

**Krzysztof Chochowski**

Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego  
w Tarnobrzegu

ORCID: 0000-0003-3198-9619

krzysztof.chochowski@onet.pl

## **Nowelizacja ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich jako przejaw zmian legislacyjnych w zakresie zwalczania zagrożeń hybrydowych**

### **Wstęp**

Agresja Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r., uświadomiła nam, że koniec historii, o której pisał Francis Fukuyama, jest zwykłą mrzonką. Towarzyszący jej szantaż energetyczny Gazpromu na zlecenie Kremla uwypuklił znaczenie infrastruktury krytycznej, w szczególności tej, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego. Wysadzenie przez nieznanych sprawców gazociągów Nord Stream 1 oraz Nord Stream 2 siłą rzeczy zmusiło rządzących do postawienia pytań odnośnie do sposobów ochrony rodzimej infrastruktury krytycznej znajdującej się na obszarach morskich oraz portach, a także żeglugi. Mowa tu nie tylko o gazociągu Baltic Pipe i gazoporcie w Świnoujściu, morskich platformach wiertniczych czy podmorskich kablach energetycznych i komunikacyjnych oraz infrastrukturze portowej, ale i o swobodzie żeglugi.

Odpowiedzią na powyższe pytanie jest nowelizacja ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich<sup>1</sup>, która poszerza możliwości i sposoby ochrony zarówno infrastruktury, jak i samej żeglugi.

Celem niniejszych rozważań jest podjęcie próby ustalenia czy i w jakim stopniu wspomniana nowelizacja służy zapewnieniu bezpieczeństwa, a także sformułowanie postulatów, których realizacja może przyczynić się do zwiększenia odporności państwa na potencjalny kryzys.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2257, t.j. z dnia 7 listopada 2022 r.

W pracy jako metodę wiodącą, zastosowano metodę dogmatyczną, a pomocniczo również metodę historyczną.

Ograniczeniem badawczym jest niemożność wykorzystania informacji niejawnych, z tego też względu prowadzony wywód opierać się będzie na otwartych źródłach informacji.

## **Morska infrastruktura krytyczna w Polsce i jej znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju**

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest funkcja ochronna. To państwo, poprzez swoje organy i podległe im służby, ma gwarantować bezpieczeństwo tak w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej oraz w wymiarze jednostkowym i zbiorowym życia człowieka. Można więc powiedzieć, że to przede wszystkim państwo ma dążyć do realizacji przez jednostkę potrzeby bezpieczeństwa, która – zgodnie z teorią Abrahama Masłowa – jest jedną z podstawowych, wiodących potrzeb człowieka, warunkujących zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu.

Wśród cennych zasobów państwa służących zapewnieniu bezpieczeństwa oraz rozwoju jest szeroko rozumiana morska infrastruktura krytyczna. To m.in. za jej pośrednictwem udało się nie dopuścić do kryzysu energetycznego, który miał zostać wywołany przez Gazprom działający na polityczne zlecenie Kremla. O tym, jak ważną rolę infrastruktura ta pełni w kontekście suwerenności energetycznej, świadczy chociażby fakt, że w 2021 r. wolumen dostaw gazu z Rosji wynosił 9,9 mld m<sup>3</sup> gazu, co stanowiło około 61% całości importu tego surowca. Dzięki dywersyfikacji źródeł dostaw w 2023 r. Polska w zasadzie obejdzie się bez dostaw z powyższego kierunku. Kluczową rolę pełni tu terminal LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Świnoujściu oraz gazociąg Baltic Pipe, który łączy Polskę z Norwegią.

W przypadku terminalu w Świnoujściu w 2022 r. za jego pośrednictwem dostarczono ponad 6 mld m<sup>3</sup> gazu. Dużą pomocą w zakresie płynnych dostaw gazu LNG ma być flota nowoczesnych gazowców w liczbie 8 sztuk. Natomiast w odniesieniu do gazociągu Baltic Pipe należy zauważyć, że umożliwił on transfer gazu z Norweskiego Szelfu Kontynentalnego do Polski. W bieżącym roku planuje się przesłanie nim 6,5 mld m<sup>3</sup> gazu, a przy pełnym wykorzystaniu jego mocy możliwe będzie przesłanie aż 10 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie<sup>2</sup>.

Morska infrastruktura krytyczna to nie tylko gazoport w Świnoujściu czy gazociąg Baltic Pipe, to także szereg jednostek morskich, takich jak np. wspo-

---

<sup>2</sup> *Dywersyfikacja importu gazu przez Grupę ORLEN skuteczną odpowiedzią na kryzys energetyczny*, <https://pomorska.pl/dywersyfikacja-importu-gazu-przez-grupe-orlen-skuteczna-odpowiedzia-na-kryzys-energetyczny/ar/c3-17435049> (data dostępu: 6.11.2023).

mniane gazowce, morskie platformy wydobywcze oraz podmorskie kable telekomunikacyjne i energetyczne. Od ich sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania zależy jakość życia w kraju. Mogą one jednak dość łatwo stać się celem ataku terrorystycznego, operacji *false flag* lub bezpośredniej akcji zbrojnej w ramach konfliktu lub wojny.

## Zagrożenia dla rodzimej morskiej infrastruktury krytycznej

W aktualnej sytuacji geopolitycznej szczególnie wyraziście rysuje się groźba ataku ze strony Rosji na wspomnianą infrastrukturę. Państwo to dysponuje bowiem zarówno zasobami rzeczowymi, jak i osobowymi, za pomocą których jest w stanie zrealizować taką działalność dywersyjną. Co więcej, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że ma także stosowne doświadczenie. Dla przykładu 7 stycznia 2022 r. został przecięty podwodny kabel służący komunikacji na ziemi i satelitarnej. W wyniku dziennikarskiego śledztwa ustalono, że prawdopodobnie za tą „awarią” stoją rosyjskie jednostki<sup>3</sup>.

Na Bałtyku Rosja dysponuje kilkoma jednostkami zdolnymi do takich działań. Jednostki te, realizując postawione przed nimi zadania, najczęściej wyłączają nadajniki AIS (morskie odpowiedniki GPS). Mowa tu np. o statkach szpiegowskich projektu 503R – w kodzie NATO zwane Alpinist, a konkretnie jednostkach GS19 – Żigulewsk oraz GS39 – Syzran, statku do zadań specjalnych SS-750, który jest nosicielem miniaturowej łodzi podwodnej AS-26 Priz, statku Admirał Władimirski czy o statku Akademik Borys Pietrow, który oficjalnie służy jako jednostka badawcza, ale faktycznie działa jako statek szpiegowski.

Oprócz tego Rosja dysponuje okrętem Jantar (projekt 22010 typu Krius), który co prawda nie stacjonuje na Bałtyku (Flota Północna), ale nie ma przeszkód, aby zmienił on miejsce swojej dyslokacji. Okręt ten jest szczególnie groźny dla morskiej infrastruktury krytycznej, gdyż jego wyposażenie pozwala na prowadzenie szeregu wymagających pod względem technicznym akcji dywersyjnych nawet na głębokości 6000 m. Na jego wyposażeniu znajduje się m.in.: miniaturowy okręt podwodny AS37 – Ruś, podwodny pojazd ARS-600, sterowane roboty podwodne, w tym najnowszy RT-1000 PLI-1, a także inne systemy podwodne z własnym napędem.

Mającą miejsce na przestrzeni kilku ostatnich lat podejrzana aktywność jednostek rosyjskich ukierunkowana jest na mapowanie rurociągów, kabli podmorskich, morskich farm wiatrowych, platform morskich, pól naftowych

<sup>3</sup> <https://www.dr.dk/lyd/p1/cold-front/cold-front-1/cold-front-1-6-putin-s-hidden-war-11802317502> (data dostępu: 22.11.2023).

i gazowych. Zgodnie z reportażem śledczym skandynawskich telewizji publicznych „Wojna cieni” przez ostatnie 10 lat ok. 50 rosyjskich jednostek prowadziło operacje wywiadowcze polegające m.in. na mapowaniu infrastruktury krytycznej<sup>4</sup>.

Zagrożenie dla rodzimej infrastruktury morskiej jest więc realne, a wyśadenie rurociągów Nord Stream 1 oraz Nord Stream 2 tylko je uwypukla. Należy jednak zwrócić uwagę na najnowsze ustalenia mediów, zgodnie z którymi za atakami na „północne strumienie” stoją ukraińskie siły specjalne<sup>5</sup>. Nie przesądzając o tym, kto jest odpowiedzialny za uszkodzenie Nord Stream 1 oraz Nord Stream 2, bezsporny jest fakt wrażliwości morskiej infrastruktury krytycznej na akcje dywersyjne. Mogą być one realizowane zarówno przez podmioty państwowe, jak i te, które tego statusu nie mają. Wydaje się jednak, że rodzime służby specjalne trzymają rękę na pulsie. Prowadzony przez nich monitoring wskazuje na aktywność rosyjskich statków i okrętów w pobliżu rodzimej morskiej infrastruktury krytycznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że podejrzana aktywność jednostek morskich nie ogranicza się tylko do tych pod rosyjską banderą. Dla przykładu nieopodal platformy wydobywczej Lotosu przez kilka dni cumował zarejestrowany pod banderą Wysp Marshalla 170-metrowy masowiec Agia Irini, mogący stać się idealną bazą wypadową do operacji typu *false flag*<sup>6</sup>.

Owo niebezpieczeństwo zostało dostrzeżone przez państwa członkowskie NATO, czego wyrazem stało się powołanie 15 lutego 2023 r. nowej jednostki organizacyjnej Paktu w postaci Morskiego Centrum Bezpieczeństwa Krytycznej Infrastruktury Podwodnej przy Dowództwie Morskim NATO w Wielkiej Brytanii. Komórka ta ma wspierać dialog między rządami, prywatnymi firmami i podmiotami wojskowymi w NATO w celu wzmocnienia zdolności do wspólnej obrony przed zagrożeniami<sup>7</sup>. Zakres jej działania, co warto podkreślić, obejmuje zatem nie tylko podmioty publiczne, ale i prywatne.

<sup>4</sup> *Afsørling: Russiske spionskibe forbereder mulig sabotage mod havvindmøller, gasrør og strømkabler i Danmark og Norden*, <https://www.dr.dk/nyheder/indland/moerklagt/afsloering-russiske-spionskibe-forbereder-mulig-sabotage-mod> (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>5</sup> *U.S. knew about Ukrainian plot to bomb Nord Stream pipeline months before attack*, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/06/06/nord-stream-pipeline-explosion-ukraine-russia/>, (data dostępu: 22.11.2023); *Ukrainian military officer coordinated Nord Stream pipeline attack that shocked and mystified the West*, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/11/11/nordstream-bombing-ukraine-cherivinsky/> (data dostępu: 22.11.2023); *Za atakiem na Nord Stream stoi Ukraina? Sensacyjne ustalenia „Washington Post”*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Za-atakiem-na-Nord-Stream-stoi-Ukraina-Sensacyjne-ustalenia-Washington-Post-8644571.html> (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>6</sup> *Tajemniczy statek obok polskiego złoza na Bałtyku. Marynarka komentuje*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/tajemniczy-statek-obok-polskiego-zloza-na-baltyku-marynarka-komentuje/h6hskp1> (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>7</sup> *NATO tworzy zespół odpowiedzialny za bezpieczeństwo podwodnej infrastruktury*, <https://www.gospodarkamorska.pl/nato-tworzy-zespol-odpowiedzialny-za-bezpieczenstwo-podwodnej-infrastruktury-69391#:~:text=MARCOM%20Sekretarz%20generalny%20NATO%20Jens%20>

W Polsce również dostrzeżono powyższe zagrożenie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich, w szczególności w uzasadnieniu do niej. Zdaniem projektodawcy „potrzeba wprowadzenia projektowanych rozwiązań wynika zarówno z konieczności zapewnienia Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej [dalej jako SZ RP] możliwości skutecznego oddziaływania na zagrożenia terrorystyczne z morza i powietrza, których nie można zneutralizować środkami pozostającymi w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jak i z konieczności zapewnienia państwu możliwości korzystania ze zdolności SZ RP do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa, które wymykają się ustalonym schematom i uniemożliwiają podejmowanie działania w ramach istniejącego porządku prawnego”<sup>8</sup>. Stwierdzono, że „projektowane przepisy mają na celu umożliwienie SZ RP podejmowania działań mających na celu uniemożliwienie przeprowadzenia ataków skutkujących uszkodzeniem infrastruktury krytycznej, takich jak atak na Nord Stream, które spowodowałyby ograniczenie przepływu gazu ziemnego niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarki. W związku z tym jest niezbędne zabezpieczenie międzysystemowego Gazociągu Bałtyckiego (Baltic Pipe) oraz innej infrastruktury w polskiej strefie ekonomicznej w celu zapewnienia nieprzerwanych dostaw tego surowca. Do tej infrastruktury należy także zaliczyć infrastrukturę energetyczną znajdującą się na morzu, tj. wykorzystywane w wyłącznej strefie ekonomicznej sztuczne wyspy, wszelkiego rodzaju konstrukcje i urządzenia przeznaczone do rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, przedsięwzięcia w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, a także wykorzystywane w celach energetycznych morskie farmy wiatrowe i zespoły urządzeń służących do wyprodukowania mocy. Zagrożenie atakami na tę infrastrukturę jest realne i może nastąpić w każdym czasie, w związku z czym jest niezbędne wprowadzenie właściwych procedur umożliwiających m.in. użycie SZ RP do wsparcia Straży Granicznej w ochronie tej infrastruktury”<sup>9</sup>.

Wyrazem projektowanych zmian jest np. lokalizacja nowej bazy Straży Granicznej, która ma znajdować się na wyspie Wolin w pobliżu gazoportu<sup>10</sup>.

Stoltenberg%20og%C5%82osi%C5%82%2015,centrum%20koordynacyjnego%20odpowiedzialnego%20za%20ochron%C4%99%20podwodnej%20infrastruktury%20krytycznej (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>8</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw. UD 381.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> *Straż Graniczna ma z bardzo bliska ochraniać gazoport w Świnoujściu*, <https://www.msn.com/pl-pl/finanse/najpopularniejsze-artykuly/stra%C5%BC-graniczna-ma-z-bardzo-bliska-ochrania%C4%87-gazoport-w-%C5%9Bwinouj%C5%9Bciu/ar-AA1dukrm?ocid=msedgntp&cvid=65cfd8c5148b4e6db1e13dc9f1b84d98&ei=12> (data dostępu: 22.11.2023).

Dzięki niej szybkość reakcji jednostek i pododdziałów Straży Granicznej względem gazoportu im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Świnoujściu oraz wchodzącej w jego skład infrastruktury ulegnie znaczącemu skróceniu, co oczywiście przełoży się na efektywność podejmowanych działań.

### **Istota zmian wprowadzanych na mocy ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw**

Powyższe rozważania były niezbędne, aby uzyskać właściwą perspektywę oceny zmian dokonanych przez prawodawcę, bowiem wprowadzane przepisy, oprócz niewątpliwych zalet, budzą jednak pewne wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim wartościowania dóbr prawnie chronionych i możliwości ich poświęcenia w imię interesu publicznego. Otwiera się tu pole do określenia relacji między interesem jednostki a interesem publicznym, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii zniszczenia statku powietrznego lub morskiego, na pokładzie którego znajdują się niewinne osoby. Poświęcenie ich życia w celu ratowania życia innych lub wspomnianej infrastruktury rodzi dylemat tak moralny, jak i właśnie prawny.

Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw znacząco poszerza przedmiot jej regulacji. Poprzez dodanie do art. 1 ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich ust. 3, ten akt normatywny określa także zasady:

- ochrony międzysystemowego Gazociągu Bałtyckiego (Baltic Pipe) stanowiącego połączenie systemów przesyłowych Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Danii wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- wykorzystywanych w wyłącznej strefie ekonomicznej sztucznych wysp, wszelkiego rodzaju konstrukcji i urządzeń przeznaczonych do rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, w szczególności w celach energetycznych, w tym morskich farm wiatrowych w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1050 i 2687) i zespołów urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy o promowaniu, oraz podmorskich

sieci elektroenergetycznych i światłowodowych lub rurociągów, a także związanej z nimi infrastruktury;

– terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Prawodawca uwzględnił zatem zagrożenie szeroko rozumianej morskiej infrastruktury krytycznej atakiem terrorystycznym lub atakiem typu *false flag*. W tym ostatnim przypadku mogą to być działania nie tylko pod fałszywą banderą, ale również bez bandery czy znaku identyfikacji napastnika. Możliwe zatem staje się zwalczanie tzw. zielonych ludzików, uprzejmych ludzi czy ichtamniotów (skrót od sformułowania *ich tam niet*).

Kolejne zmiany, które niesie nowelizacja, związane są z działaniami podejmowanymi wobec statków lub obiektów pływających używanych jako środki ataku terrorystycznego. Polegają one m.in. na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego obiektów podlegających ochronie. Zgodnie z art. 27 ust. 1 przekazanej do Senatu ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw, w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom morskiej infrastruktury krytycznej – powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym, w przypadku gdy siły i środki Policji oraz Straży Granicznej są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może podjąć decyzję o zastosowaniu przez SZ RP na polskich obszarach morskich niezbędnych środków do zatopienia tego statku lub obiektu pływającego włącznie. Należy w tym miejscu jeszcze zwrócić uwagę, że niebezpieczeństwo musi być poważne i bezpośrednie, a zatem nie hipotetyczne, lecz realne.

Wskazane działanie uruchamia wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jednakże decyzję w tej sprawie podejmuje jednak Minister Obrony Narodowej i to on ponosi w tej materii odpowiedzialność. Nowe przepisy precyzują również sposób skutecznego przekazania wniosku o podjęcie wspomnianej decyzji. Ustawodawca stwierdził bowiem, że może to nastąpić ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r., poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, przy czym ich treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy utrwała się w formie pisemnej w postaci papierowej.

Przyjęcie szerokiego wachlarza możliwości skutecznego przekazania wniosku przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych jest w opinii autora rozwiązaniem dobrym, ponieważ umożliwia elastyczną i szybką reakcję na zachodzące wydarzenia. Zdarzenia o charakterze terrorystycznym charakteryzują się dużą dynamiką i głównie z tego względu konieczna jest szyb-

kość w podejmowaniu i realizowaniu decyzji ukierunkowanych na likwidację źródła zagrożenia. Pętla decyzyjna musi być zatem domknięta i gwarantować adekwatną, uprzedzającą reakcję organów administracji publicznej względem podmiotów, które generują zagrożenie dla morskiej infrastruktury krytycznej. Ważna w tym zakresie jest również kwestia bezpiecznej, odpornej na zakłócenia łączności, w szczególności środków komunikacji elektronicznej, względem której winna być zastosowana ochrona kryptograficzna. Jej brak może spowodować podjęcie skutecznych działań o charakterze dezinformacyjnym, w efekcie których ośrodek decyzyjny dokona błędnego rozstrzygnięcia, np. kierując siły i środki na likwidację niebezpieczeństwa, którego nie ma bądź niebezpieczeństwo jest, ale w innym miejscu. Posługiwanie się np. prywatnymi kontami, które nie są w szczególności sposobem zabezpieczone, może ułatwiać podjęcie takich właśnie akcji. Mamy w tej materii niestety negatywne przykłady, takie jak chociażby *casus* tzw. maili ministra Michała Dworczyka.

Jeżeli Minister Obrony Narodowej podejmie decyzję o zastosowaniu przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej na polskich obszarach morskich niezbędnych środków w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom, o których mowa w art. 27 ust. 1, wówczas obowiązany jest on do niezwłocznego powiadomienia o tym fakcie zarówno Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Prezesa Rady Ministrów.

Decyzję o zastosowaniu przez SZ RP na polskich obszarach morskich niezbędnych środków w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom, o których mowa w art. ust. 1, Minister Obrony Narodowej przekazuje Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych w formie pisemnej w postaci papierowej, ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, określając w szczególności: 1) oddziały lub pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej niezbędne do wykonania decyzji, zwane dalej „zgrupowaniem zadaniowym”, i ich zadania; 2) środki będące na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej obejmujące środki przymusu bezpośredniego, broń i inne uzbrojenie, które mogą być użyte, oraz ewentualne ograniczenia dotyczące ich użycia.

Trudno sobie wyobrazić, żeby Minister Obrony Narodowej osobiście dysponował stosowną wiedzą w powyższym zakresie. Winien być zatem wspomagany w tej materii przez zespół ekspertów działających w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej. To z kolei generuje potrzebę nieograniczonej w czasie ich dyspozycyjności i zabezpieczenia łączności pomiędzy ekspertami a Ministrem



Obrony Narodowej, a także respektowania rygorów wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>11</sup>.

Jeżeli decyzja o zastosowaniu przez SZ RP na polskich obszarach morskich niezbędnych środków w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego wspomnianym obiektom została przekazana ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, Minister Obrony Narodowej niezwłocznie potwierdza wydanie decyzji w formie pisemnej w postaci papierowej.

Po otrzymaniu przez Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych decyzji o zastosowaniu przez SZ RP na polskich obszarach morskich niezbędnych środków w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom, o których mowa w art. 27 ust. 1, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych niezwłocznie powiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dyrektorów właściwych urzędów morskich oraz właściwe terytorialnie organy administracji rządowej o planowanych działaniach, które mają być podjęte przez SZ RP, w zakresie niezbędnym do zorganizowania współdziałania organów chroniących obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozkaz o użyciu środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia niebezpieczeństwa grożącego obiektom, o których mowa w art. 27 ust. 1, wydaje niezwłocznie Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Rozkaz wydaje się adekwatnie do zagrożenia, w granicach określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych, po rozpatrzeniu całokształtu okoliczności konkretnego zdarzenia i wynikającego z niego realnego i poważnego zagrożenia dla życia osób postronnych, w tym możliwych ofiar ataku o charakterze terrorystycznym, z uwzględnieniem nadrzędności ochrony życia osób postronnych, traktując możliwość zatopienia statku lub obiektu pływającego jako środek ostateczny. Rozkaz ten może być przekazany ze skutkiem wiążącym także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą innych środków łączności, a jego treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy utrwała się w formie pisemnej w postaci papierowej.

---

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 756.

Na mocy art. 27<sup>1</sup> przedmiotowej ustawy, w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom, o których mowa w art. 27 ust. 1, powstałego na skutek działania obcych okrętów wojennych lub obcych wojskowych obiektów pływających, Minister Obrony Narodowej może podjąć decyzję o zastosowaniu przez SZ RP na polskich obszarach morskich niezbędnych środków do zatopienia tego okrętu lub obiektu pływającego włącznie.

Natomiast art. 27<sup>2</sup> analizowanego aktu normatywnego precyzuje sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia. Otóż w przedstawionych przypadkach (art. 27 ust. 1 oraz art. 27<sup>1</sup> ust. 1 przedmiotowej ustawy) użycie środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia, będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jest środkiem ostatecznym i następuje w sposób: minimalizujący spowodowanie zagrożenia życia lub zdrowia osób postronnych; wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobom, przeciwko którym środki zostały użyte; ograniczający zniszczenie statku lub obiektu pływającego użytego jako środek ataku o charakterze terrorystycznym, innych statków, obiektów portowych i portów oraz związanej z nimi infrastruktury.

Ograniczeń tych nie stosuje się w przypadku zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego obiektom szeroko rozumianej morskiej infrastruktury krytycznej, powstałego na skutek działania obcych okrętów wojennych lub obcych wojskowych obiektów pływających lub też, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośrednio, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia o: obecności na statku lub obiekcie pływającym urządzenia wybuchowego, zamiarze niezwłocznego i nieuchronnego wykorzystania statku lub obiektu pływającego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym.

Od stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia należy odstąpić, gdy cel ich zastosowania został osiągnięty. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy groźba realnego niebezpieczeństwa dla morskiej infrastruktury krytycznej zostanie zażegnana.

Prawodawca określił również sposób postępowania w sytuacji zranienia lub śmierci danej osoby. Otóż jeżeli w wyniku użycia środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia nastąpiło zranienie osoby albo wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia, dowódca zgrupowania zadaniowego zapewnia udzielenie osobie poszkodowanej niezbędnej pierwszej pomocy medycznej, wezwanie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podmiotów świadczących medyczne czynności ratunkowe. Jeżeli jednak nastąpiła śmierć osoby lub wyrządzona została szkoda w mieniu znacznej wartości, dowódca zgrupowania zadaniowego niezwłocznie: zapewnia zabezpie-

czenie miejsca zdarzenia, w tym przed dostępem osób postronnych; zapewnia zabezpieczenie śladów i dowodów zastosowania środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia; powiadamia Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych.

## **Życie ludzkie najwyższą wartością**

Nadrzędność ochrony życia osób postronnych, na którą wskazuje prawodawca, zdaje się nie mieć jednak charakteru absolutnego. Przepis ten dopuszcza bowiem możliwość zatopienia statku lub obiektu pływającego. Co prawda uznaje się to za środek ostateczny, tym niemniej okienko możliwości jest otwarte. Nie w każdej bowiem sytuacji możliwe jest stwierdzenie z absolutną pewnością, że na pokładzie statku bądź obiektu pływającego nie znajduje się osoba postronna. Kwestia ta była uprzednio przedmiotem rozważań tak doktryny, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie stwierdzono, że poświęcenie życia osób postronnych, celem ratowania życia innych ludzi, jest niedopuszczalne. Zagadnienie to jest jednak złożone i posiada swój aspekt tak prawny, jak i etyczny oraz prakseologiczny.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, który rozstrzygnął kwestię możliwości zestrzelenia samolotu pasażerskiego w sytuacji niebezpieczeństwa użycia go do działań sprzecznych z prawem oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa, ustanowionej na mocy art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, stwierdzono, iż art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze jest niezgodny z art. 2, art. 30 i art. 38 w zw. z art. 31ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym przepis ten wyeliminowano z obrotu prawnego i usunięto powyższą możliwość zestrzelenia samolotu pasażerskiego.

Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że „życie ludzkie stanowi wartość o randze najwyższej w naszej cywilizacji i kulturze prawnej. Wartość dobra prawnego, jakim jest życie ludzkie, nie podlega przy tym, na gruncie Konstytucji, różnicowaniu”<sup>12</sup>. To orzeczenie spotkało się z akceptacją ze strony przedstawicieli doktryny, którzy dali temu wyraz w głosach aprobujących. Zdaniem Jana Kuleszy „z orzeczenia wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że nie każde działanie podejmowane przez państwo może być uzasadniane walką z terroryzmem. To na państwie spoczywa obowiązek ochrony swoich obywateli i to władze publiczne obciąża niepowodzenie w walce z terroryzmem. O ile obywatele mogą wyrazić zgodę na to, by walka z terrorystami wiązała się

---

<sup>12</sup> [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_44\\_07\\_PL.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_44_07_PL.pdf) (data dostępu: 22.11.2023).

z większą inwigilacją jednostki i ograniczaniem jego praw, o tyle trudno zaakceptować sytuację, w której prawodawca zezwala na poświęcenie życia osób przypadkowo wplątanych w terrorystyczny plan<sup>13</sup>. Podobne stanowisko zajęli także m.in. Magdalena Glanc<sup>14</sup>, Michał Łuksza<sup>15</sup>, Mateusz Osiecki<sup>16</sup>, Marek Żylicz<sup>17</sup>, a także Jacek Barcik i Piotr Czech<sup>18</sup>.

## Wnioski końcowe

Przenosząc zasadniczą część rozważań dotyczących możliwości poświęcenia życia ludzkiego osób niewinnych, postronnych, znajdujących się na pokładzie statku powietrznego, aby zapobiec użyciu go jako środka ataku terrorystycznego, na płaszczyznę ratowania morskiej infrastruktury krytycznej, należy podzielić argumentację Trybunału Konstytucyjnego przedstawioną w przytoczonym orzeczeniu. Życie ludzkie stanowi najwyższą wartość, którą państwo chroni, dając temu wyraz już w Konstytucji RP, a konkretnie w art. 38<sup>19</sup>. Co więcej, znajduje swoje odzwierciedlenie także w art. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

Sprzeczne z prawem więc byłoby zatopienie statków lub obiektów pływających użytych do ataku terrorystycznego, na pokładzie których znajdowałyby się osoby postronne lub zakładnicy. W tym miejscu ponownie dotykamy fundamentalnego zagadnienia związanego z relacją interesu publicznego i interesu jednostki. O tym, jaki konkretny kształt przybiera w danym przypadku ta relacja, decyduje m.in. reżim polityczny państwa i umocowany normatywnie system wartości<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> J. Kulesza, *Zakres swobody organów administracji publicznej w podjęciu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego. Glosa do wyroku TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9, s. 122–127.

<sup>14</sup> M. Glanc, *Nie! dla możliwości zestrzelenia samolotu pasażerskiego wprowadzonego przez terrorystów. Glosa do wyroku TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2, s. 215–226.

<sup>15</sup> M. Łuksza, *Zestrzelenie wprowadzonego samolotu cywilnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6, s. 98–111.

<sup>16</sup> M. Osiecki, *Zestrzelenie samolotu a zasada zwierzchnictwa powietrznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. CI, s. 99–111.

<sup>17</sup> M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2005 nr 9, s. 17–33.

<sup>18</sup> J. Barcik, P. Czech, *Czy można zestrzelić samolot cywilny? Kontrowersje na tle polskiego prawa lotniczego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 3, s. 29–34.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

<sup>20</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 2007.303.1).

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat zob. np. E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny*

Już w okresie II RP jeden z czołowych rodzimych administratywistów Eugeniusz Modliński twierdził, że „publiczny interes, stanowiąc sam przez się pojęcie oderwane i niedające się ująć konkretnie, nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, jako namiastki wszelkiej społeczności”<sup>22</sup>. Prawem podstawowym każdej jednostki jest przecież prawo do życia, a państwo zobligowane jest je gwarantować i chronić. To wyklucza podporządkowanie *a priori* interesu jednostki (jego zdrowia i życia) interesowi publicznemu wyrażonego, np. w postaci utrzymania morskiej infrastruktury krytycznej w stanie wolnym od zniszczeń i uszkodzeń.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań zostały sformułowane następujące wnioski:

1. Przepisy zawarte w ustawie z dnia 26 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich oraz niektórych innych ustaw uwzględniają nowe formy i rodzaje niebezpieczeństw grożących morskiej infrastrukturze krytycznej *sensu largo*.

2. Nowelizacja ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich umożliwia zatopienie statku lub obiektu pływającego także przez SZ RP.

3. Ze względów prakseologicznych istotne jest zapewnienie bezpiecznej, szybkiej i niezawodnej łączności w procesie podejmowania i realizacji decyzji eliminujących źródło zagrożenia dla morskiej infrastruktury krytycznej.

4. Błędne jest przyjęcie założenia, że można poświęcić życie osób niewinnych, by przerwać lub zapobiec atakowi terrorystycznemu na morską infrastrukturę krytyczną, atakowi statku lub jednostki pływającej bez bandery lub atakowi typu *false flag*.

5. Ustawodawca nie powinien „iść na skróty”, tłumacząc naruszenia materii konstytucyjnej kwestią zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

W kontekście powyższych wywodów należy pamiętać o słowach Benjamina Franklina, według którego ci, którzy porzucają podstawową wolność, aby uzyskać trochę tymczasowego bezpieczeństwa, nie zasługują ani na wolność, ani na bezpieczeństwo.

## Wykaz literatury

- Barcik J., Czech P., *Czy można zestrzelić samolot cywilny? Kontrowersje na tle polskiego prawa lotniczego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 3.
- Glanc M., *Nie! dla możliwości zestrzelenia samolotu pasażerskiego uprowadzonego przez terrorystów. Glosa do wyroku TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2.

*a interes publiczny w prawie ochrony środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes prywatny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.

<sup>22</sup> E. Modliński, op. cit., s. 3 i nast.

- Kulesza J., *Zakres swobody organów administracji publicznej w podjęciu decyzji o zniszczeniu cywilnego statku lotniczego. Glosa do wyroku TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9.
- Łuksza M., *Zestrzelenie uprowadzonego samolotu cywilnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2009, z. 6.
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.
- Osiecki M., *Zestrzelenie samolotu a zasada zwierzchnictwa powietrznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. CI.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w prawie ochrony środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wyd. UR, Rzeszów 2013.
- Woźniak M., *Interes publiczny i interes prywatny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wyd. UO, Opole 2018.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Wyd. UMCS, Lublin 1991.
- Żylicz M., *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9.

## Summary

### **Amendment to the Act of 4 September 2008 on the protection of shipping and seaports as a manifestation of legislative changes in the field of combating crisis threats**

**Keywords:** law, security, terrorism, critical infrastructure.

This text presents considerations regarding the amendment to the Act of 4 September 2008 on the protection of shipping and seaports as a manifestation of legislative changes in the field of combating crisis threats. These risks are related to, among others: using ships and other floating objects as tools to attack critical maritime infrastructure. The purpose of these considerations is to attempt to determine whether and to what extent the above-mentioned amendment serves to ensure security, as well as to formulate postulates, the implementation of which may contribute to increasing the state's resistance to a potential crisis. Based on the considerations, the following conclusions were formulated: the provisions contained in the Act of March 26, 2023, amending the Act on the protection of shipping and sea ports and certain other acts take into account new forms and types of threats threatening maritime critical infrastructure in the broad sense; the amendment to the Act in question allows the sinking of a ship or floating object by the Polish Armed Forces; for

praxeological reasons, it is important to ensure safe, fast and reliable communication in the process of making and implementing decisions eliminating the source of threat to maritime critical infrastructure; it is wrong to assume that the lives of innocent people can be sacrificed to stop or prevent a terrorist attack on critical maritime infrastructure, an attack by an unflagged ship or vessel or a *false flag* attack; the legislator should not “take shortcuts” by explaining the violation of constitutional matters as a matter of ensuring public security.

