

Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

wybrane opracowania

Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

wybrane opracowania

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych szansą na rozwój zamówień w sektorze bezpieczeństwa publicznego | 4 |
| 2. Prawne uwarunkowania dla tworzenia strategicznej infrastruktury energetycznej..... | 8 |
| 3. Czy zagrożenie bezpieczeństwa państwa tworzy potrzebę nowej sytuacji prawnej w zakresie tworzenia terenów zamkniętych lub sposobu zarządzania nimi? | 17 |
| 4. Prawne aspekty polskiego unbundlingu portowego – czy jest o co walczyć? | 22 |
| 5. Rosyjska polityka morska w akwenach Morza Bałtyckiego | 26 |

II. Wybrane opracowania

1. Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych szansą na rozwój zamówień w sektorze bezpieczeństwa publicznego

(Opracowanie: *Kinga Rochalska*, LSW Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy)

Po niemal trzech latach od nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, implementującej postanowienia dyrektywy 2009/81/WE, można śmiało powiedzieć, iż zamówienia publiczne nie upowszechniły się w sektorze bezpieczeństwa publicznego. Brak kompleksowych rozwiązań w tym zakresie nie pozwala w pełni wykorzystać możliwości jakie dają obowiązujące przepisy.

1. Odrębny reżim udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa

W systemie zamówień publicznych wprowadzono odrębny reżim udzielania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. W rozdziale 4a działu III ustawy Prawo zamówień publicznych („ustawa Pzp”), „Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa”, ustawodawca uregulował przede wszystkim procedury związane z nabywaniem sprzętu wojskowego, tj. broni, amunicji oraz materiałów wojennych. Co więcej, specjalnym reżimem objęte zostały dostawy sprzętu newralgicznego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów, a ponadto m.in. roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane ze sprzętem wojskowym lub newralgicznym i wszystkich jego części, komponentów i podzespołów związanych z cyklem życia tego produktu, a także roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane lub usługi.

Wyłączenia w zakresie stosowania przepisów ustawy Pzp wskazano w art. 4 pkt 5, art. 4 pkt 5b, art. 4b ust. 1 oraz art. 4c ustawy Pzp. Przepisy te odwołują się do ochrony istotnych interesów dotyczących bezpieczeństwa państwa polskiego oraz ochrony bezpieczeństwa publicznego. Należy podkreślić, iż **wyłączenia te mają charakter wyjątkowy i powinny być interpretowane literalnie**. Ustawodawca wskazuje, że mogą być stosowane w sytuacji wykraczającej poza interes zamawiającego. Dodatkowy warunek stanowi wykazanie

związku zamówienia z ochroną bezpieczeństwa¹. W szczególności, zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa mogą być udzielane bez procedur przewidzianych w ustawie Pzp w przypadku, gdy zastosowanie tych przepisów zobowiązywałoby zamawiającego do przekazania informacji, których ujawnienie sprzeczne jest z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa². Sytuacja taka ma miejsce, gdy zachowanie zasad jawności byłoby sprzeczne z podstawowymi interesami bezpieczeństwa państwa.

Przesłanka ta oceniana jest w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. W akcie tym wskazano, że podmiotem właściwym do dokonywania oceny jest minister kierujący działem administracji rządowej, któremu jednostka organizacyjna, będąca zamawiającym, podlega lub jest przez niego nadzorowana. Ocena odbywa się na wniosek zamawiającego oraz na podstawie przekazanych przez niego informacji.³

1 Zob. Dzierżanowski Włodzimierz, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, wyd. VI

2 Zob. ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

3 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, Dz.U. z 2013 r., poz. 233.

2. Podmioty uprawnione do udzielania zamówień publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego

Mylne jest założenie, jakoby uczestnikami systemu zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa były tylko siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Źródło obszarów, w których powinno stosować się przepisy w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa stanowi Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r., Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2012 r. oraz tzw. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP.

W szczególności, na podstawie ostatniego z ww. dokumentów, wskazać należy na aspekt pozamilitarny, kluczowy dla bezpieczeństwa państwa, a mianowicie, działania mające na celu zapobieganie i ściganie sprawców zamachów na życie, zdrowie i mienie polskich obywateli i innych osób przebywających na terytorium RP oraz na interesy państwa⁴. Zadania te wykonywane są przez organy władzy publicznej oraz służby wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, tj. służby specjalne, policję, straż graniczną, straż celną, czy też Biuro Ochrony Rządu. Jest to zarazem sektor, w którym występuje (podobnie jak w przypadku podsystemu ratownictwa medycznego) częściowa prywatyzacja zadań wcześniej realizowanych wyłącznie przez państwo⁵.

Jednakże, **analiza ogłoszeń opublikowanych przez zamawiających w 2015 r. wskazuje, że spośród 296 000 ogłoszeń tylko 204 zamówienia dotyczyły zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, a konkretnie – zamówień dotyczących bezpieczeństwa militarnego. Co istotne, żaden z podmiotów, którego zadaniem powinna być ochrona bezpieczeństwa publicznego, nie zakwalifikował swoich zamówień do dziedziny obronności i bezpieczeństwa.** Z uwagi na powyższe, wskazanie rzeczywistych uczestników zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest niezwykle trudne. Nie ulega jednak wątpliwości, że zamówienia publiczne w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa mogą być realizowane nie tylko przez siły zbrojne Rzecz-

pospolitej Polskiej. Kluczowymi uczestnikami tych zamówień powinny być:

- sądy i prokuratury;
- służba więzienna, służby specjalne, służby graniczne, Policja, Biuro Ochrony Rządu oraz Państwowa Straż Pożarna;
- spółki prowadzące działalność gospodarczą na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, w których większościowym współnikiem lub akcjonariuszem jest Skarb Państwa;
- jednostki badawczo-rozwojowe oraz spółki realizujące obrót z zagranicą towarami, technologiami oraz usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa;
- przedsiębiorstwa, których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej;
- przedsiębiorstwa bez udziału Skarbu Państwa, nad którymi nadzór sprawuje Minister Obrony Narodowej, Minister Skarbu Państwa lub Minister Rozwoju;
- instytucje działające na poziomie centralnym, w szczególności: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarno-Epidemiologiczna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Straż Ochrony Kolei, czy też służby metrologiczne i hydrologiczne;
- instytucje działające na poziomie samorządowym, w szczególności: straże gminne (miejskie) i ochotnicze straże pożarne;
- instytucje działające na poziomie prywatnym, w szczególności: prywatne instytucje ochrony, firmy ochrony osób i mienia, Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochrony, Wewnętrzna Służba Ochrony⁶.

Zamówienia realizowane przez te podmioty w wielu przypadkach, z uwagi na realizowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, powinny być kwalifikowane i realizowane jako zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

4 Zob. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

5 Zob. pismo z dnia 1 lutego 2016 r. Ogólnego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych dot. pisma Ministra Rozwoju nr DDR-D-022-2/16 z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie wniosku o wniesienie uwag do projektu nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 19.01.2016 r.

6 Zob. Jacek Szmalenberg, *Zamówienia obronne w cywilnej gospodarce*, w: *Przetargi Publiczne*, lipiec 2016

3. Zamówienia dotyczące infrastruktury krytycznej jako zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

Analizując liczbę postępowań przetargowych w zakresie obronności i bezpieczeństwa w odniesieniu do podmiotów, które z uwagi na realizowane zadania powinny poddawać zamówienia szczególnemu reżimowi przewidzianemu w rozdziale 4a działu III ustawy Pzp, należy stwierdzić, że **zamawiający mają trudności z odpowiednim zakwalifikowaniem takich zamówień.**

Pośrednią przyczyną tego stanu jest brak w krajowym porządku prawnym odpowiednich aktów, regulujących możliwość zastosowania procedur kwalifikujących interes bezpieczeństwa publicznego i wyłączających stosowanie w tym zakresie ustawy Pzp. Nie bez znaczenia jest także brak jednolitej definicji pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”, które w sposób odmienny uregulowane jest aż w 19 ustawach: Konstytucji RP, ustawie o działach administracji rządowej, ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa, ustawie o Policji, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej, ustawie o stanie wyjątkowym, ustawie o stanie klęski żywiołowej, ustawie o stanie wojennym, ustawie o zbiorach publicznych, ustawie o ochronie osób i mienia, ustawie o ochronie danych osobowych, ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ustawie o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, ustawie o cudzoziemcach, ustawie Prawo pocztowe, ustawie o broni i amunicji, ustawie Prawo budowlane oraz ustawie Prawo lotnicze.

Próbą rozszerzenia zakresu stosowania reżimu dotyczącego zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa jest wprowadzony nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 20 czerwca 2016 r. art. 131a ust. 1a ustawy Pzp. W przepisie tym **ustawodawca wskazał, że reżim postępowań w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa należy stosować również w przypadku zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej**, o której mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Przez infrastrukturę krytyczną należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład, powiązane ze sobą, funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego oby-

wateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. **Zmiana ta jest istotna**, bowiem w kontekście bezpieczeństwa publicznego rozpatrywana będzie infrastruktura obejmująca systemy:

- a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- b) łączności,
- c) sieci teleinformatycznych,
- d) finansowe,
- e) zaopatrzenia w żywność,
- f) zaopatrzenia w wodę,
- g) ochrony zdrowia,
- h) transportowe,
- i) ratownicze,
- j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych⁷.

Zmiany te nie rozwieją jednak w pełni wątpliwości zamawiających w zakresie możliwości stosowania zapisów ustawy Pzp, dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić, że brak kompleksowych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa publicznego nie pozwala w pełni wykorzystać możliwości, jakie daje obowiązujące prawo. Taka sytuacja przekłada się na śladową w dalszym ciągu ilość udzielanych zamówień z dziedziny obronności i bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę trudności interpretacyjne w zakresie bezpieczeństwa publicznego, należy podkreślić, że obszar ten nadal wymaga dodatkowych działań legislacyjnych. **Warto zastanowić się nad wprowadzeniem do art. 131a ustawy Pzp zapisu o konieczności stosowania przepisów rozdziału 4a działu III ustawy Pzp również do zamówień obejmujących zamówienia w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego.** Proponowany zapis umożliwiłby udzielanie zamówienia w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego w sposób zapewniający zgod-

⁷ Zob. ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

ność z zasadą konkurencyjnego prowadzenia postępowań, zapewniając jednocześnie ochronę bezpieczeństwa publicznego. **Konieczne wydaje się także zobowiązanie Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym określono by tryb postępowania w sprawie oceny występowania bezpieczeństwa publicznego,** o którym mowa w art. 4 ust. 5 ustawy Pzp, mając na uwadze obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, a jednocześnie zachowując względy bezpieczeń-

stwa publicznego, uzasadniające odstępstwo od art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oparte w szczególności na postanowieniach zawartych w motywie 27 Dyrektywy Obronnej 2009/81/WE⁸.

8 Zob. pismo z dnia 1 lutego 2016 r. Ogólnego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych dot. pisma Ministra Rozwoju nr DDR-D-022-2/16 z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie wniosku o wniesienie uwag do projektu nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 19.01.2016 r.

2. Prawne uwarunkowania dla tworzenia strategicznej infrastruktury energetycznej

(Opracowanie: *Edyta Niemyska*, LSW Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy)

Niezależnie od dostępnych zasobów finansowych i rzeczowych poszczególnych państw członkowskich UE, jak również od uwarunkowań politycznych i gospodarczych występujących w tych państwach, jednym z warunków o znaczeniu decydującym dla bezpieczeństwa publicznego jest funkcjonalny i efektywny system prawny. Ma on mieć za zadanie wspieranie, tworzenie, modernizację i organizację infrastruktury lub usług niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemu energetycznego, w tym bezpieczeństwa energetycznego oraz ciągłości dostaw – kwestii często krzyżujących się z aspektami militarnymi w przypadku lokalizacji infrastruktur energetycznych o charakterze strategicznym.

Wskazać należy, iż nawet w przypadku inicjatyw posiadających powszechne publiczne wsparcie, zgodnych z priorytetami instytucji unijnych oraz władz centralnych lub lokalnych, wadliwe lub niejasne otoczenie prawne może znacznie utrudnić lub opóźnić realizację inwestycji lub zakupów kluczowych dla sektora energetycznego. Ma to zasadnicze przełożenie na aspekty bezpieczeństwa energetycznego, mające istotne znaczenie dla zwiększania efektywności energetycznej,

bezpieczeństwa dostaw surowców na potrzeby prowadzonych operacji, ale także z punktu widzenia samego bezpieczeństwa i stabilności ekonomicznej państwa.

W niniejszym opracowaniu pragniemy wskazać na szczególne przeszkody prawne dla tworzenia strategicznej infrastruktury energetycznej, które mogą występować w obszarach regulacji takich jak **zamówienia publiczne**, **pomoc publiczna** oraz **regulacja procesu inwestycyjnego**.

1. Zamówienia publiczne

Jednym z kluczowym zagadnień dotyczących strategicznej infrastruktury energetycznej jest możliwość jej objęcia **tzw. reżimem zamówień sektorowych**, wynikającym z dyrektyw unijnych oraz implementującej je ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. W ramach tego reżimu obowiązują częściowo osobne zasady udzielania zamówień, przewidujące znacznie **złagodzone (w stosunku do tzw. reżimu klasycznego) wymagania** dla zamawiających **przy wyborze wykonawcy infrastruktury**. W przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność **w branży energetycznej**, którzy ze względu na powiązania z sektorem publicznym są co do zasady zobowiązani do stosowania prawa zamówień publicznych, zastosowanie reżimu sektorowego może stanowić istotną korzyść.

Ułatwienia uregulowane w ustawie Prawo zamówień publicznych występujące przy zamówieniach sektorowych, obejmują bowiem w szczególności:

- istotne podniesienie minimalnej wartości od której mają zastosowanie przepisy o zamówieniach publicznych zamówienia do 418 000 euro – dla dostaw lub usług oraz 5 225 000 euro – dla robót budowlanych (art. 133 ust. 1)

- możliwość swobodnego wyboru, wedle uznania zamawiającego, pomiędzy przetargiem nieograniczonym, przetargiem ograniczonym, negocjacjami bez ogłoszenia, zamówieniem z wolnej ręki, partnerstwem innowacyjnym, dialogiem konkurencyjnym lub negocjacjami z ogłoszeniem, przy czym zastosowanie dwóch ostatnich trybów nie wymaga spełnienia przesłanek wymaganych w reżimie klasycznym (art. 134 ust. 2);
- swobodę w stosowaniu trybu negocjacji z ogłoszeniem w przypadku postępowania w celu zawarcia umowy ramowej, z pominięciem zwykłych przesłanek ustawowych zastosowania tego trybu (art. 134 ust. 2);
- upoważnienie zamawiającego do skrócenia w porównaniu z reżimem klasycznym niektórych istotnych terminów dotyczących postępowania, w tym – w trybie przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem – terminu do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (do 15 dni) oraz terminu do składania ofert (do 10 dni lub, jeżeli wszyscy wykonawcy wyrażą zgodę, nawet do krótszego terminu) (art. 134 ust. 3 pkt 2 oraz art. 134

ust. 3 pkt 3), natomiast w trybie dialogu konkurencyjnego lub partnerstwa innowacyjnego upoważnienie zamawiającego do skrócenia terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w porównaniu z reżimem klasycznym, do 15 dni, a w stosunku do terminu składania ofert, mając na względzie czas potrzebny na przygotowania i złożenia oferty, do swobodnego ustalenia tego terminu (art. 134 3b);

- rozszerzenie możliwości stosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia także na te przypadki, gdy w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie negocjacji z ogłoszeniem nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie została złożona żadna oferta lub wszystkie oferty zostały odrzucone ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione (art. 134 ust. 5 pkt 1);
- rozszerzenie możliwości stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki także wtedy, gdy np. w związku z trwającymi przez bardzo krótki okres szczególnie korzystnymi okolicznościami możliwe jest udzielenie zamówienia po cenie znacząco niższej od cen rynkowych (art. 134 ust. 6);
- możliwość wprowadzenia systemu kwalifikowania wykonawców (niewystępującego w ogóle w przypadku reżimu klasycznego), który pozwala na jednorazowe potwierdzenie, iż określeni wykonawcy spełniają warunki udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia objętych powyższym systemem i z tego względu zwolnieni są z obowiązku składania dokumentów w tym zakresie w poszczególnych postępowaniach (art. 134a). Praktyka pokazuje, iż przy postępowaniach takich jak budowa elektrowni jądrowej, które mają szczególne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa, przy prekwalfikacji wykonawców dopuszczalne jest wymaganie, aby zamówienie zostało spełnione z wyłączeniem polegania na potencjale podmiotów trzecich;
- system ten umożliwia zamawiającym zaoszczędzenia czasu oraz kosztów związanych z procedurą weryfikacji oraz przedstawiania stosownych dokumentów przez wykonawców oraz umożliwienie zamawiającemu dysponowania pulą potencjalnych wykonawców, gdy zamierza on udzielić zamówienia w trybie negocjacyjnym lub ograniczonym (w takim

wypadku ogłoszenie o istnieniu systemu kwalifikacji może stanowić równocześnie zaproszenie do ubiegania się o zamówienie, a wykonawcy są wybierani wyłącznie spośród wykonawców zakwalifikowanych do systemu) (art. 134e);

- zwolnienie z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych w przypadku zamówień udzielanych podmiotom z tej samej grupy kapitałowej lub podmiotowi utworzonemu przez kilku zamawiających w celu wykonywania działalności objętej reżimem zamówień sektorowych (art. 136);
- zwolnienie z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych w przypadku zamówień sektorowych na dostawy energii elektrycznej lub ciepła oraz paliw do wytwarzania energii (art. 137);
- zwolnienie z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, co do zasady, w przypadku udzielania zamówień sektorowych w celu odsprzedaży lub wynajmu przedmiotu zamówienia osobom trzecim;
- wyraźne upoważnienie zamawiającego do nałożenia na wykonawców obowiązku zachowania poufnego charakteru informacji przekazywanych im w toku postępowania o udzielenie zamówienia (art. 138c ust. 1 pkt) ;
- uprawnienie zamawiającego do wymagania od wykonawców dokumentów wykraczających poza enumeratywną listę określoną w odpowiednim rozporządzeniu stosowanym w reżimie klasycznym, jeżeli są konieczne dla oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, (art. 138c ust. 1 pkt 2);
- możliwość odrzucenia oferty, jeżeli udział towarów z UE jest w jej przypadku niższy niż 50% oraz, w przypadku przeliczania cen ofert, obniżenia ceny wskazanej w ofercie, w przypadku której udział towarów z UE jest wyższy niż 50% (*preferencje unijne*) (art. 138c ust. 1 pkt 4);
- zwolnienie zamawiającego z obowiązku żądania wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 138c ust. 1 pkt 3);
- mniej rygorystyczne zasady dotyczące wykluczenia wykonawców z postępowania (art. 138c ust. 1 pkt 5);
- możliwość odstąpienia od powołania komisji przetargowej. (art. 138b);

Takie szczególnie elastyczne zasady udzielania zamówień dotyczą w szczególności infrastruktury związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy naftowej

oraz jej naturalnych pochodnych, węgla brunatnego, węgla kamiennego i innych paliw stałych, jak również tworzenia sieci przeznaczonych do świadczenia publicznych usług związanych z produkcją, przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, gazu lub ciepła lub dostarczania energii elektrycznej, gazu albo ciepła do takich sieci lub kierowania takimi sieciami. Co także istotne, powyższe pojęcia są interpretowane raczej szeroko, dając **możliwość objęcia reżimem sektorowym różnorodnych rodzajów infrastruktury** związanej, bezpośrednio lub nawet pośrednio, z wymienionymi obszarami działalności.

Z ułatwień dotyczących zamówień sektorowych korzystać mogą wyłącznie zamawiający należący do niektórych kategorii, ściśle wskazanych w przepisach prawa (tzw. *podmiotowe warunki zastosowania reżimu sektorowego*). Należą do nich w szczególności:

- **podmioty (instytucje) prawa publicznego** – osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, kontrolowane przez jednostki sektora finansów publicznych lub państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej niezaliczane do sektora finansów publicznych, jak również związki takich podmiotów prawa publicznego,
- **zamawiający *stricto* sektorowi** – do których należą:
 - inne podmioty kontrolowane przez jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej niezaliczane do sektora finansów publicznych, podmioty prawa publicznego lub przez związki tych jednostek lub podmiotów, oraz
 - inne podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności wymienionych powyżej i działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych.

W praktyce zamawiającymi sektorowymi mogą być na przykład strategiczne spółki powołane do inwestowania, utrzymywania i obsługiwanego infrastruktury energetycznej.

Krąg podmiotów objętych reżimem sektorowym obejmuje także czysto komercyjne przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą, **w tym podmioty prywatne** prowadzące działalność sektorową **na podstawie praw szczególnych lub**

wyłącznych, co odróżnia zamówienia sektorowe od klasycznych i wskazuje na stopień skomplikowania definicji zamawiającego sektorowego. Zdaniem Komisji Europejskiej jeżeli przedsiębiorstwo prywatne otrzymuje prawo wyłączne lub szczególne w drodze procedury, która nie zapewnia otwarcia na konkurencję, może być ono uznane **za zamawiającego w rozumieniu unijnym**. Podobnie może być w przypadku, gdy podmiot powstał jako publiczny w celu wykonywania działalności sektorowej, w związku z czym posiadał odpowiednie prawa szczególne lub wyłączne, a następnie zmienił swój status prawny na podmiot prywatny.

Problem dotyczący tego, jakie przepisy stosować w przypadku konkretnego zamówienia może dotyczyć **tzw. zamówień mieszanych**. W przypadku podmiotów, które prowadzą działalność o charakterze różnorodnym, korzystać z uprzywilejowania można tylko wówczas, gdy w przeważającej mierze przedmiot zamówienia jest związany z działalnością sektorową. W praktyce często kwalifikacja taka będzie wiązać się z trudnościami interpretacyjnymi, wymagającymi każdorazowo odrębnej analizy.

Rozważając korzyści wynikające z reżimu sektorowego należy jednak pamiętać również, że ewentualne błędne zastosowanie tego reżimu w braku wskazanych przesłanek przedmiotowych lub podmiotowych będzie miało poważne konsekwencje prawne negatywnie wpływające na możliwość lub termin realizacji inwestycji.

Ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje także objęcie infrastruktury energetycznej reżimem zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, stanowiącej tzw. infrastrukturę krytyczną, obejmującą powiązane ze sobą obiekty budowlane, urządzenia, instalacje oraz usługi, które mają charakter kluczowy dla bezpieczeństwa państwa oraz obywateli, zapewniając przy tym sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej czy przedsiębiorców. Organy administracji państwowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, zapobieżenia ryzykom, słabym punktem infrastruktury krytycznej oprócz jej budowania zapewniają jej **funkcjonalność, ciągłość** jej działań oraz **integralność**, udzielając na te działania zamówienia. Infrastruktura krytyczna obejmuje m. in. systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa oraz systemy transportowe.

Objęcie tzw. infrastruktury krytycznej bardziej elastycznym reżimem zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa może stanowić

w praktyce źródło wątpliwości, co do prawidłowego stosowania prawa zamówień publicznych w przypadku **tzw. zamówień mieszanych**,

2. Pomoc publiczna

Zgodnie z prawem unijnym udzielanie pomocy publicznej jest co zasady zakazane. Przez pomoc publiczną rozumie się przy tym wszelkie wsparcie udzielane przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie, które zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Pomoc taka może zostać dopuszczona wyłącznie przez Komisję Europejską, jeżeli zostanie przez nią uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Z tego względu Państwa Członkowskie mogą udzielić planowanej pomocy publicznej dopiero **po jej uprzedniej notyfikacji Komisji oraz wydaniu przez Komisję decyzji zatwierdzającej notyfikowaną pomoc**. Pomoc udzielona z naruszeniem obowiązku notyfikacji, która została uznana przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym musi zostać zwrócona przez beneficjentów, wraz z odsetkami za okres od chwili jej otrzymania.

3. Pomoc na infrastrukturę energetyczną

Infrastruktura energetyczna (zwłaszcza sieciowa) w wielu przypadkach tworzy warunki dla **monopolu naturalnego**. Nie jest bowiem zazwyczaj racjonalne, by na tym samym terytorium (państwa, województwa czy gminy) występowało kilka infrastruktur energetycznych wzajemnie ze sobą konkurujących. Co więcej, ze względu na interes publiczny infrastruktura tego rodzaju może być także objęta **monopolem prawnym** (jak na przykład w przypadku sieci przesyłowej). Pomimo to Komisja uznaje zazwyczaj, że wsparcie udzielane przez Państwa Członkowskie określonym przedsiębiorcom (zazwyczaj dużym spółkom kontrolowanym przez państwo i korzystającym z monopolu naturalnego lub prawnego) w związku z budową takiej infrastruktury może jednak wpływać na warunki konkurencji oraz handel wewnątrzunijny stanowiąc pomoc publiczną. Państwa Członkowskie muszą się zatem liczyć z obowiązkiem notyfikacji wsparcia finansowego lub innych form wsparcia na inwestycje w infrastrukturę publiczną.

np. z udziałem zamówień sektorowych, dotyczących strategicznej infrastruktury energetycznej.

Samo tylko naruszenie obowiązku notyfikacji nie powoduje obowiązku zwrotu pomocy, ale wiąże się z ryzykiem jego nakazania przez Komisję, jeżeli uzna ona tę pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Jak duże jest ryzyko związane z udzielaniem pomocy publicznej na infrastrukturę publiczną bez uprzedniej notyfikacji tej pomocy przekonały się niedawno choćby gdyńskie władze samorządowe, gdy Komisja nakazała uzyskanie zwrotu pomocy publicznej udzielonej przez nie spółce celowej powołanej do budowy regionalnego lotniska w Gdyni.

Warto przy tym pamiętać, że pomoc publiczną może stanowić także **dofinansowanie** udzielane przez Polskę **w ramach funduszy strukturalnych**. Choć źródłem finansowania w takim przypadku są środki unijne, Komisja uznaje, że należy je uznać za udzielane przez Państwo Członkowskie w powyższym znaczeniu, ponieważ ostatecznie to władze krajowe decydują o ich dystrybucji przyznając dofinansowanie indywidualnym beneficjentom na realizację konkretnych inwestycji.

Zgodnie z utrwaloną praktyką Komisji, występowanie i dopuszczalność pomocy publicznej związanej z daną infrastrukturą należy analizować nie tylko na poziomie **beneficjenta bezpośredniego** (podmiotu otrzymującego dofinansowanie), ale także na poziomie **wykonawcy, operatora oraz użytkownika infrastruktury**. Jeżeli bowiem zostanie ustalone, że którykolwiek z nich uzyskuje wynagrodzenie lub dostęp do infrastruktury objętej pomocą na warunkach korzystniejszych od rynkowych, może on zostać uznany za **pośredniego beneficjenta tej pomocy**.

W przypadku notyfikacji planowanej pomocy na budowę infrastruktury Komisja dokona oceny jej zgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie aktualnych wytycznych, zasad ramowych czy komunikatów obowiązujących w zakresie pomocy publicznej w danym okresie. W przypadku pomocy na budowę infrastruktury energetycznej udzielanej po dniu 1 lipca 2014 roku (o ile nie jest ona uznawana za dopuszczalną wprost na podstawie

wyłaczenia blokowego – zob. poniżej) Komisja będzie prawdopodobnie dokonywać oceny jej zgodności zgodnie z Wytycznymi w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 („EEAG”).

W przypadku nieobjętym EEAG, Komisja dokona oceny zgodności planowanej pomocy na budowę infrastruktury energetycznej z rynkiem wewnętrznym na zasadach ogólnych, czyli bezpośrednio na podstawie przepisów TFUE. Zazwyczaj w takich przypadkach Komisja ocenia dopuszczalność pomocy na budowę infrastruktury publicznej na podstawie przepisów **art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE**, które dopuszczają udzielanie pomocy publicznej na (i) wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub (ii) ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych, o ile pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. W takim przypadku Komisja będzie weryfikować przede wszystkim, czy inwestycje w dany rodzaj infrastruktury energetycznej są zgodne z celami, priorytetami i politykami unijnymi dotyczącymi sektora energetycznego oraz czy pomoc planowana przez Państwo Członkowskie jest niezbędna, adekwatna i proporcjonalna do celów realizowanych w przypadku danej infrastruktury oraz nie stanowi dla beneficjenta źródła nadmiernej korzyści. Na tej właśnie zasadzie Komisja zatwierdziła na przykład (przed wejściem w życie EEAG) pomoc dla PSE S.A. na budowę połączenia elektroenergetycznego Polska-Litwa, pomoc dla PGNiG S.A. na budowę podziemnych magazynów gazu ziemnego, pomoc dla MPR „Sarmatia” Sp. z o.o. na budowę rurociągu naftowego Brody – Adamowo czy pomoc dla PLNG na budowę terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. **Uzasadnienie tych decyzji wskazuje zresztą, że analizując pomoc publiczną planowaną przez Polskę w sektorze energetycznym Komisja przyjmuje raczej realistyczną wizję ryzyk geopolitycznych warunkujących działania Polski w zakresie infrastruktury tego rodzaju.**

Warto pamiętać, że niektóre rodzaje pomocy publicznej zostały określone w odnośnym rozporządzeniu unijnym (**tzw. wyłączeniu blokowym**) jako zgodne z rynkiem wewnętrznym z mocy prawa i zwolnione z obowiązku notyfikacji. Obecnie obowiązuje w tym zakresie przede wszystkim rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje

pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu („GBER”). Udzielanie przez Państwa Członkowskie pomocy wskazanej w wyłączeniu blokowym nie wymaga zatem notyfikacji do Komisji, jeżeli spełnione są wszystkie warunki w nim określone, w tym jeśli wartość pomocy nie przekracza progów określonych w wyłączeniu blokowym, powyżej których wymagana jest już jednak indywidualna notyfikacja poszczególnych projektów.

Obecnie obowiązujący GBER uznaje za dopuszczalną oraz zwolnioną z obowiązku notyfikacji między innymi pomoc inwestycyjną dla wysokosprawnej kogeneracji, pomoc inwestycyjną oraz operacyjną dla OZE oraz pomoc inwestycyjną na infrastrukturę energetyczną. W przypadku infrastruktury energetycznej pomoc może być udzielana **bez konieczności notyfikacji** między innymi na:

- w przypadku energii elektrycznej – infrastrukturę do przesyłu, dystrybucji oraz magazynowania energii elektrycznej oraz wszelkie urządzenia lub instalacje mające istotne znaczenie dla pewnego, bezpiecznego i efektywnego funkcjonowania tej infrastruktury, w tym systemy ochrony i monitorowania oraz systemy sterujące na wszystkich poziomach napięcia i podstacji oraz inteligentne sieci,
- w przypadku gazu – rurociągi przesyłowe i dystrybucyjne do transportu gazu ziemnego i biogazu, stanowiące część sieci, z wyłączeniem rurociągów wysokociśnieniowych wykorzystywanych do dystrybucji gazu ziemnego na etapie poszukiwawczo-wydobywczym, podziemne obiekty do magazynowania podłączone do gazociągów wysokociśnieniowych, obiekty do odbioru, magazynowania i regazyfikacji lub rozprężania skroplonego gazu ziemnego lub sprężonego gazu ziemnego oraz wszelkie urządzenia lub instalacje niezbędne do tego, by system mógł funkcjonować w sposób pewny, bezpieczny i skuteczny lub by umożliwić dwukierunkową przepustowość, m.in. w tłoczni gazu,
- w przypadku ropy naftowej – rurociągi wykorzystywane do transportu ropy naftowej, pompownie i obiekty do magazynowania niezbędne do eksploatacji rurociągów ropy naftowej oraz wszelkie urządzenia lub instalacje istotne dla prawidłowego, bezpiecznego i efektywnego funkcjonowania systemu, w tym systemy ochronne, monitorujące i sterujące oraz infrastruktura zwrotnego przepływu.

Jak wspomniano, zwolnienie z obowiązku notyfikacji na podstawie wyłączenia blokowego obejmuje tylko pomoc nieprzekraczającą określonej wysokości, która w przypadku infrastruktury energetycznej wynosi EUR 50.000.000 na jednego beneficjenta i na jeden projekt inwestycyjny. Wyłączenie blokowe okaże się zatem zapewne niewystarczające w przypadku infrastruktury o znaczeniu ogólnym,

której wartość zazwyczaj przekracza powyższą kwotę, chyba że poszczególne zadania (np. odcinki sieci) zostaną ujęte jako osobne projekty inwestycyjne. W takim przypadku należy jednak pamiętać o ogólnych zasadach pomocy publicznej, które **wykluczają sztuczne dzielenie inwestycji w celu uniknięcia obowiązku jej indywidualnej notyfikacji.**

4. Usługi w ogólnym interesie gospodarczym

Niezależnie od powyższego, prawo unijne dopuszcza także udzielanie przez Państwo Członkowskie wsparcia na realizację usług w ogólnym interesie gospodarczym („UOIG”). Pojęcie to oznacza usługi o znaczeniu publicznym, które bez wsparcia państwa nie byłyby oferowane przez przedsiębiorców lub nie byłyby wykonywane przez nich na pożądanym warunkach. Zakres tych usług zależy od przepisów obowiązujących w danym Państwie Członkowskim oraz jego uwarunkowań politycznych i społecznych i może różnić się pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi. Jako typowe przykłady UOIG wskazuje się zazwyczaj transport publiczny, edukację czy ochronę zdrowia, ale nie jest wykluczone uznanie za UOIG także usług związanych z sektorem energetycznym, w tym obejmujących budowę lub zarządzanie infrastrukturą energetyczną.

Powierzenie UOIG danemu przedsiębiorcy może obejmować, w szczególności, budowę, finansowanie, zarządzanie, utrzymanie oraz udostępnianie użytkownikom infrastruktury energetycznej albo też niektóre tylko z tych czynności. Z tego względu przepisy dotyczące UOIG mogłyby być wykorzystywane na przykład w różnorodnych projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w których danemu przedsiębiorcy powierza się – w różnych wariantach – budowę, sfinansowanie lub zarządzanie infrastrukturą w zamian za prawo do pobierania pożytków związanych z tą infrastrukturą.

Rekompensata z tytułu UOIG nie będzie uznawana za formę pomocy publicznej, jeżeli spełnione będą cztery kryteria określone w orzecznictwie sądów unijnych (tzw. kryteria Altmark), do których należy (i) wyraźne powierzenie danej UOIG określonemu przedsiębiorcy na podstawie jasno określonego aktu, (ii) ustalenie z góry parametrów obliczania rekompensaty za wykonywanie UOIG w obiektywny i przejrzysty sposób, (iii) określenie tej rekompensaty na poziomie nieprzekraczającym kosztów wykonywania UOIG, przy uwzględnieniu

związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku oraz (iv) dokonanie wyboru przedsiębiorcy świadczącego UOIG w odpowiedniej procedurze zamówień publicznych (lub określenie rekompensaty na podstawie analizy kosztów porównywalnego przedsiębiorcy świadczącego takie usługi). W praktyce spełnienie powyższych czterech kryteriów, w tym zwłaszcza czwartego warunku dotyczącego wyboru wykonawcy UOIG w otwartej procedurze przetargowej, napotyka na istotne trudności. Z tego względu rekompensata wypłacana przez Państwa Członkowskie z tytułu wykonywania UOIG zazwyczaj stanowi jednak formę pomocy publicznej. Pomoc taka wymaga, zgodnie ze wspomnianymi zasadami ogólnymi, uprzedniej notyfikacji Komisji, która dokona oceny tej pomocy na podstawie szczegółowych kryteriów określonych obecnie w *Zasadach ramowych Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.*

Co istotne, zgodnie z Decyzją Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym za zgodną z rynkiem wewnętrznym z mocy prawa uznaje się pomoc publiczną udzielaną w formie rekompensaty za wykonywanie UOIG, jeżeli jej średnioroczna wartość (w odniesieniu do okresu powierzenia danej UOIG) nie przekracza równowartości EUR 15.000.000 oraz spełnione są inne warunki określone w tej decyzji. Wypłacanie takiej rekompensaty nie wymaga zatem notyfikacji do Komisji.

5. Fundusze unijne

W kontekście rozważań dotyczących pomocy publicznej warto wspomnieć, że zarówno w okresie programowania 2007–2013, jak i w okresie 2014–2020 jedną z głównych form pomocy publicznej udzielanej w Polsce na inwestycje w infrastrukturę energetyczną stanowiły i będą stanowić nadal dotacje finansowane z funduszy unijnych, w tym **w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko lub regionalnych programów operacyjnych**.

W przypadku takich projektów **kumulatywne zastosowanie** mają nie tylko wspomniane przepisy o pomocy publicznej, ale także osobne regulacje dotyczące warunków finansowania ze środków unijnych. Sytuacja ta skutkuje koniecznością uważnej weryfikacji każdego projektu na gruncie dwóch częściowo odmiennych reżimów prawnych oraz jednoczesnej realizacji wymogów wynikających

z każdego z nich, jak również uwzględnienia ich wzajemnej interakcji (dla przykładu, ustalenie, iż dofinansowanie określonej inwestycji stanowi formę pomocy publicznej może skutkować zmianą zasad regulujących wysokość tego dofinansowania). Ponadto, na gruncie proceduralnym dualizm tych dwóch wspomnianych reżimów prawnych może wymagać oceny finansowania przez dwie różne instytucje, zarówno na szczeblu krajowym (instytucja udzielająca dofinansowania oraz Prezes UOKiK), jak i – w przypadku dużych projektów – na szczeblu unijnym (sytuacja tego rodzaju ma miejsce na poziomie Komisji, gdzie osobny DG ocenia zasadność dofinansowania danego projektu ze środków unijnych, a inny DG ocenia dopuszczalność związanej z tym dofinansowaniem pomocy publicznej, nie będąc związanym oceną wcześniej wymienionego DG).

6. Przepisy regulujące proces inwestycyjny

Dla dużych inwestycji publicznych, w tym inwestycji o znaczeniu strategicznym dla znaczenia państwa, charakterystycznym **problemem jest przewlekłość, złożoność i niepewność procesów i procedur prawnych związanych z przygotowaniem inwestycji**, które należy wyczerpać jeszcze przed rozpoczęciem prac. Postępowania te mogą należeć do kompetencji różnych, niewspółpracujących ze sobą bezpośrednio organów, i dotyczyć kwestii o różnorodnym charakterze, poczynając od kwestii planistycznych (w tym konieczności uwzględnienia inwestycji w planie zagospodarowania przestrzennego), decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i pozwoleń wodnoprawnych związanych z przekroczeniem cieków naturalnych i wód płynących na obszarze inwestycji poprzez ocenę oddziaływania na środowisko oraz konsultacje społeczne po kluczowe dla całości przedsięwzięcia pozwolenia na budowę. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest również, zwłaszcza w przypadku inwestycji linowych, konieczność ustalenia stanu prawnego oraz nabycia praw do znacznej ilości nieruchomości, na których będą lokalizowane poszczególne elementy infrastruktury lub ustalenia odpowiednich stosunków w właścicielami nieruchomości sąsiednich.

Warto przy tym pamiętać, że **w przypadku licznych projektów z zakresu infrastruktury strategicznej objętych dofinansowaniem ze środków**

unijnych, które muszą być zakończone w okresie kwalifikowalności wydatków, konieczność przeprowadzenia powyższych procedur dodatkowo skraca czas pozostały na przeprowadzenie prac budowlanych.

Pomimo występowania powyższych problemów w polskim systemie prawnym brak jest jednolitej, wielosektorowej regulacji prawnej, która **dla inwestycji w strategiczną infrastrukturę energetyczną** wprowadzałaby jednolity reżim umożliwiający spełnienie wszystkich wymogów w ramach jednego postępowania albo też eliminację lub złagodzenie tych wymagań w porównaniu ze zwykłymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi. W tych okolicznościach pojawiła i rozwija się w polskim prawie, także w sektorach innych niż energetyka, **tendencja do wprowadzania ad hoc regulacji stworzonych dla indywidualnych inwestycji lub regulacji sektorowych stosowanych do inwestycji w infrastrukturę określonego rodzaju**. Taka sytuacja może budzić wątpliwości ze względu na zasady techniki legislacyjnej oraz postulat spójności systemu prawnego, niemniej pozostaje w wielu przypadkach podstawowym sposobem umożliwiającym sprawne przeprowadzenie dużej inwestycji o znaczeniu strategicznym.

Przykładem regulacji dedykowanej dla konkretnych inwestycji może być ustawa z dnia 24 kwietnia roku o inwestycjach w zakresie terminalu

regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu czy ustawa z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Wśród regulacji sektorowych warto wymienić przede wszystkim ustawę z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (zwaną specustawą drogową), ustawę z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (określaną jako ustawę szerokopasmową), ustawę z dnia 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych czy ustawę z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Wspólną cechą powyższych regulacji stanowi między innymi wprowadzanie derogacji od zasad ogólnych wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Regulacje szczególne mogą zwłaszcza pozwalać na uniknięcie czasochłonnych procedur związanych z wprowadzaniem i uchwalaniem zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Typowym, istotnym rozwiązaniem w tym zakresie jest zwłaszcza wprowadzenie – wyłącznie dla inwestycji objętych regulacją szczególną – **instytucji decyzji lokalizacyjnej**, która w zależności od przyjętego rozwiązania może wiązać właściwe organy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, w zależności od rodzaju inwestycji decyzja taka może z chwilą uprawomocnienia się skutkować także nabyciem przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością (w tym jej wywłaszczeniem) czy podziałem nieruchomości ze względu na przebieg inwestycji. Odnośnie zagadnień związanych z zapewnieniem praw do nieruchomości ustawy szczególne mogą pozwalać także na uniknięcie negocjacji lub postępowań sądowych związanych z koniecznością uzyskania przez inwestora odpowiednich służebności w stosunku do nieruchomości wykorzystywanych na cele inwestycyjne, które nie są wywłaszczane w całości. W przypadku zastosowania zasad ogólnych takie negocjacje lub

postępowania muszą być prowadzone w stosunku do każdego właściciela nieruchomości oddzielnie. **Decyzji lokalizacyjnej może także niekiedy zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności, co pozwala na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę także w przypadku, gdy w stosunku do decyzji lokalizacyjnej trwają jeszcze pewne spory.**

W zależności od ustawy decyzja lokalizacyjna może rozstrzygać co do innych jeszcze, kluczowych dla inwestora uprawnień. W istocie decyzje lokalizacyjne charakterystyczne dla ustaw szczególnych regulujących inwestycje publiczne stanowią zatem **rodzaj skonsolidowanego aktu administracyjnego**, w którym uprawniony organ rozstrzyga jednorazowo i w toku jednego tylko postępowania o kwestiach, które na gruncie zasad ogólnych są rozstrzygane w toku osobnych postępowań przez różne organy. Poszczególne ustawy nadają tym skonsolidowanym aktom różne nazwy (decyzja o zwolnieniu na realizację inwestycji drogowej, decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej etc.), ale opierają się one na wspólnej koncepcji jurydycznej.

Często pojawiającym się rozwiązaniem jest także skrócenie lub określenie wyraźnych terminów dla organów administracji dla wydania opinii lub decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji. W tym zakresie pojawia się zresztą rozwiązanie niezbyt często wykorzystywane w praktyce polskiego prawa administracyjnego polegające na zagrożeniu nałożeniem na organ opóźniający się z wydaniem określonego rozstrzygnięcia kary proporcjonalnej do długości zwłoki.

Niezależnie od ułatwień w zakresie zagadnień administracyjnoprawnych powyższe regulacje wkraczają wielokrotnie także w obszar stosunków cywilnoprawnych. Dla przykładu, znacznym uproszczeniem może być wprowadzenie w trybie ustawy szczególnego reżimu kompensacyjnego zapewniającego jednolite ramy prawne dla wypłaty odszkodowań właścicielom nieruchomości, których działki są zajmowane dla potrzeb związanych z inwestycją.

O ile wymienione przykłady ustaw szczególnych dotyczyły raczej inwestycji przeprowadzanych zazwyczaj przez podmioty publiczne ściśle w interesie publicznym, o tyle najnowsza praktyka legislacyjna wskazuje, że **technika wprowadzania ustaw szczególnych** regulujących inwestycje określonego rodzaju może być także **rozszerzana na inwestycje związane z bezpieczeństwem**

energetycznym, ale realizowane przez podmioty prywatne na zasadach komercyjnych. Przykładem może być choćby przygotowywany obecnie przez Radę Ministrów projekt ustawy o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania i transportowania węglowodorów.

Podsumowanie:

Polityka energetyczna Polski ukierunkowana jest na zapewnienie właściwego rozwoju infrastruktury wytwórczej, przesyłowej i magazynowej oraz stymulowanie inwestycji w nowoczesne, energooszczędne technologie i produkty, a także ograniczenia zależności od dostaw surowców energetycznych poprzez zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego nieprzerwanymi oraz zdywersyfikowanymi źródłami dostaw surowców energetycznych. Stwarza to możliwość inwestycji w strategiczną infrastrukturę energetyczną, które

wymagają bardzo uważnej analizy prawnej ze szczególnym uwzględnieniem prawa zamówień publicznych, pomocy publicznej oraz regulacji dotyczących procesu inwestycyjnego. Ze względu na złożoność otoczenia prawnego mającego zastosowanie do strategicznych inwestycji energetycznych uczestnicy procesu inwestycyjnego, w tym procesów związanych z modernizacją strategicznych infrastruktur muszą być starannie przygotowani do jego realizacji **z zachowaniem zasady przejrzystości i konkurencyjności.**

Bibliografia:

- 1) Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. 2015 r., poz. 2164 ze zm.);
- 2) Dz. Urz. UE C 200 z dnia 28 czerwca 2014 r., str. 1;
- 3) Dz. Urz. UE L 187 z dnia 26 czerwca 2014 r., str. 1;
- 4) Zob. wyrok TSUE z dnia 24 lipca 2003 roku w sprawie *Altmark Trans* (sprawa C-280/00);
- 5) Dz. Urz. UE C 8 z dnia 11 stycznia 2012 r., str. 15;
- 6) Dz. Urz. UE L 7 z dnia 11 stycznia 2012 r., str. 3.

3. „Czy zagrożenie bezpieczeństwa państwa tworzy potrzebę nowej sytuacji prawnej w zakresie tworzenia terenów zamkniętych lub sposobu zarządzania nimi?”

(Opracowanie: *Krzysztof Mielech*, LSW Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy)

Nie wszystkie grunty na terytorium kraju mają jednakowy status. Ustawodawca wyróżnił tereny zamknięte, które mają istotne znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa oraz w znacznej mierze wyłączył je spod regulacji dotyczących „zwykłych” nieruchomości.

W celu ustalenia, czy powszechne przepisy prawa są wystarczające dla ochrony terenów zamkniętych, konieczne jest wskazanie, w jaki sposób wyodrębniane są tereny zamknięte oraz jakie podmioty zarządzają tymi terenami. Ponadto, należy również wskazać, jakie odrębne regulacje zostały przewidziane dla ochrony gruntów

strategicznych z perspektywy bezpieczeństwa państwa. Celem niniejszego opracowania jest również próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualnie obowiązujące przepisy dostarczają niezbędnych środków ochrony terenów zamkniętych w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

1. Pojęcie terenu zamkniętego

Zasady prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych regulują przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej „p.g.ik.”). W świetle przepisów ustawy nie wszystkie tereny mają taki sam status. Ustawa wyróżnia kategorię terenów zamkniętych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9 p.g.ik., przez teren zamknięty należy rozumieć teren o **charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa**, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r. wydanym w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1533/2011, został wskazany wyjątkowy charakter tych terenów. WSA wskazał bowiem, iż ustalenie przez właściwego ministra, że określony teren staje się terenem zamkniętym określa przeznaczenie tego terenu na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju, a tym samym, jeżeli w dotychczas obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego określone było inne przeznaczenie tego terenu, mocą powyższej decyzji następuje zmiana tego przeznaczenia na wymienione wyżej cele. Charakter prawny terenu zamkniętego, z uwagi na jego cel, determinuje zaś kwestię zabudowy jaka może znajdować się na terenie zamkniętym, gdyż nie może ona być

sprzeczna z przeznaczeniem terenu określonym w decyzji o ustaleniu terenu zamkniętego.

Należy podkreślić, iż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: IV SA/Wa 256/07, nie są to jednak tereny „zamknięte” dla inwestycji. Jak bowiem wskazał: „Nie ma przepisów prawa, które by wprowadzały wprost zakazy realizacji określonych inwestycji na terenach zamkniętych. Ponieważ tereny takie są tworzone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy organ winien więc dokonać, oceny czy realizacja określonej inwestycji nie będzie godzić w cel, dla którego strefa została ustanowiona”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2a p.g.ik., **tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji.**

W wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. wydanym w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 1468/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie stwierdził, iż ustalenie terenów zamkniętych winno przybrać formę **decyzji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego**, a nie formę aktu normatywnego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana

jest natomiast przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom. Wydając decyzję organ określa także granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom. O ustaleniu terenu zamkniętego organ wydający decyzję jest zobowiązany zawiadomić Głównego Geodetę Kraju, a ponadto podać klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie (art. 4 ust. 2b p.g.ik.).

Ustawa p.g.ik. wśród terenów zamkniętych przewiduje również wyodrębnienie gruntów najbardziej istotnych, niezbędnych dla obronności państwa. Tereny te zostały wskazane w Rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa (Dz.U.

z 2003 r., Nr. 141. poz. 1368) wydanym w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych. Za tereny takie uznano tereny zajęte pod (1) stanowiska kierowania państwem i stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, (2) obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju, (3) obiekty telekomunikacyjne służące do przekazywania informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, (4) porty wojenne i urządzenia Marynarki Wojennej, (5) lotniska wojskowe, (6) składy i magazyny amunicji, uzbrojenia oraz materiałów pędnych i smarów oraz (7) obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju. Terenami zamkniętymi niezbędnymi dla obronności państwa są również tereny zamknięte przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na wskazane powyżej cele.

2. Kto zarządza terenami zamkniętymi?

Ustawa p.g.ik. **nie zawiera definicji podmiotu zarządzającego terenem zamkniętym**. Brak również utrwalonej linii orzeczniczej w tym zakresie. Ustawodawca, odnosząc się do terenów zamkniętych, nakłada określone uprawnienia lub obowiązki na właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego oraz podmiot zarządzający terenem zamkniętym, jednocześnie nie definiując, kogo należy rozumieć pod pojęciem „zarządzającego terenem zamkniętym”. Bezspornym jest jednak, iż w rozumieniu ustawy, zarządzającym terenem zamkniętym nie musi być właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego, gdyż zarząd ten może być **powierzony innym wskazanym przez te organy podmiotom**⁹.

Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, iż za zarządzającego terenem zamkniętym może zostać uznany ten podmiot, który legitymuje się tytułem prawnym do danego terenu i faktycznie wykonuje czynności zarządcze w stosunku do danego gruntu. Zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach

może rozporządzać rzeczą. Prawo własności, jako prawo dające najpełniejsze władztwo nad rzeczą upoważnia właściciela rzeczy, w tym również nieruchomości, do posiadania rzeczy, korzystania z niej oraz rozporządzania rzeczą. Należy zatem uznać, iż również zarządzanie rzeczą wchodzi w skład uprawnień właścicielskich.

Ponadto, na gruncie przepisów k.c. uprawnienie do korzystania z gruntu i rozporządzania tymże gruntem, a więc również do zarządzania nim przysługuje, z wyłączeniem innych osób, użytkownikowi wieczystemu w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 233 k.c.). W zakresie wskazanym przez wskazane powyżej przepisy, Przedsiębiorstwo Państwowe PKP sprawowało zarząd nad nieruchomościami, w tym również nieruchomościami stanowiącymi tereny zamknięte, na których znajdują się linie kolejowe, będącymi jego własnością lub przekazanymi w użytkowanie wieczyste.

Z pełnieniem funkcji podmiotu zarządzającego terenem zamkniętym – w świetle przepisów p.g.ik. oraz aktów wykonawczych do niej – wiążą się określone zadania.

Po pierwsze, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków

⁹ I. Kamińska w: M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, G. Szpor; *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, LexisNexis, 2013

danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych (Dz.U. z 2001 r., Nr 84, poz. 911), dalej „Rozporządzenie w sprawie wykazywania danych”, zarządzający terenem zamkniętym, w odniesieniu do którego została przyznana klauzula tajności, w razie braku materiałów zgromadzonych w ramach państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dotyczących tego terenu, przekazuje na wniosek starosty posiadane dane dotyczące gruntów, także budynków i lokali. Podmiot przekazuje dane w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania wniosku starosty.

Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 2c p.g.ik., w przypadku utraty przez teren statusu terenu zamkniętego, zarządzający nim obowiązany jest przekazać właściwemu staroście dokumentację geodezyjną i kartograficzną oraz sporządzone mapy w celu włączenia ich do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Należy również wskazać, iż właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością, a zatem również podmiot zarządzający terenem zamkniętym jest zobowiązany, w przypadku wykonywania

na tym terenie prac geodezyjnych i kartograficznych umożliwić wykonawcom prac geodezyjnych lub kartograficznych, wykonanie prac geodezyjnych i kartograficznych określonych w art. 13 ust. 1 p.g.ik., poprzez umożliwienie (1) wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz dokonywanie niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi pracami, (2) dokonywania przecinek drzew i krzewów, niezbędnych do wykonania prac geodezyjnych, (3) nieodpłatnego umieszczania na gruntach i obiektach budowlanych znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz urządzeń zabezpieczających te znaki oraz (4) umieszczania na gruntach i obiektach budowlanych budowli triangulacyjnych (art.14 ust. 1 p.g.ik.).

Kolejna grupa zadań wiąże się z uprawnieniami podmiotu zarządzającego do uzgadniania z właściwymi organami i innymi podmiotami właściwymi prac inwestycyjnych i modernizacyjnych dotyczących danego terenu zamkniętego. Podmiot zarządzający terenem zamkniętym ma prawo do brania udziału w naradach koordynacyjnych w związku z sytuowaniem projektowanych sieci uzbrojenia terenu, co wynika z art. 28d p.g.ik.

3. Ochrona terenów zamkniętych w powszechnie obowiązujących przepisach

Z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego pojęcia terenów zamkniętych wiąże się przyznanie tym obszarom szczególnej ochrony. Regulacje mające na celu zapewnienie tejże ochrony znajdują się nie tylko w p.g.ik., lecz także są rozproszone w innych aktach prawnych.

Przykładowo, w stosunku do terenów zamkniętych obowiązują odmienne zasady prowadzenia dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, jak również odmienna jest regulacja dotycząca uzgodnienia usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Co do zasady bowiem, koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu została powierzona starostom, którzy zadanie to realizują zgodnie z art. 7d pkt 2 ustawy. Jednakże w przypadku projektowanych sieci uzbrojenia terenu usytuowanych w całości lub w przeważającej części w granicach terenu zamkniętego, wyłączony został tryb koordynacji usytuowania projektowanych sieci wskazany powyżej, jak również kompetencja starosty jako organu dokonującego uzgodnienia. Zgodnie z art. 28d p.g.ik., o usytuowaniu projektowanych

sieci uzbrojenia terenu lub ich części położonych w granicach terenu zamkniętego decyduje projektant w uzgodnieniu z podmiotem, który zarządza terenem zamkniętym.

Szczególne ochrona terenów zamkniętych przejawia się też w odrębnym uregulowaniu zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych, przy uwzględnieniu potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ochrony informacji niejawnych. Powyższe kwestie reguluje rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie nadzoru nad pracami geodezyjnymi i kartograficznymi na terenach zamkniętych (Dz.U. z 2003 r., Nr 101, poz. 939).

Ponadto, ustawa przewiduje ograniczenia związane z wykonywaniem fotogrametrycznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych, zarówno w zakresie obronności państwa, jak i w pozostałym zakresie związanym z geodezją i kartografią¹⁰. W każdym

¹⁰ M. Krzywiński, J. Maćkowiak, *Komentarz do art. 10 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne* [w:] J. Lang (red.), E. Stefańska (red.), E. Krupa, M. Krzywiński, G. Lang, J. Maćkowiak, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*. LEX, 2013

przypadku wykonawca zdjęć lotniczych obowiązany jest przekazać ich negatywy do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Co więcej, każdy wykonawca zdjęć lotniczych zobowiązany jest poinformować, co najmniej na 7 dni przed planowanym terminem nalotu, właściwy organ Ministerstwa Obrony Narodowej o zamiarze wykonania zdjęć określonego obszaru. Regulacje szczegółowe w tym zakresie mają być zawarte w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej, wydanym na podstawie art. 10 ust. 5 p.g.ik. Na dzień dzisiejszy trwają prace nad przedmiotowym rozporządzeniem.

Ustawodawca przewidział również ochronę informacji niejawnych dotyczących terenów zamkniętych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych ochronie podlegają materiały geodezyjne i kartograficzne utrwalone w dowolnej postaci i formie, zawierające informacje o obiektach położonych

na terenach zamkniętych, jeżeli informacjom o tych obiektach nadano klauzulę tajności.

Należy zaznaczyć, iż regulacje zapewniające ochronę terenów zamkniętych zostały umiejscowione nie tylko w p.g.ik. i aktach wykonawczych do tej ustawy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 j.t.), spod kompetencji gminy zostało wyłączone kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy w zakresie między innymi terenów zamkniętych. Dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu, nie sporządza się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustala się tylko granice terenów zamkniętych oraz ich stref ochronnych (powyższe nie dotyczy jednak kolejowych terenów zamkniętych). Ponadto wydawanie decyzji w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzji o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych przekazano do właściwości rzeczowej wojewody.

4. Planowanie inwestycji na terenach zamkniętych

Inwestowanie na terenach zamkniętych nie jest procesem łatwym. Decydując się na realizację inwestycji na terenie zamkniętym inwestor powinien zdawać sobie sprawę, że nie każda inwestycja będzie na tym terenie możliwa. Oczywiście, najmniej wątpliwości będzie w przypadku realizacji inwestycji, która jest wprost wymieniona we wskazanym wyżej rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa np. budowa składu smarów lub amunicji, czy zakładu produkującego podzespoły wykorzystywane w przemyśle zbrojeniowym.

Planując proces inwestycyjny należy zatem przede wszystkim dokonać oceny wpływu inwestycji na kwestie związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Co istotne, przepisy praw

nie przewidują bowiem, co już zasygnalizowano wyżej, żadnego zakazu prowadzenia inwestycji na terenie zamkniętym. Jednakże z uwagi na cel tworzenia terenów zamkniętych, dopuszczalność inwestycji będzie oceniana z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności. Brak związku inwestycji z celem ustanowienia terenu zamkniętego tj. ze względami bezpieczeństwa i obrony, stanowi najczęstszą przyczynę odmowy wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy na takim terenie. Istotnym argumentem inwestora może być też wykazanie, że planowana inwestycja przyczyni się do sprawnego funkcjonowania/zaopatrzenia jednego z przedsiębiorców wymienionych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

5. Ocena konieczności zmian w zakresie tworzenia terenów zamkniętych lub sposobu zarządzania nimi

Podsumowując powyższe rozważania, należy uznać, iż ustawodawca odnośnie terenów zamkniętych przewidział wiele odrębnych regulacji, wspomagających ochronę obszarów, które mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Znacząca część obostrzeń została zawarta w p.g.ik. oraz aktach wykonawczych do tej ustawy i dotyczy w szczególności tworzenia terenów zamkniętych, obowiązków podmiotów zarządzających tymi terenami, prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych, jak również bezpieczeństwa materiałów zawierających dane geodezyjne i kartograficzne. Za istotne należy uznać przepisy w zakresie odmienności uzgadniania usytuowania sieci uzbrojenia terenu. Na szczególny charakter terenów zamkniętych wskazują również wskazane powyżej regulacje zawarte w innych aktach prawnych, takich jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennych, czy prawo budowlane.

Dokonując oceny roli, jaką pełnią tereny zamknięte ze względu na bezpieczeństwo i obronę państwa, zdaniem autora są one niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania obiektów obronnych i infrastruktury krytycznej. Pomimo, iż tereny zamknięte w sposób istotny ograniczają możliwości inwestycyjne nieruchomości, brak jest przepisów prawa, które w ogóle wyłączałyby możliwość budowy obiektów komercyjnych na nieruchomościach stanowiących teren zamknięty. Co więcej, ustawodawca wprost nie wyłączył nieruchomości będących terenem zamkniętym z obrotu cywilnoprawnego. Kluczową rolę odgrywa więc praktyka organów administracji tj. wojewodów, do których należy ocena, czy planowana inwestycja da się pogodzić ze szczególnym charakterem terenu zamkniętego, jako terenu zastrzeżonego ze względu na obronność i bezpieczeństwo, a także organów administracji centralnej tj. ministrów, którzy wydają wydając decyzje administracyjne kwalifikują dany obszar, jako teren zamknięty.

4. Prawne aspekty polskiego unbundlingu portowego – czy jest o co walczyć?

(Opracowanie: *Mateusz Kamm, Edyta Niemyska*, Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy / LSW Leśnodorski Ślusarek i Wspólnicy)

W ujęciu pozaprawnym, infrastruktura krytyczna immanentnie łączy się z czterema podstawowymi obszarami: obronnością państwa, ochroną interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną innych ważnych interesów państwa¹¹. Porty morskie, obok np. lotnisk i strategicznych przedsiębiorstw, należałoby więc zakwalifikować jako przynależne obszarowi „ochrony interesu gospodarczego państwa”.

1. Wstęp – porty morskie, infrastruktura krytyczna i wolny rynek

Zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa portów morskich wymaga zwłaszcza wzięcia pod uwagę znaczenia portów w krajowym systemie infrastruktury krytycznej, pamiętając w szczególności o ich powiązaniach z międzynarodową infrastrukturą transportową kraju. Problematykę zagrożeń i ochrony portów należy zatem rozpatrywać w kontekście:

- wpływu logistyki portowej na poziom bezpieczeństwa gospodarki narodowej,
- występowania portów jako integralnej części morsko-lądowego łańcucha transportowego,
- roli portów w łańcuchu dostaw,
- międzynarodowego charakteru działalności portu,
- powiązań gospodarczych, transportowych i przestrzennych oraz społecznych portu z jego otoczeniem lokalnym i regionalnym¹².

Jakkolwiek, nawet w obliczu dużego znaczenia portów morskich dla prawidłowego funkcjonowania krajowej gospodarki, przed ustawodawcą pojawia się konieczność stworzenia reguł publicznoprawnych, które mogłyby przyczynić się do przyspieszenia procesów demonopolizacji i wymusić świadczenie gospodarczo istotnych usług na warunkach konkurencyjnych. Ustawowe i administracyjne obowiązki nakładane na przedsiębiorstwa służą zatem realizacji konkretnego celu ekonomicznego, ponieważ samo pozbawienie największych publicznych przedsiębiorstw monopolu gospodarczego nie przyczyni się samoczynnie do stworzenia konkurencyjnego rynku. W tym kontekście, szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. „sektorowe regulacje prokonkurencyjne”.

Regulacje te stanowią ogół instrumentów interwencji publicznej w gospodarce, których celem jest promowanie powstania i rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych, które w przeszłości były w pełni zmonopolizowane, ale które – często w ramach procesów liberalizacyjnych wymuszonych przez Unię Europejską – zostały uwolnione na konkurencję¹³. Potrzeba przemysłowego wdrożenia rozwiązań prokonkurencyjnych występuje zwłaszcza w krajach, które przeszły proces głębokiej transformacji gospodarczej, a więc również (a, być może, w szczególności) w Polsce – rozwiązania te powinny być jednak skuteczne i możliwe do pełnej realizacji. Można jednak dojść do wniosku, że kryterium tego nie spełniają w wystarczającym stopniu podjęte dotąd w Polsce działania dotyczące wydzielenia portowej działalności eksploatacyjnej od sfery zarządzania infrastrukturą portową – proces, który można również określić szerokim terminem, tj. jako (co prawda, dość specyficzny) portowy *unbundling*¹⁴.

13 M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji*, Rozdział XXIV. Prokonkurencyjne regulacje sektorowe, Warszawa 2014.

14 W sferze faktów należy zauważyć, że Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. wciąż nie dokonał zbycia akcji ostatniego ze swojej grupy kapitałowej podmiotu działającego w sferze eksploatacji, tj. spółki Port Gdański Eksploatacja S.A. Dwukrotne próby zbycia udziałów w tej spółce w latach 2001-2002 oraz 2005-2011 zakończyły się niepowodzeniem, w 2013 r. rozpoczęto kolejną próbę zbycia akcji, co ostatecznie w połowie 2015 roku zakończyło się złożeniem pozwu przez jednego z potencjalnych nabywców – w konsekwencji, sprzedaż akcji PGE S.A. jest obecnie zamrożona (Zob. <http://biznes.trojmiasto.pl/Maltanska-spolka-pozwala-gdanski-port-sprzedaz-PGE-zamrozona-n93690.html>, ostatni dostęp: 25.08.2016 r.). ZMP Gdynia S.A. w dalszym ciągu posiada 50% udziałów w podmiocie Bałtycka Baza Masowa Sp. z o.o., zajmującym się działalnością eksploatacyjną – próby zbycia udziałów w tej spółce w latach 2005 i 2011 zakończyły się niepowodzeniem. Natomiast Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w sposób pośredni, poprzez spółkę Polskie Terminale S.A., sprawuje kontrolę nad spółką Terminal Promowy Świnoujście sp. z o.o., prowadzącą działalność eksploatacyjną. W 2012 r. Minister Skarbu Państwa polecił reprezentantom Skarbu Państwa w Radach Nadzorczych spółek zarządzających portami wprowadzenie do porządku ich obrad punktów dotyczących powołania niezależnego audytora w celu przeprowadzenia audytów struktur grup kapitałowych. ZMP Szczecin i Świnoujście poinformował Ministra Skarbu Państwa, że nie planuje sprzedaży żadnej ze swoich spółek (Zob. Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, KIN – 4101-003-01/2014, s. 3-4).

11 W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Warszawa 2012, s. 17.

12 A. Tubielewicz, M. Forkiewicz, *Porty morskie jako elementy infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw*, *Logistyka* 2/2011, s. 567 i n.

2. Prawne zawilości – spółki eksploatacyjne nalezy uwolnic

Ustawą z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (wszystkie powolywane nizej ustawy zmieniajace dotycza ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – dalej: „ustawa o portach”), w art. 3, zobowiazano spolki zarzadzajace portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (czyli zarzadcow portow: Gdansk, Gdynia, Szczecin i Swinoujscie¹⁵) do zbycia udzialow lub akcji w spolkach dzialajacych w sferze eksploatacji w terminie do dnia 31 grudnia 2003 r. Nastepnie, na mocy art. 5 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, termin okreslony w art. 3 przywolanej ustawy z dnia 18 czerwca 1999 r. zostal przedluzony do dnia 31 grudnia 2005 r. Co istotne, ustawy zmieniajace nie okreslily co nalezy rozumiec pod pojeciem „dzialalnosci w sferze eksploatacji”, przez co obowiazek zbycia udzialow lub akcji w spolkach eksploatacyjnych nie byl faktycznie wykonywany. Uczyniono to dopiero na gruncie ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektorych innych ustaw (akt ten ma, rowniez obecnie, status aktu obowiazujacego), gdzie zapisano, ze dzialalnoscia w sferze eksploatacji sa odnoszace sie do statkow uslugi pilotowe, holownicze oraz cumownicze; uslugi wobec ladunkow, w tym załadunek i wyładunek, sztautowanie, trymowanie, przeładunek i obrót ładunkowy wewnatrz portu oraz uslugi wobec pasazerow, w tym zaokrętownie i wyokrętownie (art. 5 ust. 2). Podmioty zarzadzajace portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadajace udzialy lub akcje w spolkach dzialajacych w sferze eksploatacji zostaly zobowiazane do ich zbycia do dnia 31 grudnia 2005 r. (art. 5 ust. 1).

Co wiecej, w uzasadnieniu¹⁶ do projektu ustawy zmieniajacej z dnia 16 grudnia 2004 r. zapisano, ze w art. 5 ust. 2 „okreslono rodzaje uslug portowych swiadczonych w granicach portow i przystani morskich”. „Uslug tych nie moze wykonywac podmiot zarzadzajacy portem. Zaproponowany wykaz rodzajow uslug portowych jest wzorowany na liście uslug, wymienionych w projekcie dyrek-

tywy UE¹⁷, dotyczacej dostepu do rynku uslug portowych”. Symptomatyczne jest takze uzycie w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy zmieniajacej z dnia 16 grudnia 2004 r. okreslenia, ze „dzialalnosci w sferze eksploatacji (...) polega na swiadczeniu uslug portowych”, ktorej, zgodnie z przywolanym uzasadnieniem, nie moze wykonywac podmiot zarzadzajacy portem. Ponadto, jezeli dokona sie porownania uslug wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy zmieniajacej z dnia 16 grudnia 2004 r. (tj. dzialalnosci w sferze eksploatacji polegajacej na swiadczeniu uslug wobec ladunkow i wobec pasazerow) ze zrodlati przychodow podmiotu zarzadzajacego, wskazanymi w art. 9 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o portach, mozna dojsc do wniosku, ze za uslugi swiadczone przez spolki eksploatacyjne, wskazane w art. 5 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy zmieniajacej z 2004 r., nie pobiera sie oplat portowych.

W związku z powyższym, należałoby odnotować, że ustawodawca wykluczył bezpośrednio uczestnictwo podmiotów zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w wykonywaniu dzialalnosci w sferze eksploatacji infrastruktury portowej, a takze uczestnictwo posrednie w dzialalnosci poprzez zaangażowanie kapitału (tj. poprzez ustanowienie obowiazku zbycia udzialow albo akcji w spolkach eksploatacyjnych). Argumentacja ta potwierdzalaby, ze niedopuszczalne jest utozsamianie okreslen „dzialalnosci w sferze eksploatacji” (art. 5 ust. 2 ustawy zmieniajacej z 2004 r.) i okreslenia „swiadczenie uslug związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej” (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach). Nalezy rowniez zwrócic uwage na okolicznosc, ze w uzasadnieniu¹⁸ do projektu ustawy z dnia 6 wrzesnia 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektorych innych ustaw, zapisano: „Stosownie do zasad

15 Zob. art. 2 pkt 3 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U.2010.33.179).

16 Druk nr 2909 Sejmu IV kadencji.

17 Uzasadnienie ustawy nie zawiera odwołania do konkretnego tekstu projektu. W dniu 13 lutego 2001 r. Komisja przyjęła komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowany „Poprawa jakości usług w portach morskich jako podstawa transportu europejskiego” (tzw. pakiet portowy). Zasadniczą część komunikatu stanowił wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do rynku usług portowych. Jednakże w dniu 20 listopada 2003 r., po trwającym prawie trzy lata międzyinstytucjonalnym procesie legislacyjnym, na koniec procedury pojedynczej, Parlament Europejski podczas sesji plenarnej odrzucił tekst będący wynikiem osiągniętego kompromisu 229 głosami przeciw przy 209 głosach za i 16 wstrzymujących się. Zob. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0654_/com_com\(2004\)0654_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0654_/com_com(2004)0654_pl.pdf) (ostatni dostęp: 25.08.2016 r.)

18 Druk nr 2709 Sejmu III kadencji.

polityki portowej UE i polityki transportowej państwa, zarząd portu morskiego administruje i zarządza infrastrukturą portową oraz zapewnia koordynację i kontrolę pracy wszystkich operatorów usług portowych świadczonych na terenach portowych. Podmiot zarządzający portem morskim powinien zapewnić swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej na zasadach przejrzystości”. Oznacza to przede wszystkim, że przez „świadczanie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej”, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach, należy rozumieć administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z infrastruktury portowej w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład tej infrastruktury¹⁹.

Warty przywołania jest także fragment z posiedzenia komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji oraz Transportu i Łączności z 2001 roku – wystąpienie ówczesnego podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Andrzeja Grzelakowskiego²⁰:

19 W zakresie argumentów przywołanych w niniejszym akapicie oraz akapicie poprzedzającym, zob. uzasadnienie do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2013 r., sygn. akt: II FSK 678/13.

20 Biuletyn nr 4045/III.

„Ustawa z 1990 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości uwłaszczyła podmioty gospodarcze działające na terenach portowych i wprowadziła bardzo skomplikowany układ własnościowy, który uniemożliwia wdrożenie modelu zarządzania portami morskimi na wzór modelu (...) oddzielającego sferę publiczną od działalności podmiotów zarządzających portami morskimi od sfery komercyjnej i wyłączenia tych podmiotów ze sfery działalności eksploatacyjnej na terenach portowych. Jest to zasadnicza trudność, na jaką napotykamy przy wykreowaniu jednolitego systemu, według którego podmiot zarządzający administruje całym terenem portowym i zarządza wszystkimi składnikami infrastruktury portowej, a także ustala zasady dostępu i korzystania z tych składników na zasadach komercyjnych. Musi się to odbywać w sposób przejrzysty dla wszystkich podmiotów, bez dyskryminacji któregośkolwiek z tych podmiotów i zgodnie z zasadami rynkowymi. Warunki te nie są obecnie spełniane.”

Wydaje się więc, że w odniesieniu do spółek eksploatacyjnych działających w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jeszcze przez długi czas warunki z ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2004 r. pozostaną niespełnione. Niemniej, jak zobaczymy poniżej, europejskie regulacje dotyczące unbundlingu w odniesieniu do sektora kolejowego nie wymagają pełnej ekonomicznej niezależności zarządcy infrastruktury.

3. Czy sektor kolejowy coś podpowiada?

Unbundling w sektorze kolejowym został w Polsce wprowadzony w wyniku procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe oraz na podstawie Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” („Ustawa o komercjalizacji PKP”) – wprowadzono rozdział na zarządcę infrastruktury oraz spółki przewozowe. Na poziomie unijnym, podstawowe znaczenie dla zasady niezależności zarządców infrastruktury kolejowej od przedsiębiorstw kolejowych przypisać należy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 dyrektywy 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują środki niezbędne dla zagwarantowania, że tzw. funkcje podstawowe

dla zapewnienia sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej powierzane będą podmiotom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych. Dyrektywa 2001/12/WE była podstawowym elementem tzw. I Pakietu Kolejowego. Zasadniczym modelem unbundlingu stosowanym w polskim prawie transportu kolejowego jest zatem unbundling prawny, polegający na wprowadzeniu wymogu rozdzielenia działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej – muszą one być wykonywane przez dwóch odrębnych w sensie prawnym przedsiębiorców. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Ustawy o transporcie kolejowym, zarządca infrastruktury kolejowej nie jest uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych, z wyjątkiem wykonywania, zdefiniowanych w art. 4 pkt 22 Ustawy o transporcie kolejowym, prze-

wozów technologicznych dla własnych potrzeb. Nie jest jednak zabronione tworzenie grupy kapitałowej przez zarządcę i podmioty świadczące usługi przewozowe. W oparciu o ten właśnie tzw. model holdingowy unbundlingu prawnego, funkcjonuje obecnie sektor transportu kolejowego w Polsce, gdzie zarządca krajowej infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A. – należy do Grupy PKP, w skład której wchodzi także przewoźnicy kolejowi (osobowi, jak np. PKP Intercity Sp. z o.o., i towarowi, jak np. PKP Cargo S.A.) oraz inne podmioty wykonujące działalność gospodarczą w sektorze transportu kolejowego (jak np. PKP Energetyka S.A.). Dopuszczalność modelu holdingowego została potwierdzona w wyrokach w sprawach Komisja v. Niemcy²¹ i Komisja v. Austria²². Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zdaje się tym samym potwierdzać, że holding stanowi dopuszczalny model organizacyjny w sektorze transportu kolejowego. W konsekwencji, TSUE nie zdecydował się na podzielenie stanowiska Komisji Europejskiej, zgodnie z którym jednostka, której powierzono wykonywanie funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440/EWG musi być niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego usługi transportu kolejowego także w wymiarze ekonomicznym²³.

Konkluzja – spokojna przyszłość?

Reasumując, można dojść do paradoksalnego stwierdzenia, że obecny status polskiego „unbundlingu portowego” – który realizuje, w pewnym sensie, model holdingowy dozwolony w przypadku transportu kolejowego, przy zachowaniu pełnej prawnej odrębności przedsiębiorstw działających w sferze portowej eksploatacji – spełnia europejskie normy ustanowione dla transportu kolejowego. Zasadne będzie więc postawienie pytania: Czy jest o co walczyć? Zgodnie z przywołaną wyżej wypowiedzią podsekretarza stanu Andrzeja Grzelakowskiego z 2001 r., portowe regulacje sektorowe miały przede wszystkim służyć zapewnieniu sprzyjających warunków dla powstania i rozwoju konkurencji. Niemniej, konieczne jest także każdorazowe uwzględnienie wpływu portów na sprawność działania międzynarodowych łańcuchów dostaw oraz zapewnienie ich bezpieczeństwa. Porty morskie są ważnym,

strategicznym elementem zarządzania kryzysowego łańcucha dostaw, jak i istotnym elementem infrastruktury krytycznej. Prawdopodobnie właśnie ta dwoista natura portów ostatecznie wyprowadziła na manowce polskiego ustawodawcę, czego dowodem jest ustawa zmieniająca z dnia 16 grudnia 2004 r. – głębokiego namysłu i daleko idącej ostrożności wymaga bowiem skuteczne „urynkowienie” podmiotu, który powinien również podlegać szczególnej ochronie infrastrukturalnej. W swoich podstawowych założeniach, regulacje prokonkurencyjne mają na celu wprowadzenie mechanizmu konkurencji tam, gdzie jego funkcjonowanie może okazać się nieskuteczne, w szczególności ze względu na charakter infrastrukturalnego komponentu danego sektora. W przypadku spółek eksploatacyjnych działających w obrębie portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej chodziłoby więc o wyrównanie szans w dostępie do kluczowej technicznej infrastruktury eksploatacyjnej, co z kolei polegałoby nie tylko na zapewnieniu dostępu do tej infrastruktury, ale przede wszystkim zagwarantowaniu, że dostęp ten będzie oferowany na takich samych warunkach, na jakich korzystają z niej spółki zarządzające portami lub spółki należące do tej samej grupy kapitałowej, zatem stawką jest tzw. niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury²⁴. Wydaje się jednak, że rozwijający się polski sektor portowy (notowany jest stały wzrost przeładunków²⁵) nie wymaga takiej interwencji, gdyż usługi eksploatacyjne świadczone są obecnie na warunkach komercyjnych i nie pojawiają się sygnały o utrudnianiu dostępu do nich przez zarządców portów. Niewykluczone, że polski ustawodawca był nieco nadgorliwy w swoich działaniach, zarazem jednak prawidłowo odczytał europejskie trendy – jakkolwiek, obecnie nie ma wystarczających powodów, aby ingerować w sferę właścicielską zarządców polskich portów.

21 Wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-556/10.

22 Wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-555/10.

23 Zob. Ł. Gołąb, Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 7(3)/2014.

24 Zob. M. Kępiński (red.), Prawo konkurencji, Rozdział XXIV. Prokonkurencyjne regulacje sektorowe, op. cit.

25 Zob. np. <http://www.gospodarkamorska.pl/Stocznie,Offshore/gdansk-i-gdynia-wsrod-liderow-przeladunkow-kontenerow-nabaltyku.html> (ostatni dostęp: 02.09.2016 r.).

5. Rosyjska polityka morska w akwenach Morza Bałtyckiego

(Opracowanie: *Mateusz Kamm*, Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy)

Nie będąc co najmniej pasywnym uczestnikiem zakulisowych ustaleń i rozstrzygnięć, europejska polityka gospodarcza wydaje się być przede wszystkim podporządkowana logice pogaduszek między szefami państw oraz innymi osobami pełniącymi ważne funkcje publiczne. Na pierwszy rzut oka, zewnętrzny obserwator nie dostrzega także powiązania bieżącej aktywności gospodarczej państw europejskich ze sferą obronności. Także wydawane przez unijne organy akty o charakterze regulacyjnym – dyrektywy, rozporządzenia, decyzje – wydają się przede wszystkim istnieć w całkowicie autonomicznej i dość abstrakcyjnej, sferze aktywności legislacyjnej.²⁶ Tymczasem wystarczy skierować spojrzenie na wschód, aby doświadczyć wyraźnie odmiennej koncepcji polityki gospodarczo-obronnej w odniesieniu do szeroko rozumianej infrastruktury morskiej i portowej.

Dla porządku należy wspomnieć, że działaniem istotnym dla przyszłego rozwoju polskich portów morskich była niedawno podjęta przez Radę Ministrów uchwała nr 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku). Dokument „Polityka morska RP do roku 2020” został opracowany na szczeblu ponadresortowym przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z §2. 1 pkt. 1 Zarządzenia Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumencie zostały wskazane kierunki rozwoju polskiej polityki morskiej, z których priorytetowe znaczenie mają: wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego oraz zapewnienie bezpieczeństwa morskiego. Natomiast na rzecz wzmocnienia pozycji polskich portów morskich zaproponowane zostały następujące działania: modernizacja i rozbudowa infrastruktury por-

towej i dostępu do portów od strony morza; modernizacja i rozbudowa infrastruktury dostępu do portów od strony lądu (drogowej, kolejowej, śródlądowej); rozwój oferty usługowej w portach, m.in. przez rozwój funkcji dystrybucyjno-logistycznej i ruchu pasażerskiego; zwiększanie liczby regularnych połączeń żeglugowych z innymi portami; rozwój funkcji intermodalnych w portach będących elementami sieci TEN-T; rozwój zielonych korytarzy transportowych przez promocję ekologicznych form transportu; promocja żeglugi bliskiego zasięgu oraz rozwój autostrad morskich; budowa wizerunku portów jako ważnych biegunów zrównoważonego rozwoju regionów i gmin nadmorskich; wspieranie małych portów jako regionalnych ośrodków przedsiębiorczości.

²⁶ Państwa członkowskie opracowują krajowe zintegrowane polityki morskie w ścisłej współpracy z zainteresowanymi podmiotami, konieczność ich opracowania wynika z zaleceń Komisji Europejskiej zawartych w Komunikatach: „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej” (COM (2007) 575) oraz „Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami” (COM (2008) 395).

1. Doktryna Morska Federacji Rosyjskiej do 2020 roku

Podstawowe kierunki rosyjskiej strategii w odniesieniu do akwenów morskich obecne są we współczesnych koncepcjach aktywności morskiej Rosji o charakterze politycznym. W szczególności, założenia te zostały określone w przyjętej 27 czerwca 2001 roku Doktrynie Morskiej Federacji Rosyjskiej do 2020 roku²⁷. Za strategiczny cel działalności morskiej wprost uznano usankcjono-

wanie pozycji mocarstwa morskiego, zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i przynależnych do jego terytorium obszarach morskich, a przede wszystkim możliwość realizacji państwowych interesów morskich sprowadzających się do:

- umożliwienia nieograniczonego stosowania zasady otwartego morza na każdym akwenie posiadającym ten status, w tym prawa do swobodnego układania systemów przesyłowych i budowy sztucznych wysp;

²⁷ Obecnie prowadzone są prace nad zaktualizowaną wersją doktryny, zob. http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44276&cHash=8089287aa9094b8af28a1d5a7a82fb99 (ostatni dostęp: 06.06.2016 r.)

- zapewnienia pełnej i niepodważalnej suwerenności na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym z uwzględnieniem dna morskiego oraz przestrzeni powietrznej nad nimi;
- utrzymania pełnej jurysdykcji i wyłącznego prawa do stosowania suwerennych praw w wyłącznej strefie ekonomicznej i rosyjskim szelfie kontynentalnym, a zwłaszcza prawa do rozpoznawania zasobów, ich eksploracji i eksploatacji oraz do podejmowania w tych akwenach przedsięwzięć ekologicznych;
- stworzenie warunków pozwalających na wykorzystanie zasobów morskich i jego walorów komunikacyjnych w polityce gospodarczej Federacji Rosyjskiej i poszczególnych jej regionów;
- zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi i komunikacji²⁸.

Oceniając zapisy rosyjskiej doktryny morskiej należy pamiętać, że w dużej mierze jest ona oparta na myśli klasycznych autorów z obszaru strategii morskiej oraz rosyjskiej szkole geopolityki. Ma ona przede wszystkim zapewnić możliwość prowadzenia swobodnych i pełnych badań na akwenach morskich i powszechne wykorzystanie ich wyników do pełnej eksploatacji bogactw morskich i podmorskich, możliwość utrzymywania floty handlowej i rybackiej pozwalającej na pełne zaspokojenie potrzeb kraju oraz zapewnić rozwój floty wojennej będącej w stanie zapewnić właściwy poziom bezpieczeństwa państwa i pełnego wykorzystania akwenów morskich²⁹.

Strategia rozwoju infrastruktury portów morskich Rosji do 2030 r.

We wrześniu 2012 r. rząd Federacji Rosyjskiej przyjął „Strategię rozwoju infrastruktury portów morskich Rosji do 2030 r.”³⁰ (dalej: „strategia rozwoju portów”). Dokument opracowany został przez państwowe przedsiębiorstwo „Rosmorport”, przy udziale Rosyjskiej Akademii Gospodarki Narodowej i Służby Państwowej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej, firmy „Infra Projekty” oraz „Morskie Projekty Transportowe”, Centralnego Naukowo-Badawczego Instytutu Floty Morskiej i holenderskiej spółki Maritime and Transport Business Solutions. W strategii stwierdzono,

że podstawowym celem rządowej strategii wobec portów morskich jest:

- zaspokojenie potrzeb rosyjskiej gospodarki i rosyjskiego handlu zagranicznego pod kątem przeładunków portowych;
- zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi w portach morskich i na torach podejściowych do nich;
- tworzenie innowacyjnej infrastruktury portowej i jej integrację ze stymulowanym rozwojem zintegrowanego systemu transportowego transportu Rosji.

Cel główny ma być realizowany przy pomocy czterech segmentów zadań. Pierwszym z nich ma być zwiększenie przepustowości portów morskich i zapewnienie im skutecznego rozwoju infrastruktury. Chodzi przede wszystkim o rozbudowę terminali portowych dysponujących nowoczesnymi elementami wyposażenia przeładunkowego i magazynowego, a także poprawę dostępu do portów m.in. dla transportu kolejowego i drogowego. Jako zadanie drugie wyznaczono zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania portów i transportu morskiego, co obejmuje także tworzenie stosownych narzędzi do recyklingu odpadów oraz zapewnienie bezpieczeństwa akwenów przybrzeżnych. Celem zadania trzeciego jest stworzenie warunków zwiększających konkurencyjność rosyjskich portów morskich. Wzrost konkurencyjności ma zostać osiągnięty m.in. dzięki odpowiedniej polityce opłat portowych, zwiększeniu udziału rosyjskiego handlu zagranicznego w obrocie portowym, lepszej analizie przeładunków w portach państw sąsiednich, ze szczególnym uwzględnieniem państw basenu Morza Bałtyckiego, w tym krajów państw nadbałtyckich oraz Ukrainy. Zadanie ostatnie to działania przyczyniające się do poprawy zarządzania w portach morskich, przede wszystkim zwiększona ma zostać efektywność udziału budżetów publicznych w modernizacji i budowie infrastruktury portowej.

W ramach rosyjskiej strategii rozwoju portów, powstać ma lista konkretnych projektów inwestycyjnych w portach, natomiast do 2020 r. planowane jest osiągnięcie równowagi wzrostu przepustowości portów, do czego ma przede wszystkim doprowadzić zakończenie ich modernizacji, a także skuteczna eliminacja „wąskich gardeł”. Do roku 2030 zdefiniowane mają zostać kierunki dalszego rozwoju infrastruktury portowej, przy czym mają one pozostawać w zgodzie z priorytetami rozwojowymi Federacji Rosyjskiej³¹.

28 P. Mickiewicz, Morze Bałtyckie w rosyjskiej polityce zagranicznej i strategii morskiej, Rocznik Integracji Europejskiej 7/2013.

29 Ibidem.

30 http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership_strategy_2030.pdf (ostatni dostęp: 06.06.2016 r.)

31 Ibidem; <http://www.promare.pl/strona-glowna/archiwum-wiadomosci/raport/2012/79-namiary-na-morze-i-handel-nr-21-2012/432-morska-rosja>

W rosyjskiej strategii rozwoju portów stwierdza się, że porty morskie mają dla państwa charakter strategiczny. Podejście to należy rozpatrywać w kontekście tego, że w ostatnim czasie, pewną nową jakością o charakterze geostrategicznym stało się utworzenie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (obecnie należą do niej: Rosja, Białoruś, Kazachstan, Armenia oraz Kirgistan), co istotne żadne z państw nowopowstałej unii gospodarczej poza Rosją nie ma dostępu do światowego oceanu. Przewiduje się, że rosyjskie porty na Morzu Czarnym i Bałtyku rozszerzą swe usługi przeładunkowe dla tej nowej struktury integracyjnej w przestrzeni poradzieckiej, co nastąpi kosztem portów państw sąsiednich. W tak rozumianym planie rozwojowym, porty rosyjskie mają stać się łącznikiem między Europą i dynamicznym regionem Azji i Pacyfiku³².

W rosyjskiej strategii rozwoju portów za najważniejsze skonkretyzowane cele rozwojowe uznano:

32 <http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/rosja-rozbudowa-i-modernizacja-portow-morskich-na-baltyku/> (ostatni dostęp: 06.06.2016 r.)

- osiągnięcie poziomu 1 mld ton w zakresie wolumenu portowych przeładunków towarów i „wprowadzenie Rosji do grupy państw produkujących pod względem infrastruktury portowej”;
- poprawę do 2030 roku mocy portowych do wielkości nie mniejszej niż 1,4 mld ton oraz zapewnienie efektywnego rozwoju infrastruktury portowej;
- wzrost wskaźnika wykorzystania kompleksów przeładunkowych do poziomu 75–80%;
- wzrost roli portów morskich w zabezpieczeniu potencjału tranzytowego Rosji, szczególnie w kierunku państw regionu Azji i Pacyfiku oraz wzrost tranzytowych potoków towarowych;
- przekierowanie części wolumenu zagranicznych potoków towarowych Federacji Rosyjskiej z Ukrainy i państw bałtyckich do własnych portów oraz zmniejszenie udziału państw sąsiednich w ogólnym wolumenie przeładunku towarów w obrocie z zagranicą do 5 (lub mniej) procent³³.

33 Ibidem; http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf

2. Rosyjskie porty na Morzu Bałtyckim

W zarysowanym wyżej kontekście rosyjskiej strategii rozwoju portów i doktryny morskiej, pamiętać należy, że zlewisko Morza Bałtyckiego uznawane jest przede wszystkim za klasyczny morski region polityczno-strategiczny. Rosyjskimi portami morskimi basenu bałtyckiego są: St. Petersburg, Wyborg, Wysock, Kaliningrad, Bałtyjsk, Primorsk i Ust-Ługa. Najważniejsze z wymienionych portów (St. Petersburg, Primorsk, Ust-Ługa, Wysock i Wyborg) położone są w Zatoce Fińskiej, czyli akwenach podatnych na czasowe zamarzanie. Natomiast porty o całorocznej dostępności (Kaliningrad i Bałtyjsk) położone są w Obwodzie Kaliningradzkim, czyli enklawie oddzielonej od metropolii granicami lądowymi z państwami członkowskimi UE i posiadającą bezpośrednią łączność z Federacją Rosyjską wyłącznie drogą morską – porty te są więc pozbawione bezpośredniego połączenia lądowego z pozostałą częścią terytorium Rosji. Rosyjskie porty bałtyckie odpowiadają za ok. 36% ogółu rosyjskich przeładunków morskich w 2014 r., mają dzięki temu wyraźne znaczenie dla międzynarodowych korytarzy transportowych³⁴. Przez siedem rosyjskich portów morskich (St. Petersburg, Primorsk,

Wysock, Wyborg, Ust-Ługa, Kaliningrad, Bałtyjsk) przechodzi ok. 38% ładunków płynnych i ok. 30% ładunków suchych obsługiwanych we wszystkich portach Rosji. Stan taki ma być utrzymany do 2030 roku, jednak według analiz porty bałtyckie wykorzystują swoje możliwości przeładunkowe w ok. 64%³⁵. Podjęte i planowane inwestycje oraz prace modernizacyjne mają na celu znaczne zwiększenie zdolności przeładunkowych bałtyckich portów. W 2014 r. przeładowano w nich 223 513,7 tys. ton ładunków, przy czym bez portu Kaliningrad wartość ta wynosi 209 621,7 tys. ton. Do 2012 r. największe obroty notował Wielki Port Sankt-Petersburg (61 183 tys. ton w 2014 r.), z dominującymi przeładunkami kontenerów, paliw płynnych i towarów masowych. Porównywalne rezultaty osiągnął port Primorsk (53 656 tys. ton w 2014 r.), specjalizujący się w przeładunku ropy naftowej i paliw płynnych. Wysoką pozycję zajmuje także port Ust-Ługa (75 692 tys. ton w 2014 r.), obsługujący głównie przeładunek węgla i paliw płynnych³⁶. Primorsk, St. Petersburg i Ust-Ługa to również największe porty rosyjskie na Bałtyku.

35 M. Pacuk, Porty rosyjskie Zatoki Fińskiej, *Logistyka* 3/2015.

36 <http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/rosja-rozbudowa-i-modernizacja-portow-morskich-na-baltyku/>

34 <http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/rosja-rozbudowa-i-modernizacja-portow-morskich-na-baltyku/>

Ostatnim efektem typowo gospodarczych działań rozwojowych dotyczących rosyjskich portów bałtyckich, są kontakty handlowe z niemieckimi portami w Rostocku oraz Sassnitz-Mukran, które posiadają stałe połączenia z rosyjskimi portami Ust-Ługa, Bałtyjsk oraz St. Petersburg. Port w Rostocku specjalizuje się w przeładunku towarów skonteneryzowanych i przewozach promowych, obsługuje ok. 70%, szacowanej na 7 mln ton całości wymiany towarowej. Tymczasem, port Sassnitz-Mukran, który dysponuje największą w Niemczech bazą promową dostosowaną do przeładunku wagonów szerokotorowych, koncentruje się na obsłudze promów samochodowych i kolejowo-samochodowych – port ten dysponuje nabrzeżem pozwalającym na jednoczesny załadunek na prom 80 wagonów³⁷. Ta rosyjsko-niemiecka współpraca pozwala na osiągnięcie kolejnego strategicznego rosyjskiego celu w regionie bałtyckim, jakim jest, ujmując tę strategię skrótowo, maksymalne ograniczenie tranzytu. Dla pozostałych państw regionu, zwłaszcza Finlandii, Litwy, Łotwy i Estonii, taka polityka rosyjska niesie negatywne konsekwencje ekonomiczne. Ponadto, dominacja rosyjskich portów Zatoki Fińskiej, stwarza niebezpieczeństwo stopniowego przejęcia ruchu towarowego prowadzonego z Finlandii, Estonii i Łotwy. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że funkcjonujące zespoły portów Kaliningrad-Kłajpeda oraz Windawa-Ryga-Tallin-Sankt Petersburg i Ust-Ługa stanowią istotny element systemów przeładunkowych i w sposób pośredni zmuszają byłe radzieckie republiki do tonowania ew. zamiarów prowadzenia polityki nieprzychylniej Rosji³⁸.

Tymczasem Port w Kaliningradzie składa się z kilku niezależnych od siebie jednostek organizacyjnych. Najważniejsze z nich to: morski port handlowy, port rybacki i port rzeczny. Port w Kaliningradzie jest trzecim po Primorsku i Wyborgu portem przystosowanym do eksportu ropy naftowej oraz ładunków ro-ro i suchych ładunków masowych (głównie zboża). Jego moce przeładunkowe zwiększa możliwość wykorzystania nabrzeży rybackich, które są przystosowane do obsługi innych ładunków, w tym kontenerowych, drobnicowych, płynnych i sypkich. Założenia rosyjskiej polityki portowo-morskiej przewidują, że od 2016 roku wielkość przeładunków w portach Obwodu Kaliningradzkiego ma osiągnąć 40–45 mln ton, a tranzyt płynący przez Obwód ma wynieść przy-

najmniej 50–60 mln ton³⁹. Przy kanale żegludowym łączącym Kaliningrad z Bałtyjskiem w ciągu ostatnich kilkunastu lat powstał nowy kompleks portowo-przemysłowy. Nowy terminal, przystosowany do obsługi promów, w tym promów pasażersko-samochodowych, kolejowych i jednostek ro-ro powstał także w części portu wojennego w Bałtyjsku. Plany rozwojowe przewidują stworzenie z Kaliningradu dużego węzła transportowego, którego porty będą konkurencyjne wobec pozostałej części Bałtyku. Aby to osiągnąć, Rosjanie zamierzają także zbudować w regionie nowy port głębokowodny do przyjmowania statków o dużym zanurzeniu⁴⁰. Obwód Kaliningradzki jest istotnym obszarem rosyjskich działań na Bałtyku, nie może on jednak funkcjonować bez silnego gospodarczego wsparcia – enklawowe położenie uzależniło ten region od sprawnego funkcjonowania powiązań komunikacyjnych. Regionalna polityka gospodarcza powinna zatem być prowadzona bardziej kompleksowo, a jednym z jej beneficjentów musi być także Obwód Kaliningradzki, przy czym, w ogólnym ujęciu, polityka ta ma finalnie doprowadzić do sukcesywnego zwiększania poziomu jego gospodarczej samodzielności. W założeniach rosyjskiej doktryny morskiej, Obwód Kaliningradzki powinien być intensywnie wykorzystywany w działaniach polityczno-gospodarczych prowadzonych wobec regionu bałtyckiego oraz w działaniach o charakterze ekonomicznym, ukierunkowanych głównie na obszar Federacji Rosyjskiej. W wymiarze regionalnym zadaniem portów Obwodu Kaliningradzkiego jest przede wszystkim obsługa morskich linii komunikacyjnych, zwłaszcza Arhus-Kilonia-Kaliningrad-Tallin, St. Petersburg-Kaliningrad-Kilonia, Ust-Ługa-Bałtyjsk-Sassnitz-Mukran oraz Bałtyjsk-Karlshamn-Ronneby-Karlskrona. W świetle tych założeń, Kaliningrad ma stać się głównym bałtyckim portem przeładunkowym dla ładunków z krajów europejskich, które po przeładunku na szynowe systemy transportowe dostarczane będą do dalekowschodnich portów Nachodka i Wostocznyj, a następnie także do Japonii oraz Korei Południowej, a przez Morze Kaspijskie – w kierunku Oceanu Indyjskiego⁴¹. W układzie wewnątrzrosyjskim porty Obwodu Kaliningradzkiego mają przede wszystkim zapewnić komunikację na linii St. Petersburg i Ust-Ługa-Kaliningrad. Dotyczy to zarówno ładunków

37 P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w rosyjskiej polityce zagranicznej i strategii morskiej*, *op. cit.*

38 *Ibidem.*

39 T. Palmowski, *Znaczenie transportu morskiego dla gospodarki Obwodu Kaliningradzkiego*, *Logistyka* 3/2015.

40 *Ibidem.*

41 *Ibidem.*

wojskowych, co pozwoli na uniknięcie konieczności ich tranzytu przez państwa członkowskie NATO, jak i cywilnych.

Wypełnienie przez Rosję ambitnych założeń polityki morskiej i portowej będzie jednak w pewnym stopniu uzależnione od poziomu akceptacji tych planów przez państwa regionu. Drugim, w dużej mierze zbieżnym z koncepcją budowy europejskiej sieci przewozów morskich i mniej akcentowanym determinantem bałtyckiej aktywności morskiej Rosji jest uzyskanie swobodnego dostępu do akwenów Oceanu Atlantyckiego, co ma pozwolić na wykorzystanie rozlokowanego na Bałtyku potencjału morskiego do wsparcia działań na akwenach arktycznych⁴². Rosyjska polityka bałtycka koncentruje się więc na wzajemnym powiązaniu gospodarczym państw regionu oraz pozostałych aktorów międzynarodowych, posiadających w nim istotne interesy polityczno-gospodarcze. Można wręcz uznać, że w rosyjskiej polityce bałtyckiej za państwa regionu bałtyckiego uznaje się nie tyle kraje bezpośrednio leżące w regionie Morza Bałtyckiego, lecz posiadające możliwości wpływania na kształt jego sytuacji gospodarczej i politycznej. Stąd też poza Norwegią do „bałtyckich” aktorów państwowych Rosjanie często zaliczają Wielką Brytanię, Holandię oraz Francję. Za przejaw międzynarodowych ambicji rosyjskiej polityki morskiej, można także uznać rosyjsko-cypryjskie porozumienie wojskowe o korzystaniu rosyjskich okrętów z cypryjskich portów⁴³. W kontekście aktywności wojskowej na Bałtyku, można jednak dojść do uprawnionego wniosku, że najważniejszym celem pozostaje ochrona systemu transportowego przed działaniami innych państw, a także Paktu Północnoatlantyckiego, wobec którego Federacja Rosyjska pozostaje wysoce nieufna, przynajmniej w oficjalnych stanowiskach i dokumentach rządowych⁴⁴.

Podsumowanie

W przypadku morskiej (portowej) geopolitycznej strategii rosyjskiej, pomimo wielu nurtów nakierowanych wprost na rozwój gospodarczy, wyraźnie widoczny jest aspekt wzmacniania gotowości militarnej. Czytelnicy „Braci Karamazow” Fiodora Dostojewskiego mogą pamiętać nieco frenetyczną, poniekąd nawet groteskową, postać prokuratora – Ippolita Kiriłłowicza. W swojej egzaltowanej mowie końcowej, na zakończenie procesu Dymitra Fiodorowicza, stwierdził: „(...) jeśli na razie inne narody usuwają się z drogi przed pędzącą na złamanie karku trojką (tj. Rosją – przyp. autor), to może wcale nie z szacunku przed nią, jak chciał poeta, ale po prostu z przerażenia (...) zresztą i tak dobrze, że usuwają się z drogi, bo mogą tego zaniechać i stanąć twarzym murem naprzeciwko nacierającego widma i sami powstrzymają opętańczy cwał naszego nieokiełznania, żeby ocalić same siebie, oświecenie i cywilizację!”⁴⁵. Nawet z mocno przerysowanej, w gruncie rzeczy katastroficznej wizji osobliwie przedstawionej przez postać literacką, można wysnuć wniosek, że u podstaw rosyjskiej praktyki gospodarczo-militarnej leży inna racjonalność, która w swoich założeniach pozostaje jednak równie pragmatyczna jak ta przyjęta przez państwa europejskie.

42 P. Mickiewicz, Morze Bałtyckie w rosyjskiej polityce zagranicznej i strategii morskiej, *op. cit.*

43 <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/rosja-i-cypr-podpisaly-porozumienie-wojskowe-o-korzystaniu-rosyjskich-okretow-z-y0lh0> (ostatni dostęp: 06.06.2016 r.)

44 P. Mickiewicz, Morze Bałtyckie w rosyjskiej polityce zagranicznej i strategii morskiej, *op. cit.*

45 F. Dostojewski, Bracia Karamazow, tłum. C. Wodziński, Lublin 2015, s. 777.



Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy
www.kancelariajbw.com.pl

ul. Targ Rybny 11a/4, 80-838 Gdańsk
tel.: + (48) 58 305 46 63

+ (48) 664 114 082