

Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

wybrane opracowania



Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

wybrane opracowania



Spis treści

I.	Wstęp	3
II.	Wybrane opracowania	4
1.	Zamówienia w obszarze infrastruktury krytycznej objęte rygiorem zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa	4
1.	Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w ustawie Prawo zamówień publicznych	4
2.	Pojęcie infrastruktury krytycznej	5
3.	Stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie stosowania przepisów ustawy Pzp do zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej	7
2.	Przyszłość polskich przewozów intermodalnych	9
1.	Korytarze transportowe w Polsce	9
2.	Strategie rozwoju transportu intermodalnego – międzynarodowe i krajowe ...	10
3.	Rozwój infrastruktury towarzyszący tworzeniu transportu intermodalnego ...	11
4.	Polska racja stanu a rozwój transportu intermodalnego	12
5.	Korzyści z przewozów intermodalnych	12
3.	Nowa ustawa o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki – wybrane obowiązki przedsiębiorców	13
1.	Prace legislacyjne – po co taka ustawa?	13
2.	Których przedsiębiorców nowa ustawa będzie dotyczyć?	14
3.	Obowiązki nakładane na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym	15
4.	Podsumowanie	16
4.	Bezpieczeństwo obiektów portowych – teoria, zagrożenia oraz istotne regulacje prawne	17
1.	Flota w gotowości	17
2.	Podatność obiektów portowych na zagrożenia	18
3.	Porty morskie jako element infrastruktury krytycznej	19
4.	Europejska i międzynarodowa inicjatywa w zakresie ochrony portów	20
5.	Ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich	20
6.	Podsumowanie	22
III.	Informacje o autorach	23
1.	JBW	23
2.	Autorzy	23
IV.	Przewodnik po Ogólnym Rozporządzeniu o Ochronie Danych (RODO) – wkładka	

I. Wstęp

Szanowni Państwo,

Odpowiadając na aktualne problemy pojawiające się w debacie publicznej Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy („JBW”) wraz z Forum Infrastruktury Sp. z o.o. („Fi”) przygotowała dla Państwa opracowanie zawierające zakres wybranych zagadnień związanych z bezpieczeństwem infrastruktury, w tym infrastruktury krytycznej.

Mając na uwadze wciąż kształtującą się w polskim obrocie prawnym definicję infrastruktury krytycznej, a także nowe obszary, które wymagają regulacji (w tym cyberprzestrzeń), dotykamy różnych obszarów wskazując potencjalne problemy. Materiały zawarte w opracowaniu stanowią sygnalizację zagadnień, z którymi na co dzień spotykają się przedstawiciele organów państwa, instytucji publicznych i podmiotów eksploatujących infrastrukturę, w szczególności osoby działające w obszarze infrastruktury krytycznej oraz w sektorze zbrojeniowym.

Ponadto, w przeddzień wejścia w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE („RODO”), przygotowaliśmy dla Państwa przewodnik po najważniejszych postanowieniach RODO. Celem, jaki przyświecał JBW oraz Fi podczas tworzenia przewodnika, było przybliżenie od strony prawnej oraz bezpieczeństwa danych kluczowych zmian, które zrewolucjonizują zakres obowiązków podmiotów przetwarzających dane osobowe.

Zapraszamy do kontaktu z Kancelarią J. Bójko i Wspólnicy gdyby byli Państwo zainteresowani kwestiami zasygnalizowanymi w niniejszym opracowaniu.

Z poważaniem,
Justyna Bójko

II. Wybrane opracowania

1. Zamówienia w obszarze infrastruktury krytycznej objęte rygiorem zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

(Opracowanie: **Kinga Rochalska**, Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy)

Rok 2016 okazał się niezwykle ważny dla zamówień publicznych, w tym zamówień zbrojeniowych, w Polsce. Kluczowe znaczenie dla podmiotów działających w obszarze infrastruktury krytycznej ma wprowadzony ustawą nowelizującą ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych art. 131a ust. 1a. Wątpliwości w zakresie stosowania niniejszego przepisu rozwiązał niedawno Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, który wskazał na nieprecyzyjność artykułu i konieczność stosowania prounijnej wykładni.

1. Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w ustawie Prawo zamówień publicznych

Rok 2016 stanowi zwieńczenie prac nad projektem nowelizacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „**ustawa Pzp**”). Zapoczątkowane zmiany stały się początkiem dalszych dyskusji oraz działań zmierzających do wprowadzenia w życie nowej, kompleksowo regulującej system zamówień publicznych ustawy Pzp. Dla zamawiających działających w obszarze infrastruktury krytycznej miniony rok przyniósł znaczące zmiany w zakresie obowiązku stosowania reżimu zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. Jest to o tyle istotne, iż z uwagi na przedmiot zamówień zbrojeniowych, odpowiednie prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zapewnia nie tylko legalność procedur, lecz również ochronę podstawowych interesów państwa. Wskazać należy, iż reguły udzielania zamówień zbrojeniowych zostały określone przede wszystkim w rozdziale 4a „Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa” ustawy Pzp. Przepisy te mają pierwszeństwo stosowania przed przepisami odnoszącymi się do udzielania zamówień na zasadach ogólnych (tzw. reżim klasyczny).

Szczególne przepisy rozdziału 4a ustawy Pzp dotyczące zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa znajdują zastosowanie w przypadku zamówień, których przedmiotem są:

1. dostawy sprzętu wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;
2. dostawy newralgicznego sprzętu, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;
3. roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane z wyżej wskazanym sprzętem, i wszystkich jego części, komponentów i podzespołów związanych z cyklem życia tego produktu;
4. roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane lub usługi.

Wskazać należy, iż definicja sprzętu wojskowego, przeniesiona z art. 1 pkt 6 dyrektywy 2009/81/WE, zawarta została w art. 2 pkt 8a ustawy Pzp. Przez pojęcie sprzętu wojskowego rozumie się wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Pojęcie

sprzętu wojskowego obejmuje zatem nie tylko produkty, które zostały specjalnie zaprojektowane dla potrzeb wojskowych, ale też te, które zostały zaadaptowane do celów wojskowych w charakterze broni, amunicji lub materiałów wojennych, nawet jeśli pierwotnie były przeznaczone do użytku cywilnego. W definicji sprzętu wojskowego nie mieści się natomiast sprzęt, który co do zasady jest przeznaczony do użytku cywilnego, a jedynie wykorzystywany jest w celach wojskowych. Przyjmuje się, iż przeznaczenie wojskowe musi wynikać z cech właściwych dla sprzętu zaprojektowanego lub zaadaptowanego do potrzeb wojskowych z przeznaczeniem do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Zgodnie z motywem 10 preambuły dyrektywy 2009/81/WE, przez sprzęt wojskowy należy rozumieć w szczególności typy produktów figurujące w wykazie broni, amunicji i materiałów wojennych przyjętych decyzją Rady 255/58 z 15 kwietnia 1958 r. Należy mieć jednak na uwadze, że wykaz ten nie stanowi katalogu zamkniętego. Lista zatem powinna być interpretowana szeroko w świetle rozwoju technologii, polityki zamówień i wymogów wojskowych, które prowadzą do opracowania nowych typów sprzętu. Co istotne, przepisy rozdziału 4a ustawy Pzp mają zastosowanie nie tylko wtedy, gdy przedmiotem zamówienia jest dostawa sprzętu wojskowego, ale również wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów. Co więcej, pod regulację rozdziału 4a ustawy Pzp będą także podlegały roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane ze sprzętem wojskowym

i newralgicznym sprzętem oraz wszystkich jego części, komponentów i podzespołów związanych z cyklem życia tego produktu. Przez newralgiczne roboty budowlane należy rozumieć zaś roboty budowlane do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają (art. 2 pkt 5a ustawy Pzp). Newralgicznym sprzętem jest sprzęt do celów bezpieczeństwa, który wiąże się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymaga ich wykorzystania albo je zawiera (art. 2 pkt 5b ustawy Pzp). Podobnie newralgicznymi usługami są usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają (art. 2 pkt 5c ustawy Pzp)¹.

Ponadto, zgodnie z wprowadzonym w znowelizowanej ustawie Pzp art. 131a ust. 1a, przepisy w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa stosuje się także do zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej, o której mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dotyczy to postępowań o roboty budowlane, a także postępowań na dostawy i usługi, których wartość przekracza kwotę 418 000 euro. Wprowadzenie niniejszego przepisu do struktury zamówień zbrojeniowych ma na celu ochronę strategicznego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczących infrastruktury krytycznej.

1 Zob. Prawo zamówień publicznych – Komentarz, Marzena Jaworska (red.), Dorota Grześkowiak-Stojek, Julia Jarnicka, Agnieszka Matusiak, C.H. Beck, 2017;

2. Pojęcie infrastruktury krytycznej

Przez infrastrukturę krytyczną, zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”), 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 obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

1. zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa;
2. łączności;
3. sieci teleinformatycznych;
4. finansowe;
5. zaopatrzenia w żywność;
6. zaopatrzenia w wodę;
7. ochrony zdrowia;
8. transportowe;
9. ratownicze;

10. zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
11. produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Podkreślić należy, iż obecnie w Polsce funkcjonuje ponad tysiąc elementów stanowiących infrastrukturę krytyczną. Obszary, w jakich infrastruktura krytyczna może występować to przede wszystkim:

1. system zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa:
 - a) sektor energii elektrycznej tj. m.in. elektrownie zawodowe, elektrociepłownie zawodowe, przemysłowe, elektrownie niezależne, elektrownie wiatrowe, linie elektroenergetyczne, stacje elektroenergetyczne;
 - b) sektor gazu ziemnego tj. min.: gazociągi, stacje gazowe, tłocznie gazu, węzły gazowe;
 - c) sektor ropy naftowej tj. m.in. zbiorniki, bazy magazynowe, terminale naftowe, rurociągi;
2. system łączności tj. m.in.: łączność pocztowa, sieci teleinformatyczne, telefonia stacjonarna, telefonia ruchoma, szerokopasmowy internet, radiofonia, telewizja;
3. system finansowy tj. m.in. banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje finansowe, instytucje kapitałowe;
4. system zaopatrzenia w żywność i wodę tj. m.in.: sieć wodociągowa, sieć kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, rynek mleka, zboża, mięsa;
5. system ochrony zdrowia tj. m.in. samodzielne zakłady ochrony zdrowia, ambulatoria, instytuty badawcze, szpitale, apteki, regionalne centra krwiodawstwa;
6. system transportowy tj. m.in. transport kolejowy, transport samochodowy, transport lotniskowy, transport rurociągowy, żegluga śródlądowa i morska;
7. system ratowniczy tj. min.: krajowy system ratowniczo – gaśniczy, państwowe ratownictwo medyczne, system powiadamiania ratunkowego, ratownictwo górskie, ratownictwo wodne, krajowy system wykrywania skażeń i alarmowania;

8. system zapewniający ciągłość działania administracji publicznej (rządowej i samorządowej);
9. system produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Jak wskazano w uzasadnieniu wprowadzającym niniejszy przepis: „*W zależności od znaczenia przedmiotu danego zamówienia dotyczącego infrastruktury krytycznej dla strategicznego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej zamawiający będzie zobowiązany do prowadzenia postępowania na postawie przepisów zamieszczonych w rozdziale 4a ustawy Prawo zamówień publicznych (...)*”. Nie wszystkie systemy wchodzące w skład infrastruktury krytycznej będą zatem podlegały przepisom Rozdziału 4a ustawy Pzp dotyczącego zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, ale tylko te ich części, które są do niej zaliczane na postawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wskazać należy, iż w art. 5b ust. 1 ustawa o zarządzaniu kryzysowym deleguje Radzie Ministrów przyjęcie, w drodze uchwały, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Na podstawie art. 5b ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa sporządza na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Wykaz ten ma charakter niejawnny. Jednakże Dyrektor przekazuje właściwym wojewodom wyciąg z wykazu i informuje o ujęciu w wykazie określonych posiadaczy samoistnych i zależnych infrastruktury krytycznej. Należy uznać, że przedmiotowy wykaz, o jakim mowa w art. 5b ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przygotowywany przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, w takim zakresie jakim dotyczy obiektów zlokalizowanych na terenie Polski, wskazuje właśnie na obiekty infrastruktury krytycznej, o których mowa w art. 131a ust. 1a ustawy Pzp.

3. Stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie stosowania przepisów ustawy Pzp do zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej

Wprowadzony ustawą nowelizującą ustawę Pzp art. 131a ust. 1a wywołał duże wątpliwości interpretacyjne wśród zamawiających. Przede wszystkim pojawiło się pytanie, czy w zakresie infrastruktury krytycznej stosować należy reżim zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa z wyłączeniem przepisów dotyczących zamówień sektorowych. Niestosowanie wobec tego typu zamówień rozdziału dotyczącego zamówień sektorowych ma fundamentalne znaczenie dla oceny prawidłowości udzielania zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej w szczególności przez tzw. zamawiających sektorowych (tj. podmioty, które udzielają zamówień publicznych na dostawy, usługi lub roboty budowlane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132 ustawy Pzp, a działalność wykonywana jest na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych, albo jeżeli podmioty z sektora finansów publicznych wywierają na nie dominujący wpływ). Przepisy dotyczące zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w wielu miejscach odbiegają bowiem od rozwiązań przyjętych przy zamówieniach sektorowych. W związku z szerokim sformułowaniem zawartym w art. 131a ustawy Pzp pojawia się także wątpliwość, czy przepisy te należy stosować jedynie do zamówień wymienionych w wykazie Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa czy też również do zamówień, które mają choćby pośredni związek z infrastrukturą krytyczną ujętą w wykazie Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Z celu wyjaśnienia niniejszych wątpliwości, w listopadzie 2016 r. nasza Kancelaria skierowała do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wnioski o wydanie opinii w zakresie stosowania przepisów zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa do zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej.

Stanowisko Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, wydane w pierwszych tygodniach 2017 r.²,

ujawniło nieprecyzyjność postanowień, które znalazły się w znowelizowanej ustawie Pzp. Jednocześnie potwierdziło, iż przepisów ustawy Pzp nie należy interpretować literalnie, bez wzięcia pod uwagę szerszego kontekstu wynikającego z przepisów unijnych. Oznacza to, że nie każdy zamawiający z sektora infrastruktury krytycznej będzie zobowiązany do stosowania reżimu przewidzianego dla zamówień obronnych. Kluczowym elementem, wynikającym z regulacji tzw. dyrektywy obronnej 2009/81/WE, jest konieczność związku zamówienia z obronnością lub bezpieczeństwem w rozumieniu dyrektywy. To, kiedy taki związek nastąpi, będzie musiał ocenić sam zamawiający na podstawie niejawnego wykazu sporządzanego przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Art. 131a ust. 1a ustawy Pzp znajdzie zatem zastosowanie jedynie, kiedy zamówienie jednocześnie będzie dotyczyło infrastruktury krytycznej i będzie spełniało przesłanki stosowania przepisów z dziedziny obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu dyrektywy. Co więcej, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przyjął interpretację, zgodnie z którą przy tego typu zamówieniach zastosowanie muszą znaleźć zarówno przepisy obowiązujące zamawiających sektorowych, jak również przepisy z dziedziny obronności i bezpieczeństwa. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych „w przypadku wystąpienia zamówienia sektorowego (art. 132 ustawy Pzp), które będzie dotyczyło infrastruktury krytycznej w rozumieniu art. 131a ust. 1a ustawy Pzp oraz spełniać będzie przesłanki wyrażone w dyrektywie obronnej umożliwiające stosowanie procedur z dziedziny obronności i bezpieczeństwa – reżim z dziedziny obronności i bezpieczeństwa będzie miał zastosowanie do takiego zamówienia, co nie oznacza, że takie zamówienie przestaje być zamówieniem sektorowym. Do udzielenia takiego zamówienia sektorowego w zakresie wyłączeń ze stosowania ustawy Pzp będą miały zastosowanie, obok przepisów sektorowych, także przepisy z dziedziny obronności i bezpieczeństwa. Tym samym, jeżeli zamówienie sektorowe

² Zob. <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/art.-131a-ust.-1a-ustawy-pzp-stosowanie-przepisow-z-dziedziny-obronnosci-i-bezpieczenstwa-do-zamowien-dotyczacych-infrastruktury-krytycznej> (ostatni dostęp: 03.09.2017);

wypełnia przesłanki uznania je za zamówienie z dziedzin obronności i bezpieczeństwa, to udzielając tego zamówienia można wykorzystać wyłączenia ze stosowania przepisów Pzp (wyłączenia sektorowe), jak i skorzystać z przepisów z dziedzin obronności i bezpieczeństwa”. Wskazać należy, iż przepis art. 131b ustawy Pzp zawiera własną regulację wyłączającą zastosowanie przepisów ustawy Pzp jedynie dla dostaw i usług w zakresie, w którym nie obowiązują dyrektywy, podczas gdy ogólny przepis sektorowy – art. 133 ustawy Pzp – statuuje wyłączenie ustawowe dla wszystkich zamówień sektorowych, nieprzekraczających tzw. progów unijnych, niezależnie od ich rodzaju. Uwzględniając wyżej opisane reguły dotyczące charakteru reżimu z dziedzin obronności i bezpieczeństwa, należy konsekwentnie przenieść tę interpretację na grunt przepisów dotyczących wartości zamówienia. Jeżeli zatem dane zamówienie na roboty budowlane jest zamówieniem sektorowym i jednocześnie dotyczy infrastruktury krytycznej to zamawiający do jego udzielenia może zastosować wyłączenie sektorowe dotyczące progów stosowania ustawy Pzp (art. 133 ust. 1 ustawy Pzp). Zdaniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przemawia za tym nie tylko istota instytucji „wyłączenia ze stosowania ustawy”, brak gradacji wyłączeń jako takich oraz brak utraty przez takie zamówienie statusu zamówienia sektorowego, ale także wykładnia celowościowa. Reżim obronny jest bowiem co do zasady mniej restrykcyjny od reżimu sektorowego.

Podsumowując:

- Art. 131a ust. 1a ustawy Pzp dotyczy infrastruktury krytycznej, której spis obiektów został zamieszczony w wykazie sporządzonym przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na podstawie art. 5b ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.
- W celu właściwej interpretacji normy wyrażonej w art. 131a ust. 1a ustawy Pzp niezbędne jest przyjęcie wykładni pronunijnej. Możliwość zastosowania przepisów dotyczących zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa do udzielania zamówień dotyczących infrastruktury krytycznej zachodzi tylko wówczas, gdy te zamówienia mają charakter zamówień z dziedzin obronności i bezpieczeństwa w rozumieniu dyrektywy obronnej 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r.
- Reżim udzielania zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa stanowi swoiste wyłączenie spod obowiązku stosowania dwóch podstawowych reżimów: klasycznego i sektorowego. Nie oznacza to jednak, że zamówienie klasyczne i sektorowe traci swój klasyczny lub sektorowy charakter.
- W przypadku, gdy zamówienie sektorowe lub klasyczne jest jednocześnie zamówieniem z dziedzin obronności i bezpieczeństwa do jego udzielenia przy ocenie podstaw do wyłączenia ze stosowania ustawy Pzp można zastosować przepisy dotyczące wyłączeń z reżimu sektorowego lub klasycznego, jak również procedurę z dziedzin obronności i bezpieczeństwa. Jeśli reżim sektorowy lub klasyczny umożliwia zastosowanie wyłączenia ze stosowania ustawy Pzp, to takie wyłączenie można zastosować nawet jeśli zamówienie może zostać udzielone w oparciu o przepisy z dziedzin obronności i bezpieczeństwa. Dotyczy także progów stosowania ustawy Pzp.

2. Przyszłość polskich przewozów intermodalnych

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

Czy polska racja stanu uzna przebiegający przez Polskę tzw. „Szlak Jedwabny” za źródło zagrożenia strategicznego, czy też za szansę dla przewozów towarowych – kilka rozważań o przyszłości polskich przewozów intermodalnych.

1. Korytarze transportowe w Polsce

Przez Polskę przechodzą dwa kluczowe dla europejskiej logistyki korytarze transportowe TEN-T³. Z północy na południe kontynentu przebiega korytarz V, natomiast korytarz II – ze wschodu na zachód. Szczególnie istotny jest ten drugi, który biegnąc m.in. przez północną część woj. lubelskiego gwarantuje połączenie z głównymi miastami Europy Zachodniej (w tym port w Rotterdamie i Hamburgu), jednocześnie stanowiąc „okno” na Europę Wschodnią i Azję, a przede wszystkim Chiny. Bywa on w Polsce nazywany „Jedwabnym Szlakiem”. Jest to bez wątpienia ogromna szansa dla rozwoju polskiego handlu z wykorzystaniem przewozów intermodalnych⁴.

Nowy „Jedwabny Szlak” to także duża szansa dla Lubelszczyzny. Z tego punktu widzenia najistotniejszym miejscem na mapie województwa są Małaszewicze k. Terespolu. Jest to największy w Unii Europejskiej tzw. „suchy port” przeładunkowy w relacji Wschód – Zachód. Port leży bezpośrednio na linii E20, będącej częścią wspomnianego II europejskiego korytarza transportowego.

Małaszewicze są istotne na tym szlaku również z uwagi na następujący tu styk torów o szerokości europejskiej i rosyjskiej. Obecnie w ramach powołanej do życia w 2010 r. spółki Centrum Logistyczne Małaszewicze funkcjonuje pięć terminali. Największym operatorem w Małaszewiczach jest PKP Cargo, ale działa tu również wiele innych przedsiębiorstw zajmujących się logistyką. Terminal Małaszewicze ma realną szansę stać się znaczącym punktem na kolejowej trasie transportowej z Chin do Unii Europejskiej. Niewątpliwie sprzyja mu położenie geograficzne, dzięki któremu może stać się węzłem obsługującym wymianę handlową między Chinami a Europą Zachodnią. Krokiem w tym kierunku jest podpisana przez PKP Cargo umowa o współpracy z chińskimi kolejami⁵. Dla przyszłości tego typu przewozów istotna będzie jednak także aktywność polskiego rządu, w tym wypracowanie porozumienia z chińskimi partnerami. Niestety, jak pokazują ostatnie decyzje dotyczące terminala w Łodzi, będzie o to szczególnie trudno⁶. Istniejąca infrastruktura terminalowa zlokalizowana na obszarze województwa lubelskiego w odniesieniu do regionów centralnej i zachodniej części Polski jest stosunkowo niewielka. Oprócz wspomnianych wyżej Małaszewicz drugim ważnym punktem jest kolejowe przejście graniczne dla transportu towarów Dorohusk – Jagodzin na linii kolejowej nr 7. To właśnie tędy biegnie najkrótsza droga łącząca Pomorze Gdańskie i Mazowsze z Ukrainą. Podobnie jak w Małaszewiczach,

3 Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 913/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy;

4 Z dziewięciu korytarzy sieci bazowej w całej Unii Europejskiej dwa korytarze sieci są poprowadzone przez terytorium Polski i mają następujący przebieg:

1. Korytarz Bałtyk – Adriatyk: Gdynia – Gdańsk – Katowice/Ślasków, Gdańsk – Warszawa – Katowice, Katowice – Ostrava – Brno – Wien, Szczecin/Swinoujście – Poznań – Wrocław – Ostrava, Katowice – Żilina – Bratislava – Wien, Wien – Graz – Villach – Udine – Trieste, Udine – Venezia – Padova – Bologna – Rawenna, Graz – Maribor – Ljubljana – Koper/Trieste;

2. Korytarz Morze Północne – Bałtyk: Helsinki – Tallinn – Riga, Ventspils – Riga, Riga – Kaunas, Klaipėda – Kaunas – Vilnius, Kaunas – Warszawa, PL/BY border – Warszawa – Poznań – Frankfurt/Oder – Berlin – Hamburg, Berlin – Magdeburg – Braunschweig – Hannover, Hannover – Bremen – Bremerhaven/Wilhelmshaven, Hannover – Osnabrück – Hengelo – Almelo – Deventer – Utrecht, Utrecht – Amsterdam, Utrecht – Rotterdam – Antwerpen, Hannover – Köln – Antwerpen;

5 <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/chinska-ekspansja-pkp-cargo-81282.html> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

6 <http://www.dzienniklodzki.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/z-regionu/a/europejskie-centrum-logistyczne-za-1-mld-w-lodzi,11896793/> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

również w terminalach na granicy z Ukrainą możliwy jest nie tylko przeładunek towarów z pociągu na pociąg, ale również z pojazdów ciężarowych na pociąg i odwrotnie, co stwarza bardzo dogodne warunki do rozwoju transportu intermodalnego. Pozytywnym impulsem w rozwoju tego rodzaju przewozów na Lubelszczyźnie jest budowa terminalu w Drzewcach pod Nałęczowem. Lubelski Terminal Kontenerowy, leżący na trasie kolejowej nr 8 Warszawa-Lublin-Dorohusk, to pierwsze takie przedsięwzięcie w województwie lubelskim zapewniające połączenia intermodalne z polskimi portami

morskimi. Dotychczas towary jadące koleją z portu w Gdyni na Lubelszczyznę musiały być rozładowywane na samochody ciężarowe już w Warszawie lub Skarżysku-Kamiennej. Teraz będzie to możliwe w Drzewcach, blisko wjazdu na drogę ekspresową S17 i przy trasie kolejowej z Warszawy przez Lublin do Dorohuska. Bez wątplenia inwestycja ta ma bardzo duże znaczenie dla lubelskich przedsiębiorców, planujących eksport swoich produktów drogą morską przez porty Trójmiasta, a w przyszłości być może również nowym „Jedwabnym Szlakiem” do Chin.

2. Strategie rozwoju transportu intermodalnego – międzynarodowe i krajowe

Komisja Europejska w Białej Księdze Transportu zakłada do roku 2030 przeniesienie na kolej lub transport wodny aż 30% drogowego przewozu rzeczy, zaś do 2050 r. – już ponad 50%. W realizacji tego celu ma pomóc szybki rozwój transportu intermodalnego. Pomoże on również odciążać sieć drogową oraz oczyścić powietrze. Zwiększenie udziału tego rodzaju przewozów w Polsce zależy jednak od właściwych regulacji prawnych oraz odpowiedniej infrastruktury terminalowej i liniowej⁷.

W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (zaakceptowanej w 2013 r.) jest poświęcony oddzielny rozdział transportowi multimodalnemu⁸. Wskazano, że dla zapewnienia wzrostu udziału tego typu przewozu, realizowana będzie m.in. modernizacja i budowa kolejowej infrastruktury liniowej i punktowej, modernizacja i budowa terminali transportu intermodalnego oraz stworzenie regionalnych centrów logistycznych przy dużych polskich aglomeracjach miejskich. Zaznaczono również, że istotne jest przy tym stworzenie w systemie prawa możliwości obniżenia opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej dla przewoźników realizujących przewozy intermodalne. Jak podkreślono, kluczowe będzie jednak przede wszystkim wdrożenie innowacji i sprawniejszych technologii. Pod koniec 2012 r. ówczesny Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powołał Radę do spraw

transportu intermodalnego, jako organu pomocniczego. Celem powołania Rady było wypracowanie kierunków działań dla poprawy warunków funkcjonowania transportu intermodalnego w Polsce. Ta precedensowa inicjatywa resortu przez ekspertów określona została jako znaczący krok w kierunku poprawy sytuacji na rynku przewozów intermodalnych.

Obecny rząd przed wyborami wskazywał, że będzie wspierać rozwój transportu intermodalnego. Teraz również deklaracji nie brakuje. Z pewnością do rozwoju tego rodzaju transportu w wydatny sposób może przyczynić się efektywne wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury intermodalnej, zwłaszcza rozbudowy terminali przeładunkowych i budowy nowych.

Konkursy na inwestycje w tym zakresie ruszyły w III kw. 2016 r. Niezwykle ważnym ogniwem będzie także kontynuacja modernizacji samej infrastruktury kolejowej, która pozwoli m.in. na zwiększenie średniej prędkości pociągów towarowych. W obecnej perspektywie budżetowej do dyspozycji z funduszy Unii Europejskiej jest łącznie ok. 48 mld zł na rozwój kolei (całkowita wartość Krajowego Programu Kolejowego to 67 mld zł).

Nasuwać się jednak pytania dotyczące informacji o planowanych zmianach w powyższej strategii. Dnia 23 listopada 2016 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023

7 https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_pl.pdf (ostatni dostęp: 29.08.2017);

8 <http://mib.gov.pl/2-56d7fd9e96c31.htm> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

roku (KPK). Celem aktualizacji było usystematyzowanie i doprecyzowanie KPK, co usprawnić ma realizację i wydatkowanie przewidzianych w nim środków. Zmiana przede wszystkim dotyczyła spłaszczenia „górkę inwestycyjnej”, która według poprzedniej wersji miała wynosić ponad 16 mld w latach 2019-2020⁹.

Działania obejmujące rozwój transportu kolejowego w Polsce mają zostać sformułowane w nowym dokumencie strategicznym, precyzującym zamierzenia rządu w zakresie organizacji, finansowania i funkcjonowania poszczególnych obszarów rynku kolejowego i segmentów przewozów. Obecna wersja Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku, z perspektywą do 2030 roku, nie oddaje w pełni zamierzeń rządu dotyczących

⁹ http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797458-p_1.htm (ostatni dostęp: 29.08.2017);

roli sektora kolejowego w narodowym systemie transportowym. Dokument ten nie przystaje już do nowej polityki gospodarczej rządu zawartej w projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – wskazał podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Andrzej Bittel podczas konferencji „Rozwój polskiej infrastruktury kolejowej”. Jak wyjaśnił, zasadniczym zamierzeniem, stanie się ukierunkowanie rozwoju transportu kolejowego i uczynienie z niego konkurencyjnego elementu rynku transportowego. Ma on być oparty na współpracy władz centralnych, samorządów lokalnych, przewoźników i zarządców infrastruktury, którzy dostarczą pasażerom i klientom usługi najwyższej jakości¹⁰.

¹⁰ <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/minister-bittel-zapowiedzial-zmiane-strategii-rozwoju-transportu-79066.html> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

3. Rozwój infrastruktury towarzyszący tworzeniu transportu intermodalnego

Transport intermodalny oznacza przewóz towarów w jednostkach ładunkowych przy użyciu środków z co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu, na podstawie ujednoczonych warunków, wynikających z umowy o przewóz intermodalny, zawartej pomiędzy klientem a operatorem transportu intermodalnego.

Można zdefiniować następujące atrybuty warunkujące wystąpienie transportu intermodalnego:

- w procesie przewozowym używane są co najmniej dwa rodzaje transportu;
- istnieje jedna umowa (jeden dokument) o przewóz transportem multimodalnym;
- towar przemieszczany jest z jednego kraju lub obszaru celnego do innego;
- w przewóz zaangażowany jest jeden tylko przewoźnik („pokrywający” całą trasę przewozu – dostawa „dom – dom”)¹¹.

W transporcie intermodalnym łączone są ze sobą optymalnie różne środki transportu, takie jak samochody ciężarowe, pociągi i statki. To zapewnia transport przyjazny środowisku i jest efektywne

pod względem kosztów. Tu największą szansą rozwojową jest kolej.

Przykłady międzynarodowe

W Europie Wielka Brytania jest już 8. państwem, a Londyn 15. miastem mającym do dyspozycji towarowe usługi transportowe kolei chińskich, które docierają m.in. do Hamburga, Rotterdamu i Madrytu. Do połowy 2016 r. z Chin przybyło do Europy blisko 2 tysiące składów towarowych, a powróciło 0,5 tysiąca zabierając między innymi produkty niemieckie, francuskie i rosyjskie. Co bardzo istotne kolej jest szczególnie konkurencyjna w czasie przewozów. Kontenery pociągami jadą z Chin do Europy w zależności od lokalizacji średnio ok. 12-18 dni, a drogą morską aż ok. 18–25 dni więcej. Według różnych szacunków w 2030 r. trasą tą może pojechać od pół do nawet miliona kontenerów rocznie. Niewykorzystanie przez Polskę tego ogromnego potencjału będzie niewybaczalnym błędem. Biorąc pod uwagę przykład Łodzi niestety jest to jednak bardzo realne.

¹¹ D. Marciniak-Neider, J. Neider, Podręcznik spedytora, Polska Izba Spedycji i Logistyki, Gdynia 2011;

4. Polska racja stanu a rozwój transportu intermodalnego

Inwestorzy planujący w Polsce budowę elementów korytarzy intermodalnych nie spotykają się z ułatwieniami. W styczniu br. Agencja Mienia Wojskowego w ostatniej chwili odwołała sprzedaż działki, na której miał powstać budowany przez polsko-chińską spółkę terminal przeladunkowy w Łodzi. Była to decyzja szczególnie niezrozumiała dla władz miasta, które planowały uczynić z Łodzi ważne ogniwo nowego korytarza transportowego łączącego Chin z Europą Zachodnią. To tutaj towary z Chin miały być magazynowane, konfekcjonowane i wysyłane dalej na Zachód¹².

12 <http://www.newsweek.pl/polska/chinczycy-nie-zainwestuja-w-lodzi-bo-chca-zlikwidowac-niepodleglosc-polski,artykuly,403075,1.html> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

Zdaniem niektórych ministrów „koncepcja, Jedwabnego Szlaku, ekspansji Chin, jest częścią (...) porozumienia Europy Zachodniej z Rosją i z Chinami i wyeliminowania z obszaru euroazjatyckiego wpływów Stanów Zjednoczonych oraz zlikwidowania jako niepodległego podmiotu Polski”¹³. Co znamienne, mniej więcej w tym samym czasie, po 18 dniach podróży przybył do Londynu pierwszy bezpośredni pociąg towarowy z „państwa środka”. Pociąg pokonał 12 tys. km przez Kazachstan, Rosję, Białoruś, Polskę oraz Niemcy, Belgię i Francję¹⁴.

13 Ibidem;

14 <https://www.forbes.pl/wiadomosci/pierwszy-pociag-towarowy-z-chin-przybyl-do-londynu/f8ytfq7> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

5. Korzyści z przewozów intermodalnych

Poprawa bezpieczeństwa, zapewnienie szybkiego i terminowego dostarczenia towarów, możliwość optymalizacji kosztów dostawy, a także redukcja emisji zanieczyszczeń—to jedne z wielu korzyści jakie daje transport intermodalny. Przeniesienie części transportu towarowego z dróg zmniejszy liczbę wypadków, ograniczy poziom hałasu oraz emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Pod uwagę brać również należy mniejszą degradację dróg. Firmom spedycyjnym transport intermodalny umożliwi poprawę jakości usług i znaczące zwiększenie szybkości dostaw. W Polsce pomimo stosunkowo wysokiej gęstości infrastruktury liniowej i przede wszystkim tranzytowego położenia, udział w europejskim rynku przewozów intermodalnych wciąż jest niewielki. **Polska realizuje trzy razy mniej przewozów intermodalnych niż kraje Europy Zachodniej**¹⁵.

Pomimo zauważalnego wzrostu w ostatnich latach (w 2015 r. transport intermodalny miał blisko 5% udziału w kolejowych przewozach towarowych), ciągle jesteśmy znacznie niżej sklasyfikowani niż Niemcy i Francja, czy dużo mniejsze – Belgia oraz Holandia. W prognozach mówi się, że w Polsce do 2020 r. rynek przewozów intermodalnych ma osiągnąć poziom minimum 6% w ogólnej masie

15 <http://stanislawzmijan.natemat.pl/204291,centralny-port-przeladunkowy-przyszlosc-polskich-przewozow-towarowych> (ostatni dostęp: 29.08.2017);

przewożonych ładunków koleją, a w następnych latach może się zwiększyć do ok. 10–15%. Jednak aby tak się stało, kolej potrzebuje wieloletniego i wieloaspektowego wsparcia programu. Strategicznym celem jest stworzenie korzystnych warunków technicznych, prawno-organizacyjnych i ekonomiczno-finansowych dla dynamicznego rozwoju tego systemu przewozów. Aby ten rodzaj transportu w Polsce mógł dalej się rozwijać konieczne jest jednak przede wszystkim usunięcie barier infrastrukturalnych i legislacyjnych. W nadrobieniu dystansu do państw Europy Zachodniej przyczynić się może także efektywne wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej. Szansą, którą Polska powinna wykorzystać jest również nowy „Jedwabny Szlak” do Chin. Podstawowym warunkiem powodzenia jest jednak konsekwentna realizacja długofalowej strategii dla transportu intermodalnego¹⁶.

16 Ibidem;

3. Nowa ustawa o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki – wybrane obowiązki przedsiębiorców

(Opracowanie: **Krzysztof Mielech**, Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy)

Trwające prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki budzą wiele kontrowersji. Jakie jest uzasadnienie dla obowiązków nakładanych na przedsiębiorców?

1. Prace legislacyjne – po co taka ustawa?

Prace nad projektem ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki sięgają 2015 r., kiedy Rządowe Centrum Legislacji opublikowało na stronie internetowej projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (numer wykazu prac ZD122). Aktualnie, na stronach Rządowego Centrum Legislacji udostępniono trzecią wersję projektu ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. (numer wykazu UD79). Projektowana regulacja ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, choć w istocie stanowi jej nowelizację. **Głównym celem projektowanej regulacji jest wzmocnienie bezpieczeństwa i potencjału obronnego państwa w warunkach wzmożonej mobilizacji gospodarczej.**

Dotychczas obowiązki wynikające z ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. sprowadzały się do m.in. nakładanych na określonych przedsiębiorców w drodze decyzji administracyjnych zadań z zakresu obronności państwa polegających na:

a) mobilizacji gospodarki – zadania wybranych działów gospodarki w zakresie zabezpiecze-

nia potrzeb obronnych państwa oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,

- b) militaryzacji – uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych, jeżeli na mocy odrębnych przepisów przedsiębiorca jest przewidziany do objęcia militaryzacją,
- c) planowaniu operacyjnym – przedsięwzięcia planistyczne, dotyczące w szczególności funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- d) szkoleniach obronnych – działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu przygotowanie załogi do realizowania zadań obronnych,
- e) udzielaniu wsparcia przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojskom sojusznicych (wynikającego z obowiązków państwa-gospodarza), w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.

Obowiązki te dotyczyły przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym,

zdefiniowanych ustawowo jako przedsiębiorcy realizujący wskazane wyżej zadania, których terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest m.in. eksploatacja lotnisk i portów morskich, kolportaż, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych, produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacja obrotu specjalnego, trans-

port, usługi pocztowe, usługi telekomunikacyjne, wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej, przy czym wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym został określony w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym z dnia 3 listopada 2015 r., w którym figuruje obecnie 187 podmiotów z różnych sektorów gospodarki.

2. Których przedsiębiorców nowa ustawa będzie dotyczyć?

Jak wynika z wstępnej analizy zadań, jakie mają być zgodnie z projektem ustawy wykonywane przez przedsiębiorców na rzecz obronności państwa, zakres podmiotowy projektowanej regulacji może być bardzo szeroki – obowiązki mogą dotyczyć przedsiębiorców nie tylko z sektora militarnego, ale także z branży budowlanej, farmaceutycznej, telekomunikacyjnej, transportowej, infrastrukturalnej itp. **Podobnie jak w przypadku aktualnie obowiązującej regulacji, wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym**, zgodnie z art. 5 ust. 3 projektu ustawy, ma określać Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Jednocześnie wskazany wyżej przepis określa, że w tym samym rozporządzeniu Rada Ministrów ma wskazać **szczegółowe kryteria uznawania przedsiębiorcy za przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym** dla każdego obszaru działalności gospodarczej.

Projekt ustawy wskazuje jedynie ogólnie, że przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym powinien posiadać potencjał produkcyjny, naukowo-badawczy lub usługowy, a także odpowiednie zaplecze techniczne i organizacyjne umożliwiające mu prawidłową realizację zadań z zakresu obronności państwa (art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 projektu ustawy). Przedmiot działalności przedsiębiorcy, który potencjalnie może być zakwalifikowany jako przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym został ujęty bardzo szeroko i obejmuje m.in. **przedsiębiorców zajmujących się eksploatacją portów morskich i lotniczych oraz innych strategicznych obiektów, a także projektowaniem, budową, odbudową takich obiektów, kolportażem, transportem, nadawaniem programów radiowych i telewizyjnych,**

produkcją, transportem i magazynowaniem ropy naftowej, produkcją materiałów chemicznych, wybuchowych, sprzętu wojskowego, świadczeniem usług telekomunikacyjnych itd.

Co ciekawe, w projekcie ustawy nie wymieniono wprost przedsiębiorców świadczących usługi w sektorach transportu lądowego – kolejowych i drogowych, a także podmiotów zarządzających infrastrukturą liniową inną niż wymienione (np. energetyczną, zaopatrzenia w wodę), a także bezpieczeństwem informatycznym. Widać więc, iż definicja strategiczności gospodarczo – obronnej przedsiębiorcy będzie oparta na innych przesłankach niż wynikające z zarządzania infrastrukturą krytyczną, a także innych niż przesłanki czysto gospodarcze. Ochronę takich podmiotów przed ewentualnym przejęciem przez zewnętrzny podmiot lub przekazaniem kontroli nad zarządzaną infrastrukturą przewiduje ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, która przewiduje m.in. możliwość wniesienia sprzeciwu od czynności prawnych przewidujących m.in. rozwiązanie spółki, zmianę przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mienia spółki, zmianę przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, zbycie albo wydzierżawienie przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nim ograniczonego prawa rzeczowego, przyjęcie planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu strategicznego, przeniesienie siedziby spółki za granicę.

3. Obowiązki nakładane na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym

Projekt ustawy przewiduje nałożenie na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym szeregu obowiązków, przy czym obowiązki te mogą dotyczyć **nie tylko spółek publicznych lub spółek zarządzających infrastrukturą krytyczną, lecz także innych przedsiębiorców prywatnych**. Ograniczeniem wskazanym w art. 3 projektu ustawy jest to, aby przedsiębiorca nie posiadał statusu osoby zagranicznej lub przedsiębiorcy zagranicznego w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2 projektu ustawy, do zadań, które mają być realizowane przez przedsiębiorców na rzecz obronności państwa należą m.in.:

- 1) **zabezpieczenie potrzeb obronnych państwa** w warunkach powszechnej, częściowej mobilizacji lub w czasie wojny, w tym do zapewnienia na odpowiednim poziomie mocy produkcyjnych;
- 2) **przygotowanie i zabezpieczenie szczególnej ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa;**
- 3) **udzielanie wsparcia przebywającym na terenie Polski wojskom sojuszniczym** poprzez np. udostępnianie infrastruktury, w tym portów morskich, portów lotniczych, a także sprzętu do zabezpieczenia załadunków, zapewnienie transportu, wsparcia medycznego, konserwacji i napraw sprzętu wojskowego, zapewnienie usług pocztowych i telekomunikacyjnych.

Wydaje się, iż w czasie pokoju, a także z punktu widzenia prywatnych, cywilnych podmiotów, szczególne znaczenie będą mieć zadania opisane w pkt 2 powyżej.

Projektowana regulacja przewiduje, że szczegółowy zakres obowiązków przedsiębiorców w zakresie obronności państwa będzie zawarty w **programie mobilizacji gospodarki (PMG)**, będącym dokumentem o charakterze planistycznym opracowywanym co 4 lata przez Radę Ministrów na 10-letnie okresy planistyczne i podlegającym corocznym aktualizacjom (art. 6 projektu ustawy).

Program mobilizacji gospodarki byłby uruchamiany po zarządzeniu przez Prezydenta RP

powszechnej lub częściowej mobilizacji albo w stanie wojny (art. 11 projektu ustawy). Zadania w zakresie obronności państwa nakładane są **w trybie decyzji administracyjnej**, a ich wykonanie ma być określone w **umowie** zawartej pomiędzy przedsiębiorcą a organem wydającym decyzję (art. 14 projektu ustawy). Nieprzyjęcie do realizacji określonego zadania na rzecz obronności państwa może się wiązać z nałożeniem na przedsiębiorcę **kary w wysokości 10% wartości powierzonego zadania**. W przypadku osób kierujących przedsiębiorstwem lub sprawujących funkcje kierownicze niewykonanie wskazanej wyżej decyzji administracyjnej, umowy z organem lub utrudnianie kontroli wykonania zadań, w projekcie ustawy przewidziano **sankcję karną** w postaci m.in. kary pozbawienia wolności do 2 lat (art. 15 projektu ustawy).

Zgodnie z art. 14 ust. 3 projektu ustawy, realizacja zadań na rzecz obronności państwa ma być, co do zasady, **finansowana z budżetu państwa**. Jedyne na marginesie należy nadmienić, że projekt ustawy w obecnym kształcie nie precyzuje trybu ani zasad przekazywania środków, a także sposobu ich alokowania, przedsiębiorcom na realizację powierzonych zadań z zakresu obronności państwa, co może stwarzać ryzyko uznania takiego dofinansowania za niedozwolona pomoc publiczną w rozumieniu art. 87 TWE.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym będzie zobligowany do uzgodnienia z właściwym ministrem przed dokonaniem czynności prawnej mającej na celu m.in.:

- 1) rozwiązanie lub likwidację przedsiębiorcy;
- 2) przeniesienie siedziby przedsiębiorcy za granicę;
- 3) wykreślenie przedmiotu działalności przedsiębiorcy dotyczącego realizacji zadań na rzecz obronności państwa;
- 4) zbycie, dokonanie darowizny, zmianę przeznaczenia lub zaniechanie eksploatacji składnika mienia przedsiębiorcy wykorzystywanego do realizacji zadań na rzecz obronności państwa.

Projekt wprowadzałby zatem nowe zasady kontroli publicznej nad przedsiębiorcami prywatnymi, bowiem w przypadku spółek publicznych o znaczeniu strategicznym kontrola taka jest wykonywana przez delegowany przez właściwego ministra organ nadzoru.

Co więcej, projekt ustawy przewiduje, że przedsiębiorca o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym będzie musiał przekazywać właściwemu ministrowi dwa razy do roku informacje na temat struktury właścicielskiej, kondycji finansowej oraz potencjału produkcyjnego lub usługowego (art. 13 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy). Zgodnie z art. 13 ust. 3 projektu ustawy, właściwe organy będą mogły nałożyć na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym obowiązek cyklicznego przekazywania również innych informacji, wykraczający poza wskazany wyżej katalog informacji przewidziany w art. 13 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy.

Nadmienić też trzeba, że art. 14 ust. 5 projektu ustawy przewiduje, iż prace przygotowawcze o charakterze planistycznym mają być finansowane

ze środków własnych przedsiębiorcy. Nie powinno ulegać wątpliwości, iż wykonanie tych zadań może w sposób istotny wpłynąć na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, wymuszając zmianę strategii jego funkcjonowania w oderwaniu od zasad rynkowych. W odniesieniu do przewidzianych w projekcie ustawy **obowiązków informacyjnych, a także obowiązków uzgadniania kluczowych z punktu widzenia przedsiębiorcy decyzji** związanych z prowadzoną działalnością (m.in. decyzje dotyczące zbycia lub zmiany przeznaczenia składnika mienia wykorzystywanego do realizacji zadań na rzecz obronności państwa) z organami administracji rządowej, zarzucono nieadekwatność proponowanych rozwiązań do celów regulacji, jakim jest zwiększenie obronności państwa¹⁷.

17 Wskazane wyżej, projektowane zmiany w zakresie obowiązków, które mają być nałożone na przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym, spotkały się z wielkimi obawami tych przedsiębiorców, którzy potencjalnie mogą zostać uznani za przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym. Przykładowo, we wspólnym stanowisku organizacji Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji oraz Związku Pracodawców Prywatnych Mediów z dnia 7 sierpnia 2017 r. (PIIT/838/17) skierowanym do Ministra Obrony Narodowej wskazano m.in., że kryteria uznawania przedsiębiorcy za przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym powinny być w sposób wyczerpująco określone na poziomie ustawowym;

4. Podsumowanie

Projektowane zmiany mogą w sposób istotny wpłynąć na funkcjonowanie określonych przedsiębiorców, co będzie wymagało szczegółowej analizy na etapie opracowywania planów oraz wdrażania strategii funkcjonowania przedsiębiorstwa. Ponadto, bez wątpienia istotną rolę będzie odgrywało właściwe przygotowanie do postępowań administracyjnych związanych z powierzaniem zadań z zakresu obronności państwa, a także aktywny udział w procesie zawierania umów określających sposób wykonywania tych zadań.

W komunikacie z dnia 10 sierpnia 2017 r. Ministerstwo Obrony Narodowej wskazało, że w programie mobilizacji gospodarki (PMG) mogą być ujęci tylko przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (stosownie do treści rozporządzenia Rady Ministrów). Ministerstwo Obrony Narodowej podkreśliło, że przyznanie statusu przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (również w odniesieniu do firm prywatnych), związane jest z wymiernymi korzyściami – wsparciem

finansowym z budżetu państwa oraz włączeniem w łańcuch dostaw dla Sił Zbrojnych (kontrakty zbrojeniowe). Obowiązek udostępniania określonych informacji oraz uzgadniania kluczowych decyzji przez przedsiębiorcę o szczególnym znaczeniu gospodarczo – obronnym w ocenie Ministerstwa Obrony Narodowej nie ma na celu ograniczenia swobody działalności gospodarczej, a jedynie ochronę interesów bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza, że obowiązek składania informacji do Ministra Obrony Narodowej ma dotyczyć jedynie konkretnych firm zbrojeniowych w ramach deklarowanych mocy produkcyjnych i zasadniczo nie dotyczy przedsiębiorców znajdujących się w nadzorze innych ministrów.

Na realizację zadań wynikających z PMG przedsiębiorcy mają otrzymać środki finansowe z budżetu państwa w łącznej wysokości ok. 120 – 130 mln zł rocznie.

4. Bezpieczeństwo obiektów portowych – teoria, zagrożenia oraz istotne regulacje prawne

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

Porty morskie, stanowiąc istotny element krajowej infrastruktury krytycznej, są niezwykle podatne na zagrożenia – w szczególności porty handlowe mogą charakteryzować się skupieniem infrastruktury o znacznej wartości na stosunkowo niewielkim obszarze. Czy skala zagrożenia została wystarczająco rozpoznana?

„Przemoc da się sprowadzić bez reszty do ruchu”¹⁸

1. Flota w gotowości

Dostępne źródła wskazują na to, że autorem pojęcia „fleet in being” (floty w gotowości) był żyjący na przełomie XVII i XVIII wieku angielski admirał Arthur Herbert. Nie wchodząc jednak w rozważania, jak pojęcie to było ówczesnie rozumiane¹⁹, warto zwrócić uwagę na podstawowe założenie składające się na tę koncepcję, bezpośrednio odwołując się do obserwacji poczynionej przez Paula Virilio: „Hitlera, podobnie jak Napoleona, pokonali ludzie z „fleet in being”, zawdzięczający zwycięstwo właśnie swej niegotowości do walki, porzuceniu szkodliwej zasady domagającej się atakowania wroga z chwilą jego pojawienia się w zasięgu wzroku, skracania dystansu dzielącego przeciwników. „Fleet in being” to logistyka absolutyzująca strategię jako sztukę operowania niewidocznymi ciałami, to nieustanna obecność na morzu niewidzialnej floty gotowej do zaatakowania przeciwnika w dowolnym miejscu i czasie, do unicestwienia jego woli mocy na skutek stworzenia strefy globalnego niebezpieczeństwa, w której już nigdy nie będzie on w stanie podjąć jakiegokolwiek decyzji z pełnym przekonaniem, ani czegokolwiek chcieć, czyli zwyciężyć (...) opiera się zatem

na różnicowaniu właściwości ciał, na oszacowywaniu dozwolonego im w danym żywiole zakresu ruchu, na nieustannym weryfikowaniu ich dynamicznej skuteczności.”²⁰. Przywołany wywód francuskiego filozofa opiera się na wizji przestrzeni morskiej, która pomimo swej fizycznej ograniczoności, jest archetypem przestrzeni „gładkiej”²¹, szczególnie wymagającej opanowania i poddania formom zorganizowanej kontroli – doktryna „fleet in being” dążyła więc do wynalezienia skutecznej strategii pozwalającej na, przynajmniej w teorii, efektywne kontrolowanie tej szczególnie otwartej powierzchni jaką jest przestrzeń morska. Przykładowo, pełniący strategiczne funkcje okręt (idealnie: pozostający w ukryciu okręt podwodny) nie musi zmierzać do zdefiniowanego wcześniej miejsca, wystarczy że po prostu sprawuje kontrolę nad pojmowaną abstrakcyjnie „przestrzenią morską”. Wydaje się więc oczywiste, że specyfika prowadzenia działań wojennych może współcześnie opierać się niemal wyłącznie na mobilności – zamiast przygotowywać się do decydującego starcia, o wiele korzystniej jest wzbudzać w przeciwniku lęk przed wyobrażonym, wiecznie czyhającym niebezpieczeństwem. Albowiem to „strach jest najokrutniejszym zabójcą – wprowadzie nigdy nie uśmierca, ale nie pozwala

18 P. Virilio, *Prędkość i polityka*, tłum. S. Królak, Warszawa 2008, s. 55;

19 W swoim podstawowym (początkowym) znaczeniu, koncepcja „fleet in being” oparta była przede wszystkim na założeniu, że flota danego państwa jest bardziej bezpieczna w porcie, nawet jeśli wróg znajduje się blisko – zakładała więc swoisty zanik aparatu morskiego oraz kres wojny opierającej się na bezpośrednim starciu. Zob. https://en.wikipedia.org/wiki/Fleet_in_being (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

20 P. Virilio, *Prędkość i polityka*, op. cit., s. 54–55;

21 Zob. G. Deleuze, F. Guattari, *Tysiąc Plateau*, tłum. anonimowe, Warszawa 2015, s. 594;

też żyć”²². Jednakże zarazem, w ściśle sprzężoną z doktryną „fleet in being” inwersją, stała się ona także fundamentalnym elementem „prawa do morza”, co w dużo dłuższej perspektywie wymusiło coraz bardziej wyrafinowane regulacje w zakresie bezpieczeństwa morskiego, w tym ochrony obiektów portowych. Niestety, obecnie to jednak przede wszystkim terroryści przychodzą

22 Przystawie. Zob. P. Virilio, *Prędkość i polityka*, op. cit., s. 56;

niepodziewanie, pozostając w ukryciu, budząc nieustający strach. Parafrazując Nietzschego: „przychodzą jak zrządzenie losu, bez powodu, rozumu, względu, pretekstu, są jak błyskawica, zbyt straszliwi, zbyt raptowni, zbyt przekonujący, zbyt „inni”, aby ich choćby tylko nienawidzono”²³. Czy to właśnie „fleet in being” na jakie jesteśmy skazani w XXI wieku?

23 F. Nietzsche, *Z genealogii moralności*, tłum. G. Sowiński, Kraków 2011, s. 86 (rozprawa nr 2 cz. 17);

2. Podatność obiektów portowych na zagrożenia

Nietrudno sobie wyobrazić, że ataki na obiekty portowe i statki zacumowane w porcie mogą przyjmować formę zamachów bombowych, oddziaływania ogniowego na wybrany obiekt, opanowania przez grupę terrorystyczną obiektu portowego lub statku zacumowanego w porcie, celowego powodzenia awarii technicznych w obrębie infrastruktury portowej, ataków z wykorzystaniem środków NRBC (nuklearnych lub radiacyjnych, biologicznych i chemicznych) oraz ataków na infrastrukturę teleinformatyczną²⁴. Pomimo tak ogromnego spektrum zagrożenia, ataki terrorystyczne wymierzone w obiekty portowe stanowią około 2% ogółu ataków terrorystycznych z ostatnich 30 lat²⁵ – nie można ich jednak bagatelizować, czego przykładem jest np. nieustająca działalność somalijskich piratów. Wśród ataków których celem była infrastruktura portowa, należy wymienić samobójczy atak w porcie Aszdod w Izraelu z dnia 14 marca 2004 r., który przeprowadziło dwóch członków organizacji terrorystycznych Hamas oraz Brygady Męczenników Al-Aksa. Terroryści zdetonowali przemycone na teren portu materiały wybuchowe zabijając 10 osób, ich celem było jednak wysadzenie składów paliwa i materiałów chemicznych, aby spowodować ogromne straty infrastrukturalne oraz wśród ludności cywilnej²⁶. W tym samym roku (24 kwietnia), organizacje terrorystyczne Jamaat Al-Tawhid i Walczący Dżihad przeprowadziły samo-

bójczy atak terrorystyczny na terminale naftowe Khor al-Amaya oraz Al-Basra w Iraku, który doprowadził do śmierci trzech osób. Akcja zatrzymała pracę terminali na 2 dni, co spowodowało straty w wysokości 40 milionów USD²⁷. Natomiast w roku 2011 przeprowadzono dwa ataki terrorystyczne w stolicy Somalii–Mogadyszu. Dnia 9 czerwca 2011 roku, zamachowcy uzbrojeni w pistolety i ładunki wybuchowe nie zdołali podejść blisko budynków portowych, wobec czego ostrzelali żołnierzy AMISOM (African Union Mission in Somalia). W ataku zginął 1 cywil, a 3 żołnierzy zostało rannych²⁸. Następnie, dnia 4 października 2011 r. zamachowiec zdetonował bombę ukrytą w samochodzie w pobliżu budynków rządowych, zabijając ponad 80 osób i wiele raniąc²⁹. Niestety, kolejny atak bombowy na port w Mogadyszu odbył się w grudniu 2016 r. – zginęło 29 osób, a ok. 50 zostało rannych³⁰. Do wszystkich przywołanych zamachów na obszarze Somalii przyznała się organizacja terrorystyczna Al-Szabab.

24 A. Bursztyński, A. Mrozowska, Zapewnienie bezpieczeństwa obiektom portowym w aspekcie współczesnych zagrożeń i wymagań kodeksu ISPS, [w:] J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu z XII wieku*, Józefów 2014, s. 196;

25 A. Łysik, *Terroryzm morski–współczesne zagrożenie w transporcie międzynarodowym*, Zeszyty Naukowe „Studia i Materiały ITiHM” 2012, s. 73;

26 https://en.wikipedia.org/wiki/2004_Ashdod_Port_bombings (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

27 http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3656481.stm (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

28 http://somalireport.com/index.php/post/926/Suicide_Bombers_Attack_Mogadishu_Port (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

29 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocan/somalia/8806699/Massive-al-Shabaab-suicide-bomb-kills-over-80-in-Somali-capital-Mogadishu.html> (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

30 <http://www.reuters.com/article/us-somalia-blast-idUSKBN14004Y> (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

3. Porty morskie jako element infrastruktury krytycznej

W tak zarysowanym kontekście, zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa portów morskich wymaga zwłaszcza wzięcia pod uwagę znaczenia portów w krajowym systemie infrastruktury krytycznej³¹, która immanentnie łączy się z czterema podstawowymi obszarami: obronnością państwa, ochroną interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną innych ważnych interesów państwa. Porty morskie, obok np. lotnisk i strategicznych przedsiębiorstw, należałoby więc zakwalifikować jako przynależne obszarowi „ochrony interesu gospodarczego państwa”. Zwłaszcza porty handlowe są obiektami o szczególnym znaczeniu dla systemu makroekonomicznego gospodarki narodowej i charakteryzują się skupieniem infrastruktury o znacznej wartości na stosunkowo niewielkim obszarze. Usługi przeładunkowo-składowe portów morskich zajmują ważne miejsce w kompleksowej obsłudze logistycznej użytkowników łańcucha dostaw, są one istotne dla jego niezawodności, efektywności oraz konkurencyjności (portowe funkcje transportowe stanowią zintegrowaną część całościowego przedsięwzięcia logistycznego podejmowanego w danym porcie). Do problematyki bezpieczeństwa portów morskich odnoszą się więc: cele łańcucha dostaw, stosowane rozwiązania logistyczne oraz potencjalne zagrożenia (z uwzględnieniem skali konsekwencji, ryzyka, kosztów i korzyści) – zarządzanie kryzysowe w portach powinno uwzględniać wszystkie te aspekty³². Obiekty portowej infrastruktury transportowej, jako usytuowane na styku lądu i morza, narażone są bowiem na zagrożenia pochodzące z wielu kierunków: lądowego, prze-

strzeni powietrznej, a także zagrożenia pochodzące zarówno z powierzchni morza, jak i z toni morskiej. Potencjalne działania, które mogłyby być podejmowane przez pletwonurków lub z wykorzystaniem innych metod dywersji podwodnej mogą przykładowo polegać na umieszczaniu ładunków wybuchowych w pozostających w zanurzeniu częściach kadłubów jednostek oczekujących w porcie lub też pod ważnymi urządzeniami infrastruktury portowej, tj. elementami infrastruktury krytycznej. Jednocześnie, znaczna powierzchnia portowych obszarów lądowych i wodnych sprawia, że stanowią obiekty trudne do skutecznego zabezpieczenia przed infiltracją³³. Warto zauważyć, że w zaprezentowanej 10 lutego 2017 r. Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego RP³⁴ stwierdzono, iż w sferze zagrożeń militarnych i pozamilitarnych w rejonie Bałtyku szczególną uwagę należy zwrócić na tzw. zagrożenia hybrydowe (o zróżnicowanej skali i intensywności), generowane skrycie, które mogą być skierowane przeciwko jednemu, kilku lub większości państw regionu. Przewiduje się, że obiektem takich działań może być przede wszystkim morska infrastruktura krytyczna, np. porty i miejsca bazowania, kable podmorskie, rurociągi czy platformy wydobywcze. Autorzy „Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego RP” zauważają również fakt postępującej militarystyki Bałtyku, która jest przede wszystkim efektem działań Rosji, co zostało także podkreślone w oficjalnym komunikacie przywódców zebranych na szczycie NATO w Warszawie w 2016 r.³⁵

31 Warto przypomnieć, że zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., 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 obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców”. W dalszej części przywołanej definicji, wymieniono m.in. takie elementy infrastruktury krytycznej jak systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; łączności; sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w wodę; transportowe; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej oraz produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych. Systemy transportowe infrastruktury krytycznej obejmują przede wszystkim: lotniska, porty, sieci kolejowe i tranzytu masowego, systemy kontroli ruchu oraz np. urządzenia intermodalne. Należy przy tym pamiętać, że infrastruktura krytyczna może być eksploatowana zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny;

32 A. Tubielewicz, M. Forkiewicz, Porty morskie jako elementy infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw, *Logistyka* 2/2011;

33 A. Bursztyński, A. Mrozowska, Zapewnienie bezpieczeństwa obiektom portowym w aspekcie współczesnych zagrożeń i wymagań kodeksu ISPS, *op. cit.*, s. 195;

34 https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM_RP.pdf (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.), s. 17;

35 http://m.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2016/08/Komunikat_ze_Szczytu.pdf (ostatni dostęp: 21.08.2017 r.);

4. Europejska i międzynarodowa inicjatywa w zakresie ochrony portów

Międzynarodowa Organizacja Morska, pod wpływem wydarzeń z 11 września 2001 r., podjęła prace mające na celu wzmocnienie ochrony żeglugi i obiektów portowych jako potencjalnie narażonych na ataki. W efekcie, w 2002 r. uchwalono Poprawki do Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 (SOLAS), które wprowadziły Międzynarodowy kodeks ochrony dla statków i obiektów portowych (Kodeks ISPS) z obowiązkiem wdrożenia do dnia 1 lipca 2004 r. Następnie w kwestii ochrony portów inicjatywę podjęła Unia Europejska, uchwalając Rozporządzenie (WE) Nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych. Komisja Europejska przedstawiając projekt rozporządzenia, wskazała na wzmocnienie ochrony portów jako kolejny niezbędny krok, który powinien zostać podjęty dla zapewnienia należytego zabezpieczenia zarówno portu, jak i jego bezpośredniego otoczenia. Uchwalona została również Dyrektywa 2005/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie wzmoc-

nienia ochrony portów. Dyrektywa ta wskazała na ramy rozwoju polityki w zakresie ochrony portów. Przywołane europejskie i międzynarodowe działania były bezpośrednim impulsem do uchwalenia ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (dalej: „ustawa o ochronie portów” lub „ustawa”), ustawa ta implementuje Dyrektywę 2005/65/WE oraz postanowienia kodeksu ISPS. Na potrzeby ustawy, w art. 3 ust. 1 pkt 2, zamieszczona została definicja portu, zgodnie z którą port stanowią „akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, na obszarze których znajduje się jeden lub więcej obiektów portowych, objętych postanowieniami Kodeksu ISPS, rozporządzenia (WE) nr 725/2004 lub ustawy o ochronie portów”. Sposób konstrukcji definicji motywowany jest tym, że niektóre obszary portowe objęte postanowieniami Kodeksu ISPS oraz rozporządzenia (WE) nr 725/2004 nie leżą w granicach portu określonego polską ustawą o ochronie portów, natomiast Dyrektywa (WE) 2005/65 wymaga objęcia pojęciem portu tych obszarów, na których znajduje się jeden lub więcej obiektów portowych.

5. Ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich

W ustawie o ochronie portów, jako organ ochrony portu wyznaczony został dyrektor właściwego urzędu morskiego (art. 4 pkt 8 lit. c ustawy). Powierzenie dyrektorom urzędów morskich funkcji organu ochrony portu jest motywowane tym, że rozwiązanie to umożliwia realizowanie zadań ochrony na wszystkich obszarach portowych, zarówno tych administrowanych przez zarządy portów, jak i tych, które leżą poza zakresem działania zarządów. Organ ochrony portu jest więc odpowiedzialny za ochronę w danym porcie, odpowiedzialność ta przejawia się w obowiązku przygotowania planów ochrony portu (art. 18 ustawy o ochronie portów).

Art. 3 pkt 7 ustawy przewiduje powołanie oficera ochrony portu. Funkcja ta została powierzona kapitanowi portu, ze względu na to, że w jego jurysdykcji znajdują się wszystkie obiekty portowe, ma on najpełniejszy obraz sytuacji w porcie. Organ

ochrony portu oraz oficer ochrony portu zobowiązani są do współdziałania w zakresie ochrony portu z podmiotem zarządzającym portem w sposób określony w ustawie oraz w planie ochrony portu.

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie portów, dla każdego portu organ ochrony portu przygotowuje ocenę stanu ochrony portu i plan ochrony portu. Ocena stanu ochrony portu powinna w należyтым stopniu uwzględniać specyfikę różnych części portu. Na podstawie przygotowanej oceny stanu ochrony, przygotowany jest plan ochrony portu.

Zgodnie z art. 18 ust. 9 ustawy, plan ochrony portu, podobnie jak ocena stanu ochrony, jest zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Wcześniej

plan ochrony portu powinien zostać uzgodniony z właściwym terytorialnie wojewodą (art. 18 ust. 6 ustawy). W przypadku, kiedy port graniczy z portem wojennym, plan ochrony portu wymaga ponadto uzgodnienia z Dowódcą Marynarki Wojennej RP (art. 18 ust. 7 ustawy), natomiast jeśli na obszarze portu określono terytorialny zasięg morskiego przejścia granicznego, plan ochrony portu wymaga również uzgodnienia z właściwym komendantem oddziału Straży Granicznej (art. 18 ust. 8 ustawy).

W kwestii ochrony obiektów portowych, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy o ochronie portów, listę obiektów portowych ogłaszają dyrektorzy urzędów morskich w drodze obwieszczenia. Ochrona obiektu portowego spoczywa na zarządzającym obiektem portowym (art. 4 pkt 11 oraz art. 21 ustawy). Podmiot ten ma obowiązek opracowania i wdrożenia planu ochrony obiektu portowego; wyznaczania oficera ochrony obiektu portowego i zapewnienia mu ścisłej współpracy z oficerem ochrony portu; wydania oficerowi ochrony obiektu portowego dokumentu identyfikacyjnego; współdziałania z organami administracji morskiej, Strażą Graniczną, Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz Służbą Celną w celu realizacji ochrony na obszarze obiektu portowego, w sposób określony w ustawie i w planie ochrony obiektu portowego, a także zapewnienia technicznych i finansowych środków do realizacji zadań związanych z ochroną obiektu portowego, z uwzględnieniem wniosków wynikających z oceny stanu ochrony obiektu portowego.

Szczegółowy zakres zadań oficera ochrony obiektu portowego (PFSO–Port Facility Security Officer) określa część A sekcja 17.2 kodeksu ISPS – Międzynarodowego kodeksu ochrony statku i obiektu portowego. Są to m.in. zadania:

- dokonanie wstępnego, wszechstronnego przeglądu ochrony obiektu portowego,
- zapewnienie stworzenia i utrzymywania planu ochrony obiektu portowego,
- wdrożenie i realizacja planu ochrony obiektu portowego,
- podejmowanie regularnych inspekcji w zakresie ochrony.

Przygotowanie planu ochrony obiektu portowego jest poprzedzone sporządzeniem oceny stanu

ochrony. Ocena stanu ochrony i plan ochrony obiektu portowego są przygotowane zgodnie z postanowieniami Kodeksu ISPS – jest to zasadnicza część procesu tworzenia planu ochrony. Pozwala ona na ocenę, w jakiej kondycji znajduje się bezpieczeństwo danego obiektu poprzez:

- identyfikację i ocenę ważnych składników majątku i infrastruktury,
- identyfikację możliwych zagrożeń dla majątku i infrastruktury,
- identyfikację słabych punktów: czynnika ludzkiego, infrastruktury i procedur.

Ocenę stanu ochrony obiektu portowego przygotowuje dyrektor właściwego urzędu morskiego lub uznana organizacja ochrony (RSO), jeżeli została upoważniona przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (art. 20 ust. 1 ustawy). Ocenę stanu ochrony obiektu portowego zatwierdza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po uzgodnieniu z właściwym terytorialnie wojewodą (art. 20 ust. 4 i 5 ustawy). W przypadku, gdy obiekt portowy znajduje się w terytorialnym zasięgu morskiego przejścia granicznego, ocenę uzgadnia się z właściwym terytorialnie komendantem oddziału Straży Granicznej (art. 20 ust. 6 ustawy). Dokumenty te podlegają następnie zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (jeżeli plan ochrony obiektu portowego został sporządzony przez dyrektora urzędu morskiego) lub przez dyrektora właściwego urzędu morskiego – dla pozostałych obiektów portowych usytuowanych w jego terytorialnym zakresie działania (art. 21 ust. 4 ustawy). Rozwiązanie to ma zapobiec sytuacji, w której dyrektor urzędu morskiego zatwierdzałby wykonane przez siebie dokumenty. Plan ochrony obiektu portowego podlega uzgodnieniu z właściwym terytorialnie wojewodą (art. 21 ust. 5 ustawy). W przypadku gdy obiekt portowy znajduje się w terytorialnym zasięgu morskiego przejścia granicznego, plan uzgadnia się z właściwym terytorialnie komendantem oddziału Straży Granicznej (art. 21 ust. 6 ustawy).

Dokumentem stwierdzającym, że dany obiekt portowy spełnia wszystkie niezbędne wymogi, jest potwierdzenie zgodności obiektu portowego (art. 21 ust. 7 ustawy). Podobnie jak w przypadku oceny stanu ochrony i planów ochrony, również

potwierdzenie zgodności jest wydawane na dwa sposoby: przez dyrektora urzędu morskiego lub przez ministra właściwego do spraw gospodarki

6. Podsumowanie

Niewątpliwie, podejmowane działania o charakterze regulacyjnym nie mają na celu doraźnego zabezpieczenia obiektów portowych, lecz ich całościowe i permanentne przygotowanie na zagrożenia, czego przykładem są opisywane wyżej regulacje ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich z dnia 4 września 2008 r., implementującej europejskie i międzynarodowe standardy w tym zakresie. Problematyki bezpieczeństwa portu i poprawy stanu ochrony statków i obiektów portowych nie można jednak rozpatrywać tylko z punktu widzenia podstawowych funkcji gospodarczych portów. Konieczne jest także uwzględnienie wpływu portów na sprawność działania międzynarodowych

morskiej, jeżeli plan był sporządzony przez dyrektora urzędu morskiego.

łańcuchów dostaw oraz ich stałego bezpieczeństwa fizycznego i teleinformatycznego. Porty morskie są bowiem ważnym, strategicznym elementem zarządzania kryzysowego łańcucha dostaw, jak i istotnym elementem infrastruktury krytycznej³⁶. Nie należy przy tym zapominać, że również ci którzy przychodzą niespodziewanie, pragnący pozostać jak najdłużej w ukryciu–tj. terroryści i potencjalni wrogowie jako mroczni przedstawiciele współczesnej „*fleet in being*”–świetnie zdają sobie sprawę z tych specyficznych uwarunkowań funkcjonowania portów morskich.

³⁶ Zob. A. Tubielewicz, M. Forkiewicz, Porty morskie jako elementy infrastruktury krytycznej łańcucha dostaw, *op. cit.*

III. Informacje o autorach



Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy („JBW”) to Kancelaria ekspercka stworzona przez wysokiej klasy prawników funkcjonujących w przyjaznej dla Klienta strukturze. Kancelaria działa na Wybrzeżu oraz w Warszawie, a także współpracuje z zespołem katowickich radców prawnych i adwokatów. Tworzą ją pasjonaci, od wielu lat praktykujący w wielu obszarach prawa publicznego i prywatnego. Do naszych specjalizacji należą w szczególności: nieruchomości, inwestycje, zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, prawo energetyczne, wodne, ochrony środowiska, a także aspekty prawne cyber-bezpieczeństwa, w tym ochrona danych osobowych. Na co dzień prowadzimy skomplikowane procesy przekształceń majątkowych i korporacyjnych. Współpracujemy także z cenionymi specjalistami w zakresie doradztwa podatkowego. JBW oferuje wsparcie prawne uwzględniając nie tylko aspekty prawne, ale także techniczne i biznesowe, dzięki współpracy ze specjalistami z branży budowlanej, drogowej i infrastrukturalnej oraz ekspertami rynku finansowego.

Autorzy

Justyna Bójko – Radca Prawny, Wspólnik, Nadzór merytoryczny nad wydaniem

Stworzyła Kancelarię JBW w odpowiedzi na potrzeby swoich Klientów, pracując wiele lat w Warszawie i Trójmieście. Radca prawny z ponad 20-letnim doświadczeniem w prawie cywilnym i administracyjnym. Przez wiele lat współpracowała z administracją publiczną, a także spółkami strategicznymi w sektorach paliwowym, energetycznym, drogowym, kolejowym i stoczniowym. Ekspert w dziedzinie prawa z zakresu infrastruktury, inwestycji budowlanych, procesów planowania, zagospodarowania przestrzennego, prawa energetycznego, wodnego oraz cyber-bezpieczeństwa. Pomysłodawczyni i współautorka wydawanych od 2015 r. zeszytów „Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej”.

Kinga Rochalska – Aplikant adwokacki, Redaktor wydania

Specjalizuje się w sprawach z zakresu obrotu nieruchomościami, realizacji procesu budowlanego oraz prawa zamówień publicznych. Ważnym obszarem jej aktywności są zagadnienia z zakresu cyber-bezpieczeństwa, w szczególności prawne i organizacyjne aspekty wdrożenia RODO. Posiada doświadczenie zawodowe w obsłudze kontraktów budowlanych oraz przygotowywaniu i negocjowaniu umów związanych z procesem budowlanym. Specjalizuje się także w sprawach z zakresu prawa zamówień publicznych, w szczególności zamówień publicznych w sektorze infrastrukturalnym, oraz nowych technologii.

Mateusz Kamm – Radca prawny

Posiada doświadczenie w przedmiocie aspektów regulacyjnych związanych z szeroko pojmowaną infrastrukturą oraz prawem rynku nieruchomości. Jego praktyka obejmuje także prawo administracyjne oraz cywilne. Brał udział w transakcjach dotyczących nabywania i sprzedaży nieruchomości oraz w opracowywaniu raportów due diligence w zakresie prawa nieruchomości, jak i aspektów gospodarczych związanych z infrastrukturą transportową. Jego praktyka obejmuje także przygotowywanie projektów umów, opinii prawnych, memorandumów oraz pism procesowych. Posiada ponadto doświadczenie w bieżącej obsłudze prawnej i doradztwie dla polskich i zagranicznych klientów.

Krzysztof Mielech – Radca prawny

Specjalizuje się w sprawach związanych z obsługą prawną procesu inwestycyjnego w sektorze m.in. transportu, budownictwa, a także infrastruktury, w szczególności portowej oraz kolejowej. Zapewnia wsparcie prawne w trakcie negocjowania, przygotowania oraz na etapie wykonania umów związanych z procesem inwestycyjnym. Posiada również doświadczenie w rozwiązywaniu sporów na tle wykonania umów o roboty budowlane, umów projektowych, inwestycyjnych, reprezentując klientów zarówno przed sądami powszechnymi, jak i arbitrażowymi. Obszarem jego aktywności jest także udział w procesach restrukturyzacyjnych również z udziałem podmiotów zagranicznych oraz przygotowywanie optymalnych struktur korporacyjnych.

Magdalena Rymko – Ekspert rynku finansowego

Wieloletni pracownik największych banków w Polsce. W czasie wykonywania swoich obowiązków zdobyła doświadczenie zawodowe obejmujące wiele aspektów pracy bankowej począwszy od zarządzania gotówką, poprzez kontrolę wewnętrzną, po współpracę z klientami korporacyjnymi. W JBW zajmuje się konsultowaniem projektów, uzyskiwaniem i analizowaniem informacji m.in. w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, cyber-bezpieczeństwa oraz infrastruktury krytycznej.



Kancelaria J. Bójko i Wspólnicy

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

+ (48) 664 114 082