aktów prawnych różnej rangi (ustawy, rozporządzenia)¹².

⁹ Ustawa z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 590 ze zm.

¹⁰ Ustawa z 17.7.2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 131, poz. 1076.

¹¹ Ustawa z 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, Dz.U. nr 65, poz. 404.

¹² Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego były wykonywane na podstawie następujących aktów prawnych: ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 241, poz. 2416 ze zm.; ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.; ustawy z 6.4.1990 r. o Policji, t.j.: Dz.U. z 2002 r. nr 7,

Przepisy powyższych aktów prawnych jedynie fragmentarycznie regulowały kwestie ochrony infrastruktury krytycznej. Dopiero uchwalenie w 2007 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym doprowadziło do utworzenia kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego. W ustawie tej stworzone zostały mechanizmy systemu ochrony infrastruktury krytycznej oraz zdefiniowane zostały szczegółowo elementy wchodzące w jej skład. Swoistym uzupełnieniem tej regulacji w zakresie infrastruktury krytycznej należącej do sektora energetycznego było uchwalenie w 2010 r. ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych.

2.1. Definicja infrastruktury krytycznej w wybranych aktach prawnych

Uregulowania prawne dotyczące infrastruktury krytycznej znajdują się w aktach prawnych obejmujących różnorodne dziedziny funkcjonowania

poz. 58 ze zm.; ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej, t.j.: Dz.U. z 2005 r. nr 226, poz. 1944; ustawy z 24.8.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j.: Dz.U. z 2002 r. nr 147, poz. 1229 ze zm.; ustawy z 24.8.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j.: Dz.U. z 2002 r. nr 147, poz. 1230 ze zm.; ustawy z 4.2.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j.: Dz.U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.; ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2003 r. nr 207, poz. 2016 ze zm.; ustawy z 30.5.1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, t.j.: Dz.U. z 2003 r. nr 24, poz. 197 ze zm.; ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j.: Dz.U. z 2003 r. nr 153, poz. 1504 ze zm.; ustawy z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie, t.j.: Dz.U. z 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.; ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa, t.j.: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.; ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j.: Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.; ustawy z 9.11.2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Dz.U. nr 109, poz. 1156 ze zm.; ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe, t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 161, poz. 1689 ze zm.; ustawy z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej, t.j.: Dz.U. z 2001 r. nr 5, poz. 43 ze zm.; ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. nr 62, poz. 627 ze zm.; ustawy z 18.7.2001 r. – Prawo wodne, t.j.: Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 ze zm.; ustawy z 25.7.2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. nr 113, poz. 1207 ze zm.; ustawy z 6.9.2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach, Dz.U. nr 126, poz. 1384 ze zm.; ustawy z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 ze zm.; ustawy z 21.6.2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. nr 113, poz. 985 ze zm.; ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. nr 130, poz. 1112 ze zm.; ustawy z 29.8.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 156, poz. 1301 ze zm.; ustawy z 12.6.2003 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. nr 130, poz. 1188 ze zm.; ustawy z 18.12.2003 r. o ochronie roślin, Dz.U. z 2004 r. nr 11, poz. 94 ze zm.; ustawy z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. nr 171, poz. 1800 ze zm.; Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.6.2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz.U. nr 116, poz. 1090; Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.8.2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, Dz.U. nr 192, poz. 1965; Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.4.2004 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, Dz.U. nr 98, poz. 978.

gospodarki w danym państwie, na co wskazano powyżej. Niniejszy artykuł ogranicza się do analizy zagadnienia infrastruktury krytycznej w jednej dziedzinie gospodarki tj. w szeroko rozumianym sektorze energetycznym, w którym dwa akty prawne odgrywają pierwszorzędą rolę tj. ustawa o zarządzaniu kryzysowym i ustawa o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Infrastruktura krytyczna została zdefiniowana w obu tych aktach.

2.1.1. Definicja infrastruktury krytycznej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym infrastrukturę krytyczną należy rozumieć jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Ponadto w myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym obok definicji infrastruktury krytycznej zawiera także definicję ochrony infrastruktury krytycznej przez którą należy rozumieć wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działania i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie¹³.

Warto wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii zgodności powyższej definicji infrastruktury krytycznej z Konstytucją RP. W wyroku z dnia 21.4.2009 r.¹⁴ Trybunał orzekł, że art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, zawierający definicję infrastruktury krytycznej, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył w uzasadnieniu, że definicja „infrastruktury krytycznej” oparta jest na pojęciach nie do końca precyzyjnych,

¹³ Zob. art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.4.2009 r., sygn. akt K 50/07.

ale zawiera terminy dość powszechnie stosowane, które nie wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia w przepisie sformułowanym wyłącznie na użytek tej ustawy. Możliwość uzupełniającego wyjaśnienia tego pojęcia wynika bowiem z treści normatywnej całego aktu. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w pojęciu infrastruktura krytyczna mieszczą się dwa podstawowe elementy. Po pierwsze – w pojęciu tym mieszczą się enumeratywnie wymienione „systemy”: a) zaopatrzenia w energię i paliwa, b) łączności i sieci teleinformatycznych, c) finansowe, d) zaopatrzenia w żywność i wodę, e) ochrony zdrowia, f) transportowe i komunikacyjne, g) ratownicze, h) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, i) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Po drugie – „infrastruktura krytyczna” to także wchodzące w skład tych systemów powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Trybunał uznał, że z powyższej definicji da się wywieść podmioty, które są elementami wskazanych systemów. Zdaniem Trybunału zamknięty katalog „systemów” nie powinien stwarzać problemów interpretacyjnych, zaś wskazanie w definicji infrastruktury krytycznej konkretnych ustaw, stanowiących podstawę funkcjonowania poszczególnych systemów, mogłoby spowodować jeszcze większą nieczytelność definicji i szybką jej dezaktualizację ze względu na zmiany tych ustaw.

Dodatkowo Trybunał stwierdził, że definicja infrastruktury krytycznej jedynie pośrednio może wpływać na wykładnię i stosowanie innych przepisów ustawy, np. art. 6 ust. 5 ustawy ustanawiającego określone obowiązki dla właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych w ramach zarządzania kryzysowego. Trybunał uznał, że definicja infrastruktury krytycznej nie ogranicza w sposób samoistny wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał zaznaczył, że w ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadzono przepisów, które zawierałyby jakiegokolwiek sankcje wobec tych zarządców infrastruktury krytycznej, którzy nie zastosują się do dyspozycji zawartych w przepisach ustawy i odmówią współpracy z administracją publiczną. W rezultacie, Trybunał orzekł, że art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zawierający definicję infrastruktury krytycznej nie dotyczy bezpośrednio działalności gospodarczej i nie może być oceniany w kontekście art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1.2. Definicja infrastruktury krytycznej w ustawie o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

Aktem prawnym zawierającym definicję infrastruktury krytycznej jest także ustawa z dnia 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych.

W myśl art. 1 ust. 2 pkt ustawy SzczegUprMsp w skład infrastruktury krytycznej wchodzi w sektorze energetycznym infrastruktura służąca do wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej. Art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy SzczegUprMsp wskazuje, że mienie kwalifikowane jako element infrastruktury krytycznej w sektorze ropy naftowej obejmuje infrastrukturę służącą do wydobycia, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej, a także jej magazynowanie, przesyłanie rurociągami i przeładunek w terminalach portowych. Z kolei art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy SzczegUprMsp stanowi, że w sektorze paliw gazowych infrastrukturę krytyczną stanowi infrastruktura służąca do produkcji, rafinacji, przetwarzania, magazynowania, przesyłania paliw gazowych gazociągami oraz o terminale skroplonego gazu ziemnego.

Należy zauważyć, że zakres pojęcia infrastruktury krytycznej występujący w ustawie SzczegUprMsp jest znacznie węższy w porównaniu z pojęciem występującym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, gdyż dotyczy wyłącznie systemu zaopatrzenia w energię i paliwa.

Zawężenie pojęcia infrastruktury krytycznej w ustawie SzczegUprMsp do systemu zaopatrzenia w energię i paliwa wynika z faktu, że powyższa ustawa obejmuje swym zakresem jedynie te podmioty, które prowadzą działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Celem bowiem ustawy SzczegUprMsp jest zapobieganie dokonaniu – przez spółki prowadzące działalność w ww. sektorach – czynności prawnej stanowiącej rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej.

Należy stwierdzić, że istnieje ścisły związek pomiędzy ustawą SzczegUprMsp a ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Wyznaczenie infrastruktury krytycznej podlegającej ochronie na podstawie ustawy SzczegUprMsp odbywa się bowiem na zasadach przewidzianych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy SzczegUprMsp ustawa określa szczególne uprawnienia przysługujące Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa w spółkach prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o której mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Sporządzenie przedmiotowego jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej jest warunkiem *sine qua non* zastosowania ustawy SzczegUprMsp, gdyż tylko na rozporządzenie przez spółkę składnikami mienia ujawnionymi w przedmiotowym wykazie niezbędna jest aprobata Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Zatem ewentualny brak sporządzenia wykazu, uniemożliwia zgłoszenie przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa sprzeciwu wobec czynności prawnej spółki stanowiącej rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej, gdyż co najmniej do chwili sporządzenia jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, żaden podmiot prowadzący działalność w sektorze energetycznym, nie jest adresatem obowiązków wynikających z ustawy SzczegUprMsp.

2.1.2.1. Wyznaczanie infrastruktury krytycznej – Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Art. 5b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym zawiera delegację ustawową dla Rady Ministrów do przyjęcia, w drodze uchwały, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej, przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną, reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, a także odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej pozwala wyodrębnić obiekty, urządzenia, instalacje i usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców.

W dniu 30.4.2010 r. Rada Ministrów wydała Rozporządzenie w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁵, w którym określony został sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej określa narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. Nr 83, poz. 541.

odpowiedzialnych za systemy oraz szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli¹⁶.

Procedurę sporządzenia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej rozpoczyna dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, który opracowuje kryteria pozwalające wyodrębnić infrastrukturę krytyczną i przekazuje je do uzgodnień ministrom i kierownikom urzędów centralnych. Po uzgodnieniu kryteriów dyrektor Centrum przekazuje je, według właściwości, ministrom i kierownikom urzędów centralnych¹⁷. W terminie 6 tygodni od daty otrzymania kryteriów ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, każdy według swojej właściwości, mają obowiązek przedstawić dyrektorowi Centrum propozycje infrastruktury krytycznej do zamieszczenia w wykazie. Z kolei Dyrektor Centrum, w terminie 6 tygodni od dnia otrzymania propozycji, po dokonaniu weryfikacji zgodności z kryteriami ma obowiązek sporządzić wykaz w postaci tabeli obejmującej: (1) nazwę i lokalizację infrastruktury krytycznej; (2) podległość organizacyjną, w tym w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, jeśli taka występuje; (3) dane operatora infrastruktury krytycznej; (4) dane zarządzającego w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, jeśli taki występuje¹⁸.

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania kryteriów, przygotowują, w zakresie ich właściwości, mają obowiązek przedłożyć dyrektorowi Centrum informacje zawierające: (1) charakterystykę obszaru zadaniowego pozostającego w ich właściwości, obejmującą identyfikację jego zasobów, podsystemów, funkcji i zależności od innych systemów infrastruktury krytycznej; (2) propozycje wymagań i standardów pozwalających zapewnić ciągłość funkcjonowania infrastruktury krytycznej; (3) ogólną ocenę ryzyka dla funkcjonowania opisywanego obszaru zadaniowego, uwzględniającą zagrożenia, podatności na zagrożenie oraz konsekwencje zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; (4) propozycje priorytetów w zakresie odtwarzania infrastruktury krytycznej; (5) możliwe sposoby zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania obszaru zadaniowego będącym skutkiem zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; (6) propozycje programów badawczych i rozwojowych mogących przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej¹⁹.

¹⁶ Zob. art. 5b ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁷ Zob. § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

¹⁸ Zob. § 4 ust.1,2 i 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

¹⁹ Zob. § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Na podstawie przedłożonych informacji, dyrektor Centrum opracowuje projekt Programu, który podlega uzgodnieniu z uczestnikami Programu²⁰. Uczestnicy Programu mogą wносить do projektu uwagi i zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem swojego stanowiska. Dyrektor Centrum, po rozpatrzeniu uwag i zastrzeżeń, przedstawia projekt Programu Radzie Ministrów wraz z protokołem rozbieżności, w terminie jednego miesiąca od daty dokonania ostatniego uzgodnienia.

Dyrektor Centrum w terminie 6 tygodni od dnia zatwierdzenia Programu opracowuje wyciągi z wykazu dla ministrów i kierowników urzędów centralnych, wojewodów, a także informuje na piśmie operatorów infrastruktury krytycznej o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej²¹. Wykaz podlega aktualizacji. Aktualizację przeprowadza dyrektor Centrum z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego odpowiedzialnego za dany system, wojewody lub operatora infrastruktury krytycznej²².

3. *Ratio legis* i zakres przedmiotowy ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stanowi instrument realizacji zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Przedmiotowa ustawa stworzyła kompleksowy i czytelny system zarządzania kryzysowego zapewniający możliwość sprawnego funkcjonowania państwa na wypadek kryzysu tj. na wypadek, gdyby normalne funkcjonowanie państwa zostało zakłócone. W doktrynie podkreśla się, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym to recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych²³.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadza w Rzeczypospolitej Polskiej system zarządzania kryzysowego, na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podejmowania przez organy administracji publicznej i Siły Zbrojne RP, szczególnych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa. Działania składające się na zarządzanie kryzysowe mogą być podejmowane wówczas, gdy

²⁰ Zob. § 6 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

²¹ Zob. § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

²² Zob. § 11 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 30.4.2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

²³ Por. W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny* [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, Warszawa 2007, s. 51.

stan zagrożenia bezpieczeństwa wymaga reakcji ze strony państwa, przy czym nasilenie się elementów składających się na sytuację kryzysową nie jest na tyle znaczne, aby wprowadzić jeden ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w 228 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 228 Konstytucji przewiduje zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych tj. stan wojenny (por. art. 229, 231, 233 ust. 1 i 2, 234 Konstytucji), stan wyjątkowy (por. 230, 231, 233 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz stan klęski żywiołowej (por. 232, 233 ust. 2 i 3 Konstytucji). Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest dopuszczalne w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające dla ich wyeliminowania²⁴. Warunkiem proceduralnym ważności wprowadzenia każdego z trzech stanów nadzwyczajnych jest wydanie rozporządzenia przez odpowiedni organ. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest rozporządzeniem Rady Ministrów²⁵, zaś dwa pozostałe stany rozporządzeniem Prezydenta²⁶.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym znajdzie zastosowanie jedynie w przypadku braku przesłanek do wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego²⁷.

3.1. Definicja „sytuacji kryzysowej” w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

Definicja „sytuacji kryzysowej” ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia wdrażania rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Obecnie funkcjonująca na gruncie ustawy definicja „sytuacji kryzysowej” powstała w wyniku uznania przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22.5.2002 r.²⁸ poprzedniej definicji tego pojęcia za niezgodną z Konstytucją. Przedmiotem oceny Trybunału w ww. wyroku była treść definicji legalnej „sytuacji kryzysowej” określonej w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 1.5.2010 r. Zgodnie z ówczesną definicją: „Ilekoć w ustawie jest mowa o sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji

²⁴ Por. K. Działocha, uwaga 1 do art. 228 Konstytucji [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.

²⁵ Zob. art. 232 Konstytucji RP.

²⁶ Zob. art. 229 i art. 230 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁷ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.5.2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 33.

RP.” W ten sposób sformułowana definicja powodowała, że aby mówić o „sytuacji kryzysowej” musiały wystąpić łącznie cztery czynniki: (1) zaistnienie „zagrożenia”, (2) zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych, (3) poważne zakłócenie funkcjonowania instytucji publicznych, (4) nasilenie się elementów składających się na „sytuację kryzysową” nie uzasadnia konieczności wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych z Konstytucji. Zakwestionowana definicja sytuacji kryzysowej była identyczna z definicją „kryzysu” z ustawy z dnia 26.7.2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju²⁹. Ustawa z 26.7.2001 r. nigdy nie weszła w życie, gdyż została skutecznie zawetowana przez Prezydenta RP. Prezydent stwierdził, że odmawia promulgowania ustawy ze względu na brak określoności i niezwykle szerokim zakresie sfery uznaniowej dla organów administracji rządowej³⁰.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w powyższy sposób określona definicja „sytuacji kryzysowej” była niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie była niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę, że „sytuacja kryzysowa” jest to sytuacja, która stanowi „następstwo zagrożenia”, przy czym definicja nie precyzuje, o jakie zagrożenia chodzi. Po drugie, Trybunał uznał, że pojęcie „wziewów społecznych” występujące w definicji jest terminem należącym do nauk społecznych (socjologii, psychologii, psychologii społecznej). Pojęcie to ze względu na swoją wieloznaczność nie może być akceptowane jako element definicji ustawowej. Wszelkie próby sprecyzowania pojęcia „wziewów społecznych” należy traktować wyłącznie jako hipotezy badawcze, które niewiele wnoszą do analizy prawnej. Trybunał uzasadniając swoje stanowisko odwołał się do wcześniej wydanych orzeczeń, z których wynika, że naruszeniem art. 2 Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Po trzecie, Trybunał zakwestionował także definicję „sytuacji kryzysowej” w tej części definicji odnoszącej się do pojęcia „instytucji publicznej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „instytucji publicznych” nie pozwala na określenie kręgu podmiotowego objętych nim jednostek organizacyjnych. Trybunał zwrócił uwagę na pojęcia pokrewne występujące w ustawie tj. organ administracji rządowej – np. art. 13 ust. 1, organ administracji publicznej – np. art. 13 ust. 3, instytucje i przedsiębiorcy – art. 3 ust. 2, służby – art. 9, art. 14, art. 17, art. 19) i stwierdził, że według zasady racjonalności językowej ustawodawcy, do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami.

Po czwarte, Trybunał podkreślił, że analizowana definicja zawiera element negatywny, tzn. sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału

²⁹ Por. druk sejmowy nr 1861/III kadencja, dostępna na stronie www.sejm.gov.pl.

³⁰ Por. uzasadnienie wniosku Prezydenta, druk sejmowy nr 3366/III kadencja.

Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę definicję sytuacji kryzysowej w takim brzmieniu, niezwykle trudno będzie obiektywnie ocenić, czy sytuacja jest jeszcze „normalna”, czy też uzasadnia wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Decyzje w tej kwestii, przy obowiązywaniu takiej definicji, będą z reguły uznaniowe, oparte na subiektywnych odczuciach.

Po piąte, Trybunał stwierdził, że podjęcie próby wyjaśnienia pojęcia „sytuacja kryzysowa” za pomocą jeszcze bardziej skomplikowanego i niejasnego terminu „więzi społeczne” prowadzi do naruszenia zasad techniki prawodawczej. Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje w konsekwencji niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Definicja „sytuacji kryzysowej” sformułowana na użytek ustawy, w zakresie, w jakim jest oparta o przesłankę „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”, zamiast wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, zaciemnia go, tłumacząc nieznaną pojęcie poprzez używanie równie niejasnego zwrotu.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że zakwestionowana definicja „sytuacji kryzysowej” w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 1.5.2010 r. jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i zaprezentował utrwalone już stanowisko, zgodnie z którym w wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Trybunał podkreślił, że zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób jasny i precyzyjny. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, zawierającego definicję „sytuacji kryzysowej”, gdyż zaskarżony przepis nie dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich.

Wydanie powyższego wyroku przez Trybunał Konstytucyjny doprowadziło do zmiany definicji legalnej pojęcia „sytuacji kryzysowej”. W obecnym brzmieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że pod pojęciem „sytuacji kryzysowej” należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Powyższa definicja zdaje się uwzględniać wszystkie argumenty podniesione przez Trybunał Konstytucyjny w zaprezentowanym powyżej wyroku. Wydaje się, że definicja „sytuacji kryzysowej” w obecnym kształcie nie będzie wywoływać problemów interpretacyjnych, które powstawały na gruncie poprzednio obowiązującej definicji.

3.2. Podmioty zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie³¹. W myśl art. 2 tej ustawy, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz na odtwarzaniu infrastruktury krytycznej.

System zarządzania kryzysowego obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej, Siły Zbrojne oraz wybrane podmioty sektora prywatnego. Ustawa określa rolę i zadania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i wojewodów, starostów oraz wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) oraz nakłada obowiązki na zarządców infrastruktury krytycznej. Tak rozbudowana struktura zarządzania kryzysowego ma pozwolić na prewencyjne eliminowanie zagrożeń oraz sprawne usuwanie skutków takich zdarzeń.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy organem, który sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest, co do zasady, Rada Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów.³²

Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego³³. Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego nie przysługują uprawnienia stanowiące z uwagi na treść art. 146 Konstytucji RP, która przyznaje te uprawnienia wyłącznie Radzie Ministrów. W skład tego Zespołu obok Prezesa Rady Ministrów, który jest zarazem przewodniczącym, wchodzi także Minister Obrony Narodowej i Minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych, inne organy administracji rządowej w zależności od potrzeb³⁴. W posiedzeniach zespołu może uczestniczyć na prawach członka również Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, o ile zostanie wyznaczony przez Przewodniczącego Zespołu – Prezesa Rady Ministrów. W dniu 15.10.2014 r. Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie Nr 67 w sprawie organizacji i trybu

³¹ Zob. art. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³² Zob. art. 7 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³³ Zob. art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁴ Zob. art. 8 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego³⁵. Do zadań Zespołu należy w myśl art.9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym: (1) przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych, (2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych, (3) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym, (4) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, (5) opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego, (6) opiniowanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

Niezależnie od Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego zostało stworzone Rządowe Centrum Bezpieczeństwa będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów³⁶. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego³⁷. W dniu 11.4.2011 r. Prezes Rady Ministrów wydał Rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa³⁸. Obok Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zadania dotyczące zarządzania kryzysowego realizują Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości³⁹. Na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą oni w swoich urzędach zespoły zarządzania kryzysowego⁴⁰.

Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności, lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, w urzędach zapewniających ich obsługę, tworzą centra zarządzania kryzysowego⁴¹. Rada Ministrów wydała Rozporządzenie z dnia 15.12.2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania⁴².

³⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 67 z 15.10.2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. z 2014 r., poz. 926.

³⁶ Zob. art. 10 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁷ Zob. art. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

³⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11.4.2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. nr 86, poz. 471.

³⁹ Zob. art. 12 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁰ Zob. art. 12 ust. 2b ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴¹ Zob. art. 13 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z 15.12.2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. nr 226, poz. 1810.

Ponadto ustawa zakłada powołanie na szczeblu samorządowym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym) centrów zarządzania kryzysowego⁴³. Obsługę centrów zarządzania kryzysowego zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w poszczególnych urzędach.

W piśmiennictwie podkreśla się, że system zarządzania kryzysowego w Polsce zbudowany jest pionowo w orientacji od dołu do góry. W sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia pierwsze działania podejmują służby tego szczebla, który jest właściwy do ich eliminacji⁴⁴. I tak, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda⁴⁵. Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego wynikających z jego kompetencji⁴⁶. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu⁴⁷. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest – odpowiednio – wójt, burmistrz, prezydent miasta⁴⁸. W ten sposób został osiągnięty postulowany w literaturze przedmiotu cel, jakim jest zbudowanie terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego, gdyż sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin lub powiatów⁴⁹.

W myśl art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. W zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w drodze zarządzenia, mogą wprowadzić odpowiedni stopień alarmowy⁵⁰. Rodzaje stopni alarmowych, warunki ich wprowadzenia oraz zadania wykonywane w ramach poszczególnych stopni alarmowych określa się w wykazie stworzonym przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Obowiązuje zasada, że wyższy stopień alarmowy może być wprowadzony z pominięciem niższych stopni⁵¹.

⁴³ Zob. art. 16, art. 18, art. 20 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁴ *Współpraca z jednostkami publicznymi [w:] Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, pod red. R. Kaszubski, D. Romańczuk, Warszawa 2011, s.150 i n.

⁴⁵ Zob. art. 14 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁶ Zob. art. 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁷ Zob. art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁸ Zob. art. 19 i 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁴⁹ Zob. J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym – wybrane aspekty publiczne [w:] Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, ref. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760 i n.

⁵⁰ Zob. art. 23 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁵¹ Zob. art. 23 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Doniosła rola w systemie zarządzania kryzysowego przypada Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który został włączony do systemu zarządzania kryzysowego na mocy nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dokonanej w dniu 17.7.2009 r., poprzez dodanie art. 12a, który reguluje współpracę w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym między organami administracji publicznej oraz posiadaczami samodzielnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Poprzez wprowadzenie art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym podkreślona została rola organów administracji rządowej właściwych w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń ze szczególnym podkreśleniem Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który otrzymał ustawowe upoważnienie do udzielania zaleceń, w celu ochrony infrastruktury krytycznej, organom i podmiotom zagrożonym działaniami o charakterze terrorystycznym.

Kolejnym podmiotem, któremu przypada wiodąca rola w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej są właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni infrastruktury krytycznej. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa informuje właścicieli oraz posiadaczy infrastruktury krytycznej o ujęciu ich w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Od tego momentu, są oni zobowiązani do wypełniania obowiązków przewidzianych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Do katalogu obowiązków należy, zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w szczególności ochrona infrastruktury krytycznej, a także przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia.

Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym właściciele, posiadacze samoistni i zależni mają obowiązek wyznaczyć, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji od Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Art. 5 ust. 4 ustawy SzczegUprMsp zezwala, aby właśnie ta osoba wyznaczona w myśl art. 6 ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym pełniła także funkcje pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z ustawą SzczegUprMsp.

Należy zauważyć, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadza przepisów, które zawierałyby sankcje wobec właścicieli, posiadaczy samodzielnych i posiadaczy zależnych za nienależyte wypełnianie obowiązków czy odmowę współpracy z administracją publiczną. Z tych względów nie ma podstaw na gruncie

omawianej ustawy do oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w wolność prowadzonej przez nich działalności gospodarczej⁵².

W doktrynie pojawiły się głosy, że forma poinformowania przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych o ujęciu w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej – powinno być zastąpiona decyzją administracyjną⁵³. Kwestia ta doczekała się rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3.7.2012 r., sygn. akt K 22/09, w którym Trybunał wskazał kwalifikację prawną czynności polegającej na poinformowaniu właścicieli i posiadaczy o ujęciu obiektów, instalacji i urządzeń stanowiących ich mienie w wykazie infrastruktury krytycznej i zwrócił uwagę na powiązanie obowiązku poinformowania o ujęciu w wykazie z obowiązkami właścicieli i posiadaczy wynikającymi *ex lege* tj. ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Trybunał stwierdził, że podnoszony w tym kontekście zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji związany z brakiem ustanowienia środków zaskarżenia, które umożliwiałyby właścicielom i posiadaczom zakwestionowanie włączenia ich mienia do infrastruktury krytycznej nie zasługuje na uwzględnienie i powołał się na art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁴, który przewiduje możliwość wniesienia skargi na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

W świetle powyższego wyroku należy uznać, że pomimo tego, że przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie przewidują środków zaskarżenia informacji wydanej przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o ujęciu określonych obiektów, instalacji lub urządzeń w wykazie infrastruktury krytycznej, to nie oznacza to zamknięcia sądowej drogi ochrony praw majątkowych dla właścicieli i posiadaczy samoistnych infrastruktury krytycznej. Informacja dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, choć nie jest decyzją administracyjną, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków, które z mocy prawa powstają po stronie zainteresowanych podmiotów z momentem

⁵² Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.4.2009 r., sygn. akt K 50/07. Więcej na temat konstytucyjnych granic wolności gospodarczej zob. m.in. K. Strzyczkowski, *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 299; A. Walaszek-Pyziół, *Wybrane problemy dotyczące swobody działalności gospodarczej i jej zakresu przedmiotowego* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009 r., s. 509; teżże, *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, PUG 1992, nr 5-6, s.103 i n.

⁵³ F. Grzegorzczak, *Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu Państwa i ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych, grupach kapitałowych sektora energii elektrycznej, ropy naftowej i paliw gazowych*, „Palestra” 2011, nr 3-4, s. 57.

⁵⁴ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.

ujęcia ich składnika mienia w wykazie. W konsekwencji, w myśl przepisów p.p.s.a. właścicielom i posiadaczom samoistnym infrastruktury krytycznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do usunięcia naruszenia prawa.

4. Ratio legis i zakres przedmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

Ustawa z dnia 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych wprowadza do polskiego systemu prawnego instytucję „złotej akcji” Skarbu Państwa⁵⁵. „Złota akcja” nie jest pojęciem normatywnym, jest jednak tworem doktryny i judykatury. Uzasadnieniem dla wprowadzenia „złotej akcji” ustawą SzczegUprMsp jest konieczność ochrony ważnego interesu publicznego jaki jest bezpieczeństwo energetyczne⁵⁶.

⁵⁵ Zob. Ł. Adamczyk, T. Brański, *Statutowe przywileje Skarbu Państwa w spółkach a swoboda przepływu kapitału*, „Prawo Spółek” 2008, nr 9, s. 43-48; A. Frankowska, A. Bodnar, *Nie każda „złota akcja” jest złota*, PPH 2003, nr 3, s. 41 i n.; Ł. Gasiński, *Dopuszczalność wprowadzenia „złotej akcji” do konstrukcji spółki*, PPH 1999, nr 3, s. 27-35; M. Mataczyński, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer 2007; tenże, *Złote akcje w orzecznictwie ETS*, PPH 2004, nr 3; K. Osajda, *Złota akcja w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i w prawie polskim*, PPH 2004, nr 8; K. Pawłowicz, *Złota akcja Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 2, s.31; M. Pawełczyk, P. Sokal, „Złota akcja” a „złoty sprzeciw” Skarbu Państwa, „Prawo Spółek” 2011, nr 4, s. 52; M. Romanowski, *Europeizacja „złotej akcji”: i jej wpływ na prawo polskie [w:] W kierunku europeizacji prawa prywatnego: księga pamiątkowa dedykowana prof. Jerzemu Rajskiemu*, Warszawa 2007, s. 369-392; S. Sołtysiński, *Prawo spółek [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J.Barcz, Warszawa 2006, s. 245; S. Sołtysiński, *Złota akcja Skarbu Państwa w świetle prawa unijnego i polskiego [w:] Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka.*, Kraków 2005; A. Szumański, „Złota” akcja w prawie polskim, PPH 1998, nr 12, s. 1-7; M. Szydło, *Złote akcje posiadane przez państwo w prywatyzowanych przedsiębiorstwach a swoboda przepływu kapitału w Unii Europejskiej*, „Prawo Spółek” 2006, nr 3, s. 22; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 314.

⁵⁶ Zob. szerzej na ten temat: A. Gradziuk, W. Lach, E. Posel-Częściak, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103, s. 705; A. Walaszek-Pyziół, *Prawna regulacja zapasów ropy naftowej i produktów naftowych. Zagadnienia wybrane*, PUG 2008, nr 5, s. 15; R. Skinner, R. Arnott, *The Oil Supply and Demand Context for Security and Oil Supply to the EU from the GCC Countries*, Oxford 2005, s.25; K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach międzynarodowych – aspekty strategiczne [w:] Stosunki międzynarodowe XXI wieku*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, S. Parzymies, J. Simonides, R. Zięba, Warszawa 2006, s. 413; A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. XXVIII-131.

Nadzór państwa nad sektorem energetycznym w dużym stopniu uzasadnia dobro, które ma być chronione tj. energia elektryczna. Należy zgodzić się z poglądem P.K. Lyonsa, który stwierdził, że nie sposób jest przeceniać znaczenie energii we współczesnym świecie i podkreślił, iż każdy aspekt naszego życia – transport, produkcja przemysłowa, oświetlenie biurowe, komputery, sprzęty kuchenne czy ogrzewanie – wszystko w 100% oparte jest na dostarczonej energii. Jedynie znaczenie żywności może być porównywalne do znaczenia energii⁵⁷. Trafnie zauważa się, iż energia elektryczna współcześnie ma kluczowe znaczenie dla utrzymania godności ludzkiej, albowiem decyduje o zapewnieniu minimalnych standardów życia⁵⁸.

Państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego obywatelom. Energetyka obok wojska stanowi bowiem o bezpieczeństwie narodowym, zaś jej współpraca z innymi działami gospodarki przesądza o wzroście wydajności, wielkości produkcji, liczbie miejsc pracy, a tym samym o efektywności gospodarowania, tak w skali sektora, jak i całej gospodarki⁵⁹.

Podkreślić należy, że Unii Europejskiej nie udało się stworzyć paradygmatu bezpieczeństwa energetycznego, gdyż jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej jest *in statu nascendi* – nie są to wyłącznie rynki narodowe państw członkowskich, ale nie ma jeszcze mowy o jednolitym rynku energii elektrycznej. Stąd niemożliwe jest na tym etapie zrealizowanie postulatów Unii Europejskiej o pełnej liberalizacji rynku energetycznego. Z powyższego powodu, zarówno Komisja Europejska jak też Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszczają stosowanie instrumentu prawnego „złotej akcji” w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W świetle powyższych argumentów, dopuszczalne jest więc funkcjonowanie w polskim systemie prawnym instytucji „złotej akcji” Skarbu Państwa, która jest jednym z instrumentów prawnych realizacji zadań państwa w sektorze energetycznym. Celem ustawy SzczegUprMsp jest bowiem zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, a na jego poziom ma wpływ prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, będącej w posiadaniu podmiotów prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych.

⁵⁷ P.K. Lyons, *Energy policies of the European Union*, London 1994, s. 1 – cyt. za: M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 17.

⁵⁸ O. Deleuze, *Introduction*, Referat stanowi wprowadzenie do konferencji: *Right of Access to energy, environmental production and opening of electricity and gas markets*, cyt. za E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? [w:] Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 207.

⁵⁹ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa-Toruń 2001, s. 39.

4.1. Przyczyny ograniczenia zastosowania ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

Przedmiotowa ustawa zawiera narzędzia prawne za pomocą których państwo może skutecznie oddziaływać na spółki kapitałowe prowadzące działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych i wymusić na tych spółkach realizację zadania publicznego jakim jest ochrona infrastruktury krytycznej.

Ustawa SzczegUprMsp odnosi się do ochrony wycinka infrastruktury krytycznej i obejmuje urządzenia oraz instalacje funkcjonujące tylko i wyłącznie w ramach energetyki, podczas gdy, jak wykazano wyżej, w skład infrastruktury krytycznej na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym wchodzi obok systemów zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa także inne rodzaje infrastruktury, w tym m.in. infrastruktura telekomunikacyjna, infrastruktura transportowa, ratownicza, ochrony zdrowia, zapewniająca ciągłość działania administracji publicznej itd.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie dlaczego ustawodawca postanowił ograniczyć zastosowanie ustawy SzczegUprMsp do ochrony infrastruktury krytycznej w sektorze energetycznym, należy przypomnieć okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy. Ustawa w obecnym brzmieniu została uchwalona po uchyleniu poprzednio obowiązującej ustawy z 3.6.2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego⁶⁰. Poprzednia ustawa przewidywała ochronę infrastruktury krytycznej znacznie wykraczającą poza sektor energetyczny i obejmowała m.in. sektor telekomunikacyjny i transportowy. Wśród zasadniczych powodów jej uchylenia wymieniana się postępowanie Komisji Europejskiej wszczęte przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Należy przypomnieć, że w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶¹ Komisja Europejska uznała poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 3.6.2005 r. – za niezgodną z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości) oraz

⁶⁰ Ustawa z 3.6.2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, Dz.U. nr 132, poz. 1108.

⁶¹ Zgodnie z art. 258 TFUE jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W orzecznictwie TSUE zostało przyjęte, że naruszenie zobowiązania może polegać na działaniu lub zaniechaniu, a także może ono wynikać z prawa pierwotnego, wtórnego lub zasady ogólnej prawa wspólnotowego.

z art. 63 TFUE (swoboda przepływu kapitału)⁶² Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶³. Zdaniem Komisji Europejskiej „złota akcja” zawarta w ustawie z 3.6.2005 r. stanowiła czynnik odstrasżający inwestorów z pozostałych państw członkowskich i naruszający przepisy traktatu dotyczące swobodnego przepływu kapitału oraz swobody przedsiębiorczości. Komisja zakwestionowała w tym postępowaniu zbyt szeroką listę sektorów podlegających ustawie z 2005 r. Wśród spółek objętych poprzednio obowiązującą ustawą znalazły się m.in. spółki z sektora telekomunikacyjnego⁶⁴. Zdaniem Komisji władze polskie nie wyjaśniły związku pomiędzy koniecznością zapewnienia dostaw telekomunikacyjnych⁶⁵ w sytuacji kryzysu a ograniczeniami dotyczącymi zarządzania w spółkach objętych ustawą z 2005 r. W odniesieniu zaś do spółek z sektora kolejowego, Komisja Europejska nie uznała argumentu władz polskich, które twierdziły, że istotna część energii elektrycznej i ciepłowniczej w Polsce jest produkowana przy zastosowaniu węgla kamiennego i węgla brunatnego transportowanych koleją. Zdaniem Komisji istnieją alternatywne środki gwarantujące dostawę produktów w sektorze energetycznym, inne niż infrastruktura kolejowa. Ponadto Komisja nie dostrzegła związku pomiędzy ograniczeniem decyzji dotyczących zarządzania spółkami mającymi wpływ na własność infrastruktury kolejowej a uniknięciem zagrożeń dotyczących używania tej infrastruktury⁶⁶.

⁶² Zob. na ten temat m.in.: E. Piontek [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 133; M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 141; R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu usług (kapitału) usprawiedliwione względami interesu publicznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, PWPMEiP 2005, nr III; A. Wróbel, *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody traktatowe* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. II-31; A. Zawidzka, *Swoboda przepływu kapitału i płatności* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. II-147 i n.

⁶³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w wersji skonsolidowanej Traktatem z Lizbony z 13.12.2007 r., Dz.Urz. 2010 Nr C 83/47.

⁶⁴ Spółka Telekomunikacja Polska S.A oraz Polkomtel S.A zostały usunięte z listy spółek Rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.9.2008 r., Dz.U. Nr 192, poz.1184.

⁶⁵ Telekomunikacja Polska S.A znalazła się na liście z uzasadnieniem, że jest posiadaczem infrastruktury telekomunikacyjnej umożliwiającej przesyłanie sygnałów publicznej radiofonii i telewizji między nadawcą a siecią nadajników na obszarze obejmującym co najmniej 70% terytorium Polski, tymczasem posiadaczem tej infrastruktury jest TP-Emitel S.A – spółka zależna TPSA, która również została wpisana na listę. O stwierdzenie niezgodności wpisania na listę tych spółek wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Rada Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji jako ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 25.1.2008 r., sygn. Tw 37/04 oraz Tw 43/07, odmówił nadania obu wnioskom biegu. Więcej na ten temat: Ł. Adamczyk, T. Barański, *Polskie unormowania dotyczące złotej akcji Skarbu Państwa a prawo wspólnotowe*, „Studia Prawnicze” 2008, z. 2, s. 63-64.

⁶⁶ Por. Komunikat w tej sprawie na stronie Komisji Europejskiej: *Free movement of capital: Commission asks Poland to amend its law on special powers*, IP/07/907.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy stwierdzić, że Komisja Europejska jednoznacznie wykluczyła możliwość usprawiedliwienia funkcjonowania „złotej akcji” w sektorze telekomunikacyjnym i transportowym. Tym samym Komisja Europejska uznała za uzasadnione stosowanie „złotej akcji” Skarbu Państwa jedynie w szeroko rozumianym sektorze energetycznym.

Ustawodawcy krajowi wprowadzając do systemu prawnego instytucję „złotej akcji” są zobowiązani przestrzegać przepisów traktowych oraz bogatego i zrazem rygorystycznego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁶⁷. Nie mniej jednak zastrzeżenia budzi sprowadzenie przez polskiego ustawodawcę interesu strategicznego państwa do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej tylko do sektora energetycznego. Należy zgodzić się z poglądami wyrażanymi przez przedstawicieli doktryny, że takie ograniczenie jest niezrozumiałe w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które bynajmniej nie ograniczyło zakresu interesów strategicznych tak dalece, jak uczynił to ustawodawca polski. Przyjmowanie regulacji bardziej rygorystycznej, aniżeli wymagana prawem UE, nie znajduje uzasadnienia, biorąc pod uwagę przedmiot regulacji⁶⁸. Takie postępowanie polskiego prawodawcy jest jeszcze bardziej niezrozumiałe w kontekście postanowień Dyrektywy Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, która wymienia wśród sektorów istotnych z punktu widzenia europejskiej infrastruktury krytycznej zarówno podsektor energetyczny jak też podsektor transportowy.

Ponadto w czasie kiedy prowadzone było przez Komisję Europejską postępowanie przeciwko Polsce o naruszenie zasad traktatowych, w Polsce nastąpiła intensyfikacja procesów prywatyzacyjnych w sektorze energetycznym zapoczątkowana przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 22.4.2008 r. Planem Prywatyzacji na lata 2008-2011, który przewidywał prywatyzację 740 spółek należących do Skarbu Państwa działających w kilkudziesięciu sektorach gospodarki, w tym w sektorach strategicznych⁶⁹. Od 2009 r. nastąpiła prywatyzacja – czyli najkrócej ujmując, proces przekazywania majątku państwowego podmiotom prywatnym – spółek należnych do sektora energetycznego, a mianowicie Polska Grupa Energetyczna S.A., spółka Tauron oraz ENEA S.A zadebiutowały na warszawskiej giełdzie.

Jako że w 2010 r. faktem stała się już prywatyzacja podstawowych spółek z sektora energetycznego i państwa utraciło nad tymi spółkami kontrolę kapitałową, to niezbędnym było znalezienie instrumentu, który pozwoliłby państwu nadal kontrolować decyzje podejmowane przez strategiczne spółki w tym sektorze. Tym

⁶⁷ Sprawa C-72/83 *Campus Oil and Others* Zb.Orz.1984 I- 2727; sprawa C-503/99 *Komisja Europejska v. Belgia* Zb.Orz.2002 I-4809; sprawa C-347/98 *Komisja Europejska v. Grecja*, Zb.Orz. 1990 I-4747; sprawa C-463/00, *Komisja Europejska v. Hiszpania* Zb.Orz. 2003 I-4581; sprawa C-483/99 *Komisja Europejska v. Francja* Zb.Orz. 2002 I-4781.

⁶⁸ F. Grzegorzczak, *Ustawa...*, s. 42.

⁶⁹ www.msp.gov.pl.

instrumentem okazała się uchwalona w 2010 r. ustawa o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, która w założeniu miała czynić zadość konieczności sprawowania przez państwo kontroli nad spółkami posiadającymi infrastrukturę krytyczną w sektorze energetycznym.

4.2. Sprzeciw jako narzędzie prawne ochrony infrastruktury krytycznej w ustawie o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

Ustawa o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych przewiduje narzędzia prawne mające na celu niedopuszczenie do zakłócenia w funkcjonowaniu obiektów, urządzeń i instalacji zaliczanych do infrastruktury krytycznej.

Infrastruktura krytyczna przewidziana w tej ustawie obejmuje infrastrukturę służącą do: wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej, wydobywania, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej oraz magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych, jak również terminale portowe do przeładunku tych produktów oraz ropy naftowej, produkcji, wydobywania, rafinacji, przetwarzania, magazynowania, przesyłania paliw gazowych gazociągami oraz terminale skroplonego gazu ziemnego (LNG).

Narzędziem prawnym mającym na celu ochronę przed zagrożeniami dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej jest instytucja sprzeciwu. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może zgłosić sprzeciw w formie decyzji administracyjnej wobec strategicznych czynności prawnych spółek prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Sprzeciwem mogą być objęte uchwały zarządu, których przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, które zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Dodatkowo sprzeciwem mogą być objęte uchwały Walnego Zgromadzenia lub Zgromadzenia Wspólników w sprawach enumeratywnie wymienionych w ustawie tj.: 1) rozwiązania spółki, 2) zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mienia spółki, 3) zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, 4) zbycia albo wydzierżawienia przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nim ograniczonego prawa rzeczowego, 5) przyjęcia planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu

strategicznego, 6) przeniesienia siedziby spółki za granicę - jeżeli wykonanie takiej uchwały stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej⁷⁰.

Ostateczna decyzja Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa o zgłoszeniu sprzeciwu, w stosunku do której nie złożono wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, której nie zaskarżono do sądu lub której sąd nie uchylił, skutkuje nieważnością czynności prawnej od chwili podjęcia uchwały lub dokonania czynności prawnej (*ex tunc*)⁷¹.

Z punktu widzenia Spółki sprzeciw jest środkiem represyjnym (stosowany *ex post*), natomiast z punktu widzenia dokonania naruszenia dóbr prawnie chronionych (w tym przypadku bezpieczeństwa publicznego) ma on charakter prewencyjny (stosowany *ex ante*), gdyż jego celem jest niedopuszczenie do powstawania określonych sytuacji⁷². Istnieje zgodność w doktrynie co do publicznoprawnego charakteru sprzeciwu⁷³.

Dokonując oceny czy narzędzie prawne jakim jest sprzeciw w kształcie przewidzianym w ustawie jest wystarczającym instrumentem do ochrony infrastruktury krytycznej, należy wskazać na kilka kwestii. Po pierwsze, należy zauważyć, na co zwraca się uwagę w doktrynie, że infrastruktura krytyczna z którą mamy tu do czynienia, nie może być rozumiana jedynie jako elementy infrastruktury krytycznej, które służą zidentyfikowaniu podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Wynika to z faktu, że różnego rodzaju infrastruktura jest ze sobą powiązana, wobec powyższego niewłaściwe funkcjonowanie jednego z jej elementów (należącego przykładowo do sektora energii elektrycznej) może wpływać na inne elementy (np. należące do sektora transportu). Zatem gdy ustawodawca wskazuje kwestię zagrożenia dla infrastruktury krytycznej należy brać pod uwagę funkcjonowanie elementów tej infrastruktury w rozumieniu komentowanej ustawy pod kątem jej związków z innymi elementami infrastruktury⁷⁴.

Podkreślenia dodatkowo wymaga, że przepis art. 2 ustawy SzczegUprMsp zawiera zarówno upoważnienie dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do uznania administracyjnego „*Minister może wyrazić sprzeciw*”, jak też niedookreślone pojęcie „*rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej*” stanowiące kryterium stosowania ustawy.

Pojęcie „*rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej*” nie zostało w ustawie SzczegUprMsp dokładnie sprecyzowane, w rezultacie to pojęcie stanowi klauzulę generalną. Klauzule

⁷⁰ Zob. art. 2 ustawy SzczegUprMsp.

⁷¹ Zob. art. 2 ust. 7 ustawy SzczegUprMsp.

⁷² F. Grzegorzczak, *Ustawa...*, s. 54.

⁷³ Pogląd odmienny o typowo korporacyjnym charakterze złotego weta wyraził na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 2005 r.; W.J. Katner, *Pozakodeksowe uprzywilejowanie akcji – konstrukcja „złotej akcji: Skarbu Państwa według ustawy z 2005 r.*, PPH 2005, nr 12, s. 42-49.

⁷⁴ F. Grzegorzczak, *Ustawa...*, s. 60-61.

generalne umożliwiają korektę rozstrzygnięcia konkretnego przypadku w sytuacji, gdy wymagają tego względy natury aksjologicznej⁷⁵.

Natomiast uznanie administracyjne jest najczęściej rozumiane jako szczególna forma ustawowego upoważnienia organów administracji państwowej do określonego zachowania się – działania lub zaniechania – polegająca na przyznaniu organom administracji możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równoważących prawnie rozwiązań⁷⁶. W literaturze podnosi się, iż uznanie, pojmowane jako możliwość wyboru skutku prawnego, niesie za sobą dużo niepewności. Którą z możliwych alternatyw wybiera organ, jakimi kryteriami będzie się kierował, czy znajdzie rozwiązanie uwzględniające zarówno interes prywatny, jak i publiczny.⁷⁷

Konieczne jest rozgraniczenie istnienia upoważnienia do uznania administracyjnego od występowania klauzul generalnych. Wbrew dawniejszym⁷⁸ poglądom doktrynalnym uznanie administracyjne nie jest wprowadzane w przypadku występowania w przepisie ogólnym stwierdzeń (klauzul generalnych), bo trzeba ich znaczenie ustalić w toku wykładni w odniesieniu do konkretnej indywidualnej sprawy⁷⁹. O ile przepisy wprowadzające uznanie dopuszczają wielość rozstrzygnięć, o tyle przy pojęciach niedookreślonych występuje uwarunkowany właściwościami języka sposób dotarcia do jednego rozstrzygnięcia⁸⁰. Kierując się powyższym Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa w pierwszej kolejności powinien dokonać oceny stanu faktycznego poprzez wartościowanie pojęć niedookreślonych, a następnie ustalić następstwa prawne ustalonego stanu faktycznego.

Wskazówką dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wyrażającego sprzeciw do oceny czy decyzje korporacyjne podjęte przez spółki zobowiązane do stosowanie ustawy stanowią rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej powinny być przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy z dnia 10.4.1997 r. – Prawo

⁷⁵ Z. Łyda, *Relatywizacja metaetyczna klauzul generalnych*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4, s. 145.

⁷⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 304; zob. też: J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 40; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 36; T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Wrocław 1959, s. 56, J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego. Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i nauce administracji*, Wrocław 1997, s. 47; *Polskie prawo administracyjne*, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1995, s. 200; A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1996-1997, s. 268 i n.

⁷⁷ A. Habuda, *Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 105.

⁷⁸ Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 55 i n.

⁷⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 378.

⁸⁰ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno – prawne*, Lublin 1991, s. 249.

energetyczne⁸¹, a także ustawy z dnia 16.2.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁸², które definiują kluczowe do tej oceny pojęcia takie jak: infrastruktura krytyczna, sytuacja kryzysowa, bezpieczeństwo energetyczne⁸³.

Warto też zwrócić uwagę na samą procedurę wnoszenia sprzeciwu, a mianowicie mankament ustawy związany ze zbyt krótkim, jak się wydaje, terminem przewidzianym dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do wniesienia sprzeciwu. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa ma bowiem zaledwie 14-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu, którego bieg rozpoczyna się od dnia otrzymania od pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, informacji o podjęciu przez organy spółki uchwały lub dokonaniu przez zarząd spółki czynności prawnej. Nie może to jednak nastąpić później niż w terminie trzydziestu dni od dnia dokonania czynności prawnej⁸⁴. Z użytego w powyższym przepisie wyrażenia „nie później” wynika, że określony w tym przepisie 30-dniowy termin należy traktować jako termin maksymalny. Po upływie tego terminu Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa nie będzie mógł wykonać swoich uprawnień. Jest to termin prawa materialnego, ponieważ dotyczy kompetencji nadzorczego organu. Termin ten nie podlega przywróceniu, przerwaniu ani zawieszeniu⁸⁵. Termin 14-dniowy przewidziany dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na rozpatrzenie sprzeciwu jest znacznie krótszy niż ten wynikający z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przewidujący załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki⁸⁶. Wydaje się, że 14-dniowy termin przewidziany dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na rozpatrzenie sprzeciwu może okazać się niewystarczający do zgłębienia materii, zważywszy że sprawy podlegające sprzeciwowi nie są z natury rzeczy proste. W tym kontekście należy także pamiętać, że ustawa SzczegUprMsp jest adresowana do dużych podmiotów, dysponującym niemal nieograniczonym budżetem doradczym (eksperckim), podczas gdy Minister Skarbu Państwa dysponuje ograniczonym zapleczem tak finansowym jak

⁸¹ Ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. nr 54, poz. 348 ze zm.

⁸² Ustawa z 16.2.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. nr 52, poz. 343.

⁸³ Zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy – Prawo energetyczne, bezpieczeństwo energetyczne jest to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. W pojęciu bezpieczeństwa energetycznego w sektorze energii elektrycznej mieści się: bezpieczeństwo dostaw energii (art. 3 pkt 16a ustawy) oraz bezpieczeństwo pracy sieci elektroenergetycznej (art. 16 b ustawy). Prawo energetyczne zawiera także definicję pojęcia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii (art. 3 pkt 16 d).

⁸⁴ Art. 2 ust. 3 ustawy SzczegUprMsp.

⁸⁵ Por. Uchwała NSA (7) z 30.10.2007, sygn. akt II GPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 1.

⁸⁶ Zob. art. 35 k.p.a.

i organizacyjnym. Wydaje się zatem wątpliwe, aby aparat Ministerstwa Skarbu Państwa był w stanie zapoznać się z tak obszernymi materiałami w ciągu 14 dni i dokonać rzetelnej oceny czy doszło do rzeczywistego zagrożenia dla funkcjonowania, ciągłości działania i integralności infrastruktury krytycznej.

Warto też zastanowić się jaki charakter ma odpowiedzialność Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W tym celu, należy ponownie szczegółowo prześledzić procedurę wnoszenia sprzeciwu. Cała procedura wniesienia sprzeciwu rozpoczyna się od zaistnienia przesłanki, będącej warunkiem *sine qua non* zastosowania ustawy, a mianowicie podjęcia uchwały lub dokonania przez organy spółki innych czynności prawnych, stwarzających rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania i integralności infrastruktury krytycznej. Z chwilą zaistnienia tego zdarzenia, zarząd spółki zobowiązany jest do przekazywania pełnomocnikowi do spraw ochrony infrastruktury krytycznej⁸⁷ dokumentów lub informacji o podjęciu uchwały lub o dokonaniu przez organy spółki czynności prawnych. Ten obowiązek przekazania dokumentów lub informacji obciąża zarząd bez względu na to, czy powyższe czynności zostało dokonane przez zarząd czy też przez organy stanowiące spółkę zobowiązanych do stosowania ustawy.

Przekazanie informacji powinno nastąpić nie później niż w terminie 3 dni od dnia ich podjęcia lub dokonania⁸⁸. Pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, w terminie 4 dni od dnia otrzymania dokumentów lub informacji o podjęciu uchwały lub o dokonaniu przez organy spółki czynności prawnych, ma obowiązek przekazać Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa oraz dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa pisemną informację w tej sprawie oraz stanowisko odnośnie do wniesienia sprzeciwu, wraz ze stosownym uzasadnieniem⁸⁹.

Z analizy powyższej procedury dotyczącej wniesienia sprzeciwu wynika, że Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa dowiadyuje się o zagrożeniach infrastruktury krytycznej w formie wycinkowej, i co najważniejsze z pewnym opóźnieniem. Tak skonstruowane przepisy ustawy sprawiają, że to faktycznie na pełnomocniku do spraw ochrony infrastruktury krytycznej spoczywa odpowiedzialność za ochronę infrastruktury krytycznej, gdyż podstawę dla Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do podjęcia decyzji o wniesieniu sprzeciwu stanowi informacja uzyskana od pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej.

Należy zatem stwierdzić, że odpowiedzialność Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa za ochronę infrastruktury krytycznej na gruncie ustawy SzczegUprMsp ma charakter pośredni. Zarówno na gruncie ustawy SzczegUprMsp

⁸⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r. w sprawie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. Nr 135, poz. 906.

⁸⁸ Art. 6 ust. 1 ustawy SzczegUprMsp.

⁸⁹ Art. 6 ust. 6 ustawy SzczegUprMsp.

jak też ustawy o zarządzaniu kryzysowym, do której odwołuje się ta pierwsza ustawa, obowiązek bezpośredni ochrony infrastruktury krytycznej spoczywa na spółkach jako właścicielach lub posiadaczach samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń wchodzących w skład tej infrastruktury. Odpowiedzialność Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa aktualizuje się dopiero, gdy Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, pomimo w sposób formalny przekazanych mu przez pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej informacji, nie podjął przewidzianych w ustawie SzczegUprMsp działań tj. nie zgłosił sprzeciwu wobec czynności spółki w przewidzianym terminie, a czynność podjęta przez organ spółki wywołuje rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej, co z kolei stanowi zagrożenie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji, konieczność wystąpienia powyższych zdarzeń przesądza o pośrednim, a nie bezpośrednim charakterze odpowiedzialności Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa za ochronę infrastruktury krytycznej.

4.2.1. Status prawny pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej

Status prawny pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej został określony w dwóch aktach prawnych: w ustawie SzczegUprMsp oraz w akcie wykonawczym do ww. ustawy tj. w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14.7.2010 r. w sprawie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej⁹⁰, które określa szczegółowy zakres współpracy zarządu spółki, Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 5 ustawy SzczegUprMsp pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej jest powoływany i odwoływany przez zarząd spółki zobowiązanej do stosowania ustawy w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa oraz Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁹¹. Szczegółowa procedura powołania i odwołania pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej znajduje się w ww. rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z postanowieniami powyższego rozporządzenia, zarząd spółki w terminie 5 dni od dnia otrzymania od Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa powiadomienia o ujęciu mienia spółki w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, wyznacza kandydata na pełnomocnika. W terminie 5 dni po wyznaczeniu kandydata, zarząd spółki sporządza dwa egzemplarze wniosku o wyrażenie zgody na powołanie kandydata i wysyła je do Ministra

⁹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r. w sprawie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. Nr 135, poz. 906.

⁹¹ Art. 5 ust. 1 ustawy SzczegUprMsp.

oraz do dyrektora Centrum Bezpieczeństwa, zaś Minister niezwłocznie przekazuje kopie wniosku do wiadomości Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁹².

Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa i Dyrektor Centrum Bezpieczeństwa wyrażają zgodę bądź nie wyrażają zgody na powołanie kandydata na stanowisko pełnomocnika. W tym ostatnim przypadku przekazuje się zarządowi spółki informacje o przyczynach niewyrażenia zgody, zobowiązując jednocześnie zarząd spółki do wyznaczenia innego kandydata⁹³. Zaś w przypadku wyrażenia zgody przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa, zarząd spółki powołuje pełnomocnika i przekazuje tym organom kopie uchwały oraz zakres obowiązków pełnomocnika⁹⁴. Identyczna procedura obowiązuje w przypadku odwołania pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, to znaczy pełnomocnika odwołuje zarząd po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa. W przypadku złożenia wniosku o odwołanie pełnomocnika, zarząd jest zobowiązany złożyć jednocześnie wniosek o wyrażenie zgody na powołanie innego kandydata na to stanowisko. Ani ustawa ani rozporządzenie nie przewiduje żadnych sankcji za niepowołanie pełnomocnika do spraw infrastruktury krytycznej ani za przekroczenie przez zarząd wskazanego w ustawie terminu – liczonego od dnia otrzymania przez spółkę powiadomienia o ujęciu w wykazie składników jej mienia – na powołanie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej.

Zgodnie z ustawą SzczegUprMs pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej jest pracownikiem spółki monitorującym działalność spółki w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Podstawą stosunku pracy jest powołanie⁹⁵, gdyż wskazuje na to *expressis verbis* brzmienie ustawy „zarząd powołuje pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej”. Zgodnie z art. 68 (2) Kodeksu Pracy stosunek pracy nawiązuje się w terminie określonym w powołaniu, a jeżeli termin nie został określony – w dniu doręczenia powołania i jego przyjęcia przez powołanego.

Kompetencje pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej można podzielić według kryterium wykonywanych czynności na: (1) obowiązki *stricte* związane z sprzeciwem, (2) obowiązki sprawozdawcze, (3) obowiązku w zakresie monitoringu i doradztwa⁹⁶.

W myśl ustawy SzczegUprMs pełnomocnikowi do spraw ochrony infrastruktury krytycznej przysługuje prawo do uczestniczenia w posiedzeniach zarządu spółki dotyczących spraw, w których może zostać wyrażony przez Ministra Skarbu

⁹² § 3 ust. 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r.

⁹³ § 4 ust. 5 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r.

⁹⁴ § 5 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r.

⁹⁵ Zgodnie z art. 2 Kodeksu Pracy pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

⁹⁶ F. Grzegorzcyk, *Ustawa...*, s.114.

Państwa sprzeciw, czyli we wszystkich posiedzeniach zarządu spółki i innych organów spółki, których przedmiotem są sprawy związane z funkcjonowaniem, ciągłością działania oraz integralnością infrastruktury krytycznej. Zarząd spółki jest zobowiązany do pisemnego zawiadomienia pełnomocnika o terminie, miejscu oraz porządku obrad posiedzenia nie później niż dwa dni przed planowanym posiedzeniem organu spółki⁹⁷. Ponadto zarząd spółki jest zobowiązany do udostępniania pełnomocnikowi pisemnej informacji o zamiarze dokonania przez spółkę czynności stanowiących rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej, wraz z kopiami dokumentów dotyczących tej czynności lub zdarzenia, nie później niż na dwa dni przed planowanym dokonaniem czynności⁹⁸. W zakresie wynikającym z wykonywania powierzonych pełnomocnikowi zadań, pełnomocnik ma prawo żądania od organów spółki wszelkich dokumentów, informacji oraz wyjaśnień⁹⁹.

Nadto, pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej w terminie 4 dni od dnia otrzymania dokumentów lub informacji o podjęciu uchwały lub o dokonaniu przez organy spółki czynności prawnych, ma obowiązek przekazać Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa oraz dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa pisemną informację w tej sprawie oraz stanowisko odnośnie do wniesienia sprzeciwu, wraz z jego uzasadnieniem.

Jeżeli chodzi o zadania o charakterze sprawozdawczym, pełnomocnik jest zobowiązany do przygotowywania informacji o ochronie infrastruktury krytycznej dla zarządu, rady nadzorczej spółki, dla Ministra Skarbu Państwa oraz Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁰⁰. Na żądanie zarządu spółki lub rady nadzorczej lub co kwartał pełnomocnik jest zobowiązany do sporządzenia raportu o stanie ochrony infrastruktury krytycznej. Raport jest przekazywany Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa oraz dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Jeżeli raport jest niepełny, zawiera nieścisłości lub nie przedstawia dokładnie stanu faktycznego w zakresie spraw w nim zawartych, pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej jest zobowiązany, na wezwanie ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa lub dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, do uzupełnienia raportu we wskazanym zakresie i terminie¹⁰¹. Ponadto pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej ma obowiązek sporządzenia sprawozdania kwartalnego z wykonanych obowiązków i złożenia ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa oraz dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁰². Zarówno sporządzenie raportów, spra-

⁹⁷ § 10 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r. oraz art. 5 ust. 5 ustawy SzczegUprMsp.

⁹⁸ § 10 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r.

⁹⁹ § 11 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.7.2010 r.

¹⁰⁰ Art. 5 ust 2 pkt 2 ustawy SzczegUprMsp.

¹⁰¹ Art. 6 ust. 4 ustawy SzczegUprMsp.

¹⁰² Art. 6 ust. 5 ustawy SzczegUprMsp.

wozdań jak i przekazywanie informacji następuje zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

Odnosząc się do obowiązków pełnomocnika w zakresie monitoringu i doradztwa, należy wskazać, że do zadań pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej należy monitorowanie działalności spółki w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, przekazywanie informacji o infrastrukturze krytycznej dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na jego wniosek, przekazywanie i odbieranie informacji o zagrożeniu infrastruktury krytycznej we współpracy z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁰³.

Podkreślenia wymaga fakt, że ani ustawa SzczegUprMsp ani Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14.7.2010 r. w sprawie pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej nie przewiduje sankcji za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej obowiązków. W konsekwencji, należy przyjąć, że niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków informacyjnych przez pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej skutkuje brakiem prawnej możliwości zgłoszenia sprzeciwu przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, *ergo* brakiem ochrony infrastruktury krytycznej i zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego państwa.

4.3. Podmioty zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej na podstawie ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. Skarbu Państwa

Obok pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej, którego status prawny został zaprezentowany powyżej, podmiotem, któremu przypada wiodąca rola w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy SzczegUprMsp, jest Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Zagadnieniem prawnym, nad którym warto się zastanowić w tym kontekście jest konieczność rozróżnienia władztwa publicznego (*imperium*) i właścicielskiego (*dominium*). Brak rozróżnienia między sferą *imperium* i *dominium* mógłby być zrozumiałe w poprzednio obowiązującym ustroju komunistycznym, kiedy twierdzono, że państwo, wykonując przysługującą mu własność, występuje jednocześnie, jako podmiot władzy państwowej i jako podmiot prawa własności¹⁰⁴. W epoce społecznej gospodarki rynkowej brak oddzielenia władzy publicznej i aktywności gospodarczej tj. identyczne traktowanie aktów w sferze *dominium* i *imperium*, nie mogłoby zostać zrozumiane i zaakceptowane. Konieczność rozróżnienia sfery *imperium* i *dominium* dobitnie wyraził Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów

¹⁰³ Art. 5 ustęp 2 pkt 3 ustawy SzczegUprMsp.

¹⁰⁴ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s 123.

z dnia 21.9.1993 r.¹⁰⁵, w której wyjaśnił, że państwo jest szczególnym podmiotem prawa. Będąc polityczną, a więc opartą na władzy formą organizacji narodu, spełnia przede wszystkim funkcje publiczne. Jest to sfera działania określona mianem „*imperium*”, charakteryzująca się przede wszystkim dominującym elementem władczości i odrębnym systemem ochrony praw podległych podmiotów (jednostek) – z ograniczoną rolą sądów powszechnych. Nie mniej jednak realizacja celów państwa wymaga niejednokrotnie korzystania przez państwo z mienia, które uczestniczy w zwykłym obrocie cywilnoprawnym, na równych zasadach z innymi podmiotami i poddania się w sporach jurysdykcji sądów powszechnych. W tych wypadkach funkcje państwa określane mianem *dominium* pełni Skarb Państwa jako swoisty podmiot prawa cywilnego¹⁰⁶. To co zasadniczo odróżnia sferę *imperium* od *dominium* to jest odmienność źródeł prawa nadających organom kompetencje do działania w tych sferach. W ramach *imperium* państwo czerpie upoważnienie do ingerencji w sferę praw (również majątkowych) jednostek z systemu prawa konstytucyjnego, ustaw o charakterze ustrojowym, ustaw zwykłych i norm wydawanych na podstawie ich upoważnienia¹⁰⁷. Kompetencje w sferze *imperium* są wyczerpująco określone w ustawie, natomiast kompetencje tego samego organu w sferze reprezentacji państwa w stosunkach cywilnoprawnych mają, choć nie nieograniczone, to szeroki i ogólny zasięg, precyzowany jedynie zakresem wykonywania przez dany organ zadań¹⁰⁸.

Przenosząc powyższe na grunt ustawy SzczegUprMsp wskazać należy, że obecnie obowiązująca ustawa w odróżnieniu od poprzedniej regulacji z 2005 r. obejmuje spółki z sektora energetycznego, posiadające infrastrukturę krytyczną niezależnie od formy własności. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może zatem skorzystać z przysługujących mu szczególnych uprawnień wobec wszystkich spółek niezależnie od posiadania udziału kapitałowego, w tym także w spółkach całkowicie sprywatyzowanych. Warto dodać, że w świetle poprzednio obowiązującej ustawy z 2005 r. zakresem podmiotowym były objęte spółki, w których Skarb Państwa bezpośrednio lub pośrednio pozostawał akcjonariuszem lub współnikiem, chociażby jego zaangażowanie było symboliczne. Istniał wymóg posiadania przez Skarb Państwa co najmniej jednej akcji.

Uniezależnienie możliwości korzystania przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa ze szczególnych uprawnień od posiadania akcji lub udziałów, prowadzi do wniosku, że Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wyrażając sprzeciw nie wykonuje uprawnień przysługujących mu jako właścicielowi spółki tj. nie podejmuje działań w sferze *dominium*. W rezultacie wniesienie sprzeciwu przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa należy rozpatrywać wyłącznie

¹⁰⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 21.9.1993 r., sygn. III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49.

¹⁰⁶ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s.185 i n.

¹⁰⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z 21.9.1993 r., sygn. III CZP 72/93.

¹⁰⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 17.12.1998 r., sygn. I CKN 935/97, OSP 1990, nr 9, poz.170.

jako działanie w ramach *imperium*, a więc przede wszystkim w płaszczyźnie prawa publicznego, nie zaś w płaszczyźnie prawa prywatnego (prawa spółek). Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony w doktrynie, zgodnie z którym możliwość władczej ingerencji nadzorczej przez organ państwa chroniący dobra wspólne (życie, zdrowie, bezpieczeństwo państwa itp.) nie wymaga bowiem, by organ ten posiadał jakikolwiek tytuł prawny do majątku nadzorowanego pomiotu. Nie musi być on właścicielem, współwłaścicielem, dzierżawcą czy akcjonariuszem nadzorowanej spółki¹⁰⁹.

Trafnie konkluduje K. Strzyczkowski, że w konsekwencji uprawnienia Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w odniesieniu do spółek, w których zaangażowany jest Skarb Państwa, jest wyrazem uprawnień właścicielskich i władczych (*dominium* i *imperium*), a w odniesieniu do spółek bez udziału kapitałowego Skarbu Państwa – przejawem wykonania wyłącznie uprawnień władczych (*imperium*) Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa¹¹⁰.

Chociaż Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa jest podmiotem, któremu przypada wiodąca rola w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, to z treści art. 1 ust.3 ustawy SzczegUprMsp wynika, iż wykonywanie przez tego ministra uprawnień, o których mowa w ustawie, nie narusza kompetencji Ministra właściwego do spraw gospodarki. Z kolei art. 8 ustawy SzczegUprMsp stanowi, że w stosunku do spółek, w których prawa z akcji albo udziałów należących do Skarbu Państwa wykonuje inny minister aniżeli Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, przyznane mu szczególne uprawnienia wykonuje inny minister.

Oceniając powyższe przepisy, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 149 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Zakres kompetencji poszczególnych ministrów określa ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej¹¹¹. Do zadań ministra spraw wewnętrznych w myśl art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej zalicza się m.in. zarządzanie kryzysowe. Z art. 9 tej samej ustawy wynika, że z kolei do kompetencji ministra gospodarki należą sprawy m.in. z zakresu funkcjonowania krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju. Dodatkowo zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ww. ustawy minister gospodarki sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki oraz Agencją Rezerw Materiałowych.

¹⁰⁹ K. Pawłowicz, *Złota akcja Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2, s. 39.

¹¹⁰ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 325.

¹¹¹ Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej, t.j.: Dz.U. z 2007 r. nr 65, poz. 437 ze zm.

Natomiast do zadań Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa¹¹² w myśl art. 25 ww. ustawy należy przede wszystkim gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Uprawnienie to jest realizowane, między innymi, poprzez dokonywanie komercjalizacji i prywatyzacji, zarówno bezpośredniej jak i pośredniej. Minister Skarbu Państwa podejmuje również decyzje odnośnie komunalizacji mienia Skarbu Państwa, gdyż po spełnieniu określonych warunków, może zbyć nieodpłatnie akcje lub udziały spółki na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. Minister sprawuje także nadzór nad działalnością Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, państwowej jednostki organizacyjnej powołanej w celu zapewniania ochrony praw i interesów Skarbu Państwa.

Zgodzić się należy z poglądem F. Grzegorzcyka, że analiza wspomnianej ustawy o działach administracji rządowej pozwala na sformułowanie wniosku, że bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej należy do kompetencji Ministra właściwego do spraw gospodarki i Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, gdyż problematyka bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego nie stanowi merytorycznej domeny resortu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa i ich prywatyzacją. Zdaniem tego autora, wątpliwie jest aby Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa był w stanie dokonać merytorycznej analizy treści czynności prawnej przez podmiot podlegający ustawie w kontekście zagrożenia dla funkcjonowania, ciągłości działania czy też integralności infrastruktury krytycznej¹¹³.

Niezależnie od obowiązków w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej przypadających ww. organom administracji tj. odpowiednio Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa bądź też Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki czy też Ministrowi właściwemu do spraw administracji, podmiotami na które także zostały nałożone obowiązki w tym zakresie są spółki i grupy kapitałowe prowadzące działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej¹¹⁴.

¹¹² Pozostałe kompetencje Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wynikają z ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. nr 106, poz. 493 ze zm., oraz z ustawy z 30.8.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j.: Dz.U. z 2002 r. nr 171, poz.1397 ze zm.

¹¹³ F. Grzegorzcyk *Ustawa...*, s.45-46.

¹¹⁴ Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy jest sporządzany, stosownie do art. 5 b ust. 7 pkt 1 ustawy z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, który sporządza powyższy wykaz na podstawie szczegółowych kryteriów, określonych w tej ustawie we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy. Szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia

Przyjęcie powyższego rozwiązania jest zgodne z Dyrektywą Rady 2008/114/WE w sprawie rozpoznania i wyznaczenia Europejskiej Infrastruktury Krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, w której podkreśla się, że wspólnotowe podejście wymaga pełnego zaangażowania sektora prywatnego z uwagi na bardzo istotny udział tego sektora w nadzorowaniu ryzyka, zarządzaniu ryzykiem, planowaniu ciągłości działania i w procesie przywracania stanu sprzed katastrofy¹¹⁵.

Stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy SzczegUprMsp obowiązki spółek posiadających instalacje specjalnego znaczenia w sektorze energetycznym aktualizują się w momencie otrzymania od Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa powiadomienia o ujęciu danej spółki w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej sporządzanym przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Warto zauważyć, że mogą pojawiać się potencjalne spory o to, czy wykaz składników mienia składających się na infrastrukturę krytyczną został prawidłowo sporządzony. Posiadanie przez spółkę infrastruktury krytycznej i ujęcie jej mienia w wykazie sporządzanym przez Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa przesądza o zastosowaniu ustawy SzczegUprMsp wobec takiej spółki. Rodzi się wątpliwość czy spółce w takiej sytuacji przysługuje jakikolwiek środek odwoławczy od decyzji o ujęciu w wykazie. Ma to istotne znaczenie, gdyż ustawodawca rezygnując z uzależnienia stosowania ustawy od posiadania choćby jednej akcji z jednej strony uczynił cały mechanizm bardziej przejrzystym, z drugiej jednak strony zwiększył prawdopodobieństwo sporów ze spółkami które, co naturalne, będą starały się uchylać od obowiązku stosowania ustawy SzczegUprMsp, gdyż wiąże się to z kosztami tak organizacyjnymi jak i finansowymi. Wątpliwości te zostały wyeliminowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3.7.2012 r., sygn. akt K 22/09, w którym Trybunał jednoznacznie stwierdził, że spółce, która kwestionuje ujęcie jej mienia w jednolitym wykazie składników mienia należących do infrastruktury krytycznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do usunięcia naruszenia prawa.

Warto także zasygnalizować, że wykaz infrastruktury krytycznej sporządzony przez Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa nie będzie publikowany, gdyż zgodnie z art. 5b ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wykaz ma charakter niejawnny. Pojawia się zatem wątpliwość czy wszyscy interesariusze spółek zobowiązanych do ochrony infrastruktury krytycznej będą mieli szansę powzięcia informacji o fakcie zamieszczenia mienia spółki w powyższym wykazie. Ta informacja może okazać się szczególnie istotna dla inwestorów, którzy powinni mieć

potrzeb obywateli, są określane przez Radę Ministrów w drodze uchwały o Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

¹¹⁵ Zob. pkt 8 Dyrektywy Rady 2008/114/WE.

pełną możliwość oceny ryzyka inwestycyjnego przed dokonaniem transakcji. Nie ulega wątpliwości, że możliwość ingerencji władz państwowych w funkcjonowanie spółki poprzez zastosowanie „złotej akcji” znacząco ogranicza atrakcyjność inwestycji, co może stanowić naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału i stwarza ryzyko wszczęcia kolejnego postępowania przeciwko Polsce o naruszenie zasad traktatowych.

Na zakończenie tego wątku rozważań, warto zwrócić uwagę na różnorodność terminologiczną, którą posługuje się ustawodawca wskazując podmioty zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej. O ile ustawa SzczegUprMsp operuje pojęciem „spółek prowadzących działalność gospodarczą w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujęte w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej”, to już ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 5b ust. 7 pkt 4 wskazuje na „właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych”, natomiast Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej wskazuje w paragraf 1 na „operatorów infrastruktury krytycznej”. Biorąc pod uwagę, że ustawa SzczegUprMsp opiera się konstrukcyjnie na ustawie o zarządzaniu kryzysowym, zasadne było oczekiwanie, że ustawodawca postąpi zgodnie z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej, i posłuży się identyczną terminologią na identyfikację podmiotów zobowiązanych do ochrony infrastruktury krytycznej. Tymczasem ustawodawca zdecydował się postąpić wbrew zasadom racjonalności językowej i wprowadzić chaos terminologiczny określając ten sam podmiot trzema różnymi terminami.

5. Podsumowanie

Z uwagi na fakt, że ochrona infrastruktury krytycznej, w tym zapewnienie ciągłości jej funkcjonowania ma decydujący wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli, władze polskie podejmują szereg działań w tym zakresie. Są to działania o mocno zróżnicowanym zakresie, które jak wynika z obu ustaw tj. ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustawy SzczegUprMsp, będących przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, adresowane są zarówno do organów administracji państwowej jak też do podmiotów prywatnych, w tym przede wszystkim do właścicieli i posiadaczy samoistnych infrastruktury krytycznej, którzy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za ochronę infrastruktury krytycznej.

Celem zarówno ustawy o zarządzaniu kryzysowym jak też ustawy SzczegUprMsp jest realizacja zadań państwa w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Warto wskazać na silne konstrukcyjne powiązanie obu ustaw. W tym względzie wskazać należy chociażby na treść art. 1 ust. 1 ustawy SzczegUprMsp, który wyraźnie wskazuje, iż szczególne uprawnienia Ministra właściwego do spraw

Skarbu Państwa składające się na „złotą akcję” zostały jednoznacznie ograniczone do obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej objętych wykazem stworzonym w oparciu o art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Dodatkowo art. 2 ust. 1 i 2 ustawy SzczegUprMsp konkretyzuje, iż możliwość skorzystania przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa ze sprzeciwu wobec uchwały bądź czynności zarządu spółki, musi być rozpatrywana w kontekście rzeczywistego zagrożenia dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej, której dana czynność dotyczy, przy czym do oceny czy ta przesłanka jest spełniona niezbędne jest dokonanie interpretacji tej przesłanki przez pryzmat przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W rezultacie, do zastosowania ustawy SzczegUprMsp pierwszorzędne znaczenie mają przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Ponadto w obu ustawach, ważną rolę w systemie ochrony infrastruktury krytycznej pełni pełnomocnik do spraw ochrony infrastruktury krytycznej. Obowiązek powołania pełnomocnika przez podmioty posiadające instalacje specjalnego znaczenia wynika zarówno z art. 6 ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak też z art. 5 ustawy SzczegUprMsp. Rola pełnomocnika nie ogranicza się tylko i wyłącznie do przeciwdziałania zdarzeniom związanym z niepożądanym rozporządzeniem składnikami mienia spółki, lecz jak wynika z treści obu ustaw wpisuje pełnomocnika jako szczególnie istotne ogniwo systemu ochrony infrastruktury krytycznej, gdyż podstawę do podjęcia przez organy administracji publicznej działań mających na celu ochronę infrastruktury krytycznej stanowi informacja uzyskana od pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej. Przedstawiona w niniejszym artykule szczegółowa analiza statusu prawnego pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej wskazuje, że przepisy ustawy SzczegUprMsp oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym zawierają rozwiązania prawne, które wymagają w tym zakresie optymalizacji w celu zapewnienia rzeczywistej i efektywnej ochrony infrastruktury krytycznej, *ergo* bezpieczeństwo państwa.

Tylko bowiem należyte wypełnienie przez wszystkie podmioty zobowiązane do ochrony infrastruktury krytycznej obowiązków wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy o „złotej akcji” Skarbu Państwa jest w stanie zapewnić prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, a tym samym bezpieczeństwo państwu i obywatelom.

Some remarks on the protection of critical infrastructure in the light of the Crisis Management Act and the „Golden Share” Act

In general, critical infrastructure shall be understood as objects, facilities, networks, services and assets which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security or economic well-being of citizens or the effective functioning of the state. The protection of national critical infrastructures is nowadays considered a paramount objective by all modern

countries around the world. As of today, there is no universal recognized definition of critical infrastructure, this article provides an overview of the most common definitions. As in Poland critical infrastructure can be owned or operated by both the public and the private sector, the article identifies also all legal entities which are obliged to protect it as well as the detailed scope of their duties. The article presents also the legal techniques provided in the Crisis Management Act and „Golden Share” Act, that can be applied to critical infrastructure protection. As protecting and ensuring the continuity of operation of critical infrastructure assets are vital to national security, public health and safety, economic vitality, this article includes the assessment of the polish regulation in terms of concerns as for its application in practice.