

Infrastruktura krytyczna a odporność strategiczna państwa

Critical infrastructure and strategic resilience of the state



Stefan Czumur

Gen. bryg. prof. dr inż.

Streszczenie: W ostatnim okresie pandemia COVID – 19 i wydarzenia związane z agresją Rosji na Ukrainę oraz ogólny wzrost napięcia w stosunkach międzynarodowych poddały surowemu sprawdzianowi systemy bezpieczeństwa globalnego, regionalnego oraz narodowego poszczególnych państw. Doświadczenia z tych wydarzeń dostarczają wielu wniosków, które powinny być wykorzystane w procesie dostosowywania systemów bezpieczeństwa do nowego i wciąż zmieniającego się środowiska polityczno – militarnego, ekonomicznego, społecznego i naturalnego. Doświadczenia te uwypukliły znaczenie odporności strategicznej państwa, a także sojuszy. Znalazło to swoje odbicie w dokumentach normatywnych zarówno narodowych jak i sojuszniczych. W Sojuszu Północnoatlantyckim powołany został Komitet Odporności jako najwyższy organ doradczy ds. odporności strategicznej oraz przygotowania społeczeństwa do funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny. W kilku państwach trwają intensywne prace nad stworzeniem strategii odporności państwa powiązanej ze strategią bezpieczeństwa narodowego. W odróżnieniu od tych ostatnich strategii odporności państwa mają za zadania ograniczenie do akceptowalnego poziomu ryzyka zakłócenia najbardziej podstawowych funkcji państwa i społeczeństwa oraz zapewnienie możliwości ich przywrócenia w rozsądnym czasie i za rozsądną cenę

Słowa kluczowe: Infrastruktura krytyczna; Odporność strategiczna; Bezpieczeństwa narodowe

Abstract: Recently, the COVID-19 pandemic and the events related to Russia's aggression against Ukraine, as well as the general increase in tension in international relations, have put the global, regional and national security systems of individual countries to a severe test. Experiences from these events provide many conclusions that should be used in the process of adapting security systems to the new and constantly changing political-military, economic, social and natural environment. These experiences have highlighted the importance of the strategic resilience of the state, as well as of alliances. This was reflected in both national and allied normative documents. In the North Atlantic Alliance, the Resilience Committee was established as the highest advisory body for strategic resilience and preparing the society to function in times of crisis and war. In several countries, intensive work is underway to develop a state resilience strategy linked to a national security strategy. Unlike the latter, state resilience strategies are designed to limit the risk of disruption to the most basic functions of the state and society to an acceptable level and ensure that they can be restored in a reasonable time and at a reasonable price.

Keywords: Critical infrastructure; Strategic Resilience; national security

Jednym z zasadniczych obszarów, którymi zajmuje się strategia odporności państwa jest budowa odporności strategicznej infrastruktury krytycznej. Wojna w Ukrainie w całej rozciągłości wykazała znaczenie ochrony tej infrastruktury w aspekcie ogólnej odporności państwa i społeczeństwa. Doświadczenia te powinny być starannie przeanalizowane przez odpowiednie organy administracji publicznej i ośrodki naukowe zajmujące się bezpieczeństwem narodowym. Nawet bardzo ogólna

analiza stanu i funkcjonowania podstawowych systemów infrastruktury krytycznej w Polsce wskazuje ich niepokojące czułe punkty, które powinny być możliwie szybko wyeliminowane, tak aby poziom ryzyka zakłócenia ich funkcjonowania stał się akceptowalny.

Wśród systemów zaliczanych do infrastruktury krytycznej w Polsce szczególnie wiele słabych punktów wykazuje system zaopatrywania w surowce energetyczne, paliwa i energię elektryczną, a także ciepłą. Do-

bitnym przykładem tej czułości jest fakt, że zniszczenie pięciu największych polskich elektrowni ciepłych pozbawia nasz kraj ¼ mocy systemu energetycznego, a najważniejsze polskie rafinerie oraz nafto - i gazoporty są w promieniu rażenia rosyjskim rakiet krótkiego zasięgu. Wrażliwy jest także polski system transportowy, zwłaszcza na najważniejszej dla Polski osi Zachód – Wschód. W niemal całkowitej zapaści jest system ochrony ludności i obrony cywilnej, który nie jest zgodnie z aktualnym

prawem zaliczany do infrastruktury krytycznej, ale jest systemem bardzo ważnym dla odporności strategicznej państwa, w tym w aspekcie zapobiegania niekontrolowanej masowej migracji ludności. Pozbawiona właściwej ochrony ludność jest bardzo podatna na tego typu zjawisko. Poprawy w dziedzinie odporności wymagają także pozostałe systemy infrastruktury krytycznej, a zwłaszcza ochrony zdrowia, zaopatrywania w wodę i żywność, telekomunikacji i teleinformatyki. Nowego podejścia wymaga też bardzo ważny problem odporności strategicznej sił zbrojnych, a zwłaszcza utrzymywania odpowiedniej armii rezerwowej zdolnej do szybkiego przejścia funkcji osłabionej pierwszymi uderzeniami armii czynnej. Do właściwego rozwiązania tego strategicznie ważnego problemu jest zbudowanie i odpowiednie zabezpieczenie odpowiedniej infrastruktury sił zbrojnych, zapewniającej m.in. możliwość rozśrodkowania armii czynnej oraz uzbrojenia, sprzętu wojskowego i zasobów materiałowych niezbędnych dla uruchomienia armii rezerwowej. W sumie aby podnieść strategiczną odporność naszego państwa i społeczeństwa konieczne są bardzo pilne działania w wielu dziedzinach.

Dynamiczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa, z którymi mamy do czynienia w trzeciej dekadzie XXI wieku poddały weryfikacji systemy bezpieczeństwa państw, a także koalicji, i to zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Praktycznemu egzaminowi poddane zostały w szczególności systemy bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego oraz społecznego, w tym zdrowotnego. Pandemia Covid-19 w wymiarze globalnym i epidemie tej choroby w poszczególnych krajach obnażyły słabości zarówno Światowej Organizacji Zdrowia, instrumentu mającego chronić świat przed tego rodzaju zagrożeniem, jak i krajowych systemów ochrony zdrowia. Pandemia ta dotkliwie dotknęła także gospodarkę zarówno światową, jak i poszczególnych kra-

jów, zrywając m.in. ciągi dostaw logistycznych i zakłócając produkcję w wielu branżach, w tym stanowiących lokomotywę gospodarki światowej, jak np. przemysł samochodowy.

Z kolei agresja Rosji na Ukrainę ukazała słabość międzynarodowej architektury bezpieczeństwa zbudowanej kiedyś w innych celach politycznych i niewydolnej w obecnej sytuacji. Okazało się, że mimo ONZ czy też OBWE możliwe jest łamanie umów międzynarodowych i brutalna niesprowokowana agresja na sąsiednie państwo. Agresja totalna wymierzona nie tylko w siły zbrojne napadniętego kraju, ale i w jego naród, gospodarkę, kulturę i oświatę, przy zastosowaniu wszelkich dostępnych instrumentów wojny konwencjonalnej, z groźbą zastosowania broni jądrowej. Siła militarna powróciła na czołowe miejsce listy narzędzi służących osiągnięciu celów politycznych. Napięcie w stosunkach międzynarodowych rośnie także w innych częściach świata. Chińskie manewry wojskowe wokół Tajwanu, powrót AI – Kajdy do Afganistanu, nieprzyjazna w stosunku do sąsiadów polityka Iranu, czy też zwiększająca się liczba krajów upadłych lub rządzonych przez dyktatorów. W sumie sytuacja międzynarodowa stała się obecnie najgroźniejsza dla bezpieczeństwa od czasów II wojny światowej.

W takiej sytuacji zasadne jest wy-ciągnięcie wniosków z wydarzeń z ostatnich kilku lat i wykorzystanie ich do przeglądu systemów bezpieczeństwa. Przeglądu, który powinien być wstępem do przebudowy tych systemów, w niemal we wszystkich znanych obszarach bezpieczeństwa. Dotyczy to także Polski, która stała się państwem przyfrontowym, mocno zaangażowanym w pomoc walczącej Ukrainie, krajem z gospodarką poddaną presji kryzysu wokół surowców energetycznych i sankcji ekonomicznych wymierzonych w Rosję, ale dotykających także naszej gospodarki.

Wśród różnorodnych systemów z obszary bezpieczeństwa do rozważań wybrano infrastrukturę krytyczną, pod kątem jej wpływu na od-

porność strategiczną państwa. Przy czym ich celem jest ukazanie najważniejszych wniosków dla Polski płynących z doświadczeń z ostatnich lat i naszkicowanie koniecznych działań w obszarze infrastruktury krytycznej, działań wzmacniających odporność strategiczną naszego państwa.

Pojęcie „infrastruktura krytyczna” mocno już zakotwiczyło się w naszym kraju zarówno w naukach o bezpieczeństwie, jak i w praktyce działań administracji publicznej i właścicieli obiektów tę infrastrukturę tworzących. Warto jednak przypomnieć, że jest to pojęcie stosunkowo nowe i pojawiło się w polskim systemie prawnym dopiero po przyjęciu naszego kraju do Unii Europejskiej, kiedy to Polska była zmuszona do transpozycji przepisów prawnych oraz unijnych standardów także w zakresie dotyczącym działalności organów administracji publicznej. W efekcie zorganizowany został system zarządzania kryzysowego, którego zasadnicze ramy zawiera Ustawa z dn. 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Przyjęte w tej ustawie rozwiązania mają na celu przeciwdziałanie skutkom zdarzeń kryzysowych o znacznych rozmiarach. Jednocześnie ustawa ta określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zakres działania w tej dziedzinie, jak również zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego [10].

Dla naszych rozważań ważne jest to, że ustawa ta zawiera obowiązującą w polskim prawie definicję terminu „infrastruktura krytyczna”. Zgodnie z tą ustawą „infrastruktura krytyczna” to: „{...} 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 [9].” W dalszej kolejności ustawa wymienia 11 systemów tworzących infrastrukturę krytyczną [9]. Mimo, wielokrotnych nowelizacji tej

ustawy zarówno definicja jak i lista systemów zaliczanych do infrastruktury krytycznej nie były zmieniane.

Dla dalszych rozważań zasadne jest pytanie, czy przedstawiona w cytowanej ustawie lista obejmuje wszystkie systemy tworzące infrastrukturę krytyczną państwa i czy sama definicja tego terminu jest poprawna. W tym wypadku trzeba zgodzić się ze zdaniem tych, którzy uważają, że nasz system zarządzania kryzysowego, w tym regulacje prawne dotyczą tylko sytuacji kryzysowych związanych z klęskami żywiołowymi oraz zdarzeniami o charakterze terrorystycznym. Inaczej mówiąc system ten jest właściwy tylko dla stanu stałej gotowości obronnej państwa. W przypadku wprowadzenia stanu gotowości obronnej państwa czasu kryzysu (ostatnio z niezrozumiałych powodów oficjalnie zniesionego) lub czasu wojny system ten musiałby zostać zreorganizowany i działać w oparciu o inne regulacje prawne niż te, w których zdefiniowana została infrastruktura krytyczna. Toteż należy także zgodzić się z opinią wyrażoną w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020, że jednym z zadań w obszarze bezpieczeństwa państwa i obywateli jest integracja systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowanie obroną państwa poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa [8] (s. 13).

W praktyce oznacza to, że lista systemów infrastruktury krytycznej powinna zostać uzupełniona przez systemy, które dotychczasowe prawo zalicza do grupy obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, których listę zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r., aczkolwiek i ona zawiera tak istotne wykluczenia jak obiekty wytypowane dla organów władzy publicznej na stanowiska kierowania [6]. W tym właśnie kierunku idą zalecenia *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020*,

które postuluje m.in.: „Dostosować krajowy system zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysu Sojuszu Północnoatlantyckiego tak, aby obejmował również obszar konfliktu polityczno – militarnego i umożliwiał płynne przechodzenie od stanu pokoju do stanu kryzysu i stanu wojny, a także tworzył skuteczne narzędzia do zwalczania i przeciwdziałania zagrożeniom, w tym o charakterze hybrydowym” [8] (s. 13). Uznając te zalecenie za w pełni zasadne w dalszych rozważaniach wzięto pod uwagę poszerzoną listę systemów i obiektów infrastruktury krytycznej obejmującą także te związane z obronnością i bezpieczeństwem wewnętrznym.

W odróżnieniu od „infrastruktury krytycznej państwa” pojęcie „odporność strategiczna państwa” nie ma umocowania w polskim porządku prawnym. Zanim ten termin pojawił się w obiegu naukowym i politycznym naukowcy zajmujący się sprawami bezpieczeństwa używali zbliżonego w znaczeniu pojęcia „siła wewnętrzna państwa”. Profesor Ryszard Zięba i doktor habilitowana Justyna Zajac w swojej ekspertyzie dotyczącej budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski, opublikowanej w 2010 r., posłużyli się właśnie tym terminem podkreślając, iż siła wewnętrzna państwa wyraża się w dwóch cechach, z których pierwszą - stanowi nowoczesna organizacja państwa, sprawność organów administracji publicznej, zdolność mobilizacji do podejmowania nagłych wyzwań i likwidowania zagrożeń, a drugą – jest poziom rozwoju społeczno – gospodarczego warunkujący szybkie i efektywne uruchomienie zasobów i instrumentów polityki bezpieczeństwa [5] (s. 20). Natomiast odpornością strategiczną państwa szerzej na forum publicznym zajął się prof. Stanisław Koziej w połowie drugiej dekady XXI wieku. W 2016 roku w jednej ze swoich publikacji stwierdził, że *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r., której profesorem był z pewnością głównym twórcą, {...} przywołuje

potrzebę budowy strategicznej odporności kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia oraz budowy powszechnego bezpieczeństwa terytorialnego {...}” [7] (s. 84-85). W rzeczywistości we wspomnianej strategii termin ten nie pojawia się, ale faktycznie strategia ta wiele miejsca poświęca budowie odporności Polski na wszelkiego rodzaju zagrożenia. Natomiast w tym samym opracowaniu znajdujemy wyjaśnienie co profesor Koziej rozumie pod pojęciem strategiczna odporność kraju. Jego zdaniem jest to: {...} jego zdolność do oporu i przetrwania agresji” [7] (s. 86). Natomiast wśród sposobów budowy tej odporności profesor wymienia operacyjne przygotowanie terytorium kraju i ochrona obiektów infrastruktury krytycznej [7].

Łatwo zauważyć, iż w rozumieniu profesora Kozieja odporność strategiczna państwa (kraj) to sposób na odparcie wszelkiego rodzaju zagrożeń, zagrożeń zdefiniowanych w strategii bezpieczeństwa narodowego. Takie podejście do tego problemu nie jest jednak powszechne. Wśród specjalistów zajmujących się tematem odporności strategicznej państwa zaczyna przeważać zdanie, że budowa tej odporności wymaga oddzielnej strategii, różniącej się w swej istocie od strategii bezpieczeństwa narodowego. Zwolennicy takiego podejścia argumentują, iż we współczesnej erze globalizacji oraz rosnącej nieprzewidywalności środowiska bezpieczeństwa koncepcja bezpieczeństwa narodowego musi ustąpić koncepcji odporności narodowej, a co za tym idzie budowanie bezpiecznego państwa musi być zastąpione budowaniem odpornego państwa. Nie da się bowiem w tych warunkach zapewnić oczekiwanego bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa [1] (s. 120-123). W efekcie w kilku krajach, nie rezygnując ze strategii bezpieczeństwa narodowego rozpoczęto prace nad sformułowaniem strategii odporności narodowej. Do tych krajów należą m.in. Kanada, Australia, Niderlandy, Nowa Zelandia, Wielka Brytania oraz USA, spośród

których, trzy pierwsze przyjęły już strategię odporności narodowej powiązaną ze strategią bezpieczeństwa narodowego [1] (s. 114-115).

Autor niniejszego opracowania opowiada się za wyważonym podejściem w tej sprawie. Aby to podejście wyjaśnić autor cytuje Christiana Fjaedera – uznanego fińskiego eksperta w dziedzinie odporności strategicznej. Jego zdaniem: „Z jednej strony bezpieczeństwo i wytrzymałość to zasadnicze elementy odporności, których szczególnym celem jest zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia poważnego zdarzenia i ograniczenia jego skutków, aby uniknąć nieodwracalnych szkód i utraty życia, a także ułatwić skuteczną odbudowę poprzez utrzymywanie najbardziej istotnych struktur i zasobów w możliwie nienaruszonym stanie. Z drugiej strony odporność mogłaby być postrzegana jako integralny element bezpieczeństwa narodowego, którego szczególnym celem jest zapewnienie gotowości na nieprzewidziane i nagłe zagrożenia, przeciwko, którym nie jest możliwe lub przynajmniej nieopłacalne wykorzystanie zapobiegawczego podejścia do bezpieczeństwa [1] (s. 123).” Oznacza to, że przy rozważaniach na temat odporności strategicznej celem strategicznym powinno być ograniczenie do akceptowalnego poziomu ryzyka zakłócenia najbardziej podstawowych funkcji przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości przywrócenia podstawowych funkcji państwa i społeczeństwa w rozsądnym czasie i za rozsądną cenę.

Jednocześnie autor zgadza się z ogólną definicją pojęcia „odporność infrastruktury krytycznej”, wyrażoną w raporcie amerykańskiej the National Infrastructure Advisory Council (NIAC). Definicja ta mówi, że jest to: „Zdolność do zmniejszenia wielkości, wpływu lub czasu trwania zakłóceń funkcjonowania infrastruktury krytycznej [1] (s. 120).” Według tej samej agencji odporność infrastruktury krytycznej ma trzy podstawowe cechy tj. solidność – zdolność do utrzymania funkcji krytycznych i absorpcji

skutków w przypadku kryzysu lub zakłóceń; zaradność – zdolność do przygotowania się, reagowania i zarządzania kryzysem lub zakłóceniami poprzez tworzenie i utrzymania zdolności adaptacyjnych i elastyczności w celu przekierowania zasobów i aktywów, a także szybka odbudowa – zdolność powrotu do normalnego działania (funkcjonowania) tak szybko i tak sprawnie jak to jest możliwe [1]. Tak sformułowane cechy odpornej infrastruktury krytycznej w pełni weźmiemy pod uwagę w toku dalszych rozważań.

Odporność strategiczna państwa stała się w ostatnich kilku latach przedmiotem zainteresowania najważniejszych gremiów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zarówno w wymiarze krajowym jak i międzynarodowym. Wzmiankowana już *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP – 2020* omawiając jeden z filarów bezpieczeństwa narodowego za jaki uznano zarządzanie bezpieczeństwem narodowym zakłada, że jednym z zadań w tym zakresie jest: {...} podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej” [8] (s.15). Wśród postulowanych konkretnych szczegółowych zadań związanych z budową odporności państwa wymienione są także, te związane z infrastrukturą krytyczną. Wzmiankowana strategia postuluje bowiem m.in. zwiększenia odporności na zagrożenia przede wszystkim w zakresie: ciągłości rządu i funkcjonowania państwa, skutecznych dostaw energii, niekontrolowanego przepływu osób i relokacji ludności, gromadzenia, ochrony oraz zagospodarowania zasobów żywności i wody, zdolności do postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym, odpornych sieci telekomunikacyjnych i systemów teleinformatycznych, systemów informowania i ostrzegania ludności oraz wydolnego systemu transpor-

towego [8] (s. 16). Biorąc pod uwagę doświadczenia wojny w Ukrainie tak sformułowane zadanie należy uznać za trafne. Natomiast w całym zestawie przedsięwzięć, obejmujących 20 postulowanych zadań, brakuje – zdaniem autora – zadań związanych z tak istotnym elementem odporności strategicznej państwa jakim jest zdolność do szybkiej i efektywnej odbudowy sił zbrojnych poprzez stworzenie wszelkich koniecznych warunków do zbudowania odpowiednich rezerw osobowych i materialnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poważne straty czynnej części sił zbrojnych i możliwie szybka odbudowa ich podstawowych zdolności muszą być brane pod uwagę w rozważaniach nad bezpieczeństwem państwa. W omawianej strategii problemom sił zbrojnych jest poświęcona jej kolejna część, ale dotyczy ona wzmocnienia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP do odstraszenia i obrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem podniesienia poziomu mobilności i modernizacji technicznej [8] (s.18-19). Tymczasem chodzi o stworzenie armii rezerwowej wykorzystanej w razie potrzeby do efektywnej i szybkiej odbudowy czynnych sił zbrojnych.

W środowisku NATO odporność strategiczna ma swoje umocowanie w postaci artykułu 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, a ponowne skupienie się na tej odporności zostało zapoczątkowane podczas Szczytu NATO w Warszawie odbytego w dniach 8 - 9 lipca 2016 r. Jednym z przyjętych wówczas przez głowy państw i rządów dokumentów strategicznych był dokument zatytułowany „Zobowiązanie do zwiększenia odporności” (Commitment to enhance resilience). Zwrócono w nim uwagę na szczególne znaczenie budowy odporności państw sojuszniczych na pełne spektrum zagrożeń zarówno tych o charakterze militarnym jak i niemilitarnych. W punkcie czwartym tego dokumentu odczytać można istotę odporności strategicznej w odniesieniu do NATO. Zapisano w nim

m.in.: „Odnosząc, iż gotowość społeczeństwa jest przede wszystkim obowiązkiem krajów członkowskich, będziemy dążyć do uzgodnionych wymogów dotyczących odporności narodowej. Będziemy chronić naszą ludność i terytorium wzmocniając ciągłość rządu, ciągłość podstawowych usług i bezpieczeństwo cywilnej infrastruktury krytycznej; i będziemy pracować nad tym, aby nasze narodowe i sojusznicze siły zbrojne mogły być zawsze odpowiednio wspierane zasobami cywilnymi, w tym energią, transportem i łącznością [3].” Jak łatwo zauważyć infrastruktura krytyczna znalazła się w centrum uwagi najwyższego sojuszniczego gremium ze szczególnym naciskiem na systemy energetyczny, transportowy i łączności.

Jednym z efektów cytowanego dokumentu było powołanie Komitetu Odporności (Resilience Committee) jako najwyższego organu doradczego NATO ds. odporności i przygotowania społeczeństwa. Dzięki pracom w/w komitetu 14 czerwca 2021 r. na kolejnym szczycie NATO w Brukseli głowy państw i szefowie rządów wydali dokument zatytułowany: „Wzmocnienie zobowiązań dotyczących odporności” (Strengthened Resilience Commitment). Lektura tego dokumentu jednoznacznie wskazuje, że odporność strategiczna jest łączona z przygotowaniem społeczeństwa i jest podstawowym sposobem na przygotowanie państwa członkowskich NATO i całego sojuszu do skutecznego przeciwstawienia się całemu spektrum zagrożeń i wyzwaniom zarówno o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym, w tym hybrydowych. W punkcie ósmym tego dokumentu podkreślono, iż: „Zwiększymy nasze wysiłki na rzecz zabezpieczenia i dywersyfikacji naszego łańcucha dostaw, a także zapewniania odporności naszej infrastruktury krytycznej (na lądzie, morzu, w kosmosie i cyberprzestrzeni) oraz kluczowych gałęzi przemysłu, w tym poprzez ich ochronę przed szkodliwą działalnością gospodarczą” [4]. Powyższy cytat potwierdza, że w ocenie najwyższe-

go gremium decyzyjnego NATO odporność infrastruktury krytycznej jest jednym z najważniejszych zadań poszczególnych państw członkowskich i całego NATO.

Komitet Odporności NATO jest wspierany przez sześć wyspecjalizowanych grup planowania. Przeznaczenie tych grup jednoznacznie wskazuje obszar skupienia głównego wysiłku NATO w zakresie odporności strategicznej. Są to kolejno grupy:

1. Grupa Planowania Komunikacji Cywilnej (Civil Communications Planning Group – CCPG) - doradzająca w zakresie budowy odporności sektora komunikacji;
2. Grupa Ochrony Ludności (Civil Protection Group – CPG) - zajmująca się sposobami zapewnienia ciągłości rządu oraz zdolnością do skutecznego radzenia sobie z niekontrolowanymi przepływami ludności;
3. Grupa Planowania Energetycznego (Energy Planning Group – EPG) – odpowiadająca za doradztwo w zakresie stabilnych dostaw energii;
4. Grupa Planowania Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Planning Group) zajmująca się kwestiami odporności w sektorze żywności i wody;
5. Połączona Grupa Zdrowia (Joint Health Group – JHG) zajmująca się zdolnością członków NATO do radzenia sobie z masowymi ofiarami i destrukcyjnymi kryzysami zdrowotnymi;
6. Grupa transportowa (Transport Group – TG) doradzająca w zakresie budowy odporności systemu transportu cywilnego z podziałem na transport, lądowy, morski i powietrzny.

Przegląd zakresu odpowiedzialności grup planowania pracujących na rzecz Komitetu Odporności NATO jest jednoznacznie referencją na jakich obszarach powinny skupić się nasze narodowe gremia decyzyjne w zakresie odporności strategicznej państwa. Kompatybilność prac gre-

miów sojuszniczych i narodowych w tym zakresie przyniosłaby bez wątpienia efekt synergii w końcowych rezultatach prac naszych zespołów krajowych, które pracowałyby na rzecz rozwiązywania problemów w skali całego NATO i jednocześnie wykorzystywałyby wyniki prac grup sojuszniczych do rozwiązywania tych problemów w naszym kraju.

Po ustaleniu istoty pojęcia „odporność strategiczna państwa” oraz jej związków z ochroną infrastruktury krytycznej wynikających z treści krajowych i sojuszniczych dokumentów normatywnych możemy przejść do oceny aktualnej odporności strategicznej Polski. W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć bezpośrednią ocenę poziomu odporności strategicznej Polski bądź tzw. siły wewnętrznej państwa. Na ogół autorzy dokonują cząstkowych ocen, z których nie zawsze można złożyć ogólny obraz. Jeśli jednak taka ocena jest wystawiona przeważa zdanie, że poziom odporności naszego kraju jest średni. Do słabości zalicza się np. niewłaściwą organizację systemu ratownictwa, niewydolny system ostrzegania i alarmowania, upolitycznienie służb specjalnych skutkujące karuzelą kadrową negatywnie wpływającą na efekty ich działania itp. [5] (s. 20-21) Jak łatwo zauważyć są to czynniki trudne do zmierzenia i precyzyjnego oszacowania.

Łatwiej sprawa wygląda w stosunku do większości systemów infrastruktury krytycznej, w przypadku których możliwe jest wykorzystanie wskaźników ilościowych. Takim przypadkiem jest system zaopatrywania w energię, surowce energetyczne i paliwa. Wystarczy porównać zapotrzebowania np. na surowce energetyczne i paliwa, z produkcją krajową, aby dostrzec jak wrażliwa jest to kwestia dla Polski. W 2020 roku Polska zużyła 52 153 tys. t węgla energetycznego, 25 757 t ropy naftowej oraz 18 366 mln m³ gazu, importując odpowiednio: 11 056 tys. t węgla (21,2%), 24 906 tys. t ropy (96,7%) i 16 510 mln m³ gazu (89,7%). Przy czym mimo wysiłków zmierzających do dywer-

syfikacji źródeł pozyskiwania tych surowców, dominującym krajem ich pochodzenia była Rosja, która sprzedała Polsce 9 448 tys. t węgla energetycznego, 16 396 mln t ropy naftowej oraz 9 049 mln m³ gazu ziemnego (łącznie z gazem z Azerbejdżanu) co stanowiło odpowiednio 18,1% zapotrzebowania Polski ma węgiel energetyczny, 63,7% zapotrzebowania na ropę i 49,3% zapotrzebowania na gaz ziemny (Obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika „Gospodarki Surowcami mineralnymi w Polsce w 2020” IGSMiE PAN). Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała, iż Rosja przestaje być dostawcą surowców energetycznych do Polski, ale nasz kraj – mimo trudności – jak dotąd znalazł alternatywne źródła tego rodzaju surowców. Jednak towarzysząca temu gwałtowna podwyżka cen spowodowana głównie światowym kryzysem energetycznym wywołanym wojną w Ukrainie stawia pytanie czy koszt tej zmiany będzie akceptowalny dla gospodarki polskiej i polskiego społeczeństwa. Dopiero wtedy uzyskamy odpowiedź na pytania czy nasz system zaopatrywania w surowce energetyczne jest odporny strategicznie.

Rosnące koszty surowców energetycznych to nie jest jednak w szerszej perspektywie najważniejszy problem odporności naszego systemu zaopatrywania w energię, surowce energetyczne i paliwa. System ten ma bowiem kilka bardzo czułych punktów związanych z transportem surowców energetycznych, produkcją paliw i energii elektrycznej. Są to punkty, które czynią Polskę bardzo wrażliwą w przypadku kryzysu polityczno – militarnego i wojny. Dwie czołowe inwestycje związane z dywersyfikacją dostaw gazu ziemnego, czyli gazociąg bałtycki i gazoport w Świnoujściu są związane z morzem. Gazociąg biegnący po dnie Morza Bałtyckiego może być łatwo zniszczony (co potwierdza przypadek uszkodzenie gazociągów Nordstream 1 i 2) przez siły morskie i specjalne Rosji. Transport LNG drogą morską i jego rozładunek w Świnoujściu także może zo-

stać zablokowany od strony morza, a instalacje służące rozładunkowi i dalszemu transportowi gazu lądem zniszczone w wyniku uderzenia raketowego lub przy użyciu lotnictwa. Polska samodzielnie nie jest obecnie w stanie zapewnić tym instalacjom odpowiedniego bezpieczeństwa. Konieczne jest wsparcie sojuszników z NATO.

Z kolei paliwa płynne produkowane w Polsce pochodzą w zdecydowanej większości z rafinerii w Płocku i Gdańsku, przy czym ta ostatnia rafineria jest uzależniona od dostaw ropy naftowej drogą morską przez naftoport w Gdańsku. Wszystkie te trzy instalacje są położone od rosyjskiego Obwodu Kalingradzkiego w odległości umożliwiającej użycie do ich zniszczenia rakiet małego zasięgu lub dronów. Jest to więc swoista pięta Achillesa polskiego systemu zaopatrywania w paliwa. To wszystko musi być uwzględnione przy rozpatrywaniu odporności strategicznej Polski. Polska musi założyć wariant niszczącego uderzenia na zasadnicze obiekty związane z transportem gazu ziemnego drogą morską i produkcji paliw płynnych i poszukać rozwiązania umożliwiającego przetrwania naszego kraju w tych niekorzystnych warunkach. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie połączeń polskich rurociągów i gazociągów do europejskiej sieci gazowej i paliwowej.

Nie mniej wrażliwy jest także polski system energoelektryczny. W 2020 roku cała produkcja tego systemu wyniosła 157,7 TWh, z czego 125,9 TWh, czyli 80% wyprodukowały elektrownie ciepłe, z tego 46% pracujące na węgiel kamienny i 24% - na węgiel brunatny. Tylko 18% energii pochodziło z elektrowni wytwarzających prąd z odnawialnych źródeł energii [11]. Zasadniczym problemem jest koncentracja zainstalowanych mocy w elektrowniach ciepłych. W 2022 r. moc wszystkich elektrowni Polsce wynosiła prawie 60 000 MW (59 578 MW), z tego blisko 27 000 MW mocy (45%) pochodziło z 20 największych elektrowni ciepłych na węgiel ka-

mienny i brunatny. Pięć polskich największych elektrowni ciepłych (Bełchatów, Koźlenice, Opole, Połaniec i Rybnik) ma moc 16 142 MW [2]. Ich zniszczenie to eliminacja 26,9% mocy polskich elektrowni. Przy obecnych precyzyjnych środkach rażenia raketowych i lotniczych zniszczenie tych kilku elektrowni może nie być zbyt trudne jeśli nie zostaną one odpowiednio zabezpieczone środkami obrony powietrznej i przeciwrakietowej. Perspektywa budowy elektrowni jądrowych w Polsce prawdopodobnie zwiększy wrażliwość naszego systemu elektroenergetycznego. Będą to bowiem instalacje energetyczne o dużej mocy, których eliminacja spowoduje gwałtowny spadek produkcji energii elektrycznej. Z drugiej strony doświadczenia z wojny w Ukrainie wskazują, że potencjalny agresor musi brać pod uwagę negatywne skutki zniszczenia elektrowni jądrowych, w postaci promieniotwórczego skażenia także własnego terytorium. Nie mniej generalnie najlepszym sposobem zwiększenia odporności systemu energoelektrycznego jest zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii produkowanych w dużej sieci stosunkowo małych elektrowni. Drugim sposobem jest odpowiednie podłączenia do europejskiego systemu energetycznego umożliwiającego w razie potrzeby import znacznych ilości energii elektrycznej.

Systemy transportu w Polsce, także wymagają przedsięwzięć podnoszących ich odporność. Bardzo wrażliwy pod tym względem jest transport morski, którego dwa spośród trzech zasadniczych portów są w zasięgu rosyjskich rakiet krótkiego zasięgu. Bez pomocy sojuszniczych sił morskich Polska nie jest w stanie także zapobiec ich blokadzie ze strony marynarki wojennej Federacji Rosyjskiej. Z kolei w systemie transportu lądowego, najbardziej istotne jest utrzymanie sprawności i przepustowości artylerii Zachód – Wschód, niezbędnych do sprawnego przerzutu zgrupowań wojsk sojuszniczych i własnych oraz zapewnienia łańcucha

dostaw logistycznych dla zgrupowań rozmieszczonych w północno – wschodnie części naszego kraju. W przypadku konfliktu zbrojnego system ten nabierze szczególnego strategicznego znaczenia, na co zwrócił już kiedyś uwagę, aczkolwiek w innych realiach politycznowojskowych, pułkownik Ryszard Kukliński. Tymczasem system transportu kolejowego ma dwie systemowe słabości. Pierwsza jest związana z innym rozstawem szyn na naszej wschodniej granicy, w tym z Litwą i Ukrainą, tak ważnych dla nas partnerów strategicznych. Natomiast na granicy z RFN barierą jest odmienność systemu zasilania lokomotyw elektrycznych, wymuszająca stosowanie lokomotyw z dwoma rodzajami silników elektrycznych. Ponieważ przebudowa naszego systemu wymagałaby dużych nakładów finansowych, należałoby zastanowić się nad rozwiązaniami niezbędnymi do zwiększenia przepustowości linii kolejowych przechodzących przez naszą granicę zachodnią. W przyszłości natomiast należałoby stopniowo dostosowywać nasze linie kolejowe do systemu obowiązującego w Europie Zachodniej.

W transporcie drogowym, ale także kolejowym problemem jest jego kanalizacja na linii trzech rzek tj. Wisły, Warty i Odry. Z powodu tych rzek stworzone zostały odpowiednie przeprawy drogowe i zazwyczaj im towarzyszące przeprawy kolejowe. Doprowadziło to do stworzenia kilku dużych węzłów drogowo – kolejowych obejmujących przeprawy przez szerokie przeszkody wodne, i zazwyczaj posiadających także duże lotnisko komunikacyjne. Największe tego typu węzły to węzły: aglomeracji warszawskiej z sześcioma lotniskami komunikacyjnymi, wojskowymi i sportowymi, aglomeracji poznańskiej, aglomeracji wrocławskiej oraz bydgosko – toruńskiej i szczecińskiej. Wielkie znaczenia ma także kilka przepraw drogowo – kolejowych przez Wisłę (Tczew, Grudziądz, Włocławek, Płock, Dęblin) oraz Odrę (Kostrzyn, Rzepin – Świecko, Cigacice, Brzeg). Podstawowym sposobem podniesie-

nia odporności tych węzłów powinna być ich obrona przeciwrakietowa oraz przedsięwzięcia ukierunkowane na szybką odbudowę przepraw i przygotowanie przepraw tymczasowych.

Wojna w Ukrainie po raz kolejny pokazała wagę systemu ratownictwa oraz ściśle z nim powiązanego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Jak już wcześniej wspomniano ze względu na „pokojowy” charakter systemu zarządzania kryzysowego ochrona ludności w przypadku wojny i obrona cywilna są w naszym kraju poważnie zaniedbane. Nie ma nawet odpowiednich regulacji prawnych. W Ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 roku był cały dział poświęcony obronie cywilnej. Wprowadzone w jej miejsce Ustawa o obronie Ojczyzny z 11 marca 2022 roku nie zawiera regulacji dotyczących obrony cywilnej. W obliczu doświadczeń z wojny w Ukrainie dalsze zwlekania z prawnym uregulowaniem tego problemu jest całkowicie niezrozumiałe. Tym bardziej, że wzmiankowana już *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020* zawiera bardzo istotny postulat zredefiniowania i przebudowy systemu obrony cywilnej i ochrony ludności [8] (s. 16). Znaczenie tych dwóch elementów odporności państwa i społeczeństwa podkreślają też wspomniane już dokumenty normatywne NATO. Wiele miejsca tym problemom poświęca również Unia Europejska.

W tym miejscu trzeba wyraźnie podkreślić, że zaniedbania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w prostej linii prowadzą do niekontrolowanej masowej migracji przemieszczeń ludności w przypadku kryzysu i wojny. Obrona przed tego typu masowym zdarzeniem jest jednym z podstawowych zadań budowy odporności państwa i społeczeństwa. W tym kontekście należy także zauważyć, że dwa podstawowe w Polsce systemy ratownicze, tj. Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy oraz Państwowe Ratownictwo Medyczne mają organizację oraz możliwość działania obliczone na okres

pokoju i bez większych katastrof naturalnych. Epidemia COVID -19 obnażyła słabości zwłaszcza ratownictwa medycznego. W sumie istnieje pilna potrzeba stworzenia systemu ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej zapewniającego odpowiednią odporność strategiczną naszego państwa i społeczeństwa.

Brak ustalonych wskaźników ilościowych uniemożliwia precyzyjne odniesienie się do pozostałych systemów infrastruktury krytycznej. Nie mniej nawet ogólne spojrzenie na te systemy prowadzi do wniosku, że należy starannie ocenić ich odporność strategiczną. Dotyczy to zwłaszcza systemu finansowego, łączności i sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w żywność i wodę oraz zapewniającego ciągłość funkcjonowania administracji publicznej.

W końcowej części rozważań autor chciałby powrócić do bardzo ważnego elementu odporności strategicznej państwa jakim jest odporność jego sił zbrojnych. Wojna w Ukrainie po raz kolejny udowodniła jak ważnym problemem jest rozśrodkowanie armii czynnej chroniącej ją przed nadmiernymi stratami w wyniku pierwszego uderzenia oraz istnienie armii rezerwowej służącej do szybkiej odbudowy i rozbudowy armii czynnej. Przy czym przez armię rezerwową należy rozumieć rezerwy osobowe, zapasy sprzętu i uzbrojenia wojskowego oraz całej gamy materiałów logistycznych, w tym zwłaszcza amunicji i paliwa. Nie jest tajemnicą, że Ukraina bez wsparcia ze strony państwa NATO i UE oraz krajów partnerskich obu organizacji nie byłaby już w stanie prowadzić działań obronnych z powodu wyczerpania zapasów amunicji i różnego rodzaju materiałów wojskowego przeznaczenia. W sumie odpowiedni poziom odporności strategicznej sił zbrojnych wymaga m.in. odpowiednio rozbudowanej infrastruktury o przeznaczeniu obronnym. Tymczasem w Polsce po wstąpieniu do NATO w wyniku transformacji naszych sił zbrojnych, w trosce o zmniejszenie kosztów utrzymania jednostek woj-

skowych, w pierwszej dekadzie XXI wieku, zamknięto wiele garnizonów, w tym lotnisk, zwłaszcza w zachodniej i środkowej części kraju. W tej chwili nasze państwo stoi w obliczu odbudowy zasobów infrastruktury obronnej, tak aby było możliwe rozładunkowanie – w razie konieczności – sił zbrojnych, zwłaszcza lotnictwa, sprawne przyjęcia sojusznicznych jednostek wzmocnienia, przetrzucanych do naszego kraju, w tym także drogą powietrzną, a także szybkie uruchomienie produkcji specjalnej, zwłaszcza amunicji. Na uwadze trzeba mieć także konieczność stworzenia odpowiednio rozbudowanej bazy szkoleniowej rezerw i formowania jednostek. W tym zakresie należałoby wziąć pod uwagę także możliwość współpracy z krajami sojuszniczymi dysponującymi odpowiednimi zasobami w tym zakresie.

W podsumowaniu autor chciałby przedstawić najważniejsze, jego zdaniem, konkluzje. Po pierwsze – globalizacja współczesnego świata i postępująca nieprzewidywalność współczesnego środowiska bezpieczeństwa wskazują, że Polska powinna oprócz strategii bezpieczeństwa narodowego posiadać odrębną, ale z nią powiązaną, strategię odporności strategicznej, w której jednym z najważniejszych zagadnień powinna być odporność infrastruktury krytycznej. Po drugie – przy rozważaniach dotyczących infrastruktury krytycznej, pod uwagę należy wziąć nie tylko systemy ujęte w aktualnym porządku prawnym, ale także te, które dotyczą obszarów obrony i bezpieczeństwa publicznego. Po trzecie – przy rozpatrywaniu odporności infrastruktury krytycznej należy zdefiniować najważniejsze zmienne dotyczące jej stanu oraz wskaźniki służące pomiarowi tych zmiennych. Po czwarte – biorąc pod uwagę doświadczenia z ostatnich lat, a w szczególności z agresji Rosji na Ukrainę oraz epidemii Covid – 19, zmian klimatu, a także wcześniejszych kryzysów ekonomicznych największą uwagę należy poświęcić takim systemom infrastruktury krytycznej jak: zaopatrywa-

nia w energię, surowce energetyczne i paliwa, transportowy, ochrony zdrowia, ratownictwa i ochrony ludności oraz zaopatrywania w wodę i systemów teleinformatycznych i łączności. Po piąte – w systemie zaopatrywania w energię, surowce energetyczne i paliwa, trzeba zadbać przede wszystkim o pewność źródeł zaopatrywania w surowce energetyczne, bezpieczeństwo transportu tych surowców oraz usunięcie wąskich gardeł w ich transporcie, a także zbudowanie wielokierunkowych międzynarodowych powiązań polskiej sieci energetycznej oraz gazociągów i rurociągów z odpowiednimi systemami najważniejszych i pewnych sojuszników. Konieczne jest także znaczące powiększenie zdolności magazynowania gazu i paliw płynnych, w oparciu o właściwie zabezpieczone przed atakami z powietrza magazyny. Po szóste – koniecznym jest opracowanie planu odbudowy i wzmocnienia Sił Zbrojnych RP, w oparciu o odpowiednio rozproszoną i zabezpieczoną infrastrukturę wojskową, w tym także położoną w krajach sojuszniczych. Istotne jest również powiększenie zasobów infrastruktury służącej celom wojskowym, tak aby w krótkim czasie możliwe było rozładunkowanie czynnych sił zbrojnych, a także materiałów i zasobów mobilizacyjnych oraz przyjęcie znaczących sił wzmocnienia z innych państw NATO. Po siódme – konieczne jest przeprowadzenie przeglądu procedur ochrony (a także obrony) infrastruktury krytycznej, zwłaszcza pod kątem realnych potrzeb w zakresie sił ochrony oraz zdolności odbudowy poszczególnych systemów, a także usunięcia wszelkich biurokratycznych przeszkód blokujących inicjatywą właścicieli lub użytkowników obiektów tej infrastruktury w kierunku przywracania zdolności w przypadku awarii i zniszczeń. I po ósme – konieczna jest odbudowa sił obrony cywilnej w naszym kraju, niezbędnego elementu ochrony infrastruktury krytycznej oraz ochrony ludności, zarówno w czasie klęsk żywiołowych, jak i kryzysu polityczno - militarnego i wojny. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Ch. Fjaeder: The nation – state, national security and resilience in the age of globalisation, Resilience Vol. 2, No. 2
- [2] Elektrownie w Polsce – Paweł Madejski (agh.edu.pl). pobrano 20.03.2023 r. godz. 17.30
- [3] NATO - Official text: Commitment to enhance resilience - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016, 08-Jul.-2016. Pobrano : 20.03.2023 godz. 20.00
- [4] NATO - Official text: Strengthened Resilience Commitment (2021), 14-Jun.-2021. Pobrano : 20.03.2023 godz. 20.30
- [5] R. Zięba, J. Zajac: Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski – Ekspertyza, Warszawa październik 2010
- [6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony. Dz. U. 2003 nr 116 poz. 1090
- [7] S. Koziej: Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych, Krytyka i Prawo, tom 8, nr 1/2016
- [8] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 2020
- [9] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz. U. 2022 poz. 261, art. 3
- [10] W. Walczak: Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej. Przedsiębiorczość i Zarządzanie, T.X, zeszyt 8/2009, s. 93
- [11] Źródła energii w Polsce w 2020: mniej węgla, więcej gazu i OZE - WysokieNapiecie.pl, pobrano 20 marca 2023 r. godz. 19.00