

Rozdział I. Wprowadzenie

1. Infrastruktura krytyczna jest pojęciem prawnym. Pojawia się w ustawie z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Za pojęciem infrastruktury krytycznej kryje się idea, że pośród wielu środków funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa, tzn. na aktualnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, są takie, które są szczególnie ważne i które zasługują na szczególną ochronę czy zabezpieczenie. Sam wyraz „infrastruktura” etymologicznie wskazuje na łaciński przyimek *infra* (pod, poniżej) oraz rzeczownik *structura* (budowa, układ, konstrukcja), co razem składa się na nazwę odnoszoną do czegoś leżącego u podstaw funkcjonowania większej całości¹. W dyscyplinach nauk o społeczeństwie pojęcie infrastruktury jest odnoszone do tych urządzeń życia społecznego, które warunkują pomyślność społeczności, społeczeństwa czy państwa²; chodzi przy tym zarówno o urządzenia materialne, jak i instytucje społeczne w znaczeniu pewnych normatywnych sposobów organizacji dziedzin życia społecznego³. Pojęcie infrastruktury jest zatem pojęciem stosunkowym, którym „mierzy” się znaczenie rzeczy w ramach pewnego układu. Czasami definiuje się infrastrukturę w sposób negatywny, jako te systemy, bez których nowoczesne społeczeństwa nie mogą funkcjonować⁴. Można uznać, że ten efekt wyróżnienia jest dodatkowo wzmocniony w przypadku infrastruktury nazywanej „krytyczną”, gdyż za tym idzie podkreślenie znaczenia infrastruktury, uznanie jej wręcz rozstrzygającego znaczenia dla losów całości⁵. Pojęcie infrastruktury krytycznej można w tym kontekście wiązać z pojęciami kryzysu czy sytuacji kryzysowej, które odnoszą

¹ Podobnie *M. Ratajczak*, *Infrastruktura w gospodarce*, s. 11.

² „Infrastrukturą społeczną” jest infrastruktura obejmująca instytucje z dziedziny prawa, bezpieczeństwa, kształcenia i oświaty, służby zdrowia itp. – tak *M. Szymczak*, *Słownik*, s. 789. Zob. też np. *J. Kroszel*, *Infrastruktura społeczna*, s. 25 i n.; *T. Marshall*, *Planning major*, s. 4–7.

³ Zob. w związku z przyjętym pojęciem instytucji *M. Szymczak*, *Słownik*, s. 796. Podobnie w *The American Heritage Dictionary* definiuje się infrastrukturę jako: „1. An underlying base or foundation especially for an organization or system. 2. The basic facilities, services, and installations needed for the functioning of a community or society, such as transportation and communications systems, water and power lines, and public institutions including schools, post offices, and prisons”.

⁴ *P.N. Edwards*, *Infrastructure and Modernity*, s. 187.

⁵ W jednym ze znaczeń wyraz „krytyczny” znaczy przełomowy, rozstrzygający, trudny, ciężki – zob. *M. Szymczak*, *Słownik*, s. 1066.

się do momentu lub okresu przełomu, przesilenia, decydującego zwrotu czy załamania procesu⁶.

2. Nazwą „infrastruktura krytyczna” względem systemów i instalacji technicznych niezbędnych do funkcjonowania społeczeństwa i nowoczesnej administracji zaczęto posługiwać się w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie w latach 90. XX w., kojarząc ją początkowo z przesyłem energii i usługami telekomunikacyjnymi⁷. W 1996 r. w Stanach Zjednoczonych ustanowiono Prezydencką Komisję do spraw Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Komisja w pierwszej kolejności zajęła się tzw. cyberbezpieczeństwem, tzn. ochroną systemów teleinformatycznych, ale wkrótce określono następujące dziedziny infrastruktury krytycznej: komunikacja, bankowość i usługi finansowe, dostawa wody, transport lotniczy, autostrady, transport publiczny, rurociągi, kolej i transport wodny, ratownictwo, zapewnienie przestrzegania prawa, ochrona zdrowia, zapewnienie energii elektrycznej, produkcja ropy naftowej i gazu, magazynowanie gazu. Te dziedziny zostały objęte decyzją Prezydenta USA (PDD-63)⁸. Z czasem termin ten znalazł szersze zastosowanie i stał się pojęciem europejskich porządków prawnych. Do Polski trafił przez dokumenty Unii Europejskiej i początkowo stosowany był zamiennie z terminem „infrastruktura strategiczna”⁹. Stan ten minął po wejściu w życie ustawy z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁰, którą wprowadzono legalną definicję infrastruktury krytycznej. Czytając Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Prezydenta RP, można ustalić, że infrastruktura krytyczna została zaliczona do instytucji bezpieczeństwa infrastrukturalnego, przy czym nie powinna się koncentrować tylko na ochronie fizycznej obiektów¹¹.

⁶ Zob. W. Kopalinski, Słownik wyrazów, s. 236; M. Szymczak, Słownik, s. 1066; podobnie S. Skorupka, Mały słownik, s. 320.

⁷ Zob. W. Lidwa, w: W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, Ochrona infrastruktury, s. 36.

⁸ Presidential Decision Directive No. 63 (PDD-63). Według J.D. Moteff’a “PDD-63 identified the following activities whose critical infrastructures should be protected: information and communications; banking and finance; water supply; aviation, highways, mass transit, pipelines, rail, and waterborne commerce; emergency and law enforcement services; emergency, fire, and continuity of government services; public health services; electric power, oil and gas production, and storage. In addition, the PDD identified four activities where the federal government controls the critical infrastructure: internal security and federal law enforcement; foreign intelligence; foreign affairs; and national defense” – J.D. Moteff, CRS Report, s. 4.

⁹ Zob. np. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 20.10.2004 r. „Ochrona infrastruktury strategicznej w walce z terroryzmem”, COM(2004) 702 końcowy.

¹⁰ Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

¹¹ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 99.

3. Z problematyką infrastruktury jest nierozzerwalnie związana polityka energetyczna państwa¹². W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Prezydenta RP infrastrukturę energetyczną, przez którą rozumie się „zespół urządzeń, które obejmują podsystemy: elektroenergetyczny, elektrociepłowniczy, gazowy, paliw stałych oraz paliw ciekłych”, zaliczono do elementów bezpieczeństwa energetycznego państwa, którego prawną podstawę stanowi ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne¹³. Dało to podstawę, aby przedmiotem badań uczynić problematykę sieciowej infrastruktury energetycznej w obszarze infrastruktury krytycznej. Przedmiotem pracy jest zatem szeroko rozumiana infrastruktura energetyczna, która jest objęta przepisami o infrastrukturze krytycznej. Infrastruktura energetyczna jest pewnym rodzajem infrastruktury krytycznej, której status jest omawiany na tle polityki energetycznej państwa i ochrony infrastruktury krytycznej jako takiej. Zajęto się infrastrukturą krytyczną w energetyce z kilku przyczyn:

- 1) w energetyce sieciowej ten aspekt infrastrukturalny jest bardzo wyraźny, jest on obecny w wielu regulacjach prawnych, przy czym notabene sektory energetyki sieciowej podlegają bardzo daleko idącej i skomplikowanej regulacji prawnej;
- 2) energetyka sieciowa jest powszechnie traktowana jako strategiczna dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, a zarazem dostrzega się podatność („wrażliwość”) tego obszaru na różnego rodzaju zagrożenia, np. z obszaru polityki zagranicznej państwa. Na przykład aktualnie dostrzega się szczególnie zagrożenie infrastruktury energetycznej od strony systemów teleinformatycznych, czy też zwiększające się uzależnienie funkcjonowania infrastruktury energetycznej od rozwiązań teleinformatycznych i zmian, jakie dokonują się w tym obszarze¹⁴;

¹² W literaturze ekonomii i zarządzania wyróżnia się infrastrukturę gospodarczą i społeczną. Do zakresu rzeczowego tej pierwszej zalicza się: transport, łączność, energetykę, gospodarkę wodną i ochronę środowiska. Takie podejście sprowadza pojęcie infrastruktury do całego lub części działu (branży) gospodarki. Infrastruktura gospodarcza jest jednak również rozumiana jako należące do tych działów gospodarki: obiekty trwale związane z gruntem, urządzenia nietrwale związane z gruntem i „kapitał intelektualny”, za którym kryją się ludzie, którzy eksploatują materialne składniki infrastruktury w celu bezpośredniego świadczenia usług dla ludności lub jednostek gospodarczych, lub też których praca umożliwia korzystanie ze składników kapitału materialnego – zob. *M. Ratajczak*, *Infrastruktura*, s. 20–22. O infrastrukturze gospodarczej w tym ostatnim ujęciu, obejmującym usługi świadczone ludności, będzie dalej mowa.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 95–97.

¹⁴ Zob. *I. Kościuszki*, *Powstaje raport*; *A. Suchorzewska*, *Ochrona prawna*, rozdział II, pkt 6, akapit 1. Przedsiębiorców działających w sektorach zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa zaliczono do podmiotów o istotnym znaczeniu z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania państwa w obszarze cyberbezpieczeństwa w przyjętej przez Radę Ministrów 25.6.2013 r. polityce ochrony cyberprzestrzeni – zob. *Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta 25.6.2013 r. przez Radę Ministrów, s. 19.

3) energetyka sieciowa jest obszarem wyróżnionym na gruncie przepisów o ochronie infrastruktury krytycznej, co zostanie wykazane.

4. Praca podejmuje problematykę infrastruktury krytycznej na gruncie trzech wybranych sektorów energetyki sieciowej: elektroenergetyki, sektora gazu ziemnego i ciepłownictwa. Tytułem wyjaśnienia można dodać, że w przypadku „energetyki” mówi się o systemach i sektorach zaopatrzenia energetycznego. O ile zwraca się uwagę na powiązania funkcjonalne, o tyle stosowane jest raczej pojęcie systemu energetycznego (zob. np. art. 3 pkt 23 PrEnerg). Gdy stosuje się charakterystykę przedmiotową lub podmiotową, to stosowane jest raczej pojęcie sektora czy podsektora. To drugie pojęcie ma słabsze konotacje znaczeniowe, dlatego posłużono się nim w tytule pracy. Wyróżnić można te systemy czy sektory energetyczne, które zajmują się zaopatrzeniem w energię, paliwa, ciepło przy użyciu sieci, tzn. infrastruktury służącej do transportowania paliw i energii na odległość, czyli tzw. systemy czy sektory sieciowe. Wskazane trzy podsektory energetyki sieciowej różnią się od siebie charakterystyką organizacyjną, funkcjonalną, różnym stopniem rywalizacji rynkowej czy monopolizacji, jak również realizowaną w nich polityką państwa. W odniesieniu do nich obowiązuje jednak wspólna regulacja podstawowa w ustawie z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne i w związku z tym można mówić o pewnej wspólnej regulacji publicznoprawnej tych trzech sektorów, w ramach której poszukiwane będzie miejsce ochrony infrastruktury krytycznej.

5. Celem pracy jest monograficzne opracowanie zagadnienia, czym jest ochrona infrastruktury krytycznej w obszarze energetyki sieciowej, skoro sektory te poddano oddziaływaniu prawa o infrastrukturze krytycznej. Jest to zagadnienie dotyczące elementów infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej, działań i obowiązków prawnych z tym związanych. Chodzi zatem o analityczne ustalenie cech istotnych ochrony danego rodzaju infrastruktury krytycznej w świetle przepisów prawa energetycznego. Założono, że skoro normatywnie wyróżniono infrastrukturę systemów zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, to i ochrona tak wyróżnionej infrastruktury musi opierać się na normach prawa energetycznego. Wskazane zadanie może jednak zostać wykonane dopiero po ustaleniu ogólnego pojęcia ochrony infrastruktury krytycznej. Zastanowienia wymaga, czy pod pojęciem ochrony infrastruktury krytycznej kryje się odrębna od zarządzenia kryzysowego polityka państwa, przy czym przez politykę państwa można rozumieć zespół celów i środków ich realizacji w pewnej dziedzinie życia społecznego, wyrażony w normach prawa przedmiotowego¹⁵, czy też może ochrona infrastruktury krytycznej jest celem

¹⁵ W znaczeniu słownikowym polityka to działalność uwarunkowana celami i interesami, cele i zadania danej działalności, jak również metody realizacji tych zadań – zob. *M. Szymczak*, Słownik,

instrumentalnym zarządzania kryzysowego. W tym kontekście problemem jest, czym jest zarządzanie kryzysowe. Następnie zagadnieniem jest stosunek polityki energetycznej, w której problematyka szeroko rozumianej infrastruktury jest w sposób oczywisty obecna, do ochrony infrastruktury krytycznej. Tego będzie dotyczyć dalsza część pracy, w której omówione zostaną konkretne instytucje prawa energetycznego. Innymi słowy, zasadniczym celem pracy jest „umieszczenie” ochrony infrastruktury krytycznej pośród norm prawa energetycznego i realizowanej przez organy państwa polityki energetycznej. W pewnym stopniu problematyka pracy może być traktowana jako zagadnienie stosunku ochrony infrastruktury krytycznej do polityk sektorowych, przy czym punktem odniesienia jest polityka energetyczna państwa. Nawiasem mówiąc, pewne cechy polityki energetycznej państwa są charakterystyczne dla ogółu tzw. polityk w sektorach infrastrukturalnych, a zatem w istotnym stopniu czynione rozważania mają znaczenie również poza energetyką sieciową¹⁶.

6. Uważam, że politykę sektorową, w tym przypadku politykę energetyczną, należy traktować jako „punkt wyjścia” dla ochrony infrastruktury krytycznej. To znaczy podstawę funkcjonowania ochrony infrastruktury krytycznej powinny stanowić polityki sektorowe. Polityki sektorowe wyznaczają stosunek państwa do danego rodzaju infrastruktury w znaczeniu urządzeń technicznych czy usług (działalności), wyznaczając w sposób kompleksowy, wieloaspektowy cele i sposób zarządzania infrastrukturą. Nie wydaje się możliwe mówienie o ochronie infrastruktury krytycznej danego sektora gospodarki państwa bez zrozumienia polityki sektorowej, w ramach której infrastruktura rozumiana w określony sposób zostaje objęta pojęciem infrastruktury krytycznej. Stawiam zatem tezę, że ochrona infrastruktury krytycznej jest odrębną polityką państwa w znaczeniu zespołu celów i środków, która czerpie swoje założenia z polityki sektorowej, w tym przypadku polityki energetycznej państwa. Sądzę, że za zmianami polityki sektorowej, za zmianami prawa i wytycznych politycznych (polityk państwa w węższym rozumieniu¹⁷), muszą podążać zmiany w ochronie infra-

s. 785. *K. Opalek* definiuje z kolei politykę jako działalność wytyczaną przez „ośrodek decyzji”, zmierzającą do realizacji ustalonych celów za pomocą określonych środków – zob. *K. Opalek*, *Zagadnienia teorii*, s. 252. Podobnie *A. Walaszek-Pyziół*, dla której polityka jest kompleksem działań prawnych i faktycznych państwa, funkcjonalnie ze sobą powiązanych, realizowanych w wybranym dziale gospodarki narodowej – *A. Walaszek-Pyziół*, *Kształtowanie i realizacja*, s. 411.

¹⁶ Jako sektory infrastrukturalne można uznać te sektory gospodarki, w których prowadzenie działalności gospodarczej jest immanentnie związane z koniecznością istnienia i rozwijania tzw. infrastruktury technicznej, w związku z czym obowiązują specyficzne mechanizmy regulacji prawnej – zob. *M. Szydło*, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych*, s. 52–63.

¹⁷ Chodzi tu o akty polityczne, które nie obejmują norm prawnych, a stanowią przewidywania, prognozy, plany, które następnie często przechodzą w normy prawne. W doktrynie prawa akty polityki są czasami sprowadzane do aktów planowania, odnośnie do których jeszcze w okresie PRL toczył się

struktury krytycznej. Wobec tego istotnym zagadnieniem jest, w jaki sposób ochrona infrastruktury krytycznej jest uwarunkowana polityką energetyczną państwa. Można również przyjąć, że związek polityki energetycznej z polityką ochrony infrastruktury krytycznej polega też na tym, że ta ostatnia wpływa na politykę energetyczną państwa. Polityka infrastruktury krytycznej bierze zatem swój „początek” w polityce energetycznej państwa, lecz następuje „zwrotne” oddziaływanie, które prowadzi do zmian w realizacji celów polityki energetycznej państwa. Przykładowo można zatem zapytać, czy i w jakim stopniu ewentualne zabezpieczenia infrastruktury z zakresu energetyki sieciowej pod względem teleinformatycznym wpłyną na środki polityki energetycznej państwa, czy są w stanie „zredefiniować” cele polityki państwa realizowanej w sektorach energetyki sieciowej. W pracy podjęto próbę wskazania tych obszarów, w których cele ochrony infrastruktury krytycznej mogą wpłynąć na politykę energetyczną państwa.

W związku z powyższym interesujące jest również zagadnienie możliwości ochrony infrastruktury krytycznej spoza energetyki sieciowej przy użyciu środków polityki energetycznej. Wiadomo powszechnie, że zaopatrzenie w energię ma znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i jego instytucji, dla zabezpieczenia szeroko rozumianej infrastruktury społecznej, zatem pojawia się też pytanie, w jaki sposób względy zasilania energetycznego infrastruktury krytycznej spoza energetyki sieciowej mogą prowadzić do zmian w polityce państwa w obszarze energetyki sieciowej.

7. Reasumując, celem pracy jest ustalenie pojęcia ochrony infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej, tzn. zrozumienie tej instytucji prawnej na tle polityki energetycznej państwa. W końcu w danej dziedzinie może znaleźć zastosowanie tylko jedna, spójna polityka państwa, co wynika z podstawowego założenia teorii prawa, że mamy do czynienia z systemem prawa, który jest spójny wewnętrznie, tzn. wolnym od niezgodności wewnętrznych zbiorem norm prawnych, spójnym pod względem logicznym, aksjologicznym¹⁸. Musi zatem dojść do swoistego uzgodnienia regulacji prawnej na temat ochrony infrastruktury krytycznej z regulacjami dotyczącymi poszczególnych sektorów gospodarki. W jaki sposób się to dokonuje? Polityka energetyczna państwa stanowi kanwę polityki państwa w obszarze energetyki sieciowej, na którą „nakłada” się ochrona infrastruktury krytycznej. Zasadne jest zatem wskazanie tych

spór w dziedzinie ich normatywności – szerzej *M. Stahl*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, s. 364.

¹⁸ *S. Wronkowska*, w: *Zarys teorii*, s. 218 i n. Zob. też *M. Stępień* na temat tzw. więzi dynamicznej (materialnych) w związku z „typologią relacji między elementami systemu prawa” – *M. Stępień*, *Systemowość prawa*, s. 38 i n.

punktów owej osnowy, które zdecydują o sposobie ochrony infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej.

8. Proponuję, aby ochronę infrastruktury krytycznej analizować wraz z zarządzaniem kryzysowym. W pracy czynię tak nie dlatego, że zarówno w prawie, jak i w literaturze o ochronie infrastruktury krytycznej mówi się z reguły w kontekście zarządzania kryzysowego, lecz z powodu istotnego związku merytorycznego obu polityk. Ochrona infrastruktury krytycznej jest odrębną od zarządzania kryzysowego polityką państwa w znaczeniu podanym wyżej, ale niezależnie od tego obie polityki są ze sobą tak związane, że nie sposób zrozumieć ochrony infrastruktury krytycznej bez zarządzania kryzysowego. Obie polityki cechuje „wspólnota” celów i środków. To znaczy ochrona infrastruktury krytycznej ma własne cele, ale obie polityki mają wspólną rację aksjologiczną polegającą na przygotowaniu państwa na wypadek wystąpienia pewnych zagrożeń dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa, i na realizowaniu w ten sposób pewnych wspólnych założeń co do bezpieczeństwa państwa. Obie polityki czerpią z pojęcia bezpieczeństwa narodowego. Ochrona infrastruktury krytycznej, tak jak zarządzania kryzysowe, przygotowuje na zagrożenia, które mogą, lecz nie muszą wystąpić, czyniąc to zarazem w sposób inny od zarządzania kryzysowego, ponieważ nie stawia na pierwszym miejscu pojęcia sytuacji kryzysowej, lecz ciągłość funkcjonowania infrastruktury. Zarazem ochrona infrastruktury krytycznej zapewnia bezpieczeństwo w sposób podobny do zarządzania kryzysowego, integrując środki z różnych polityk państwa, oczywiście przede wszystkim z obszarów polityk sektorowych, gdzie znajdują się najważniejsze założenia co do sposobu funkcjonowania infrastruktury. Mówiąc inaczej, zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury krytycznej jest celem państwa, ale zarazem środkiem uzyskania bezpieczeństwa narodowego wraz z zarządzaniem kryzysowym, które z kolei koncentruje się na przygotowaniach na wypadek sytuacji kryzysowej i na reagowaniu w stanach zagrożeń. Obie polityki są realizowane w sposób stały i ciągły, a w sytuacji zagrożeń aktywizuje się w sposób szczególnie zarządzanie kryzysowe, w ramach którego jest również obecna ochrona infrastruktury krytycznej. Uważam zatem, że obie te polityki są elementami całościowego przygotowywania państwa na zagrożenia. Gdy powstanie zagrożenie, różne regulacje systemu prawnego „aktywizują się” *ad hoc*, ale w przypadku zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej chodzi o całościowe i ustawiczne przygotowanie państwa na zagrożenia. W uzasadnieniu projektu ustawy, w której zawarto przepisy o zarządzaniu kryzysowym i infrastrukturze krytycznej, można znaleźć następujące stwierdzenie: „Dotychczas problematyka zarządzania kryzysowego nie doczekała się kompleksowej regulacji ustawowej. Poszczególne wycinki związane z tym zagadnieniem są ujęte w szeregu ustaw «tematycznych». Przy czym, najczęściej ustawy te

regulują postępowanie specjalistycznych służb w zakresie zwalczania konkretnych zagrożeń. Nie istnieje natomiast utworzony ustawą system zarządzania kryzysowego zapewniający kierowanie i koordynowanie działaniami antykryzysowymi w przypadku różnych zagrożeń występujących zarówno na obszarze całego państwa, jak i jego części¹⁹. Sądzę, że w gruncie rzeczy zarządzanie kryzysowe i ochrona infrastruktury krytycznej idą dalej, stanowiąc środki przygotowania państwa na zagrożenia, natomiast oczywiście wartością zarządzania kryzysowego jest również to, że zapewnia kierowanie i koordynowanie działaniami w stanach kryzysowych. Ochrona infrastruktury krytycznej jest realizowana niejako „obok” ściśle rozumianego zarządzania kryzysowego, ale również warunkuje to zarządzanie kryzysowe w tym sensie, że przygotowuje, zapewnia infrastrukturę o podstawowym znaczeniu z perspektywy wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Skoro zatem zachodzi daleko idący związek normatywny obu polityk, to podobnie powinny być one analizowane na gruncie dogmatycznym w sposób łączny. Również prawodawca, który chce dokonać zmian w tych obszarach, powinien uwzględnić funkcjonalną zależność obu polityk i ich wspólną rację aksjologiczną.

9. Wobec powyższego, w przekroju całej pracy chodzi o wyjaśnienie ochrony infrastruktury krytycznej w kontekście polityki energetycznej państwa i zarządzania kryzysowego, gdyż dopiero takie „całościowe” spojrzenie pozwala w pełni zdać sobie sprawę z prawnego znaczenia ochrony infrastruktury krytycznej. Zasadnicze hipotezy badawcze są takie: ochrona infrastruktury krytycznej jest uwarunkowana polityką energetyczną państwa, która wyznacza model ochrony sektorowej infrastruktury krytycznej; ochrona infrastruktury krytycznej jest odrębną od zarządzania kryzysowego polityką państwa; ochrona infrastruktury krytycznej oddziałuje na realizację zasadniczych i instrumentalnych celów polityki energetycznej.

10. Zrealizowanie postawionych wyżej zadań badawczych jest trudne. Po pierwsze, infrastruktura krytyczna nie jest w literaturze prawa właściwie przedmiotem opracowań, jak również same regulacje prawne na ten temat zostały wprowadzone stosunkowo niedawno. Po drugie, trudności sprawia złożoność tematu, że konieczne jest uwzględnienie tych związków ochrony infrastruktury krytycznej z polityką sektorową i zarządzaniem kryzysowym. Po trzecie, wymaga uwzględnienia aspektu międzynarodowego, ochrony infrastruktury krytycznej, związku polityki ochrony infrastruktury krytycznej z polityką unijną. Po czwarte, ochrona infrastruktury krytycznej jest polityką w znacznym stopniu niejawną; wiodącą ideą tej polityki jest, aby infrastruktura krytyczna była znana

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Sejm RP V kadencji, Nr druku 770.

tylko zainteresowanym, a zatem również dostęp do dokumentów o infrastrukturze krytycznej pochodzącej z wiarygodnych instytucji jest ograniczony.

11. Pod względem konstrukcyjnym w pracy można wyróżnić kilka części. Pierwszą część pracy poświęcono wyłącznie zagadnieniom infrastruktury krytycznej i ochronie infrastruktury krytycznej w ogólności oraz relacji tej polityki do zarządzania kryzysowego. W ograniczonym stopniu w tej części zwraca się uwagę na energetyczną infrastrukturę krytyczną. Czynione są analizy, które służą wypracowaniu ogólnego pojęcia ochrony infrastruktury krytycznej, wyróżniane są istotne elementy ochrony infrastruktury krytycznej, które są charakteryzowane na gruncie przepisów prawa polskiego i unijnego. W kolejnej części ochrona infrastruktury krytycznej zostaje zestawiona z polityką energetyczną państwa, aby na tle ogólnego pojęcia uzyskać „sektorową” charakterystykę ochrony infrastruktury krytycznej. W tej części najpierw przedstawiona zostanie ogólnie polityka energetyczna i wynikające z niej założenia, które zostają zestawione z ochroną infrastruktury krytycznej. Ta część pracy będzie miała w pewnym stopniu charakter negatywny w tym sensie, że będzie poszukiwać ograniczeń ochrony sektorowej infrastruktury krytycznej. Poczynając od rozdziału piątego, poszukiwane są elementy ochrony infrastruktury krytycznej na gruncie wybranych środków polityki energetycznej państwa. Ta część pracy ma charakter pozytywny w tym sensie, że będzie polegać na budowie pewnego modelu ochrony sektorowej infrastruktury krytycznej, czy też ochrony infrastruktury krytycznej w wybranych sektorach energetyki. Sprawdza się też możliwości „zinstrumentalizowania” polityki energetycznej państwa, tzn. takiego oddziaływania „zwrotnego” ochrony infrastruktury krytycznej, że względy tej infrastruktury staną się niejako celem głównym środków polityki energetycznej. Całość wieńczę wnioski końcowe, w których podano główne tezy pracy. Praca uwzględnia stan prawny na 1.1.2015 r.

12. Przechodząc do uwag metodologicznych, trzeba stwierdzić, że w pracy rozstrzygane są problemy dogmatyczne, co sprowadza się do wyjaśnienia obowiązującego prawa przedmiotowego, którym jest zbiór norm ustanowionych w społeczeństwie przez organizację państwową. Prawo jest systemem norm społecznych, obowiązującym w ramach pewnego uznanego systemu reguł walidacyjnych i egzekucyjnych²⁰, a zatem podstawowym obszarem badawczym prawa jest tzw. dogmatyka prawa, która decyduje o swoistości nauk prawnych w ogólności²¹. Zadaniem dogmatyki prawa jest wyjaśnienie sensu aktów prawotwórczych

²⁰ Chodzi tu o obowiązywanie prawa w sensie formalnym, bowiem odróżnia się obowiązywanie formalne norm od obowiązywania społecznego – zob. K. Palecki, *Prawoznawstwo*, s. 72, 117.

²¹ „Naukę prawną określić można najogólniej jako zbiór twierdzeń (czy działań zmierzających do sformułowania twierdzeń) dotyczących tego, co jest obowiązującym prawem w ramach jakiegoś współczesnego czy historycznego systemu prawnego lub twierdzeń charakteryzujących systemy prawne

w sposób właściwy dla nauk humanistycznych, tzn. w drodze interpretacji humanistycznej²². Przekonująca jest taka koncepcja metodologiczna, która zadaniem nauk humanistycznych czyni wyjaśnienie zachowań ludzi i ich dzieł jako przejawów zachowania racjonalnego i zrelatywizowanego do pewnego zasobu wiedzy i spójnego systemu ocen²³. Według tej koncepcji zadaniem dogmatyki jest wyjaśnienie sposobu obowiązywania norm prawa przedmiotowego w relacji do celu danej regulacji prawnej i przy posłużeniu się regułami poprawnej argumentacji²⁴. W nauce można spotkać stwierdzenie o koniecznym podporządkowaniu w naukach szczegółowych prawa problematyki dogmatycznej rozwiązywaniu problemów socjotechnicznych²⁵, lecz w pracy starano się ograniczyć kierowanie się względami socjotechnicznymi, koncentrując się na implikacjach prawa stanowionego dla postaw ludzkich²⁶. Budzi wątpliwości stanowisko, że interpretacja tekstów prawnych powinna mieć charakter adaptacyjny, być dynamiczna i dostosowywać prawo do aktualnych uwarunkowań kulturowych. Prawo jest wytworem kultury, ale zarazem nośnikiem tradycji, ciągłości wiedzy i wartości, i nawet z założenia o racjonalności prawodawcy, że jest racjonalny w używaniu języka i w doborze wartości, wynika, że w ograniczonym stopniu w drodze wykładni może ono dostosowywać się do zmieniających się uwarunkowań społeczno-politycznych²⁷.

czy też ich elementy, ich genezę i ich oddziaływanie” – Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 7. Zdaniem Z. Ziemińskiego osobliwością problematyki dogmatycznej jest, że reguły uznawania jakichś faktów społecznych za fakty prawotwórcze oraz reguły dotyczące wiązania z tymi faktami określonych norm uznanych za prawnie obowiązujące, są w znacznym stopniu sformalizowane i wyznaczone przez przepisy prawne lub doktrynę prawniczą, oficjalną czy akademicką – Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 19.

²² Zdaniem L. Nowaka interpretacja humanistyczna polega na wyjaśnieniu czynności prawodawcy poprzez wskazanie na cel, ku któremu zmierzał – L. Nowak, *Interpretacja prawnicza*, s. 9–12. Są formułowane zarzuty „nienaukowości” szczegółowych nauk prawnych, ale zarzuty te są odpierrane przez wzgląd na tzw. strukturę głęboką dogmatyki – zob. L. Nowak, *Interpretacja prawnicza*, s. 11–12, 203–209. Odnośnie do sporu na temat naukowości prawoznawstwa zob. też R. Sarkowicz, *Teoria prawa*, s. 28 i n.

²³ Zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii*, s. 57. Powołano się na nią również w: M. Zieliński i Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń*, s. 222.

²⁴ Zob. L. Nowak, *Interpretacja prawnicza*, s. 7 i n.

²⁵ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 24 i n.

²⁶ Podzielał pogląd, że nauki społeczne, do który zaliczam naukę prawa (podobnie A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, s. 103), powinny zająć się wyjaśnieniem zjawisk prawnych w kategoriach celów ogólnoludzkich – zob. F.A. von Hayek, *Nadużycie rozumu*, s. 23 i n.

²⁷ Słusznie Z. Ziemiński zwraca uwagę, że reguły określające sposób dokonywania czynności konwencjonalnych, uznawanych za stwarzające fakty prawotwórcze, są częściowo tylko sformułowane w tekstach aktów prawodawczych i wytworzone przez doktrynę prawniczą, a częściowo są wytworem kultury (chciałoby się rzec „dziedzictwem”) danego społeczeństwa, które przyjęło pewne reguły pisma, zwyczaje, reguły kulturowe przejawiania zgody albo sprzeciwu, czy też określające np. rolę pisma – Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii*, s. 58.

W pracy aprobowane jest stanowisko, że chociaż mamy różne zjawiska prawne²⁸, to podstawowy jest językowy aspekt prawa, że w gruncie rzeczy niemożliwe jest zaliczenie czegokolwiek do zjawisk prawnych, o ile nie ma to odniesienia do norm prawnych słownie wyrażonych²⁹. Stąd punktem wyjścia uczyniono metodę analizy językowej³⁰, przyjmując, że reguły znaczeniowe języka są nośnikami treści pojęciowych ujętych w prawie przedmiotowym, których wartość związana jest z tym, że realizują cele ludzkich działań³¹. Przyjęto podstawowe założenie analitycznej teorii wykładni prawa, że prawodawca jest racjonalny i konsekwentnie, że nie ma niezgodności pomiędzy ochroną infrastruktury krytycznej a polityką energetyczną państwa³², że ustawodawca kierował się spójną wiedzą i uporządkowanymi ocenami, dążąc do ustanowienia zespołu spójnych norm w odniesieniu do danego sektora gospodarki³³. Taka postawa oznacza działanie na rzecz usunięcia niezgodności norm w procesie interpretacji i stosowania prawa. Z tego punktu widzenia nie ma niezgodności aksjologicznej, która oznaczałaby, że ustawodawca stosuje niekonsekwentne oceny, bowiem wszystkie normy w systemie znajdują uzasadnienie w przyjętych ocenach. Nie może być niezgodności pod względem logicznym, w wyniku których wydawane byłyby sprzeczne lub przeciwne dyspozycje adresatom norm. Nie powinno też być wyraźnej niezgodności norm pod względem prakseologicznym, polegającej na tym, że spełnienie jednej normy pozbawia znaczenia inną normę. W relacjach wewnątrzsystemowych opartych na więzi statycznej między normami obowiązuje natomiast zasada zgodności treściowej norm i zasada konsekwencji norm, oparta o wnioskowanie instrumentalne albo aksjologiczne. Zakłada się zatem, że wszystkie zawarte w tekstach prawnych normy są spójne, że ich niezgodność ma jedynie charakter pozorny i że jednym z celów badań jest poszukiwanie w ramach celu regulacji przekonującej zgodności przepisów. Można to rozumieć jako budowanie teorii idealizacyjnej, tzn. zbioru twierdzeń opartych o wyjściowe założenie idealizacyjne, że prawodawca jest racjonalny i konsekwentnie dąży

²⁸ Przez zjawisko prawne rozumie się zwykle to, co jest przedmiotem badań nauk prawnych – tak Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 74.

²⁹ Za: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 78.

³⁰ Szerzej odnośnie do analizy w interpretacji prawniczej zob. J. Stelmach, *Współczesna filozofia*, s. 102 i n.

³¹ Jest to własność przedmiotów badania humanistycznego – zob. T. Czeżowski, *Pisma z etyki*, s. 52–53.

³² M. Zieliński i Z. Ziemiński mówią o teorii racjonalnego prawodawcy jako o szczególnym przypadku humanistycznej teorii racjonalnego zachowania się – zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń*, s. 205.

³³ Z. Ziemiński, w: *Zarys teorii*, s. 202.

do pewnego celu³⁴. W prawoznawstwie założenie o racjonalności prawodawcy traktuje się jako osobliwość interpretacji prawniczej, ale zarazem jako kryterium naukowości prawoznawstwa, gdyż zapewnia to kontrolę twierdzeń nauki prawa w ramach funkcjonowania pewnej wspólnoty kulturowej prawników³⁵.

Autor pragnie gorąco podziękować Pani Profesor *Annie Walaszek-Pyziół*, kierownikowi Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Jagiellońskiego, za życzliwość i cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt pracy.

³⁴ Odnosnie do metody idealizacji jako metody wyjaśniania w prawoznawstwie zob. *L. Nowak*, *Interpretacja prawnicza*, s. 16 i n.

³⁵ Zob. *L. Nowak*, *Interpretacja prawnicza*, s. 174, 205–206.

Rozdział II. Infrastruktura krytyczna

§ 1. Infrastruktura krytyczna w wybranych obszarach prawnych

I. Przepisy prawa polskiego

1. W systemie prawa polskiego termin „infrastruktura krytyczna” pojawia się w kilku ustawowych aktach normatywnych. Występuje w: ustawie z 18.7.2001 r. – Prawo wodne¹, ustawie z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych², ustawie z 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych³, ustawie z 24.8.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym⁴, ustawie z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe⁵, ustawie z 24.5.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁶. Wyraźną definicję legalną znajdujemy jednak tylko w ustawie z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷, do której odsyłają przepisy innych aktów normatywnych. Tak zdefiniowana infrastruktura krytyczna jest przedmiotem regulacji tej ustawy w kontekście zarządzania kryzysowego.

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym zdefiniowano infrastrukturę krytyczną. Zgodnie z definicją należy przez nią 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 ramach tej samej

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

² Dz.U. Nr 229, poz. 1496 ze zm.

³ Dz.U. Nr 65, poz. 404.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1203.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1512 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 628 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1166.

jednostki redakcyjnej dodano dalej, że „infrastruktura krytyczna obejmuje 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 niebezpiecznych” (art. 3 ust. 2 ZarzKryzysU).

2. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zakłada ochronę infrastruktury krytycznej (art. 3 pkt 3 ZarzKryzysU), czyniąc z niej przedmiot działań zmierzających do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej. Zauważalny jest też normatywny związek ochrony infrastruktury krytycznej i zarządzania kryzysowego, polegający nie tylko na wspólnej regulacji ustawowej, ale również na zaliczeniu „odtworzenia infrastruktury krytycznej” do zakresu zarządzania kryzysowego w art. 2 ZarzKryzysU. Zarazem ochronę infrastruktury krytycznej czyni się w ustawie przedmiotem Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), przyjmowanego przez Radę Ministrów (art. 5b ZarzKryzysU), wskazano zarówno zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 6 ust. 1 ZarzKryzysU), jak również obowiązki właścicieli oraz posiadaczy samostojnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej (zob. art. 6 ust. 5 ZarzKryzysU). Infrastruktura krytyczna jest też w ustawie obiektem działań antyterrorystycznych realizowanych przez właściwe organy państwa (art. 12a ust. 1 i 2 ZarzKryzysU). Charakterystyczne jest również wyróżnienie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym „europejskiej infrastruktury krytycznej”, którą wyznacza się we współpracy z państwami członkowskimi Unii Europejskiej (art. 6a–6c ZarzKryzysU). Skłania to do wniosku, że zachodzi związek ochrony infrastruktury krytycznej z polityką Unii Europejskiej, że ochrona infrastruktury krytycznej wpisuje się w realizację ponadnarodowej polityki czy strategii. Powierzchnowa analiza przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym prowadzi do wniosku, że pod pojęciem infrastruktury krytycznej kryje się ochrona pewnych zasobów, ważnych z perspektywy interesu publicznego⁸, a zarazem podatnych na zagrożenia, w tym również terrorystyczne, których zachowanie czy odtworzenie jest istotne w związku z zarządzaniem kryzysowym.

3. W kolejnej ustawie – z 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych

⁸ Różne są koncepcje prawnicze interesu publicznego – zob. np. A. Żurawik, *Interes publiczny*, s. 138 i n. Można go jednak również rozpatrywać z perspektywy racji aksjologicznej pewnego stanu rzeczy, który ma przynieść korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) – zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 26.