

Paweł Turowski¹

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, Polska

WYZWANIA DLA ZAPEWNIENIA EFEKTYWNEJ ODPORNOŚCI SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH MORZA BAŁTYCKIEGO

THE CHALLENGES OF ENSURING THE EFFECTIVE RESILIENCE OF TRANSPORT SYSTEMS IN THE BALTIC SEA REGION

Abstrakt: Morze Bałtyckie jest jednym z najcenniejszych podsystemów gospodarczych państwa polskiego. Środowisko bezpieczeństwa na tym akwenu ulega jednak szybkiej degradacji. W chwili obecnej z wykorzystaniem drogi morskiej do Polski dociera ponad 90 proc. ropy naftowej, 80 proc. gazu ziemnego, 14 proc. węgla, a predykcje dotyczące nieodległej przyszłości wskazują, iż zależność energetyczna od szlaków morskich ulegnie dynamicznemu wzrostowi. Cztery polskie porty morskie zapewniają dochody dla budżetu państwa porównywalne z wpływami z podatku PIT, który opłacają wszyscy pracujący w naszym kraju, prawie 17 mln osób. Plany budowy i rozbudowy portów zewnętrznych w Gdańsku, Gdyni i Świnoujściu pozwalają prognozować znaczący wzrost dochodów budżetowych. Z tej perspektywy pilnym zadaniem staje się przebudowanie ochrony morskich szlaków transportowych, tak aby znacząco wzmocnić odporność morskiego systemu transportowego, zarówno na morskich terytoriach państwa polskiego, jak i w wymiarze współpracy regionalnej akwenu bałtyckiego.

Słowa kluczowe: Bałtyk, Morze Bałtyckie, ochrona, obrona, handel morski, porty, energetyka, infrastruktura energetyczna, morska infrastruktura krytyczna, zagrożenia hybrydowe, zagrożenia asymetryczne, odporność, Resilience, NATO, współpraca regionalna, Unia Europejska, centrum

¹  <https://orcid.org/0009-0006-5037-175X>,  pturowski@bbn.gov.pl

Abstract: The Baltic Sea constitutes one of the most valuable economic subsystem of Poland. However, the security environment in the area is undergoing a marked deterioration. At present, in excess of 90% of crude oil, 80% of natural gas and 14% of coal are transported to Poland by sea. Furthermore, predictions for the near future indicate a dramatic increase in energy dependence on sea transport routes. It has been calculated that the four Polish seaports provide revenue for the state budget that is comparable to the income from personal income tax paid by almost 17 million people working in our country. The plans to construct and develop additional external ports in Gdańsk, Gdynia and Świnoujście suggest a substantial increase in budget revenue. From this standpoint, the reconstruction of maritime transport route protection becomes an urgent undertaking, aimed at substantially enhancing the maritime transport system's resilience, both within the Polish state's maritime territories and within the broader framework of regional collaboration in the Baltic Sea region.

Keywords: The Baltic Sea, protection, defence, maritime trade, ports, energy, energy infrastructure, critical maritime infrastructure, hybrid threats, asymmetric threats, resilience, NATO, regional cooperation, European Union, centre

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja tezy o potrzebie stworzenia spójnego, wielowymiarowego systemu, który zapewni wzmocnienie odporności i bezpieczeństwa morskich szlaków transportowych obsługujących gospodarkę państwa polskiego, oraz realizacji wzmiankowanego wyzwania w szerszym, regionalnym wymiarze. Wydaje się, iż w regionie Morza Bałtyckiego mamy do czynienia ze strukturalnymi zagrożeniami dla środowiska bezpieczeństwa. Doświadczenia z wojny w Ukrainie wskazują, iż domena morska charakteryzuje się wysoką podatnością i wrażliwością na degradację, gdyż przy użyciu relatywnie niedużych zasobów i środków można uzyskać stosunkowo wysokie efekty. Poprzez odwołania do danych statystycznych autor przedstawia tezę posiłkową, iż rola szlaków morskich i całej morskiej infrastruktury transportowej ma kluczowe

znaczenie dla zapewnienia nieprzerwanego wzrostu ekonomicznego Polski i przyspieszenia niwelowania zapóźnień rozwojowych. Z tej perspektywy budowa spójnego, efektywnego systemu ochrony morskiej infrastruktury krytycznej wydaje się być jednym z najważniejszych zadań, przed którym stoi państwo polskie w domenie morskiej. Takie działania należy przeprowadzić także szerzej – w wymiarze regionalnym państw podobnie myślących, na bazie rozwiązań NATO i Unii Europejskiej.

Rola i znaczenie Morza Bałtyckiego dla polskiej gospodarki

W ostatnich latach Morze Bałtyckie zaczęło pełnić coraz ważniejszą funkcję dla gospodarki narodowej państwa polskiego. Z tej perspektywy należy zauważyć, iż szlaki morskie mogą przyspieszyć rozwój Polski. Potwierdzenie odnajdziemy w statystykach ekonomicznych. W 2023 r. polskie porty obsługujące handel międzynarodowy przeładowały 146 mln ton surowców i towarów, z czego w porcie w Gdańsku przeładunki sięgnęły 81 mln ton towarów, w Gdyni niespełna 30 mln ton, zespół portowy Szczecin-Świnoujście przeładował zaś ponad 35 mln ton². Taka skala przeładunków przekłada się na duże wpływy do budżetu państwa. Z tej działalności w 2022 r. budżet państwa polskiego uzyskał 58 mld dochodów z podatków, ceł i akcyzy. Jak wysoka jest to kwota, świadczy porównanie z dochodami budżetowymi z tytułu podatku PIT, płaconego przez blisko 17 mln zatrudnionych w Polsce. Obliczenia matematyczne wskazują, że przeładunki przyniosły do budżetu państwa tyle, co 94 proc. dochodów z tytułu podatku dochodowego płaconego przez wszystkich pracujących³. Warto zastanowić się, czy tendencja wzrostu dochodów z portów morskich będzie miała charakter wzrostowy, czy może ustabilizuje się na obecnym poziomie.

² P. Turowski, *Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: Z. Nowak (red.), *Czy morze pomoże? Bałtyk a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, The Opportunity Institute for Foreign Affairs, Warszawa 2024, <https://theopportunity.pl/publikacje/raport-baltyk-a-bezpieczenstwo-energetyczne-polski/> (dostęp: 20 lutego 2025 r.).

³ *ibidem*.

W perspektywie krótkoterminowej zaplanowano budowę i rozbudowę trzech portów kontenerowych. Zewnętrzny port kontenerowy w Świnoujściu ma osiągnąć zdolność rozładunkową 2 mln TEU (kontenerów 20-stopowych) przy obecnym niskim poziomie 0,07 mln TEU. Rozbudowę zdolności przeładunkowych zewnętrznego portu w Gdyni zaplanowano na poziomie 2,5 mln TEU (wzrost o 250 proc. w stosunku do obecnych mocy), a w porcie w Gdańsku nastąpi wzrost o 1,5 mln TEU do łącznej wielkości 4,5 mln TEU. To oznacza przyrost zdolności przeładunkowych o 6 mln TEU kontenerów o długości 20 stóp⁴. Skokowy wzrost zdolności odbiorczych polskich portów w segmencie transportu kontenerowego z dużą dozą prawdopodobieństwa przełoży się na dynamiczny wzrost przychodów budżetowych państwa. Ich podstawą jest rozwiązanie prawne obowiązujące w Unii Europejskiej, na mocy którego 20 proc. dochodów z cła i akcyzy, pobieranej na rzecz Wspólnoty, zostaje w państwie pierwszego rozładowania towarów pochodzących spoza wspólnego rynku UE. Jeśli państwo polskie zrealizuje cel, którym jest przechwycenie bezpośrednich oceanicznych połączeń transportowych, unikając zagrożenia przekształcenia polskich portów w feedery (terminale kontenerowe satelitarne wobec głównych portów-hubów), wówczas należy spodziewać się znaczącego wzrostu dochodów budżetowych państwa z tytułu handlu morskiego.

Podobnie będzie rosła rola morskich szlaków energetycznych. W 2023 r. Polska importowała przez morze: 90 proc. potrzebnej ropy naftowej, 78 proc. gazu ziemnego, 14 proc. węgla energetycznego oraz 2 proc. energii elektrycznej. Te parametry przekładają się na ogólną zależność energetyczną Polski od dostaw z Morza Bałtyckiego na poziomie 41 proc. Jest to spory udział, zwłaszcza w kontekście istniejącego miksu energetycznego, w którym znacząca część generacji energii jest oparta na krajowych nośnikach, takich jak węgiel kamienny i brunatny. Należy podkreślić, iż zależność od dostaw drogą morską ulegnie dynamicznemu zwiększeniu. Już za 15 lat, czyli w perspektywie średnioterminowej, zależność energetyczna

⁴ K. Popławski, *Bałtyk jako okno na świat, Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: *Czy morze..., op. cit.*

państwa polskiego od domeny morskiej zwiększy się do ok. 60 proc.⁵. Wzmiankowany wzrost będzie wywołany dynamicznym rozwojem morskiej energetyki wiatrowej (jego szczyt zaplanowano na połowę następnej dekady). Na 3600 km², czyli na 12 proc. morskiej wyłącznej strefy ekonomicznej Polski⁶, powstaną farmy wiatrowe o mocy 17 200 MW⁷. Ekspertki z dziedziny meteorologii podkreślają, iż polska strefa ma warunki wietrzne oceniane jako jedne z najlepszych na całym Bałtyku. Powyższe dane ilustrują precyzyjnie tezę, że Morze Bałtyckie jest niezbędnym ogniwem bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Diagnoza wyzwań dla domeny morskiej na Bałtyku

Warto na wstępie zapoznać się z diagnozą środowiska bezpieczeństwa prezentowaną w koncepcjach rosyjskich strategów. Krąg doradczy kierownictwa państwa rosyjskiego z Klubu Władajskiego prognozuje, że obecnie trwająca agresja przeciw państwu ukraińskiemu aktywowała nieistniejący od lat proces w relacjach międzynarodowych. Rosyjscy analitycy formułują tezę, że w nieodległej przyszłości wojny zastępcze nowego typu staną się główną formą konfliktu pomiędzy wielkimi mocarstwami⁸. Jest bardzo prawdopodobne, iż w tym założeniu tkwi obecnie obserwowana duża intensywność incydentów hybrydowych w domenie morskiej na Bałtyku.

Przyszłość w całej Zachodniej Europie, ale przede wszystkim w przestrzeni terytorialnej Europy Środkowej, Bałtyku i państw nordyckich, będzie znacząco mniej stabilna niż w trzech poprzednich dekadach. Jednym z kluczowych parametrów dla utrzymania bezpieczeństwa stanie się zapewnienie nieprzerwanych dostaw i przewagi materiałowej nad adwersarzem. W takiej perspektywie

⁵ M. Maj, Z. Nowak, *Bałtyk jako przestrzeń strategicznej aktywności energetycznej, Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: *Czy morze...*, op. cit.

⁶ *ibidem*.

⁷ *ibidem*.

⁸ V. Kashin, A. Sushentsov, *Warfare in a New Epoch: The Return of Big Armies*. *Valdai Discussion Club Report*, październik 2023, <https://valdaiclub.com/a/reports/warfare-in-a-new-epoch-the-return-of-big-armies/> (dostęp: 11 marca 2025 r.).

domena morska Bałtyku tworzy swego rodzaju głębię strategiczną – Hinterland – zaplecze materiałowe frontowego obszaru Wschodniej Flanki NATO i państw nordyckich (Finlandia i Szwecja). W tym ujęciu rolę i znaczenie Bałtyku można opisać parametrami Nicolasa Spykmana, amerykańskiego stratega, który wskazywał, że podstawowe narzędzie powstrzymywania Heartlandu – wielkiego bloku Euroazji (Rosja stanowi jego dużą część), ma znajdujący się na linii rozgraniczenia Rimland – wykorzystujący linie brzegowe mórz oraz oceanów⁹. Mechanika polityczna obserwowana przez Spykmana dla całej Europy Zachodniej jest także funkcjonalna dla rozeznania mechanizmów rządzących relacjami w subregionie Bałtyku i Morza Północnego. Warto przypomnieć, iż Spykman był autorem idei, które stały się filarem strategii powstrzymywania (*containment*) podstawowej koncepcji Sojuszu Północnoatlantyckiego z okresu zimnej wojny¹⁰. Wydaje się, iż wcześniej przedstawione dane liczbowe oraz informacje o realizowanych projektach rozwojowych państwa polskiego uwiarygadniają tezę, iż rola akwenu Morza Bałtyckiego dla gospodarki i bezpieczeństwa energetycznego Polski i państw regionu Środkowej Europy jest obecnie wysoka i dodatkowo ma w swojej strukturze zaszyte mechanizmy procesowe, które przyczynią się do dynamicznego wzrostu wymiany gospodarczej przez Bałtyk. Polska, położona w pozycji sworzniowej dla całego regionu Europy Środkowej, dzięki postępującej budowie szlaków handlowych w układzie południkowym ma szansę przeprowadzić transformację swojej gospodarki w kierunku wzmocnienia roli pośrednika w handlu i rozprowadzaniu towarów w regionie. Budowa nowej infrastruktury transportowej pozwala przebudowywać gospodarkę w oparciu o modele znane z Belgii i Holandii. W takim ujęciu stabilność i bezpieczeństwo morskich szlaków handlowych, dla których cztery polskie porty głębokowodne tworzą punkty wejścia/wyjścia do systemu, to kluczowy element środowiska, stanowiący o możliwości utrzymania i przyspieszenia szans rozwojowych państwa polskiego.

⁹ Por.: T. Klin, *Wkład Nicholasa Johna Spykmana w rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych i myśli geopolitycznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2009, t. 39, nr 1–2; L. Moczulski, *Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 1999, s. 26–28.

¹⁰ P. Turowski, *Dostęp do...*, op. cit.

Z tej perspektywy należy odnaleźć diagnozę ewolucji środowiska bezpieczeństwa w domenie morskiej. Zmiany zostały zidentyfikowane w Rekomendacjach do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2024 r. przygotowanych dla Prezydenta RP przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (wzmiankowany dokument stanowi podstawę do obecnie uruchamianych prac nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP). Dokument diagnozuje takie zjawiska jak dynamiczne pogorszenie się środowiska bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej oraz fakt, iż Rosja jest źródłem najpoważniejszego zagrożenia zarówno dla bezpieczeństwa państwa polskiego, jak i państw członkowskich Paktu Północnoatlantyckiego¹¹. Podkreślono, iż w perspektywie długoterminowej jest możliwa rosyjska agresja na NATO. Wskazano, że Rosja rozwija i wzmacnia działania hybrydowe z użyciem wszystkich dostępnych narzędzi w celu rozbicia jedności państw Zachodu oraz realizacji kolejnego planu, czyli redukcji i ograniczenia pomocy na rzecz Ukrainy. W związku z tym Rzeczpospolita jest i będzie obiektem oddziaływania z wykorzystaniem różnorodnych środków aktywnych, które to zagrożenie generują.

Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego informują, że zestaw tych działań może być szeroki i wykorzystywać: dywersję, sabotaż, akty terroru, działania służb specjalnych, paraliżować systemy transportowe, przeprowadzać cyberatak na infrastrukturę krytyczną, zaburzać gospodarkę państwa, generować presję militarną. Akty sabotażu na terytorium Polski miały zdestabilizować działanie kluczowych systemów infrastruktury krytycznej¹². Rekomendacje do SBN podkreślają rolę i wagę przygotowania gospodarki państwa polskiego na możliwe wydarzenia kryzysowe oraz na konflikt zbrojny. W związku z tym zdefiniowano cel utrzymania niezakłóconych dostaw surowców energetycznych zarówno szlakiem morskim, jak i lądowym. Wskazano także na niezbędność poprawienia nie tylko ochrony, lecz także wydajności infrastruktury dostaw

¹¹ Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2024, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/9928,Rekomendacje-do-Strategii-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (dostęp: 2 marca 2025 r.).

¹² *ibidem*.

paliw płynnych. Dokument wskazuje na konieczność zagwarantowania efektywnej obrony i ochrony wytwarzania, transportu i magazynowania nośników energii na terytorium państwa, jego wyłącznej strefy ekonomicznej oraz wód międzynarodowych. Kolejny wniosek rekomendacji dla SBN dotyczy zwiększenia odporności fizycznej infrastruktury krytycznej na intencjonalne zniszczenia oraz postuluje budowanie rozwiązań, które zagwarantują ciągłość realizacji kluczowych usług dla społeczeństwa i gospodarki¹³.

Redundantność infrastruktury krytycznej w zaleceniach krajowych i sojuszniczych

Warto więcej uwagi poświęcić postulatowi redundantności infrastruktury krytycznej, czyli parametrowi nadmiarowości. Można go osiągnąć z wykorzystaniem dwóch rodzajów podejść – pierwszy zakłada budowę nowych lub modernizację istniejących np. gazociągów, kabli światłowodowych z uwzględnieniem nadmiaru wolnych mocy przesyłowych, aby w sytuacji kryzysowej posiadać przepustowość gotową do pracy w miejsce utraconej w innym połączeniu. Drugi sposób wiąże się z holistycznym projektowaniem i budowaniem systemów transportowych z uwzględnieniem kluczowego parametru – zapewnienia ciągłości usługi w sytuacji utraty przepustowości w innym miejscu systemu. Takie podejście stanowi bardzo dużą zmianę w kulturze biznesowej, w której dotychczas kluczowym parametrem była relacja nakłady-poziom zwrotu. Prowadziło to do projektowania infrastruktury transportowej tak, aby możliwie jak największa przepustowość pracowała i przynosiła dochód. W tym ujęciu wolne moce przesyłowe traktowano jako stratę systemową i były one eliminowane z funkcjonalności. Wydaje się, iż zaszczepienie nowego podejścia może być procesem rozłożonym w czasie z uwagi na dłuższy proces adaptacji kadry menadżerskiej do nowych i mniej jej znanych wyzwań bezpieczeństwa.

¹³ *ibidem*.

Na poziomie organizacji międzynarodowych, takich jak NATO i Unia Europejska, wzmiankowane zagadnienie zostało przepracowane w szereg konkretnych rozwiązań formalnych. Specjalna Grupa Zadaniowa NATO-UE powołana w 2023 r. przygotowała wiele zaleceń odnośnie do poprawy odporności infrastruktury krytycznej. Powstał raport identyfikujący zagrożenia i wskazujący pola działań. Zidentyfikowano w nim także kluczowe obszary o podwyższonym ryzyku. Zaliczono do nich m.in. sektory energii, transportu oraz infrastruktury cyfrowej¹⁴. Trzy z wymienionych w raporcie sektorów (energetyczny, transportowy, cyberbezpieczeństwa) można wskazać jako typowe dla domeny morskiej Bałtyku. Z raportu wynika, że zagwarantowanie odporności wzmiankowanej infrastruktury ma kluczowe znaczenie dla pierwszoplanowego zadania NATO, czyli skutecznego odstraszenia oraz obrony. Wskazano, że zdolność do skutecznych działań wojskowych w dużej mierze zależy od niezawodności funkcjonowania cywilnych sieci energetycznych i dostaw energii oraz od zapewnienia bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej i łańcuchów dostaw¹⁵. W odniesieniu do niezawodności funkcjonowania morskich szlaków transportowych rozpoznano natomiast następującą współzależność – choć występuje wiele alternatywnych możliwości transportowych, które pozwalają na wykorzystanie rozwiązań zapasowych, to kluczowe punkty systemu, jakimi są porty morskie wraz z ich infrastrukturą logistyczną, nie są możliwe do zastąpienia i dlatego posiadają fundamentalne znaczenie dla transportu wojskowego i cywilnego¹⁶. Dodatkowo twórcy raportu proponują zmianę podejścia do systemów infrastruktury energetyki oraz łańcuchów transportowych w celu zapewnienia nadmiarowości i zastępowalności wzmiankowanej infrastruktury.

¹⁴ *EU-NATO Task Force on The Resilience of Critical Infrastructure. Final Assessment Report*, czerwiec 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf (dostęp: 11 marca 2025 r.).

¹⁵ *ibidem*.

¹⁶ *ibidem*.

Jak zbudować efektywny i skuteczny system ochrony domeny morskiej na Morzu Bałtyckim?

Zwiększająca się liczba incydentów hybrydowych, prowadząca do degradacji środowiska bezpieczeństwa na Morzu Bałtyckim, uzmysławia konieczność szybkiej reakcji oraz adaptacji systemu ochrony do nowych zagrożeń i wyzwań. Wydaje się, iż należy go oprzeć na trzech uzupełniających się podsystemach. Pierwszy z nich to budowa zintegrowanego centrum w oparciu o rozproszone aktywa pozostające w dyspozycji państwa polskiego i podmiotów biznesowych. Ten podsystem w wymiarze reagowania i działania powinien mieć możliwość wykorzystania Sił Zbrojnych RP oprócz służb podporządkowanych resortowi spraw wewnętrznych (Straż Graniczna, Policja). Kolejny komponent powinien opierać się na poprawionej efektywności funkcjonowania formatów międzynarodowych, takich jak NATO i Unia Europejska. Trzeci z podsystemów wiązałby się natomiast ze współpracą regionalną państw podobnie myślących (*like-minded*), wśród których oprócz Polski i krajów bałtyckich mieściłyby się państwa nordyckie (Finlandia, Szwecja, Dania).

Należy opisać, jakie parametry powinien spełniać pierwszy z podsystemów, budowany w oparciu o krajowe kompetencje i zasoby. Najbardziej istotnym zadaniem jest budowa centrum, które zintegruje systemy informacyjne i decyzyjne w jeden organizm, umożliwiający zarówno budowę pełnej świadomości na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym, jak i skrócenie i zaciągnięcie pętli decyzyjnej w celu przyspieszenia czasu reakcji i szybkości działania. Obecnie systemy są rozproszone, osobnymi bazami informacyjnymi dysponują Straż Graniczna, Siły Zbrojne, policja, służby specjalne, kapitanaty portów morskich i podmiotów podległych resortowi finansów. Ich integracja w jeden spójny organizm na wzór Centrum Antyterrorystycznego ABW mogłaby poprawić zidentyfikowane niedociągnięcia systemowe¹⁷. Centrum powinno być podstawą dla zintegrowanego systemu ochrony domeny morskiej, toni morskiej oraz

¹⁷ Por. wystąpienia na Energy Security Congress, Konferencja Naukowa Klubu Energetycznego, 16 stycznia 2025 r., Centralny Dom Technologiczny, Warszawa, ul. Krucza 50.

powietrznej akwenu Morza Bałtyckiego. System należałoby uzupełnić o dane zbierane przez podmioty biznesowe prowadzące działalność na morzu. Przykładowo jeśli OGP Gaz-System, będący właścicielem terminalu LNG w Świnoujściu i podmorskiego gazociągu Baltic Pipe, chroni swoje obiekty z wykorzystaniem sensorów, to takie informacje powinny być przesyłane w czasie rzeczywistym do wzmiankowanego centrum w celu zasilania go danymi. Takie rozwiązania funkcjonują np. w Norwegii, gdzie w ramach podejścia „Total Defence Concept” specjalnie dedykowane do tego centrum integruje dane i informacje będące w dyspozycji struktur i podmiotów należących do państwa oraz dane od podmiotów komercyjnych¹⁸. Tak wybudowane centrum powinno mieć możliwość korzystania z Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania zidentyfikowanym zagrożeniom w domenie morskiej, toni wodnej oraz w powietrzu.

Z perspektywy zagrożeń hybrydowych, występujących poniżej konfliktu symetrycznego, pojawia się dylemat dotyczący rodzaju sił i środków, które powinny być wykorzystywane do ich zwalczania. Choć są to zagrożenia znajdujące się w kompetencji struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, to jednak charakterystyka wyzwań akwenu morskiego w znacznie większym stopniu odpowiada zdolnościom i wyposażeniu Sił Zbrojnych. Ta konstatacja znalazła odzwierciedlenie w szeregu zmian prawnych wprowadzonych w poprzednich latach, co umożliwiło wykorzystanie Wojska Polskiego do zwalczania zagrożeń poniżej progu wojny.

Podstawa prawna dla użycia Sił Zbrojnych do zagrożeń poniżej progu wojny

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany prawne umożliwiają Siłom Zbrojnym RP realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na zlecenie organów MSWiA. Katalog podejmowanych aktywności przez Siły Zbrojne jest otwarty – nie ma charakteru zamkniętego.

¹⁸ Por.: P.O. Foss, *Doświadczenia Equinor w zabezpieczaniu morskiej infrastruktury energetycznej, ibidem*.

Umożliwia to elastyczne delegowanie sił i środków dopasowanych do określonej sytuacji wymagającej wsparcia Marynarki Wojennej lub Lotnictwa. Plany zarządzania kryzysowego określają katalog sił i środków, pozwalają na działanie ad hoc, umożliwiają dysponowanie siłami i środkami natychmiast, wobec różnorodnych zagrożeń. Pozwala to m.in. na monitorowanie zagrożeń w ujęciu ochrony infrastruktury krytycznej¹⁹. Kolejne zmiany umożliwiają wykorzystanie wojska na rzecz wsparcia Straży Granicznej. Procedury aktywacji uległy skróceniu – możliwe stało się natychmiastowe użycie wojska na wniosek telefoniczny lub ustny. Katalog działań jest szeroki – umożliwiono Siłom Zbrojnym używanie broni zgodnie z pragmatyką funkcjonowania wojska, przewidziano także wsparcie Straży Granicznej zarówno na wodach terytorialnych, jak i w morskiej strefie ekonomicznej. Jest także możliwe realizowanie pościgu, zatrzymanie, użycie broni palnej wobec jednostki pływającej nie tylko na wodach przybrzeżnych czy morskiej strefie ekonomicznej, lecz także na morzu otwartym pod warunkiem, że pościg rozpoczął się na wodach morskiej strefy ekonomicznej lub wodach przybrzeżnych. Ułatwiono otwarcie ognia – prawo zezwala na pominięcie tzw. strzału ratunkowego w sytuacji, gdy jednostka Sił Zbrojnych zostanie zaatakowana²⁰.

Znowelizowana ustawa o działaniach antyterrorystycznych umożliwia prowadzenie przez Siły Zbrojne działań antyterrorystycznych również poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – na akwenach w polskiej strefie odpowiedzialności SAR zgodnie z Międzynarodową konwencją o poszukiwaniu i ratownictwie morskim. Siły Zbrojne mogą zostać użyte dla wsparcia policji po ogłoszeniu stopni alarmowych – trzeciego (Charlie) lub czwartego (Delta). Decyzję podejmuje minister obrony na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji (przekazany ustnie, telefonicznie²¹). Nowelizacja ustawy

¹⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (Dz.U. 2024 poz. 1248), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001248> (dostęp: 12 lutego 2025 r.).

²⁰ *ibidem*.

²¹ *ibidem*.

o ochronie żeglugi i portów morskich wprowadza możliwość użycia wojska w sytuacji zagrożenia dla portów morskich oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, rurociągu Baltic Pipe wraz z infrastrukturą służącą do jego obsługi (rurociągi naziemne), podmorskich sieci elektroenergetycznych i światłowodowych, rurociągów, terminala regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Dotyczy to także sztucznych wysp posadowionych w wyłącznej strefie ekonomicznej oraz konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do badań lub eksploatacji zasobów w wyłącznej strefie ekonomicznej w celach energetycznych, w tym morskich farm wiatrowych. Wprowadzona została instytucja tzw. „morskiego Renegade”, która daje podstawę prawną do aktywowania Sił Zbrojnych w sytuacji uzasadnionego podejrzenia, iż jednostka morska może być użyta jako narzędzie ataku terrorystycznego²².

Dodatkowo znowelizowano ustawę o obronie ojczyzny. Wprowadzono pojęcie obiektów szczególnie ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Katalog tych obiektów różni się od katalogu Infrastruktury Krytycznej, niemniej Siły Zbrojne RP mogą wspierać ich obronę i ochronę w czterech przypadkach: gdy ogłoszono mobilizację, czas wojny, stan wojenny lub stan wyjątkowy na całym terytorium RP. Obiekty zostały podzielone na dwie kategorie. W ramach pierwszej kategorii znalazły się obiekty kluczowe, a podmioty nimi zarządzające mogą występować o wsparcie wojska w czasie pokoju na wniosek do Rady Ministrów. Ustawa wprowadza specjalistyczną usługę wojskową umożliwiającą komercyjne użycie Sił Zbrojnych RP: aktywowanie usługi następuje na podstawie wniosku do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych wystosowanego przed podmiotem komercyjnym. Jej podstawą musi być zbieżność prowadzonej działalności z interesami Sił Zbrojnych lub zbieżność z interesem publicznym. Choć usługa jest odpłatna, to podmiot, któremu udziela się

²² Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1489), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001489> (dostęp: 12 lutego 2025 r.).

specjalistycznej i wojskowej usługi, może zostać zwolniony z części kosztów²³. Dodatkowo wprowadzono instytucję operacji wojskowej umożliwiającej samodzielne działanie Sił Zbrojnych w czasie pokoju. Operacja wojskowa jest realizowana na podstawie postanowienia Prezydenta RP pod warunkiem zaistnienia jednej z trzech okoliczności: ochrony granicy państwowej w sytuacji pojawienia się znacznego zagrożenia, zagrożenia dla życia i mienia obywateli, zagrożenia dla infrastruktury krytycznej. Czas trwania operacji wojskowej nie może przekroczyć 60 dni (z możliwością przedłużenia o kolejne 60 dni za zgodą Sejmu). Ustawa doprecyzowuje dotychczasowe przepisy dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego, co oznacza, że Siły Zbrojne mogą korzystać z będących w ich dyspozycji broni i uzbrojenia bez obowiązujących wcześniej ograniczeń, zgodnie z którymi wojsko musiało działać w ramach pragmatyk służbowych – tzn. udzielając pomocy policji, mogło korzystać z broni i uzbrojenia dostępnej policji, wspierając Straż Graniczną było zaś ograniczone do środków wynikających z pragmatyki działania SG.

NATO i UE oraz formaty regionalne do zwalczania zagrożeń w regionie Bałtyku

Efektywnym instrumentem współpracy międzynarodowej mogą być Dyrektywy CER i NIS 2, które są elementami prawa wspólnotowego. Powstały w wyniku zidentyfikowanych przez NATO zagrożeń dla szeroko rozumianej odporności kluczowych elementów infrastruktury krytycznej. Wprowadzając Dyrektywy CER i NIS2, Unia Europejska zbudowała nowy format ochrony IK. Kluczowe sektory gospodarki to m.in. energetyczny, transportowy i infrastruktury cyfrowej. Podmioty krytyczne mają obowiązek ochrony infrastruktury niezbędnej do utrzymania usług kluczowych. Dyrektywa CER nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia strategii dla wzmocnienia odporności podmiotów krytycznych. Kompleksowe

²³ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655> (dostęp: 12 lutego 2025 r.).

podejście do odporności podmiotów krytycznych powinno uwzględniać m.in. właściwą koordynację wyznaczonych organów, przepisy prawne pozwalające na wymianę informacji na temat incydentów i cyberzagrożeń oraz wykonywanie zadań nadzorczych. Państwa członkowskie ustanawiają na poziomie centralnym krajowe organy odpowiedzialne za ochronę kluczowej infrastruktury krytycznej. Tworzony system obejmuje identyfikację i wyznaczenie operatorów usług kluczowych, których obowiązkiem jest zarządzanie ryzykiem oraz wdrożenie odpowiednich i proporcjonalnych do oszacowanego ryzyka środków technicznych i organizacyjnych²⁴.

Wydaje się, iż efektywnym kierunkiem działań byłoby wpisanie operatorów transnarodowej infrastruktury krytycznej położonej na dnie Morza Bałtyckiego na listę operatorów usług kluczowych we wszystkich państwach regionu należących do UE. Takie działanie w sposób skuteczny i szybki zapewniłoby dostosowanie istniejącego formatu Operatora Usługi Kluczowej do wzmocnienia ochrony bałtyckiej infrastruktury. Na bazie takiego rozwiązania można uruchomić i wzmocnić współpracę instytucjonalną w formacie międzynarodowym w regionie, wymianę informacji o zagrożeniach oraz wypracować modele efektywnego chronienia transnarodowych gazociągów, kabli energetycznych i światłowodowych.

Z kolei format współpracy regionalnej państw podobnie myślących o zagrożeniach, które generuje Rosja w akwenie Morza Bałtyckiego, tj. Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Finlandii, Szwecji i Danii, mógłby pracować efektywniej, jeśli podstawą jego działania byłoby wykorzystanie do zbudowania regionalnego formatu procedury, rozwiązań prawnych oraz pragmatyk dwóch organizacji międzynarodowych, których stronami są wszystkie wzmiankowane państwa. W tym ujęciu rozwiązania Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz dorobek prawny i instytucjonalny UE mogą stanowić istotną wartość i spoiwo techniczne takiej współpracy. Poprawienie i zintensyfikowanie współpracy w zakresie ostrzegania i reagowania

²⁴ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności podmiotów krytycznych*, portal gov.pl, 18 grudnia 2022 r., <https://www.gov.pl/web/rcb/dyrektywa-cer--dyrektywa-o-odpornosci-podmiotow-krytycznych> (dostęp: 9 lutego 2025 r.).

w układzie państw członkowskich NATO oraz formacie współpracy regionalnej państw z pewnością poprawiłby bezpieczeństwo Morza Bałtyckiego. Taki format mógłby także podjąć wyzwanie zbudowania wspólnych kompetencji państw regionu Morza Bałtyckiego w celu szybkiej odbudowy uszkodzonej lub zniszczonej morskiej infrastruktury. Takie działanie mogłoby opierać się na wspólnej rezerwacji slotów i opłaceniu pierwszeństwa oferowanych przez komercyjne podmioty usług remontów i odbudowy morskiej infrastruktury.

Podsumowanie i wnioski

Środowisko bezpieczeństwa w basenie Morza Bałtyckiego pogarsza się na skutek działań hybrydowych, które poniżej progu wojny realizuje Federacja Rosyjska. Jest wysoce prawdopodobne, że zmiana ma charakter nieodwracalny z tendencją do wzrostu liczby incydentów i zagrożeń. Taki stan wpisuje się w koncepcję rosyjskich strategów, zakładającą, iż wojna w Ukrainie uruchomiła nową formę konfliktu pomiędzy wielkimi mocarstwami, czyli wojny zastępcze nowego typu.

Jeśli jednym z celów Federacji Rosyjskiej jest kontestowanie istniejącego w Europie i na świecie porządku oraz próba jego przekształcenia zgodnie z rosyjskimi celami strategicznymi, to należy zakładać, iż Rosja nadal będzie rozwijać na Bałtyku działania destabilizujące poniżej progu konfliktu kinetycznego, takie jak: sabotaż, niszczenie infrastruktury energetycznej, zakłócanie swobody żeglugi, niszczenie instalacji portowych.

Z perspektywy adversarza NATO i UE Morze Bałtyckie jest dobrym celem dla działań zakłócających porządek. Bałtyk tworzy swe go rodzaju głębię strategiczną, Hinterland – zaplecze materiałowe dla frontowego obszaru państw Wschodniej Flanki NATO poszerzonego o państwa nordyckie. W wymiarze strategicznym Bałtyk urasta do roli Rimlandu – obszaru położonego na obrzeżach wielkiego bloku euroazjatyckiego, który w oparciu o linię brzegową stanowi

podstawowe narzędzie powstrzymywania Heartlandu (Rosja to jego znacząca część). Ten mechanizm, zauważony i opisany przez amerykańskiego stratega Nicolasa Spykmana dla Zachodniej Europy, poprawnie wskazuje znaczenie akwenu Morza Bałtyckiego dla światowego bezpieczeństwa.

Państwo polskie w ostatnich dwóch dekadach jest na stałej ścieżce dynamicznego wzrostu. Zmienia się struktura jego dochodów, z których największą część przynoszą transport i handel. Polska stała się obszarem rdzeniowym dla regionu Europy Środkowej, a wraz z rozbudową szlaków transportowych w ujęciu południkowym polskie porty, transport i handel morski stają się kołem zamachowym rodzimej gospodarki. Planowana rozbudowa portów i obsługa handlu śródlądowych państw środkowoeuropejskich oraz Ukrainy pozwala prognozować znaczące zwiększenie dochodów budżetowych z tytułu rozładunku towarów na obszarze wspólnego rynku UE. Nawet krótkotrwałe wyłączenie szlaków żeglugowych miałyby negatywne skutki dla dochodów budżetowych państwa.

Morze Bałtyckie ma krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Tym szlakiem dociera ponad 80 proc. potrzebnego gazu, ponad 90 proc. ropy naftowej, w nieodległej przyszłości zaś, z uwagi na budowę ponad 17 tyś MW mocy morskich farm wiatrowych, znaczenie akwenu morskiego dla bezpieczeństwa energetycznego znacząco wzrośnie.

Istnieje pilna potrzeba budowy efektywnego systemu ochrony i obrony wszystkich ogniw łańcucha zarówno handlu morskiego, jak i morskiej infrastruktury energetycznej. Postuluje się budowę centrum, które zintegruje obecnie rozproszone zasoby informacyjne i bazy danych umożliwiające budowę świadomości operacyjnej i taktycznej. Pozwoli to na zaciągnięcie pętli decyzyjnej i znaczące przyspieszenie czasu reakcji. Wzmiankowane centrum powinno być także zasilane informacyjnie przez podmioty komercyjne, które zbierają dane o zagrożeniach.

Zmiany prawne umożliwiające wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do reagowania na zagrożenia poniżej progu wojny poprawiają efektywność i skuteczność reakcji i lepiej mitygują pojawiające się

zagrożenia. Z drugiej strony zaangażowanie wojska w taką działalność należy umiejętnie pogodzić z podstawowymi obowiązkami ustawowymi Sił Zbrojnych RP.

Postuluje się zwiększenie kompetencji Sojuszu Północnoatlantyckiego w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych poniżej progu konfliktu militarnego na akwenach morskich, w tym na Morzu Bałtyckim.

Należy wykorzystać istniejące w NATO i UE rozwiązania prawne, organizacyjne, administracyjne, techniczne do wzmocnienia współpracy regionalnej państw podobnie myślących o zagrożeniach dla Bałtyku. Optymalne byłoby zorganizowanie takiej współpracy w formule instytucjonalnej w formacie takich państw jak Polska, państwa bałtyckie i nordyckie położone nad akwenem Morza Bałtyckiego.

Piśmiennictwo

- Kashin V., Sushentsov A., *Warfare in a New Epoch: The Return of Big Armies. Valдай Discussion Club Report*, październik 2023, <https://valdaiclub.com/a/reports/warfare-in-a-new-epoch-the-return-of-big-armies/> (dostęp: 11 marca 2025 r.).
- Klin T., Wkład Nicholasa Johna Spykmana w rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych i myśli geopolitycznej, „Stosunki Międzynarodowe” 2009, t. 39, nr 1–2.
- Konferencja Naukowa Klubu Energetycznego, 16 stycznia 2025 r., Centralny Dom Technologiczny, Warszawa, ul. Krucza 50.
- Maj M., Nowak Z., *Bałtyk jako przestrzeń strategicznej aktywności energetycznej, Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: Nowak Z. (red.), *Czy morze pomoże? Bałtyk a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, The Opportunity Institute for Foreign Affairs, Warszawa 2024.
- Moczulski L., *Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 1999.

- Popławski K., *Bałtyk jako okno na świat, Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: Nowak Z. (red.), *Czy morze pomoże? Bałtyk a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, The Opportunity Institute for Foreign Affairs, Warszawa 2024.
- Turowski P., *Dostęp do morza jako strategiczny cel Polski*, w: Nowak Z. (red.), *Czy morze pomoże? Bałtyk a bezpieczeństwo energetyczne Polski*, The Opportunity Institute for Foreign Affairs, Warszawa 2024, <https://theopportunity.pl/publikacje/raport-baltyk-a-bezpieczenstwo-energetyczne-polski/> (dostęp: 20 lutego 2025 r.).
- EU-NATO Task Force on The Resilience of Critical Infrastructure. *Final Assessment Report*, czerwiec 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf (dostęp: 11 marca 2025 r.).

Źródła

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności podmiotów krytycznych, portal gov.pl, 18 grudnia 2022 r., <https://www.gov.pl/web/rch/dyrektywa-cer--dyrektywa-o-odpornosci-podmiotow-krytycznych> (dostęp: 9 lutego 2025 r.).
- Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2024, <https://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/publikacje/9928,Rekomendacje-do-Strategii-Bezpieczenstwa-Narodowego-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (dostęp: 2 marca 2025 r.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (Dz.U. 2024 poz. 1248), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001248> (dostęp: 12 lutego 2025 r.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1489), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001489> (dostęp: 12 lutego 2025 r.).

Paweł Turowski

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>
(dostęp: 12 lutego 2025 r.).

Copyright (c) 2025 Paweł Turowski.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share-Alike 4.0 International License.

Artykuł recenzowany