

PIOTR BURCZANIUK

Zadania i uprawnienia organów ścigania karnego w zakresie zwalczania terroryzmu w Polsce – perspektywa prawna

Abstrakt

W artykule podjęto temat zadań i uprawnień organów ścigania karnego w zakresie zwalczania terroryzmu w Polsce i zaprezentowano go z perspektywy prawnej. Pomimo istnienia literatury poświęconej polskiemu prawodawstwu antyterrorystycznemu ta tematyka wciąż pozostaje ciekawa i niewyczerpana, głównie z uwagi na brak kompleksowych, a jednocześnie zwięzłych opracowań ujmujących zadania wskazanych organów z perspektywy czterech faz realizowania czynności antyterrorystycznych. Składają się na nie działania zapobiegające zdarzeniom o charakterze terrorystycznym – powierzone do koordynacji Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz działania w zakresie przygotowania do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, reagowania w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzania zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia – powierzone do koordynacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Opisu przedmiotowej problematyki dokonano z perspektywy systemu antyterrorystycznego, zarówno w ujęciu podmiotowym – przez wskazanie organów zaliczanych do tego systemu i ich zadań, jak i przedmiotowym – przez przedstawienie procedur działania antyterrorystycznego, w ramach których są realizowane uprawnienia tych organów.

Niniejsze opracowanie jest próbą całościowego omówienia tej problematyki, z uwzględnieniem ponad sześciu lat doświadczeń związanych z funkcjonowaniem *Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*.

Słowa kluczowe:

polskie
ustawodawstwo
antyterrorystyczne,
ustawa
o działaniach
antyterrorystycznych,
Agencja
Bezpieczeństwa
Wewnętrznego,
minister spraw
wewnętrznych
i administracji

Jak wskazuje się w doktrynie prawniczej, (...) *do grupy pozakonstytucyjnych organów ochrony prawa należy zaliczyć prokuraturę oraz inne organy ścigania karnego. Odpowiadają one kryteriom organu ochrony prawa i znajdują pełne oparcie ustawowe. (...) Do grupy pozakonstytucyjnych organów ścigania karnego zalicza się liczne organy ścigania o proveniencji resortowej, wojskowej i administracyjnej*¹. W ramach niniejszego opracowania przeprowadzono analizę zadań i uprawnień tych organów w zakresie zwalczania terroryzmu w Polsce. Punktem wyjścia i osią spajającą te rozważania jest analiza postanowień *Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*², która weszła w życie 2 lipca 2016 r. To właśnie w tej ustawie, jak wskazano w jej art. 1, określono zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie realizowania tych działań i tym samym stworzono *de iure* system antyterrorystyczny w Polsce.

Warto zacząć od podkreślenia, że we wspomnianej ustawie zmateriałizowały się zarówno postulaty doktryny prawniczej, jak i wnioski płynące z analiz prowadzonych od początku XXI w. w obszarze nauk o bezpieczeństwie, zakładające niezbędność istnienia takiej ustawy (...) *nie tylko dlatego, że zagrożenie terroryzmem w Polsce jest, w porównaniu z wieloma państwami Europy, znacząco wyższe, ale także dlatego, że działania antyterrorystyczne organów i innych instytucji państwa muszą wkraczać w sferę wolności i praw obywatelskich, a to już zagadnienie mające jednoznacznie kontekst konstytucyjny, konwencyjny (Konwencja Europejska z 1950 r.) i unijny*³. Ponadto dodawano wówczas, że:

(...) w Polsce wciąż brakuje krajowego dokumentu, który określałby służbom mundurowym oraz instytucjom cywilnym zaangażowanym w przeciwdziałanie terroryzmowi ramy i granice podejmowanych działań oraz wskazywałby, do jakiego „stanu” dążymy i za pomocą jakich dopuszczalnych środków, zgodnych z ogólnie przyjętą strategią działania państwa, chcemy go osiągnąć. Brakuje także mechanizmu z wyraźnie zaznaczonym ośrodkiem decyzyjnym, który łączyłby wszystkie niezbędne obszary w jeden zintegrowany, ponadresortowy i ogólnonarodowy system walki z terroryzmem⁴.

¹ F. Prusak, *Niesądowe organy ochrony prawnej*, Warszawa 2004, s. 83.

² Tekst jednolity: DzU z 2021 r. poz. 2234, ze zm.

³ L. Paprzycki, *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?*, w: *Terroryzm. Materia ustawowa?*, K. Indeck, P. Potejko (red.), Warszawa 2009, s. 6.

⁴ M. Adamczuk, P. Siejczuk, *Strategia obrony przed terroryzmem – cele i funkcje w systemie przeciwdziałania terroryzmowi*, w: *Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce*, J. Szafranski, K. Liedel (red.), Szczytno 2011, s. 91.

Pomimo tak wyraźnie formułowanych postulatów oraz wieloetapowych działań organizacyjnych nakierowanych na stworzenie w Polsce systemu antyterrorystycznego, realizowanych głównie w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych⁵, dopiero ustawa o działaniach antyterrorystycznych doprowadziła do formalnego ustanowienia tego systemu i jednocześnie precyzyjnie określiła m.in. zadania i obowiązki organów ścigania karnego w tym zakresie. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, jej podstawowym celem było (...) *podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP*⁶. Miało to nastąpić m.in. przez wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań, doprecyzowanie zadań poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi. Podczas prac legislacyjnych zwracano uwagę, że obowiązujące przepisy w zakresie zwalczania terroryzmu mają charakter rozproszony i nie zapewniają odpowiednich instrumentów prawnych i organizacyjnych pozwalających skutecznie przeciwdziałać istniejącym zagrożeniom. Nowa regulacja miała zintegrować działania organów ścigania karnego właściwych w sprawie zwalczania terroryzmu oraz jasno zarysować ich odpowiedzialność za poszczególne segmenty tych działań. W ten sposób miała bezpośrednio wpłynąć na (...) *szybkość i prawidłowość procesu decyzyjnego na poziomie strategicznym*⁷.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych została konstrukcyjnie podzielona na siedem rozdziałów⁸, przy czym fundament zawartych w niej rozwiązań został oparty na wyodrębnionych czterech fazach podejmowania czynności antyterrorystycznych. Składają się na nie: 1) działania zapobiegające zdarzeniom o charakterze terrorystycznym – powierzone Szefowi ABW; 2) przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami

⁵ Szerzej na temat genezy systemu antyterrorystycznego w Polsce zob. P. Chomentowski, *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014, s. 81–95; M. Cichomski, I. Idzikowska-Ślęzak, *Poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego – 15 lat Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 1, s. 66–89.

⁶ Rządowy projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 516, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=516> [dostęp: 25 IV 2022].

⁷ Tamże.

⁸ Szerzej na temat zakresu regulacyjnego ustawy zob. P. Burczaniuk, *Prawne aspekty walki z terroryzmem w krajowym porządku prawnym na tle wyzwań kształtowanych prawodawstwem europejskim*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 1, s. 40–46.

o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć; 3) reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń; 4) odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia – powierzone ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Podział na wymienione fazy jest elementem wspólnym systemu antyterrorystycznego ustanowionego tą ustawą i systemu, z którego de facto on wyewoluował, tj. systemu zarządzania kryzysowego określonego w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*⁹. W ustawie o działaniach antyterrorystycznych wymienione fazy zostały potraktowane w nieidentyczny sposób. Na pierwszy plan wysunięto dwa etapy – działania zapobiegające zdarzeniom (uregulowane w rozdziale 2) oraz podejmowanie czynności kontrterrorystycznych (uregulowane w rozdziale 4). Dużą wartością tej ustawy, na co zwraca uwagę Piotr Chorbot, jest to, że (...) *do momentu uchwalenia niniejszej ustawy nie było tak jednoznacznego rozdzielenia odpowiedzialności kompetencyjnej w kontekście problematyki antyterrorystycznej*¹⁰.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych, aktualnie najważniejszy akt z punktu widzenia rozważań dotyczących zadań organów ścigania karnego w obszarze walki z terroryzmem, jest uzupełniona regulacjami sektorowymi, zwłaszcza objętymi przepisami kompetencyjnymi poszczególnych służb i organów. Bez ich uwzględnienia rozważania będące przedmiotem niniejszego opracowania nie byłyby kompletne.

Zasygnalizowania wymaga również to, że w szerokim ujęciu zadania i uprawnienia organów ścigania karnego w zakresie zwalczania terroryzmu w Polsce wynikają z *Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*¹¹, ustanawiającej mechanizmy przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, jak również z regulacji poświęconych stanom nadzwyczajnym, które z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego opracowania nie zostaną szerzej omówione.

⁹ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 261, ze zm.

¹⁰ P. Chorbot, *Ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Komentarz do niektórych regulacji, w: Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2017, s. 68.

¹¹ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 593, ze zm.

Działania zapobiegające zdarzeniom o charakterze terrorystycznym

Szczególna pozycja Szefa ABW

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych Szef ABW odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Wybór przez ustawodawcę Szefa ABW na koordynatora działań organów ścigania karnego w fazie zapobiegania zdarzeniom terrorystycznym jawi się jako oczywisty, przede wszystkim w świetle przepisów kompetencyjnych ABW, doświadczeń, jakie ma ta służba, oraz jej zdolności organizacyjnych w tym obszarze, związanych głównie z jednostkami funkcjonującymi w jej strukturze – Centrum Antyterrorystycznym (CAT) oraz Centrum Prewencji Terrorystycznej (CPT).

Nawiązując do kompetencji ABW, trzeba wskazać, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*¹² do zadań Agencji należy rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i jego porządek konstytucyjny oraz zapobieganie tym zagrożeniom, jak również rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw, zwłaszcza terroryzmu, oraz zapobieganie im. Jak podkreśla Magdalena Gołaszewska, (...) *jako element zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego bez wątplenia należy zakwalifikować także rozpoznawanie zagadnień związanych z działalnością terrorystyczną*¹³. Z kolei Tomasz Batory wskazuje, że (...) *przestępstwem ujętym w art. 5 ust 1 pkt 2 lit. a ustawy o ABW oraz AW jest terroryzm. Jednak odmiennie niż w wypadku szpiegostwa pojęcie to nie odnosi się do jednego artykułu KK. Warto zaznaczyć, iż KK nie posługuje się w ogóle nomenklaturą «terroryzm», ale pojęciem «przestępstwo o charakterze terrorystycznym». Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 115 § 20 Kodeksu karnego*¹⁴.

Tak wyrażona właściwość ABW oznacza, że spośród wszystkich polskich organów ścigania karnego to właśnie ta służba ma najszersze kompetencje w zakresie walki z terroryzmem. Jest to zresztą znamienne cecha

¹² Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 557, ze zm.

¹³ M. Gołaszewska, *Zadania ABW w zakresie zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i jego porządek konstytucyjny*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021, s. 46.

¹⁴ T. Batory, *Zadania ABW w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021, s. 73.

europiejskich służb specjalnych o charakterze wewnętrznym, które z reguły mają wyznaczone zadania dotyczące szpiegostwa i terroryzmu. W kontekście powyższego zwraca uwagę, że poprzednik prawny ABW, jakim był Urząd Ochrony Państwa, już od chwili jego utworzenia 10 maja 1990 r. miał, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa*¹⁵, wyznaczone zadania w zakresie rozpoznawania zagrożeń godzących m.in. w bezpieczeństwo państwa (obejmujących bez wątpienia zagrożenia terrorystyczne) i przeciwdziałania im oraz – wprost wyrażone – zadania w zakresie wykrywania przestępstw, m.in. terroryzmu, i zapobiegania im.

Ustawa o ABW oraz AW w art. 21 ust. 1 dookreśliła, że zadania ABW wskazane w art. 5, w tym te nakierowane na zwalczanie terroryzmu, są realizowane poprzez wykonywanie przez funkcjonariuszy ABW:

- 1) na poziomie identyfikacji i eliminacji zagrożeń – czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych w celu pozyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- 2) na poziomie zwalczania przestępstw – czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu rozpoznawania, wykrywania przestępstw i zapobiegania im oraz ścigania ich sprawców.

Szczegółowo te uprawnienia zostały ujęte w rozdziale 4 ustawy o ABW oraz AW. Warto zwrócić uwagę na doprecyzowanie w ustawie o działaniach antyterrorystycznych uprawnień ABW w zakresie działań antyterrorystycznych zapobiegających zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Analiza zakresu tych uprawnień pozwala postawić tezę, że w tej fazie walki z terroryzmem ustawodawca położył największy nacisk na znaczenie czynności analityczno-informacyjnych oraz operacyjno-rozpoznawczych. Należy to ocenić jako działanie racjonalne, gdyż w tej fazie służby mierzą się głównie z zagrożeniami terrorystycznymi, a nie z przestępstwami (poza czynnościami sprawczymi w zakresie przygotowania lub usiłowania), które z kolei są dominantą w fazie kolejnej, związanej z wystąpieniem już zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

W przypadku czynności analityczno-informacyjnych ustawodawca podkreślił znaczenie wymiany informacji, ich agregacji i dalszej dystrybucji. Nałożył na Szefa ABW zadania w zakresie:

¹⁵ DzU z 1990 r. nr 30 poz. 180.

- 1) koordynacji czynności analityczno-informacyjnych podejmowanych przez służby specjalne (w rozumieniu art. 11 ustawy o ABW oraz AW) – art. 5 ust. 1 ustawy;
 - 2) koordynacji wymiany informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących:
 - a) zdarzeń o charakterze terrorystycznym (zdefiniowanych w art. 2 pkt 7 ustawy jako sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 kk, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa),
 - b) danych o osobach:
 - podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną lub członkach tych organizacji,
 - poszukiwanych, prowadzących działalność terrorystyczną lub osobach podejrzewanych o popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym, wobec których w Rzeczpospolitej Polskiej zostało wydane zarządzenie o zatrzymaniu, poszukiwaniu lub postanowienie o poszukiwaniu listem gończym, a także poszukiwanych na podstawie europejskiego nakazu aresztowania,
 - wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym o osobach stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego,
 - uczestniczących w szkoleniach terrorystycznych lub podejmujących podróż w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym,
- przez gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie tych informacji – art. 5 ust. 1 ustawy. Dane o wskazanych osobach podlegają ponadto wpisaniu do rejestru prowadzonego przez Szefa ABW, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, tworzonych z zachowaniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych;

- 3) odbierania od służb specjalnych i wskazanych powyżej podmiotów informacji służących realizacji działań antyterrorystycznych (zdefiniowanych jako działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie). Informacje te muszą być przekazywane jako zaklasyfikowane do jednego z incydentów określonych jako katalog w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i Ministrem Obrony Narodowej oraz po zasięgnięciu opinii Szefa ABW¹⁶. Wykaz ten zawiera obecnie listę 12 incydentów pogrupowanych w dwa obszary, tj. incydenty zagrażające bezpieczeństwu RP oraz incydenty związane z zagranicznymi przedstawicielstwami RP i obywatelami RP poza jej terytorium – art. 5 ust. 3 ustawy;
- 4) odbierania od organów administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej będących w ich posiadaniu informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – art. 4 ust. 2 ustawy;
- 5) nieodpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach prowadzonych zarówno przez wskazanych powyżej w pkt 1 i 2 uczestników systemu antyterrorystycznego, jak i przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

¹⁶ Aktualnie jest to *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym* (DzU z 2017 r. poz. 1517 oraz *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*, DzU z 2019 r. poz. 317).

Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Komisję Nadzoru Finansowego, Głównego Geodetę Kraju, jednostki samorządu terytorialnego, Prokuratora Generalnego oraz jednostki organizacyjne im podległe lub przez nie nadzorowane – art. 11 pkt 1 ustawy.

Co ważne, na podstawie ustawy Szef ABW jest organem upoważnionym do otrzymywania i agregacji informacji, ale jednocześnie jest źródłem ich dystrybucji. Informacje są przekazywane:

- 1) zgodnie z art. 7 ustawy – na potrzeby najważniejszych organów państwa. Szef ABW ma obowiązek niezwłocznego przekazywania informacji mogących mieć istotne znaczenie dla zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Ministrowi Obrony Narodowej, ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych, jeżeli został powołany¹⁷;
- 2) zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy – na potrzeby innych służb specjalnych oraz wymienionych uczestników systemu antyterrorystycznego (Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, Krajowej Administracji Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej i Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa), jak i innych organów administracji publicznej, w zakresie ich właściwości. Są to informacje (także w postaci bieżących analiz stanu zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym):
 - a) służące realizacji działań antyterrorystycznych, klasyfikowanych zgodnie z katalogiem incydentów o charakterze terrorystycznym,
 - b) zawarte w wykazie osób;

¹⁷ Zakres normowania obejmujący w art. 7 ustawy „informacje mogące mieć istotne znaczenie dla zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym” i nakazujący odpowiednie stosowanie art. 18 ustawy o ABW oraz AW istotnie różnicuje się z zakresem normowania art. 6 ust. 3 ustawy, w którym jest mowa o „informacjach służących realizacji działań antyterrorystycznych”. Przy szczególnym zakresie zastosowania art. 7, obejmującym najważniejsze organy państwowe, przemawia to za jego interpretacją i stosowaniem w szerokim zakresie, obejmującym m.in. informacje objęte niektórymi zakazami. Aktualne pozostają rozważania na temat korelacji art. 18 i art. 39 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW podjęte w: P. Burczaniuk, *Zadania Szefa ABW w zakresie obowiązków informacyjnych*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021, s. 17–39.

- 3) zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy – organom administracji publicznej, właścicielom i posiadaczom obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej. Są to informacje niezbędne do przeciwdziałania wystąpieniu zdarzenia o charakterze terrorystycznym zagrażającego infrastrukturze administracji publicznej lub infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, usunięcia tego rodzaju zagrożenia albo jego zminimalizowania.

Należy dodać, że zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym zagrażającego infrastrukturze administracji publicznej lub infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku Szef ABW ma prawo wydawać polecenia organom i podmiotom wskazanym powyżej w pkt 3 (z wyłączeniem najważniejszych osób w państwie) w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom, ich usunięcia albo minimalizacji. Organy i podmioty mają obowiązek poinformować Szefa ABW o podjętych działaniach w tym zakresie. Omawiane uprawnienie Szefa ABW zostało implementowane do systemu antyterrorystycznego z systemu zarządzania kryzysowego, a dokładnie z art. 12a wspomnianej już ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obowiązującym od września 2009 r.¹⁸ do wejścia w życie ustawy antyterrorystycznej.

W przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych zgodnie z art. 8 ustawy Szefowi ABW powierzono ich koordynację w zakresie podmiotowym, gdy te czynności są podejmowane przez służby specjalne, Policję, Straż Graniczną, Krajową Administrację Skarbową i Żandarmerię Wojskową, oraz przedmiotowym, gdy dotyczą zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Jedynym ustawowym doprecyzowaniem tego zadania jest otrzymane przez Szefa ABW uprawnienie wydawania wymienionym podmiotom zaleceń mających na celu usunięcie bądź zminimalizowanie zaistniałego zagrożenia terrorystycznego. Jak wskazuje Michał Gabriel-Węglowski, (...) *powstaje pytanie o wiążący charakter tych zaleceń. (...) Wynikająca jednak z niniejszej ustawy przewodziła rola ABW w przeciwdziałaniu zagrożeniu terrorystycznemu przemawia za przyjęciem, że wydane zalecenia każdorazowo*

¹⁸ Dodanym Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2009 r. nr 131 poz. 1076).

wymagają wdrożenia przez pozostałe służby¹⁹. Ponadto z samej funkcji koordynacyjnej pełnionej przez Szefa ABW można wysnuć wniosek o zobowiązaniu wymienionych podmiotów do informowania go o zamiarze i prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Brak bowiem takiej informacji funkcjonalnie uniemożliwiałby wypełnianie przez Szefa ABW przypisanego mu zadania koordynacyjnego, w tym też wydawanie omówionych zaleceń. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w ramach rozwiązań dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych ustawa przyznała Szefowi ABW dwa nowe uprawnienia do:

- 1) prowadzenia czynności inwigilacyjnych wobec cudzoziemców²⁰ – art. 9 ustawy;
- 2) dostępu do obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych oraz otrzymywania nieodpłatnie kopii zarejestrowanego zapisu tego obrazu – art. 11 pkt 2 ustawy.

Ponadto ustawa o działaniach antyterrorystycznych wprowadziła wiele kompleksowych zmian do ustawy o ABW oraz AW, których celem było podniesienie zdolności państwa w zakresie zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym, a stanowiących sferę podstawowej odpowiedzialności ABW, w tym m.in. uprawnienia do:

- 1) tajnej współpracy z ABW sprawcy przestępstwa szpiegostwa lub podejrzanego o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym – art. 22b ustawy o ABW oraz AW;
- 2) sporządzania oceny bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w celu zapobiegania i przeciwdziałania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym oraz ich zwalczania – art. 32a ustawy o ABW oraz AW;
- 3) udzielania na żądanie Szefa ABW informacji o budowie, funkcjonowaniu oraz zasadach eksploatacji systemów teleinformatycznych, w przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu zdarzenia

¹⁹ M. Gabriel-Węglowski, *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, art. 8, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587754148/551588/gabriel-weglowski-michal-dzialania-antyterrorystyczne-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp: 28 IV 2022].

²⁰ Szczegółowe rozważania dotyczące tego uprawnienia pozostają poza zakresem tematycznym niniejszego opracowania. Zob. szerzej: M. Gabriel-Węglowski, *Działania antyterrorystyczne. Komentarz...*

- o charakterze terrorystycznym dotyczącego tych systemów – art. 32b ustawy o ABW oraz AW;
- 4) dokonywania przez ABW blokady dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych lub usług teleinformatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym – art. 32c ustawy o ABW oraz AW.

Jak wynika z powyższego, ustawa o działaniach antyterrorystycznych uczyniła Szefa ABW odpowiedzialnym za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i wyposażyła go w dwa zasadnicze uprawnienia służące realizacji tego zadania w postaci funkcji koordynacyjnej nad czynnościami analityczno-informacyjnymi oraz operacyjno-rozpoznawczymi podejmowanymi w tym obszarze. Jak już wskazano, wybór przez ustawodawcę Szefa ABW do realizacji tego zadania był wyborem oczywistym, również z uwagi na posiadane ponadtrzydziestoletnie (uwzględniając okres funkcjonowania UOP) doświadczenie, z którego aktualnie korzystają przede wszystkim dwie wspomniane już jednostki organizacyjne ABW, tj. CAT oraz CPT.

Centrum Antyterrorystyczne odpowiada za koordynację działań podmiotów odpowiedzialnych za ochronę antyterrorystyczną Polski. Stąd też, jak się wydaje, założenie, że w CAT pełnią służbę nie tylko funkcjonariusze ABW, lecz także przedstawiciele pozostałych uczestników systemu antyterrorystycznego Polski. W art. 14 ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz w aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie stworzono system organizacyjny, na którym w aspekcie praktycznym opiera się działanie CAT ABW i koordynacyjna rola Szefa ABW. Sprowadza się to do możliwości odelegowania przedstawicieli innych służb specjalnych oraz Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Krajowej Administracji Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa do służby lub pracy w ABW. Osoby te realizują (...) *zadania w ramach kompetencji instytucji, którą reprezentują*²¹. Wybór tych podmiotów przez ustawodawcę nie jest przypadkowy, gdyż bez wątpienia stanowią one elementy systemu antyterrorystycznego RP, w którym każdy z nich, w zakresie swoich właściwości i z uwzględnieniem koordynacyjnej roli Szefa ABW, realizuje zadania na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi.

²¹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej gov.pl, Centrum Antyterrorystyczne (CAT ABW), <https://www.gov.pl/web/mswia/abw> [dostęp: 27 IV 2022].

Znaczenie innych służb

Zadania kontrterrorystyczne, w zakresie zbliżonym do zadań ABW, powierzone Agencji Wywiadu, która zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 7a ustawy o ABW oraz AW rozpoznaje m.in. międzynarodowy terroryzm i ekstremizm oraz zdarzenia o charakterze terrorystycznym skierowane przeciwko obywatelom lub mieniu RP poza granicami państwa, przeciwdziałają i zapobiegają im, z wyłączeniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonych przeciwko personelowi lub mieniu Sił Zbrojnych RP, przy czym te zadania wykonuje poza granicami RP.

Zadania kontrterrorystyczne są realizowane również przez pozostałe służby specjalne, w tym Służbę Kontrwywiadu Wojskowego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2a *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*²² SKW rozpoznaje i wykrywa zdarzenia i przestępstwa o charakterze terrorystycznym godzące w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, Siły Zbrojne RP oraz jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej i zapobiega im. Z kolei Służba Wywiadu Wojskowego, podobnie jak Agencja Wywiadu, zajmuje się zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b i pkt 3a ustawy o SKW oraz SWW rozpoznawaniem zagrożeń międzynarodowym terroryzmem i przeciwdziałaniem im oraz rozpoznawaniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonych przeciwko personelowi i mieniu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, przeciwdziałaniem i zapobieganiem tym zdarzeniom oraz zwalczaniem ich skutków.

Dla funkcjonowania systemu antyterrorystycznego w Polsce duże znaczenie mają zadania w zakresie zwalczania terroryzmu przypisane Policji, które – co podkreśla się w doktrynie prawniczej²³ – w fazie zapobiegania zdarzeniom terrorystycznym nie są wymienione wprost w *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*²⁴. Można je jednak wywieść z brzmienia art. 1 ust. 2 pkt 1–3 tej ustawy, który wskazuje, że podstawowe zadania Policji obejmują:

- 1) ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2) ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach

²² Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 502, ze zm.

²³ Por. M. Gabriel-Węglowski, *Działania antyterrorystyczne. Komentarz...*

²⁴ Tekst jednolity: DzU z 2021 r. poz. 1882, ze zm.

- transportu publicznego i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

W omawianym systemie ustawodawca przyznał ważne miejsce również Straży Granicznej, której zadania kontrterrorystyczne, podobnie jak w przypadku Policji, nie są wyrażone wprost, lecz funkcjonalnie wynikają z roli, jaką ta formacja odgrywa w ochronie granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobieganiu i przeciwdziałaniu nielegalnej migracji (art. 1 ust. 1 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*²⁵). Na mocy art. 1 ust. 2 pkt 5d tej ustawy Straż Graniczna ma obowiązek współdziałania z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałania im.

Istotnym elementem systemu antyterrorystycznego w Polsce jest także Służba Ochrony Państwa, pomimo – analogicznie jak w przypadku Policji i Straży Granicznej – braku wyrażonej wprost kompetencji ustawowej, z uwagi na właściwość ogólną sprowadzającą się do ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania skierowanych przeciw nim przestępstw i zapobiegania im (art. 2 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa*²⁶). Podobną rolę w tym systemie odgrywa Straż Marszałkowska, realizująca zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu (art. 1 ust. 1 *Ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej*²⁷).

Działania pozostające w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za trzy z czterech faz podejmowania czynności antyterrorystycznych, tj. za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w wyniku zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie

²⁵ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1061, ze zm.

²⁶ Tekst jednolity: DzU z 2021 r. poz. 575, ze zm.

²⁷ Tekst jednolity: DzU z 2019 r. poz. 1940, ze zm.

w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia.

W doktrynie prawniczej wskazuje się, że (...) *jednym z najistotniejszych rozwiązań ustawy o działaniach antyterrorystycznych z perspektywy przygotowania do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowania w przypadku wystąpienia takich zdarzeń, było przeniesienie na grunt ustawy instytucji stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP*²⁸. Z kolei fundamentem fazy reagowania stały się rozwiązania ujęte w rozdziale 4 ustawy, poświęconym działaniom na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, w tym działaniom kontrterrorystycznym. Najważniejszy dla tego rozdziału art. 18 określa sposób wyznaczania kierującego działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowych zadań. Zasadniczo kierujący jest wyznaczany przez Komendanta Głównego Policji. W przypadku gdy do takiego zdarzenia dochodzi na obszarach lub w obiektach należących do Ministra Obrony Narodowej, przez niego nadzorowanych albo administrowanych, kierującego wyznacza ten minister. W ośmiu punktach zawartych w art. 20 ust. 1 ustawy zostały określone uprawnienia kierującego działaniami antyterrorystycznymi.

Z przedstawionych regulacji jasno wynika, że zadania koordynacyjne w tych trzech fazach powierzone Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji mogą być przez niego realizowane poprzez podmioty mu podległe lub przez niego nadzorowane, których listę określa *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*²⁹. Zalicza się do nich: Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Inspektora Nadzoru Wewnętrznego (oraz dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, który ze względu na zakres zadań nie uczestniczy w systemie antyterrorystycznym).

²⁸ Zob. szerzej: M. Cichomski, M. Horoszko, I. Idzikowska, *Przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń w świetle rozwiązania ustawy o działaniach antyterrorystycznych – w kontekście zadań resortu spraw wewnętrznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczepiwo 2016, s. 283.

²⁹ DzU z 2019 r. poz. 2264.

W tym kontekście należy wskazać, że ustawą o działaniach antyterrorystycznych ustawodawca znowelizował ustawy kompetencyjne wskazanych służb i wzmocnił ich uprawnienia niezbędne do realizacji tych zadań³⁰. Bez wątplenia najważniejszą służbą w tym zakresie pozostaje Policja. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3a ustawy o Policji jednym z podstawowych zadań tej formacji mundurowej jest prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Na marginesie trzeba wspomnieć, że 5 kwietnia 2019 r. wydzielono w składzie Policji służbę kontrterrorystyczną³¹, dookreślając ją jednocześnie w art. 5c ustawy o Policji. Zgodnie z tą regulacją służbę kontrterrorystyczną Policji stanowią Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji, które są odpowiedzialne za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania. W świetle omawianego znaczenia Policji dla realizacji zadań w zakresie kierowania działaniami antyterrorystycznymi na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym warto dodać, że ustawa o działaniach antyterrorystycznych przewidziała możliwość użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy Policji w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego i tylko w sytuacji, gdy użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające lub może okazać się niewystarczające. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście, przewidziane w art. 23 ustawy, uprawnienie do specjalnego użycia broni podczas działań kontrterrorystycznych. Stanowi ono odstępstwo od zasad używania broni palnej uregulowanych w *Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*³², polegające na jej użyciu przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego

³⁰ Zmiany wprowadzono w: *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, *Ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, *Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 869, ze zm. – w zakresie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego), *Ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu* (zmiany te zostały uwzględnione w *Ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa*).

³¹ *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* (DzU z 2019 r. poz. 15). Wcześniej pododdziały antyterrorystyczne wchodziły w skład Policji (od wejścia w życie ustawy o Policji 10 maja 1990 r. do 12 października 1995 r.).

³² Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1416.

skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych uregulowała w sposób odrębny problematykę koordynacji działań służb i organów w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym poza granicami RP. Powierzono ją ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, we współpracy z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, a jeżeli zdarzenie zostało wymierzone przeciwko personelowi lub mieniu Sił Zbrojnych RP, wówczas koordynuje je Minister Obrony Narodowej, we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych (art. 19 ustawy). Ustawa dopuściła również prowadzenie działań antyterrorystycznych na zasadach w niej określonych poza granicami RP, na akwenach polskiej strefy odpowiedzialności SAR, zgodnie z *Międzynarodową konwencją o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzoną w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r.*³³

Prokuratura i postępowanie przygotowawcze

Ważny element rozwiązań przewidzianych w ustawie o działaniach antyterrorystycznych stanowią przepisy szczególne dotyczące postępowania przygotowawczego. Jak wskazuje Wojciech Olsztyn, (...) *do tej pory wszelkie czynności procesowe odbywały się na zasadach kodeksu karnego oraz kodeksu postępowania karnego*³⁴. Zmianę w tym zakresie wprowadziły właśnie uregulowania objęte rozdziałem V ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Na podstawie art. 25 ustawy w przypadku podejrzenia lub usiłowania popełnienia albo przygotowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w celu wykrycia lub zatrzymania albo przymusowego doprowadzenia osoby podejrzewanej, a także w celu znalezienia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym, prokurator może wydać postanowienie o przeprowadzeniu przeszukania pomieszczeń i innych miejsc znajdujących się na wskazanym w postanowieniu obszarze lub zatrzymaniu osoby podejrzewanej, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że osoba podejrzewana lub

³³ DzU z 1988 r. nr 27 poz. 184.

³⁴ W. Olsztyn, *Nowe rozwiązania w obszarze działań operacyjno-rozpoznawczych oraz procesowych wynikające z ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016, s. 329.

wymienione rzeczy na tym obszarze się znajdują. Takiego przeszukania i zatrzymania można dokonać o każdej porze doby.

Postępowanie przygotowawcze prowadzone w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym znacznie usprawniło uprawnienie wynikające z art. 26 ustawy, umożliwiające sporządzenie postanowienia o przedstawieniu zarzutów na podstawie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ponadto w tym przypadku sąd, na wniosek prokuratora, może zastosować tymczasowe aresztowanie na okres nieprzekraczający 14 dni, a samoistną przesłanką zastosowania tego tymczasowego aresztowania jest uprawdopodobnienie popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych znacznie znowelizowała regulacje Kodeksu karnego, wprowadzając m.in. karalność stadium przygotowania do popełnienia przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych określonych w: art. 117 kk (wszczęcie lub prowadzenie wojny napastniczej), art. 118 kk (ludobójstwo), art. 118a kk (udział w masowym zamachu przeciwko grupie ludności), art. 120 kk (stosowanie środków masowej zagłady), art. 122 kk (prowadzenie działań wojennych w sposób niezgodny z prawem międzynarodowym), art. 123 kk (zbrodnie wojenne przeciwko jeńcom wojennym lub ludności cywilnej), art. 124 kk (inne przypadki naruszenia prawa międzynarodowego podczas prowadzenia działań zbrojnych) oraz art. 125 kk (uszkodzenie lub przywłaszczenie dóbr kultury) oraz dodając w art. 259a i 259b nowe typy czynów zabronionych dotyczące prowadzenia działalności przez zagranicznych bojowników.

Podsumowanie

W powyższym tekście dokonano usystematyzowania oraz omówienia zadań i uprawnień organów ścigania karnego w zakresie zwalczania terroryzmu w Polsce, analizując je również przez pryzmat ponad sześciu lat doświadczeń związanych z funkcjonowaniem ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Można stwierdzić, że wspomniana ustawa odegrała swoją rolę, gdyż uporządkowała zadania oraz zespoliła działania organów ścigania karnego, wyposażając je jednocześnie w nowoczesne narzędzia umożliwiające realizację tych zadań. O jakości tej ustawy świadczy pozytywna ocena

merytoryczna, m.in. wyrażona w 2018 r. przez Jukkę Savolainena, dyrektora ds. odporności w Europejskim Centrum Doskonalenia przeciwko Zagrożeniom Hybrydowym w Helsinkach (HybridCoE). Uznał on, że ustawa to godny naśladowania przykład w zakresie rozwiązań legislacyjnych, które mogą posłużyć za rozwiązania modelowe oraz stanowić istotny wkład w rozwój ustawodawstw krajowych państw UE i NATO w kontekście „odporności prawnej” na zagrożenia o charakterze hybrydowym³⁵. Równie pozytywnie wypadła praktyczna weryfikacja rozwiązań zawartych w tej ustawie – nie doszło do zastosowania w praktyce wielu jej rozwiązań dotyczących działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Biorąc jednak pod uwagę, że walki z terroryzmem nigdy nie można uznać za temat zamknięty, analiza modus operandi sprawców działań terrorystycznych powinna nieustannie iść w ślad za analizą potrzeb zmian prawnych, podejmowanych zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i przede wszystkim w ramach wspólnoty międzynarodowej borykającej się z tożsamymi zagrożeniami. W tym kontekście można wysunąć kilka postulatów legislacyjnych, które płyną z doświadczeń związanych ze stosowaniem ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

Po pierwsze, od czasu jej powstania zwracano uwagę na nierównowagę treściową rozwiązań nią objętych względem poszczególnych faz podejmowania czynności antyterrorystycznych. Jak wskazano wcześniej, ustawodawca położył główny nacisk merytoryczny na rozwiązania objęte fazą działań zapobiegających zdarzeniom o charakterze terrorystycznym (wobec której przepisy ustawy wypełniają blisko połowę jej treści, tj. 12 z 26). Warto zastanowić się, czy pozostały zakres rozwiązań obejmujących trzy pozostałe fazy działań, tj. przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w wyniku zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń, odtworzenie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia, stanowi kompleksowe instrumentarium, które w praktyce pozwoli zarządzać odpowiedzią na zdarzenia terrorystyczne. Zagadnienie to wymaga – jak się wydaje – szczegółowych analiz, które powinien podejmować przede wszystkim odpowiedzialny za nie resort spraw wewnętrznych. Jednak skuteczność działań pierwszej fazy koordynowanej przez Szefa ABW często czyni te rozważania teoretycznymi, gdyż doświadczenia praktyczne mogą

³⁵ Por. S. Żaryn, *Polska antyterrorystycznym wzorem*, wGospodarce, 28 XII 2018 r., <https://wgospodarce.pl/opinie/58189-polska-antyterrorystycznym-wzorem> [dostęp: 29 IV 2022].

płynąć jedynie z przeprowadzanych ćwiczeń, w tym także ważnych ćwiczeń zarządzania kryzysowego NATO – CMX (ang. Crisis Management Exercise).

Po drugie, pomimo szerokiego uregulowania działań podejmowanych w pierwszej fazie realizowania czynności antyterrorystycznych ewentualnego doprecyzowania – głównie z uwagi na brak definicji ustawowych – wymaga współpraca przy czynnościach operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez poszczególne służby, zarówno specjalne, jak i te o charakterze policyjnym. Dotyczy to zwłaszcza zasadności doprecyzowania zasad i sposobu sprawowania koordynacyjnej roli przez Szefa ABW, z uwzględnieniem zadań dotyczących nadzoru i kontroli działalności służb oraz koordynowania ich działalności powierzonych Prezesowi Rady Ministrów oraz Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych.

Po trzecie, w najbliższym czasie najważniejszym wyzwaniem, z którym będzie musiał się zmierzyć prawodawca krajowy i europejski, będzie zapewne konieczność dostosowania regulacji antyterrorystycznych do zmieniającego się paradygmatu zagrożeń bezpieczeństwa państwa (wspólnoty międzynarodowej). Pojawienie się zagrożeń ujmowanych łącznie jako zagrożenia asymetryczne (hybrydowe), w których źródłem zagrożenia może być zarówno inne państwo, jak i podmiot pozapaństwowy, a zakres stosowanych działań niekonwencjonalnych prowadzi do rozmycia zakresów definicyjnych klasycznych przestępstw, głównie takich, jak terroryzm, szpiegostwo czy wojna napastnicza, wymaga – w celu właściwego im przeciwdziałania – dokonania istotnych modyfikacji. Zmiany będą musiały być wprowadzone zarówno na poziomie regulacji karnej materialnej, procesowej, jak i, a może przede wszystkim, ustrojowej organów ochrony prawnej, na czele z przepisami kompetencyjnymi (zadaniami i uprawnieniami) służb specjalnych. Ta problematyka powinna stać się przedmiotem odrębnych, szerzej zakrojonych rozważań.

Bibliografia

Burczaniuk P., *Prawne aspekty walki z terroryzmem w krajowym porządku prawnym na tle wyzwań kształtowanych prawodawstwem europejskim*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 1, s. 29–65.

Chomentowski P., *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014.

Cichomski M., Idzikowska-Ślęzak I., *Poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego – 15 lat Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2022, nr 1, s. 66–89.

Gabriel-Węglowski M., *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Warszawa 2018, Lex/el.

Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016.

Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021.

Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce, J. Szafranski, K. Liedel (red.), Szczytno 2011.

Prusak F., *Niesądowe organy ochrony prawnej*, Warszawa 2004.

Terroryzm. Materia ustawowa?, K. Indecki, P. Potejko (red.), Warszawa 2009.

Uprawnienia służb specjalnych z perspektywy współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Wybrane zagadnienia, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2017.

Źródła internetowe

Żaryn S., *Polska antyterrorystycznym wzorem*, wGospodarce, 28 XII 2018 r., <https://wgospodarce.pl/opinie/58189-polska-antyterrorystycznym-wzorem> [dostęp: 29 IV 2022].

Akty prawne

Międzynarodowa konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r. (DzU z 1988 r. nr 27 poz. 184).

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2019 r. poz. 15).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. DzU z 2022 r. poz. 593, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (t.j. DzU z 2019 r. poz. 1940, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. DzU z 2021 r. poz. 575, ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. DzU z 2021 r. poz. 2234, ze zm.).

Ustawa dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1416).

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2009 r. nr 131 poz. 1076).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 261, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. DzU z 2022 r. poz. 502, ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. DzU z 2022 r. poz. 557).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1138).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. DzU z 2021 r. poz. 869, ze zm. – w zakresie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1061, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1882, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (DzU z 1990 r. nr 30 poz. 180).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (DzU z 2019 r. poz. 2264).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 lutego 2019 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (DzU z 2019 r. poz. 317).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (DzU z 2017 r. poz. 1517).