

UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Katedra Prawa Karnego

Zakład Prawa Karnego i Kryminologii

Paweł Chomentowski

**PRAWNOKARNE
I ORGANIZACYJNE ELEMENTY SYSTEMU
ANTYTERRORYSTYCZNEGO W POLSCE –
STAN OBECNY I PERSPEKTYWY
DOSKONALENIA**

*Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem naukowym
prof. zw. dr. hab. Emila Walentego Pływaczewskiego*

Białystok 2013

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
 ROZDZIAŁ I	
METODOLOGIA BADAŃ	20
§ 1. Uzasadnienie podjęcia badań	20
§ 2. Przedmiot i cel badań	24
§ 3. Problemy i hipotezy badawcze	25
§ 4. Metody, techniki i narzędzia badawcze	27
§ 5. Organizacja i przebieg badań	29
 ROZDZIAŁ II	
TERRORYZM – ANALIZA ZJAWISKA.....	34
§ 1. Definicje doktrynalne i ustawowe współczesnego terroryzmu	34
§ 2. Aktywność ugrupowań terrorystycznych w Europie po drugiej wojnie światowej	43
§ 3. Typologia współczesnych metod działania terrorystów	47
 ROZDZIAŁ III	
ASPEKTY PRAWNE WSPÓŁCZESNYCH SYSTEMÓW ANTYTERRORYSTYCZNYCH	58
§ 1. Wybrane modele systemów antyterrorystycznych	58
§ 2. Modele systemu prawa w walce z terroryzmem	65
§ 3. Inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w zakresie walki z terroryzmem	71
§ 4. Charakterystyka przestępstwa o charakterze terrorystycznym w polskim systemie prawnokarnym	89

ROZDZIAŁ IV

GENEZA SYSTEMU ANTYTERRORYSTYCZNEGO W POLSCE104

- § 1. Charakterystyka pojęcia „system antyterrorystyczny” 104
- § 2. Etapy tworzenia systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 2006-2012.....108
- § 3. Podmioty tworzące system antyterrorystyczny w Polsce i jego fazy działania..... 124

ROZDZIAŁ V

ANALIZA ZADAŃ, UPRAWNIENI I STRUKTUR POSZCZEGÓLNYCH POLSKICH SŁUŻB I INSTYTUCJI W ROZPOZNAWANIU ZAGROŻEŃ I ZAPOBIEGANIU IM –

FAZA PRZED ZAMACHEM 127

- § 1. Rola Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych jako fundamentu systemu w fazie rozpoznawania zagrożeń 127
- § 2. Zadania ustawowe służb w fazie przed zamachem terrorystycznym 130
- § 3. Uprawnienia ustawowe służb i instytucji właściwe do wykrywania zagrożeń terrorystycznych 144

ROZDZIAŁ VI

REAGOWANIE, WSPÓŁDZIAŁANIE, DOWODZENIE I KOORDYNACJA W FAZIE DOKONANIA ZAMACHU TERRORYSTYCZNEGO..... 176

- § 1. Analiza zadań i możliwości systemu opartego na Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego w fazie największego zagrożenia..... 176
- § 2. Działania kontrterrorystyczne 194
- § 3. Działania ratownicze206
- § 4. Dowodzenie operacją – sztaby dowodzenia a centra kryzysowe..... 212
- § 5. Koordynacja i współdziałanie w ramach reagowania na zagrożenie terroryzmem 218
- § 6. Polityka informacyjna służb państwowych w walce z zagrożeniami terrorystycznymi.....228

ROZDZIAŁ VII

ODBUDOWA, PRZYWRACANIE STANU POPRZEDNIEGO ORAZ ŚCIGANIE

SPRAWCÓW W FAZIE PO ZAMACHU TERRORYSTYCZNYM235

- § 1. Odbudowa i przywracanie stanu poprzedniego235
- § 2. Minimalizacja skutków zamachu239
- § 3. Współpraca międzynarodowa w zakresie walki z terroryzmem.....246

ROZDZIAŁ VIII

ANALIZA BADAŃ EMPIRYCZNYCH.....	262
§ 1. Uprawnienia służb systemu antyterrorystycznego oraz zakres zainteresowania (pracy) instytucji państwowych zajmujących się zwalczaniem terroryzmu w opiniach respondentów.....	264
§ 2. Opinie respondentów o przyjmowaniu elementów organizacyjno-prawnych walki z terroryzmem z innych państw	279
§ 3. Zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego	282
§ 4. Propozycje zmian prawno-organizacyjnych w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego	294

ROZDZIAŁ IX

KIERUNKI I OBSZARY ZMIAN W FUNKCJONOWANIU POLSKIEGO SYSTEMU ANTYTERRORYSTYCZNEGO W ŚWIEŁLE WYNIKÓW BADAŃ	303
§ 1. Potrzeby w zakresie zmian polskiego systemu antyterrorystycznego	303
§ 2. Przydatność rozwiązań prawnokarnych i organizacyjnych innych państw dla polskiego systemu antyterrorystycznego.....	308
ZAKOŃCZENIE	314
LITERATURA.....	319
WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH	334
INNE ŹRÓDŁA	341
WYKAZ TABEL	347
WYKAZ RYSUNKÓW	350
ANEKS.....	351
Załącznik 1	351
Załącznik 2	363
Załącznik 3	368

WSTĘP

Podjmując próbę wyjaśnienia tematu zaproponowanego w rozprawie doktorskiej, w pierwszej kolejności należy się zastanowić, czy Polska jest krajem zagrożonym działaniem terrorystów? Po co usprawniać system antyterrorystyczny, jeśli uznamy nasz kraj za „wolny” od tego rodzaju zagrożeń? Niestety we współczesnym świecie nawet Polska, w której stopień zagrożenia terroryzmem jest stosunkowo niski w porównaniu z innymi państwami europejskimi, nie jest krajem pozbawionym takiego ryzyka. Co więcej, przekonanie o niższym niż w innych krajach zagrożeniu terrorystycznym może być paradoksalnie przyczynkiem dla terrorystów do przeprowadzenia takiego ataku terrorystycznego. Należy przede wszystkim zadać sobie pytanie, jakie czynniki mogą wpływać na istnienie takiego zagrożenia w Polsce?

Klasyczny podział zagrożeń uwzględniający źródło ich pochodzenia opiera się na zewnętrznych i wewnętrznych czynnikach ryzyka, których istnienie może wskazywać na to, czy nasz kraj może stać się celem zamachu, czy też nie. Czynniki te zależą zarówno od stopnia asymilacji mniejszości narodowych, a także stopnia akceptacji mniejszości przez poszczególne grupy społeczne w naszym kraju¹, jak i naszego położenia geograficznego, prowadzonej polityki międzynarodowej, imigracyjnej czy aktywności wojskowej. Podział zagrożeń ze względu na czynniki zagrożenia może nawiązywać oczywiście do stosowanego w literaturze podziału na terroryzm wewnętrzny i międzynarodowy. Przy takim podziale terroryzmem wewnętrznym będziemy nazywali ataki przeprowadzane na terytorium, własność (w tym symbole, instytucje, budynki itp.) i/lub obywateli jednego tylko kraju i przeprowadzanych także przez obywateli tegoż kraju bazujących na jego terytorium². Natomiast przez terroryzm międzynarodowy będziemy rozumieli sytuację, gdy zamachy dokonywane są na terytorium lub

¹ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego prowadziła w 2010 r. czynności przeciwko ekstremistom prawicowym, których aktywność była ukierunkowana głównie na ataki wymierzone w grupy społeczne, wobec których żywią niechęć – m.in. obcokrajowców. Źródło: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 27-28.

² B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 43.

na szkodę innego państwa niż pochodzenie terrorystów lub organizacji terrorystycznej. Można tu zaznaczyć, że cały element planowania, przygotowania do chwili realizacji mógł być czyniony poza granicami państwa, na terytorium którego atak miał nastąpić³.

Problemem związanym z analizowaniem zagrożeń terrorystycznych jest właśnie zarówno kwestia zdefiniowania tego zjawiska, jak i wskazanie realnych źródeł zagrożenia. W strategicznym planowaniu walki z terroryzmem należy pamiętać, że nie mamy tu do czynienia z ostrym rozróżnieniem między żołnierzami i cywilami, między frontem i zapleczem, a także między dopuszczalnym użyciem przemocy i zbrodnią wojenną⁴.

Do czynników zewnętrznych zaliczyć musimy przede wszystkim naszą aktywność we wszelkiego rodzaju misjach militarnych, których głównym celem jest zwalczanie zagrożeń terrorystycznych na świecie. Polskie wojska brały udział w misji w Iraku oraz nadal biorą udział w misjach w Afganistanie i Czadzie. W związku z tą naszą aktywnością wojskową jesteśmy postrzegani jako bliski koalicjant Stanów Zjednoczonych, które jest oczywiście celem numer jeden organizacji terrorystycznych na świecie. Ponadto w trakcie naszej misji w Iraku został przeprowadzony zamach na naszego ambasadora w Bagdadzie w 2007 r.⁵. W trakcie tych misji nasi żołnierze są atakowani przez członków ugrupowań terrorystycznych.

Kolejnym czynnikiem zewnętrznym są dyskutowane szeroko w mediach światowych, a przede wszystkim na różnego rodzaju forach sprawy związane z istnieniem tzw. więzień CIA (*Central Intelligence Agency*) w Polsce, w których to mieli być przetrzymywani przez oficerów amerykańskich jedni z najgroźniejszych na świecie członków grup terrorystycznych. Informacje te były pokazywane, jako jedne z najistotniejszych wydarzeń w tych dniach w mediach na całym świecie. Informacje te zostały również wykorzystane do wskazywania Polski, jako kraju torturującego „współtowarzyszy w walce z zepsutym Zachodem i Stanami Zjednoczonymi”.

Patrząc na czynniki zewnętrzne, należy również uwzględniać przenikanie ideologii ekstremistycznych przez Internet oraz aktywność wszelkiego rodzaju tzw. misjonarzy wędrujących po krajach Europy, w tym też przybywających do naszego kraju, którzy *de facto* nawo-

³ *Ibidem*, s. 43.

⁴ M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawy – metody – finanse*, Poznań 2012, s. 11.

⁵ Informację o zamachu podawały polskie media, w tym portale informacyjne, m.in. Portal Gazety Wyborczej, *Bagdad: oficer BOR-u zginął, ambasador ranny*, <<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4542659.html>>, dostęp: 13 września 2013 r.

lują do stosowania radykalnych postaw i wyznawania skrajnej ideologii, wykorzystując do tego w szczególności pewne elementy islamu. Jest to niezmiernie istotny czynnik determinujący zachowanie osób młodych lub niezadowolonych ze swojej sytuacji materialnej. Wówczas ideologia terrorystyczna i ekstremistyczna może skłonić osoby do wspierania ugrupowań terrorystycznych lub nawet przeprowadzenia zamachu.

Czynniki wewnętrzne to przede wszystkim kwestie związane z funkcjonowaniem i stopniem asymilacji różnego rodzaju grup etnicznych i religijnych w Polsce. Analizując zagrożenia światowym terroryzmem, należy pamiętać o ugrupowaniach wykorzystujących islam do swojej ideologii terrorystycznej. W Polsce, oprócz dobrze zasymilowanej mniejszości tatarskiej, mamy około dziesięciotysięczną grupę mniejszości pochodzącej z Kaukazu. Ten fakt może nabrać nowego wymiaru szczególnie po zamachach przeprowadzonych w kwietniu 2013 r. w Bostonie. Należy z całą pewnością poddać analizie motywy, którymi mogli kierować się zamachowcy pochodzący z Kaukazu, i czy podobne przesłanki nie mogą pojawić się w Polsce wśród grup ludzi pochodzących z tamtego regionu świata.

Kolejne zagrożenia dotyczą wszelkiego rodzaju imprez masowych, a w szczególności sportowych, które odbywały się lub odbywają w naszym kraju. Mieliśmy do czynienia z ogromną mobilizacją przed i w trakcie turnieju EURO 2012 w Polsce⁶. W tym czasie nastąpiło, dotychczas jako jedyny taki przypadek, podniesienie poziomu zagrożenia zamachem terrorystycznym, a dokładnie wprowadzenie pierwszego stopnia zagrożenia zamachem terrorystycznym na terenie kraju. Zamach przeprowadzony w 2013 r. w trakcie maratonu bostońskiego jest przykładem tego, że każdy rodzaj wydarzenia sportowego może być okazją do przeprowadzenia zamachu przez chcących zaistnieć terrorystów. Czynnikiem ryzyka będą również wszelkiego rodzaju ruchy radykalne, zarówno lewicowe, jak i prawicowe. Istnienie, aktywność i rozwój ruchów ekstremistycznych może bardzo szybko przerodzić się w realne zagrożenie zamachami terrorystycznymi w Polsce, tak samo jak w każdym innym kraju w Europie. Celem ekstremistów może być przywódca państwa, przedstawiciele władz, a także osoby pochodzące z pewnych grup etnicznych, narodowościowych czy wyznaniowych. Przepiętwa przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej od lat stanowią ulubiony obszar działalności terrorystycznej⁷. O istnieniu

⁶ Zob. E. Wolska, *Imprezy sportowe a terroryzm w kontekście EURO 2012* (w:) T. Bąk (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym podczas imprez masowych w aspekcie EURO 2012*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2012, s. 123.

⁷ J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004, s. 34.

przesłanek wskazujących na takie czynniki ryzyka świadczą takie zdarzenia, jak zatrzymanie pracownika naukowego Akademii Rolniczej w Krakowie, który nawoływał do nienawiści i planował przeprowadzenie zamachu na siedzibę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁸ czy sprawa zabójstwa w biurze poselskim w Łodzi⁹. Tam sprawca, jak podawały media, kierował się nienawiścią do pewnej grupy polityków. Andrzej Marek podkreśla, że bezpośrednie ofiary zamachu są najczęściej traktowane jak środki do realizacji celu zmierzającego do osiągnięcia określonego efektu o charakterze politycznym (osłabienia państwa, zmiany jego polityki itp.)¹⁰.

W tym elemencie działania sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym musimy wskazać na cel działania, jakim jest poważne zastraszenie wielu osób, który stanowi jeden z elementów zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 §20 k.k.¹¹). Należy sobie zadać pytanie, czy zabójstwo jednej osoby, wprowadzie przywódcy państwa czy reprezentanta władzy państwowej, jest wystarczającym działaniem, aby takie zastraszenie faktycznie miało miejsce. Przez „wiele osób” w kontekście art. 115 §20 k.k. należy rozumieć, jak się wydaje, nie mniej niż 10 osób – trudno przyjąć, ze względu na specyfikę czynów terrorystycznych w sensie kryminologicznym, że mogłaby to być liczba mniejsza, a regułą może być nierzadko chęć zastraszenia zdecydowanie większej liczby osób, np. całych społeczeństw czy grup narodowościowych¹². Stanisław Pikulski podkreśla, że istnieją typy terroryzmu, jak np. neoanarchizm, które państwo, jego przedstawiciele oraz symbole, które je reprezentują, wybrały za cel pierwszoplanowy¹³.

⁸ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego na polecenie Prokuratury Apelacyjnej w Krakowie zatrzymała w dniu 9 listopada 2011 r. 45-letniego mieszkańca Krakowa, który planował detonację ładunku wybuchowego przy budynku Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz atak na najważniejsze osoby w państwie, w tym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – informacja podana na oficjalnej stronie internetowej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: M. Karczyński, *Komunikat ABW. Udaremnienie ataku na konstytucyjne organy RP*, <http://www.abw.gov.pl/porta1/pl/8/893/Udaremnienie_ataku_na_konstytucyjne_organy_RP.html>, dostęp: 13 września 2013 r.

⁹ W związku z zabójstwem, które miało miejsce w październiku 2010 r. w Łodzi w biurze poselskim posła Prawa i Sprawiedliwości, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zgłosiła inicjatywę dodania dwóch nowych kategorii zdarzeń podlegających obowiązkowi informowania do Centrum Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; informacje o zagrożeniach dla posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, senatorów i innych osób oraz informacje dotyczące gróźb ze strony osób, których zachowanie wskazuje na podatność na manipulację lub zaburzenia psychiczne – Zob. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, op. cit., s. 28.

¹⁰ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 347.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.) – dalej: k.k.

¹² A. Michalska-Warias, *Rozdział XIV. Objaśnienie wyrazów ustawowych. Przestępstwo o charakterze terrorystycznym (Art. 115 § 20)* (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 263.

¹³ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 23.

Oczywiście działanie takie może być etapem osiągania głównych założeń działalności terrorystycznej. W literaturze spotykamy określenie dwoistości celów terroryzmu; cel pośredni i główny (instrumentalny). Celem pośrednim jest zazwyczaj jakieś dobro pozostające pod ochroną prawa, na tyle ważne, że jego naruszenie lub zniszczenie może prowadzić do osiągnięcia celu głównego (np. zwolnienia więźnia, publikacji orędzia terrorystów, rozpropagowania programu terrorystów, zmian ustrojowych, uzyskania wpływu na rząd z jego obaleniem włącznie, wywołanie poczucia winy przez ogłoszenie, że ofiary terroryzmu lub obiekty zamachu były odpowiedzialne za coś, co ma symboliczne znaczenie, wzbudzanie dominacji lub kontroli itd.)¹⁴.

Jak twierdzi S. Pikulski: „Działania organizacji terrorystycznych, wybór celów i sposobów działania czy profil sprawców zamachów stanowi również element badań w ramach nauki, jaką jest kryminalistyka. Przy analizowaniu przypadków współczesnego terroryzmu i okoliczności, w jakich występują, można określić (...), istotne z punktu widzenia kryminalistyki, elementy aktów terrorystycznych: podmiot działania i motywacja działania”¹⁵. Połączenie tych dwóch zagadnień z całą pewnością będzie bardzo pomocne zarówno przy wykrywaniu, jak i ściganiu sprawców zamachów. Ponadto należy pamiętać choćby o funkcji rozpoznawczej taktyki kryminalistycznej, która m.in. dostarcza informacji o przestępstwach i ich sprawcach¹⁶. Wyniki funkcji rozpoznawczej wpływają w poważnej mierze na sprawność pozostałych funkcji taktyki kryminalistycznej¹⁷.

Analizując działania podmiotów dokonujących zamachów wraz z motywacją im towarzyszącą należy również rozpatrywać kwestie poszczególnych etapów planowania i finalnie dokonania przestępstw przez terrorystów. W literaturze spotykamy się z doprecyzowaniem, iż działanie przestępcze polegające na zorganizowaniu i przeprowadzeniu zamachu terrorystycznego, podobnie jak inne przestępstwa, dzieli się na etapy. Pierwszym z nich jest podjęcie zamiaru popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Jednak takie działanie nie jest karalne, jako przejaw czynności myślowej człowieka, przez co, choć może prowadzić w prostej linii do dokonania zamachu, nie wywołuje skutków prawnych, gdyż nie stwarza żadnego stanu zagrożenia¹⁸.

¹⁴ K. Indeck, *Stan badań nad terroryzmem po roku 2001* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 32.

¹⁵ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 120.

¹⁶ Pozostałe funkcje kryminalistyki to: wykrywcza, dowodowa, zapobiegawcza. Zob. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997.

¹⁷ *Ibidem*, s. 97.

¹⁸ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 39.

Następny etap akcji terrorystycznej stanowią czynności przygotowawcze i wykonawcze, w których mieści się kluczowy moment akcji, związany z dokonaniem zamachu. Na tym etapie rozwoju czynności terrorystów, państwo może odpowiedzieć jedynie fizycznym przeciwdziałaniem skierowanym głównie na eliminację ekstremistów¹⁹.

Omawiając kwestie podziału przestępstw na etapy z prawnokarnego punktu widzenia, można dostrzec pewnego rodzaju brak „zazębiania” się poszczególnych obszarów walki z terroryzmem. To, co stanowi dla służb i jednostek specjalnych ogromny obszar planowania, analizowania i reagowania w zakresie fizycznego zwalczania terroryzmu, przez pryzmat badaczy z zakresu elementów prawnych systemu, może być jedynie fizycznym działaniem. W niniejszej pracy autor chce wykazać m.in. potrzebę faktycznego współdziałania elementów systemu terrorystycznego, na jaki powinny się składać zarówno kwestie reagowania służb na zagrożenie, jak i analizowania i tworzenia prawa, które wynika również z potrzeb działalności jednostek zwalczających terroryzm. W literaturze tematu bardzo często widoczny jest właśnie brak wspólnego, kompleksowego spojrzenia na problem, choć oczywiście w zakresie swoich kompetencji i zainteresowań autorzy często bardzo precyzyjnie opisują i analizują swoje cząstkowe obszary zainteresowań zagadnieniem terroryzmu.

Analizując wszystkie dotychczasowe spektakularne zamachy terrorystyczne, które zaistniały m.in. w Stanach Zjednoczonych (World Trade Center – WTC), Madrycie, Londynie, na Bali czy w Pakistanie, wszędzie odnajdziemy obywateli polskich, którzy również stali się ofiarami światowego terroryzmu. Jednym z najbardziej wymownych ataków na polskich obywateli był, wspominany już wcześniej, zamach przeprowadzony na ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej w Bagdadzie w 2007 r., w wyniku którego śmierć poniósł oficer Biura Ochrony Rządu (BOR), ambasador został ciężko ranny. Ponadto we wrześniu 2008 r. na terenie Pakistanu porwano polskiego obywatela, którego przetrzymywano przez kilka kolejnych miesięcy, w trakcie których porywacze przekazywali swoje żądania władzom Pakistanu. W lutym 2009 r. terroryści zamordowali naszego obywatela, przekazując jednocześnie przesłanie swojej organizacji za pośrednictwem Internetu²⁰.

¹⁹ *Ibidem*, s. 40.

²⁰ Sprawa porwania i zamordowania polskiego geologa była relacjonowana przez polskie media. Po zabójstwie media internetowe nie zamieściły, co było bardzo ważnym i pozytywnym zachowaniem, nagrania dekapitacji. Omawiano lub udostępniano jedynie nagranie wygłoszenia odezwy przez jednego z terrorystów – zob. *Premier: mamy nieformalne potwierdzenie, że Piotr S. nie żyje*, <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/premier-mamy-nieformalne-potwierdzenie-ze-piotr-s-nie-zyje/l6td8>>, dostęp: 13 września 2013 r.

Powyższe czynniki nie wskazują na istnienie bezpośredniego zagrożenia zamachem w Polsce. One pokazują, że takie zagrożenie z większym lub mniejszym nasileniem zawsze może wystąpić. Tak naprawdę kluczowym pytaniem jest to, **czy Polska wypracowała odpowiedni system rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, reagowania na takie zagrożenia i czy posiada wypracowaną strategię reagowania w sytuacji po wystąpieniu takiego zamachu?**

Istnienie i funkcjonowanie takiego systemu ma dwie podstawowe zalety. Po pierwsze, obywatele Rzeczypospolitej Polskiej (RP) będą przekonani i pewni, że władze podejmują maksymalny wysiłek w zakresie zapobiegania terroryzmowi i zapewnienia bezpieczeństwa. Po drugie, daje poczucie rządzącym, że dołożyli faktycznych i realnych starań do tego, aby móc w maksymalnym stopniu zapobiec zagrożeniom terrorystycznym.

Rozwiązania prawne i organizacyjne, których celem nadrzędnym jest wykrycie, zneutralizowanie lub ograniczenie możliwości przygotowania lub przeprowadzenia zamachu terrorystycznego albo wspierania lub finansowania stosowania metod lub ideologii terrorystycznych, tworzą państwowy system antyterrorystyczny. Jego specyfikę narodową, wymiar potencjalnej lub faktycznej skuteczności, zdolności do kooperacji i współdziałania krajowego i międzynarodowego można określać przez jego cechy i elementy składowe oraz relacje zachodzące między jego uczestnikami. Dostosowanie prawodawstwa do zwalczania terroryzmu odbywa się na dwóch płaszczyznach: poprzez wydanie odpowiednich aktów prawnych prawa międzynarodowego oraz poprzez wydanie odpowiednich aktów prawa wewnętrznego²¹.

Funkcjonowanie służb i instytucji posiadających odpowiednio sprofilowane zadania ustawowe i narzędzia prawne do ich realizacji, jasno i wyraźnie wskazane granice swojej właściwości, roli wiodącej i tym samym odpowiedzialności, to fundament każdego systemu bezpieczeństwa. Jednocześnie odpowiednia konstrukcja wsparcia logistyczno-technicznego do utrzymywania łączności, wymiany informacji, przeprowadzania narad, sprawdzeń lub konsultacji powinna skutkować czytelnym podziałem zadań i obowiązków oraz wskazywaniem etapu lub fazy realizacji zadań z automatycznym określaniem podmiotu odpowiedzialnego i właściwego do dowodzenia i kierowania całością działań na danym etapie lub w danej fazie. Całość tej aktywności służb ma na celu przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzi, a także zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

²¹ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 128.

Całość działań i aktywności wszystkich służb zajmujących się poszczególnymi elementami zwalczania zagrożeń lub minimalizacji skutków zamachów, zdaniem autora tej rozprawy, powinna być analizowana, planowana i realizowana w trzech fazach: przed zamachem, w trakcie zamachu oraz po zamachu. Taki podział pozwoli na efektywne i realne planowanie sił i środków, właściwe angażowanie poszczególnych służb i instytucji w określonych fazach działania oraz określenie odpowiedniego momentu co do trybu, formy i zakresu informowania społeczeństwa o zaistniałej sytuacji, a także pozwoli na wyciągnięcie odpowiednich wniosków z podjętych działań, tak aby móc w przyszłości dokonać pewnych, niezbędnych korekt działań służb. Budując system współdziałania wielu instytucji, powyższy podział pozwoli również na precyzyjne określenie służby wiodącej i wspomagających w każdej z faz działania. Jest to istotne również przy budowaniu wspólnych algorytmów postępowania. Takie podejście stanowi, że każdy z etapów ochrony ludności przed zamachem terrorystycznym jest tak samo istotny. Kwestię walki z terroryzmem opartą na trzech obszarach wskazywał również W. Filipkowski, podkreślając potrzebę proaktywnego zapobiegania zamachom już na etapie planowania czy szkolenia terrorystów i rolę pracy operacyjno-rozpoznawczej na tym etapie. Dwa kolejne obszary, które wskazuje W. Filipkowski, to zarządzanie kryzysowe i ściganie sprawców zamachów²².

Choć wiele służb i instytucji realizowało wcześniej zadania związane z potencjalnymi zagrożeniami terroryzmem, to dopiero w 2005 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzono terminy zamachu terrorystycznego (art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu²³) oraz przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 §20 k.k.). W następstwie tych zmian wybrane służby otrzymywały nowe zadania ustawowe dotyczące walki z tego rodzaju zagrożeniami. Ówczesna konstrukcja organizacji systemu walki z terroryzmem była praktycznie całkowicie rozproszona. Jeżeli istniał system dowodzenia i koordynacji działań, wymiany informacji czy określał współdziałanie wielu jednostek, to w praktyce dotyczyło to tych konkretnych elementów, ale w ramach jednej służby. Istniały oczywiście ogólne zasady współpracy i współdziałania pomiędzy służbami, lecz często brakowało bezpośrednich wskazań prawnych określających choćby nadrzędność jednej wobec drugiej czy np. podstawy prawne użycia broni palnej przy realizowaniu zadań przez kilka służb posiadających odrębne regulacje ustawowe w tym zakresie.

²² Zob. W. Filipkowski, *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009, s. 40-44.

²³ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 ze zm.) – dalej: ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Brakowało dookreślonego jednego miejsca, osoby lub instytucji, której podstawowym zadaniem byłoby właśnie gromadzenie i przekazywanie w sposób logicznie określony informacji o potencjalnych zagrożeniach, aktywności służb w tym zakresie i wnioskach z tego płynących, które należy uwzględniać przy planowaniu kolejnych przedsięwzięć. Brak jasno sprecyzowanego na poziomie krajowym miejsca koordynacji działań antyterrorystycznych został również wskazany we wnioskach pierwszej misji ewaluacyjnej w Polsce z listopada 2004 r. Zgodnie z filozofią Unii Europejskiej (UE) w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych niezmiennie istotny element systemów antyterrorystycznych pełni kwestia koordynacji działań i wymiany informacji. Podejście takie odzwierciedla właśnie mocne akcentowanie roli podmiotów koordynujących takie działania na poziomie krajowym.

Obecnie system antyterrorystyczny w Polsce opiera się właśnie na trzech poziomach: taktycznym, operacyjnym i strategicznym²⁴. Jest to konstrukcja stworzona w wyniku ewolucji zagrożeń międzynarodowym terroryzmem i wynikających z tego potrzeb budowania skutecznej struktury rozpoznawania i zwalczania tego zagrożenia. System ten na każdym z etapów opiera się na kolegialności działań. Na żadnym z trzech poziomów nie mamy do czynienia z sytuacją, że pojedyncza instytucja jest samowystarczalna w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, reagowania na nie czy ich zwalczania. Do tej pory w naszym kraju nie pojawiła się koncepcja tworzenia superstruktury zdolnej, jako jedyna, kompleksowo eliminować tego typu zagrożenia. Obecne systemy antyterrorystyczne, zwłaszcza w państwach UE, Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie koncentrują się na możliwościach rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, ich wykrywania i eliminowania czy ścigania ich sprawców osiągniętych przez aktywność kilku służb, których efekty są analizowane i dystrybuowane przez jednostkę koordynującą, ulokowaną na szczeblu krajowym. Różnice pojawiają się przede wszystkim w zakresie działań i zadań poszczególnych służb, ich organizacji i we wzajemnych relacjach kompetencyjnych oraz również w strukturze koordynującej, przejawiającej się istnieniem centrum lub powoływaniem osoby koordynatora do spraw zagrożeń terrorystycznych.

Bardzo istotnym czynnikiem konstruowania i oceny funkcjonowania systemu antyterrorystycznego jest podział na fazy jego działania. Podział ten powinien być jak najbardziej prosty

²⁴ Podział taki używany był m.in. przez ekspertów w trakcie prac nad tworzeniem Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych, a następnie Centrum Antyterrorystycznego ABW. Taki schemat systemu antyterrorystycznego prezentuje również Kuba Jałoszyński – zob. K. Jałoszyński, *Podsystem kontrterrorystyczny systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 533.

i czytelny, tak aby nie rodzić obszarów zadań i kompetencji, które będą niedookreślone lub będą się pokrywały. Ocena realnego i faktycznego stanu gotowości i możliwości podjęcia przez służby odpowiednich działań wymaga przyjęcia jednolitego i kompletnego pod względem merytorycznym szablonu oceny. Szablon ten musi uwzględniać każdy z potencjalnych etapów wystąpienia zagrożenia lub potrzeby podejmowania działań mających na celu ochronę przed nim, jego neutralizację, a także minimalizację lub usuwanie skutków wystąpienia zamachu.

Polski system antyterrorystyczny na obecnym etapie znajduje się wciąż w fazie budowy i kształtowania jego struktury, podziału kompetencji, tworzenia algorytmów reagowania czy współdziałania. Najbliższy czas będzie niezmiernie istotny dla kierunku jego dalszego rozwoju, przyjmowanych rozwiązań prawnych i strukturalnych do dalszego funkcjonowania. Jednymi z głównych czynników decydujących o jego modelu i skuteczności będą kwestie przyjęcia modelu funkcjonowania tego systemu opierającego się na współdziałaniu kolegiальnym czy stworzonej na poziomie krajowym konstrukcji kompleksowo koordynującej działania w zakresie walki z terroryzmem. Model ze strukturą koordynującą będzie wymagał wielu decyzji i zmian w obecnej formie funkcjonowania służb i instytucji w ramach systemu antyterrorystycznego. Do najistotniejszych z całą pewnością będzie należała decyzja odnośnie utrzymania rozdziału lub połączenia strukturalnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) z Centrum Antyterrorystycznym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CAT ABW). Z całą pewnością omówienia stanu faktycznego i zmian wymaga określenie relacji we współdziałaniu, dowodzeniu i podziale zadań pomiędzy podmiotami tworzącymi system antyterrorystyczny. Wymaga tego szczególnie element systemu realizujący zadania w fazie rozpoznawania zagrożeń, gdzie tworzą się relacje i podziały kompetencji pomiędzy służbami specjalnymi, podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, i innymi podmiotami. Ocena możliwości działania systemu antyterrorystycznego powinna odbywać się na przejrzystej konstrukcji podziału systemu na trzy fazy. Ocena taka powinna dać odpowiedź na pytanie: Jak jesteśmy przygotowani do rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i jak realizujemy zadania w fazie rozpoznawania tych zagrożeń?

Analizując obszar zagrożeń związanych z terroryzmem możemy natrafić na stosunkowo bogatą literaturę przedmiotu. Druga połowa XX w. oraz początek wieku XXI to rosnąca aktywność ugrupowań terrorystycznych, wykorzystywanie nowych sposobów działania przy pomocy często niekonwencjonalnych zachowań. Miało to oczywiście bezpośredni wpływ na rosnące zainteresowanie tym obszarem przez naukowców, badaczy i ekspertów opisujących sposoby działania terrorystów i stosowane przez nich metody, cele, postacie i ugrupowania,

ideologię – jej źródła i kierunki rozwoju. Szczególnie istotne, zdaniem autora niniejszej pracy, są publikacje próbujące w sposób kompleksowy opisać źródła i charakter terroryzmu. Należą do nich przede wszystkim *Oblicza terroryzmu* B. Hoffmana²⁵, *Psychologia terroryzmu* J. Horgana²⁶, *Terroryzm* C. Gearty'ego²⁷, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki* R. Borkowskiego²⁸, *Terroryzm* B. Hołysta²⁹ czy *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje* B. Bolechowa³⁰. Interesującym opisem działalności terrorystycznej w drugiej połowie XX w. jest *Sieć terroru* C. Sterling³¹. Bardzo interesującego omówienia literatury z zakresu problematyki dokonał W. Wróblewski w publikacji *Terroryzm – analiza literatury. Wybrane problemy*³².

Źródła zagrożeń terroryzmem badane są również przez pryzmat kwestii religijnych, etnicznych, narodowościowych czy mieszanych. Zaowocowało to przede wszystkim pracami poświęconymi dziejom islamu, jego różnym nurtom i kierunkom rozwojowym, ujmowanym w kontekście fundamentalizmu i terroryzmu. Autorami prac na ten temat byli zarówno zachodni orientaliści, jak i badacze wywodzący się z krajów islamskich³³. Autor niniejszej rozprawy doktorskiej wskazuje na literaturę dotyczącą opisu islamu, jego założeń i historii, a także elementów wskazujących na zezwolenie lub jego brak, na stosowanie przemocy. Istotne pozycje w tej części literatury to m.in. *Podstawowe wiadomości o islamie* J. Danecznego³⁴, *Bracia Muzułmanie i inni* J. Zdanowskiego³⁵, *Islam a terroryzm* pod redakcją A. Parzymies³⁶, *Co się właściwie stało? O kontaktach Zachodu ze światem islamu* B. Lewisa³⁷ czy *Terroryzm i zamachy samobójcze. Muzułmański punkt widzenia* pod redakcją E. Çapana³⁸.

Wraz ze wzrostem liczby i różnorodności sposobów dokonywanych zamachów, a także ich zasięgu, musiało następować dostosowywanie prawa krajowego, jak i międzynarodowego

²⁵ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, H. Pawlikowska-Gannon (tłum.), Warszawa 2001.

²⁶ J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, A. Surma-Jaworska (tłum.), Warszawa 2008.

²⁷ C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 2001.

²⁸ R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2007.

²⁹ B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1 i 2, Warszawa 2011.

³⁰ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003.

³¹ C. Sterling, *Sieć terroru. Prawda o międzynarodowym terroryzmie*, M. Fogg, E. Petrajtis-O'Neill (tłum.), Warszawa 1990.

³² W. Wróblewski, *Terroryzm – analiza literatury. Wybrane problemy* (w:) K. Kowalczyk, W. Wróblewski (red.), *Terroryzm: Globalne wyzwanie*, Toruń 2006.

³³ M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu...*, op. cit., s. 24.

³⁴ J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, t. 1 i 2, Warszawa 2005.

³⁵ J. Zdanowski, *Bracia Muzułmanie i inni*, Szczecin 1986.

³⁶ A. Parzymies (red.), *Islam a terroryzm*, Warszawa 2003.

³⁷ B. Lewis, *Co się właściwie stało? O kontaktach Zachodu ze światem islamu*, J. Kozłowska (tłum.), Warszawa 2003.

³⁸ E. Çapan (red.), *Terroryzm i zamachy samobójcze. Muzułmański punkt widzenia*, J. Sander (tłum.), Warszawa 2007.

w tym obszarze. Istotę tego obszaru badań, opisów i przyjmowania norm prawnych stanowiły elementy charakteru przestępstwa terroryzmu, jego podmiotów, celów i metod. Literatura w tym zakresie to przede wszystkim pozycje autorstwa K. Indeckiego *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*³⁹ i *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*⁴⁰, K. Wiaka *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*⁴¹, S. Pikulskiego *Prawne środki zwalczania terroryzmu*⁴² czy W. Filipkowskiego *System przeciwdziałania finansowania terroryzmu w ujęciu regulacji międzynarodowych*⁴³ oraz *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*⁴⁴. Oczywiście niezbędnymi pozycjami dotyczącymi tego elementu walki z terroryzmem były pozycje dotyczące dorobku prawnego prawa międzynarodowego⁴⁵, a także komentarze do kodeksu karnego⁴⁶ czy poszczególnych ustaw.

Kolejną część dorobku bibliograficznego w zakresie terroryzmu stanowią pozycje opisujące możliwości podejmowania działań przez różnego rodzaju służby i instytucje w zakresie możliwości rozpoznawania i eliminowania zagrożeń terrorystycznych. Obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom również stanowią istotną część dorobku naukowego. Bardzo często literatura ta koncentruje się na opisach struktur i potencjalnych możliwości działania jednostek specjalnych funkcjonujących w wielu krajach na świecie. Autorzy dokonują przeglądów jednostek antyterrorystycznych w wybranych państwach i analiz dotyczących możliwości lub jego braku, do podejmowania działań w wypadku zaistnienia zamachu terrorystycznego. Na szczególną uwagę zasługuje tu dorobek naukowy K. Jałoszyńskiego⁴⁷ i K. Liedela⁴⁸. Elementy funkcjonowania systemów, możliwości faktyczne i prawne

³⁹ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998.

⁴⁰ K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna...*, op. cit.

⁴¹ K. Wiak, *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009.

⁴² S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit.

⁴³ W. Filipkowski, *System przeciwdziałania finansowania terroryzmu w ujęciu regulacji międzynarodowych* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 2005.

⁴⁴ W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004.

⁴⁵ Przykładem może być: J. Barcik, *Akt terrorystyczny...*, op. cit.; F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005; D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Toruń 2006 czy K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Warszawa 2004.

⁴⁶ Komentarz dotyczący przestępstwa o charakterze terrorystycznym zob. A. Wąsek (red.), *Kodeks karny – część szczególna: komentarz do artykułów 222-316*, t. 2, Warszawa 2005.

⁴⁷ To przede wszystkim prace poświęcone systemom bezpieczeństwa czy działaniom jednostek specjalnych, m.in. *Terroryzm antyizraelski. Przedsięwzięcia kontrterrorystyczne w Izraelu*, Warszawa 2001; *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, Warszawa 2001; *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2002.

⁴⁸ Przykładem mogą być: *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2008; *Terroryzm znak naszych czasów*, Warszawa 2005; *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003; *Fundamentalizm islamski w kon-*

przede wszystkim opisywane są w ramach prac zbiorowych⁴⁹ czy artykułów w prawniczych lub branżowych wydawnictwach⁵⁰.

Bardzo ważnymi źródłami literatury, wykorzystywanymi przez autora niniejszej publikacji w ramach badania, analizowania i opisywania problemów związanych z systemowym zwalczaniem terroryzmu, były pozycje pod redakcją prof. E.W. Pływaczewskiego⁵¹ i prof. B. Hołysta⁵². Szerokie, interdyscyplinarne, spojrzenie na problem terroryzmu, podejście z punktu widzenia prawa karnego, kryminalistyki czy kryminologii pozwalają na dogłębne poznanie tej problematyki.

Wszystkie wskazane powyżej prace stanowią próbę jak najszerszego i jak najdogłębszego opisu terroryzmu oraz jego usystematyzowania i wyjaśnienia przyczyn powstania i ewolucji. Znaczna część z tych, na które autor natrafił, czytał i analizował, przyczyniła się do poszerzenia jego wiedzy na temat terroryzmu, źródeł, celów, sposobów działania, a także metodologii podziałów. Literatura ta miała również istotny wpływ na sposób postrzegania systemu antyterrorystycznego przez autora niniejszej publikacji, doboru narzędzi i obszaru badań, a także na wnioski formułowane w tej pracy.

Niniejszy opis literatury, z oczywistych przyczyn jest niepełny, bo to zbyt obszerna materia do wskazania na potrzeby tej pracy, nie wskazuje na wielu autorów podejmujących próbę zbadania, zdefiniowania czy opisu elementów systemów zwalczających terroryzm. Oczywiście na temat samego terroryzmu, czym jest i jakie niesie za sobą zagrożenia, powstało stosunkowo dużo prac naukowych, zwłaszcza po zamachach na WTC we wrześniu 2001 r. W dalszej części pracy dorobek wielu z tych, których tutaj nie wymieniono, będzie przez autora wskazywany, cytowany lub na podstawie którego będą formułowane wnioski czy opinie.

tekście bezpieczeństwa międzynarodowego (w:) M. Szulakiewicz, Z. Karpus (red.), *Fundamentalizm i kultury*, Toruń 2005.

⁴⁹ W grupie tej należy wskazać: P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit.; W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011; B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczytno 2009; J. Szafrński (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szczytno 2007.

⁵⁰ Tematykę terroryzmu opisują m.in.: I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7-8, oraz eadem, *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10; M. Flemming, *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1; R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.

⁵¹ Przykładem mogą być: *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005; *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011; *Proceder prania pieniędzy i jego implikacje*, Warszawa 2013; *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 2005.

⁵² To przede wszystkim: wspólnie z K. Jałoszyńskim i A. Letkiewiczem – *Wojna z terroryzmem w XXI wieku oraz Terroryzm*, t. 1 i 2 czy *Psychologia kryminalistyczna*.

Materię dotyczącą terminologii terroryzmu, czynników zagrożeń, elementów prawnokarnych i organizacyjnych systemów antyterrorystycznych autor niniejszej pracy poddał całościowej analizie, wyznaczył jej mocne i słabe strony oraz możliwe kierunki rozwoju. Połączenie teorii i dorobku naukowego odnośnie tego zjawiska z elementami formalnoprawnymi i organizacyjnymi w zakresie realnych możliwości penalizacji przestępstw terrorystycznych i około terrorystycznych, form popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym w połączeniu z rodzajami i formami zadań służb i instytucji państwowych w zakresie zwalczania terroryzmu pozwoliły autorowi niniejszej pracy na pełne spojrzenie na problem zapewnienia bezpieczeństwa przed zamachami i innymi działaniami terrorystów.

Często bardzo wnikliwe spojrzenie na dany obszar nauki opisujący terroryzm zawiera ogólniki lub wręcz truizmy wobec innej płaszczyzny związanej z terroryzmem, jakim jest element jego zwalczania. Opisuując przyczyny zachowań terrorystów, jedną z konstatacji jest lepsze i skuteczniejsze działanie służb. Zdarza się też często, że w algorytmach, instrukcjach czy przepisach wewnętrznego kierowania służb pojęcie terroryzmu jest błędnie stosowane lub bardzo spłaszczany jest jego zakres. Przepis wskazuje algorytm postępowania, często bardzo słuszny i taktycznie właściwy lub poprawny, w stosunku do zachowań, które z definicji nie są przestępstwami o charakterze terrorystycznym. Nie mogą przecież nimi być każde działania przestępcze, gdzie np. użyto materiałów wybuchowych czy wzięto zakładników.

Rozprawa składa się ze wstępu, dziewięciu rozdziałów i podsumowania, które zostały uzupełnione wykazem wykorzystanej literatury, spisem tabel i rysunków, a także załącznikami – m.in. wzorami wykorzystanych narzędzi badawczych (kwestionariusza ankiety, kwestionariusza wywiadu, arkusza obserwacji).

W **rozdziale pierwszym** – metodologicznym, uzasadniono podjęcie badań, określono przedmiot i cele badań, główny problem badawczy i problemy szczegółowe, główną hipotezę badawczą i hipotezy szczegółowe, a także opisano ich organizację i przebieg. Przedstawiono w nim również metody, techniki i narzędzia badawcze wykorzystane w trakcie prowadzenia badań.

Rozdział drugi – teoretyczny, zawiera wnioski z analizy i syntezy zjawiska terroryzmu. Przedstawiono w nim kwestie związane z problematyką definiowania terroryzmu, a także aktywności współczesnych ugrupowań terrorystycznych i stosowanych przez nich metod działania.

Rozdział trzeci – teoretyczny, zawiera wnioski z analizy aspektów prawnych i wybranych modeli współczesnych systemów antyterrorystycznych. Opisane zostały tu również wybrane elementy systemów prawnych i organizacyjnych w zakresie walki z terroryzmem.

Rozdział czwarty – teoretyczny, zawiera wnioski z analizy budowy systemu antyterrorystycznego w Polsce po 2006 r. Przedstawiono w nim zarówno etapy tworzenia systemu antyterrorystycznego w Polsce, jak i podmioty go tworzące.

Rozdział piąty, szósty i siódmy – teoretyczne, zawierają wnioski z analizy zakresów odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego w rozpoznawaniu zagrożeń w fazie przed zamachem i zapobieganiu im, w reagowaniu, współdziałaniu, dowodzeniu i koordynacji w fazie dokonania zamachu terrorystycznego oraz odbudowie, przywracaniu stanu poprzedniego oraz ściganiu sprawców w fazie po zamachu terrorystycznym.

Rozdział ósmy zawiera analizę danych szczegółowych i syntezę uzyskanych wyników badań empirycznych na temat opinii dotyczących zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w polskim systemie antyterrorystycznym w celu zwiększenia jego efektywności.

Rozdział dziewiąty zawiera wnioski z analizy kierunków i obszarów zmian w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego.

Ponadto system ten omówiono na podstawie rozwiązań organizacyjnych i prawnych w wybranych krajach, które w większym lub mniejszym stopniu prowadzą aktywną walkę z terroryzmem. Wprowadzeniem do tego opracowania był rozdział opisujący problemy w definiowaniu zjawiska terroryzmu, aktywność terrorystów i stosowane przez nich metody w ostatnich latach.

Wnioski podsumowujące treść pracy i określające poziom osiągniętego celu i założeń zostały przedstawione w **podsumowaniu**. Zawiera ono prezentację wniosków z weryfikacji hipotez – wyników końcowych przeprowadzonych badań. Jest tam również uzasadnienie wartości prowadzonych badań, określenie korzyści teoretycznych wynikających z rozwiązania problemów, a także sugestie dalszych problemów wymagających rozwiązania, które ujawniły się w toku badań.

ROZDZIAŁ I

Metodologia badań

§ 1. Uzasadnienie podjęcia badań

Wraz ze wzrostem liczby i skali zamachów terrorystycznych dokonywanych na całym świecie, a w szczególności w Europie, wzrosła również częstotliwość dyskusji podejmowanych na temat tego rodzaju zagrożeń. Dyskusje te przybierały różnego rodzaju formy i charakter. Z jednej strony mamy do czynienia z całym obszarem dyskusji podejmowanych w ramach funkcjonowania podmiotów i instytucji państwowych i międzynarodowych¹. Prowadzą one do tworzenia lub aktualizowania istniejących przepisów w zakresie szeroko rozumianego zwalczania terroryzmu i zagrożeń, jakie ze sobą niesie. Ponadto dyskusje te, a w konsekwencji podejmowane decyzje, utrzymują *status quo* lub wprowadzają zmiany w uprawnieniach, zadaniach i możliwościach taktycznych prowadzenia działań antyterrorystycznych przez właściwe w tym zakresie służby i podmioty. Ma to oczywiście wpływ na zmiany istniejących lub tworzenie nowych systemów antyterrorystycznych w poszczególnych państwach, lub jest samo w sobie celem pierwotnym. W Polsce od 2006 r. powołano do funkcjonowania wiele zespołów i innych podmiotów mających na celu dokonywanie analiz zagrożeń terrorystycznych, rozwiązań praw-

¹ W maju 2008 r. w Centralnym Ośrodku w Emowie odbyła się międzyresortowa konferencja zatytułowana „Terroryzm. Materia ustawowa?” – Zob. A. Iwaniuch, *Konferencje w Centralnym Ośrodku Szkolenia ABW w Emowie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1 (1), s. 161. W dniach 11-13 października 2010 r. w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zorganizowano międzynarodowe seminarium oraz ćwiczenia o kryptonimie OFFSIDE 2010. W dniu 14 września 2010 r. w Warszawie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadziło ćwiczenia antyterrorystyczne o kryptonimie POLONIA 2010 – Zob. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 26-28.

nych czy skuteczności działania w tym zakresie². Przeprowadzono wiele konferencji i narad wewnętrznych lub z udziałem ekspertów ze świata nauki lub innych spoza struktur administracji państwowej. Planowane i realizowane są ćwiczenia dotyczące reagowania kryzysowego czy współdziałania w obliczu zamachu terrorystycznego.

Z drugiej strony mamy do czynienia z aktywowaniem się środowisk akademickich i naukowych w poszczególnych elementach dyskusji i inicjatyw mających na celu wsparcie dyskusji i przyjmowanych rozwiązań w zakresie poznawania przyczyn terroryzmu, a także skutecznych metod jego eliminacji lub minimalizacji zagrożeń. W ramach aktywności środowisk akademickich w tym temacie powstają opracowania naukowe wskazujące na genezę problematyki i potencjalne kierunki jego rozwoju³, dokonuje się wykładni lub analiz przepisów⁴, organizowane są spotkania, konferencje i seminaria, które powinny wypracować uniwersalne wnioski dotyczące jak najlepszych rozwiązań systemowych i prawnych⁵. Ponadto w okresie wzmożonej dyskusji nad zagrożeniami terrorystycznymi obserwowana jest stosunkowo duża liczba uczelni prowadzących kierunki studiów o tematyce bezpieczeństwa, oczywiście z uwzględnieniem zagrożeń terrorystycznych. Z całą pewnością doprowadzi to do odpowiednio wyższej świadomości u obecnych i przyszłych urzędników i funkcjonariuszy państwowych, którzy będą stykali się z funkcjonowaniem systemu antyterrorystycznego lub będą mieli wpływa na jego kształt. Pewną niewiadomą pozostaje jedynie kwestia jakości i poziomu kształcenia w zakresie bezpieczeństwa przez część z tych uczelni, ponieważ gros z nich w swoim profilu podstawowym znacznie odbiega od tematyki spraw wewnętrznych.

Trzecim obszarem jest cała gama aktywności medialnej różnego rodzaju ekspertów z zakresu bezpieczeństwa, a w szczególności zagrożeń terrorystycznych. Otrzymujemy tu bardzo wiele różnych informacji, opinii, analiz czy podsumowań w kwestiach konkretnych zdarzeń, grup terrorystycznych czy działań podejmowanych przez służby w związku z realnym bądź potencjalnym zagrożeniem. Wielu z tych ekspertów od terroryzmu bardzo często, na podstawie pierwszych i szczątkowych informacji medialnych, formułuje wnioski i opinie

² W październiku 2006 r. rozpoczął funkcjonowanie Międzyresortowy Zespół do spraw Zagrożeń Terrorystycznych, w grudniu 2006 r. powołano Stałą Grupę Ekspertką działającą przy Międzyresortowym Zespole do spraw Zagrożeń Terrorystycznych, od 2007 r., zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, powołano Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a od 2008 r. funkcjonuje Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

³ Zob. B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Warszawa 2009.

⁴ Zob. E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005 czy R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.

⁵ Zob. K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.

co do przyczyn zamachu, wyboru sposobu i miejsca jego przeprowadzenia oraz oczywiście co do potencjalnych sprawców. Dzieje się to już w momencie, gdy służby państwowe dopiero co zbierają pierwsze informacje o zdarzeniu, ofiarach czy *modus operandi* albo nawet jeszcze trwają działania ratownicze. Wystąpienia i wypowiedzi takie bardzo często pełne są opinii odnoszących się do funkcjonowania systemu antyterrorystycznego w Polsce, jego składu czy możliwości realnego podejmowania działań.

Jednak mimo tych wszystkich aktywności, inicjatyw, posiedzeń, konferencji, narad czy medialnych wystąpień zauważalny jest brak oficjalnych informacji na temat opinii urzędników i funkcjonariuszy pracujących w służbach wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego i jednocześnie zajmujących się na co dzień sprawami związanymi z zagrożeniami terrorystycznymi. Nawet w trakcie wewnętrznych dyskusji prowadzonych w służbach, realizowanych w ramach prowadzonej korespondencji między nimi czy w trakcie posiedzeń różnych forów istniejących w ramach ministerstw czy innych instytucji państwowych nie zawsze możemy spotykać się z opiniami głoszonymi przez dane osoby, które będą odzwierciedlały wewnętrzne przekonanie czy stanowisko tej osoby. Jest to oczywiście sytuacja naturalna i nie wywierająca negatywnych skutków dla funkcjonowania służb państwowych. Po prostu nadrzędne są opinia, cel czy stanowisko danej służby lub instytucji a nie poszczególnego urzędnika, którą ją w danym momencie reprezentuje. Ponadto w ramach wymiany oficjalnej korespondencji osoba podpisująca dany dokument również uwzględnia i reprezentuje całość problematyki i stanowisko swojej instytucji a nie jedynie swoje przekonanie.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ramach prowadzonych badań, zastosowano metodę badania opinii (sondażu diagnostycznego z zastosowaniem technik ankietowania i wywiadu), z przedstawicieli służb wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego. Za punkt wyjścia przyjęto podmioty, które funkcjonują w systemie antyterrorystycznym w ramach pierwszego międzyresortowego gremium w Polsce działającego na poziomie strategicznym, powołanego do realizacji zadań związanych ze zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych – funkcjonującego od 2006 r. Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (MZdsZT). Wśród nich znajdują się przede wszystkim funkcjonariusze służb specjalnych, funkcjonariusze służb posiadających uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, analityczno-informacyjnych czy kontrolnych. Szczególne znaczenie mają opinie i poglądy wyrażane właśnie przez tych funkcjonariuszy, gdyż badania tej grupy osób są rzadkością. Dane osób wykonujących tego typu czynności czy realizujących zadania w tych służbach są informacjami bacznie strzeżonymi. Nie ma nawet

oficjalnego dostępu do informacji mówiących, ile osób i w jakich jednostkach organizacyjnych służb i instytucji zajmuje się tego rodzaju zadaniami.

W trakcie przeprowadzonych badań udało się osiągnąć efekt doboru respondentów polegający na tym, że wszystkie osoby, które wypełniały ankiety, pracują w swoich służbach bezpośrednio w strukturach zajmujących się zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych. Do ich podstawowych obowiązków służbowych należy rozpoznawanie, przeciwdziałanie, reagowanie, analizowanie czy prowadzenie spraw związanych z terroryzmem. Priorytetem był obszar najbardziej strzeżony, jeżeli chodzi o metody i formy pracy, czyli rozpoznawania zagrożeń. Ankiety zostały sformułowane w taki sposób, aby absolutnie wyeliminować ryzyko identyfikacji osób poddanych badaniom. Miało to na celu przede wszystkim stworzenie komfortu przedstawiania własnych ocen i poglądów na podstawie spostrzeżeń, wiedzy i doświadczenia w tym zakresie. Opinie i informacje pozbawione oficjalnych stanowisk służb, w których respondenci pracują, z całą pewnością podnoszą walor poznawczy tych badań. Różna liczba ankiet przekazywanych do przeprowadzenia badań w poszczególnych służbach i instytucjach odzwierciedla, w bardzo ogólny sposób, liczebność jednostek lub komórek organizacyjnych zajmujących się zagrożeniami terrorystycznymi w tych służbach.

Trzeba zaznaczyć, że liczbę ankiet dla poszczególnych służb należy traktować jako dobór celowy, gdyż ze względu na niejawny zakres informacji co do liczby i liczebności struktur w służbach nie było możliwe w jawnej pracy wskazanie proporcji tych liczb.

Wywiady przeprowadzane były natomiast wśród osób pełniących funkcje kierownicze w wybranych służbach wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego, a także jednostkach organizacyjnych czy komórkach organizacyjnych właściwych do realizacji zadań z zakresu zagrożeń terrorystycznych. Pytania z kwestionariusza wywiadu były zadawane osobom pełniącym funkcje kierownicze na poziomie od komendantów głównych służb, poprzez zastępców komendantów czy szefów służb do poziomu dyrektorów biur i departamentów. Kwestionariusze wywiadów również zostały sformułowane w taki sposób, aby zapewnić pełną anonimowość osobom badanym. Przebadanie tej grupy osób daje pewnego rodzaju unikalną możliwość poznania istoty problemów, z którymi spotykają się na co dzień przedstawiciele służb w trakcie funkcjonowania w ramach systemu antyterrorystycznego. Jednocześnie osoby te mają często istotny wpływ na koncepcje tworzenia elementów systemu oraz kierunki, w jakich system ten będzie się rozwijał. Przeprowadzenie wywiadów oraz poznanie opinii tej grupy ludzi ma również bardzo istotne znaczenie dla treści omawianych w trakcie tej dysertacji i wniosków, jakie z niej wynikają.

Prawidłowo skonstruowany kwestionariusz wywiadu powinien umożliwić zarówno ilościową, jak i jakościową analizę dostarczonego tą drogą materiału badawczego. Toteż pytania w kwestionariuszu zostały tak opracowane, aby tworzyły zestaw odpowiedzi ułatwiający grupowanie i analizę statystyczną. Chociaż były to pytania otwarte, to do analizy odpowiedzi kodyfikacja (kategoryzacja) nie była konieczna. Według Tadeusza Pilcha w wypadku badań małej grupy, czynność tę można pominąć i wprost przystąpić do zliczania odpowiedzi na przygotowanych tablicach⁶. W związku z tym, że w wypadku wywiadów zastosowałem dobór celowy⁷ polegający na „(...) świadomym, uwzględniającym określone kryteria doborze jednostek statystycznych, mających być przedmiotem badań”⁸ i przebadana grupa nie była liczna (12 osób – po jednym przedstawicielu kadry kierowniczej z każdej instytucji lub służby objętej badaniami), wyniki otrzymanych badań nie wymagały skomplikowanej kodyfikacji, aby ująć je w kategoriach ilościowych (i jakościowych).

Autor niniejszej pracy jest zdania, że dotychczasowy stan wiedzy, dotyczący budowy, funkcjonowania i rozwoju systemu antyterrorystycznego w Polsce nie pozwala na kompleksową ocenę jego struktur, podziału zadań, trybu funkcjonowania i realnych możliwości podejmowania działań w zakresie rozpoznawania, reagowania i odbudowy, a także kierunków jego rozwoju w celu osiągnięcia optymalnych możliwości do działania w związku z zagrożeniami terrorystycznymi. W związku z tym ujawniła się potrzeba przeprowadzenia badań, dzięki którym byłoby możliwe ustalenie stanu faktycznego, dotyczącego owej problematyki.

§ 2. Przedmiot i cel badań

Zgodnie z definicją przedmiotem badań są obiekty i zjawiska będące w zainteresowaniu badaczy, w związku z tym można przyjąć, że jest to ogół konkretnych zjawisk, przedmiotów lub osób oznaczonych przez empiryczne terminy ujęte w problemowych pytaniach. Ogólnie można wskazać, że przedmiot określa płaszczyznę działania badacza⁹.

⁶ T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Warszawa 1995, s. 195-196, 206-210.

⁷ Dobór celowy upoważnia do wysuwania wniosków, które mogą się odnosić do populacji, z której wybrano próbę (populacji generalnej).

⁸ J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej. Prace doktorskie. Prace habilitacyjne*, Warszawa 2005, s. 108.

⁹ W. Pytlakowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1981, s. 134.

Przedmiotem niniejszych badań były zarówno prawne, jak i organizacyjne elementy obowiązującego systemu obrony przed terroryzmem w Polsce oraz perspektywy ich doskonalenia.

Natomiast cel jest to zebranie systemowych danych, zarówno ilościowych, jak i jakościowych, pozwalających na dokonanie możliwie pełnego opisu zjawiska¹⁰.

Celem poznawczym przeprowadzonych badań była identyfikacja elementów prawnych i organizacyjnych obecnego systemu antyterrorystycznego w Polsce, jak również wskazanie perspektyw ich doskonalenia w przyszłości.

Za cel użyteczny uznano możliwość wykorzystania wyników badań w pracach nad koncepcjami dotyczącymi modelu systemu antyterrorystycznego w Polsce, w świetle aktualnych i przyszłych zagrożeń.

§ 3. Problemy i hipotezy badawcze

Problemy badawcze, ich zdefiniowanie, stanowi niezmiennie istotny element całego procesu badawczego. Zgodnie z definicją J. Pietera problemy badawcze to swoiste pytania, jakość i rozmiar pewnej niewiedzy (pewien brak w dotychczasowej wiedzy) oraz cel i granice pracy naukowej¹¹.

Badania naukowe zmierzały do rozwiązania następującego problemu głównego:

Czy istniejące obecnie w Polsce prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i obywateli, a jeśli nie, to jakich zmian można by w nich dokonać?

Rozwiązanie tego problemu implikowała konieczność odpowiedzi na następujące problemy szczegółowe:

1. Jakie współczesne ryzyka dla bezpieczeństwa państwa i obywateli niesie ze sobą terroryzm?
2. Na jakich aspektach prawnych opierają się współczesne systemy antyterrorystyczne?

¹⁰ D. Wróblewska, *Wzory reakcji społecznej na zachowania przestępcze* (w:) B. Hołyst (red.), *Opinia publiczna i środki masowego przekazu a ujemne zjawiska społeczne*, Warszawa 1981.

¹¹ J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław-Warszawa 1967, s. 67.

3. Jakie modele systemów antyterrorystycznych występujących współcześnie mogłyby znaleźć zastosowań w polskim systemie antyterrorystycznym?
4. Czy zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego są właściwie określone?
5. Jakie zmiany prawno-organizacyjne można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność?

Prawdopodobna odpowiedź będącą rozwiązaniem postawionego problemu badawczego głównego przyjęła postać głównej hipotezy badawczej:

Istniejące obecnie w Polsce prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa. Nie mniej jednak, w celu zwiększenia efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, można by w nich dokonać pewnych zmian prawno-organizacyjnych.

Hipotezy szczegółowe przyjęły postać takich oto przypuszczeń:

1. Wydaje się, że obecnie do głównych zagrożeń, jakie niesie ze sobą terroryzm dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, należą, m.in.: ochrona życia i zdrowia obywateli przed bezpośrednimi zamachami, a także ochrona infrastruktury krytycznej i ciągłości funkcjonowania obiektów i systemów wchodzących w jej skład.
2. Wydaje się, że współczesne systemy antyterrorystyczne opierają się na wielu aspektach prawnych, wśród których do najważniejszych można zaliczyć, m.in., specjalne uprawnienia instytucji i służb przewidzianych do walki z przestępstwami o charakterze terrorystycznym.
3. Wydaje się, że z modeli występujących współcześnie, w polskim systemie antyterrorystycznym mogłyby znaleźć zastosowanie te opierające się na centrach antyterrorystycznych.
4. Przypuszcza się, że zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego nie są właściwie określone.
5. Wydaje się, że do najważniejszych zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w celu zwiększenia jego efektywności, można zaliczyć, m.in., stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej, wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego oraz wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych.

§ 4. Metody, techniki i narzędzia badawcze

Zgodnie z definicją A. Kamińskiego metodą badawczą jest zespół teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych obejmujących najogólniej całość postępowania badacza, zmierzającego do rozwiązania określonego problemu naukowego¹². Organizacja procesu badawczego przebiegała według poniższego schematu:

Etap wstępny (konceptyjny) – inicjujący proces, w ramach której dokonano wyboru tematu, przedmiotu i celu badań, sformułowano wstępnie problemy badawcze i odpowiadające im hipotezy, określono teren badań, dokonano wstępnej typologii zmiennych i wskaźników do zmiennych, ustalono metody, techniki i narzędzia badawcze. Etap ten zakończyło doprecyzowanie głównego problemu badawczego oraz problemów szczegółowych, jak również ostateczne sformułowanie głównej hipotezy badawczej i hipotez szczegółowych, które były weryfikowane w fazie badań.

Etap zasadniczy – polegał na przeprowadzeniu badań właściwych.

Etap końcowy – obejmował opracowanie wyników badań i przedstawienie ich w formie dysertacji.

Warunkiem skutecznego rozwiązania sformułowanych problemów badawczych i weryfikacji przyjętych hipotez jest właściwy dobór metod, technik i narzędzi badawczych. Przewiduje się, że możliwe i celowe będzie zastosowanie następujących teoretycznych i empirycznych metod badawczych. Z metod teoretycznych w procesie badawczym stosowano analizę jakościową i ilościową (stosowałem ją głównie w trakcie opisu wyników badań empirycznych, po tabelarycznym i graficznym przedstawieniu badanego materiału)¹³, syntezę, porównanie, uogólnianie i wnioskowanie. Metodą badawczą teoretyczną (ale to zależy od przyjętego podziału) jest metoda dogmatyczna – badanie norm prawnych, ich zakresu zastosowania, znaczenia, konsekwencji, miejsca w systemie prawa itd.

¹² A. Kamiński, *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej* (w:) R. Wroczyński, T. Pilch (red.), *Metodologia pedagogiki społecznej*, Wrocław 1974, s. 54.

¹³ W wyniku analizy materiału statystycznego uzyskałem ogólną charakterystykę istotnych właściwości badanej zbiorowości. Polegała ona m.in. na porównywaniu ze sobą różnych uprzednio zgromadzonych danych empirycznych, ukazywaniu relacji między nimi istniejących oraz na wyciąganiu ogólnych wniosków z analizowanych przypadków/odpowiedzi, por. M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2006, s. 205.

Analiza zastosowana była także w trakcie studiowania literatury. Objęła ona gromadzenie i selekcję informacji zawartych w publikacjach książkowych, co umożliwiło pogłębienie wiedzy w obszarze złożonej problematyki badawczej. Jako zdolność umysłu do operacyjnego rozdzielania na części interesującego nas zjawiska legła u podstaw sprecyzowania problemów naukowych (pozwoliła przedstawić i uzasadnić ważność i aktualność sprecyzowanych problemów) i sformułowania hipotez roboczych. W celu uzyskania odpowiedzi na postawione problemy badawcze dokonałem również analizy (jak i oceny oraz syntezy) dokumentów i podstaw prawnych (obejmujących problematykę przedmiotu badań) dotyczących systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za ochronę i obronę antyterrorystyczną w państwie. Dokonałem także analizy rozwiązań prawno-organizacyjnych w tym zakresie obowiązujących w wybranych państwach europejskich. Uzyskany tą metodą materiał wykorzystałem jako podbudowę teoretyczną badań empirycznych.

Synteza umożliwiała łączenie w całość wyodrębnionych i zbadanych w toku analizy faktów. Ponadto dostarczyła istotnej i głębokiej wiedzy o przedmiocie badań. Dzięki syntezie sformułowałem problemy badawcze, skonstruowałem hipotezy robocze, a także dokonałem opisu wyników badań.

Zastosowanie metody porównania polegającej na ustaleniu podobieństw i różnic między badanymi przedmiotami (zjawiskami) pozwoliło na wykrycie cech podobieństwa i odmienności w badanym przedmiocie przez odniesienie go do innych przedmiotów.

Metoda uogólniania posłużyła do łączenia faktów empirycznych na zasadzie stwierdzenia ich podobieństw pod jakimś względem. Stosowałem ją w trakcie opisów wyników badań uzyskanych m.in. metodą sondażu diagnostycznego.

Zgodnie ze stanowiskiem T. Pilcha, metoda jest pojęciem najszerszym i nadrzędnym w stosunku do techniki i narzędzia badawczego. Technika jest z kolei pojęciem podrzędnym wobec metody i nadrzędnym w stosunku do narzędzia badawczego¹⁴. Wśród metod empirycznych za najbardziej przydatną do weryfikacji przyjętych hipotez autor niniejszej pracy uznał metodę sondażu diagnostycznego, z zastosowaniem technik: ankietowania i wywiadu oraz odpowiadających im narzędzi badawczych: kwestionariusza ankiety (załącznik 1) i kwestionariusza wywiadu (załącznik 2).

¹⁴ T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Warszawa 1998, s. 42.

§ 5. Organizacja i przebieg badań

Teren badań to inaczej miejsce, w którym zamierza się przeprowadzić badania¹⁵. O jego wyborze decydują podjęte w badaniach problemy badawcze. W badaniach empirycznych teren badań stanowiły służby i instytucje wchodzące w skład systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Badaniami ankietowymi objęto 66 osób pracujących lub służących w: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendzie Głównej Policji, Ministerstwie Obrony Narodowej, Sztabie Generalnym Wojska Polskiego, Agencji Wywiadu, Biurze Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Państwowej Straży Pożarnej, Prokuraturze Generalnej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz w Departamencie Informacji Finansowej Głównego Inspektora Informacji Finansowej.

Z terenem badań ściśle związane jest pojęcie populacji generalnej, która jest zbiorem wszystkich elementów będących przedmiotem badań. Niezmiernie rzadko przeprowadza się badania obejmujące całą populację (badania całościowe). Zamiast nich zwykle prowadzi się badania na próbie reprezentatywnej (badawczej), która jest podzbiorem jednostek lub danych wybieranych z populacji, będącym podstawą uogólnień na całą populację¹⁶.

Według Mieczysława Łobockiego: „Pobieranie próby do badań z populacji opiera się na przekonaniu, że umożliwia ono wyciąganie wniosków o właściwościach całej populacji, tj. bez konieczności uwzględniania w przeprowadzanych badaniach wszystkich objętych nią osób lub instytucji”¹⁷. Właściwe dobranie próby badawczej w znacznym stopniu decyduje o jakości zebranego materiału badawczego.

Głównym problemem przy doborze próby jest jej liczebność, która zależy także od tego czy próba dobierana jest drogą losowania, czy drogą doboru celowego proporcjonalnego¹⁸. Toteż, chcąc znaleźć odpowiedź na pytanie: „Jak liczna powinna być próba, aby na podstawie wyników jej pomiaru możliwe było wyciąganie wniosków o badanej populacji?”, starano się zbadać możliwie najbardziej kompetentną grupę, to jest osoby pracujące (bądź służące) na

¹⁵ M. Cieślarczyk, *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2003, s. 33.

¹⁶ J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001, s. 134.

¹⁷ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych...*, op. cit., s. 169.

¹⁸ T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych...*, op. cit., s. 230.

stanowiskach kierowniczych, w instytucjach i służbach wchodzących w skład systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Toteż zastosowany dobór próby był *de facto* doborem celowym, gdyż polegał na „(...) świadomym, uwzględniającym określone kryteria doborze jednostek statystycznych, mających być przedmiotem badań”¹⁹. Upoważnia on do wysuwania wniosków, które mogą się odnosić do populacji, z której wybrano próbę (populacji generalnej)²⁰. Należy podkreślić, że jednostką statystyczną jest tu podmiot zajmujący się zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych w Polsce. Następnie dokonano wyboru osób, które niejako w imieniu tych instytucji udzieliły odpowiedzi na zadane przez autora niniejszej pracy pytania.

W badaniach za pomocą kwestionariuszy ankiet udział wzięło 66 respondentów, natomiast w badaniach za pomocą wywiadów – 12. Badania autor niniejszej rozprawy prowadził osobiście w wymienionych powyżej instytucjach i służbach.

Charakterystyka badanych osób zawiera następujące kategorie:

- rodzaj instytucji, w której badany pracuje (służy);
- charakter sprawowanej funkcji;
- staż pracy (służby) związanej z walką z terroryzmem.

W tabeli 1 i na rysunku 1 przedstawiono liczbę respondentów objętych badaniami ankietowymi w zależności od miejsca pracy (służby).

Tabela 1

Miejsce pracy (służby) respondentów (N=66)

Miejsce pracy (służby)	L	%
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	8	12,12
Ministerstwo Obrony Narodowej	3	4,55
Sztab Generalny Wojska Polskiego	5	7,58
Agencja Wywiadu	3	4,55
Komenda Główna Policji	10	15,15

¹⁹ J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej...*, op. cit., s. 108.

²⁰ Ze względu na jawny charakter pracy, szczegółowe dane dotyczące procentowego udziału respondentów w populacji osób będących na kierowniczych stanowiskach wchodzących w skład systemu antyterrorystycznego, nie mogły być w niej zaprezentowane.

Biuro Ochrony Rządu	4	6,06
Straż Graniczna	9	13,64
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	4	6,06
Państwowa Straż Pożarna	10	15,15
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	4	6,06
Prokuratura Generalna	3	4,55
Główny Inspektorat Informacji Finansowej	3	4,55
Ogółem	66	100,00

Legenda:

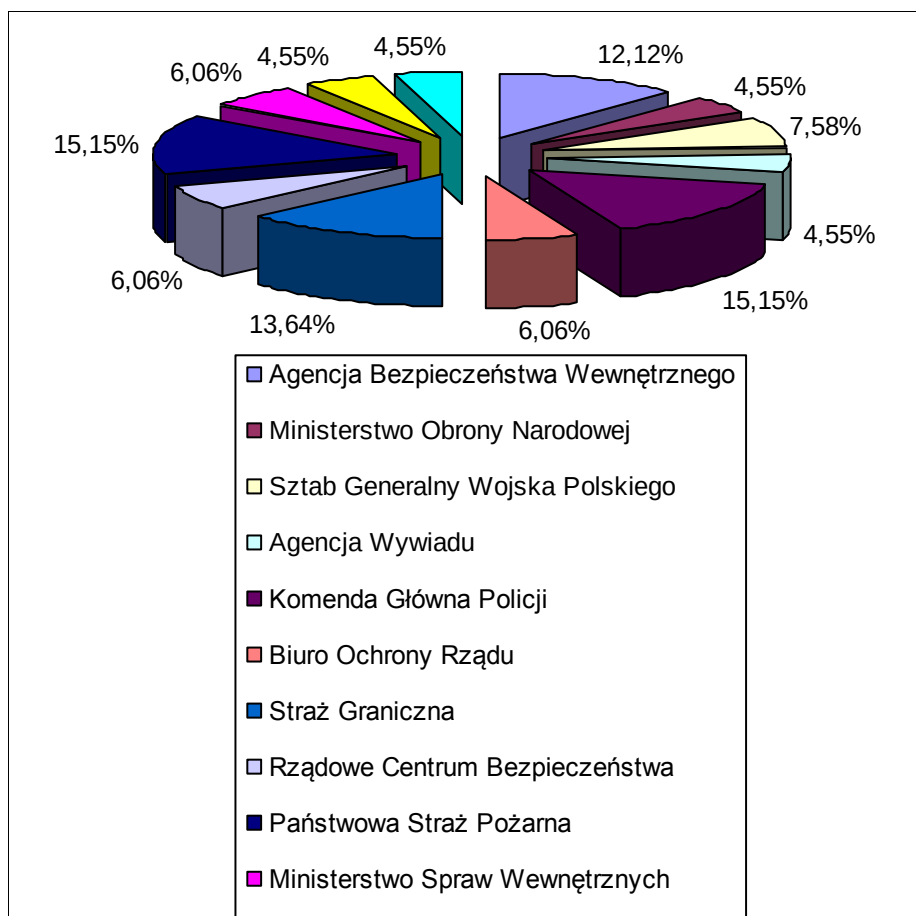
N – liczebność respondentów,

L – liczebność odpowiedzi,

% – częstość odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne

Rys. 1. Miejsce pracy (służby) respondentów



Źródło: opracowanie własne

Rozpatrując kwestię charakteru sprawowanych funkcji przez respondentów, to z tabeli 2 i rysunku 2 wynika, że najliczniejszą grupę w próbie badawczej stanowiły osoby pełniące funkcje kierownicze (80,30%).

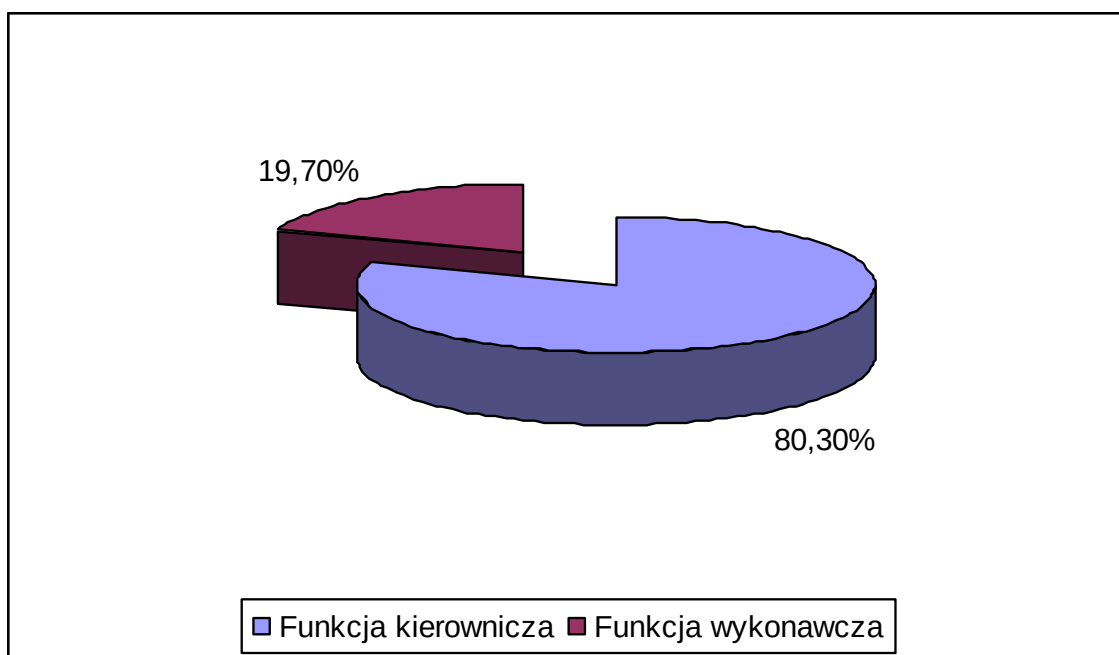
Tabela 2

Sprawowane funkcje przez respondentów (N=66)

Rodzaj sprawowanej funkcji	L	%
Funkcja kierownicza	53	80,30
Funkcja wykonawcza	13	19,70
Ogółem	66	100,00

Źródło: opracowanie własne

Rys. 2. Sprawowane przez respondentów funkcje



Źródło: opracowanie własne

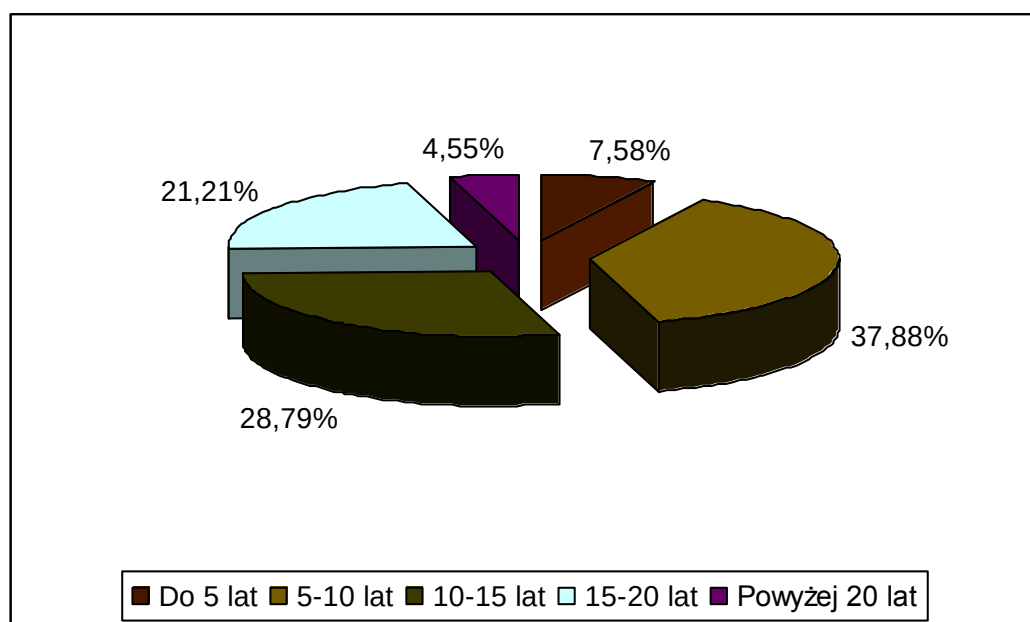
Próba badawcza była stosunkowo zróżnicowana pod względem stażu pracy (służby) związanej z walką z terroryzmem (tabela 3 i rysunek 3).

Tabela 3

Staż pracy (służby) respondentów związanej z walką z terroryzmem (N=66)

Staż pracy (służby)	L	%
do 5 lat	5	7,58
5-10 lat	25	37,88
10-15 lat	19	28,79
15-20 lat	14	21,21
powyżej 20 lat	3	4,55
Ogółem	66	100,0

Źródło: opracowanie własne

Rys. 3. Staż pracy (służby) respondentów związanej z walką z terroryzmem

Źródło: opracowanie własne

Najliczniejszą grupę stanowiły osoby, których staż pracy *stricte* związanej z walką z terroryzmem zawierał się w przedziale od 5 do 10 lat (37,88%). Równie dużo, bo 29% badanych ma staż pracy na takich stanowiskach w przedziale od 10 do 15 lat, a trochę ponad jedna piąta legitymuje się stażem w przedziale od 15 do 20 lat. Natomiast tylko 4,55% badanych ma staż powyżej 20 lat, a 7,58% – poniżej 5 lat.

ROZDZIAŁ II

Terroryzm – analiza zjawiska

§ 1. Definicje doktrynalne i ustawowe współczesnego terroryzmu

Omawiając system walki z jednym z największych zagrożeń, z jakim obecnie ludzkość ma do czynienia, z terroryzmem, należy wyjść od definicji tego pojęcia. I tu można napotkać pierwszą przeszkodę. Mimo że terroryzm jest obecnie rozpatrywany w niezliczonej liczbie obszarów, to jednak jego kompleksowe i pełne zdefiniowanie wciąż pozostaje kwestią otwartą. Niestety wciąż ustalenie, co należy rozumieć pod pojęciem terroryzmu, tak by jego treść dała się odnieść do potrzeb typizacji tego zjawiska, jest zadaniem skomplikowanym¹. Powstaje wiele definicji² opracowywanych przez naukowców i ekspertów z dziedziny zagrożeń terroryzmem³, tworzone jest międzynarodowe i krajowe prawo, ale dyskusja na temat zdefiniowania tego pojęcia nie została przez to zakończona. Najczęściej definicje te odnosiły się bezpośrednio do konkretnych wydarzeń zaistniałych w konkretnym miejscu i czasie. Ponadto definicje te zawsze są związane z kontekstem politycznym i wynikającymi z niego skrajnymi ocenami określonego wydarzenia⁴.

¹ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998, s. 19.

² Szacuje się, że powstało ponad dwieście definicji określających istotę i charakter terroryzmu.

³ Zob. I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7-8, s. 150-151.

⁴ D. Klęsk-Florek, *Prawne aspekty walki z terroryzmem* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 312.

Rozpoczynając analizę problemów związanych z definiowaniem pojęcia terroryzmu, należy podkreślić również różnice w podejściu do tego zagadnienia przez pryzmat nauki i ustawodawstwa. Chociaż definicje doktrynalne mogą koncentrować się na określaniu pojęcia „terroryzm”, to w przypadku przepisów prawa o wiele istotniejsze są czyny ludzkie, które wyczerpują konkretne znamiona przestępstw określanych jako terrorystyczne. Definicje legalne, zawarte w aktach prawnych i stosowane przez różne instytucje krajowe i międzynarodowe, zawierają natomiast wykładnię autentyczną terminu „terroryzm” oraz wyrażen pochodnych, takich jak „akt terrorystyczny”, „przestępstwo terrorystyczne” czy „grupa terrorystyczna”⁵. Andrzej Marek podkreśla, że przestępstwo nie traci charakteru terrorystycznego ze względu na motywy kierujące sprawcą (religijne, związane z walką pojmowaną jako wyzwolenie), jeżeli spełnia warunki określone w przepisie⁶.

W powszechnym odbiorze terroryzm często kojarzy się z każdym działaniem, podczas którego użyto np. materiałów wybuchowych lub dokonano zabójstwa prominentnego polityka. Jest to oczywiście bardzo duże uogólnienie, które często ma swoje podstawy w przekazywaniu przez media informacji i materiałów o współczesnym terroryzmie. Często szczególnie odrażający akt przemocy, postrzegany jako działanie przeciwko społeczeństwu, zostaje zaszklony jako „terroryzm”, bez względu na to, czy dotyczy działań dysydentów antyrządowych czy akcji samych rządów, zorganizowanych syndykatów zbrodni czy zwykłych przestępców, zbuntowanych tłumów czy osób czynnie zaangażowanych w protest, indywidualnych psychopatów czy samotnych szantażystów⁷.

Oczywiście na przestrzeni wieków obserwowano wiele rodzajów zachowań czy podejmowanych konkretnych działań, szczególnie z zakresu wojskowości i rodzajów sprawowania władzy, które bezpośrednio lub pośrednio określane są jako przejawy terroru czy terroryzmu. Osoby lub ugrupowania nazywane terrorystycznymi bronią się, usiłując wmawiać opinii publicznej, że są kimś zupełnie innym (bojownikami, partyzantami itp.). Dystansują się od narzucanego im terminu. Określający zaś nie wahają się używać go wobec każdego, kogo uważają za wroga, niezależnie od tego, czy jego działalność rzeczywiście zasługuje na miano terrorystycznej⁸. Jednak dla potrzeb niniejszego opracowania istotne jest, w jaki sposób współcześnie postrzegany jest i definiowany terroryzm, jakie są jego elementy, cechy, cele czy charakter. Do języka termin „terroryzm” wszedł w czasach rewolucji francuskiej. Mówi się bowiem o okresie

⁵ K. Wiak, *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009, s. 45.

⁶ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 347.

⁷ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, H. Pawlikowska-Gannon (tłum.), Warszawa 1999, s. 11.

⁸ M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawcy – metody – finanse*, Poznań 2012, s. 7-8.

terroru, jaki panował pomiędzy rokiem 1793 a 1794. Wykonano wtedy około 17 tys. oficjalnych egzekucji, ale wiele osób zmarło także w więzieniach lub zginęło bez procesu. Dla historycznego porządku nie sposób nie wspomnieć także o asasynach, islamistach stosujących przemoc wobec swoich przeciwników religijnych i politycznych, działających pomiędzy XI a XIII w.⁹.

Postrzeganie terroryzmu jako rozwinięcia terminu „terror” również ulega pewnym modyfikacjom na przestrzeni lat i wieków. XIX w. utożsamiał terror wyłącznie z krwawym postępowaniem aparatu państwa w stosunku do obywateli. Współcześnie terminowi temu przydaje się inne znaczenie, generalnie biorąc – niemające zastosowania wyłącznie do aktywności państwa i współpracujących z nim podmiotów¹⁰.

Obecnie terroryzm nie jest już kojarzony z formą działalności państwa przeciwko jakiejś grupie społecznej, a wręcz przeciwnie, postrzegany jest jako walka grup z aparatem władzy, zarówno tej o zasięgu krajowym, jak i międzynarodowym. Definicja reprezentująca tego rodzaju pogląd wskazuje, że terroryzm to umyślne działania stanowiące naruszenie prawa karnego i zmierzające w formie aktów przemocy lub zagrożenia takimi aktami do zastraszenia organów państwowych lub znaczących odłamów społeczeństwa oraz do wymuszenia określonego postępowania¹¹. Podkreślenia wymaga tu fakt zastraszania lub stosowania aktów przemocy nie tylko w stosunku do organów władzy państwowej, lecz także do grup społecznych. Z politologicznego punktu widzenia terroryzm został również zdefiniowany jako świadome budzenie i wykorzystywanie strachu w wyniku przemocy lub groźby przemocy w dążeniu do zmian politycznych¹². Na początku lat 80. XX w. pojawił się terroryzm o podłożu religijnym¹³ oraz terroryzm sponsorowany przez państwo. Działania terrorystów skierowane były przeciwko przywódcom państwowym i politycznym oraz przeciwko innym grupom społecznym¹⁴. Podłoże religijne to zmiany zachodzące w samej strukturze społeczeństw muzułmańskich. Te zaś mogą mieć swoje źródła choćby w naśladownictwie osiągnięć technologicznych i militarnych Zachodu oraz zachodniego modelu demokracji, co w konsekwencji doprowadziło do masowego zubożenia ludności czy wzrostu antagonizmów społecznych¹⁵. Ponadto

⁹ T. Kuniński, *Wokół definicji terroryzmu C.A.J. Coady’ego*, „Diametros” 2012, nr 33, s. 41.

¹⁰ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu...*, op. cit., s. 18-19.

¹¹ M. Flemming, *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1, s. 3.

¹² B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu...*, op. cit., s. 42.

¹³ O walkach na tle religijnym pomiędzy wyznawcami islamu i chrześcijaństwa zob.: K. Kościelniak, *Chrześcijaństwo na ziemiach islamu – wczoraj i dziś* (w:) E. Sakowicz, *Czy islam jest religią terrorystów?*, Kraków 2002, s. 181 i nast.

¹⁴ I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu...*, op. cit., s. 155.

¹⁵ J. Zdanowski, *Bracia muzułmanie*, Szczecin 1986, s. 168.

można podkreślić, że np. amerykańska wolność często kojarzy im się z moralną rozwiązłością i powszechną przestępczością, z nieograniczoną władzą pieniądza i pogonią za zyskiem¹⁶. Należy również pamiętać, że ideologia religijna, jako źródło w religii islamu, jest wskazywana jako działanie radykalnych grup wykorzystujących islam jedynie do prowadzenia działalności terrorystycznej. Coraz częściej pojawiają się głosy wskazujące na absolutnie niezgodne z ideologia islamu wszelkie działania podejmowane przez terrorystów, które zmierzają do przeprowadzania zamachów. Dokonywanie zamachów na nieokreślone cele i anonimowych ludzi, przywiązywanie do swego ciała bomb z wyłącznym zamiarem wysadzenia się w tłumie niewinnych ludzi i dzieci w celu zabicia ich – to wszystko nie ma nic wspólnego z etyką muzułmańską¹⁷. Podobny skrót myślowy stosowany jest bardzo często w odniesieniu do terminu „dżihad”. Termin ten na Zachodzie interpretowany jako „święta wojna”, w teologii i prawie muzułmańskim oznacza dokładnie starania w dążeniu do jakiegoś celu¹⁸.

W obecnych czasach mówi się o prowadzeniu konfliktów asymetrycznych a nie wojen czy innego rodzaju działań militarnych. Asymetryczność tego rodzaju konfliktów polega generalnie na występowaniu, jedynie po jednej stronie walczących ze sobą obozów, zorganizowanych struktur władzy państwowej wraz z armią. Potencjałowi militarnemu państwa przeciwnostawiony zostaje niewspółmiernie mniejszy potencjał owych podmiotów. Ten najbardziej widoczny element, charakteryzujący pozimnowojenne konflikty, a także inne przesłanki zarówno natury prawnej, jak i strukturalnej oraz funkcjonalnej wskazują na potrzebę zredefiniowania wojen klasycznych i wskazania istoty nowych konfliktów zbrojnych XXI w. – konfliktów asymetrycznych¹⁹.

Przy definiowaniu pojęcia terroryzm można napotkać również na problemy związane z określeniem granicy pomiędzy tym działaniem a partyzantką narodowowyzwoleńczą. Podczas różnego rodzaju konferencji naukowych, a nawet debat parlamentarnych w Polsce, zdarzają się pytania dotyczące parametrów określających granicę między zamachem terrorystycznym a walką wyzwoleńczą. Występują duże trudności w odróżnieniu terroryzmu od zjawisk czy procesów mniej lub bardziej wobec niego pokrewnych, np. terror, partyzantka (*guerrilla*), wojna partyzancka, walka-wojna niepodległościowa narodowowyzwoleńczą, irre-

¹⁶ A. Parzymies (red.), *Islam a terroryzm*, Warszawa 2003, s. 14.

¹⁷ E. Capan, *Ataki samobójcze a islam* (w:) E. Capan (red.), *Terroryzm i zamachy samobójcze. Muzułmański punkt widzenia*, Warszawa 2007, s. 138.

¹⁸ M.M. Dziekan (red.), *Arabowie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2001, s. 141-142.

¹⁹ A. Wejszkner, *Wojny XXI wieku. Istota współczesnych konfliktów asymetrycznych* (w:) S. Wojciechowski, R. Fiedler (red.), *Zagrożenia asymetryczne współczesnego świata*, Poznań 2009, s. 119.

denta, separatyzm²⁰. Sami terroryści nie postrzegają siebie jako osoby siejące strach, terror czy śmierć. W ich ideologii i motywacji zawsze będziemy mogli znaleźć uzasadnienie dla czynów i działalności, którą prowadzą. Terroryści szybko zyskują wprawę w uzasadnianiu swojego zaangażowania i uczestnictwa w terroryzmie – przedstawiają je jako reakcję obronną²¹. Elementy obrony przed terroryzmem dotyczą również kwestii samoobrony państw przed zamachami. Samoobrona – by za taką została uznana – musi być podjęta w celu odparcia zamachu zbrojnego. Inny cel (np. odwet, agresja) powoduje, że działania podjęte przez państwo w tym celu nie są samoobroną, mogą przyjąć postać np. represaliów²².

Należy również pamiętać o różnicach w pojawiających się terminach aktu terroru i aktu terroryzmu. Analizując podstawy działania i sposób osiągania celów, zgodnie ze stanowiskiem prof. E.W. Pływaczewskiego, „terroryzm jest swoistą strategią i taktyką ich (celów – dopisek P.Ch.) osiągnięcia, w ramach których akt przemocy – jakkolwiek najważniejszy, to jednak łączy się z innymi sposobami działania (np. propagandą hasel). Akt terroru – to z kolei sposób działania z zastosowaniem określonych i niebezpiecznych środków”²³. Innego rodzaju rozróżnienie terroru i terroryzmu wskazuje K. Indeck, który stwierdza, że „terror od terroryzmu różni stosunek do władzy i status społeczno-prawny podmiotów: w przypadku terroru mamy do czynienia ze stosowaniem brutalnej przemocy przez aparat państwowy działający »w majestacie prawa« w celu utrzymania się przy władzy (...)”²⁴.

W literaturze dotyczącej problematyki tego zagadnienia wskazywanych jest kilka przyczyn związanych z problemami w całościowym zdefiniowaniu terroryzmu²⁵. W generalnym ujęciu składają się na to przede wszystkim kwestie polityczne w określaniu zagadnienia oraz spór między badaczami co do istoty terroryzmu. Chodzi o wskazanie, czy jest to określony schemat zachowań i działań, mający określone cele i sposoby ich realizacji, czy jest to

²⁰ S. Wojciechowski, *Terroryzm. Analiza zjawiska*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 54.

²¹ J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, A. Surma-Jaworska (tłum.), Warszawa 2008, s. 107.

²² K. Indeck, *Samoobrona wobec zamachu terrorystycznego* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*. Warszawa 2009, s. 402.

²³ E.W. Pływaczewski, *Wokół związków pomiędzy terroryzmem a przestępczością zorganizowaną* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 51.

²⁴ K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu...*, op. cit., s. 42.

²⁵ Alex P. Schmid i Albert Jongman zestawili 109 definicji terroryzmu, zarówno akademickich, jak i prezentowanych przez różne agendy rządowe, wyodrębniając najczęściej występujące w nich cechy. Najwięcej elementów definicji dotyczy kwestii przemocy i siły (83,5%), charakteru politycznego (65%), strachu (51%) – A.P. Schmid, A.J. Jongman, *Political Terrorism: A New guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick 1988, s. 5-6. Zestawienie to opisuje również M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu...*, op. cit., s. 9.

np. tylko narzędzie wykorzystywane do realizacji swoich założeń. Ponadto podejmowane są próby wyjaśnienia terminu „terroryzm” za pomocą określeń pokrewnych typu „radikalizm”, „ekstremizm”, „akt terroru”, „akt terrorystyczny”, „polityka terroru”²⁶.

Z punktu widzenia typologii współczesnego terroryzmu podział na jego rodzaje stosowany jest ze względu na wybrane kryteria. Terroryzm państwowy lub antypaństwowy różniony jest ze względu na kryterium podmiotów realizujących. Terroryzm polityczny lub niepolityczny postrzegany jest przez pryzmat kryteriów motywacji do zachowań i działań podejmowanych przez określone grupy i organizacje. Żaden zamach (akt indywidualny) nie może mieć pełnej, a stąd i trafnej, oceny, jeśli oceniający nie uwzględni z jednej strony ogólnych założeń strategii i taktyki terrorystów jako takich, z drugiej zaś faktu, że nie każdy czyn spektakularny, popełniony przez członków organizacji terrorystycznej, już tylko z racji przynależności organizacyjnej sprawców jest zawsze aktem terrorystycznym. Przy ocenie zamachu (aktu indywidualnego) istotne jest zarówno, jakich środków przemocy użyli sprawcy, jakim typem bezprawia się posłużyli – a nawet jaką osiągnęli korzyść i w jaki sposób spożytkowali owoce swego czynu, jak i decydujący jest motyw i cel działania²⁷.

Motywacja, oprócz politycznej, może mieć również korzenie w religii lub ideologii²⁸. Inną klasyfikację podaje David Rodin, który wyróżnia cztery typy definicji terroryzmu: taktyczne i operacyjne (zwracające uwagę na używany przez terrorystów rodzaj broni oraz na sposób działania), teleologiczne (zwracające uwagę na cel przemocy, który może mieć charakter polityczny, religijny bądź ideologiczny), skupiające się na podmiocie działań terrorystycznych (Rodin zwraca uwagę na to, że niektórzy zawężają podmioty działań terrorystycznych do twórców niepaństwowych, inni uważają, że państwa mogą prowadzić taką działalność), biorące pod uwagę cel ataków (rozdziela się tu niewalczących, niewinnych, cywilów, a także cele bezpośrednie oraz pośrednie)²⁹.

Możemy również spotkać określenia typu „terroryzm indywidualny” lub „terroryzm masowy” albo „terroryzm międzynarodowy”. Są to najczęściej określenia kwalifikujące terroryzm ze względu na cel ataku lub jego zakres działania. Spotkać można również „terroryzm kryminalny” definiowany jako cel osiągania zysków z działalności przestępczej³⁰. Jednak

²⁶ S. Wojciechowski, *Terroryzm...*, op. cit., s. 54.

²⁷ A. Pawłowski, *Terroryzm w Europie XIX i XX wieku*, Zielona Góra 1980, s. 26.

²⁸ Zob. I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu...*, op. cit., s. 156-157.

²⁹ D. Rodin, *Terrorism without Intention*, „Ethics” 2004, Vol. 114, No. 4, s. 752-771 (cyt. za:) T. Kuniński, *Wokół definicji terroryzmu...*, op. cit., s. 41-42.

³⁰ Zob. I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu...*, op. cit., s. 157.

takie podejście może być w sprzeczności z niezmiernie istotnym ładunkiem emocjonalnym o podłożu ideologicznym, którym motywowani są terroryści. Żaden zamach (akt indywidualny) nie może mieć pełnej, a stąd i trafnej oceny, jeśli oceniający nie uwzględni z jednej strony ogólnych założeń strategii i taktyki terrorystów jako takich, z drugiej zaś faktu, że nie każdy czyn spektakularny, popełniony przez członków organizacji terrorystycznej, już tylko z racji przynależności organizacyjnej sprawców jest zawsze aktem terrorystycznym. Przy ocenie zamachu (aktu indywidualnego) istotne jest zarówno, jakich środków przemocy użyli sprawcy, jakim typem bezprawia się posłużyli – a nawet jaką osiągnęli korzyść i w jaki sposób spożytkowali owoce swego czynu, ale decydujący jest motyw i cel działania³¹.

Ze względu na użyte narzędzia, wybór celów lub sposób działania, często możemy napotkać na określenia typu „terroryzm biologiczny” czy „chemiczny”, „terroryzm morski”, „terroryzm bombowy” czy tzw. partyzantka miejska. Autor niniejszej rozprawy doktorskiej nie podziela tego typu definiowania terroryzmu, gdyż oddaje on jedynie element techniczo-logistyczny działalności a nie jego motywację, cele czy ideologię. Oczywiście nieco odmienny sposób postrzegania dotyczy zamachów dokonywanych przez zamachowców samobójców. Z punktu widzenia kryminologii i prawa karnego terroryzm samobójczy jest zjawiskiem zorganizowanym. Terrorysta czuje się zobowiązany wobec grupy, swojego społecznego systemu i wspólnego losu³².

Odnosnie definicji dotyczących zjawiska terroryzmu przyjętych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych można wskazać definicję wypracowaną jeszcze przez Ligę Narodów. Zgodnie z jej treścią terroryzm to wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wywołanie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa³³.

Dokumentem Rady Europy, odnoszącym się do zagadnienia terroryzmu, jest konwencja z dnia 27 stycznia 1977 r. o zwalczaniu terroryzmu. Jest to jeden z najważniejszych dokumentów międzynarodowych, którym posługują się państwa europejskie w walce z terroryzmem międzynarodowym. Postanowienia konwencji wskazują, że ekstradycja jest skutecznym narzędziem, które zapewnia, że sprawcy aktów terroryzmu nie unikną osądzenia i kary³⁴.

³¹ A. Pawłowski, *Terroryzm w Europie...*, op. cit., s. 26.

³² W. Filipkowski, R. Lonca, *Analiza zamachów samobójczych w aspekcie kryminologicznym i prawnym*. Cz. I, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2 (2), s. 14.

³³ Konwencja Ligi Narodów (1937 r.), dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/definicje.php>>, dostęp: 2 września 2013 r.

³⁴ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10, s. 114.

Kolejna definicja odnosząca się do terroryzmu została zawarta w konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi. Zgodnie z art. 1 tej konwencji przestępstwo o charakterze terrorystycznym oznacza każde przestępstwo pozostające w zakresie i zdefiniowane w jednym z traktatów wymienionych w załączniku do tej konwencji³⁵. Umowa zobowiązała państwa do: podjęcia odpowiednich środków na płaszczyźnie edukacji, kultury, informacji, mediów; podnoszenia świadomości społecznej, przy poszanowaniu zobowiązań dotyczących praw człowieka; poprawy i rozwoju współpracy między władzami krajowymi (m.in. przez wymianę informacji, poprawę fizycznej ochrony osób i rzeczy, wzmocnienie szkolenia i koordynacji zarządzania kryzysowego); promowania tolerancji przez wspieranie, popieranie dialogu między kulturami i religiami, przy zaangażowaniu organizacji pozarządowych i innych elementów społeczeństwa obywatelskiego, mając na celu zapobieganie napięciom; promowania świadomości społecznej odnoszącej się do zagrożenia wynikającego z przestępstw o charakterze terrorystycznym i zachęcanie społeczeństwa do udzielania władzom pomocy w celu zapobiegania takim przestępstwom³⁶.

W przepisach UE, po zamachach z 11 września 2001 r. na WTC, definicja dotyczące terroryzmu pojawiła się w decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania terroryzmu³⁷. Definicja ta, będąca podstawą implementacji zapisów dotyczących przestępstw terrorystycznych, wskazuje rodzaje przestępstw, które zostały dokonane w jednym z trzech wskazanych celów. Cele te dotyczą poważnego zastraszenia ludności, bezprawnego zmuszania rządów lub organizacji do określonego działania lub destabilizacji organów konstytucyjnych państwa. Natomiast czyny przestępcze dokonywane w jednym z tych celów to: ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć; ataki na integralność cielesną osoby; porwania lub branie zakładników; spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, włącznie ze zniszczeniem systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub mogące spowodować poważne straty gospodarcze; zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego; wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub jądrowych, broni biologicznej lub chemicznej,

³⁵ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2008 r., nr 161, poz. 998) – dalej: Konwencja Warszawska.

³⁶ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy...*, op. cit., s. 117.

³⁷ Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, 2002/475/WSiSW (Dz. Urz. UE L z dnia 22 czerwca 2002 r., nr 164, poz. 3) – dalej: decyzja ramowa w sprawie zwalczania terroryzmu.

jak również badania i rozwój broni biologicznej i chemicznej; uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; groźenie popełnieniem wymienionych czynów (art. 1 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu).

Należy podkreślić, że w Polsce w trakcie przyjmowania tego przestępstwa do porządku prawnego dokonano pewnej modyfikacji. Nie wskazywano na enumeratywnie wymienione czyny tylko określono górną granicę zagrożenia karą na okres co najmniej 5 lat pozbawienia wolności. Tak skonstruowany przepis miał gwarantować, że nie tylko te wymienione, ale również inne przestępstwa mogą mieć charakter działalności terrorystycznej.

Natomiast pierwsza definicja terroryzmu w polskich przepisach została zastosowana w 2000 r. w ustawie o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu³⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 7 tej ustawy terroryzmem określono przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa określone w art. 134 i 136 k.k.³⁹.

Problemy w zakresie definiowania terroryzmu można postrzegać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to dyskusje, analizy i wnioski wynikające z naukowego podejścia do tego zagadnienia. Te niezmiennie istotne opracowania mają bezpośredni wpływ na rodzaj i jakość definicji zawieranych w przepisach prawa krajowego i międzynarodowego w zakresie definiowania i zwalczania terroryzmu. Druga płaszczyzna dotyczy realizacji zadań przez konkretne podmioty, które mają obowiązek prawny zapewnić społeczeństwu ochronę przed terroryzmem. Definicje na tej płaszczyźnie powinny, w oczekiwaniu służb, jasno i precyzyjnie określać, jakie zachowania, dokonane w jakich okolicznościach, w jakim celu i z jakim skutkiem stanowią o charakterze terrorystycznym przestępstw. Tym samym te dwie płaszczyzny są ze sobą w naturalny sposób sprzężone w kompleksowym systemie antyterrorystycznym, gdzie o jego skuteczności decyduje również szybkość i jakość stanowionego prawa.

³⁸ Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505.

³⁹ Przestępstwa te dotyczą czynnej napaści na prezydenta RP oraz dokonanej na terytorium RP czynnej napaści na głowę obcego państwa lub przedstawicieli korpusu dyplomatycznego.

§ 2. Aktywność ugrupowań terrorystycznych w Europie po drugiej wojnie światowej

Terror towarzyszył ludzkości od czasów starożytnych. W różnych okresach ludzkości przybierał różnego rodzaju formy i wynikał z różnych pobudek. W czasach współczesnych etap rozpoczynający stosowanie przemocy politycznej na szeroką skalę stanowiła Wielka Rewolucja Francuska, która wybuchła w 1789 r. Ten tzw. okres terroru na trwałe wpisał się w hasła encyklopedyczne, wskazując początek terroru w czasach nowożytnych.

W różnych krajach działania terrorystów i modele walki z nimi przybierały różne formy. Zjawisko to nasilało się w praktycznie każdym państwie w ówczesnej Europie. W 1869 r. w Rosji Siergiej Nieczajew próbował stworzyć organizację o nazwie Zemsta Ludu. Jedynym osiągnięciem organizacji było zabicie podejrzanego o zdradę studenta. Równocześnie Nieczajew ogłosił *katechizm rewolucjonisty*. Opisał w nim archetyp rewolucjonisty. Osądzenie grupy Nieczajewa w 1871 r. było pierwszym otwartym procesem terrorystów w Rosji⁴⁰.

Nowa jakość przemocy pojawiła się w XIX w. w następstwie konfrontacji dwóch trendów: ideologii liberalnej i demokratycznej z praktyką częstego uciekania się do jawnego gwałtu. W okresie tym i następnym wieku dochodziło do wielu zamachów i prób zamachów na koronowane głowy, przywódców państw i znanych polityków. Terroryzm w kształcie, z jakim mieliśmy do czynienia w drugiej połowie ubiegłego stulecia, jest zjawiskiem, którego początki przypadają na wiek XIX. Głębokie przeobrażenia społeczne i ekonomiczne (powstanie kapitalizmu), rozwój nauki i techniki, wyodrębnienie warstw i klas społecznych miały znaczący wpływ na terroryzm jako formę walki z klasami uprzywilejowanymi⁴¹.

Koniec wieku XIX i wiek XX to ogromne zmiany ekonomiczne i społeczne, ale również teatr wielkich wydarzeń międzynarodowych stanowiący o powstawaniu, istnieniu lub rozpadzie państw. Oczywiście wydarzenia te miały wpływ na oblicza formy działania terrory-

⁴⁰ K. Kraj, *Oblicza terroryzmu w Federacji Rosyjskiej* (w:) T. Bąk (red.), *Oblicza terroryzmu*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, s. 74.

⁴¹ K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009, s. 7.

stów. Można również powiedzieć, że działania terrorystów miały wpływ na ten właśnie teatr wydarzeń. Pierwsza wojna wybuchła w następstwie aktu terroru, jakim był zamach na arcyksięcia Franciszka Ferdynanda Habsburga.

W omawianym okresie wyróżnia się trzy fazy terroryzmu. Pierwsza z nich przypadła na ostatnie ćwierćwiecze XIX stulecia i pierwsze lata stulecia XX. Znamienna dla tego okresu była walka licznych tajnych organizacji o wyzwolenie narodowe i społeczne. Tylko w nielicznych przypadkach (jak np. w Rosji carskiej) akcję terrorystyczną stosowały organizacje reakcyjne. Lata 1919-1939 są świadkami terroryzmu drugiej fali. Główny problem tego okresu stanowił terroryzm skrajnej prawicy, od narodowych socjalistów do macedońskich, chorwackich i ukraińskich nacjonalistów: był więc nacjonalistyczny bądź separatystyczny, faszystowski bądź faszyzujący. Trzecia fala przypada na lata 60. i 70 XX w. Akty terrorystyczne stają się udziałem organizacji o bardzo różnym profilu ideowym. Występuje zarówno terroryzm ze strony ruchów narodowych, wyzwoleniczych i separatystycznych, jak i terroryzm ze strony organizacji skrajnej lewicy i prawicy⁴².

Koniec wieku XX oraz początek XXI w. to już zdecydowana przewaga aktywności terrorystycznej motywowanej ideologią religijną. Oczywiście wciąż aktywne są ruchy narodowe, wyzwolenicze i separatystyczne, jednak ogrom zagrożeń terroryzmem przynoszą ugrupowania kierujące się ideologią religijną. Przełom XX i XXI w. przyniósł radykalizację poglądów fundamentalistycznych⁴³ organizacji ekstremistycznych. Choć oczywiście samo zdefiniowanie fundamentalizmu i jego przyczyn również jest sprawą złożoną. Zdaniem J. Sielskiego powstawanie i rozpowszechnianie się fundamentalizmów związane jest z zaistniałym kryzysem wartości, co przyczynia się do poszukiwania innych wartości, aksjomatów, które byłyby nowym „fundamentem” dla danego ruchu⁴⁴. Istotny wzrost znaczenia ortodoksyjnych przedstawicieli islamu w krajach muzułmańskich, ich ekspansyjna polityka obliczona na powstanie religijnych państw wyznaniowych, antyzachodnia – zwłaszcza antyamerykańska i antyizraelska, orientacja duchownych przywódców tego wyznania sprawiły, że terroryzm o zabarwieniu religijnym stał się jednym z najpoważniejszych zagrożeń współczesnego świata⁴⁵.

⁴² A. Pawłowski, *Terroryzm w Europie...*, op. cit., s. 36.

⁴³ Zob. K. Liedel, *Fundamentalizm islamski w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego* (w:) M. Szulakiewicz, Z. Karpus (red.), *Fundamentalizm i kultury*, Toruń 2005, s. 294 i nast.

⁴⁴ J. Sielski, *Fanatyzm i fundamentalizm w polityce* (w:) M. Szulakiewicz, Z. Karpus (red.), *Fundamentalizm...*, op. cit., s. 322.

⁴⁵ K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej...*, op. cit., s. 11-12.

Zarówno w definiowaniu obecnego kształtu terroryzmu, jak i analizując zagrożenia, jakie za sobą obecnie niesie, trudno jest nie uwzględniać tych dyskusji przez pryzmat wybranych konfliktów militarnych. Działania wojskowe prowadzone w Iraku czy Afganistanie określane są bardzo często jako reakcja koalicji antyterrorystycznej na obecne zagrożenie międzynarodowym terroryzmem, który właśnie w tych krajach miał mieć swoje korzenie. Pogląd taki miał swoje początki w latach 90. XX w. wraz z takimi zjawiskami, jak koniec bipolarnego podziału świata, wojna w Zatoce Perskiej i obecność oddziałów amerykańskich w regionie, narastająca dominacja i bezwzględność terrorystycznych ugrupowań religijnych, powszechnie dyskutowane m.in. przy okazji ataku na WTC zmiany organizacyjne i zmiany w zakresie *modus operandi* grup terrorystycznych czy atak z użyciem broni chemicznej w tokijskim metrze. Stopniowo pojęcie „nowego terroryzmu” stawało się coraz powszechniejsze w świecie akademickim⁴⁶. Sam zamach na WTC wywołał przerażenie opinii publicznej ze względu na ogromną skalę zniszczeń. Terrorysty zaatakowali miejsca będące najważniejszymi symbolami potęgi Stanów Zjednoczonych⁴⁷.

Po drugiej wojnie światowej doszło do eskalacji działań terrorystycznych stosowanych na świecie i w Europie przez różne organizacje. Najmniejszą rolę odegrał tu tzw. terroryzm narodowo-wyzwoleńczy, ale i on był widoczny w Europie w postaci Cypryjskiej Organizacji Wyzwolenia Narodowego (gr. *Ethniki Organosis Kiprijon Agoniston* – EOKA)⁴⁸ i „odprysków” działań Frontu Wyzwolenia Narodowego w Algierii (Organizacja Tajnej Armii – fr. *Organisation de l'Armée Secrète* – OAS we Francji)⁴⁹. Dużo większe znaczenie w historii najnowszej Europy miały lub wciąż odgrywają organizacje ekstremistyczne kierujące się ideologią nacjonalistyczno-separatystyczną, lewacką, anarchistyczną, ultraprawicową (neofaszystowska, neonazistowska) i ekologiczną. Terroryzm dla wielu z nich był (jest) główną metodą działania⁵⁰.

Organizacje separatystyczne: Front Wyzwolenia Bretanii (fr. *Front de Liberation de la Bretagne* – FLB, Francja)⁵¹, Front Wyzwolenia Narodowego Korsyki (kor. *Fronte di Libe-*

⁴⁶ B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012, s. 211.

⁴⁷ D. Duda, *Nowa wojna z terroryzmem* (w:) A. Parzymies (red.), *Islam a terroryzm...*, op. cit., s. 258.

⁴⁸ M. Crenshaw, J. Pimlott (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 714.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 724.

⁵⁰ Zagrożenia związane z terroryzmem islamskim, nacjonalistyczno-separatystycznym oraz działalność grup anarchistyczno-lewackich i neonazistowskich opisuje K. Izak – zob. K. Izak, *Zagrożenia terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3), s. 116 i nast.

⁵¹ M. Crenshaw, J. Pimlott (red.), *Encyklopedia terroryzmu...*, op. cit., s. 716.

razione Naziunale di a Corsica – FLNC, Francja)⁵², Irlandzka Armia Republikańska (ang. *Irish Republican Army* – IRA, ang. *Provisional Irish Republican Army* – PIRA, ang. *Real Irish Republican Army* – RIRA, Irlandia Północna)⁵³, Kraj Basków i Wolność (bask. *Euskadi Ta Askatasuna* – ETA, Hiszpania)⁵⁴.

Organizacje lewackie: Action Directe (Akcja Bezpośrednia, Francja)⁵⁵, Czerwone Brygady (Włochy)⁵⁶, Frakcja Czerwonej Armii (niem. *Rote Armee Fraktion* – RAF, lub Baader-Meinhof, Niemcy)⁵⁷, Grupy Oporu Antyfaszystowskiego 1 Października (hiszp. *Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre* – GRAPO, Hiszpania)⁵⁸, Komunistyczne Komórki Walczące (fr. *Les Cellules Communistes Combattantes* – CCC, Belgia)⁵⁹, Ludowa Walka Rewolucyjna (*Epanastikos Laikos Agonas* – ELA)⁶⁰, Rewolucyjna Organizacja 17 Listopada (Grecja)⁶¹, Ruch 2 Czerwca (Niemcy)⁶².

Organizacje ultraprawicowe: Combat 18 (organizacja międzynarodowa)⁶³, Europejscy Narodowi Faszyści (Francja)⁶⁴, Krew i Honor (ang. *Blood and Honour*, organizacja międzynarodowa)⁶⁵, Zbrojne Komórki Rewolucyjne (wł. *Nuclei Armati Rivoluzionari* – NAR, Włochy)⁶⁶, Złoty Świt (Grecja)⁶⁷.

Organizacje ekologiczne: Front Wyzwolenia Zwierząt (ang. *Animal Liberation Front* – ALF, Wielka Brytania)⁶⁸.

Niektóre z nich łączą ideologię separatystyczną z marksistowską (ETA) lub religijną (IRA). Z kolei protestanckie Ochotnicze Siły Ulsteru (ang. *Ulster Volunteer Force* – UVF)⁶⁹ i Stowarzyszenie Obrony Ulsteru (ang. *Ulster Defence Association* – UDA)⁷⁰ były przeciwnikiem dla IRA w Północnej Irlandii.

⁵² *Ibidem*, s. 716.

⁵³ *Ibidem*, s. 718.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 10.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 709.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 139.

⁵⁷ *Ibidem* s. 19.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 688.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 702.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 720.

⁶¹ *Ibidem*, s. 563.

⁶² *Ibidem*, s. 550.

⁶³ *Ibidem*, s. 201.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 714.

⁶⁵ Oficjalna strona Blood and Honour Poland: <www.bhpoland.org>, dostęp: 29 września 2013 r.

⁶⁶ M. Crenshaw, J. Pimlott (red.), *Encyklopedia terroryzmu...*, op. cit., s. 721.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 722.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 202.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 582.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 244.

§ 3. Typologia współczesnych metod działania terrorystów

Okres od lat 80. XX w. trwający po czasy współczesne związany jest z wystąpieniem czwartej, tzw. religijnej fali terroryzmu. Jej początki łączy się z następującymi wydarzeniami: wybuchem rewolucji islamskiej w Iranie oraz z inwazją ZSRR na Afganistan. Podczas wojny w Afganistanie (1979-1989) powstały komórki rekrutacyjne dla bojowników islamskich oraz sieć powiązań pomiędzy walczącymi a wspierającymi ich społecznościami muzułmańskimi na świecie. Kontakty te wykorzystano przy utworzeniu Al-Kaidy⁷¹ w 1988 r., uznawanej obecnie za najgroźniejszą organizację terrorystyczną. 11 września 2001 r. doszło do największego w dziejach ataku terrorystycznego, zamachu na WTC i Pentagon⁷².

W momencie pojawienia się elementu wspierania terroryzmu przez administracje wybranych państw na świecie wiadomym się stało, że również to wsparcie będzie przebiegało w ramach różnego rodzaju kursów i szkoleń w zakresie taktyki prowadzenia zamachów, np. przy użyciu materiałów wybuchowych. Postępowanie takie nie pozostało obojętne na sposoby wybierania rodzajów przeprowadzanych zamachów, a także ich skuteczność. Poza tym należy ciągle pamiętać, że terroryzm to nie tylko dokonanie zamachu, ale przede wszystkim cały system logistyczno-finansowego wsparcia tej działalności. Przy czym wszystkie te czynności muszą być realizowane w dużym stopniu konspirowania działań. Współczesny terroryzm jest strukturalnie i funkcjonalnie coraz lepiej dostosowany do działań w nowym, wysoce nasyconym technologiami informacyjnymi środowisku⁷³.

Obecnie metody działania terrorystów to bardzo szeroki wachlarz działań bezpośrednio lub pośrednio zmierzających do dokonania zamachu. Poza tym tożsamo ważnym elementem jak zamach jest jego nagłośnienie w mediach na całym świecie. Metody stosowane przez terrorystów obecnie to m.in. dokonywanie różnorodnych aktów terroru, ataki sekwencyjne, stosowanie groźby użycia broni masowego rażenia, misje samobójcze, wywoływanie paniki oraz poczucia zagrożenia, dobór celów nastawiony na powstanie jak największej liczby ofiar, stosowanie zasad działań asymetrycznych, akcje propagandowe, pozyskiwanie sponsorów, prowadzenie indoktrynacji wśród dzieci i młodzieży⁷⁴.

⁷¹ Zob. P. Ebbik, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007.

⁷² I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu...*, op. cit., s. 155.

⁷³ B. Bolechów, *Polityka antyterrorystyczna...*, op. cit., s. 218.

⁷⁴ S. Kulczyński, *Wybrane metody i formy ataków stosowane przez współczesnych terrorystów* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit., s. 85-86.

XXI w. przyniósł największe, jak dotychczas, zamachy terrorystyczne, czyli ataki na WTC i Pentagon. Sposób przeprowadzenia tych zamachów charakteryzuje się dwoma niezmiennie istotnymi, z taktycznego punktu widzenia, elementami. Pierwszy to działanie zamachowców samobójców. Było to ogromne zaskoczenie dla służb, które przygotowywały się do zupełnie innego scenariusza działania. Z całą pewnością w planach uwzględniano, jako początek etapu uwalniania zakładników i neutralizacji zagrożenia, negocjacje na płycie jednego z lotnisk. Drugi element to wykorzystanie samolotów do przeprowadzenia zamachu. Oczywiście samoloty te wraz z ludźmi na pokładzie również były celem zamachów. To jednak użycie przejętej maszyny do przeprowadzenia ataku również było absolutnie nową formą działania zamachowców. W związku z tym lotnictwo cywilne, a raczej jego ochrona, stało się jednym z symboli walki z terroryzmem. Obecnie nie ma obszaru naszego życia, który bardziej by się kojarzył z zagrożeniami terrorystycznymi niż właśnie lotnictwo. Ze względu na te okoliczności, a dokładniej sposób i miejsce działania zamachowców, nazywane są terroryzmem lotniczym. Analizując tego rodzaju procedury, można już na wstępie podkreślić, że porwania samolotów przebiegają zazwyczaj według podobnych schematów, których znajomość przez służby bezpieczeństwa bez wątpienia wpływa na przeciwdziałanie możliwości opanowania maszyny przez terrorystów⁷⁵.

Terroryzm lotniczy pojawił się wraz z rozwojem ruchu lotniczego w XX w. Pierwszym jego powojennym przypadkiem było porwanie w 1948 r. samolotu lecącego z Makao. Jednak za początek międzynarodowego terroryzmu lotniczego uznaje się porwanie 22 lipca 1968 r. przez Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny (LFWP) izraelskiego samolotu El Al, lecącego z Rzymu do Tel Awiwu. Porywacze zmusili pilotów do lądowania w Algierze⁷⁶. Terrorysty myśleli, że na pokładzie samolotu znajduje się gen. Ariel Szaron, który w 1967 r. dowodził izraelskimi oddziałami pancernymi na Synaju podczas wojny sześciodniowej. Negocjacje z LFWP prowadził rząd algierski. Terrorysty uwolnili wszystkich zakładników, oprócz 12 izraelskich pasażerów oraz załogi. Władzom algierskim udało się uwolnić samolot z zakładnikami dopiero 31 sierpnia w zamian za wypuszczenie na wolność więźniów palestyńskich, jak również za gwarancję nietykalności dla samych porywaczy.

Po pierwszym uprowadzeniu LFWP i inne organizacje palestyńskie kontynuowały podobne operacje. 26 grudnia 1968 r. dwóch członków LFWP ostrzelało na lotnisku w Atenach

⁷⁵ T. Białek, *Bezpośrednia ochrona statków powietrznych – determinanty skuteczności* (w:) R. Borkowski (red.), *Czy zmierzchny terroryzmu? Case studies i wnioski dla Polski*, Oświęcim 2008, s. 187-188.

⁷⁶ Zob. C. Sterling, *Sieć terroru. Prawda o międzynarodowym terroryzmie*, M. Fogg, E. Petrajtis-O'Neill (tłum.), Warszawa 1990, s. 126.

kolejny samolot linii El Al, zabijając emerytowanego oficera marynarki wojennej, raniąc dwie osoby i poważnie uszkodzając maszynę. Sąd w Atenach skazał terrorystów na 15 lat więzienia. 18 lutego 1969 r. na pokładzie samolotu linii El Al na lotnisku w Zurychu doszło do wymiany ognia pomiędzy bojownikami LFWP a ochroną samolotu, w wyniku której zginął pilot oraz jeden z zamachowców, a drugi pilot został ranny. 29 sierpnia 1969 r. Palestynka Leila Chalid uprowadziła samolot Trans World Airlines (TWA), zmuszając go do lądowania w Damaszku. Syryjczycy przetrzymywali dwóch izraelskich pasażerów przez 45 dni. W październiku tego samego roku członkowie palestyńskiego Frontu Walki Ludowej, niewielkiej grupy działającej w ramach Organizacji Wyzwolenia Palestyny, zdetonowali granat w biurze ateńskiego przedstawiciela El Al. W grudniu natomiast grecka policja aresztowała trzech Arabów, którzy starali się dostać na pokład samolotu linii TWA. Przy aresztowanych znaleziono granaty, pistolety oraz oświadczenie, w którym stwierdzano, że samolot porwano w imieniu LFWP.

W ten sposób w ciągu dwóch lat po arabskiej klęsce w wojnie 1967 r. Palestyńczycy znaleźli się w głównym nurcie terroryzmu. Działania wymierzone w komunikację lotniczą były demonstracją poglądów politycznych oraz miały na celu wymianę zakładników na uwięzionych w Izraelu Palestyńczyków. Terrorysty dążyli także do nagłośnienia nierozwiązanego problemu palestyńskiego i zmuszenia rządu Izraela do rozpoczęcia negocjacji z ugrupowaniami palestyńskimi, którym do tej pory nie przyznawano prawa do bezpośrednich rozmów. W odróżnieniu od wcześniejszych porwań, kiedy nieistotny był właściciel porwanego samolotu, terroryści wybierali najczęściej państwową linię Izraela. Po 1968 r. zmieniły się metody, techniki oraz sposoby działania terrorystów, którzy, aby przeprowadzać zamachy, zaczęli podróżować z kraju do kraju.

Momentem przełomowym terroryzmu lotniczego było uprowadzenie 6 września 1970 r. jednocześnie czterech samolotów lecących do Nowego Jorku z ponad 600 pasażerami, a trzy dni później jeszcze jednego, samolotu brytyjskiego. Spośród pięciu porwanych maszyn jedna została odbita przez agentów ochrony w Londynie, drugą wysadzono w powietrze w Kairze, a trzy były przetrzymywane w Jordanii. Porwania zakończyły się uwolnieniem zakładników. Zdarzenia te były ważne dla późniejszego opracowywania walki z terroryzmem, ponieważ po raz pierwszy w historii rządy kilku krajów jednocześnie spotkały się z problemem terroryzmu lotniczego. Porwania samolotów przyczyniły się do nowego rodzaju terroryzmu charakteryzującego się nieznany wcześniej nasileniem skali i częstotliwości zamachów. Wymusiły również na służbach i siłach specjalnych powołanie grup antyterrorystycz-

nych lub specjalistyczne przeszkolenie już istniejących. W latach 70. XX w. przeprowadziły one kilka spektakularnych akcji odbicia samolotów z rąk porywaczy, m.in.:

- Na początku lipca 1976 r. specjalna jednostka izraelskich sił zbrojnych odbiła z rąk porywaczy na lotnisku w Entebbe (Uganda) samolot francuskich linii lotniczych Air France. Maszyna leciała z Aten do Paryża. Osiem minut po starcie samolot został uprowadzony przez członków LFWP i niemieckiej grupy Baader-Meinhof i zmuszony do lądowania w Ugandzie.
- W październiku 1977 r. niemiecka jednostka antyterrorystyczna *Grenzschutzgruppe 9* – GSG-9 oraz żołnierze brytyjskiej jednostki *Special Air Service* – SAS odbili w Mogadiszu z rąk niemieckich i palestyńskich porywaczy samolot Lufthansy.

W dekadzie lat 80. XX w. nadal dochodziło do aktów terroryzmu lotniczego, który ewoluował w kierunku niszczenia samolotów w powietrzu wraz z pasażerami. Najbardziej znane przykłady to zamachy sponsorowane przez Libię. Pierwszym miał miejsce 21 grudnia 1988 r. W wyniku eksplozji bomby umieszczonej w samolocie linii Pan Am szczątki lecącego do Stanów Zjednoczonych samolotu spadły na szkocką miejscowość Lockerbie. Zginęło 270 osób. W drugim zamachu, dokonanym 19 września 1989 r. na samolot linii UTA lecący z Ndżameny w Czadzie do Paryża, w wyniku eksplozji bomby zginęły nad Saharą 172 osoby.

Punktem kulminacyjnym w rozwoju terroryzmu lotniczego jest dzień 11 września 2001 r., kiedy zostały porwane cztery samoloty amerykańskich linii lotniczych. Samoloty zostały użyte jako bomby niszczące. Dwa z nich uderzyły w wieże World Trade Center w Nowym Jorku. Trzeci uderzył w Pentagon w Waszyngtonie. Ostatni samolot został rozbity w Pensylwanii. Rezultatem ataku była śmierć około trzech tysięcy osób oraz ogromne straty materialne. Tak samo jak w wypadku początku współczesnego terroryzmu politycznego świat zmienił się za sprawą zamachów na samoloty. Należy jednak zwrócić uwagę, że zanim doszło do ataku w Stanach Zjednoczonych islamscy ekstremiści planowali podobne ataki na wielką skalę. 24 grudnia 1994 r. terroryści należący do Islamskiej Grupy Zbrojnej uprowadzili samolot lecący z Algieru do Paryża z zamiarem rozbicia go nad stolicą Francji. Samolot wylądował w Marsylii, gdzie francuska jednostka *Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale* – GIGN odbiła go z rąk porywaczy. Z kolei w 1995 r. terroryści należący do południowo-wschodnio-azjatyckiej sieci Al-Kaidy zamierzali w ramach operacji „Bodżinka” jednocześnie uprowadzić 10 samolotów lecących z Indonezji, Singapuru, Tajlandii i Malezji i rozbić je nad wybranymi celami.

Po 11 września doszło do kilku samobójczych zamachów lotniczych lub prób ich przeprowadzenia. Najpierw Brytyjczyk Richard Reid, znany jako *shoe bomber*, próbował w grudniu 2001 r. zdetonować ładunki wybuchowe ukryte w swoich butach, w samolocie lecącym z Paryża do Stanów Zjednoczonych⁷⁷. 24 sierpnia 2004 r. członkinie czeczeńskich Brygad Islambulego zdołały przemycić elementy ładunków wybuchowych na pokład dwóch samolotów rejsowych (Volga Avia Express do Wołgogradu i Sibir Airlines do Soczi), startujących w odstępie kilku minut z moskiewskiego lotniska Domodiewowo. Terrorystki złożyły bomby podczas lotu i doprowadziły do ich detonacji. Obie maszyny rozbiły się odpowiednio w rejonie Tuły i Rostowa nad Donem. Zginęło ponad 90 osób⁷⁸. W sierpniu 2006 r. tzw. grupa londyńska przygotowywała serię zamachów za pomocą bomb w płynie na samoloty lecące z Londynu do Nowego Jorku, Waszyngtonu, Chicago, San Francisco, Toronto i Montrealu. Trzej członkowie tej grupy zostali skazani na kary dożywotniego więzienia. Po próbie dokonania tego zamachu wzmocnione zostały procedury bezpieczeństwa, w ramach których pasażerom zabroniono wnosić płyny oraz pojemniki z innymi substancjami na pokłady samolotów⁷⁹. I ostatni przypadek to próba wysadzenia samolotu amerykańskich linii lotniczych Northwest Airlines, lecącego z 289 pasażerami na pokładzie z Amsterdamu do Detroit. Zamach zamierzał przeprowadzić młody Nigeryjczyk. Został obezwładniony przez pasażerów i załogę podczas próby zdetonowania niewielkiego, lecz silnie wybuchowego ładunku pentrytu ukrytego w bieliźnie⁸⁰.

Zamachy przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych w ciągu ostatnich 20 lat, w tym przy użyciu samolotów na WTC i Pentagon, uwidocznily, zdaniem E.W. Pływaczewskiego, problem potencjalnych związków pomiędzy terroryzmem a przestępczością zorganizowaną. Pojawiły się bowiem istotne pytania typu: jakim sposobem zamachowcy byli w stanie się zorganizować, gdzie uzyskali fundusze na sfinansowanie działalności przestępczej oraz czy w odniesieniu do tych krajowych zamachów można mówić o powiązaniach międzynarodowych⁸¹. Dokonując analizy porównawczej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, nale-

⁷⁷ Zob. oficjalna strona BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1731568.stm>, dostęp: 29 września 2013 r.

⁷⁸ Zob. *Najtragiczniejsze zamachy w Rosji*, tekst opublikowany na stronie internetowej dziennika „Gazeta Wyborcza”, 30 marca 2010 r., <http://wyborcza.pl/1,76842,7715877,Najtragiczniejsze_zamachy_w_Rosji.html>, dostęp: 29 września 2013 r.

⁷⁹ Zob. A. Jabłońska, A. Kotliński, *Druga bitwa o Anglię*, „Wprost” 2006 [online], nr 33/34, <<http://www.wprost.pl/ar/94304/Druga-bitwa-o-Anglie/>>, dostęp: 29 września 2013 r.

⁸⁰ Zob. M. Bosacki, *Prywatność terrorystów*, artykuł opublikowany na portalu Gazeta.pl, 29 grudnia 2009 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,7403422,Prywatnosc_terrorysty.html>, dostęp: 29 września 2013 r.

⁸¹ E.W. Pływaczewski, *Rozdział I. Problemy definicyjne* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011, s. 35.

zy pamiętać, podobnie jak w przypadku terroryzmu, o trudnościach związanych z definiowaniem przestępczości zorganizowanej⁸². Przede wszystkim należy wskazać podstawową różnicę między tymi dwiema formami działalności przestępczej. Przestępczość zorganizowana ukierunkowana jest bezpośrednio na osiągnięcie korzyści finansowych lub władzy, a proces legalizacji korzyści pochodzących z działalności przestępczej jest jednym z podstawowych rodzajów aktywności grup przestępczych⁸³. Wykorzystuje do tego całe spektrum działań i zachowań typowych dla przestępczości pospolitej, wzbogacając je, jeżeli zajdzie taka potrzeba, w bardziej złożone lub finezyjne działania tak, aby zamierzony w danym momencie cel osiągnąć. Z jednej strony będzie to brutalność, bezwzględność czy zwykła demonstracja siły fizycznej wykorzystywana do ściągania haraczy, dokonywania porwań dla okupu czy pobić w celu zastraszenia lub wymuszenia posłuszeństwa, a z drugiej strony – wymagające kreowania pewnych zdarzeń czy stosowania podstępów do skutecznego skorumpowania urzędnika państwowego. Oczywiście status materialny przywódców grupy zorganizowanej, jak i jej członków, będzie pozostawał w bezpośrednim związku z realizacją lub planami kolejnych aktywności przestępczych.

Terroryzm natomiast to próba lub efekt osiągnięcia celów politycznych⁸⁴. Koszty społeczne czy ekonomiczne będą tu narzędziem lub efektem ubocznym działań. Możliwości finansowe, ukierunkowanie się na ich zdobywanie jest jedynie narzędziem umożliwiającym realizowanie głównych celów ugrupowań terrorystycznych. Funkcjonowanie grupy, pozyskiwanie nowych członków czy zwolenników, zakupy broni, amunicji, planowanie lub przeprowadzanie aktów terroru wymaga często ogromnych nakładów finansowych. Z tego powodu ugrupowania terrorystyczne często prowadzą same działania quasi-kryminalne lub wchodzą we współdziałanie z grupami przestępczymi.

Sytuacja, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce w latach 90. ubiegłego stulecia, gdzie od wybuchów podkładanych bomb ginęli przywódcy lub szeregowi członkowie grup zorganizowanych, z całą pewnością była zjawiskiem dokonywania aktów terroru. Ładunki wybuchowe wykorzystywane do zabójstw były tylko i wyłącznie jednym z elementów taktyki eliminowania konkurencji lub zastraszania innych osób. Nie można tu absolutnie mówić o pewnego rodzaju strategii, a faktyczną podstawą stosowania tego typu aktów terroru była potencjalnie wysoka skuteczność. Jednak ze względu na bardzo spektakularne efekty takiej

⁸² J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004, s. 21.

⁸³ W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004, s. 46.

⁸⁴ Zob. K. Indeck, *Prawo karne wobec terroryzmu...*, op. cit., s. 43-44.

taktyki, często nieudolne próby zabójstw oraz fakt, że ginęły przypadkowe ofiary, przestępcy coraz rzadziej korzystali z tego typu sposobów osiągnięcia swoich przestępczych celów. Często można było spotkać się z opinią, że detonacja materiałów wybuchowych przyciąga znacznie większą uwagę organów ścigania oraz mediów, a tym samym wzrastało ryzyko ustalenia sprawców i ich ścigania. Sytuacja taka pogłębiała się w sytuacji, gdy ofiarami stawały się przypadkowe osoby⁸⁵.

Należy podkreślić, że w wypadku ugrupowań terrorystycznych i zorganizowanej przestępczości dokonywanie przestępstw absolutnie nie będzie stanowiło najmniejszego celu działalności dla jednych i drugich. Trudno to sobie wyobrazić, patrząc na skutki jakiegokolwiek zamachu terrorystycznego, gdzie zginęła lub była ranna znaczna liczba osób. Można odnieść identyczne wrażenie, śledząc nagłówki prasowe informujące na pierwszych stronach o spektakularnych morderstwach liderów lub członków zwalczających się grup przestępczości zorganizowanej, egzekucje świadków zeznających w procesach sądowych czy nazwiska skorumpowanych osób pełniących dotychczas funkcje najwyższego zaufania społecznego. Jednak w żadnym z tych przypadków powyższy efekt nie będzie samoistnym lub finalnym celem działalności ugrupowań terrorystycznych czy grup przestępczych, a jedynie narzędziem lub celem pośrednim do osiągnięcia celu podstawowego. Coraz częściej w kręgach specjalistów wyrażana jest opinia, że terroryzm współczesny staje się interesem ekonomicznym, który łączy coraz bardziej świat globalnej przestępczości zorganizowanej (narkobiznes, przemysł towarów i ludzi, handel bronią) z globalnym terroryzmem islamskim⁸⁶.

W wypadku zamachu terrorystycznego, pod oczywistym warunkiem jego odpowiedniego nagłośnienia medialnego, duża liczba ofiar ma skłonić władze państwowe danego kraju lub wspólnoty państw do konkretnego działania lub zaniechania pewnego obszaru aktywności.

Zabójstwo, pobicie lub korupcja również ma na celu jedynie ułatwienie, umożliwienie lub bezpośrednie zdobycie jak największej korzyści finansowej. W tym wypadku należy również uwzględniać zasady panujące w świecie przestępczym, gdzie zdrada, nielojalność czy oszustwo może być karane śmiercią, uprowadzeniem i torturowaniem czy „naznaczeniem” polegającym na absolutnym pozbawieniu osoby prowadzenia działalności przestępczej z in-

⁸⁵ Detonacja ładunku wybuchowego w 2001 r. w Pubie w Nowym Dworze Mazowieckim, gdzie śmierć poniosło pięć osób, oraz w Siedlcach, gdzie ofiarą wybuchu był kilkuletni chłopiec.

⁸⁶ R. Lonca, *Powiązania przestępczości zorganizowanej z ugrupowaniami terrorystycznymi w Iraku, Afganistanie, na Bałkanach i Kaukazie* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna...*, op. cit., s. 136.

nymi grupami lub osobami z tego półświatka. W takich wypadkach najczęściej będzie dochodziło do zajmowania posiadanych dóbr lub naliczania gigantycznych kar pieniężnych obłożonych lichwiarskimi procentami za jakąkolwiek zwłokę. Naturalnie w sposób bardzo podobny funkcjonować będą grupy terrorystyczne, w odpowiedni sposób profilujące swoich członków, określając zasady funkcjonowania, a także kary za najmniejsze ich łamanie. Nieco inaczej powinna być tu postrzegana korupcja. Można postawić tezę, że w działalności grup zorganizowanych, a także terrorystycznych, korupcja ma do spełnienia dwa elementy. Po pierwsze skorumpowanie urzędnika państwowego jest bardzo prostym i zapewne skutecznym narzędziem do osiągnięcia zamierzonego celu (uzyskanie koncesji, pozwolenia na budowę czy zwolnienia z podatku, a także z odbywania kary więzienia). Drugim elementem jest uzyskanie wpływu na działanie instytucji państwowych i w sposób oczywisty ich osłabianie choćby przez szantażowanie osób skorumpowanych⁸⁷.

Odwracając optykę, podkreślenia wymaga fakt, że zarówno jedne, jak i drugie grupy gwarantują swoim członkom pewne profity za aktywność, a przede wszystkim lojalność i bezwzględne przestrzeganie narzuconych zasad. Terrorysty samobójcy mogą liczyć na dobra doczesne, a ich rodziny otrzymają wsparcie materialne w zależności od sytuacji czy regionu świata w postaci wsparcia finansowego czy materialnego. Członkowie grup przestępczych będący wtajemniczeni w świat „grypsery” mogą liczyć, poza rzetelnymi i sprawiedliwymi podziałami łupów, na tak podstawowe rzeczy, jak nocleg, jedzenie czy nawet ubranie, nie wspominając o wsparciu podczas ucieczki czy ukrywania się.

Dokonując analizy porównawczej ugrupowań terrorystycznych i grup przestępczości zorganizowanej, można wyprowadzić twierdzenie, że te dwa obszary mają odmienne cele działalności. W jednym z nich niezbędna jest ideologia (polityczna, społeczna, religijna), natomiast do osiągania swoich celów mogą używać zupełnie identycznych narzędzi. Ponadto mogą, bez najmniejszego konfliktu interesów, współdziałać ze sobą w bezpośredniej bliskości czy nawet wspierać się w osiąganiu swoich celów. W praktycznie każdym kraju na świecie lepiej lub gorzej funkcjonuje jakaś odmiana przestępczości zorganizowanej i jest tylko kwestią możliwości personalnych lub finansowych dotarcie do jej struktur i nawiązanie współpracy czy kooperacji. Broń, materiały wybuchowe, uzyskanie sensytywnych informacji są tymi, które ugrupowania terrorystyczne będą starały się zdobyć w przypadku np. chęci podjęcia

⁸⁷ Zob. W. Mądrzejowski, *Korupcja w działalności zorganizowanych struktur przestępczych* (w:) E.W. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 460.

działań na terenie obcego państwa lub grupy państw. Z drugiej strony gangi przestępcze będą dokonywały takich działań, za które mogą otrzymać korzyści bezpośrednio od przedstawicieli danych ugrupowań terrorystycznych. Przykładem tego typu kooperacji pomiędzy gangsterami a terrorystami jest, tragiczna w skutkach, sprawa porwania we wrześniu 2008 r. a następnie zamordowania polskiego inżyniera pracującego w Pakistanie⁸⁸. Już według pierwszych informacji ukazujących się również w polskich mediach, nasz obywatel został porwany przez miejscowe zorganizowane grupy przestępcze, a następnie, mając świadomość, że jest to obywatel jednego z państw europejskich, odsprzedany ugrupowaniu terrorystycznemu, które fakt przetrzymywania tego człowieka wykorzystywało do przedstawiania żądań politycznych w stosunku do rządu pakistańskiego⁸⁹.

Do najczęściej stosowanych sposobów zbierania funduszy na przeprowadzenie operacji terrorystycznych zalicza się przede wszystkim handel ludźmi, bronią, narkotykami, wymuszenia tzw. podatku rewolucyjnego, porwania dla okupu, przemyt⁹⁰ oraz inne pospolite przestępstwa, w tym przede wszystkim napady i kradzieże, pozwalające w krótkim czasie zdobyć pieniądze na działalność terrorystyczną. Terrorysty zajmują się handlem narkotykami dla sfinansowania podejmowanych aktów przemocy, zaś handlarze narkotyków w szerokim zakresie korzystają z pomocy organizacji terrorystycznych do prowadzenia lukratywnego handlu kokainą i heroiną⁹¹. Oczywiście ogromnym polem do współpracy pomiędzy grupami terrorystycznymi i przestępczością zorganizowaną jest obszar nielegalnego przekraczania granicy. dla grup tych jest to element zarówno zarobku, jak i kwestii organizacyjno-logistycznych przerzucania określonych osób lub grup, które następnie mogą dokonywać konkretnej działalności przestępczej lub terrorystycznej. Odnośnie granic Polski to, jak wskazuje K. Laskowska, obecnie w zorganizowanym przerzucie migrantów z państw azjatyckich i afrykańskich udział biorą grupy pochodzące z krajów byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, południowej Azji i Bliskiego Wschodu⁹². Na tym tle dochodzi najczęściej do nawiązywania współpracy między organizacjami terrorystycznymi i zorganizowanymi grupami prze-

⁸⁸ Nasz obywatel został brutalnie zamordowany przez dekapitację 7 marca 2009 r.

⁸⁹ Żadne z żądań nie dotyczyło lub było wysuwane bezpośrednio do rządu polskiego. Koncentrowały się przede wszystkim na żądaniu wypuszczenia określonej grupy terrorystów przetrzymywanych w pakistańskich więzieniach.

⁹⁰ W. Filipkowski, *System przeciwdziałania finansowania terroryzmu w ujęciu regulacji międzynarodowych* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 2005, s. 29.

⁹¹ E.W. Pływaczewski, *Część I. Przestępczość zorganizowana. Zagadnienia wprowadzające. Rozdział I. problemy definicyjne* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s. 54.

⁹² K. Laskowska, *Część II. Przestępczość zorganizowana. Aspekty kryminologiczne. Rozdział I. Fenomen zjawiska* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., s. 92.

stępczymi. Często sieci wsparcia ugrupowań ekstremistycznych posiadają własne komórki do prowadzenia działalności przestępczej, w wyniku której uzyskuje się znaczne kwoty pieniężne na prowadzenie działalności propagandowej i terrorystycznej. Tego typu wyspecjalizowane komórki lub też całe sieci wsparcia logistycznego posiada wiele organizacji terrorystycznych na całym świecie, m.in. *Abu Sajjaf*⁹³ na Filipinach, *Dżimah al-Islamija*⁹⁴ w Indonezji, Tygrysy Wyzwolenia Tamińskiego Ilamu (ang. *Liberation Tigers of Tamil Eelam* – LTTE)⁹⁵, ruch talibów w Afganistanie i Pakistanie, Al-Kaida⁹⁶, Hamas⁹⁷, Hezbollah⁹⁸, Partia Pracujących Kurdystanu (kurd. *Partiya Karkeren Kurdistan* – PKK)⁹⁹, IRA, Zjednoczone Siły Samoobrony Kolumbii (hiszp. *Autodefensas Unidas de Colombia* – AUC), Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii (hiszp. *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* – FARC)¹⁰⁰, peruwiański Świetliśty Szlak¹⁰¹ i Tupaca Amaru¹⁰². Również w Federacji Rosyjskiej istnieje poważne zagrożenie wynikające z powiązań terroryzmu z przestępczością zorganizowaną, dzięki której uzyskuje on środki finansowe na swoją działalność¹⁰³.

Bałkański szlak przemytu narkotyków, będący doskonałym przykładem współdziałania grup przestępczych i terrorystycznych, stanowi główne źródło finansowania grup ekstremistycznych oraz radykalnego islamu na Bliskim Wschodzie i Bałkanach. Niezmiernie istotne jest tu wskazanie współdziałania czeczeńskich zorganizowanych grup przestępczych, tureckiej Buby, albańskiej i włoskiej mafii w przemyśle narkotyków pochodzących z Afganistanu do Europy oraz powiązania zorganizowanej przestępczości z radykalnymi grupami islamskimi.

Zdominowanie działalności terrorystycznej przez ugrupowania wykorzystujące do swej ideologii podłoże religijne to z całą pewnością znak rozpoznawczy oblicza terroryzmu początku XXI w. Zmiana taktyki z stosowania zwykłych ładunków wybuchowych do prób zdobycia broni masowego rażenia czy stosowanie nowoczesnych technologii jest ogromnym wyzwaniem dla wszystkich walczących z terroryzmem na całym świecie. A cała działalność

⁹³ P. Ebbik, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon...*, op. cit., s. 14.

⁹⁴ M. Crenshaw, J. Pimlott (red.), *Encyklopedia terroryzmu...*, op. cit., s. 706.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 143.

⁹⁶ P. Ebbik, R. Fiedler, A. Wejkszner, S. Wojciechowski, *Leksykon...*, op. cit., s. 23.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 70.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 105.

¹⁰⁰ M. Crenshaw, J. Pimlott (red.), *Encyklopedia terroryzmu...*, op. cit., s. 243.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 144.

¹⁰² *Ibidem*, s. 367.

¹⁰³ K. Laskowska, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa Rosji w ujęciu kryminologicznym*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2 (2), s. 97.

organizacji terrorystycznych opiera się na pozyskiwaniu środków finansowych, broni, materiałów wybuchowych w sposób identyczny i często przy współdziałaniu ze zorganizowaną przestępczością. Przede wszystkim można tu wskazać takie czyny, jak uprowadzanie i załadunek samolotów, uprowadzanie innych środków komunikacji (statków, pociągów, autobusów) razem z pasażerami w charakterze zakładników, akty sabotażu gospodarczego, włamania, napady, żądania okupu, zabójstwa – zamachy na życie, zdrowie czy wolność przedstawicieli władz, a także osób, które podlegają ochronie międzynarodowej, uprowadzanie i przetrzymywanie w charakterze zakładników osób, które pochodzą z innych państw niż teren działania terrorystów¹⁰⁴.

Należy pamiętać, że terroryzm ewoluuje w bardzo szybkim tempie i przystosowuje swoje działania do faktycznych możliwości taktycznych i logistycznych dokonywania zamachów. Niewątpliwie zagrożeniem, które wciąż jest przed nami, jest broń masowej zagłady w rękach terrorystów. Pojawienie się nowej generacji terrorystów oznacza, że konieczna jest zasadnicza zmiana sposobu myślenia o terroryzmie i polityki zwalczania go. Dotychczas zbyt często bowiem traciliśmy czujność w przekonaniu, że terroryzm stanowi najmniej poważne i najmniej skomplikowane zagrożenie dla bezpieczeństwa¹⁰⁵.

Zachód pozostaje siedliskiem ogromnych nierówności i niesprawiedliwości społecznych, mimo pozornego przestrzegania systemu demokratycznego. Zwycięstwo praw obywatelskich nie zaowocowało równości szans i powszechnym poszanowaniem godności ludzkiej, tak jak to zakładali zwolennicy ustroju¹⁰⁶.

¹⁰⁴ I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu...*, op. cit., s. 156.

¹⁰⁵ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu...*, op. cit., s. 202.

¹⁰⁶ C. Gearty, *Terroryzm*, Warszawa 2001, s. 72.

Rozdział III

Aspekty prawne współczesnych systemów antyterrorystycznych

W rozdziale niniejszym autor publikacji opisuje, jaką rolę odgrywa prawo w walce z terroryzmem. Analiza rozpoczyna się od omówienia wybranych systemów antyterrorystycznych w poszczególnych krajach. Opisane zostały tu m.in. kwestie organizacji struktur, system dowodzenia i koordynacji. Następnie w rozdziale tym omówione zostały modele regulacji prawnych w wybranych państwach Europy. Szczególne akcenty położone zostały na istnienie ustaw antyterrorystycznych. Kolejnym obszarem opisanym w niniejszym rozdziale są kwestie walki z terroryzmem realizowane w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych czy Unii Europejskiej. W ostatnim paragrafie tego rozdziału analizie poddano polskie przepisy dotyczące przestępstw o charakterze terrorystycznym.

§ 1. Wybrane modele systemów antyterrorystycznych

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zmieniły się elementy planowania, organizowania, komunikowania czy utajniania swojego postępowania przez terrorystów. Ma to oczywiście bezpośredni wpływ na sposób przeprowadzanych przez nich działań i zamachów. W ogromnym systemie przekazu informacji, komunikowania się, podróżowania, dokonywania transakcji finansowych czy po prostu zwykłego funkcjonowania pojedyncze aktywności czy nawet z pozoru pospolite przestępstwa dokonywane przez członków ugrupowań terrorystycznych mogą uchodzić za zachowania nieodbiegające w sposób widoczny od tzw. normy.

Ogromny zakres przekazywanych i przetwarzanych informacji powoduje, że trudno uchwycić pewne szczegóły, które na pierwszy rzut oka nie łączą się ze sobą, a w rzeczywistości stanowią bardzo złożony system delikatnie połączonych ze sobą naczyń, które finalnie mają ogromny wpływ na możliwości lub ich brak prowadzenia działalności terrorystycznej na całym świecie.

Podejmowanie działań przez dowodzących operacjami służb policyjnych i ratowniczych również wymaga bardzo szerokiego spojrzenia na powstałą sytuację, tak, aby móc bardzo szybko i bardzo efektywnie dysponować siłami i środkami ratowniczymi. To również wymaga spojrzenia strategicznego na dane wydarzenie, a nie jedynie w sposób lokalny z reagowaniem na zagrożenie, bez natychmiastowej analizy co do przyczyn, kierunku rozwoju sytuacji kryzysowej czy planowania kolejnych służb do podjętych działań.

Powyższe sytuacje były jednymi z głównych argumentów do tworzenia w poszczególnych państwach jednostek koordynujących działania lub gromadzących i analizujących informacje. Trzecią formą tworzonych na poziomie krajowym jednostek są te, które gromadzą i analizują informacje, a także jednocześnie są odpowiedzialne za koordynowanie podejmowanych przez poszczególne służby działań. Różnice mogą wynikać z charakteru i rodzaju zadań tych podmiotów; czy są wpisane w system działania służb policyjnych i specjalnych gromadzących informacje w sposób niejawnny, czy są elementem funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Istotne jest to, aby twory te funkcjonowały na poziomie krajowym a nie lokalnym podejmowanych działań. W trakcie omawiania rodzajów systemów antyterrorystycznych główny ciężar położono przede wszystkim na krajowe struktury analityczne i koordynujące działania, zasady ich współdziałania i zwierzchności a nie jednostki do fizycznego eliminowania zagrożeń.

Obecnie systemy antyterrorystyczne wybranych państw możemy podzielić na trzy grupy: posiadające centra antyterrorystyczne, posiadające powołanych koordynatorów do zwalczania zagrożeń terrorystycznych oraz funkcjonujące w ramach ciał kolegialnych, zespołów, komitetów czy nawet departamentów, powoływanych lub zwoływanych w momencie pojawiania się zagrożeń. Zdarza się również tak, jak to było w przypadku Polski, że system antyterrorystyczny ewoluuje z charakteru funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych do powołania CAT ABW, a także RCB.

W chwili obecnej najbardziej ugruntowane systemy antyterrorystyczne, można powiedzieć z całą odpowiedzialnością, funkcjonują w Wielkiej Brytanii i Francji. Ocena ta nie wy-

nika z jedyne go kryterium, jakim jest fakt, czy udało się zapobiec zamachom, czy jednak do nich doszło. Patrząc na wieloletnią walkę tych państw z zagrożeniami terrorystycznymi czy choćby separatystycznymi i jednocześnie budowanie systemu prawa oraz funkcjonowania i współdziałania poszczególnych służb, można stwierdzić, że rozwiązania przyjmowane w ramach tych systemów obecnie gwarantują właściwą reakcję na zagrożenia.

Analizując systemy antyterrorystyczne poszczególnych państw, zawsze należy rozpoznać stan, oprócz określenia istnienia centrów, koordynatorów czy gremiów międzyresortowych, na jakim poziomie odbywa się czy odbywać się będzie podejmowanie decyzji i wyznaczanie kierunków działań. W system bezpieczeństwa antyterrorystycznego Francji włączony jest formalnie prezydent republiki oraz premier tego kraju. Jednak faktyczne działania odbywają się na poziomie ministrów odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa czy funkcjonowania poszczególnych obszarów gospodarki państwa. Niezmiernie istotną rolę w tym systemie odgrywa właśnie minister spraw wewnętrznych, który przewodniczy Międzyresortowemu Komitetowi do spraw Zwalczania Terroryzmu (*Comité Interministériel de Lutte Anti-terroriste* – CILAT). Na poziomie operacyjnym koordynację zapewnia Jednostka Koordynacyjna do spraw Zwalczania Terroryzmu (*Unité de Coordination de la Lutte Anti-terroriste* – UCLAT) – struktura powstała 8 października 1984 r., podporządkowana bezpośrednio dyrektorowi generalnemu Policji Narodowej, przeznaczona do zbierania informacji pochodzących z instytucji podległych ministrowi spraw wewnętrznych, ministrowi obrony i ministrowi gospodarki, finansów i przemysłu. Ponadto UCLAT zapewnia regularną wymianę wiadomości z organami wymiaru sprawiedliwości¹. Taka konstrukcja podmiotowa UCLAT-u powoduje pewnego rodzaju wymuszenie współdziałania służb policyjnych i specjalnych między sobą w zakresie wymiany informacji przy rozpoznawaniu zagrożeń. Komitet CILAT operuje na poziomie strategicznym, a UCLAT – na poziomie operacyjnym, jeżeli poczynimy porównanie do funkcjonowania trzech poziomów polskiego systemu antyterrorystycznego.

W modelu francuskim istotną rolę odgrywają również ministrowie odpowiedzialni za poszczególne obszary funkcjonowania państwa. Jeżeli będziemy mieli do czynienia z aktem terrorystycznym dokonany lub realizowany na autostradach, w tunelach górzystych odcinków dróg czy w ruchu lotniczym, to proces decyzyjny będzie bardzo mocno opierał się na decyzjach i działaniach podejmowanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

¹ Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu na przykładzie wybranych państw w Europie, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007, s. 13.

Ponadto trzeba zaznaczyć, że francuski system antyterrorystyczny oparty jest na programie VIGIPIRATE. Program przewiduje dwie fazy działania: faza zwykła i faza zagrożenia. Podstawowym założeniem planu jest przeciwdziałanie zamachom terrorystycznym, a także informowanie społeczeństwa o stopniu zagrożenia i sposobach zabezpieczenia się przed ewentualnością zamachu². Program ten realizuje w szczególności zadania prewencyjne w zakresie informowania społeczeństwa o nadchodzącym zagrożeniu, ale również wskazuje na podejmowanie konkretnych działań ochronnych dla policji i innych podmiotów.

Brytyjski system antyterrorystyczny oparty jest na poziomie strategicznym na decyzjach wypracowywanych w Urzędzie Premiera (*Cabinet Office*). W tym państwie wprowadzono również podział na odpowiedzialność m.in. za zagrożenia terrorystyczne istniejące poza i na terytorium kraju. Struktury służb wywiadowczych, nadzorowane przez ministra spraw zagranicznych, odpowiedzialne są za zagrożenia zewnętrzne, natomiast Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Home Office*) realizuje zadania związane ze zwalczaniem również terroryzmu na terenie Wielkiej Brytanii.

Istotą rangi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii jest odpowiedzialność za kształt polityki antyterrorystycznej i monitorowanie związanego z nią procesu legislacyjnego oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością policji, jak również nad działalnością kontrwywiadowczą Agencji Bezpieczeństwa (*Security Service – M-I5*). Przewodnicząc powołanym w ramach rządzącego gabinetu komisjom do spraw zwalczania terroryzmu i pokrewnych zagrożeń, koordynuje i nadzoruje on działania rządowe w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz likwidowania ich skutków³.

W Wielkiej Brytanii nie istnieje oficjalna funkcja koordynatora krajowego do spraw terroryzmu. Rolę tę pełni dyrektor Biura Bezpieczeństwa i Zwalczania Terroryzmu (*The Office for Security and Counter-Terrorism – OSCT*)⁴, który m.in. jest uczestnikiem narad i spotkań organizowanych przez koordynatora do spraw przeciwdziałania terroryzmowi Unii Europejskiej. Jednak niezmiernie istotnym podmiotem w zakresie funkcjonowania brytyjskiego systemu antyterrorystycznego jest Wspólne Centrum Analiz Terroryzmu (*Joint Terrorism*

² J. Chodor, K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częścik, *Zwalczanie terroryzmu w krajach Unii europejskiej (RFN, Wielka Brytania, Hiszpania, Francja)*, „Państwowy Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, Seria Z” 2001, nr 24, s. 288.

³ K. Balcerowska-Kwaterska, *Polityka Wielkiej Brytanii w sprawie zwalczania międzynarodowego terroryzmu*, „Państwowy Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, Seria Z” 2004, nr 16 (204), s. 1105.

⁴ <<http://www.nactso.gov.uk/our-services>>, dostęp: 1 września 2013 r.

Analysis Center – JTAC⁵). Centrum to, podobnie jak w Polsce CAT ABW, z zachowaniem oczywiście wszystkich proporcji, usytuowane jest w ramach kontrwywiadowczej służby specjalnej MI-5. Materiały JTAC do prowadzonych analiz pochodzą głównie ze źródeł wywiadowczych, ale także z różnego rodzaju placówek odpowiedzialnych za gromadzenie informacji oraz ze źródeł jawnych. Na bazie własnych analiz JTAC określa poziom zagrożenia na terenie Wielkiej Brytanii oraz dla brytyjskich obiektów położonych poza granicami⁶.

Centrum JTAC gromadzi w trakcie swojej bieżącej pracy, 24 godziny na dobę, funkcjonariuszy i ekspertów z wielu służb i instytucji, którzy są w stanie realnie i wiarygodnie oceniać analizowane informacje i na podstawie takich ocen wspólnie tworzyć obiektywne raporty o zagrożeniach lub ich braku. Rozwiązaniu temu przyświeca zasada, że dana informacja, zupełnie nieistotna dla jednej służby czy funkcjonariusza, stanowi ważny element analizy dla innej służby. Ta zasada również przyświecała idei delegowania do polskiego CAT ABW, przedstawicieli innych służb i instytucji.

Dyrektor JTAC podlega bezpośrednio kierownictwu wewnętrznej służby specjalnej MI-5, która to podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Rozwiązanie to jest kierunkiem, w jakim obecnie zmierza propozycja organizacji służb specjalnych w Polsce. Dyrektor CAT-u podlega szefowi ABW, a ten, choć obecnie jeszcze pozostaje pod zwierzchnictwem prezesa Rady Ministrów, ma podlegać w najbliższej przyszłości właśnie ministrowi spraw wewnętrznych.

Kolejnym z omawianych systemów antyterrorystycznych w zakresie organizacji koordynacji na poziomie krajowym jest system oparty na gremium kolegialnym. Takie rozwiązania systemowe przyjęte zostały m.in. w Republice Federalnej Niemiec.

Rolę struktury koordynującej aktywności służb państwowych w zakresie zagrożeń terrorystycznych pełni Połączone Centrum Antyterrorystyczne (GTAZ⁷). Centrum zostało utworzone w 2004 r. i w jego pracach biorą udział m.in. przedstawiciele Federalnego Urzędu Policji Kryminalnej (*Bundeskriminalamt* – BKA), Federalnej Służby Celnej (*Zollkriminalamt* – ZKA), Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz* – BFV), Służby Wywiadu (*Bundesnachrichtendienst* – BND) i Wojskowej Służby Bezpieczeństwa

⁵ <<https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/who-we-are/organisation/joint-terrorism-analysis-centre.html>>, dostęp: 1 września 2013 r.

⁶ *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu...*, op. cit., s. 42.

⁷ *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum* (GTAZ – Joint Counter-Terrorism Centre), informacje dostępne na stronie internetowej *Bundesamt für Verfassungsschutz*, <<http://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/islamism-and-islamist-terrorism/gtaz-en>>, dostęp: 1 września 2013 r.

(*Militärischer Abschirmdienst* – MAD). Jedną z istotniejszych rzeczy w zakresie organizacji i koordynacji działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu w ramach GTAZ jest to, że centrum to nie posiada wskazanego lidera. Całość pracy odbywa się na równych prawach i zasadzie kolegalności. Tworząc GTAZ, władze federalne nie zmieniały prawa w najmniejszym zakresie, gdyż uznano, że skoro żadna służba nie uzyskuje lub nie traci swoich uprawnień i pozycji na rzecz innej, to nie ma takiej potrzeby. Z całą pewnością jest to rozwiązanie na swój sposób nowatorskie w obszarze bezpieczeństwa. W momencie realnego zagrożenia zawsze może paść fundamentalne pytanie: „Kto tu rządzi?” Z całą pewnością wpływ na przyjęcie takich rozwiązań w Niemczech ma fundamentalna zasada niezależności funkcjonowania od siebie służb, zarówno na poziomie federalnym, jak i krajowym.

W systemie antyterrorystycznym Republiki Federalnej Niemiec w zakresie koordynacji działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego przede wszystkim należy wskazać na wiodącą rolę ministra spraw wewnętrznych. W strukturach ministerstwa funkcjonuje Sztab Zarządzania Kryzysowego, który realizuje zadania koordynujące na poziomie federalnym. Ponadto w Niemczech, w zakresie spraw powiązanych z potencjalnym zagrożeniem antyterrorystycznym, funkcjonują m.in. Wspólne Centrum Analiz Strategicznych Nielegalnej Imigracji (*Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration* – GASIM), Służba Obrony Cywilnej i Pomocy w Katastrofach (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* – BBK), Wspólne Centrum Meldunkowo-Sytuacyjne (*Gemeinsames Melde- und Lagezentrum* – GMLZ) oraz Federalne Biuro Ochrony Danych i Dostępu do Informacji (*Bundesverband der Deutschen Industrie* – BDI)⁸.

Podmiotem właściwym do zwalczania zagrożeń terrorystycznych, który posiada zarówno uprawnienia do prowadzenia analiz, koordynowania działań na poziomie krajowym, jak i do podejmowania czynności związanych z fizyczną eliminacją zagrożeń, jest Centrum Antyterrorystyczne (*Anti-Terrorist Center* – ATC) przy Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy⁹. Model ten jest pewnego rodzaju połączeniem rozwiązań przyjmowanych m.in. w krajach UE, gdzie centra antyterrorystyczne to przede wszystkim praca analityczna na rzecz jednostek reagowania z modelem stosowanym w państwach byłego Związku Radzieckiego, gdzie dany obszar działalności był kompleksowo przypisany do danej służby lub jednostki tak, aby w miarę możliwości nie korzystać z pomocy innych struktur. Myślenie takie na pewno miało

⁸ Zob. *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu...*, op. cit., s. 26-27.

⁹ *Anti-Terrorist Center at the Security Service of Ukraine*, informacje dostępne na stronie internetowej: <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/en/publish/article?art_id=83725&cat_id=83628>, dostęp: 1 września 2013 r.

związek z minimalizowaniem kręgu osób wtajemniczanych w planowane bądź realizowane działania.

Należy podkreślić, że w trakcie przygotowań do EURO 2012 centra antyterrorystyczne ulokowane zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie realizowały zadania w bezpośredniej współpracy i na bardzo wysokim poziomie efektywności. W trakcie budowy i testowania zasad tej kooperacji, w trakcie ćwiczeń antyterrorystycznych na Ukrainie w 2009 r., przeprowadzono m.in. telekonferencję pomiędzy centrami, w której udział wzięli prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko i minister spraw wewnętrznych i administracji Jerzy Miller¹⁰.

Oprócz przedstawionych powyżej, obecnie centra antyterrorystyczne funkcjonują m.in. w Danii (*Centr for Terrorism Analysis – CTA*), Bułgarii (*Counter Terrorist Coordination Centre – CTCC*), Hiszpanii (*Narodowe Centrum Koordynacji Działań Antyterrorystycznych (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista – CNCA)*), na Łotwie (*Counterterrorism Center* w strukturach Policji), na Węgrzech (*Terrorelhárítási Központ – TEK*), a także poza Europą w Stanach Zjednoczonych (*National Counterterrorism Center – NCTC*).

Stanowisko koordynatora do spraw zagrożeń terrorystycznych, oczywiście oprócz koordynatora w strukturach UE i Rady Europy, utworzono m.in. w Holandii (*National Coordinator for Counterterrorism – NCTb*).

System antyterrorystyczny oparty na zespołach czy komitetach funkcjonuje przede wszystkim we Włoszech (*Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo – CASA*) i w Belgii (*Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace – OCAM*)¹¹.

W państwach UE większość systemów antyterrorystycznych opiera się na podmiotach analizujących i koordynujących działania systemu na poziomie krajowym. Są to przede wszystkim centra antyterrorystyczne i koordynator do walki z terroryzmem. Drugą grupę stanowią gremia kolegialne – komitety i zespoły. Natomiast w niektórych państwach wciąż brak jest powołanych wyodrębnionych struktur do tego typu działalności. Funkcje przewodnie lub wykonawcze realizowane są za pośrednictwem departamentów czy wydziałów funkcjonują-

¹⁰ Wideokonferencja pomiędzy Centrum Antyterrorystycznym ABW a ukraińskim *Anti-Terrorist Center* (ATC), dostępna na stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <http://www.abw.gov.pl/portal/pl/87/386/Wideokonferencja_pomiedzy_Centrum_Antyterrorystycznym_ABW_a_ukraińskim_AntiTerro.html>, dostęp: 1 września 2013 r.

¹¹ Wykaz centrów antyterrorystycznych opracowano m.in. na podstawie danych ze strony internetowej: <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/342/785/Centra_antyterrorystyczne_na_swiecie.html>, dostęp: 1 września 2013 r.

cych w poszczególnych służbach, które w swoich obowiązkach posiadają zadania walki z terroryzmem.

Jednak ani przez moment nie należy zapominać, że metody postępowania terrorystów ewoluują i tym samym zarówno systemy krajowe, jak i międzynarodowe powinny również wprowadzać nowe rozwiązania systemowe. Jednym z pomysłów jest utworzenie specjalnej międzynarodowej formacji powołanej w celu podniesienia efektywności działań w zakresie zwalczania terroryzmu. Mogłoby to polegać na utworzeniu, w celu poprawy współpracy między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, wspólnej europejskiej organizacji do spraw zwalczania nowego terroryzmu¹².

§ 2. Modele systemu prawa w walce z terroryzmem

Dokonując analizy systemów prawa wybranych państw w zakresie rozwiązań dotyczących walki z terroryzmem, można zauważyć pewien generalny podział tych systemów na dwa obszary. Systemy to można podzielić na te, które posiadają ustawodawstwo antyterrorystyczne w sensie formalnym i materialnym. W pierwszym wypadku będziemy mówili o państwach, które w swoim porządku prawnym mają jeden lub kilka aktów rangi ustawowej, który bezpośrednio i wyłącznie dotyczy całości obszaru walki z terroryzmem. Drugi przypadek to cały system rozproszonych w różnych ustawach przepisów traktujących o trybie i środkach stosowanych do walki z terroryzmem.

Ustawodawstwo w sensie materialnym to cały system przepisów połączonych ze sobą, gdzie elementy walki z terroryzmem stanowią pewne jego rozproszone elementy. W systemie tym terroryzm może stanowić jedno z wielu przestępstw czy zagrożeń i może być zwalczany tak jak inne czyny, a mogą być do niego zastosowane specjalne środki prawne, które mimo rozproszenia w różnych przepisach stanowią właśnie o specjalnym obszarze, jakim jest walka z terroryzmem i ściganie terrorystów.

Materialna forma systemu prawa antyterrorystycznego składa się z kilku obszarów tematycznych tworzących razem pewną całość w tym obszarze. Na pewno będą istniały przepisy ustawowe wskazujące na właściwość poszczególnych służb do walki z tego typu zagrożeniami. Przepisy te będą nadawały również uprawnienia w zakresie wykonywania czynności

¹² B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2009, s. 334.

związanych z rozpoznawaniem i zwalczaniem terroryzmu. Inna część ustaw będzie odnosiła się do kwestii penalizacji konkretnych zachowań, a także procedury karnej, która powinna być stosowana wobec terrorystów. Tu również mogą występować pewne różnice w zakresie rozwiązań stosowanych w danych krajach. Procedura specjalna może dotyczyć kwestii zatrzymania, aresztowania, trybu przesłuchania czy ograniczenia możliwości składania zażaleń na te czynności przez osoby, wobec których istnieje podejrzenie, że mogą być zaangażowane w działalność terrorystyczną lub wspierają ugrupowania terrorystyczne. Ponadto przepisy prawa karnego procesowego mogą uwzględniać specjalny tryb postępowania sądowego w stosunku do przestępców oskarżonych o dokonanie przestępstw, których podłoże stanowi działalność terrorystyczna.

Hiszpania jest państwem, które w swoim systemie prawnym nie stworzyła specjalnej ustawy antyterrorystycznej. Rozwój początków ustawodawstwa karnego związanego ze zwalczaniem terroryzmu w Hiszpanii wiąże się z rozwojem aktów prawnych mających na celu zwalczanie aktów anarchistycznych, dzięki którym w XIX w. walczono z dyktaturami rządzącej w Madrycie oligarchii¹³. Jednolitym dokumentem w zakresie prawa antyterrorystycznego jest jedynie tzw. pakt antyterrorystyczny. Jednak pakt ten dotyczy pewnych zobowiązań politycznych pomiędzy partiami w Hiszpanii, które zgodnie zobowiązały się do niewykorzystywania zagadnień terrorystycznych do walki politycznej pomiędzy nimi. W prawie karnym tego kraju do 1978 r. terroryzm postrzegany był jako działalność polityczna a nie kryminalna i tym samym podlegał sądom wojskowym. W postępowaniu karnym w 1988 r. został wprowadzony istotny przepis, na mocy którego skazanie przez sąd zagraniczny za przestępstwo w związku z aktywnością band zbrojnych, elementów terrorystycznych i buntowniczych, jest równoznaczne ze skazaniem przez sąd hiszpański¹⁴.

Jako przykład przeciwny do rozwiązań obowiązujących w Hiszpanii można podać rozwiązania prawne przyjęte w Federacji Rosyjskiej. W ustawie federalnej o walce z terroryzmem określono prawne i organizacyjne podstawy walki z terroryzmem, zagadnienia koordynacji i tryb współpracy organów władzy w walce z terroryzmem, a także prawa i obowiązki z tym związane. Przede wszystkim, określono sporne wcześniej pojęcia, takie jak: organizacja terrorystyczna, terrorystyczna działalność itd.¹⁵.

¹³ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 96-97.

¹⁴ J. Chodor, K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częścik, *Zwalczanie terroryzmu...*, op. cit., s. 283.

¹⁵ K. Laskowska, *Rozwój antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej* (w:) K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 107.

Do połowy lat 80. we Francji akty terroryzmu kwalifikowane były na podstawie powszechnego prawa karnego, a więc nie istniały specjalistyczne akty prawne regulujące zwalczanie terroryzmu i sprawców aktów terrorystycznych¹⁶. W 2006 r. we Francji wprowadzono ustawę antyterrorystyczną. Wskazano w niej m.in. na potrzebę wzmocnienia środków prewencji w transporcie i komunikacji, umiejętnego wykorzystywania nowoczesnych i zastrzonych metod walki z terroryzmem, współpracy wszelkich organów państwa w sprawie pozyskiwania wiedzy i informacji, jako głównych czynników sprzyjających przezwyciężaniu potencjalnych zagrożeń terrorystycznych¹⁷. Ustawa kładzie duży nacisk na element efektywnego współdziałania służb w zakresie zdobywania i przekazywania informacji o potencjalnych zagrożeniach. Wcześniejsze akty prawodawstwa francuskiego dotyczące zwalczania terroryzmu to: ustawa nr 86-1020 z dnia 9 września 1986 r. o walce z terroryzmem i zamachami na bezpieczeństwo państwa, wprowadzająca zmiany w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego; ustawa nr 87-542 z dnia 16 lipca 1987 r. upoważniająca do ratyfikacji Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27 stycznia 1977 r.; ustawa nr 92-686 z dnia 22 lipca 1992 r. reformująca dyspozycje kodeksu karnego dotyczące karania za zbrodnie i przestępstwa przeciw narodowi, państwu i porządkowi publicznemu oraz ustawa nr 96-1235 z dnia 30 grudnia 1996 r. dotycząca rewizji przeprowadzanych w nocy¹⁸. Rozwiązania prawne przyjęte we Francji przewidują właśnie specjalne procedury w stosunku do podejrzanych o terroryzm. Uregulowania we francuskim prawie karnym znacznie różnią się od uregulowań brytyjskich, włoskich, niemieckich i penalizują nie tylko sprawców, lecz także inną działalność związaną z funkcjonowaniem organizacji terrorystycznych¹⁹.

W normalnym trybie osoba podejrzana o przestępstwo nie może być zatrzymana dłużej niż do 48 godzin. Podejrzany o działalność terrorystyczną może być zatrzymany do 96 godzin, a w wypadku nieuchronnego zagrożenia atakiem w kraju lub poza jego granicami może zostać ono przedłużone na okres 6 dni, jeżeli dana sprawa wymaga międzynarodowej współpracy. Ponadto w przypadku osób pełnoletnich zgoda na kontakt podejrzanego z adwokatem może nastąpić dopiero po 72 godzinach od momentu zatrzymania²⁰. Działania policji i służb specjalnych w zakresie stosowania metod pracy operacyjno-rozpoznawczej również podlegają pewnym uproszczeniom w zakresie zdobywania zgody na ich stosowanie, w wy-

¹⁶ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 100.

¹⁷ *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu...*, op. cit., s. 19.

¹⁸ J. Chodor., K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częścik, *Zwalczanie terroryzmu...*, op. cit., s. 286.

¹⁹ K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009, s. 102.

²⁰ *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu...*, op. cit., s. 16.

padku gdy działania te dotyczą rozpracowywania terrorystów. W francuskim systemie, mając na względzie bezpieczeństwo funkcjonariuszy publicznych, istnieje, oprócz instytucji świadka *incognito*, również możliwość utajniania nazwiska oficera śledczego, który prowadził daną sprawę. W systemie tym wprowadzono również specjalne sądy powołane tylko do orzekania właśnie w sprawach terrorystycznych²¹.

Zamachy dokonywane w Tuluzie przez Mohammeda Merah w 2012 r. sprawiły, że we Francji natychmiast rozpoczęto dyskusję nad zaostrzeniem ustawodawstwa antyterrorystycznego. W rządowym projekcie ustawy o przeciwdziałaniu ekstremizmowi zakłada się wprowadzenie kar za regularne odwiedzanie stron internetowych propagujących terroryzm, a także ściganie karne tych francuskich obywateli, którzy odbędą podróże za granicę w celu przejścia szkolenia przygotowawczego w obozach ekstremistów. Rząd proponuje ponadto kwalifikowanie prób werbowania ludzi do udziału w grupach ekstremistycznych jako akt terroryzmu²².

W Republice Federalnej Niemiec (RFN) w grudniu 2006 r. wprowadzono ustawę antyterrorystyczną. Przepisy ustawy koncentrują się przede wszystkim na możliwościach zwiększenia efektywności gromadzenia i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, które są uprawnione do tego typu działań. Należy bowiem pamiętać, że w strukturze federalnej służb w Niemczech jednostki szczebla krajowego nie mają zwierzchności nad strukturami krajów związkowych. Kwestia ta jest szczególnie istotna przy podejmowaniu działań związanych właśnie z gromadzeniem i wymianą informacji. Zgodnie z Konstytucją RFN kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego leżą bowiem w kompetencjach krajów związkowych a nie władz federalnych²³. Administratorem systemu ma zostać BKA.

Jednak ustawa z 2006 r. nie jest pierwszym aktem prawa wprowadzonym w zakresie zwalczania terroryzmu w Niemczech. Kwestie penalizacji działalności terrorystycznej w tym kraju wprowadzono znacznie wcześniej. Nazwa „związki terrorystyczne” została wprowadzona do kodeksu karnego w 1976 r.²⁴ Ta nowelizacja koncentrowała się przede wszystkim na elemencie penalizacji jakichkolwiek form wspierania działalności terrorystycznej. Kolejna

²¹ Zob. A. Furgala, A. Tulej, P. Chomentowski, D. Szlachter, *Spójna antyterrorystyczna polityka informacyjna*, t. 2, Szczytno 2011, s. 220.

²² *Francja zaostrza ustawodawstwo antyterrorystyczne*, artykuł dostępny na stronie internetowej portalu Głos Rosji, 12 kwietnia 2012 r., <http://polish.ruvr.ru/2012_04_12/71433385/>, dostęp: 30 sierpnia 2013 r.

²³ J. Gawryszewski, *Projekt restrukturyzacji systemu służb policyjnych Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 4 (3), s. 37.

²⁴ E. Guzik-Makaruk, *Rozwiązania materialnoprawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu* (w:) K. Indeki, P. Potejko (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009, s. 60.

nowelizacja kodeksu karnego z 17 sierpnia 1977 r. wprowadziła m.in. możliwość aresztowania podejrzanego o działalność terrorystyczną bez nakazu sądowego, w sytuacji „podejrzenia o możliwość ucieczki lub matactwa”. Zaostrzono także kontrolę korespondencji aresztowanych za działalność terrorystyczną i formy kontaktów z adwokatem, włącznie z możliwością ich ograniczenia²⁵. Omawiając system niemiecki, należy podkreślić jednocześnie, że w Niemczech obowiązuje najstarszy w Europie, bo pochodzący z 1870 r., kodeks karny²⁶.

Obecnie ustawodawca niemiecki penalizuje w kodeksie karnym te zachowania, które określane są mianem przestępstw terrorystycznych w decyzji ramowej²⁷, m.in. zakładanie związku lub członkostwo w związku, którego cele albo działalność są skierowane na popełnianie następujących przestępstw: morderstwo lub zabójstwo, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne, przestępstwa przeciwko wolności (uprowadzenie człowieka w celu szantażowania osób trzecich czy wzięcie zakładnika)²⁸.

W systemie prawnym RFN w zakresie walki z terroryzmem nie przewidziano obecnie specjalnych procedur karnych w trakcie postępowania czy orzekania wobec osób podejrzanych o działalność terrorystyczną. Kwestie zatrzymania, kontaktu z adwokatem, możliwości stosowania aresztów śledczych czy realizacja prawa zaskarżania czynności odbywa się na ogólnych zasadach prawa karnego, podobnie jak w stosunku do innych podejrzanych czy skazanych za popełnianie przestępstw. Z istotnych przepisów prawa w zakresie antyterrorystycznym należy wskazać na obowiązywanie ustawy imigracyjnej i ustawy tzw. IMSI²⁹-Catcher, uchwalonych w 2002 r. Pierwsza, przewidując przyspieszenie procesu przyznawania azylu w Niemczech, rozszerza jednocześnie środki nacisku, mające szybciej i skuteczniej skłaniać do opuszczenia RFN te osoby, których podania o azyl zostały odrzucone przez niemieckie władze. Druga z nich jest ustawą zezwalającą niemieckim służbom bezpieczeństwa na stosowanie działań umożliwiających lokalizowanie i identyfikowanie telefonów komórkowych osób podejrzanych o poważne przestępstwa, w tym terroryzm, tzw. IMSI-Catcher³⁰.

System prawa antyterrorystycznego jest jednym z najlepiej ugruntowanych systemów w Europie. Wynika to z wielowiekowej tradycji stanowienia prawa w Wielkiej Brytanii oraz

²⁵ J. Chodor., K. Chudy, J. Dołęga, E. Posel-Częściak, *Zwalczanie terroryzmu...*, op. cit., s. 276.

²⁶ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 102.

²⁷ Decyzja ramowa Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L nr 164, poz. 3).

²⁸ E. Guzik-Makaruk, *Rozwiązania materialnoprawne...*, op. cit., s. 64.

²⁹ IMSI – *International Mobile Subscriber Identity* – Międzynarodowy numer identyfikacyjny telefonów komórkowych.

³⁰ *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu...*, op. cit., s. 28-29.

dużego doświadczenia w zakresie walki z zagrożeniami terrorystycznymi³¹. Obecnie do najbardziej istotnych przepisów prawa związanego z walką z terroryzmem należą przede wszystkim *Terrorism Act* z 2000 r. (TACT), *Anti-terrorism, Crime and Security Act* z 2001 r. (ATCSA), *Proceeds of Crime Act* z 2002 r., *Prevention of Terrorism Act* 2005 r. (PTA), *Terrorism Act* z 2006 r. Brytyjski model dopuszcza obowiązywanie kilku przepisów rangi ustawowej kompleksowo opisujących obszar zagrożeń terrorystycznych i prowadzenia walki z nimi. Jeden z nich szczegółowo traktuje kwestie związane z zapleczem logistycznym terrorystów, czyli finansowaniem ich działalności.

Przed zamachami na WTC prawo brytyjskie w zakresie ujawniania i karania sprawców przestępstw terrorystycznych koncentrowało się głównie na zagrożeniach płynących z kierunku ugrupowań z Irlandii Północnej. *Terrorism Act* z 2000 r. powielał w swej treści postanowienia *Prevention of Terrorism (Temporary Provision) Act* z 1989 r., a ponadto zezwalał na zatrzymanie osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym na okres do 48 godzin bez zgody sądu, a w wyjątkowych okolicznościach – za zgodą sądu do siedmiu dni. Przepisy upoważniały funkcjonariuszy organów ścigania do wkroczenia i przeszukania każdej nieruchomości i pojazdu oraz do zatrzymania i przeszukania osoby w przypadku, gdy zaistniało prawdopodobieństwo, że dana osoba uczestniczy bądź przygotowuje akt terrorystyczny³².

Po zamachach z 11 września 2001 r. w wielu krajach na świecie, w tym również w Wielkiej Brytanii, dokonywano przeglądu istniejących przepisów antyterrorystycznych i wprowadzano nowe rozwiązania. Bezpośrednio po tych zamachach Wielka Brytania, wprowadzając m.in. *Proceeds of Crime Act* w 2002 r., położyła bardzo duży nacisk na elementy zwalczania finansowania terroryzmu i zamrażania środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Jednak bardzo zdecydowane środki wprowadzono już w ATCSA. Wyszczególnione w ATCSA środki pieniężne będące w posiadaniu terrorystów (akcje, obligacje, weksle bankowe, czek, przekazy pieniężne oraz banknoty i monety) mogą zostać zatrzymane na podstawie ustawy w wypadku, gdy zaistnieją uzasadnione podstawy do ustalenia, że są lub mogą być użyte do działalności terrorystycznej³³.

³¹ Zob. S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 90-93.

³² M. Łuksza, *Antyterrorystyczne ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 96.

³³ *Ibidem*, s. 98.

Ustawa *Terrorism Act* z 2006 r. wprowadza penalizację m.in. takich zachowań, jak podżeganie do przeprowadzenia zamachu, rozpowszechnianie materiałów zawierających treści związane z działalnością terrorystyczną czy też organizację szkoleń terrorystycznych, a także przygotowywanie zamachu terrorystycznego. W zakresie procedury karnej ustawa ta również wprowadziła kilka zmian i obostrzeń w stosunku do postępowania z terrorystami. W przypadku działań policyjnych służących zwalczaniu terroryzmu rozszerzone są uprawnienia proceduralne, upoważniające siły bezpieczeństwa do zatrzymania każdej osoby w celu ustalenia jej tożsamości lub kierunku (miejsca), w jakim się udaje, w związku z incydentem terrorystycznym, aresztowania osoby odmawiającej złożenia wyjaśnień, jeśli zachodzi podejrzenie jej związku z organizacją terrorystyczną, i do stosowania specjalnych technik śledczych³⁴.

Ponadto zwiększono kontrolę nad organizacjami podejrzewanymi o kontakty z organizacjami terrorystycznymi, czy dwukrotnie wydłużono okres zatrzymania osoby, jeżeli jest ona podejrzewana o przestępstwa terrorystyczne, z dwóch tygodni do 28 dni. Rozszerzono również uprawnienia ministra spraw wewnętrznych w zakresie postępowania z podmiotami podejrzewanymi o sprzyjanie terrorystom czy policji w zakresie uprawnień do przeprowadzania przeszukań czy konfiskaty mienia³⁵.

Z całą pewnością system prawa, jaki obecnie obowiązuje w Polsce, powoduje, że nasz kraj zostanie zakwalifikowany do grupy państw posiadających materialną formę antyterrorystycznego systemu prawa. Oczywiście w przepisach polskiego kodeksu karnego i innych ustaw brak jest jakichkolwiek środków specjalnych, które mogłyby być stosowane wobec osób podejrzewanych o terroryzm.

§ 3. Inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w zakresie walki z terroryzmem

W ramach funkcjonowania struktur międzynarodowych, w których jedną z najistotniejszych ról m.in. w zakresie bezpieczeństwa odgrywają Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Unia Europejska, działanie systemowe w zakresie danego obszaru zagadnie-

³⁴ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 92-93.

³⁵ Zob. M. Łuksza, *Antyterrorystyczne ustawodawstwo...*, op. cit., s. 102.

niowego odbywać się będzie na dwóch płaszczyznach: na płaszczyźnie obowiązującego i stanowiącego prawa oraz w zakresie funkcjonujących i powoływanych nowych struktur. Zagrożenia terrorystyczne spowodowały również dosyć dużą aktywność, niezbędną ze względu na zakres i skalę dokonywanych na świecie zamachów, zarówno w kwestiach legislacji, jak i tworzenia nowych jednostek i podmiotów w strukturach UE i ONZ. Podejście w ramach ONZ i struktur UE różni się od siebie w kwestiach postrzegania zakresu problemu i szczególności proponowanych rozwiązań. Państwa europejskie wskazywały i nadal wskazują swoją właściwość na konkretne działania w walce z tego rodzaju zagrożeniami. Bierze się to przede wszystkim z tego, że zarówno źródła zagrożenia, jak i sama reakcja postrzegana jest przez pryzmat właściwości terytorialnej danego kraju. Postrzeganie zagrożeń terrorystycznych z punktu widzenia ONZ to znacznie szersze spojrzenie na problematykę niż tylko terytorium Europy ze swoimi problemami związanymi również z jakże groźnymi grupami terrorystycznymi. Aktywność państw zachodnioeuropejskich w ramach przeciwdziałania terroryzmowi koncentrowała się w latach 90. XX w. na zapewnieniu możliwości efektywnej kooperacji na płaszczyźnie operacyjnej współpracy policji, służb granicznych itp. Państwa UE nie podejmowały natomiast próby stworzenia regulacji odnoszących się do terroryzmu na wzór umów zawartych w ramach ONZ³⁶.

Organizacja Narodów Zjednoczonych do 2009 r. wydała 13 konwencji odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do kwestii zwalczania terroryzmu na świecie i zagrożeń, jakie ze sobą niesie oraz jakie działania muszą być podejmowane w celu zwalczania tego zagrożenia. W 2010 r. w Pekinie przyjęto kolejną, 14. konwencję – Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów związanych z międzynarodowym lotnictwem cywilnym³⁷. Tak zwane antyterrorystyczne konwencje ONZ to³⁸:

- Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych z dnia 14 września 1963 r., Tokio (Polska: podpisana 14 września 1963 r., obowiązuje od 17 czerwca 1971 r.)³⁹;

³⁶ I. Oleksiewicz, *Organizacja systemu antyterrorystycznego w Polsce na tle rozwiązań prawnych Unii Europejskiej* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 353.

³⁷ Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (Pekin 2010 r.), <http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.

³⁸ Zob. R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm...*, op. cit., s. 17-25; oraz na stronie internetowej: <<http://www.unic.un.org/pl/terroryzm/konwencje.php>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

³⁹ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1971 r., nr 15, poz. 147.

- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi z dnia 16 grudnia 1970 r., Haga (Polska podpisała 16 grudnia 1970 r., obowiązuje od 20 kwietnia 1972 r.)⁴⁰;
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego z dnia 23 września 1971 r., Montreal (Polska: tożsamo, obowiązuje od 27 lutego 1975 r.)⁴¹;
- Konwencja o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym także przeciwko dyplomatom z dnia 14 grudnia 1973 r. (Polska: 7 czerwca 1974 r., obowiązuje od 13 stycznia 1983 r.)⁴²;
- Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników z dnia 17 grudnia 1979 r., Nowy Jork (Polska: tożsamo, obowiązuje od 26 czerwca 2000 r.)⁴³;
- Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych z 26 października 1979 r. (Polska: 6 sierpnia 1980 r., obowiązuje od 8 lutego 1987 r.)⁴⁴ – Poprawka do Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych z dnia 8 lipca 2005 r.;
- Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne z dnia 24 lutego 1988 r., Montreal (Polska tożsamo, od 31 maja 2004 r.)⁴⁵;
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z dnia 10 marca 1988 r. (Polska: tożsamo, od 1 marca 1992 r.)⁴⁶;
- Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko platformom stacjonarnym, położonym na szelfie kontynentalnym z dnia 10 marca 1988 r. (jest jej uzupełnieniem)⁴⁷, (Polska tożsamo, od 1 marca 1992 r.);

⁴⁰ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1972 r., nr 25, poz. 181.

⁴¹ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1976 r., nr 8, poz. 37.

⁴² Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1983 r., nr 37, poz. 168.

⁴³ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. Nr 106, poz. 1123 z 5 grudnia 2000 r.

⁴⁴ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1989 r., nr 17, poz. 93

⁴⁵ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁴⁶ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 1994 r., nr 129, poz. 635.

⁴⁷ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencjom: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 2002 r., nr 22, poz. 137.

- Konwencja o oznaczaniu plastikowych środków wybuchowych w celu ich wykrywania z dnia 1 marca 1991 r.⁴⁸, Montreal (Polska od 25 listopada 2006 r.);
- Konwencja w sprawie Zwalczania Terrorystycznych Ataków Bombowych z dnia 15 grudnia 1997 r., Nowy Jork (Polska tożsamo, od 4 marca 2004 r.)⁴⁹;
- Konwencja w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z dnia 9 grudnia 1999 r., Nowy Jork (Polska od 26 października 2003 r.)⁵⁰;
- Międzynarodowa konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Polska: 14 września 2005 r. – nieratyfikowana do końca 2009 r.)⁵¹;
- Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów związanych z międzynarodowym lotnictwem cywilnym (Pekin 2010 r.)⁵².

Konwencje antyterrorystyczne przyjmowane w ramach ONZ od 1963 r. zbudowane są na podstawie podobnego schematu: 1) konwencja definiuje rodzaj działalności terrorystycznej będącej przedmiotem jej zainteresowania (określa tzw. przestępstwo konwencyjne); 2) na państwa strony nakładany jest obowiązek kryminalizacji określonego zachowania oraz wprowadzenia kar proporcjonalnych do wagi czynu; 3) państwa są zobowiązane do ustanowienia jurysdykcji w stosunku do sprawców określonych czynów⁵³.

Rozpatrując aktywność ONZ w zakresie działania antyterrorystycznego, należy głównie skoncentrować się na gremiach funkcjonujących w ramach bądź za sprawą Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Rada Bezpieczeństwa swoją aktywność koncentruje nad bezpieczeństwem światowym i utrzymywaniem pokoju. W jej ramach funkcjonują cztery podmioty, które właściwe do działalności związanej z walką z zagrożeniami, jakie niesie za sobą terroryzm.

⁴⁸ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencji: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁴⁹ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencji: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; ustawa ratyfikacyjna Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 716.

⁵⁰ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencji: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.; Dz. U. z 2004 r., nr 263, poz. 2620.

⁵¹ Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie ONZ poświęconej konwencji: <<http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁵² Tekst zamieszczony na oficjalnej stronie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego poświęconej kwestiom prawnym: Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (Pekin 2010 r.), <http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.

⁵³ R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ...*, op. cit., s. 15.

Pierwszym z podmiotów jest powołany na podstawie rezolucji nr 1267 w 1999 r. Komitet 1267 (*The Al-Kaida and Taliban Sanctions Committee*). Komitet realizował kwestie związane z wypełnianiem rezolucji nr 1267, realizacją czego było m.in. bieżące opracowywanie listy osób i instytucji mającej związek z Al-Kaidą, Osamą bin Ladenem i talibami (skonsolidowany wykaz)⁵⁴. Działalność Komitetu 1267 wiązała się z bardzo istotnym elementem współpracy międzynarodowej właśnie w zakresie wymiany informacji o osobach i podmiotach wspierających organizację i przywódców światowego terroryzmu.

Kolejnym podmiotem jest Komitet Zwalczania Terroryzmu (*Counter-Terrorism Committee – CTC*) powołany 28 września 2001 r. na podstawie rezolucji nr 1373. Podstawowym zadaniem CTC jest wspieranie i doradztwo w zakresie dostosowywania prawa w państwach członkowskich ONZ w taki sposób, aby mogły właściwie realizować zapisy rezolucji nr 1373. W 2004 r., na mocy rezolucji nr 1535, powołany został Zarząd Wykonawczy Komitetu Zwalczania Terroryzmu (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate – CTED*), którego głównym zadaniem było wsparcie na poziomie operacyjnym działań CTC⁵⁵.

Trzeci podmiot funkcjonujący w ramach Rady Bezpieczeństwa ONZ to powołany na podstawie rezolucji nr 1540 w 2004 r. Komitet 1540. Gremium to swoje zadania koncentrowało przede wszystkim na wsparciu działań na rzecz nierozprzestrzeniania broni jądrowej, biologicznej i chemicznej, przejawiającego się w szczególności przez brak kooperacji w tym zakresie z podmiotami niepaństwowymi, a także z państwami rozwijającymi się. Jego głównym zadaniem jest wsparcie państw przy realizacji rezolucji nr 1540, w szczególności przez analizę i poprawę efektywności wymiany informacji w tym zakresie przekazywanych pomiędzy zainteresowanymi krajami. Działania Komitetu 1540 wspierane są przez ekspertów zewnętrznych z dziedziny zagrożeń CBRN⁵⁶ (*expert Staff*)⁵⁷.

Czwarty podmiot to powołana na podstawie rezolucji nr 1566 w dniu 8 października 2004 r. Grupa Robocza. Do zadań tej grupy należy zajmowanie się podmiotami lub osobami

⁵⁴ Organizacja Narodów Zjednoczonych, informacje dostępne na stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <<http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁵⁵ Zob. strona internetowa Counter-Terrorism Committee, <<http://www.un.org/en/sc/ctc/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁵⁶ *Chemical, Biological, Radiological, Nuclear*.

⁵⁷ Zob. United Nations Security Council Resolution 1540 (2004), <<http://www.un.org/en/sc/1540/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

podejrzewanymi o terroryzm, nieposiadającymi kontaktów lub niewspierającymi Al-Kaidy czy Osamy bin Ladena⁵⁸.

Analizując działalność struktur i podmiotów funkcjonujących w ramach ONZ, które będą zaangażowane w aktywność związaną ze zwalczaniem terroryzmu, należy pamiętać o biurach funkcjonujących w ramach Sekretariatu Generalnego⁵⁹, ponadto o funkcjonujących różnego rodzaju agencjach, biurach, programach, funduszach czy organizacjach⁶⁰.

8 września 2006 r. Zgromadzenie Narodowe ONZ przyjęło Globalną strategię zwalczania terroryzmu⁶¹ ustanawiającą konkretne środki działania dla państw członkowskich, które mają na celu likwidację przyczyn powstawania terroryzmu i ekstremizmu, zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, wzmacnianie indywidualnej i kolektywnej zdolności państw oraz ochronę praw człowieka i zapewnienie rządów prawa podczas walki z terroryzmem⁶². Na podstawie globalnej strategii powołana została w 2006 r. przez sekretarza generalnego Grupa Zadaniowa do spraw Zwalczania Terroryzmu (*Counter-Terrorism Implementation Task Force* – CTITF), mająca działać w zakresie spójności i wzmocnienia działań w tym zakresie podejmowanych przez ONZ. W 2011 r. w ramach CTITF utworzone zostało Centrum Antyterrorystyczne (*The UN Counter Terrorism Center* – UNCCT) z siedzibą w Arabii Saudyjskiej.

W 2002 r. Grupa do spraw Wypracowania Polityki Wobec Terroryzmu przedstawiła Sekretarzowi Generalnemu ONZ rekomendacje podzielone na trzy grupy tematyczne⁶³. Pierwsza grupa zawiera dwanaście rekomendacji dotyczących zniechęcania grup do podejmowania działalności terrorystycznej. Zgodnie z przedmiotowymi rekomendacjami szczególny nacisk w walce z terroryzmem ONZ powinna kłaść m.in. na ochronę praw człowieka i konsultacje z organizacjami zajmującymi się tymi prawami, informowanie o tym, że bezpieczeństwo wewnętrzne nie może odbywać się kosztem praw człowieka, wzmocnienie roli cen-

⁵⁸ Zob. Security Council Working Group Established Pursuant to Resolution 1566 (2004), <<http://www.un.org/sc/wg/1566/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.

⁵⁹ Między innymi *Department for Safety and Security* (DSS), *Department of Public Information* (DPI) czy *Office for Legal Affairs* (OLA).

⁶⁰ Między innymi *International Atomic Energy Agency* (IAEA), *International Monetary Fund* (IMF), *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW), *United Nations Development* oraz funkcjonujące w ramach CTITF: *Interpol* i *World Customs Organization* (WCO). *Programme* (UNDP), *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

⁶¹ United Nations General Assembly, A/RES/60/288 20 September 2006, The United Nations Global Counter-Terrorism strategy.

⁶² Organizacja Narodów Zjednoczonych, informacje dostępne na stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <<http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html>>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.

⁶³ Zob. Polityka ONZ wobec terroryzmu, informacje dostępne na stronie internetowej: <<http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/polityka.php>>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.

trów informacyjnych ONZ w krajach arabskich oraz opracowanie strategii informacyjnej docierania do środowisk podatnych na agitację ze strony terrorystów. Pozostałe działania miały koncentrować się na istocie walki z terroryzmem i aktywnościach, jakie w tym zakresie realizują poszczególne agendy ONZ.

Druga grupa to również dwanaście rekomendacji, których celem jest zakazanie osobom, obywatelom i grupom dostępu do środków mogących służyć do przeprowadzenia aktów terroru. Rekomendacje te w szczególności kładą nacisk na polepszenie współpracy i wymiany informacji pomiędzy agendami ONZ, a przede wszystkim z Komitetem Antyterrorystycznym. Ponadto koncentrują się na poprawie skuteczności w walce z zagrożeniami związanymi z użyciem broni masowego rażenia.

Trzecia grupa to pięć rekomendacji dotyczących wspierania wysiłków ukierunkowanych na jak najszerszą współpracę międzynarodową w walce z terroryzmem. Wskazano tu m.in. na utrzymywanie dobrej współpracy z Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnych (Interpol) oraz organizacjami na szczeblu lokalnym i krajowym w sprawach dotyczących terroryzmu.

System zwalczania terroryzmu w ramach UE należy rozpatrywać na podstawie tworzenia i funkcjonowania samych struktur UE i jej porządku prawnego. W 1992 r. przyjęty został Traktat z Maastricht (TUE) powołujący UE. Traktat wszedł w życie w 1993 r. W kolejnych latach przyjęto jeszcze trzy traktaty:

- Traktat z Amsterdamu, który został podpisany w dniu 1 maja 1997 r., a który wszedł w życie 2 października 1999 r.,
- Traktat z Nicei, który został podpisany w dniu 9 grudnia 2000 r., a który wszedł w życie w lutym 2003 r.,
- Traktat z Lizbony, który został podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., a który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

Głównymi dokumentami i aktami prawnymi w zakresie zwalczania w Europie terroryzmu są konwencje, protokoły i deklaracje Rady Europy, a także decyzje czy strategie Rady Europejskiej. Konwencje Rady Europy są zbiorczymi umowami międzynarodowymi zawieranymi właśnie pod auspicjami tej organizacji. Konwencje służą zbliżaniu państw członkowskich organizacji, a w szczególności ich porządków prawnych przez ustalanie wspólnych standardów prawnych na kontynencie europejskim. Stronami konwencji Rady Europy z reguły są jej państwa członkowskie. Jednak zdecydowana większość z konwencji otwarta jest dla

państw europejskich niebędących członkami Rady Europy, a także dla państw pozaeuropejskich, przede wszystkim tych, które uczestniczyły w ich opracowaniu⁶⁴.

Jednym z podstawowych dokumentów w zakresie walki z terroryzmem w ramach Rady Europy była Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu podpisana w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r.⁶⁵.

Jednym z głównych celów do zrealizowania w ramach przedmiotowej konwencji było umożliwienie ekstradycji osób popełniających szczególnie poważne przestępstwa wymienione w art. 1 konwencji, a mianowicie: porwanie samolotu; stworzenie zagrożenia polegającego na zorganizowaniu zamachu na życie, nietykalność osobistą lub wolność osób korzystających ze szczególnej ochrony międzynarodowej, w tym przedstawicieli dyplomatycznych; porwanie albo wzięcie zakładników; użycie bomb, rakiet, granatów, automatycznej broni palnej, wybuchających listów lub paczek, które zagrażają osobom; usiłowanie popełnienia któregośkolwiek z powyższych czynów. Przestępstwa zawarte w tym wyliczeniu można określić mianem terrorystycznych⁶⁶.

W celu zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym bardzo ważnym aktem jest Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r.⁶⁷. Konwencja ta jest pierwszym aktem prawa międzynarodowego, którego celem było szczegółowe uregulowanie współpracy międzypaństwowej nie w zakresie zwalczania i karania za popełnione już przestępstwa o charakterze terrorystycznym, ale w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi. Jej głównym celem jest penalizacja czynów poprzedzających i przygotowujących dokonanie aktu terrorystycznego. Ponadto w treści tego dokumentu wprowadzono definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Konwencja Warszawska w art. 13 wprowadza również potrzebę ochrony i wsparcia dla ofiar przestępstw terrorystycznych.

Konwencja ma charakter kompleksowy, obejmując wszystkie przestępstwa terrorystyczne określone w dziesięciu uniwersalnych konwencjach (wymienionych w aneksie do tej konwencji) w kontekście zapobiegania im przez kryminalizację różnorodnych przestępstw o charakterze przygotowawczym – to jest publicznego nawoływanie do popełnienia przestęp-

⁶⁴ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10, s. 112.

⁶⁵ Dz. U. z 1996 r., nr 117, poz. 557.

⁶⁶ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy...*, op. cit., s. 114.

⁶⁷ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi sporządzona w dniu 16 maja 2005 r. w Warszawie (Dz. U. z 2008 r., nr 161, poz. 998).

stwa terrorystycznego (art. 5 Konwencji Warszawskiej), rekrutacji dla terroryzmu (art. 6 Konwencji Warszawskiej) oraz szkolenia dla terroryzmu (art. 7 Konwencji Warszawskiej), a także tzw. przestępstw pomocniczych wymienionych w art. 9 (współuczestnictwo, organizowanie, kierowanie, pomocnictwo, usiłowanie)⁶⁸.

Drugą konwencją podpisaną w Warszawie 16 maja 2005 r. jest Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu⁶⁹. Konwencja ta wprowadza pewne instrumenty wykorzystywane wcześniej do walki z przestępstwami prania brudnych pieniędzy oraz do walki z finansowaniem terroryzmu. Strony tej konwencji zostały zobligowane do poszukiwania, śledzenia, identyfikacji, zamrażania, zajmowania i konfiskowania mienia pochodzącego z legalnego bądź nielegalnego źródła, użytego lub przeznaczonego w jakikolwiek sposób, w całości lub w części, do finansowania terroryzmu, lub dochodów z tego przestępstwa, oraz do współpracy w tym celu w możliwie najszerszym zakresie (art. 2 ust. 2 Konwencji Warszawskiej II).

W ramach Rady Europy wskazać należy trzy podmioty zajmujące się na poziomie wykonawczym realizacją strategii zwalczania terroryzmu określonych w dokumentach Rady. Pierwszym podmiotem jest Komitet Ekspertów do spraw Terroryzmu (*The Committee of Experts on Terrorism – CODEXTER*). Do zadań CODEXTER należy koordynacja działań w obszarze przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go wewnątrz Rady Europy, ocena działań państw w tym obszarze (*country profiles*), wymiana informacji i doświadczeń w zakresie pomocy dla ofiar terroryzmu, ocena implementacji dokumentów międzynarodowych i wskazywanie ewentualnych problemów i sposobów ich rozwiązywania, monitoring stanu ratyfikacji konwencji Rady Europy⁷⁰.

Kolejnym podmiotem jest Komitet Ekspertów do spraw Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL). Komitet, będący tzw. ciałem regionalnym FATF (*Financial Action Task Force*), powołany został w celu prze-

⁶⁸ Z. Galicki, *Zapobieganie terroryzmowi w świetle prawa międzynarodowego: konfrontacja z prawem europejskim i krajowym* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm...*, op. cit., s. 50.

⁶⁹ Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu podpisana w Warszawie w dniu 16 maja 2005 r. (Dz. U. nr 165, poz. 1028) – dalej: Konwencja Warszawska II.

⁷⁰ Rada Europy, informacje dostępne stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/228/561/Rada_Europy.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

prowadzania kompleksowych wzajemnych ewaluacji narodowych systemów przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jego państw członkowskich⁷¹.

W ramach Rady Europy utworzono również funkcję koordynatora do spraw zwalczania terroryzmu. Funkcja ta została powołana w celu wzmocnienia elementu koordynacji współpracy w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych przede wszystkim pomiędzy państwami zrzeszonymi w ramach Rady Europy. W strukturach Unii Europejskiej, podobnie jak w ramach Rady Europy, również funkcjonuje stanowisko koordynatora do spraw zwalczania terroryzmu.

Jednym z ważniejszych dokumentów stworzonych w ramach struktur UE jest decyzja ramowa Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu⁷². Decyzja określa pewien rodzaj przestępstw popełnianych w celu poważnego zastraszenia ludności lub bezprawnego zmuszenia rządu albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania, albo poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju, albo organizacji międzynarodowej jako przestępstwa terrorystyczne (art. 1 ust. 1 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu). Ponadto decyzja definiuje kwestię grupy terrorystycznej i obliuguje państwa członkowskie do penalizacji takich zachowań, jak kierowanie grupą terrorystyczną czy udział w niej. Przez udział w grupie terrorystycznej rozumiane jest również świadome dostarczanie informacji, wsparcie materialne lub finansowe (art. 2 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu).

Znaczną część dorobku prawnego UE w zakresie zwalczania terroryzmu stanowią dokumenty będące realizacją dorobku prawnego ONZ, choćby w zakresie współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem⁷³. W 2004 r. Rada Europejska przyjęła deklarację na temat walki z terroryzmem (*The Declaration on Combating Terrorism*) sumującą wszystkie dotychczasowe inicjatywy UE związane ze zwalczaniem terroryzmu oraz wskazującą na kierunki przyszłych działań. Istotną częścią tego dokumentu jest załącznik, w którym wyszczególnione są zaktualizowane cele dotychczasowego Planu działania w sprawie zwalczania terroryzmu (*The Action Plan on Combating Terrorism*). Pierwszy został przyjęty we

⁷¹ <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=moneyval&source=web&cd=4&sqi=2&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fpl%2Fc%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fuuid%3D6ebfdd05-c15f-4e55-881c-d842a11c1141%26groupId%3D764034&ei=q2IeUpmVKInp4wSU5YGgAw&usg=AFQjCNEP49zMuxnv-KFojsgMVMA7a0jZfg&cad=rja>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

⁷² Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, 2002/475/WSiSW (Dz. Urz. UE L z dnia 22 czerwca 2002 r., nr 164, poz. 3).

⁷³ Np. rozporządzenia Rady UE 881/2002.

wrześniu 2001 r.⁷⁴ Ponadto do istotnych dokumentów UE w zakresie bezpieczeństwa i walki z terroryzmem zaliczyć należy Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r.⁷⁵, decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu⁷⁶ zmienioną decyzją ramową 2008/919/WSiSW⁷⁷ czy tzw. program sztokholmski zatytułowany *Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*⁷⁸, który m.in. wskazuje na fakt istnienia dwóch podstawowych obszarów zagrożeń dla bezpieczeństwa, tj. terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, które dodatkowo mogą przenikać się w niektórych obszarach swojej działalności.

Konsolidacja i dynamizowanie współpracy międzynarodowej, w szczególności służb policyjnych, doprowadziła do powstania Europejskiego Urzędu Policji (Europol). Traktat o Unii Europejskiej nakłada na Europol⁷⁹ zadania poprawy skuteczności w działaniu państw członkowskich w przeciwdziałaniu terroryzmowi i zwalczaniu go.

Niezmiernie istotnym krokiem w zakresie rozpoznawania zagrożeń płynących ze strony organizacji terrorystycznych była próba regulacji dotyczącej cyberprzestrzeni. 23 listopada 2001 r. W Budapeszcie podpisana została konwencja w sprawie cyberprzestrzeni. Konwencja ta zawiera postanowienia, które dotyczą uprawnień polegających na przeszukaniu danych sieci komputerowych oraz ich przejmowania. Celem konwencji jest zapobieganie działaniom skierowanym przeciw poufności, integralności i dostępności systemów, sieci i danych informatycznych, jak również nadużyć związanych z tymi systemami, sieciami i danymi przez uznanie karalności takiego postępowania⁸⁰.

Jednym z najistotniejszych dokumentów w walce z terroryzmem jest Strategia Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu (dalej cytowana jako Strategia UE), przyjęta przez Radę UE w dniu 15 grudnia 2005 r. Cztery filary Strategii UE: zapobieganie, ochrona, ściganie i reagowanie, mają wskazywać kierunek kompleksowego podejścia do zwalczania terroryzmu i minimalizacji skutków zamachów.

⁷⁴ Unia Europejska, informacje dostępne na stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

⁷⁵ Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa z dnia 12 grudnia 2003 r.

⁷⁶ Dz. Urz. UE L z 22 czerwca 2002 r., nr 164, poz. 3.

⁷⁷ Decyzja ramowa Rady 2008/919/WSiSW z 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 9 grudnia 2008 r., nr 330, poz. 21).

⁷⁸ Dz. Urz. UE C z 4 maja 2010 r., nr 115, poz. 1.

⁷⁹ Konwencja w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji została sporządzona na podstawie artykułu K3. Traktatu o Unii Europejskiej dnia 26 lipca 1995 r., zastąpiona decyzją Rady Europejskiej z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającą Europol – <<http://www.uniaeuropejska.org/europol>>, dostęp: 28 września 2013 r.

⁸⁰ I. Resztak, *Konwencje Rady Europy...*, op. cit., s. 116.

W polskim systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego służby i instytucje w swoich zadaniach ustawowych mają takie czynności, jak: rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie, ściganie, ochranianie i współdziałanie. Każda z nich musi także, w ramach swoich zadań, walczyć z pożarami i klęskami żywiołowymi. Wskazane fazy reakcji stanowią pewną właściwość dla każdej ze służb, a łączne zestawienie ich właściwości powinno wypełnić obszar czterech filarów Strategii UE. W trakcie dyskusji nad rozwojem polskiego systemu antyterrorystycznego podjęto również próbę określenia właściwości służb i instytucji na podstawie czterech filarów Strategii UE⁸¹. Dokonując analizy kompetencji służb do konkretnych filarów Strategii UE brano pod uwagę przede wszystkim służby i instytucje, które w pierwszej połowie 2008 r. wchodziły w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych lub jak w wypadku Biura Bezpieczeństwa Narodowego, uczestniczyły w posiedzeniach tego gremium⁸². Nie uwzględniano w tym podziale Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym przypisywano, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, ówczesnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zgodnie z przyjętym podziałem właściwości służb jedynie Policja i Straż Graniczna były wskazywane jako służby właściwe do działania, zgodnie z definicjami Strategii UE dotyczącymi zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym, ochrony przed nimi, reagowania na nie oraz ścigania ich sprawców. Przy czym podkreślono, że Straż Graniczna jest właściwa w zakresie filaru ściganie z wyłączeniem śledztw przeciwko terrorystom. Ta kwestia powinna zostać we właściwościach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Policji czy prokuratury. Jednocześnie uznano, że obszar reagowanie, który polega na przygotowywaniu się do zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i minimalizacji tych skutków, poprawiania zdolności do likwidacji ich następstw, skoordynowanej reakcji i pomocy dla ofiar⁸³, nie leży w kompetencjach ABW. Prawdopodobnie podejście takie wynikało ze zbyt literalnego odczytania terminu „reagowanie”, utożsamiając ten element bardziej z zarządzaniem kryzysowym niż

⁸¹ Tabelaryczny wykaz kompetencji poszczególnych służb i instytucji państwowych według filarów określonych w Strategii UE w zakresie zwalczania terroryzmu stanowił załącznik 5 do Sprawozdania z prac Zespołu Zadaniowego do spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi z dnia 19 sierpnia 2008 r. (tekst niepublikowany).

⁸² Analiza dotyczyła podziału kompetencji służb i instytucji: MSWiA, MSZ, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, MON/Żandarmeria Wojskowa, Ministerstwo Sprawiedliwości/prokuratura, Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Służba Celna, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.

⁸³ The European Union Counter-Terrorism Strategy – PREVENT, Brussels, 30 November 2005, 14469/4/05 REV 4, s. 3.

zadaniami służb specjalnych. Działania analityczno-informacyjne, operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz kontrolno-ochronne wynikające z ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także innych ustaw i przepisów wykonawczych w połączeniu z funkcją koordynacyjną w podejmowaniu działań operacyjno-rozpoznawczych, zdaniem autora niniejszej pracy, wskazują na właściwość ABW we wszystkich czterech filarach Strategii UE.

Pierwszy z filarów Strategii UE – zapobieganie – dotyczy elementu przeciwdziałania zwracaniu się ludzi ku terroryzmowi, eliminowaniu czynników lub pierwotnych przyczyn mogących prowadzić do radykalizacji postaw i rekrutacji kandydatów, zarówno na terenie UE, jak i w skali międzynarodowej⁸⁴. Jest to krok podstawowy, jaki musi zostać uczyniony, aby rozpocząć budowanie systemu walki z terroryzmem przez służby w danym kraju. Składa się na niego kilka czynników. Pierwszy polega na rozpoznaniu motywacji i przyczyn, przez które organizacje terrorystyczne są w stanie pozyskiwać nowych zwolenników gotowych poświęcić swoje życie, przygotowując i realizując zamach. Rozpoznanie to musi przede wszystkim dotyczyć twórców tych organizacji i osób wchodzących w ich szeregi. Jednak rozpoznaniu muszą również podlegać mechanizmy, którymi terroryści się kierują i którymi zachęcają lub motywują ludzi do wspierania ich przestępczej działalności. Dopiero, gdy zostanie to uczynione w sposób właściwy, można planować i realizować eliminacje przyczyn radykalizowania się ludzi i zwracania ku terroryzmowi. Właściwe realizowanie powyższego rozpoznawania, a następnie eliminowanie wskazanych przyczyn może odbywać się praktycznie, aby gwarantowało jakąkolwiek skuteczność, w ramach działań operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez ABW, Policję czy Straż Graniczną indywidualnie lub wspólnie z partnerami z krajowych lub zagranicznych służb specjalnych albo porządku publicznego. W filarze „zapobieganie” jedynie Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z prokuraturą oraz Państwowa Straż Pożarna nie zostały wskazane jako właściwe do działań w tym obszarze.

Drugim filarem, również właściwym dla działań, jest ochrona obywateli i infrastruktury oraz ograniczenie podatności na atak m.in. przez poprawę bezpieczeństwa granic, systemów transportu i kluczowej infrastruktury⁸⁵. Przy rozpoznaniu zagrożeń muszą jednocześnie występować działania koncentrujące się właśnie na faktycznej i realnej ochronie osób i istotnych dla funkcjonowania państwa obiektów infrastruktury krytycznej. Działania te muszą, do istniejących systemów zabezpieczeń i ochrony, do realizowanych szkoleń i ćwiczeń

⁸⁴ *Ibidem*, s. 7-9.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 10-11.

z zakresu bezpiecznego zachowania się, dopisywać również elementy zagrożeń dla potencjalnych zamachów terrorystycznych. Jednak scenariusze te muszą wynikać z analiz i wiedzy o realnym sposobie działania terrorystów i wynikających z tego zagrożeń. W celu kontroli nad właściwą jakością i odpowiednim poziomem merytorycznym programy szkoleń dotyczące ochrony lotnictwa przed atakami bezprawnej ingerencji, w zakresie świadomości ochrony lotnictwa, przed ich przedłożeniem do zatwierdzenia prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego, podlegają uzgodnieniu z szefem ABW (§24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Szkolenia)⁸⁶. Poza wskazaną już właściwością ABW, w tym filarze również zadania powinny realizować MSW, Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z Żandarmerią Wojskową, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Celna.

Trzeci filar Strategii UE – ściganie – polegać ma na ściganiu i śledzeniu terrorystów na terytorium kraju i w skali światowej; utrudnianiu im planowania, podróżowania i łączności; niszczeniu sieci wsparcia; odcinaniu od źródeł finansowania i dostępu do środków ataku oraz stawianiu terrorystów przed wymiarem sprawiedliwości⁸⁷. Filar ten, bardzo mocno złożony w swej konstrukcji, bo sięgający w swej rozpiętości od finansowania terroryzmu poprzez ich obecność w konkretnych krajach świata aż do zatrzymywania terrorystów włącznie. Uprawnienia dochodzeniowo-śledcze, jakie posiada ABW, predestynują ją również do właściwości w trakcie zadań zdefiniowanych w filarze dotyczącym ścigania. Uprawnienie to może bezpośrednio dotyczyć czynności zatrzymania konkretnych sprawców. Może jednak być wykorzystywane w działaniach pośrednich związanych z ustalaniem, zatrzymywaniem i doprowadzaniem przed wymiar sprawiedliwości osób dokonujących wsparcia logistycznego terrorystów czy finansujących ich działalność. Ponadto w filarze tym kompetencje do podejmowania działań otrzymały również Policja, Straż Graniczna⁸⁸, Ministerstwo Obrony Narodowej wraz z Żandarmerią Wojskową⁸⁹ oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej w ramach swoich kompetencji.

⁸⁶ Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. nr 22, poz. 1011) – dalej: rozporządzenie w sprawie Krajowego Programu Szkolenia.

⁸⁷ Zob. The European Union Counter-Terrorism Strategy – PURSUE, Brussels, 30 November 2005, 14469/4/05 REV 4, s. 12-15.

⁸⁸ Z wyłączeniem prowadzenia śledztw przeciwko osobom bezpośrednio podejrzanym o dokonanie zamachów terrorystycznych.

⁸⁹ W trakcie tworzenia przedmiotowej siatki kompetencyjnej Ministerstwo Obrony Narodowej wskazywano łącznie z Żandarmerią Wojskową, a Ministerstwo Sprawiedliwości z działaniami prokuratury. Jeżeli jedna

Czwarty, ostatni filar dotyczy reagowania rozumianego jako przygotowywanie się do zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i minimalizacja tych skutków, a także poprawianie zdolności do likwidacji następstw tych ataków oraz do skoordynowanej reakcji i pomocy dla ich ofiar⁹⁰. Należy podkreślić, że właśnie minimalizacja skutków zamachów terrorystycznych, w ramach Strategii UE, umiejscowiona została w obszarze reagowania.

Istotą nałożenia siatki kompetencyjnej służb na cztery filary Strategii UE było uwiarygodnienie, że walka z terroryzmem nie jest możliwa do realizacji tylko przez jedną służbę czy instytucję. Nie można również wartościować realizacji jednych zadań nad drugimi. Równowaga w działaniu i komplementarne podejście do problemu, zgodnie z filozofią struktur UE opracowujących przedmiotową Strategię UE, stanowi pewnego rodzaju gwarant maksymalnego wykorzystania sił i środków do zwalczania zagrożeń, jakie niesie ze sobą terroryzm.

Strategia Unii Europejskiej w sprawie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, przyjęta przez Radę UE w dniu 15 grudnia 2005 r., stanowi fundament dla zapobiegania tworzeniu się postaw skrajnych oraz werbunkowi do struktur organizacji terrorystycznych. Środkami do osiągnięcia tych zamierzeń są: neutralizacja działań jednostek i grup osób, które próbują werbować nowych rekrutów w szeregi terrorystów, ponadto zapewnienie pozycji głosom umiarkowanym w stosunku do tych, które wyrażają skrajne poglądy, a także zintensyfikowanie w celu promowania bezpieczeństwa, sprawiedliwości, demokracji i równych szans dla wszystkich⁹¹.

W obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE zagadnieniami walki z terroryzmem zajmuje się⁹² m.in. Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Rada do spraw Zagranicznych, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Grupa Robocza do spraw Stosowania Szczególnych Środków w Zwalczaniu Terroryzmu – CP 931, Komitet do spraw Przeglądu Listy według rozporządzenia Rady UE 881/2002 dotyczącego Al-Kaidy i talibów oraz Grupa Robocza do spraw Terroryzmu – aspekt międzynaro-

z instytucji w danej parze posiadała kompetencje do działania, wskazywano jako właściwe łącznie dwie z tych instytucji.

⁹⁰ Zob. The European Union Counter-Terrorism Strategy – RESPOND, Brussels, 30 November 2005, 14469/4/05 REV 4, s. 15-16.

⁹¹ W. Kaczorowski, Z. Muszyński, P. Chomentowski, P. Potejko, D. Szlachter, T. Borzoł, *Organizacje międzynarodowe wobec zjawiska radykalizacji (ONZ, RE, UE)* (w:) W. Kaczorowski, Z. Muszyński, P. Chomentowski, P. Potejko, D. Szlachter, T. Borzoł, *Radykalizacja poglądów religijnych w społecznościach muzułmańskich wybranych państw Unii Europejskiej Polska–Holandia–Wielka Brytania*, Warszawa 2010, s. 215-216.

⁹² Zob. Unia Europejska, informacje dostępne na stronie internetowej Antyterroryzm.gov.pl, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

dowy (*The Working Party on Terrorism – International Aspects – COTER*). Grupa COTER funkcjonuje w ramach II filara i zajmuje się przede wszystkim analizą zagrożeń terrorystycznych, wypracowywaniem skoordynowanego stanowiska UE w sprawie światowego terroryzmu, dialogiem z państwami trzecimi oraz programami pomocowymi w zakresie walki z terroryzmem.

W obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zagadnieniami walki z terroryzmem zajmuje się⁹³ m.in. Rada Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*Justice and Home Affairs Council – JHA*), Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*The Internal Security Committee – COSI*), a także Komitet Koordynacyjny do spraw Współpracy Policji i Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych – Komitet art. 36 Traktatu UE (*The Article 36 Committee – CATS*).

Komitet art. 36 ulokowany jest pomiędzy poziomem eksperckim realizującym zadania w ramach grup roboczych a Komitetem Stałych Przedstawicieli (fr. *Comité des Représentants Permanents – COREPER II*) zrzeszającym ambasadorów państw członkowskich przy UE. Komitet art. 36 skupia urzędników wysokiego szczebla wywodzących się z ministerstw właściwych do spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Pod CATS podlegają m.in. Grupa Robocza do spraw Europolu oraz grupy właściwe do spraw Systemu Informacyjnego Schengen (SIS).

Kolejnym podmiotem z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest Grupa Robocza do spraw Terroryzmu (*Working Party on Terrorism – WPT*). Jest to grupa robocza do spraw terroryzmu z III filara. Skupia w swym gronie ekspertów policyjnych i resortów spraw wewnętrznych. Ze strony Polski w grupie tej rolę wiodącą pełni przedstawiciel ABW. W posiedzeniach WPT biorą udział również funkcjonariusze Komendy Głównej Policji. Grupa zajmuje się przede wszystkim przeglądem unijnego Planu działania Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu⁹⁴. Ponadto WPT koncentruje się na sprawach radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, bioterroryzmem, zagrożeniami CBRN, cyberterroryzmu i zagrożeniami terrorystycznymi istniejącymi w Internecie.

W obszarze tym funkcjonują również Grupa Robocza do spraw Ochrony Cywilnej (*Working Party on Civil Protection – WPCP*), Strategiczny Komitet do spraw Migracji, Granic i Azylu (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum – SCIFA*), Grupa

⁹³ Zob. <http://www.antyterrorizm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

⁹⁴ Dz. Urz. UE z 25 maja 2006 r., CE 124 E/241.

Robocza do spraw Wolności, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*Working Party of Foreign Relations Counsellors* – RELEX) – poprzednio nazwa JHA-RELEX.

Ponadto 25 marca 2004 r. w sekretariacie Rady UE utworzono stanowisko koordynatora do spraw zwalczania terroryzmu. Do głównych zadań koordynatora należy wzmacnianie i koordynacja działań UE w zakresie walki z terroryzmem. Ponadto rolą koordynatora jest monitorowanie spraw związanych z wdrażaniem Strategii UE⁹⁵. Od początku istnienia tego stanowiska funkcję tę pełni Charles de Kerchove. Wśród ekspertów pojawiają się jednak opinie, że ten rodzaj aktywności UE może być niewystarczający w zakresie realnego współdziałania przy rozpoznawaniu zagrożeń. W Europie brak jest jednolitej siły, odpowiednika FBI, i sytuację może ratować jedynie współpraca tego rodzaju sił w różnych państwach⁹⁶.

Obszar zagrożeń terrorystycznych stanowi bardzo ważny element aktywności struktur UE. Zagrożenia i skutki międzynarodowego terroryzmu były i wciąż są odczuwalne w wielu krajach europejskich.

W 2010 r. Komisja do Parlamentu Europejskiego i Rady wydała komunikat na temat oceny działalności UE w zakresie walki z terroryzmem oraz wskazała najważniejsze wyzwania, jakie w tej materii stoją przed państwami europejskimi⁹⁷.

W komunikacie podkreśla się wiodącą rolę państw członkowskich, w stosunku do struktur UE, w zakresie organizowania bezpieczeństwa, w tym oczywiście walki z terroryzmem. Wskazana jest również niesłychanie delikatna kwestia uwzględniania w trakcie rozmów nad tworzeniem unijnego systemu bezpieczeństwa, że suwerenność państw podczas realizacji polityki bezpieczeństwa jest bardzo drażliwym i delikatnym punktem w ramach funkcjonowania UE.

Schemat treści komunikatu opiera się na konstrukcji Strategii UE. Parlament Europejski w komunikacie omawia kolejno każdy z czterech filarów Strategii UE, wskazując, co udało się dotychczas zrealizować w ramach walki z terroryzmem oraz jakie są nadchodzące wyzwania w każdym z tych obszarów. W kwestii zapobiegania nadchodzącym wyzwaniom Par-

⁹⁵ Zob. Unia Europejska, informacje dostępne na stronie internetowej portalu Antyterroryzm.gov.pl, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.

⁹⁶ B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna...*, op. cit., s. 334.

⁹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania, Bruksela, dnia 20 lipca 2010 r, KOM(2010) 386 wersja ostateczna.

lament Europejski określa przede wszystkim w sprawach rekrutacji terrorystów i radykalizacji postaw⁹⁸. W filarze „ochrona” za najważniejsze wyzwania wskazuje się elementy ochrony w transporcie, w szczególności osób, ale również materiałów niebezpiecznych⁹⁹. Ściganie terrorystów powinno w najbliższej przyszłości opierać się na jeszcze lepszej wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi z jednoczesnym poszanowaniem praw człowieka, w tym wymiana danych o pasażerach w ruchu lotniczym¹⁰⁰. Filar „ochrona” w przyszłości będzie wzmacniany przez koncentracje prac UE w zakresie lepszej kontroli nad materiałami biologicznymi, chemicznymi czy radiologicznymi. Również pomoc ofiarom przestępstw terrorystycznych stanowić będzie ważny element działań w ramach tego filara¹⁰¹.

Do treści komunikatu nawiązuje również w swej treści rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi. Parlament w rezolucji tej wyraża zadowolenie w związku z powstaniem przedmiotowego komunikatu. Wyliczając elementy realizacji zadań związanych z terroryzmem, w rezolucji wskazano, że środki przeciwdziałania terroryzmowi muszą być współmierne do poziomu zagrożenia oraz że ich działanie musi być dostosowane zarówno do sytuacji wzrostu, jak i spadku poziomu zagrożenia oraz że środki przeciwdziałania terroryzmowi, zarówno w odniesieniu do nowych uprawnień władz, jak i do agencji, muszą być opracowane w taki sposób, aby możliwe było ich przeskalowanie w górę i w dół, w zależności od sytuacji¹⁰². Stanowisko to wskazuje bardzo jasno na istotny element racjonalnego podchodzenia do zagrożeń lub ich braku. Nie można doprowadzić do sytuacji jedynie kierunku wzrostu stopnia zagrożenia, gdyż może to przynieść zupełnie odwrotne skutki niż pierwotnie można było założyć. Życie w permanentnym strachu może z czasem obniżać poziom koncentracji czujności, a z drugiej strony może być postrzegany przez obywateli jako sztuczne zawyżanie poziomu zagrożenia przez służby zajmujące się bezpieczeństwem.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 5.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 11.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 13.

¹⁰² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania (2010/2311(INI)) (Dz. Urz. UE C z 14 czerwca 2013 r., nr 168 E, poz. 45).

§ 4. Charakterystyka przestępstwa o charakterze terrorystycznym w polskim systemie prawnokarnym

System prawnokarny stanowi jeden z filarów walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Ten element w sposób absolutnie bezwzględny powinien występować w całym obszarze określającym systemy walki z terroryzmem. Przepisy prawa karnego odgrywają szczególną rolę, chroniąc państwo oraz stosunki społeczne i ekonomiczne, a przede wszystkim prawa i wolności człowieka przed najpoważniejszymi na nie zamachami¹⁰³. Przywołać tu można zasadę *nullum crimen sine lege*, która oznacza, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu¹⁰⁴. Uwzględniając stwierdzenie, że prawo karne jest zespołem norm powinnościowych (zakazów i nakazów), których przekroczenie zagrożone jest sankcją karną, należy przyjąć, że zasady postępowania, odpowiedzialności i penalizacji pewnych zachowań bezwzględnie powinny stanowić fundament budowania dobrego i logicznego systemu antyterrorystycznego. Budowanie systemu tylko i wyłącznie na podstawie elementów podejmowania działań, uprawnień do wykonywania konkretnych czynności czy zajmowania się określonymi grupami przestępców nie doprowadzi, bez uwzględniania elementu prawnokarnego, do stworzenia efektywnego systemu antyterrorystycznego. Stanisław Pikulski stwierdza, że na definicję działań antyterrorystycznych składa się zespół działań naukowych, prawnych oraz policyjno-wojskowych. Wskazanie roli prawa, jako jednej z dziedzin nauki, ma służyć ukazaniu szczególnej roli prawa i nauk jemu pokrewnych (np. kryminalistyki, kryminologii) we wszystkich typach działań składających się na pojęcie antyterroryzmu¹⁰⁵.

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego z nowelizacją kodeksu karnego z kwietnia 2004 r.¹⁰⁶. Przepis art. 115 §20 znowelizowanego kodeksu karnego zaczął obowiązywać z dniem 1 maja 2005 r. i pełni on funkcję wykładni autentycznej centralnego pojęcia wykorzystywanego w dalszych przepi-

¹⁰³ A. Marek, *Prawo karne*, wyd. 7, Warszawa 2006, s. 5.

¹⁰⁴ K. Szczucki, *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej* (w:) M. Królikowski, K. Szczucki (red.), *Prawo karne – część ogólna. Orzecznictwo*, Warszawa 2011, s. 5.

¹⁰⁵ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 125.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 93, poz. 889).

sach i w tym znaczeniu stanowi punkt odniesienia do całości przyjętych w nowelizacji rozwiązań¹⁰⁷.

Nowelizacja ta wprowadziła definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a także uzupełniła odpowiednio art. 65 k.k., rozciągając przewidziane w tym przepisie obciążenie odpowiedzialności, które dotąd dotyczyło jedynie przestępczości zawodowej i zorganizowanej, na sprawcę przestępstwa o charakterze terrorystycznym¹⁰⁸ oraz zmodyfikowała odpowiedzialność za udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym (art. 258 k.k.).

Odpowiedzialność za popełnianie przestępstw o charakterze terrorystycznym wprowadzono również do przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (art. 16 ust. 1 pkt 9)¹⁰⁹. Przestępstwa o charakterze terrorystycznym zostały wskazane w tej ustawie w grupie przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu.

Zgodnie z treścią art. 115 §20 k.k., przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- poważnego zastraszenia wielu osób;
- zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej;

a także groźba popełnienia takiego czynu (art. 115 §20 k.k.).

Konstrukcję przestępstwa o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym oparto na dwóch elementach: formalnym i materialnym. Pierwszy z nich dotyczy każdego czynu, którego górna granica zagrożenia karą wynosi co najmniej 5 lat. Poruszając kwestię kar, należy podkreślić, że podstawową zmianą, jaką wprowadził kodeks karny w 1997 r., była rezygnacja z tradycyjnego podziału kar na kary zasadnicze i kary dodatkowe. Kodeks, zachowując koncepcję budowy dwóch odrębnych katalogów środków reakcji karnej na prze-

¹⁰⁷ K. Wiak, *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009, s. 226.

¹⁰⁸ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 347.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. nr 197, poz. 1661 ze zm.).

stępstwo, przyjął jednak nową terminologię, określając „kary zasadnicze” nazwą „kary”, a „kary dodatkowe” terminem „środki karne”¹¹⁰.

Z lektury potencjalnych czynów, które na podstawie tej przesłanki mogłyby być formalnie zakwalifikowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym, wynikać może, że ustawodawca wprowadził ten element, aby do takich czynów nie mogły być zaliczane przestępstwa pospolite o stosunkowo niskim zagrożeniu karą pozbawienia wolności. Oczywiście jest to pewna sztuczna granica podziału i w związku z tym pewne czyny, które trudno byłoby zakwalifikować do tej grupy, z formalnego punktu widzenia mogłyby takimi przestępstwami zostać – oczywiście po spełnieniu dotyczącego celu popełnienia takiego czynu. Ponadto przyjęcie za cezurę tego rodzaju zagrożenia powoduje niejednokrotnie wyłączenie z kręgu czynów o charakterze terrorystycznym często występujących w ramach działań terrorystycznych czynności przygotowawczych. Sposób określenia przesłanki formalnej skutkuje nieuznawaniem za przestępstwo o charakterze terrorystycznym przygotowań do: gwałtownego zamachu na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP), niszczenia lub uszkodzenia urządzenia o znaczeniu obronnym (art. 140 §3 k.k.), sprowadzenia niebezpiecznego zdarzenia, sprowadzenia niebezpieczeństwa powszechnego, uprowadzenia statku wodnego lub powietrznego, umieszczenia na statku wodnym lub powietrznym urządzenia lub substancji zagrożającej bezpieczeństwu osób lub mienia znacznej wartości (art. 168 k.k.), sprowadzenia katastrofy w ruchu (art. 175 k.k.), uprowadzenia osób (art. 252 §3 k.k.), fałszowania dokumentów (art. 270 §3 k.k.)¹¹¹.

Odrębną kwestią jest tu również potencjalna odpowiedzialność nieletnich za czyny o charakterze terrorystycznym. W związku z tym, że art. 10 §2 k.k. nie wymienia czynu zabronionego z art. 258 k.k., należy więc udział nieletniego w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym (terrorystycznym) potraktować jako przejaw jego demoralizacji uzasadniający zastosowanie środków wychowawczych¹¹². Jednak zdaniem A. Zolla wymienione w art. 10 §2 k.k. typy czynów zabronionych, za które odpowiedzialność karną mogą ponieść

¹¹⁰ M. Melezini, *Rozdział II. Środki karne. § 9. Środki karne w ogólności* (w:) M. Melezini (red.), *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, t. 6, Warszawa 2010, s. 410.

¹¹¹ J. Jurewicz, *Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym – art. 115 §20 K.K.* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna...*, op. cit., s. 121-122.

¹¹² E.M. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *Kryminalizacja grup terrorystycznych w ustawodawstwie RFN i Polski. Próba studium komparatystycznego* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna...*, op. cit., s. 101.

nieletni, zaliczają się, ze względu na chronione dobro, do najcięższych przestępstw kryminalnych i o charakterze terrorystycznym¹¹³.

Drugim z elementów, materialnym, który wespół z kryterium surowości ustawowego zagrożenia decyduje o bycie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, jest szczególny cel działania sprawcy¹¹⁴. W związku z tym można określić, że specyfika przestępstwa o charakterze terrorystycznym polega na tym, że sprawca podejmuje czyn zabroniony z chęci osiągnięcia celu strategicznego (zamiar kierunkowy), jakim jest wywołanie powszechnego zagrożenia. Szczególnym dobrem chronionym jest tu niezakłócone funkcjonowanie społeczne wielu osób, wolność decyzyjna organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa czy też organów organizacji międzynarodowych, a także ustrój lub system gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej (tu także stan wolny od groźby takiej ingerencji)¹¹⁵. Do przypisania czynowi charakteru terrorystycznego niezbędne będzie udowodnienie, że sprawca swą wolą obejmował te elementy, a to może wywoływać trudności. Brak realizacji jednego z trzech celów terrorystycznych nie przesądza z kolei o braku charakteru terrorystycznego przestępstwa – ważne jest, czy dany cel przyświecał rzeczywiście sprawcy, a nie to, czy został zrealizowany¹¹⁶. Tak więc to planowany lub osiągnięty cel sprawcy, a nie faktyczne czyny, które popełnił, będzie decydował o tym, czy działanie takie zostanie zakwalifikowane jako przestępstwo o charakterze terrorystycznym. Do kwalifikacji określonego przestępstwa jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest wymagane, aby cel wymieniony w art. 115 §20 k.k. był jedynym celem, jaki przyświecał sprawcy¹¹⁷.

Podsumowując, należy wskazać, że identyczny co do strony przedmiotowej czyn będzie lub nie będzie przestępstwem o charakterze terrorystycznym w zależności wyłącznie od zawartości jego strony podmiotowej. To cel sprawcy wyznacza bowiem w takim wypadku terrorystyczny charakter czynu albo jego brak. Takie zaś ujęcie musi skutkować w praktyce powszechnie znanymi trudnościami dowodowymi znamionnymi dla przestępstw kierunko-

¹¹³ A. Zoll, *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej – art. 10* (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 169.

¹¹⁴ J. Majewski, *Rozdział XIV. Objaśnienia wyrazów ustawowych. Art. 115 §20* (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1437.

¹¹⁵ R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8, s. 66.

¹¹⁶ A. Michalska-Warias, *Rozdział XIV. Objaśnienie wyrazów ustawowych. Przestępstwo o charakterze terrorystycznym (Art. 115 §20)* (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 263.

¹¹⁷ J. Majewski, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 1438.

wych¹¹⁸. Również nie każde działanie sprawców, kierowane nawet celami wskazanymi w treści art. 115 §20 k.k., będzie automatycznie zakwalifikowane jako przestępstwo o charakterze terrorystycznym, bo nie wszystkie podjęte czyny mogą prowadzić np. do zastraszenia wielu osób. W praktyce więc sąd zmuszony będzie każdorazowo badać, czy popełnione przestępstwo zmierzało do osiągnięcia jednego z celów wymienionych w tym przepisie¹¹⁹.

W kwestii rozwiązań prawnych odnoszących się do konstrukcji przepisu dotyczącego przestępstwa o charakterze terrorystycznym pojawiają się kolejne wątpliwości. Jako przykład można wskazać właśnie element formalny konstrukcji tego przepisu wskazujący na górną granicę na „co najmniej 5 lat”, co w rzeczywistości zawiera również przestępstwa, których górna granica kary wynosi właśnie 5 lat. Artykuł 115 §20 k.k. pozwala więc na zaliczenie do przestępstw o charakterze terrorystycznym np. znęcania się fizycznego lub psychicznego nad osobą najbliższą (art. 207 §1 k.k.), ale również ograbienia zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego (art. 262 §2 k.k.), kradzieży, chociażby zwykłej (art. 278 §1 k.k.) czy też zaboru w celu krótkotrwałego użycia cudzego pojazdu mechanicznego (art. 289 §1 k.k.), a nawet groźby popełnienia takiego czynu¹²⁰. Krzysztof Wiak zauważa, że w obecnym stanie prawnym warunek ustawowego zagrożenia karą spełnia bardzo liczna grupa przestępstw określonych w części szczególnej kodeksu karnego – w sumie zawartych w 209 przepisach (a po odjęciu przestępstw nieumyślnych – w 201 przepisach)¹²¹.

Przepisy nowelizujące kodeks karny, przez wprowadzenie definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym, wprowadziły kilka innych zmian związanych z tym przestępstwem. Popełnienie tego rodzaju przestępstwa jest jedną z przesłanek kodeksowych do zastosowania wobec sprawcy przepisów dotyczących wymiaru kary, środków karnych¹²² oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidzianych dla multirecydywistów (art. 65 §1 k.k.)¹²³. Jednocześnie należy pamiętać, że wobec sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym stosuje się wszystkie konsekwencje związane z recydywą wielokrotną

¹¹⁸ C. Sońta, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm...*, op. cit., s. 160.

¹¹⁹ K. Indeck, *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 289.

¹²⁰ C. Sońta, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym...*, op. cit., s. 161.

¹²¹ K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, op. cit., s. 230.

¹²² Zob. H. Maliszewska, *Środki penalne* (w:) K. Indeck (red.), *Podstawy prawa i postępowania karnego*, Łódź 2009, s. 133.

¹²³ J. Majewski, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 1435.

(art. 64 §2 k.k.)¹²⁴. W tym momencie należy podkreślić jednoczesny brak bezpośredniego wykluczenia możliwości zastosowania środka probacyjnego, jakim jest warunkowe umorzenie w stosunku do przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 66 §3 k.k.). Jednak zdaniem A. Marka warunkowe umorzenie powinno być wykluczone, gdyż przestępstwo o charakterze terrorystycznym może mieć miejsce tylko wtedy, gdy społeczna szkodliwość czynu jest znaczna, co z kolei wyklucza stosowanie warunkowego umorzenia (art. 66 §1 k.k.)¹²⁵. Ponadto do recydywy wielokrotnej mogą mieć zastosowanie przepisy art. 114a k.k., tzw. recydywy europejskiej, która polega na możliwości uwzględniania sądowego orzeczenia skazującego za przestępstwo, zapadłego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, jako równoważnego konsekwencjom przewidzianym w naszym ustawodawstwie karnym wobec polskiego orzeczenia skazującego¹²⁶.

Stosowanie w stosunku do sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym przepisów dotyczących środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidziane wobec recydywisty wielokrotnego (art. 69 §2 k.k.), ma konsekwencje w postaci ograniczenia możliwości warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary¹²⁷. Istnieje natomiast bezwzględny zakaz stosowania warunkowego zawieszenia kary wobec sprawcy współpracującego z organami ścigania w ujawnieniu okoliczności popełnienia przestępstwa wobec recydywistów wielokrotnych (art. 69 §3 k.k.). Jednak dopuszczalne tu będzie jednocześnie zastosowanie przez sąd nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 §3 k.k.) lub wystąpienie prokuratora do sądu z takim wnioskiem po spełnieniu pewnych wymogów, co do ujawnienia czynów dotychczas nieznanymi organom ścigania (art. 60 §4 k.k.).

Należy zaznaczyć, że ustawodawca polski nie wprowadził żadnych rozwiązań łagodzących odpowiedzialność karną zastrzeżonych tylko dla sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym. Osoby zaangażowane w szeroko rozumianą działalność terrorystyczną mogą skorzystać z ogólnych instytucji prawa karnego oraz tych, które zostały przyjęte jako szczególne środki zwalczania zorganizowanych struktur przestępczych¹²⁸.

¹²⁴ H. Maliszewska, *Nadzwyczajne złagodzenie lub zaostrenie kary* (w:) K. Indeck (red.), *Podstawy prawa...*, op. cit., s. 133.

¹²⁵ A. Marek, *Rozdział III. Poddanie sprawcy próbie (środki probacyjne). §26. Warunkowe umorzenie postępowania karnego* (w:) M. Melezini (red.), *Kary i środki karne...*, op. cit., s. 964.

¹²⁶ J. Raglewski, *Rozdział XIII. Odpowiedzialność za przestępstwa popełnione za granicą. Art. 111* (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1329.

¹²⁷ K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, op. cit., s. 262.

¹²⁸ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 269.

Warunkowe przedterminowe zwolnienie sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym może nastąpić, podobnie jak w przypadku pozostałych przestępstw, po spełnieniu przesłanki korzystnej prognozy kryminologicznej¹²⁹. Pamiętać należy również tu o warunkach określonych dla skazanych na karę 25 lat czy dożywotniego pozbawienia wolności (art. 78 §3 k.k.).

Do sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym może mieć również zastosowanie instytucja czynnego żalu, uregulowanego zarówno w części ogólnej, jak i szczególnej kodeksu karnego (art. 131 §1, art. 252 §4, art. 259 k.k.). Na zasadach ogólnych może tu mieć zastosowanie klauzula niepodlegania karze przewidziana wobec sprawcy odstępującego od usiłowania (art. 15 §1 k.k.) lub karalnego przygotowania (art. 17 §1 k.k.), a także do współdziałającego, który zapobiegł dokonaniu czynu zabronionego (art. 23 §1 k.k.)¹³⁰.

Bardzo ważnym elementem w walce z terroryzmem, co podkreśla S. Pikulski, jest ustalenie i realizacja jurysdykcji karnej państwa w ściganiu sprawców aktów terrorystycznych, którzy posiadają różne obywatelstwa, mają miejsce pobytu w różnych państwach i skutki takiego aktu mogą objąć swym działaniem obszar kilku krajów¹³¹. Chodzi tu głównie o zasady terytorialności (art. 5 k.k.), narodowości podmiotowej (art. 109 k.k.), ochronną (art. 112 k.k.), narodowości przedmiotowej (art. 110 k.k.), uniwersalną (art. 113 k.k.), represji zastępczej (art. 111 k.k.)¹³².

Zgodnie z art. 113 k.k. możliwe jest stosowanie polskiej ustawy karnej do sprawców przestępstw popełnionych za granicą. Chodzi o tzw. przestępstwa konwencyjne oraz czyny określone w rzymskim statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego¹³³. Nowelizacja wprowadziła istotną zmianę w zakresie obszaru obowiązywania kodeksu karnego, gdyż ustawę należy stosować nie tylko wobec cudzoziemca, który popełnił za granicą przestępstwo skierowane przeciwko interesom RP¹³⁴, obywatela polskiego, lecz także cudzoziemca, który popełnił za granicą przestępstwo o charakterze terrorystycznym¹³⁵.

¹²⁹ A. Zoll, *Rozdział VIII. Środki związane z poddaniem sprawcy próbie – art. 77 (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny...*, op. cit., s. 883.

¹³⁰ S. Pikulski, *Prawne środki...*, op. cit., s. 265.

¹³¹ *Ibidem*, s. 74.

¹³² Zob. *ibidem*, s. 74-78.

¹³³ J. Raglewski, *Rozdział XIII...*, op. cit., s. 1303-1304.

¹³⁴ Kwestię zasady ochronnej (przedmiotowej) zwykłej, wynikającej z odpowiedzialności cudzoziemców za przestępstwa popełniane za granicą, opisuje Justyn Piskorski, *idem, Odpowiedzialność karna cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2003, s. 121-122.

¹³⁵ K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, op. cit., s. 269-270.

Dookreślenie w art. 110 §1 k.k. czynu, jakim jest przestępstwo o charakterze terrorystycznym, spotyka się z krytycznym komentarzem J. Raglewskiego, który podkreśla, że stosowanie polskiej ustawy karnej na podstawie zasady tzw. represji wszechświatowej (art. 113 k.k.)¹³⁶, w przeciwieństwie do zasady ochronnej zwykłej z art. 110 §1 k.k., nie jest uwarunkowane spełnieniem tzw. wymogu podwójnej karalności¹³⁷.

Kolejny element analizy przepisu, dotyczącego przestępstwa o charakterze terrorystycznym stanowią kwestie dotyczące karalności w zakresie form stadialnych i zjawiskowych przestępstwa o charakterze terrorystycznym. W szczególności powstaje wątpliwość, czy karalne będzie przygotowanie lub czy odpowiedzialność karną ponosi podżegacz i pomocnik. Andrzej Zoll uważa, że należy przyjąć, w zgodzie z polską koncepcją postaci zjawiskowych, iż karalność podżegania i pomocnictwa powstaje dopiero z chwilą realizacji wszystkich znamion tych postaci zjawiskowych¹³⁸. Odnośnie karalności przygotowania do przestępstwa, zdaniem R. Zgorzałego, na tle ogólnych założeń doktryny prawa karnego oraz aktualnie obowiązujących przepisów, przygotowanie do przestępstwa o charakterze terrorystycznym będzie karalne tylko wtedy, gdy konkretny czyn zabroniony popełniony w celu terrorystycznym podlega karze już na etapie przygotowania¹³⁹. Należy również podkreślić, że szczególny cel działania sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym jest warunkiem *sine qua non* ustalenia, że określone przestępstwo ma charakter terrorystyczny także wówczas, gdy istota tego przestępstwa polega nie na popełnieniu, lecz tylko groźeniu popełnieniem czynu zabronionego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której granica wynosi co najmniej 5 lat¹⁴⁰.

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym należy do kategorii przestępstw kierunkowych, zatem może być popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim (strona podmiotowa). Do wypełnienia znamion przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest konieczne wystąpienie skutku w postaci zrealizowania jednego z wymienionych w art. 115 §20 k.k. celów, ponieważ nie został on zaliczony do znamion strony przedmiotowej¹⁴¹.

¹³⁶ Chodzi m.in. o przestępstwa terroryzmu międzynarodowego, terrorystycznych ataków bombowych, terroryzmu lotniczego, terroryzmu jądrowego. Zob. J. Raglewski, *Rozdział XIII...*, op. cit., s. 1304-1306.

¹³⁷ J. Raglewski, *Rozdział XIII...*, op. cit., s. 1294.

¹³⁸ A. Zoll, *Rozdział I...*, op. cit., s. 248.

¹³⁹ R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym...*, op. cit., s. 66.

¹⁴⁰ J. Majewski, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 1438.

¹⁴¹ K. Wiak, *Prawnokarne środki...*, op. cit., s. 242.

W części szczególnej kodeksu karnego, do treści przepisu penalizującego zachowania związane z działalnością w grupie przestępczej¹⁴², która ma charakter zbrojny (art. 258 §1 k.k.), dodano kolejny rodzaj zachowania polegający na popełnianiu przestępstw o charakterze terrorystycznym. Popełnianie tego rodzaju przestępstwa stanowi okoliczność kwalifikującą odpowiedzialność karną w stosunku do samego udziału w grupie lub związku przestępczym (art. 258 §2 k.k.). Zakładanie grupy lub związku przestępczego, zgodnie z art. 258 §4 k.k., jest również okolicznością kwalifikującą odpowiedzialność karną i stanowi zbrodnię. Przez pojęcie zakładania należy rozumieć dążenie do powstania przestępczej organizacji, czyli, innymi słowy, tworzenie zorganizowanej grupy lub związku¹⁴³. W wyniku wprowadzonych zmian nowelą z 16 kwietnia 2004 r. nowe rozwiązanie zawarte w §2 i §4 (art. 258 k.k.), z uwagi na charakter terrorystyczny przestępstwa, nie do końca oddają istotę zorganizowanej grupy lub związku przestępczego. Wydaje się zasadne, aby regulacja w kwestii brania udziału w zorganizowanej grupie lub związku mającym na celu popełnianie przestępstw bądź zakładania i kierowania takimi strukturami została ujęta w odrębnym przepisie, tj. art. 258a k.k.¹⁴⁴.

Również w związku z konstrukcją art. 258 k.k., podobnie jak z przepisem definiującym przestępstwo o charakterze terrorystycznym, pojawiają się pewne problemy interpretacyjne. Treść art. 258 k.k. wyodrębnia spośród ogółu zorganizowanych grup albo związków przestępczych te z nich, które mają charakter terrorystyczny. Tym samym, w wypadku niespełnienia jedynie przesłanek zawartych w art. 115 §20 k.k., sprawca będzie odpowiadał jak za branie udziału w „zwykłej” zorganizowanej grupie albo związku przestępczym, albo w ich odmianie zbrojnej¹⁴⁵.

Podmiotem przestępstwa z art. 258 k.k. może być każdy (charakter powszechny), a dokonać można je wyłącznie umyślnie. Przy czym §1 i §2 to umyślność w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym, natomiast w przypadku §3 i §4 zachodzić będzie jedynie zamiar bezpośredni, gdyż trudne do wyobrażenia jest „zakładanie” albo „kierowanie” grupą lub związkiem w zamiarze ewentualnym¹⁴⁶.

¹⁴² Zorganizowana grupa przestępcza – zob. W. Filipkowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004, s. 42.

¹⁴³ E. Zatyka, *Część III. Przestępczość zorganizowana. Aspekt prawny. Ujęcie krajowe. Rozdział I. Przestępczość zorganizowana w aspekcie prawa karnego materialnego* (w:) E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011, s. 227.

¹⁴⁴ E.W. Pływaczewski, *Rozdział XXXII. Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* (w:) A. Wąsek (red.), *Kodeks karny – część szczególna. Komentarz do artykułów 222-316*, t. 2, Warszawa 2005, s. 404.

¹⁴⁵ E.M. Guzik-Makaruk, W. Filipkowski, *Kryminalizacja grup terrorystycznych...*, op. cit., s. 98.

¹⁴⁶ E.W. Pływaczewski, *Rozdział XXXII...*, op. cit., s. 401-402.

Ponadto doprecyzować należy, że istnieje możliwość popełnienia czynów w różnych formach współdziałania, tj. wykonawczej i kierowniczej¹⁴⁷.

Natomiast należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 259 k.k. nie podlega karze za przestępstwo określone w art. 258, kto dobrowolnie odstąpił od udziału w grupie albo związku i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnionego czynu lub zapobiegł popełnieniu zamierzonego przestępstwa, w tym i przestępstwa skarbowego (art. 259 k.k.). Czynny żal znajdzie tu zastosowanie w razie rezygnacji z członkostwa w nielegalnej organizacji i doniesienia o niej władzy i wówczas, gdy sprawca, nie przerywając przynależności do grupy lub związku, zapewni ochronę dobra prawnego przez uniemożliwienie popełnienia zamierzonego przestępstwa¹⁴⁸.

Powody ujawnienia mogą być różne, np. z chęci zerwania z przestępczością, z obawy przed odpowiedzialnością karną bądź w wyniku namowy osób trzecich¹⁴⁹.

Definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym przyjętą w polskim kodeksie karnym możemy porównać ze znacznie bardziej szczegółową definicją terroryzmu, która obowiązuje w rosyjskim systemie prawnym. Zgodnie z art. 3 ustawy o walce z terroryzmem uznano, że terroryzm to przemoc lub groźba jego stosowania w stosunku do osób fizycznych lub organizacji, a także zniszczenie lub groźba zniszczenia przedmiotów materialnych powodujące niebezpieczeństwo śmierci ludzi, spowodowanie znacznego uszczerbku materialnego lub wystąpienia innych społecznie niebezpiecznych przestępstw dokonywanych w celu naruszenia bezpieczeństwa publicznego, zastraszenia ludności lub wywierania wpływu na podejmowanie decyzji przez organy państwowe korzystnych dla terrorystów lub realizacji ich niezgodnych z prawem interesów majątkowych; zamach na życie państwowego lub społecznego działacza dokonany w celu zaprzestania państwowej lub innej politycznej działalności lub z zemsty za taką działalność; napad na przedstawiciela państwa obcego lub pracownika organizacji międzynarodowej korzystającego z międzynarodowej ochrony, a także na pomieszczenia służbowe lub środki transportu jednostek chronionych immunitetem, jeśli te działania zostały podjęte w celu sprowokowania wojny lub skomplikowania stosunków międzynarodowych¹⁵⁰.

¹⁴⁷ *Ibidem*, s. 405.

¹⁴⁸ *Ibidem*, s. 407.

¹⁴⁹ *Ibidem*, s. 406.

¹⁵⁰ K. Laskowska, *Rozwój antyterrorystycznego ustawodawstwa...*, op. cit., s. 108.

Przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zgodnie z treścią polskiego kodeksu karnego, możemy rozpatrywać przez kilka pryzmatów. Przede wszystkim należy wskazać grupę czynów, które, oprócz opisanego wcześniej art. 258 k.k., w swojej treści bezpośrednio odnoszą się do przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Pierwsze z nich dotyczy gromadzenia, przekazywania lub oferowania środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innych, mienia ruchomego lub nieruchomości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 165a k.k.)¹⁵¹. Sprawca gromadzi, przekazuje lub oferuje wyszczególnione w art. 165a k.k. wartości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a zatem w celu pokrycia kosztów związanych z popełnieniem przestępstwa tego rodzaju. Celem działania sprawcy może być zatem np. sfinansowanie nabycia broni, amunicji lub materiałów wybuchowych¹⁵².

Sprawca powinien być świadomym zarówno przeznaczenia środków, jak i charakteru przestępstwa. Nie wyklucza to podjęcia czynności określonych w art. 165a k.k. jednocześnie w innym celu, np. z zemsty. Czynność sprawcy polega na podjęciu czynności zmierzających do sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym: gromadzenia, przekazywania lub oferowania środków płatniczych, instrumentów finansowych, papierów wartościowych, wartości dewizowych, praw majątkowych lub innego mienia ruchomego lub nieruchomości¹⁵³.

Drugie przestępstwo penalizuje rozpowszechnianie lub publiczne prezentowanie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione (art. 255a k.k.)¹⁵⁴. Na tle polskiego prawa karnego zachowanie takie, jak namawianie innej osoby do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub też przystąpienia do grupy w celu przyczynienia się do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, co do zasady, uzyskuje kwalifikację jako podżeganie (art. 18 §2 k.k.) do czynu zabronionego o cechach wskazanych w art. 115 §20 k.k. lub do

¹⁵¹ Artykuł ten został dodany do kodeksu karnego na podstawie zapisów ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 166, poz. 1317).

¹⁵² J. Flieger-Piórkowska, *Rozdział XX. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu (art. 165 a)* (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 391.

¹⁵³ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 2012, s. 806.

¹⁵⁴ Artykuł 255a powstał na podstawie przepisów decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. (Dz. U. UE L nr 330, poz. 1): państwa zobligowane do penalizacji czynów polegających na publicznym nawoływaniu do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji na potrzeby terroryzmu oraz szkoleniu terrorystycznym. A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1105.

udziału w zorganizowanej grupie lub związku przestępnym z art. 258 §2 k.k.¹⁵⁵ Oczywiście mogą to być informacje na temat konstruowania ładunków wybuchowych z ogólnie dostępnych substancji czy techniczne i logistyczne porady na temat przygotowania i realizacji zamachów, porwań itp.¹⁵⁶

Trzeci czyn dotyczy niezawiadomienia organów ścigania o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, 118a, 120-124, 127, 128, 130, 134, 140, 148, 163, 166, 189, 252 k.k. lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 240 §1 k.k.). Przepis ten może zostać wskazany jako jeden ze szczególnych środków zwalczania zagrożeń terrorystycznych czy hermetyczności działania grup terrorystycznych.

Należy podkreślić, że wszystkie czyny zabronione z art. 258 §1-4 k.k. mają charakter formalny, aby zaistniał czyn zabroniony, wystarczy sama czynność sprawcza¹⁵⁷. Przestępstwo o charakterze terrorystycznym jest przestępstwem wtórnym w stosunku do czynów wskazanych w kodeksie karnym. Oznacza to, że nie można popełnić tego przestępstwa, nie popełniając jednocześnie żadnego innego czynu wskazanego w części szczególnej ustawy – Kodeks karny. Zwrot „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” nie jest określeniem jakiegoś szczególnego, osobnego typu czynu zabronionego, lecz zbiorczą nazwą dla czynów zabronionych różnego rodzaju, wyodrębnionych ze względu na określony cel działania sprawcy¹⁵⁸. Przepis ten nie może zatem nigdy stanowić samodzielnej podstawy skazania ani ukarania sprawcy, a co za tym idzie, aby przypisać sprawcy popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym niezbędne jest najpierw ustalenie, znamiona jakiego przestępstwa sprawca ten swoim zachowaniem zrealizował¹⁵⁹. Oczywiście można sobie wyobrazić akt terrorysty, czyn popełniony przez sprawcę niezwiązanego z „terroryzmem”, jakkolwiek nie byłby on definiowany¹⁶⁰. W związku z tym, uwzględniając oczywiście element formalny przestępstwa terrorystycznego co do górnej granicy zagrożenia karą poszczególnych czynów, możemy wskazać kilka grup czynów, które mogą być bezpośrednio związane z obecną taktyką postępowania terrorystów na świecie.

¹⁵⁵ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1106.

¹⁵⁶ *Ibidem*, s. 1107.

¹⁵⁷ E.W. Pływaczewski, *Rozdział XXXII...*, op. cit., s. 405.

¹⁵⁸ J. Majewski, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 1439.

¹⁵⁹ A. Michalska-Warias, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 264.

¹⁶⁰ K. Indeck, *Stan badań nad terroryzmem po 2001 roku* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna...*, op. cit., s. 29.

Pierwsza grupa będzie dotyczyła przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z najbardziej prawdopodobnych scenariuszy próby zastraszenia wielu osób jest próba właśnie osłabienia władz państwowych, w tym prezydentów czy premierów¹⁶¹. Należą do tej grupy będą takie przestępstwa, jak pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmiana przemocą ustroju konstytucyjnego (art. 127 §1 k.k.), usunięcie przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej lub nielegalne wywieranie wpływu na czynności organu (art. 128 §1 i §3 k.k.) czy zamach na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 k.k.).

Kolejna grupa przestępstw, które w szczególności mogą być dokonywane przez ugrupowania terrorystyczne, to przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne. W tej grupie istotnym zachowaniem przestępczym będzie cel dokonywanych zamachów, działań, eksterminacji czy używanych środków bojowych.

Dotyczy to w szczególności przestępstw dotyczących udziału w masowym zamachu w celu wsparcia lub wykonania polityki państwa lub organizacji (art. 118a k.k.), stosowania środków masowej zagłady (art. 120 k.k.) lub wbrew zakazom takiego środka gromadzenia, nabywania czy zbywania (art. 121 §1 k.k.).

W dobie udziału polskich żołnierzy w misjach międzynarodowych szczególnego znaczenia nabierają przestępstwa skierowane właśnie przeciwko SZ RP. Działania terrorystyczne mogą być realizowane przez dokonanie zamachu na jednostkę SZ RP, niszczenie lub uszkadzanie obiektów lub urządzeń o znaczeniu obronnym (art. 140 §1 k.k.). Do tej pory tego typu działania mają miejsce poza granicami naszego państwa, gdzie polscy żołnierze biorą udział w działaniach koalicji antyterrorystycznej.

Kolejna grupa potencjalnych przestępstw o charakterze terrorystycznym to czyny dotyczące życia, zdrowia, wolności, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa w komunikacji. W grupie tej znajdują się przede wszystkim takie czyny przestępcze, jak: zabójstwo (art. 148 k.k.), namowa lub udzielenie pomocy doprowadzające człowieka do targnięcia się na własne życie (art. 151 k.k.), spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 k.k.), udział w bójce ze skutkiem doznania ciężkiego uszczerbku (art. 158 §2 k.k.), śmierci człowieka (art. 158 §3 k.k.) czy użycie broni, noża (art. 159 k.k.),

¹⁶¹ 30 marca 1981 r. zamach na prezydenta Ronalda Regana, 20 grudnia 1973 r. zamach zorganizowany przez ETA – śmierć poniósł premier Hiszpanii Luisa Blanco czy 28 lutego 1986 r. zabójstwo szwedzkiego premiera Olafa Palmego.

sprowadzenie zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu (art. 163 k.k.) lub sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa takiego zdarzenia (art. 164 §1 k.k.), czy sprowadzenie niebezpieczeństwa np. epidemiologicznego (art. 165 k.k.), stosowanie podstępów albo gwałtu na osobie w celu przejęcia kontroli nad statkiem wodnym (art. 166 k.k.), uzbrajanie statków morskich na morzu do stosowania rabunków (art. 170 k.k.), wyrabianie, posiadanie lub handel substancją lub przyrządem wybuchowym (art. 171 k.k.), sprowadzenie katastrofy w ruchu powietrznym, wodnym i lądowym (art. 173 k.k.), pozbawienie wolności powyżej dni siedmiu (art. 189 §2 k.k.), czynna napaść na funkcjonariusza przy użyciu niebezpiecznego narzędzia (art. 223 k.k.), branie lub przetrzymywanie zakładnika w celu zmuszenia organu państwowego lub osoby fizycznej do określonego zachowania się (art. 252), niszczenie elementów instalacji ciepłowniczej, gazowej, elektroenergetycznej itp. (art. 254a k.k.), wyrabianie lub handel bronią bez zezwolenia (art. 263 k.k.), organizacja nielegalnego przemytu ludzi przez granicę (art. 264 §3 k.k.).

Należy zauważyć, że część przestępstw tzw. pospolitych jest bardzo mocno związana z taktyką działania ugrupowań terrorystycznych. W piśmiennictwie (prawniczym) geneza przestępstwa określonego w art. 252 k.k. wiązana jest z dążeniem do przeciwdziałania terroryzmowi. Jest to teza słuszna, jednakże z zastrzeżeniem, iż treść art. 252 k.k. nie daje podstaw do ograniczania jego zakresu tylko do przestępstw mających charakter terrorystyczny¹⁶².

Wprowadzenie definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym było bardzo istotnym krokiem w budowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego. Wskazanie czynów, które mogą być dokonane w związku z działalnością terrorystyczną, również pozwoliło polskim służbom na planowe podejmowanie pewnych działań związanych ze zwalczaniem czynu penalizowanego w polskim prawie karnym. Na podstawie treści art. 115 §20 można stwierdzić, że polska definicja legalna przestępstwa o charakterze terrorystycznym odpowiada założeniom zawartym w decyzji ramowej Rady UE w sprawie zwalczania terroryzmu¹⁶³.

Jednak, zdaniem autora niniejszej pracy, błędem wydaje się wprowadzenie górnej granicy zagrożenia karą pozbawienia wolności na okres co najmniej 5 lat jako cezurę określającej typ przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Punktem wyjścia określającym terrorystyczny charakter przestępstwa powinien być przede wszystkim cel działania sprawcy i jego

¹⁶² A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny...*, op. cit., s. 1093.

¹⁶³ J. Jurewicz, *Definicja przestępstwa...*, op. cit., s. 124.

motywacja. Przyjęcie kryterium formalnego, odwołującego się do wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia, spotkało się z krytyką ze strony części przedstawicieli doktryny¹⁶⁴.

Struktura, funkcjonowanie i skuteczność każdego systemu antyterrorystycznego opierać się będzie na konstrukcji systemu prawnego danego państwa. Najlepiej zaplanowana organizacja systemu walki z terroryzmem musi mieć odzwierciedlenie lub swój punkt wyjścia w rozwiązaniach prawnych. Nie można budować systemu, nie posiadając pewnych szczególnych uprawnień do działania czy współdziałania z innymi podmiotami. Nie ma również sensu tworzenie systemu antyterrorystycznego, jeżeli nie jest do końca jasno określone, jakie działanie człowieka i od którego momentu stanowi przestępstwo popełnione w związku z działalnością terrorystyczną. Kwestie organizacyjne i rozwiązania prawne powinny stanowić nieodłączne elementy konstrukcji i funkcjonowania systemu walki z terroryzmem.

¹⁶⁴ J. Majewski, *Rozdział XIV...*, op. cit., s. 1244.

ROZDZIAŁ IV

Geneza systemu antyterrorystycznego w Polsce

§ 1. Charakterystyka pojęcia „system antyterrorystyczny”

Rozwiązania prawne i organizacyjne, których celem nadrzędnym jest wykrycie, zneutralizowanie lub ograniczenie możliwości przygotowania lub przeprowadzenia zamachu terrorystycznego albo wspierania lub finansowania stosowania metod lub ideologii terrorystycznych, tworzą państwowy system antyterrorystyczny. Jego specyfikę narodową, wymiar potencjalnej lub faktycznej skuteczności, zdolności do kooperacji i współdziałania krajowego i międzynarodowego można określać poprzez jego cechy i elementy składowe oraz relacje zachodzące między jego uczestnikami.

Zgodnie z definicją słownikową system to skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych¹. Z treści definicji wynika, iż podstawą istnienia systemu jest występowanie jednocześnie dwóch obszarów; większego lub mniejszego układu elementów, które muszą być ze sobą skoordynowane. Jeżeli wskazanie służb i instytucji, które będą tworzyć te właśnie elementy, jest rzeczą wynikającą z analizy potrzeb i zadań, jakie dane służby realizują, to już kwestia koordynacji wymagać będzie głębszych analiz i potrzeb stworzenia i umocowania prawnego jednostki do tego wskazanej lub nowo powołanej.

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1992, s. 387.

System antyterrorystyczny rozumiany jest jako zbiór służb i instytucji powołanych do rozpoznawania zagrożeń, przeciwdziałania im i ich zwalczania, posiadających odpowiednie uprawnienia i kompetencje, wyposażonych w środki przymusu, połączonych zintegrowanym systemem łączności, wymiany informacji i realizujących działania bezpośrednio pod tym samym (połączonym ale jedynym) dowództwem przy jednoczesnym informowaniu społeczeństwa o realnych lub potencjalnych zagrożeniach i odpowiednich postawach z tym związanych.

Funkcjonowanie służb i instytucji posiadających odpowiednio sprofilowane zadania ustawowe i narzędzia prawne do ich realizacji, jasno i wyraźnie wskazane granice swojej właściwości, roli wiodącej i tym samym odpowiedzialności przy jednoczesnej odpowiedniej konstrukcji wsparcia logistyczno-technicznego do utrzymywania łączności, wymiany informacji, przeprowadzania narad, sprawdzeń lub konsultacji powinno skutkować czytelnym podziałem zadań i obowiązków oraz wskazywaniem etapu lub fazy realizacji zadań z automatycznym określaniem podmiotu odpowiedzialnego i właściwego do dowodzenia i kierowania całością działań na danym etapie lub w danej fazie. Całość tej aktywności służb ma na celu przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzi, a także zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, dlatego też musi być wypracowana i prowadzona jednoczesna polityka informacyjna w zakresie zagrożeń terrorystycznych, która w sposób logiczny i czytelny w każdej chwili może dotrzeć do bardzo dużej liczby odbiorców poprzez własne kanały informowania lub też za pośrednictwem mediów.

Ocena realnego i faktycznego stanu gotowości i możliwości podjęcia przez służby odpowiednich działań wymaga przyjęcia jednolitego i kompletnego pod względem merytorycznym szablonu oceny. Szablon ten musi uwzględniać każdy z potencjalnych etapów wystąpienia zagrożenia lub potrzeby podejmowania działań mających na celu ochronę przed nim, jego neutralizację, a także minimalizację lub usuwanie skutków wystąpienia zamachu.

Przyjęta w grudniu 2005 r. strategia Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu definiuje cztery filary, które powinny być obligatoryjnie uwzględniane i objęte aktywnością służb państwowych zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu. Pierwszy z nich to zapobieganie określone jako przeciwdziałanie zwracaniu się ludzi ku terroryzmowi, eliminowanie czynników lub pierwotnych przyczyn mogących prowadzić do radykalizacji

postaw i rekrutacji kandydatów, zarówno na terenie UE, jak i w skali międzynarodowej². Drugi filar to ochrona obywateli i infrastruktury oraz ograniczenie podatności na atak m.in. poprzez poprawę bezpieczeństwa granic, systemów transportu i kluczowej infrastruktury. Kolejnym jest ściganie, które polega na ściganiu i śledzeniu terrorystów na terytorium kraju i w skali światowej, utrudnianiu im planowania, podróżowania i łączności, niszczeniu sieci wsparcia, odcinaniu od źródeł finansowania i dostępu do środków ataku, a także stawianiu terrorystów przed wymiarem sprawiedliwości. Czwarty filar to reagowanie polegające na przygotowywaniu się do zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i minimalizacji tych skutków, a także poprawianiu zdolności do likwidacji następstw, skoordynowanej reakcji i pomocy dla ofiar zamachów.

Podział ten nie definiuje żadnego z czterech filarów jako najistotniejszego w podejmowaniu działań, a tym samym nie określa swego rodzaju negatywnie pojmowanej hierarchii służb i instytucji w walce z terroryzmem. To dany etap, filar aktualnej potrzeby podejmowania działania określa, które akcenty z całej palety możliwości wykonawczych służb mogą być w tym momencie najbardziej przydatne, a tym samym powinny odgrywać rolę wiodącą. Zupełnie inne priorytety, potrzeby, a tym samym sposoby działania będą podejmowane czy realizowane na etapie rozpoznawania potencjalnego zagrożenia a inne w fazie minimalizacji skutków. Nie można również dzielić służby na działające niejawnie, monitorujące transakcje finansowe i realizujące akcje ratownicze czy wykonujące wsparcie techniczne, oddzielając je sztucznie czy wręcz definiując jako niepotrzebne na innym niż sobie właściwy filar. Służby operacyjno-rozpoznawcze bez wiedzy o tym co się wydarzyło w miejscu zamachu, jakie ujawniono rzeczy, tracą absolutnie możliwości ścigania lub zapobiegania kolejnym zamachom. Te same służby bez informacji na temat przepływu podejrzanych, nielegalnych lub przeznaczonych na wsparcie terroryzmu środków finansowych bardzo mocno ograniczają swoje możliwości analizowania i ujawniania mogących nadejść zagrożeń. Z drugiej strony służby ratownicze niewyposażone w wiedzę o potrzebie podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia gotowości bojowej nie wzmocnią systemu antyterrorystycznego danego kraju w fazie reagowania, a wręcz go osłabiają. Wówczas jedyną otwartą kwestią po tragedii pozostanie pytanie, kto zawinił.

Również na cztery elementy, podobnie jak jest to w strategii UE zwalczania terroryzmu, podzielone jest działanie w ramach realizacji zadań przy zarządzaniu kryzysowym. Te

² Rada Unii Europejskiej, *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem*, 14469/4/05, Bruksela, 30 listopada 2005 r.

elementy to zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa (art. 2)³. Na tej podstawie służby powinny określić swoją właściwość i gotowość do reakcji. Należy jednak zaznaczyć, że w zarządzaniu kryzysowym występuje bardzo wiele czynników ryzyka, a zagrożenie terrorystyczne jest tylko jednym z nich. Zdecydowana większość zagrożeń to katastrofy lub klizmy będące wynikiem działania sił przyrody.

Całość działań i aktywność wszystkich służb zajmujących się poszczególnymi elementami zwalczania zagrożeń lub minimalizacji skutków zamachów, zdaniem autora niniejszej pracy, powinna być analizowana, planowana i realizowana w trzech fazach: faza przed zamachem, faza w trakcie zamachu i faza po zamachu.

Taki podział pozwoli na efektywne i realne planowanie sił i środków, właściwe angażowanie poszczególnych służb i instytucji w określonych fazach działania oraz określenie odpowiedniego momentu co do trybu, formy i zakresu informowania społeczeństwa o zaistniałej sytuacji, a także pozwoli na wyciągnięcie odpowiednich wniosków z podjętych działań, tak aby móc w przyszłości dokonać pewnych, niezbędnych korekt działań służb. Budując system współdziałania wielu instytucji, powyższy podział pozwoli także na precyzyjne określenie służby wiodącej i wspomagających w każdej z faz działania. Jest to również istotne przy budowaniu wspólnych algorytmów postępowania. Takie podejście stanowi o tym, że każdy z etapów ochrony ludności przed zamachem terrorystycznym jest tak samo istotny. Oczywiście rzeczą jest, że priorytetem jest i być musi położenie akcentów na jak najwcześniejsze wykrycie zagrożenia i jego neutralizacja. Jednak nadanie tej fazie priorytetu absolutnego nie gwarantuje w pełni stuprocentowego powodzenia. Światowy terrorizm zmienia swoje oblicze, czego przykładem są zamachowcy z Norwegii czy Tuluzy, którzy unikali korzystania ze współpracy czy wsparcia organizacji terrorystycznych czy przestępczych. W związku z tym nowym zagrożeniem służby i instytucje systemu antyterrorystycznego powinny całkowicie świadomie i bardziej realnie doskonalić działania, które będą musiały podejmować podczas zamachu, a także po jego zakończeniu. W tych elementach sprawna współpraca, logiczne i planowe działanie ma tak samo kolosalnie ważne znaczenie w ratowaniu istnień ludzkich czy minimalizacji ofiar jak w przypadku działań przed zamachem.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.) – dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym; oraz ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 131, poz. 1076) – dalej: ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

§ 2. Etapy tworzenia systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 2006-2012

Etapy tworzenia w Polsce systemu antyterrorystycznego rozkładają swoje akcenty na kwestie doboru podmiotów, a następnie próbę powołania struktury koordynującej. Obecna analiza systemu obrazuje trzy obszary jego tworzenia i funkcjonowania: poziom taktyczny, poziom strategiczny i powstały na końcu, jednak ulokowany pomiędzy pierwszymi dwoma, poziom operacyjny.

Poziom taktyczny to *de facto* wszystkie polskie służby i instytucje, które w swoich zadaniach ustawowych mają *expressis verbis* lub określony pośrednio obowiązek walki z terroryzmem. Zaliczały się do nich służby podległe ministrowi spraw wewnętrznych i administracji (obecnie ministrowi spraw wewnętrznych), ministrowi obrony narodowej, ministrowi finansów czy spraw zagranicznych, a przede wszystkim służby specjalne. Każda z tych instytucji realizowała swoje zadania, wykorzystując do tego podstawy prawne wynikające z ustaw kompetencyjnych, a także z przepisów wewnętrznego kierowania określających regulaminy, zakresy właściwości poszczególnych jednostek organizacyjnych czy elementy dowodzenia, koordynacji lub organizacji łączności. Przepisy wewnętrzne powoływały również w niektórych służbach specjalne komórki organizacyjne do walki z potencjalnymi zagrożeniami terrorystycznymi. Zaznaczyć należy, że miało to miejsce na długo przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego terminu przestępstwa czy zamachu terrorystycznego. W policji funkcjonowały w różnych konfiguracjach organizacji lub nazewnictwa służbowego pododziały antyterrorystyczne umieszczone lub koordynowane, różnie w różnych okresach, na poziomie centralnym lub wojewódzkim. Również w szeregach Straży Granicznej istniała specjalna jednostka Zarząd Zabezpieczenia Działań przeznaczona do fizycznej eliminacji zagrożeń terrorystycznych oraz tzw. latające warty ochronne – *Sky Marshall* – pełniące służbę na pokładach statków powietrznych. Istnienie tego typu jednostek i formacji było oczywiście czymś zupełnie naturalnym i uzasadnionym, biorąc pod uwagę organizowane na świecie zamachy i zwiększającą się aktywność organizacji terrorystycznych. Choć wiele służb i instytucji realizowało wcześniej tego typu zadania, dopiero w 2005 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzono terminy zamachu terrorystycznego (art. 2 pkt 7)⁴ oraz przestępstwa o cha-

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 ze zm.). Obecnie obowiązująca jest

rakterze terrorystycznym (art. 115 §20 k.k.)⁵. W wyniku tego wybrane służby otrzymały wynikające wprost z ustawy zadania dotyczące walki z tego rodzaju zagrożeniami. Dotychczasowa konstrukcja takiej organizacji systemu walki z terroryzmem powodowała praktycznie całkowite jego rozproszenie. Jeżeli istniał system dowodzenia i koordynacji działań oraz wymiany informacji określający współdziałanie wielu jednostek, to w praktyce dotyczyło to tych konkretnych elementów, ale w ramach jednej służby. Istniały oczywiście ogólne zasady współpracy i współdziałania pomiędzy służbami, lecz często brakowało bezpośrednich wskazań prawnych określających choćby nadrzędność jednej wobec drugiej, np. podstawy prawne użycia broni palnej przy realizowaniu zadań przez kilka służb posiadających odrębne regulacje ustawowe w tym zakresie. Z policyjnego punktu widzenia teza ta może budzić pewien sprzeciw, gdyż działania każdego z funkcjonariuszy realizujących zadania są bardzo precyzyjne i jasno określone; kto dowodzi, kto koordynuje, jaka komórka wykonuje poszczególne etapy operacji policyjnej oraz jaki jest system łączności i pionowego meldowania o podjętych i zakończonych przedsięwzięciach. Taki punkt widzenia będzie oczywiście uprawniony, tylko nie w pełni odzwierciedlający stan faktyczny. Jakże bowiem przełożenie będą miały te przepisy i rozwiązania na funkcjonowanie i organizację działań funkcjonariuszy Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu czy ABW? Z formalnego punktu widzenia przepisy wewnętrznego kierowania policji nie mają żadnego przełożenia lub zastosowania, a przede wszystkim absolutnej nadrzędności lub władztwa w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych służb. Ponadto przepisy te nie są stosowane na co dzień przez inne formacje, a tym samym funkcjonariusze innych służb po prostu nie mają doświadczenia, aby w chwili zagrożenia, działając pod wpływem ogromnego stresu, zacząć realizować swoje dynamiczne zadania w reżimie przepisów, których wcześniej nie znali. Jest to bardzo niebezpieczna sytuacja, która finalnie mogłaby doprowadzić do sprowadzenia kolejnego, niepotrzebnego zagrożenia na osoby realizujące te zadania. Trzecim argumentem wskazującym na brak istnienia uniwersalnych rozwiązań taktyczno-prawnych w ówczesnym poziomie taktycznym jest fakt, że wiele regulaminów i instrukcji z zakresu działania służby przy rozpoznawaniu lub likwidacji zagrożeń oznaczone były klauzulą niejawności, a tym samym nie mogły być udostępniane poza daną instytucję. W szczególności dotyczyło to działań operacyjno-rozpoznawczych.

Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 46, poz. 276 ze zm.), w której pkt 7 został uchylonym.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.).

Podsumowując funkcjonowanie poziomu taktycznego, należy podkreślić, że istniały elementy systemu, tj. służby odpowiedzialne za dbanie o bezpieczeństwo państwa, obywateli, ochronę przedstawicieli naszych najwyższych władz przed terrorystami lub monitorujące podejrzaną transakcje mogące być przeznaczone na wspieranie takiej działalności. Nie funkcjonował jednak w sposób wystarczający element koordynacji działań poszczególnych służb. Brakowało dookreślonego jednego miejsca, osoby lub instytucji, której podstawowym zadaniem byłoby właśnie gromadzenie i przekazywanie w sposób logicznie określony informacji o potencjalnych zagrożeniach, aktywności służb w tym zakresie i wnioskach z tego płynących, które należy uwzględniać przy planowaniu kolejnych przedsięwzięć. Brak jasno sprecyzowanego na poziomie krajowym miejsca koordynacji działań antyterrorystycznych został również wskazany we wnioskach pierwszej misji ewaluacyjnej w Polsce z listopada 2004 r.⁶.

Katalizatorem tworzenia nie tylko poszczególnych jednostek, lecz właśnie całych systemów antyterrorystycznych były zamachy z 11 września 2001 r., a następnie w Madrycie i Londynie. Przeprowadzane narady w związku z ogromną wówczas aktywnością międzynarodowych grup terrorystycznych, podejmowane przez polskie służby działania, ćwiczenia i analizy, w szczególności w latach 2001-2005, wskazywały na pewnego rodzaju rozproszenie zadań poszczególnych służb oraz potwierdzały faktyczny brak instytucji odpowiedzialnej za koordynację całości przedsięwzięć⁷. W okresie tym w Polsce zdefiniowane zostało również w kodeksie karnym przestępstwo o charakterze terrorystycznym, a w maju 2005 r. w Warszawie podpisana została Konwencja Warszawska⁸. Zgodnie z założeniami tego dokumentu każdy sygnatariusz jest zobowiązany m.in. do podjęcia koniecznych środków, aby poprawić i rozwinąć współpracę pomiędzy organami krajowymi, mając na celu zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym oraz negatywnym skutkom tych przestępstw przez m.in. wymianę informacji, poprawę fizycznej ochrony osób i rzeczy oraz poprawę programów szkoleń i koordynacji zarządzania kryzysowego (art. 3 ust. 2 Konwencji Warszawskiej).

W wyniku wszystkich tych argumentów, wniosków oraz tworzenia nowych przepisów prawnych i zmian tych istniejących podjęto działania zmierzające do powołania struktury odpowiedzialnej właśnie za koordynację działań i współpracę pomiędzy krajowymi służbami

⁶ Zob. D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Toruń 2007, s. 166-172.

⁷ Wnioski z ćwiczeń Ambasada 2004 (tekst niepublikowany).

⁸ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2008 r., nr 161, poz. 998).

realizującymi zadania z zakresu zagrożeń terrorystycznych. W efekcie tego pod koniec 2006 r. powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (MZdsZT), obradujący pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji⁹.

Powołanie MZdsZT umownie stworzyło drugi poziom systemu antyterrorystycznego; poziom strategiczny. Skład tego gremium, ranga osób biorących udział w posiedzeniach, podejmujących takiego a nie innego rodzaju decyzje, a także zadania, jakie na MZdsZT nałożono, w pełni uprawniają właśnie do takiego zdefiniowania tego poziomu. W trakcie swoich posiedzeń zespół miał określać poziom zagrożenia zamachem terrorystycznym dla naszego kraju.

Pierwotnie skład MZdsZT przedstawiał się następująco:

- przewodniczący: minister spraw wewnętrznych i administracji;
- zastępcy przewodniczącego: minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych, minister finansów, koordynator do spraw służb specjalnych;
- członkowie: szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef Agencji Wywiadu, szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, szef Służby Wywiadu Wojskowego, komendant główny Policji, komendant Główny Straży Granicznej, szef Biura Ochrony Rządu, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, szef Obrony Cywilnej Kraju, szef Służby Celnej, Główny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Kontroli Skarbowej, szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, komendant główny Żandarmerii Wojskowej.

Na posiedzenia zespołu zapraszani byli później również dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). W wyniku kolejnych zmian Zarządzenia nr 162 w skład zespołu włączono sekretarza Kolegium do spraw Służb Specjalnych (§3 ust. 1 pkt 4 lit. c zarządzenia nr 95)¹⁰, a następnie dyrektora RCB (§1 pkt 2 zarządzenia nr 74)¹¹.

Formalnie w skład MZdsZT nie wszedł szef BBN, z uwagi na stanowisko prawne, że zespół jest organem doradczym administracji rządowej i tym samym nie może mieć

⁹ Zarządzenie nr 162 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (tekst niepublikowany) – dalej: Zarządzenie nr 162.

¹⁰ Zarządzenie nr 95 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

¹¹ Zarządzenie nr 74 prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2009 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

zwierzchnictwa w ramach realizacji zadań zespołu nad BBN-em, które funkcjonuje w ramach administracji prezydenckiej. Wskazując obecny skład zespołu, należy również pamiętać o nowo powstałym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, które zapewne będzie pełniło bardzo istotną rolę choćby w zakresie zarządzania kryzysowego ze szczególnym zaakcentowaniem kompetencji wojewodów. Jest to o tyle istotne, że właśnie w składzie MZdsZT wskazywano odrębnie sekretarza/podsekretarza stanu odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe oraz sekretarza/podsekretarza stanu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo i porządek publiczny (§3 ust. 1 pkt 4 lit. a i b zarządzenia nr 95).

Powołanie MZdsZT było istotnym wydarzeniem mającym na celu stworzenie gremium nadzorującego współdziałanie służb krajowych oraz koordynującego działania i wymianę informacji w zakresie zagrożeń terrorystycznych. Powierzenie roli przewodniczącego zespołu ówczesnemu ministrowi spraw wewnętrznych i administracji było faktycznym odzwierciedleniem zadań, kompetencji i faktycznych możliwości podejmowania działań przez służby podległe resortowi spraw wewnętrznych. Ponadto zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej sprawy wewnętrzne obejmują m.in. ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców oraz kontrolę działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzanie kryzysowe, obronę cywilną oraz przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu (art. 29 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹²).

Należy pamiętać również o całym obszarze działań operacyjno-rozpoznawczych czy analityczno-informacyjnych, które nie leżą w gestii ministra spraw wewnętrznych, lecz służb specjalnych, policyjnych czy pozostałych. Bez analizy nawet najobszerniejszy zbiór danych na temat potencjalnego zagrożenia będzie bezużyteczny ze względu na brak możliwości zbudowania obrazu sytuacji na podstawie wycinkowych informacji¹³. Jednak istota działania kolegialnego MZdsZT miała sprawić, że właściwe służby rozpoznają i zwalczą pojawiające się zagrożenia terrorystyczne, informując w odpowiednim trybie i zakresie pozostałych przedstawicieli zespołu. Efekty tych czynności, prac, wniosków czy ustaleń będą z założenia uwzględniane przy organizacji sił i środków do reagowania na potencjalne zdarzenie, która pozostanie w gestii ministra spraw wewnętrznych. Powierzając organizację pracy zespołu

¹² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 65, poz. 437).

¹³ K. Liedel, *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010, s. 132.

ministrowi spraw wewnętrznych, podkreślono zasadę, że działania operacyjno-rozpoznawcze mają na celu nie tylko ujawnianie potencjalnych zagrożeń, lecz także wspieranie uzyskaną wiedzą i informacjami innych podmiotów realizujących zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie jest ważny sam sposób czy tryb uzyskania informacji, ale forma i czas jej otrzymania w celu podjęcia odpowiednich działań we właściwym czasie i trybie.

Mając na względzie fakt, że w skład MZdsZT wchodzi ministrowie, wiceministrowie, szefowie służb i komendanci główni oraz to, że zespół zbiera się na posiedzeniach raz w miesiącu, podjęto decyzję o powołaniu stałego zespołu zadaniowego działającego przy MZdsZT, który miałby doraźnie analizować i opiniować informacje oraz wypracowywać rekomendacje na posiedzenia MZdsZT. W związku z tym powołano Stałą Grupę Ekspertką (SGE), której skład miał być odzwierciedleniem składu zespołu, z tym jednak zastrzeżeniem, że jej reprezentantami będą dyrektorzy biur czy departamentów, naczelnicy wydziałów lub eksperci z poszczególnych instytucji. Do głównych zadań SGE można zaliczyć przedstawianie zespołowi aktualnego poziomu zagrożenia zamachem terrorystycznym w Polsce oraz rekomendowanie lub nie zmian stopnia zagrożenia zamachem na terenie części lub całego kraju. Stała Grupa Ekspertka spotykała się w cyklu cotygodniowych spotkań, w trakcie których omawiała istotne informacje na temat działalności poszczególnych służb, uzyskiwała informacje i dokonywała pewnej analizy, czy sytuacja nie wskazuje na wzrost zagrożenia zamachem na terytorium RP. Na tych spotkaniach SGE wypracowywała również rzeczoną rekomendację dotyczącą poziomu zagrożenia, którą następnie kierownik SGE przedstawiał na posiedzeniu MZdsZT.

Połączenie prac MZdsZT z funkcjonowaniem SGE miało na celu wzmocnienie realnego przepływu informacji pomiędzy służbami i instytucjami krajowymi. Ten realny przepływ informacji, merytoryczna dyskusja wraz z wypracowaniem konkretnych wniosków czy opinii były przedkładane na forum zespołu do dalszego procedowania, określania kolejnych zadań, wskazywania instytucji wiodących i wspomagających działania. Tym samym MZdsZT stał się ciałem koordynującym działanie poszczególnych elementów tworzącego się systemu antyterrorystycznego RP.

Stała Grupa Ekspertka wypracowywała również opinie i propozycje związane z tworzeniem nowych i nowelizowaniem istniejących przepisów związanych ze zwalczaniem terroryzmu w Polsce. Następnie propozycje te były również przedstawiane do dalszego procedowania w trakcie posiedzeń MZdsZT. W wyniku podejmowania i dyskusji nad zagadnieniami

formalno-prawnymi MZdsZT powołał łącznie dwa zespoły doraźne, których zadaniami były kwestie analizy rozwiązań prawnych z zakresu walki z terroryzmem¹⁴ oraz wypracowanie założeń do nowego aktu prawnego rangi ustawowej, tzw. ustawy antyterrorystycznej¹⁵. W trakcie prac w MZdsZT i SGE w 2011 r. podjęta została próba stworzenia strategii antyterrorystycznej przekształconej następnie ze względów formalnych na program antyterrorystyczny¹⁶.

W trakcie funkcjonowania MZdsZT i SGE z całą pewnością wzrosła efektywność współpracy i wymiany informacji pomiędzy służbami i instytucjami. Widoczny był również element koordynacji prac zarówno w obszarze efektów działań operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych, prewencyjnych, jak i quasi-legislacyjnych. Należy również pamiętać, że w tym czasie równolegle trwały prace nad przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym i powstaniu RCB, wstrzymane przez pewien okres ze względu na skargę części zapisów tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Konstrukcja MZdsZT odbywającego posiedzenia w cyklu comiesięcznym oraz SGE – cotygodniowo nie dawała możliwości reagowania na zagrożenie lub zaistniałą sytuację *ad hoc*. Istniała oczywiście możliwość zwoływania tych gremiów w trybie nagłym, lecz zawsze niezbędny był pewien upływ czasu, zanim członkowie tych ciał otrzymali informację o takim posiedzeniu i mogli fizycznie dotrzeć na posiedzenie¹⁷.

Realne prace nad stworzeniem krajowej struktury koordynującej działania zwalczania terroryzmu na poziomie wykonawczym zostały zainicjowane przez ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) w 2007 r., po powołaniu MZdsZT oraz w świetle wciąż aktualnych wówczas zaleceń misji ewaluacyjnej z 2005 r. Należy podkreślić, że jednocześnie w ABW utworzone zostały dwie jednostki organizacyjne zajmujące się zagrożeniami terrorystycznymi: Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi w obszarze działań operacyjno-rozpoznawczych oraz Centrum Analiz w obszarze analitycznym. Fakt ten miał również swoje odzwierciedlenie w wypracowywanych w MSWiA projektach utworzenia krajowego centrum do walki z terroryzmem.

¹⁴ Decyzja nr 5 z dnia 10 czerwca 2008 r. przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi (niepublikowana).

¹⁵ Decyzja nr 6 z 12 stycznia 2009 r. przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do Opracowania Szczegółowych Założeń do Projektu Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczaniu Terroryzmu (niepublikowana).

¹⁶ Decyzja w sprawie opracowania Strategii...

¹⁷ Międzyresortowy Zespół do spraw Zagrożeń Terrorystycznych do marca 2013 r. został zwołany w trybie nagłym dwukrotnie, a Stała Grupa Ekspercka – trzykrotnie. Odbyło się to bezpośrednio po tragicznym zamachu w 2007 r. na polskiego ambasadora w Iraku generała Edwarda Pietrzaka, w wyniku którego śmierć poniósł funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu.

Pierwszą propozycją, której projekt został wypracowany i przedstawiony do dyskusji wśród członków MZdsZT, było utworzenie Operacyjnego Centrum Antyterrorystycznego (OCA). Zgodnie z jego założeniami OCA miało funkcjonować jako zespół zadaniowy powołany przez przewodniczącego MZdsZT na analogicznych zasadach jak zespół zadaniowy SGE¹⁸. Podstawą prawną powołania OCA miał być §5 Zarządzenia nr 162 prezesa Rady Ministrów. Zastosowanie takiej podstawy prawnej miało przyporządkować OCA MZdsZT i powiązać je z SGE oraz dać możliwość współdziałania z Centrum Analiz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Centrum Analiz ABW), będącego w gestii szefa ABW, który to jest jednocześnie członkiem MZdsZT. Drugim koronnym argumentem przemawiającym za taką właśnie podstawą prawną była kwestia możliwości oddelegowania funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników służb i instytucji do prac w OCA (§5 pkt 3 Zarządzenia nr 162). Należy podkreślić, że ta właśnie kwestia będzie pojawiała się w kolejnych etapach i przy próbach tworzenia centrów, włączając w to również prace nad powołaniem CAT ABW.

Jednym z podstawowych kryteriów doboru osób do prac w OCA była kwestia decyzyjności lub posiadania odpowiednich pełnomocnictw. Miało to na celu zapewnienie dynamicznego podejmowania decyzji w OCA, a także branie na siebie pewnych, możliwych do zrealizowania zadań i przedsięwzięć.

Zadania OCA zostały oparte na filozofii funkcjonowania MZdsZT przy uwzględnieniu poziomu w strukturach administracji państwowej, na jakim ta współpraca miałaby się odbywać. Zgodnie z zapisami §2 Zarządzenia nr 162 podstawowym obszarem działania powinno być monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń terrorystycznych. Na podstawie opinii i wniosków wynikających z tego zadania powinno następować przedstawienie wniosków MZdsZT, wypracowywanie nowych i aktualizowanie istniejących procedur i algorytmów, a także inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez polskie służby. Również sprawy związane z prowadzeniem współpracy na poziomie międzynarodowym z analogicznymi centrami miało należeć do podstawowych zadań OCA. Ostatnim obszarem, który miał leżeć w gestii centrum, było monitorowanie istniejącego stanu prawnego w obszarze walki z terroryzmem oraz inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie.

Pomysłodawcy projektu powołania do życia OCA zakładali, że będzie ono opierało się na działalności jednego z departamentów MSWiA oraz będzie w nim fizycznie ulokowane. Przemawiać za tym miały przede wszystkim względy dotyczące roli ministra spraw we-

¹⁸ Decyzja nr 2 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

wewnętrznych i administracji w ówczesnym kształcie tworzącego się polskiego systemu antyterrorystycznego.

Narady i posiedzenia w ramach funkcjonowania OCA miały odbywać się codziennie. W ich trakcie miała być analizowana ocena zagrożenia, koordynacja niezbędnych działań, w tym dotyczących weryfikacji otrzymywanych informacji. W tym zakresie OCA miało prowadzić bezpośrednią kooperację z Centrum Analiz ABW oraz z Departamentem Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA, właściwym w zakresie koordynacji działania służb porządku publicznego. Rolą Centrum Analiz ABW miało być tworzenie raportów czy meldunków sytuacyjnych na podstawie informacji cząstkowych przekazywanych przez służby i instytucje wchodzące w skład MZdsZT. Ostatecznie, na podstawie otrzymanych i przekazanych przez te dwie jednostki informacji, w OCA następowałyby ich weryfikacja i przekazanie przewodniczącemu MZdsZT oraz kierownikowi SGE.

W trakcie dyskusji nad stworzeniem OCA pojawiły się również elementy zagrożeń cyberterrorystycznych i pierwsze próby niwelowania tego typu działań. W 2006 r. wciąż dominującą rolę odgrywały źródła zagrożenia zamachem za pomocą broni konwencjonalnej, CBRN czy samolotów. Jednak próby wyłączania, niszczenia systemów teleinformatycznych lub wykradanie danych w celu kompromitowania instytucji albo nielegalnego pozyskiwania środków finansowych na wspieranie terroryzmu zaczynały nabierać coraz poważniejszych kształtów. W związku z tym w OCA miała funkcjonować pierwotnie służba dyżurna wyspecjalizowana w monitorowaniu i niwelowaniu zagrożeń w sieciach teleinformatycznych instytucji i obiektów infrastruktury krytycznej. Organizacja takiej struktury miała odbywać się identycznie jak organizacja całego OCA, czyli delegowanie osób z instytucji wchodzących w skład MZdsZT. Tu oczywiście zastosowany miał zostać wyróżnik, że osoby te miały wywodzić się z jednostek zajmujących się w ich służbach właśnie kwestiami teleinformatyki i utrzymywać kontakt z tymi jednostkami. Zespół ten miał monitorować zagrożenia w cyberprzestrzeni, ale również inicjować i koordynować podejmowane działania przez służby, i to zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, ze służbami partnerskimi z Unii Europejskiej i innych stron świata. Dodatkowo dzięki analizie istniejących rozwiązań technicznych, a także wykrytym próbom przełamывania zabezpieczeń miały być wskazywane istniejące luki w systemach oraz zalecenia co do sposobu ich eliminacji.

W przypadku zagrożeń cyberterrorystycznych monitoring zdarzeń miał odbywać się całodobowo przez systemy monitorujące oraz przy wykorzystaniu całodobowych służb dyżurnych ministerstwa do alarmowania wskazanych osób. Rola wiodąca miała być tu przeka-

zana strukturoi ABW przy jednoczesnym wsparciu departamentów teleinformatycznych MSWiA.

Idea powołania OCA w swym pierwotnym założeniu nie przewidywała służby pełnionej przez członków centrum przez 7 dni w tygodniu i 24 godziny na dobę. W takim trybie przewidziana była jedynie służba dyżurna ministerstwa, która to informowałaby członków OCA o pilnym zwołaniu posiedzenia w centrum. Poważne wątpliwości budzić również mogły kwestie możliwości i zakresu współpracy i przekazywania informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. Takie informacje i dane podlegają szczególnej ochronie prawnej ze względu na sposób i źródła ich uzyskania, a tym samym przekazywane być mogą bardzo wąskiej grupie odbiorców, po uzyskaniu prawem wymaganych zezwoleń przez kierownictwo tych służb. Kolejne wyzwanie z całą pewnością stanowić musiała kwestia specjalnej łączności umożliwiającej bezpieczne i szybkie dystrybuowanie informacji, wniosków, analiz czy poleceń, a także prowadzenie bezpośredniej współpracy z centrami zarządzania kryzysowego. Należy również pamiętać o roli koordynatora służb specjalnych – instytucji, która również, oprócz ministra spraw wewnętrznych i administracji, posiadała bardzo konkretne instrumenty prawne w zakresie nadzoru i koordynacji działania służb, w tym wypadku służb specjalnych. Ten fakt mógł powodować, że umiejscowienie OCA w strukturach MSWiA mogło nie znaleźć akceptacji i wskazana w sposób naturalny mogła być instytucja ministra koordynatora, pod którego nadzorem stworzone OCA powinno funkcjonować.

Podsumowując, należy zauważyć, że idea powołania OCA nie wskazywała na potrzebę wzmocnienia systemu antyterrorystycznego przez tworzenie nowej lub przebudowywanie jednej z istniejących służb w supersłużbę. Zgodnie z jej filozofią zmian i ulepszenia wymagać mogła jedynie kwestia sprawności wymiany informacji, a także koordynacja podejmowanych przez służby i instytucje stosownych działań. Główny ciężar organizacyjny i merytoryczny miał spocząć na MSWiA przy bezpośrednim wsparciu ABW, głównie na poziomie analitycznym i teleinformatycznym. Pozostałe służby i instytucje miały realizować zadania ustawowe m.in. przy wykorzystywaniu uprawnień operacyjno-rozpoznawczych w przeciwdziałaniu zagrożeniom oraz utrzymywać stałą gotowość do natychmiastowego reagowania na zagrożenie lub skutki zamachu. W tym wszystkim OCA miało być instytucją przekazującą informacje i analizy w wypracowanym z góry reżimie przy jednoczesnej możliwości podjęcia pracy w trybie nadzwyczajnym 24 godziny na dobę.

Właściwa liczba służb wchodzących w skład systemu walki z terroryzmem przy jednoczesnym stwierdzeniu, że podstawowym elementem do poprawy tego systemu jest element

koordynacji działań czy obiegu informacji, powodują potrzebę stworzenia gremium, które docelowo mogłoby w sposób permanentny koordynować obieg informacji i aktywność służb. Po wnikliwych analizach trybu pracy, obszarów zainteresowań i zadań, które będą się pojawiały w przyszłości, oprócz tych pierwotnych, oparcie koordynacji na zespole zadaniowym, który pracuje w reżimie spotkań raz na dobę i jednoczesnym wytwarzaniu praktycznie tylko dokumentów analitycznych, wydawało się mało efektywne. Szczególnie nierealne było wyobrażenie sobie pracy w trybie dwudziestoczterogodzinnym w przypadku wielodniowego czy wręcz kilkutygodniowego kryzysu. Do takich sytuacji musiałaby zostać stworzona struktura pracująca w systemie zmianowym w trybie ciągłym, dedykowana do tego typu specyfiki zagrożeń. Jednocześnie należałoby bardzo jasno i czytelnie podzielić zakres obowiązków i relacji pomiędzy zespołami, służbami a takim ośrodkiem koordynującym.

Realizując prace nad powołaniem takiej struktury, wcale nie zakładano, że koordynacja musi być przekazana do kompleksowej realizacji jedynie przez jeden ośrodek. W Polsce pojawiła się wówczas koncepcja umownego podzielenia tematyki walki z terroryzmem na trzy równoległe dziedziny: elementy inicjatyw legislacyjnych i rozwiązań prawnych, kwestie działań operacyjno-rozpoznawczych oraz reagowanie i sytuacje kryzysowe. Każda z tych dziedzin została przypisana do konkretnego gremium koordynującego.

W obszarze zagadnień prawnych takim koordynatorem miała stać się SGE, której głównym zadaniem w tej tematyce miało być stworzenie skutecznych mechanizmów prawnych tworzonego systemu walki z terroryzmem w Polsce. Miało się to odbywać przez prowadzenie bieżącej współpracy i konsultacji z wszystkimi służbami i instytucjami w zakresie istniejących i tworzonych rozwiązań prawnych.

W obszarze działań operacyjno-rozpoznawczych niezbędne było powołanie centrum koordynującego działania służb w tym zakresie. Centrum powinno było funkcjonować permanentnie, gromadząc i analizując informacje oraz angażując się w jak najefektywniejsze wykorzystywanie możliwości służb w rozpoznawaniu potencjalnych zagrożeń. Samo ulokowanie centrum powinno przewidywać takie miejsce, które zapewniałoby w sposób możliwie najbardziej optymalny wykorzystanie możliwości współpracy ze sobą wszystkich służb. Dotyczyć to miało zarówno kwestii systemów jawnej i niejawnej łączności, jak i podstaw do przekazywania sobie informacji i kompatybilności systemów bazodanowych. Podstawą tworzenia centrum koordynującego, co znajdzie również odzwierciedlenie w tworzeniu CAT-u, była zasada zachowania kompetencji i właściwości merytorycznej każdej ze służb. Koordynacja nie mogła przerodzić się w tworzenie nowego układu zadań służb w Polsce, a jedynie wy-

korzystywać potencjał i obowiązki ustawowe do maksymalnie efektywnej walki z zagrożeniami.

Cały system obiegu informacji w centrum miał zostać ujednolicony w taki sposób, aby nazewnictwo, dokumenty informacyjne czy poziomy zagrożeń określone były w sposób jednolity, czytelny dla wszystkich odbiorców. Ponadto, oprócz informowania służb zakładano również informowanie społeczeństwa o potencjalnych zagrożeniach, a także prowadzenie pewnego rodzaju profilaktyki społecznej.

Trzeba podkreślić, że wspólne miejsce koordynacji aktywności operacyjnej służb jest zawsze jednym z najtrudniejszych obszarów do opracowania i wdrożenia. Oczywiście wszystkie służby pracują na rzecz bezpieczeństwa państwa, jego podstaw ekonomicznych czy życia i zdrowia obywateli, ale sposoby realizacji tych zadań, źródła otrzymywania informacji czy metody ich zdobywania są różne i każda służba w sposób naturalny chroni dostępu do swojej „kuchni” operacyjnej. W tym momencie dyskusja toczyła się nad możliwością umieszczenia służb w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy Ministrze Koordynatorze do spraw Służb Specjalnych. Z jednej strony powodowało to możliwość szerokiego współdziałania ze sobą służb w ramach działów administracji i ustaw kompetencyjnych, a jednocześnie wykorzystywało uprawnienia ministra koordynatora do koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych służb specjalnych.

Trzecim obszarem miał być element koordynacji zarządzania kryzysowego, który został przypisany do RCB, struktury wówczas dopiero co się tworzącej. Głównym problemem do rozwiązania były tu wszelkie kwestie związane z wypracowaniem algorytmów i zasad współdziałania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, a tym samym reagowania na rozwijającą się sytuację. W szczególności chodziło tutaj o koordynowanie i wspólne algorytmy w przypadku realizacji zadań związanych z fizycznym zwalczaniem terroryzmu. Zakładano bowiem, że taka sytuacja, oprócz potrzeby użycia szturmowych jednostek specjalnych, będzie wymagała zaangażowania znacznej ilości sił ratunkowych oraz wsparcia logistycznego prowadzonych działań. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa miało pełnić rolę swego rodzaju sztabu, do którego trafiają wszelkie informacje o danej sytuacji, w tym operacyjne, i na podstawie tych danych planowane miały być siły i środki, a także podejmowane decyzje, np. co do taktyki i czasu fizycznej eliminacji zagrożenia. W tym obszarze należało więc początkowo skoncentrować się na pewnej reorganizacji pododdziałów szturmowych tak, aby mogły realizować zadania dla wszystkich służb, a nie tylko służby macierzystej, oraz na stworzeniu wspólnej procedury podnoszenia ich gotowości i zasad działania. To wszystko powinno do-

prorowadzić do połączenia systemu fizycznego zwalczania terroryzmu z systemem zarządzania kryzysowego, do którego zadań oczywiście należała również reakcja na zagrożenia terrorystyczne.

W trakcie dyskusji nad zrębami polskiego systemu antyterrorystycznego obszar ten wymagał bardzo dużo konsultacji z wieloma służbami i instytucjami. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dopiero zaczynało swoje funkcjonowanie, część przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym została zaskarżona do Trybunału Stanu¹⁹, a kształt i kierunki rozwoju tego obszaru nie były jeszcze znane.

Wymiana informacji, analizowanie zagrożeń oraz koordynacja pewnych działań wymagała całodobowej aktywności i gotowości służb. W tym momencie coraz bardziej widoczny stawał się brak poziomu łączącego istniejące dotychczas poziomy, tj. taktyczny i strategiczny. W wyniku zawartego w styczniu 2008 r. porozumienia pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych i administracji a szefem ABW rozpoczęto prace nad utworzeniem Centrum Antyterrorystycznego (CAT), jednostki funkcjonującej 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu, pełniącej funkcję struktury analityczno-informacyjnej i koordynującej wymianę informacji pomiędzy krajowymi instytucjami i zagranicznymi służbami partnerskimi. Centrum Antyterrorystyczne rozpoczęło funkcjonowanie 1 października 2008 r.²⁰, tworząc tym samym poziom operacyjny – łączący dwa poprzednie poziomy, tj. taktyczny i strategiczny. Zgodnie z ostatecznymi ustaleniami CAT zostało utworzone jako jednostka organizacyjna ABW, posiadająca łączność i utrzymująca bezpośrednie kontakty z krajowymi komórkami dyżurnymi i operacyjnymi służb, a także analogicznymi zagranicznymi centrami i służbami partnerskimi.

Ideą stworzenia i funkcjonowania CAT-u było zgromadzenie przedstawicieli służb i instytucji w jednym miejscu, pracujących ze sobą w systemie dwudziestoczerogodzinny, w miejscu, gdzie powinny trafiać wszelkie informacje dotyczące potencjalnych zagrożeń, aktywności osób lub ugrupowań terrorystycznych, transakcji finansowych związanych z finansowaniem terroryzmu, a także wiele innych pośrednio związanych z zagrożeniami, typu handel lub przemysł broni, nielegalna migracja osób z krajów podwyższonego ryzyka czy informacje o tzw. alarmach bombowych. W CAT służbę pełnia, oprócz funkcjonariuszy ABW,

¹⁹ Trybunał Konstytucyjny w dniu 21 kwietnia 2009 r. orzekł w sprawie zgodności art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym z art. 2 i art. 31 ust. 3 konstytucji oraz art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Strona Trybunału Stanu: <http://www.trybunal.gov.pl/rozprawy/2009/k_50_07.htm>, dostęp: 21 września 2013 r.

²⁰ Zarządzenie nr 102 prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. z 2008 r., nr 69, poz. 622), §1.

również funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Celnej. Ponadto CAT posiada bezpośrednie kanały łączności jawnej i niejawnej z dyżurnymi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Centrum Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej, Centrum Operacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Państwowej Agencji Atomistyki, a także innych instytucji istotnych ze względu na zagrożenie potencjalnym zamachem terrorystycznym lub ich rolę i zadania przy przeciwdziałaniu zamachom terrorystycznym lub reagowaniu po tego typu zdarzeniu. Taka konstrukcja CAT zapewnia faktyczne i realne współdziałanie ze służbami realizującymi zadania z zakresu zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Z jednej strony służby posiadają swoich przedstawicieli w CAT, którzy są swego rodzaju oficerami łącznikowymi ze swoimi instytucjami, posiadają uprawnienia do realizowania zadań zgodnie z pragmatyką danej służby, a jednocześnie wnoszą wiedzę, doświadczenie i swoistą specyfikę realizacji zadań zgodnie z doświadczeniem nabytym w macierzystej instytucji. Z drugiej strony faktyczna obecność osób z wielu służb tworzy pewnego rodzaju transparentność wykonywanych przez CAT działań.

Przy konstruowaniu tego typu centrów niezmiernie istotną rzeczą jest bezpośrednia, faktyczna i funkcjonalna możliwość nawiązywania i prowadzenia komunikacji jawnej i niejawnej z innymi podmiotami bezpieczeństwa w kraju i za granicą. Z jednej strony należy uwzględniać kwestie infrastruktury teleinformatycznej pozwalającej na fizyczny przekaz informacji. Z drugiej strony, charakter i rola takiego centrum w stosunku do innych podmiotów systemu bezpieczeństwa jest czynnikiem decydującym, czy staniemy się odbiorcą i adresatem wszystkich informacji, które są w posiadaniu innych służb, zarówno krajowych jak i zagranicznych. Ma to często decydujące znaczenie przy możliwości otrzymywania informacji zdobytych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych czy wywiadowczych. Z tego punktu widzenia CAT ma do dyspozycji całą gamę środków łączności, które są na wyposażeniu i w gestii ABW. Taki stan daje ogromne możliwości do prowadzenia bezpośredniej komunikacji z poszczególnymi służbami specjalnymi i policyjnymi zarówno w kraju, jak i za granicą oraz instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa.

Umiejscawiając CAT w strukturach ABW podjęto próbę uczynienia z CAT-u integralnego systemu współpracy służb specjalnych w Unii Europejskiej oraz wielu innych krajach na całym świecie. Jednocześnie bardzo mocna rola policji w aspekcie formowania

i funkcjonalności centrum sprawiła, że integralność współdziałania jest analogiczna w stosunku do służb policyjnych w Europie i na świecie.

Oceniając rozwiązanie umiejscowienia nowo powstałego centrum w strukturach ABW, należy również uwzględnić aspekt ekonomiczny całego przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie pozwoliło w bardzo krótkim czasie, bo zaledwie w okresie dziewięciu miesięcy, zaplanować, poddać wszelkim wymagany konsultacjom i procedurom i uruchomić CAT. Z całą pewnością pozwoliło to uniknąć dużych wydatków finansowych na tworzenie nowych systemów łączności niejawnej, tajnych kancelarii czy stref bezpieczeństwa, zgodnie z restrykcyjnymi przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Poziom operacyjny, którego zadania realizowane są w CAT, opiera się na dwóch płaszczyznach; krajowej i międzynarodowej. Konstrukcja CAT, jego struktura, nałożone zadania, wyposażenie techniczno-teleinformatyczne oraz kadra pozwalają na realizowanie elementu koordynacji natychmiastowego i bezpośredniego współdziałania i wymiany informacji zarówno pomiędzy służbami w Polsce, jak i skupionymi w ramach państw Unii Europejskiej i innych tzw. służb partnerskich. Centrum Antyterrorystyczne otrzymało również możliwości formalno-prawne do utrzymywania współpracy z takimi instytucjami międzynarodowymi, jak Europol i Interpol²¹. Jest to kolejny, ważny krok w kierunku pełnej i realnej koordynacji wymiany informacji, koordynacji o znacznie szerszym zasięgu niż wskazywany w misji ewaluacyjnej z 2004 r. oraz w zapisach Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. terrorystycznych. Należy również podkreślić, że aktywność przy współpracy międzynarodowej była niezmiernie istotna w obszarze organizacji bezpieczeństwa w trakcie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

Analizując polski system antyterrorystyczny, oprócz MZdsZT, kompetencji poszczególnych ministerstw, służb i instytucji, należy również uwzględniać inne gremia zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, w których realizowana jest tematyka eliminowania zagrożeń terrorystycznych. Istotnym takim gremium jest *Proliferation Security Initiative* – PSI (tzw. Inicjatywa Krakowska), której podstawowym celem funkcjonowania jest przeciwdziałanie przez państwa zrzeszone rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia, materiałów i technologii do jej produkcji oraz towarów podwójnego zastosowania. Inicjatywa została ogłoszona przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Georga W.

²¹ Rozporządzenie... określające CAT jako krajowy punkt kontaktowy.

Busha 31 maja 2003 r. w Krakowie. Polska była jednym z pomysłodawców powołania tej inicjatywy, w której obecnie uczestniczy ponad 100 państw²².

Zgodnie z założeniami wypracowanymi w ramach tej inicjatywy, w przypadku stwierdzenia prób nielegalnego przewozu towarów tzw. podwójnego zastosowania, wdrażane są działania specjalne mające na celu zatrzymanie i przechwycenie takich towarów. Należy podkreślić, że takie działania mogą odbyć się jedynie na podstawie prawa krajowego lub międzynarodowego w tym zakresie, włączając w to decyzje Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

3 kwietnia 2008 r. zarządzenie nr 36 prezesa Rady Ministrów powołało Międzyresortowy zespół do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI). Zespół ten jest organem opiniotawczym-doradczym Rady Ministrów. Do podstawowych jego zadań należy wypracowywanie oraz przedkładanie Radzie Ministrów propozycji działań w zakresie zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia, materiałów i technologii do jej produkcji oraz towarów podwójnego zastosowania. Ponadto PSI opracowuje także koncepcję „narodowego mechanizmu przechwytywania” nielegalnych transportów broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia, materiałów i technologii do jej produkcji oraz towarów podwójnego zastosowania. Do jego zadań należy również kwestia organizowania konferencji, ćwiczeń, szkoleń oraz seminariów dotyczących zapobiegania i zwalczania nielegalnego rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia, materiałów i technologii do jej produkcji oraz towarów podwójnego zastosowania. Pracami PSI kieruje podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, a w jego skład wchodzi eksperci wyznaczeni przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów gospodarki, infrastruktury, obrony narodowej, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Agencji Wywiadu, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, szefa Służby Celnej²³. 14 stycznia 2013 r. prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie nr 2 zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego zespołu do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenia-

²² Zob. *PSI Cracove Initiative* na stronie internetowej: <www.psi.msz.gov.pl>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

²³ Zarządzenie nr 36 prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI). Tekst zarządzenia jest dostępny na stronie internetowej: <bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/10/136>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

niu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI), rozszerzające skład zespołu o ekspertów wyznaczanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw transportu²⁴.

Należy podkreślić, że zadania MZdsZT i (PSI) pokrywają się ze sobą w pewnych zakresach. Międzyresortowy Zespół do spraw Zagrożeń Terrorystycznych kierowany przez ministra spraw wewnętrznych nie koncentruje się na jednym ze źródeł zagrożenia, tylko na całości tematyki związanej z walką z terroryzmem. Natomiast PSI kierowany przez ministra spraw zagranicznych ogniskuje swoje działania na bardzo konkretnym, jednocześnie trudnym i złożonym zagadnieniu proliferacji broni masowego rażenia. W tym wypadku podczas posiedzeń PSI wymagana jest obecność ekspertów o wyjątkowej wiedzy i doświadczeniu z zakresu broni biologicznej, chemicznej, radiologicznej i jądrowej oraz uregulowań prawa krajowego i międzynarodowego w tym zakresie.

§ 3. Podmioty tworzące system antyterrorystyczny w Polsce i jego fazy działania

Obecnie system antyterrorystyczny w Polsce oparty jest na trzech poziomach; taktycznym, operacyjnym i strategicznym. Jest to konstrukcja stworzona w wyniku ewolucji zagrożeń międzynarodowym terroryzmem i wynikających z tego potrzeb budowania skutecznej struktury rozpoznawania i zwalczania tego zagrożenia. System ten na każdym z etapów oparty jest na kolegalności działań ze wskazaniem instytucji wiodącej i współdziałających z nią. Na żadnym z trzech poziomów nie mamy do czynienia z sytuacją, w której pojedyncza instytucja jest samowystarczalna w zakresie rozpoznawania czy zwalczania zagrożeń terrorystycznych oraz reagowania na nie. Do tej pory w naszym kraju nie pojawiła się koncepcja stworzenia superstruktury zdolnej kompleksowo eliminować tego typu zagrożenia. Obecne systemy antyterrorystyczne, zwłaszcza w państwach Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie, koncentrują się na możliwościach rozpoznawania, wykrywania, eliminowania czy

²⁴ Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI), Tekst zarządzenia jest dostępny na stronie internetowej: <bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/10/136>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

ścigania osiągniętych przez aktywność kilku służb, których efekty są analizowane i dystrybuowane przez jednostkę koordynującą ulokowaną na szczeblu krajowym. Różnice pojawiają się przede wszystkim w zakresie działań i zadań poszczególnych służb, ich organizacji i wzajemnych relacjach kompetencyjnych oraz również strukturze koordynującej przejawiającej się istnieniem centrum lub powoływaniem osoby koordynatora do spraw zagrożeń terrorystycznych. Nieco inaczej wygląda organizacja systemów antyterrorystycznych na Ukrainie, w Rosji czy innych państwach dawnego Bloku Wschodniego. Ukraina, która tak blisko współpracuje z polskim CAT-em, posiada własne centrum antyterrorystyczne (*Antiterrorystyczny Centr – ATC*), które ma również możliwości i uprawnienia do dowodzenia działaniami specjalnymi w związku z prowadzonymi operacjami fizycznej likwidacji zagrożeń terrorystycznych. System ten opiera się właśnie na ulokowaniu w centrum, oprócz analityczno-koordynujących, struktur jednostek specjalnych przeznaczonych do działań szturmowych.

W Polsce w tym zakresie wykorzystywana jest siła i doświadczenie każdej ze służb i instytucji realizujących swoje zadania ustawowe, posiadających w tym zakresie odpowiednią strukturę, wiedzę i doświadczenie oraz instrumenty formalno-prawne do ich realizacji. Akcenty zostały położone przede wszystkim na faktyczne i efektywne wykorzystywanie informacji zdobytych przez poszczególne służby oraz właściwą koordynację działań i inicjatyw w tym zakresie.

System antyterrorystyczny, który w Polsce nabiera już pewnych realnych kształtów, opiera się jednocześnie na kilku płaszczyznach w konfiguracji paru grup podmiotów. Te płaszczyzny to omówione wcześniej struktury działania służb i instytucji na poziomach strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Biorąc pod uwagę skład podmiotowy systemu w obecnych uwarunkowaniach formalno-prawnych, najbardziej właściwym jest opieranie się na strukturze MZdsZT, traktując go jako punkt odniesienia do określania reprezentantów polskiego systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania zagrożeń przed zamachem terrorystycznym. Wskazując MZdsZT jako podstawowy skład przedstawicieli instytucji zaangażowanych w walkę z terroryzmem, należy oczywiście uwzględniać struktury innych gremiów międzyresortowych, takich jak PSI. Jednak przede wszystkim należy uwzględnić strukturę i skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jako fundament organizacji systemu w fazie reagowania na wysokie prawdopodobieństwo zamachu lub po jego przeprowadzeniu. Wprawdzie zespół ten zajmuje się kwestiami infrastruktury krytycznej i zarządzania kryzysowego, ale należy mieć na względzie dwa czynniki. Po pierwsze jednym ze źródeł zagrożeń w tym obszarze jest właśnie zagrożenie terrorystyczne. Po drugie, choć zarządzanie kryzyso-

we przede wszystkim będzie koncentrowało się na fazie realnego zagrożenia zamachem lub działaniem po jego przeprowadzeniu, to również aktywność w fazie rozpoznawania i przeciwdziałania będzie jego elementem pracy.

W polskim systemie prawnym służby i instytucje w swoich zadaniach ustawowych mają takie czynności, jak: rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie, ściganie, ochranianie i współdziałanie. Każda z nich musi także, w ramach swoich zadań, walczyć z pożarami i klęskami żywiołowymi. Wskazane fazy reakcji stanowią pewną właściwość dla każdej ze służb, a łączne zestawienie ich właściwości powinno zapełnić całość aktywności państwa w walce z terroryzmem. Dla każdego obywatela najistotniejszą informacją będzie to, czy służby odpowiednio pracują i są właściwie przygotowane do zadań, mimo że w naszym kraju nie było jeszcze zamachu. Drugim istotnym pytaniem będzie to, czy w razie zamachu nastąpi właściwa i szybka reakcja, tak aby pomóc poszkodowanym i jednocześnie minimalizować skutki zdarzenia. Ostatnim elementem będzie pytanie o ściganie sprawców zamachu, element odbudowy zniszczonej infrastruktury i odpowiednie wyciągnięcie wniosków z tego zdarzenia. Te trzy płaszczyzny to *de facto* faza przed zamachem, faza w trakcie zamachu lub bardzo realnej groźby jego wystąpienia oraz faza po zamachu terrorystycznym. Na podstawie systemu tych właśnie trzech faz omówię rolę, zadania, kompetencje i struktury służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem terroryzmu, dokonując tym samym oceny istniejącego systemu antyterrorystycznego w Polsce.

ROZDZIAŁ V

Analiza zadań, uprawnień i struktur poszczególnych polskich służb i instytucji w rozpoznawaniu zagrożeń i zapobieganiu im – faza przed zamachem

§ 1. Rola Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych jako fundamentu systemu w fazie rozpoznawania zagrożeń

Pierwotnym celem powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych było zapewnienie współdziałania administracji rządowej w zakresie rozpoznawania terroryzmu, przeciwdziałania mu i jego zwalczania (§2 ust. 1 Zarządzenia nr 162)¹. Należy pamiętać, że zespół ten był pierwszym formalnym gremium, którego zadaniem było organizowanie współpracy pomiędzy służbami i instytucjami w walce z terroryzmem. Ważnym elementem jest tu wskazanie właściwości MZdsZT do praktycznie dwóch faz walki z terroryzmem: rozpoznawania i przeciwdziałania w fazie przed zamachem oraz zwalczania w fazie zamachu lub wysokiego ryzyka jego wystąpienia. Główne zadania MZdsZT w pierwotnej wersji również koncentrowały się na rozpoznawaniu zagrożeń terrorystycznych i reagowaniu na nie.

¹ Zarządzenie nr 162 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (tekst niepublikowany).

Pierwsze zadania dotyczyły kwestii monitorowania i analizy potencjalnych zagrożeń oraz inicjowania i koordynacji aktywności administracji państwowej w podejmowaniu działań i wymianie informacji (§2 ust. 2 Zarządzenia nr 162). Skład MZdsZT został tak dobrany, aby w trakcie jego posiedzeń możliwe było omawianie wszelkich informacji o zagrożeniach, podejmowanych działaniach oraz podejmowanie decyzji co do samego poziomu zagrożenia oraz ustalanie zadań dla poszczególnych służb w związku z tematyką omawianą w trakcie posiedzeń. Na etapie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im szczególną rolę odgrywają służby zajmujące się tematyką zagrożeń terrorystycznych, posiadające uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze. W wypadku uzyskania informacji o zagrożeniach, w ramach struktury MZdsZT, możliwe było również omawianie kwestii przygotowania się do działań związanych ze zwalczaniem tego typu zagrożeń i reagowaniem na nie. Szczególna rola przypisana była ówczesnemu ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. To ten podmiot łączył ze sobą element rozpoznawania zagrożeń, choćby poprzez nadzór nad Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu, oraz reagowania poprzez właściwość podległej mu Państwowej Straży Pożarnej. Była to jedna z głównych przyczyn przekazania uprawnienia kierowania pracami MZdsZT właśnie ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

Niezmiernie istotnym zadaniem MZdsZT było wypracowanie procedur w zakresie walki z terroryzmem. Proces ten wbrew pozorom jest bardzo złożony i skomplikowany, uwzględniając liczbę i specyfikę służb posiadających różnorodne zadania ustawowe i uprawnienia, choćby w zakresie podejmowania działań operacyjno-rozpoznawczych. Procedury oczywiście istniały i były bardzo często doskonale opisane. Problem jednak dotyczył możliwości wykorzystywania ich przez inne służby niż ta, z której dana procedura pochodziła. Przygotowanie poszczególnych służb, opracowanie szczegółowych algorytmów współdziałania na wypadek zdarzenia terrorystycznego nie może być odłączone od całego procesu przygotowań w kraju na wypadek sytuacji kryzysowej². Ujednolicenie nazewnictwa, oznaczeń i symboli oraz określenie, jakie konsekwencje i zachowania niesie za sobą ogłoszenie danej procedury, algorytmu czy stopnia alarmowego, było fundamentem do zaistnienia faktycznego współdziałania ze sobą instytucji administracji rządowej w zakresie walki z terroryzmem.

Współpraca zagraniczna w ramach zwalczania terroryzmu również została określona jako jedno z zadań MZdsZT. Pozwalało to na wypracowywanie jednolitego stanowiska pre-

² K. Liedel, *Rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce* (w:) J. Szafrński, *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szczytno 2007, s. 159.

zentowanego przez osoby z różnych instytucji naszej administracji rządowej na forach międzynarodowych. Ponadto MZdsZT posiadał uprawnienie do organizowania wspólnych operacji w zakresie zwalczania terroryzmu. Oczywiście MZdsZT samoistnie nie mógł prowadzić operacji, bo to zawsze będzie właściwością służb, ale inicjowanie czy wspieranie takich działań mogło się już odbywać za jego pośrednictwem.

W ciągu kilku lat funkcjonowania MZdsZT jego priorytety i pewne zadania oczywiście ewaluowały bądź traciły rację bytu. Wpływ na to miało powstanie Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powołane w 2007 r. zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Chociaż MZdsZT wciąż określa poziom zagrożenia zamachem terrorystycznym, zgodnie z rekomendacją przedstawianą m.in. przez CAT, jednocześnie nie jest uwzględniony w załączniku nr 5 zarządzenia prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego jako podmiot właściwy do wprowadzania stopni alarmowych. Ponadto sama idea bieżącego monitorowania zagrożeń terrorystycznych, w momencie gdy funkcjonują służby dyżurne CAT-u i RCB, straciła również rację bytu. Aktywność w zakresie opracowywania i przedstawiania odpowiednim instytucjom rozwiązań i inicjatyw legislacyjnych nabrało natomiast większego znaczenia w funkcjonowaniu MZdsZT.

Struktura MZdsZT oddaje podstawowy wykaz służb i instytucji właściwych do rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, a w dalszej kolejności do reagowania na tego typu zagrożenia. Oczywiście formuła prac MZdsZT dopuszcza możliwość dopraszania innych podmiotów, w zależności od potrzeb czy sytuacji.

W skład Prezydium MZdsZT wchodzi minister spraw wewnętrznych jako przewodniczący oraz jego zastępcy: minister finansów, minister spraw zagranicznych, minister sprawiedliwości i minister obrony narodowej. Przewidziane jest również miejsce w prezydium dla ministra koordynatora pracy służb specjalnych, jeżeli taka osoba zostanie powołana przez prezesa Rady Ministrów. Członkowie MZdsZT to przedstawiciele służb specjalnych: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego; służb podległych ministrowi spraw wewnętrznych: Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej; służb podległych ministrowi finansów: Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Służby Celnej; struktur podległych ministrowi obrony narodowej: Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz z Żandarmerią Wojskową oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Po rozłączeniu Ministerstwa Sprawiedliwości w posiedzeniach również uczestniczy

przedstawiciel Prokuratury Generalnej. Na posiedzenia MZdsZT zapraszany jest również szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Taka struktura, w połączeniu z nałożonymi w zarządzeniach premiera zadaniami, stanowi optymalne gremium do aktywności na poziomie strategicznym w fazie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych. Oczywiście chociaż przejście z zadaniami z fazy rozpoznawania w reagowanie będzie właściwe dla wielu z tych instytucji, to jednak w tej fazie będą wymagane znacznie szerszy skład podmiotów, choćby ze względu na kwestie zapewniania wsparcia medycznego na szeroką skalę czy wszystkich czynności logistyczno-technicznych właściwych dla innych ministerstw czy służb. Takim podmiotem w fazie reagowania będzie na pewno Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego z funkcjonującym RCB.

Należy podkreślić, że w ostatnim czasie rola MZdsZT mogła ulec obniżeniu. Nie wynika to jednak z trybu i zakresu zadań realizowanych przez to gremium. Od momentu powstania MZdsZT decydował o sposobie podejmowania przez służby działań, był gremium konsultowania decyzji i opiniowania kierunków rozwoju tworzenia zrębów systemu antyterrorystycznego w Polsce. Jednak zespół ten nie znalazł uznania w oczach osób zajmujących się tworzeniem procedur reagowania kryzysowego w Polsce. W istniejącym Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) nie wskazano żadnej roli dla MZdsZT w zakresie rozpoznawania czy zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Sytuacja ta nie wydaje się do końca słusznym rozwiązaniem, gdyż ponad sześć lat dobrego funkcjonowania w obszarze niejawnych procedur i zadań sprawiło, że znaczna liczba funkcjonariuszy z wielu służb mogła w ramach pracy tego gremium uzyskiwać, potwierdzać lub dementować pewne obszary informacji czy podejmowanych działań. To w ramach funkcjonowania MZdsZT monitorowano i zatwierdzano kierunek rozwiązań funkcjonalnych i zakres zadań dla tworzonego w 2008 r. CAT-u. Międzyresortowy Zespół do spraw Zagrożeń Terrorystycznych powinien być naturalnym partnerem dla RCB w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych. Reagowanie i odbudowa to na pewno domena Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

§ 2. Zadania ustawowe służb w fazie przed zamachem terrorystycznym

Spójność i logiczne ukształtowanie każdego systemu, oczywiście oprócz doboru odpowiednich podmiotów, zależy od właściwego określenia i podziału zadań wśród właśnie

podmiotów ten system tworzących. Precyzyjny podział ról, kompetencji i uprawnień daje fundament do tworzenia struktury, która będzie zdolna w sposób prawidłowy i dynamiczny reagować na pojawiające się we właściwym jej środowisku czynniki wewnętrzne lub zewnętrzne. Taki stan rzeczy jest zarówno przy konstruowaniu złożonych przedsięwzięć w sektorze bankowym, telekomunikacyjnym, jak i bezpieczeństwa państwa. Problemy mogą pojawiać się w momencie, gdy w ramach danego systemu część osób czy podmiotów posiada sprecyzowane zadania i obszary odpowiedzialności, a część ma to niedookreślone lub określone w sposób bardzo ogólny.

Polski system antyterrorystyczny wykazuje właśnie taki brak zdecydowanego określenia zadań i ról dla każdego z podmiotów ten system tworzących. Z jednej strony mamy grupę ośmiu służb i instytucji, których zadaniem jest walka z terroryzmem, a z drugiej strony, służby i instytucje, które takich zapisów ustawowych już nie mają. Stan taki oczywiście jest dopuszczalny przy precyzyjnym określeniu innych zadań i obszarów ochrony, dla których terroryzm może być potencjalnym lub faktycznym zagrożeniem. Jednak takie rozróżnienie określania zadań ustawowych w tym zakresie powinno być długoterminową taktyką, a nie działaniem przypadkowym lub doraźnym. Nakładanie ustawowych zadań zwalczania terroryzmu nie powinno odbywać się przy okazji nowelizacji jednej czy drugiej ustawy kompetencyjnej służb. Kwestia ta powinna podlegać znacznie szerszej analizie i działaniu strategicznym już na etapie inicjatyw legislacyjnych, a przejawem tego powinno być jednoczesne nadanie tego typu zadań wszystkim podmiotom, które są właściwe do walki z terroryzmem na każdym czy choćby jednym z etapów działań. W tym samym momencie powinna zapadać decyzja właśnie o tym, której ze służb nie należy rozszerzać zadań o zwalczanie terroryzmu. Przy takim podejściu tworzenie systemu antyterrorystycznego na podstawie jasnego podziału zadań i kompetencji byłoby ogromnym ułatwieniem i wsparciem dla procesu budowy tego systemu.

Analizując zakres zadań ustawowych służb i instytucji w kwestii walki z terroryzmem, można zauważyć, że kwestie terminologii ustawowej nie są ze sobą do końca spójne. Nie jest tu istotna kwestia samej definicji terroryzmu, ale sformułowań w ustawach wskazujących na walkę z terroryzmem. Różne służby posiadają różne sformułowania definiujące terroryzm. Ponadto część służb, tak jak np. policja, nie ma żadnego zadania ustawowego wskazującego bezpośrednio na obowiązek zwalczania terroryzmu, a jednocześnie posiada prawo do użycia broni palnej wobec osoby podejrzanego o terroryzm.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest największą polską służbą specjalną i została powołana do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytu-

cyjnego (art. 1)³. Zadania ustawowe ABW w szczególności koncentrują się wokół zabezpieczenia kontrwywiadowczego naszego państwa, jego interesów ekonomicznych, zagrożeń terrorystycznych związanych z działalnością ugrupowań terrorystycznych, a także kwestiami proliferacji broni masowego rażenia⁴. Należy jednak pamiętać o tym, że zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego nie jest procesem zakończonym. Przed zamachami terrorystycznymi na WTC bezpieczeństwo wewnętrzne było postrzegane jako ochrona państwa i jego instytucji, ochrona porządku prawnego oraz ochrona dóbr indywidualnych⁵. Do podstawowych zadań ABW należy m.in. zwalczanie przestępstw szpiegostwa, godzących w podstawy ekonomiczne państwa, korupcji urzędników państwowych, nielegalnego obrotu towarami tzw. podwójnego zastosowania oraz handlu bronią czy środkami odurzającymi (art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ABW oraz AW). Instytucja ta jest również odpowiedzialna za ochronę informacji niejawnych oraz pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa w tym zakresie (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o ABW oraz AW).

W zadaniach ustawowych ABW znajduje się zadanie *expressis verbis* wskazujące na rozpoznawanie przestępstw terrorystycznych, zapobieganie im i ich wykrywanie oraz ściganie ich sprawców (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o ABW oraz AW). Zadanie ustawowe ABW polegające na rozpoznawaniu przestępstw terrorystycznych, ich zwalczania, wykrywania i ścigania pojawiło się w ustawie po nowelizacji z 2005 r. W zbliżonym okresie podpisana została wówczas także Konwencja Warszawska⁶, a do polskiego porządku prawnego wprowadzone zostało przestępstwo o charakterze terrorystycznym (art. 115 §20 k.k.)⁷. Rozpoznawanie jest tym elementem, który będzie wskazywał tej formacji pełne zaangażowanie w fazę przed zamachem terrorystycznym. Zadanie zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i wykrywania ich z całą pewnością określa właściwość ABW zarówno w fazie przed, w trakcie, jak i po zamachu.

Zgodnie z treścią KPZK do walki z zagrożeniami terrorystycznymi w ramach struktur ABW właściwe są: Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego wraz z Rządowym

³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.) – dalej: ustawa o ABW oraz AW.

⁴ Zob. Ł. Skoneczny, *Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2 (2), s. 24-26.

⁵ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1 (1), s. 10.

⁶ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., (Dz. U. z 2008 r., nr 161, poz. 998).

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

Zespołem Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, Departament Kontrwywiadu oraz CAT⁸.

Wojskowym odpowiednikiem ABW jest Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), która również ma za zadanie walkę z terroryzmem wynikające wprost z zapisów ustawy kompetencyjnej tej służby. Służba Kontrwywiadu Wojskowego również jest służbą właściwą do podejmowania działań w pierwszej fazie walki z terroryzmem. Do zadań tych należy rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz przeciwdziałanie im, a także przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom, w tym terrorystycznym, które mogą godzić w obronność państwa i zdolność bojową SZ RP. Dodatkowym obowiązkiem SKW jest informowanie właściwych organów państwa o takich zagrożeniach (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. g i pkt 4)⁹. Realizację swoich zadań ustawowych w zakresie jak najwcześniejszego wykrycia przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną SKW koncentruje na potencjalnych sprawcach, którzy pełnią czynną służbę wojskową, są funkcjonariuszami wojskowych służb specjalnych lub pracownikami SZ RP albo jednostek podległych ministrowi obrony narodowej. Należy tu jednak podkreślić, że rozgraniczenie pomiędzy cywilną a wojskową służbą kontrwywiadowczą w Polsce, w zakresie podziału kompetencji przy bezpośrednim wskazaniu zadań w walce z terroryzmem, nie jest zbyt wyraziste, gdyż SKW ma jednocześnie obowiązek rozpoznawania i wykrywania tego typu przestępstw wobec osób współdziałających z wymienionymi wcześniej przedstawicielami struktur wojskowych (art. 5 ust. 2 ustawy o SKW oraz SWW). Z praktycznego i taktycznego punktu widzenia, współdziałanie członków ugrupowania terrorystycznego z przedstawicielami obszaru militarnego jest dla nich jak najbardziej pożądane, choćby w zakresie prób pozyskania materiałów wybuchowych, broni lub amunicji, ale także środków łączności. W tym momencie widać, że właściwości ustawowe tych dwóch służb do podejmowania działań mających na celu rozpoznanie zagrożenia na możliwie najwcześniejszym etapie nakładają się na siebie. Podkreślenia wymaga konstrukcja art. 5 ustawy o SKW oraz SWW, dzięki której widać, że właściwości ustawowe tych dwóch służb do podejmowania działań mających na celu rozpoznanie zagrożenia na możliwie najwcześniejszym etapie nakładają się na siebie, a w stosunku do osób współdziałających z żołnierzami zadanie to nie dotyczy elementu zapobiegania. Służba Kontrwywiadu

⁸ Zob. *Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń realizowane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów – Monitorowanie zagrożeń teleinformatycznych i terrorystycznych* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2, *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, s. 360-361 <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 709 ze zm.) – dalej: ustawa o SKW oraz SWW.

Wojskowego, w przeciwieństwie do ABW, nie posiada uprawnień śledczych do realizacji swoich zadań ustawowych.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego ma również obowiązek rozpoznawania i wykrywania przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości, Rzeczypospolitej Polskiej i jej obronności, a także przestępstw wojennych (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a-c ustawy o SKW oraz SWW), które mogą być popełnione w związku z działalnością ugrupowań terrorystycznych, oraz przeciwdziałanie tym przestępstwom. Czyny te mogą również zostać zakwalifikowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zgodnie z treścią art. 115 §20 k.k.

W fazie przed zamachem terrorystycznym również polskie służby wywiadowcze będą właściwe do wykonywania zadań z zakresu zwalczania terroryzmu. Zadania te, zarówno w wypadku Agencji Wywiadu (AW), jak i Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) są bezpośrednio określone w ustawach kompetencyjnych tych służb. Agencja Wywiadu ma za zadanie, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o ABW oraz AW, rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, natomiast SKW rozpoznaje zagrożenia spowodowane międzynarodowym terroryzmem i przeciwdziała im (art. 6 ust. 1 pkt. 2 lit. b ustawy o SKW oraz SWW).

Działania AW mają się koncentrować na rozpoznawaniu wszystkich przyczyn, działań i skutków działalności terrorystów na świecie. Nie ma żadnego wskazania ustawowego wskazującego na potrzebę zajmowania się terroryzmem jedynie przez pryzmat zagrożeń dla naszego kraju. Takie dookreślenia zostały zastosowane w ustawie o SKW oraz SWW, wskazując wywiadowi wojskowemu potrzebę koncentrowania się przede wszystkim na zagrożeniach związanych z terroryzmem a nie samym zjawisku terroryzmu. Ponadto, w zadaniach ustawowych AW rozpoznawanie terroryzmu jest jednocześnie zestawione z rozpoznawaniem ekstremizmu oraz międzynarodowych grup zorganizowanej przestępczości. Ekstremizm jest bardzo często postrzegany jako nierozzerwalny element terroryzmu międzynarodowego. Na drugi plan schodzi fakt, czy mamy do czynienia z ekstremizmem politycznym, czy religijnym. Istotna jest tu motywacja kierowana jakąkolwiek ideologią i zamiar zastraszania lub zabicia jak największej liczby osób. Ponadto podczas zwalczania międzynarodowych grup terrorystycznych i międzynarodowych grup przestępczych traktuje się te odrębne grupy jako potencjalnych sojuszników, przynajmniej w zakresie wsparcia logistycznego i pozyskiwania funduszy. Postrzeganie działalności tych dwóch odrębnych grup przez pryzmat współdziałania w pewnych obszarach z całą pewnością ułatwi podejmowanie działań kompleksowych zarówno w zakresie rozpoznawania grup terrorystycznych, organizacji przestępczości zorganizowanej, jak i zachodzących między nimi relacji.

Jedyną służbą z grupy podległych ministrowi spraw wewnętrznych, posiadającą bezpośrednio określone zadanie ustawowe walki z terroryzmem, jest Straż Graniczna (SG). Zgodnie z zapisami ustawowymi, formacja ta ma obowiązek prowadzić czynności w celu rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im (art. 1 ust. 2 pkt 5d ustawa o SG)¹⁰. Straż Graniczna jest kolejną służbą, której właściwość z całą pewnością będzie rozpoczynała się już na najwcześniejszych etapach walki z terroryzmem, czyli na działania rozpoznawcze przed zamachem. Sama konstrukcja zadania dotyczącego walki z terroryzmem jest niemal identycznie skonstruowana, jak zadanie w tym zakresie dla SWW, przy czym SWW ma dookreślone, że dotyczy to międzynarodowego terroryzmu. Wydawać by się mogło, że zapis dotyczący walki z terroryzmem SWW powinno mieć zbliżony do zapisu AW, z racji tego, że jest to służba o znacznie bardziej zbliżonym charakterze zadań niż SG.

Ponadto SG ma wiele zadań ustawowych pośrednio wskazujących na jej właściwość w walce z terroryzmem przed, w trakcie lub po zamachu. Zadania te dotyczą rozpoznawania i wykrywania przestępstw związanych z przemieszczaniem przez granicę broni, amunicji i materiałów wybuchowych, związanych z bezpieczeństwem powszechnym i z komunikacją lotniczą oraz zapobiegania im, a także ścigania sprawców tych przestępstw. Ponadto, zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o SG, funkcjonariusze tej służby realizują zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na pokładach statków powietrznych, z ochroną bezpieczeństwa międzynarodowych szlaków komunikacyjnych czy zapobieganiem nielegalnemu transportowaniu przez granicę odpadów chemicznych, jądrowych i promieniotwórczych.

Szóstym podmiotem, którego ustawodawca zobowiązał wprost do zaangażowania się w walkę z terroryzmem, są organa informacji finansowej, czyli minister właściwy do spraw instytucji finansowych oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF). Podmioty te zostały wskazane ustawowo jako właściwe w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy)¹¹. Ustalenie struktur finansowych organizacji terrorystycznych pozwoli na zamrożenie kont i wartości majątkowych, co może ograniczyć możliwości działania zarówno terrorystów, jak i organizacji wspierających¹². Należy podkreślić, że kwestie wykrywania i monitorowania działań związanych z finansowaniem i wspieraniem logistycznym terrorystów należą do najtrudniej-

¹⁰ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst. jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.) – dalej: ustawa o SG.

¹¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 46, poz. 276 ze zm.).

¹² B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2009, s. 332.

szych zadań w walce z terroryzmem. Zjawisko finansowania terroryzmu jest trudniejsze do wykrycia, gdyż wartości majątkowe mogą pochodzić ze źródeł legalnych (np. darowizn, działalności gospodarczej, itp.)¹³. Samo finansowanie terroryzmu zostało określone w omawianej ustawie jako czyn określony w art. 165a k.k. (art. 2 pkt 10 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Zadaniem GIIF jest inicjowanie i podejmowanie działań innych, oprócz enumeratywnie wymienionych w ustawie, w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Należy podkreślić, że do 2010 r. GIIF miał ustawowy obowiązek przekazywania instytucjom obowiązany informacji o podmiotach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mają związek z popełnianiem aktów terrorystycznych. Jednak obecnie, zgodnie z nowelizacją w 2010 r. ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zadanie to zostało zdefiniowane jako obowiązek przekazywania uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy).

System ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce bardzo mocny nacisk kładzie właśnie na zagrożenia ze strony terroryzmu. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego i zapewnia obsługę Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego (art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)¹⁴. Samo zadanie sprawowania zarządzania kryzysowego zostało bowiem powierzone na szczeblu krajowym Radzie Ministrów (art. 7 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ma wskazane kilka zadań ustawowych bezpośrednio wskazujących na walkę z terroryzmem. Należy do nich realizacja zadań z zakresu zapobiegania i przeciwdziałania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz ich usuwania, a także obowiązek współdziałania w tym zakresie z szefem ABW (art. 11 ust. 2 pkt 10 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zadania zapobiegania i przeciwdziałania skutkom tych zdarzeń oraz ich usuwania są realizowane z właściwymi organami administracji rządowej (art. 12a ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Tożsame zadania na poziomie województwa i powiatu

¹³ W. Filipkowski, *Wybrane aspekty funkcjonowania polskiej jednostki wywiadu finansowego w walce z finansowaniem terroryzmu* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 220.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.); ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 131, poz. 1076).

zostały przekazane odpowiednio wojewodzie i staroście jako przewodniczącemu zarządu powiatu, natomiast na poziomie gminy – wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta. Wymienione organy bowiem są właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego w swoich obszarach odpowiedzialności administracyjnej (art. 14 ust. 2 pkt 6 i 6a, art. 17 ust. 2 pkt 5 i 5a, art. 19 ust. 2 pkt 5 i 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W fazie przed zamachem terrorystycznym RCB ma obowiązek realizacji zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, uwzględniając w tym oczywiście zagrożenia terrorystyczne (art. 11 ust. 2 pkt 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Planowanie cywilne stanowi niezmierznie istotny element w neutralizacji sytuacji kryzysowych, również związanych z zagrożeniami terrorystycznymi. Jednym z podstawowych celów planowania cywilnego jest przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Konstrukcja przepisów dotyczących zarządzania kryzysowego wskazuje wprost na zagrożenia terrorystyczne i przewiduje aktywność odpowiednich podmiotów już na etapie zapobiegania, czyli jeszcze w fazie przed wystąpieniem zamachu terrorystycznego. Założenia ustawy wskazują, że zarządzanie kryzysowe realizuje Rada Ministrów, przy której funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy, a zapobieganie i przeciwdziałanie skutkom zamachów oraz ich usuwanie są realizowane z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach. Ten krąg podmiotów, które *de facto* bezpośrednio mają za zadanie walkę z terroryzmem już na etapie rozpoznawania zagrożeń, może być bardzo rozbudowany.

Kolejnym podmiotem posiadającym określone wprost zadanie walki z terroryzmem, zapisane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, a także w ustawie o Policji i ustawie o ochronie granicy państwowej, są SZ RP. Z przepisów o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wynika wprost, że SZ RP mogą brać udział m.in. w działaniach antyterrorystycznych¹⁵. Jednak SZ RP ciężar swoich działań, zgodnie z wskazanymi ustawami, koncentrować będą na fazie w trakcie potencjalnego zamachu lub po jego dokonaniu. Ich udział w fazie przed zamachem wynika z analizy zagrożeń, planowania zarówno na poziomie taktycznym, jak i strategicznym. Ponadto, zgodnie z przepisami powołującymi funkcjonowanie MZdsZT, minister obrony narodowej jest jednym z wiceprzewodniczących tego zespołu. Rozpoznaniem zagrożenia w sektorze wojskowym będą

¹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.), art. 3 ust. 2.

się zajmowały SKW, SWW czy ŻW, natomiast struktury SZ RP będą koncentrowały swoje działania przede wszystkim na właściwym przygotowaniu się do sytuacji kryzysowej i wsparciu sektora cywilnego.

Ponadto zapisy ustawy o Policji i ustawy o zarządzaniu kryzysowym nadają SZ RP możliwość podejmowania działań m.in. w związku z zagrożeniami terrorystycznymi. Artykuł 18 ustawy o Policji przewiduje możliwość włączenia SZ RP do wsparcia działań Policji w przypadku istnienia zagrożenia zamachem terrorystycznym. Warunkiem, oprócz oczywiście potrzeby wypełnienia procedury uzyskania zgody na taką aktywność, jest zaistnienie sytuacji, w której siły policyjne okażą się niewystarczające do likwidacji zagrożenia. Artykuł 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym natomiast przewiduje udział SZ RP, za zgodą ministra obrony narodowej wydanej na wniosek wojewody, m.in. w ewakuacji ludności, monitorowaniu zagrożeń, w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych, przy izolowaniu obszaru występowania zagrożeń i używaniu specjalistycznego sprzętu będącego na wyposażeniu wojska czy w całej paletce zadań związanych z zagrożeniami CBRN (art. 25 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Tu również występuje element istnienia zagrożenia, że dotychczasowe siły i środki mogą okazać się nieskuteczne.

Omówione powyżej służby i instytucje stanowią pierwszą grupę podmiotów zajmujących się zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych. Podmioty te posiadają bezpośrednie wskazanie ustawowe do podejmowania działań związanych z zagrożeniami terrorystycznymi. Jednak fakt ten w żaden sposób nie przesądza ostatecznie o roli i możliwościach do działania w stosunku do grupy podmiotów, które wprost takiego zadania nie posiadają.

Drugą grupę podmiotów zaangażowanych w walkę z terroryzmem na najwcześniejszym jej etapie stanowią instytucje, wykonujące zadania ustawowe polegające na zwalczaniu pewnych zagrożeń lub ochronie dóbr i wartości, które mogą stać się pośrednim lub bezpośrednim celem zamachu. Ich zaangażowanie i aktywność przy rozpoznawaniu tego typu zagrożeń jest niezbędna. Jednak rola ta lub zadania tego typu nie zostały wskazane wprost ustawowo, tylko przez rolę, jaką mają odgrywać w ochronie życia, zdrowia lub w walce z przejawami konkretnych zagrożeń.

Pierwszą, najliczniejszą i niezmiennie istotną służbą w tej grupie jest Policja – służba powołana do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, która ma największy wachlarz zadań i obszarów wskazanych ustawowo jako właściwe rzeczowo dla tej instytucji.

Na pierwszym miejscu katalogu zadań ustawowych Policji jest ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Policji)¹⁶. W tych elementach zawierać się będzie istota roli służby policyjnej w całym systemie antyterrorystycznym Polski. Jeżeli nawet osiągnięty czy zamierzony skutek działań terrorystycznych będzie lub miał być polityczny, społeczny czy inny, to bezpośrednie skutki zamachów będą skierowane przeciwko życiu, zdrowiu czy mieniu, włączając w to drażliwe elementy mienia, jakimi możemy nazwać infrastrukturę krytyczną.

Kolejnym zapisem ustawowym *implicite* wskazującym na zaangażowanie policji w walkę z terroryzmem jest zapis mówiący o obowiązku wykrywania sprawców przestępstw oraz ścigania ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o Policji). Od 2005 r. w polskim systemie prawnym funkcjonuje definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zgodnie z art. 115 §20 k.k. Tym samym i to ustawowe zadanie dotyczy zaangażowania się tej formacji w zwalczanie zagrożeń płynących ze strony ludzi planujących przestępstwa i dokonujących tych przestępstw, których pierwotnym motywem jest działalność terrorystyczna. W zakresie realizacji swoich zadań ustawowych policja rozpoznaje i wykrywa przestępstwa oraz zapobiega im i ściga sprawców tych czynów. Tym samym o roli tej służby należy mówić w fazie przed dokonaniem zamachu, w jego trakcie lub po zamachu. Na każdym z tych etapów ta formacja będzie jedną z istotniejszych służb zaangażowanych do rozpoznawania i neutralizowania zagrożeń oraz wykonywania wszelkich czynności po zagrożeniu.

Aktywność policji w walce z wszelkimi rodzajami przestępczości, w tym w walce z terroryzmem, już na etapie rozpoznawania potencjalnych zagrożeń została określona jako jedno z zadań ustawowych tej formacji. Właściwość policji w fazie przed dokonaniem zamachu to przede wszystkim zadanie organizowania i inicjowania działań mających na celu przeciwdziałanie albo zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz przeciwdziałanie albo zapobieganie zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji). Taka konstrukcja zapisów ustawowych powoduje niebywale istotną sytuację w zakresie współdziałania służb i instytucji w fazie rozpoznawania zagrożeń. Z jednej strony policja ma jasno określoną rolę w fazie rozpoznawania zagrożeń. Z drugiej strony ma czytelną podstawę prawną do kooperowania w tym zakresie zarówno ze służbami i instytucjami państwowymi,

¹⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.) – dalej: ustawa o Policji.

takimi jak ABW, AW, SKW, SG czy BOR, jak i samorządowymi lub społecznymi. Jest to istotne nie tylko z punktu widzenia prowadzenia profilaktyki, jak w przypadku samorządów czy organizacji społecznych, lecz także współdziałania przy wykonywaniu choćby czynności operacyjno-rozpoznawczych przez inne uprawnione do tego służby.

Charakteryzując rolę policji w systemie antyterrorystycznym, należy zauważyć, że służba ta nie posiada zapisu ustawowego wprost odnoszącego się do walki z terroryzmem, lecz jej ustawa przewiduje istnienie w tej formacji pododdziałów antyterrorystycznych, a także dopuszcza możliwość użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji oraz ich współdziałania z SZ RP w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Zagrożenie to musi wynikać z groźby sprowadzenia zagrożenia przestępstwem terrorystycznym bądź jego dokonania wobec obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego.

Oprócz zadań całej formacji w ustawie o Policji możemy znaleźć również zadanie kierowane do policjanta lub grupy policjantów, którzy będą realizowali zadania związane z walką z terroryzmem. Ustawa przewiduje taki zakres zadań w wypadku oddelegowania policjanta poza granice państwa do realizacji w kontyngencji policyjnym zadań związanych z udziałem w akcjach zapobiegających terroryzmowi lub jego skutkom (art. 145a ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji).

Drugą służbą posiadającą pośrednie zapisy zadań ustawowych do walki z terroryzmem, a trzecią z wymienianych podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest Biuro Ochrony Rządu. Służba ta podejmuje działania w fazie przed wystąpieniem zagrożeń oraz w ich trakcie, gdyż zgodnie z art. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu funkcjonariusze tej formacji rozpoznają i analizują zagrożenia, zapobiegają ich powstawaniu oraz zajmują się bezpośrednią ochroną osób, obiektów i urządzeń (art. 11 pkt 2, 3 i 5 ustawa o BOR)¹⁷.

Element rozpoznawania i analizy zagrożeń lokuje BOR wśród służb realizujących swoje zadania w początkowej fazie zwalczania terroryzmu, w fazie przed dokonaniem zamachu terrorystycznego. Praca BOR-u i zadania, jakie formacja ta ma realizować, wykonywane są w pewnym specyficznym trybie. Po pierwsze rozpoznawanie zagrożeń i zapobieganie im odbywa się bez wsparcia czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Druga kwestia dotyczy

¹⁷ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.) – dalej: ustawa o BOR.

specyfiki podmiotów ochraniających. Do zadań BOR-u należy bowiem ochrona prezydenta i byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, marszałka sejmu i senatu, prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych do spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o BOR)¹⁸.

Osoby z najwyższych szczebli władzy są jednymi z najbardziej pożądanymi celów zamachów i ich prób dokonywanych przez ugrupowania terrorystyczne. Wynika to z przyczyn prestiżowych, bo zabijając prezydenta czy premiera, demonstruje się swoją siłę i skuteczność. Z drugiej strony zabicie przywódcy państwa może doprowadzić do zastraszenia wielu osób lub całego narodu. Ten zaś element prowadzi do jednej z przesłanek zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym z art. 115 §20 k.k.

Kolejnym zadaniem BOR-u związanym z zagrożeniami terrorystycznymi jest konieczność prowadzenia rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego w obiektach Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o BOR). Zadanie to bezpośrednio jest związane z fazą pierwszą walki z terroryzmem, jeszcze przed dokonaniem zamachu. Z jednej strony działania te mają prowadzić do wykrycia zagrożenia, nim poszczególne osoby znajdą się w miejscu rażenia materiału wybuchowego. Z drugiej strony jest to bardzo istotny element profilaktyki. Nie jest tajemnicą, że służby na całym świecie, podobne do BOR-u, dokonują tego typu sprawdzeń i kontroli, aby zminimalizować zagrożenia i zniechęcić poszczególnych zamachowców. Tu jednak niezbędna jest współpraca z innymi instytucjami w zakresie rozpoznawania zagrożeń. Bardzo jaskrawym tego przykładem było zatrzymanie przez funkcjonariuszy ABW 9 listopada 2012 r. w Polsce mężczyzny, który planował dokonać zamachu terrorystycznego na budynek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie debaty budżetowej w momencie, gdy miał tam przebywać prezydent, premier i wszyscy posłowie. Współpraca BOR-u z ABW i innymi służbami w tym zakresie jest niezbędna do faktycznego rozpoznania zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochrańianym.

Następną wyspecjalizowaną i wyodrębnioną służbą powołaną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego m.in. na terenach instytucji i jednostek wojskowych, jak również w miejscach publicznych jest Żandarmeria Wojskowa (ŻW) wchodząca w skład SZ RP (art. 4

¹⁸ Zob. K. Zeidler, *Zadania Biura Ochrony Rządu wobec zagrożeń przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*. Warszawa 2009, s. 959.

ust. 1 pkt 2 ustawy o ŻW)¹⁹. Zadaniem pośrednio wskazującym na właściwość ŻW w zakresie walki z terroryzmem jest ochranianie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o ŻW). Kwestia właściwości ŻW w fazie przed zamachem może być odczytana z zadania ustawowego obligującego tę formację do zapobiegania popełnianiu przestępstw (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o ŻW). Należy przy tym podkreślić, że zadanie to dotyczy przestępstw popełnianych przez żołnierzy, osoby z nimi współdziałające, osoby zatrudnione w jednostkach wojskowych, a także przebywające na terenach wojskowych.

Ponadto ŻW ma za zadanie zwalczanie klęsk żywiołowych, których jedną z przyczyn wystąpienia jest działanie o charakterze terrorystycznym (art. 3 ust. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej)²⁰.

Żandarmeria Wojskowa, podobnie jak inne struktury wchodzące w skład SZ RP, jest również służbą przewidzianą do wykonywania zadań wspierających policję w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 18a ust. 1 ustawy o Policji). Oczywiście jednym z zagrożeń dla tego bezpieczeństwa jest, *per analogiam* jak w przepisach dotyczących użycia wspólnie z Policją SZ RP, sprowadzenie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym (art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji). W tym zakresie ŻW przysługują identyczne uprawnienia jak Policji, np. w zakresie prawa użycia broni (art. 18a ust. 2 ustawy o Policji). Należy również podkreślić, że ŻW jako część SZ RP jest ustawowo wskazana do prowadzenia m.in. działań antyterrorystycznych. Wynika to wprost z przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹.

Istotnym wskazaniem właściwości ŻW w pierwszej fazie walki z terroryzmem jest uprawnienie do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i śledczych. Prawo do wykonywania tego rodzaju czynności z całą pewnością zobowiązuje do aktywności w zakresie rozpoznawania wszelkiego rodzaju zagrożeń, jeszcze w momencie nim nastąpią jakiegokolwiek skutki takich zachowań przestępczych.

Kolejną instytucją właściwą do walki z terroryzmem w pierwszej fazie jest Służba Celna (SC) podlegająca ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Instytucja ta

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. nr 123, poz. 1353 ze zm.) – dalej ustawa o ŻW.

²⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558 ze zm.) – dalej ustawa o stanie klęski żywiołowej.

²¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.), art. 3 ust. 2.

również nie posiada zapisów ustawowych wprost określających zadanie walki z terroryzmem, jednak jej istota i określone inne zadania ustawowe predestynują ją do walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Zgodnie z ustawą o SC, służba ta ma za zadanie rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich, jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym, a także zapobieganie tego typu przestępstwom i wykroczeniom (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o SC)²².

Kolejnymi podmiotami niezbędnymi do wykonywania czynności w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych przed potencjalnym zamachem są organy kontroli skarbowej. W tym obszarze również nie ma bezpośredniego wskazania zadań ustawowych do zwalczania zagrożeń terrorystycznych, jednak rozpoznanie zagrożeń przez ujawnienie nielegalnych źródeł przychodów może być tego istotnym elementem.

Na terenie Polski kontrolę skarbową wykonują organy kontroli skarbowej (art. 6 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej)²³, którymi są minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ kontroli skarbowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jako organ wyższego stopnia nad dyrektorami urzędów kontroli skarbowej oraz dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej (art. 8 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Niezmiernie istotnym elementem kontroli skarbowej jest kwestia sprawdzania źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o kontroli skarbowej). Kwestią drugorzędną może być fakt, czy kontrola będzie potwierdzeniem posiadania nielegalnego majątku mogącego pochodzić od organizacji wspierających działania terrorystyczne, czy w wyniku takiej kontroli zrodziło się podejrzenie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Z całą pewnością kontrola źródeł majątku będzie miała duże znaczenie w pierwszej fazie rozpoznawania zagrożeń zamachem terrorystycznym. Ogromnym wzmocnieniem tych działań kontrolnych jest oczywiście prawo do stosowania kontroli operacyjnej (art. 36c ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej) czy wyko-

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. nr 168, poz. 1323 ze zm.) – dalej: ustawa o SC.

²³ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.) – dalej: ustawa o kontroli skarbowej.

nywania innych czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 36 ust. 4 ustawy o kontroli skarbowej).

W skład MZdsZT wchodzi również przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej i prokuratury. Oba te podmioty stanowią niezwykle ważny element w systemie walki z terroryzmem. Jednak ich zadania będą właściwe w drugiej fazie zwalczania zagrożeń terrorystycznych, w fazie potencjalnego zamachu lub wysokiego ryzyka jego wystąpienia. Państwowa Straż Pożarna – w zakresie reagowania, prowadzenia akcji ratowniczej oraz pomocy ofiarom zamachu, natomiast prokuratura – w zakresie nadzorowania wykonywanych czynności śledczych i prowadzonych śledztw. Oczywiście rola prokuratury w fazie pierwszej, rozpoznawania, będzie również istotna przy realizacji wykonywania działań operacyjno-rozpoznawczych przez właściwe służby i instytucje. Jej zgoda wymagana będzie do stosowania kontroli operacyjnej czy prowadzenia tzw. operacji specjalnych przeciwko osobom planującym lub realizującym już przygotowania do przeprowadzenia zamachu.

§ 3. Uprawnienia ustawowe służb i instytucji właściwe do wykrywania zagrożeń terrorystycznych

Dokonując analizy systemu antyterrorystycznego, oprócz ustawowych zadań mówiących wprost lub pośrednio o właściwościach poszczególnych służb, należy skoncentrować się również na uprawnieniach, jakie te służby otrzymały do realizacji swoich zadań. Pozwoli to na realną ocenę możliwości faktycznego realizowania zadań, a także porównanie potencjału służb w stosunku do siebie, jak i do ciężaru zadań w zakresie walki z terroryzmem. Uprawnienia służb omawiane będą w zakresie możliwości wykonywania czynności analityczno-informacyjnych, operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, kontrolnych, profilaktyczno-informacyjnych i szkoleniowych.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze stanowią niezmiernie ważny i istotny instrument w samym pozyskiwaniu informacji, jak też i przy weryfikacji informacji już zdobytych. Jeżeli całość działań służb specjalnych stanowi tajemnicę, to ich część dotycząca właśnie aktywności operacyjno-rozpoznawczej, ze względu na charakter wykonywanych zadań, a także na pewną prawem dopuszczalną ingerencję w prawa człowieka, podlega szczególnej ochronie i specjalnemu trybowi jej stosowania. Wdrażane systematycznie zmiany ustrojowe w Polsce zmieniły w sposób diametralny nie tylko sytuację w zakresie stosowania różnorodnych środ-

ków i metod o charakterze operacyjnym w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu, lecz także w sposób istotny wpłynęły na stopień społecznej świadomości w tym zakresie oraz przyzwolenia na prowadzenie działań, które naruszają wprowadzenie w określony sposób prawa jednostek, ale jednocześnie chronią uzasadniony interes państwa oraz bezpieczeństwo wszystkich obywateli²⁴. Omawiając specyfikę tych działań należy wskazać, że istotne cechy czynności operacyjno-rozpoznawczych to: czynności organów państwowych, wykonywane tajnie lub poufnie, w oparciu o podstawę ustawową, spełniające funkcję informacyjną, wykrywczą, profilaktyczną i dowodową²⁵.

Podstawową funkcją tych czynności będzie jak najszybsze zdobycie lub potwierdzenie informacji o zagrożeniach dla państwa i jego obywateli. Stąd tak istotna rola czynności operacyjno-rozpoznawczych w rozpoznawaniu zagrożeń terrorystycznych.

Ustawowy zakres i charakter wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez służby nie jest jednolity. Różne służby mają prawo, zgodnie ze swoimi ustawami kompetencyjnymi, do wykonywania różnego rodzaju działań w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, zaczynając od stosowania tzw. podsłuchów rozmów telefonicznych, a na skomplikowanych operacjach specjalnych kończąc. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zadania ustawowe realizuje przy wykorzystaniu uprawnień do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych i kontrolno-ochronnych. Uprawnienie wykonywania przez funkcjonariuszy ABW czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych czy analityczno-informacyjnych dotyczy tylko i wyłącznie wykonywania zadań określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW (art. 21 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). Przy czym wymienione uprawnienia będą miały zastosowanie w trakcie działań w każdym z trzech etapów walki z terroryzmem. Czynności operacyjno-rozpoznawcze ze względu na swoją naturę będą jednymi z pierwszych czynności, jakie zostaną wykonane. I oczywiście ich specyfika powoduje, że będą realizowane zarówno w wypadku zaistnienia zamachu, jak i będą wsparciem dla działań fazy po zamachu. Podobnie będzie w wypadku czynności dochodzeniowo-śledczych, choć tu będzie już obowiązywała inna taktyka i choćby terminy wykonywania działań, uwzględniając przepisy prawa karnego procesowego. Czynności dochodzeniowo-śledcze będą osiągały swoje apogeum w fazie trwania zamachu lub bezpośrednio

²⁴ K. Olejnik, *Zakres stosowania czynności operacyjnych – stan faktyczny, potrzeby i możliwości wykorzystania ustaleń operacyjnych w procesie karnym oraz dopuszczalny udział sędziego i prokuratora w działaniach operacyjnych* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy...*, op. cit., s. 637-638.

²⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno dowodowe*, Lublin 2006, s. 25.

po nim. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego posiada pewnego rodzaju podział pracy operacyjno-rozpoznawczej na połączoną z czynnościami dochodzeniowo-śledczymi oraz analityczno-informacyjnymi (art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ABW oraz AW). Czynności operacyjne i dochodzeniowo-śledcze, zgodnie z zapisami tej ustawy, wykonywane są w celu rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, zapobiegania im i ich wykrywania oraz ścigania sprawców tych przestępstw. Każdorazowo jest również tworzona procedura ustawowa zdobywania zgody na wykonywanie niektórych czynności, takich jak choćby kontrola operacyjna. Wiele działań i czynności pozostaje określonych w niejawnych dokumentach wewnętrznych służb w zakresie właśnie trybu i sposobu prowadzenia tego typu działań. W roku 2009 w Polsce podjęto próbę ujednolicenia przepisów w tym zakresie i opracowania tekstu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, gdzie określano zasady wykonywania tego typu pracy²⁶, właściwość każdej ze służb do poszczególnych czynności niejawnych, tzw. ryzyko operacyjne, czy kary za prowadzenie tego typu działań niezgodnie z projektowaną ustawą²⁷. Projekt ten jednak nigdy nie wyszedł z fazy prac podkomisji administracji i spraw wewnętrznych²⁸. Prawdopodobną przyczyną braku zainteresowania realizacją dalszych prac nad tym projektem mogła być obawa, że politykom zostanie zarzucona zła wola i próby zwiększenia zakresu kontrolowania życia obywateli pod pozorem walki z przestępczością i terroryzmem²⁹.

Najbardziej rozpowszechnionym wśród społeczeństwa elementem pracy operacyjnej służb jest kontrola operacyjna rozmów telefonicznych³⁰. Praktycznie za każdym razem przy okazji rozmów na temat uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych właśnie do tej kontroli sprowadzane jest całe zagadnienie. Kontrolę operacyjną może stosować sześć służb³¹: Policja, ABW, SG, SKW ŻW i wywiad skarbowy.

²⁶ Zob. J. Kudła, *Wybrana problematyka czynności operacyjnych na tle uwag de lege ferenda projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy...*, op. cit., s. 520 i nast.

²⁷ Z. Rau, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze w polskim systemie prawa – działania w kierunku uniwersalnej ustawy* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy...*, op. cit., s. 732-744.

²⁸ Zob. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druki nr 2915 i 3641), <<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/7075e4662b58d9b1c125737f0039d549/6dae7f88bd8708ce4125780f0034174d?OpenDocument>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

²⁹ Zob. Oświadczenie w sprawie propozycji regulacji prawnych dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych Policji i służb specjalnych, <<https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/6015,dok.html>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

³⁰ Zob. W. Kozielewicz, *Postępowanie w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej* (w:) L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy...*, op. cit., s. 511 i nast.

³¹ Uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej i innych czynności operacyjno-rozpoznawczych posiada również Centralne Biuro Antykorupcyjne, ale nie wchodzi ono w zakres badań i analiz w tej pracy ze względu na brak właściwości do wykonywania zadań, o których ta praca stanowi.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego może stosować kontrolę operacyjną w celu rozpoznawania i wykrywania przestępstw m.in. terroryzmu, szpiegostwa i innych godzących w bezpieczeństwo państwa oraz zapobiegania tego typu przestępstwom (art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). Policja natomiast, zgodnie z zapisami swojej ustawy kompetencyjnej, może stosować kontrolę korespondencji w celu zapobieżenia umyślnym przestępstwom m.in. przeciwko życiu oraz innym enumeratywnie wskazanym, ich wykrycia oraz ustalenia ich sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów ściganych z oskarżenia publicznego tych przestępstw (art. 19 ust. 1 ustawy o Policji). Różnica pomiędzy Policją a ABW w zakresie stosowania kontroli korespondencji polega właśnie na precyzji wskazania przypadków, do których ten rodzaj czynności operacyjno-rozpoznawczych może być zastosowany. W ustawie o Policji istnieje katalog artykułów kodeksu karnego i innych ustaw, i tylko w tych wypadkach możliwe jest stosowanie kontroli korespondencji. W przypadku ustawy o ABW oraz AW to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z listopada 2010 r. wskazał, że zapisy odnoszące się do przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa są zbyt ogólne, gdyż określenie to uniemożliwia identyfikację przestępstw określonych w kodeksie karnym. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich w listopadzie 2011 r. w wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego wskazał, że niekonstytucyjność dotyczy zapisów zarówno mówiących o podstawach ekonomicznych państwa, jak i godzących w bezpieczeństwo państwa. Oba zapisy są zbyt ogólne, a przez to nie można ich utożsamiać z konkretnymi przestępstwami z kodeksu karnego.

Uprawnienia SG w zakresie stosowania kontroli operacyjnej mają identyczną konstrukcję jak w ustawie o Policji (art. 9e ust. 1 ustawy o SG). Podobnie jest w przypadku ŻW, gdzie w zapisie ustawowym mamy wymienione przestępstwa, co do których istnieje możliwość stosowania kontroli operacyjnej (art. 31 ust. 1 ustawy o ŻW). Ten sam rodzaj konstrukcji określającej uprawnienia do stosowania kontroli operacyjnej ma miejsce również w przypadku działań wywiadu skarbowego (art. 36c ustawy o kontroli skarbowej). Natomiast zapisy ustawy o SKW oraz SWW, podobnie jak w przypadku zapisów ustawy o ABW oraz AW, odnoszą się do całości zadań ustawowych w zakresie możliwości stosowania kontroli operacyjnej (art. 31 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW).

Drugim z elementów pracy operacyjno-rozpoznawczej określonym w ustawach służb jest możliwość korzystania z tzw. bilingów i danych o abonentach telefonów. Ten rodzaj działań niejawnych przechodzi od 2011 r. również fazę dyskusji i zastrzeżeń możliwości stosowania go. Najczęściej powtarzającym się zarzutem jest tu zbyt łatwe i pozbawione kontroli pro-

kuratury i sądu sięganie po te dane. Prawo do korzystania z danych identyfikujących abonentów oraz połączeń między nimi mają te same służby, co w wypadku stosowania kontroli operacyjnej. Brak wskazań ustawowych do korzystania z tego typu danych, podobnie jak w wypadku kontroli operacyjnej, dotyczy jedynie służb wywiadowczych – AW i SWW.

W przypadku służb specjalnych, tj. ABW i SKW, istnieje możliwość nieodpłatnego otrzymywania od właściwych podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne danych o abonentach i połączeniach. W ustawach tych służb, kolejno w art. 28 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW i art. 32 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW, wskazano jednocześnie, że otrzymanie tych danych nie wymaga zgody sądu. Zapisów takich nie ma natomiast w przepisach ustaw o Policji (art. 20c ust. 1 ustawy o Policji), Straży Granicznej (art. 10b ust. 1 ustawy o SG) i działaniu wywiadu skarbowego (art. 36b ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej).

Kolejnym elementem pracy operacyjnej wskazywanym w ustawach jest niejawne nabycie, zbycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub których posiadanie jest zabronione. W wypadku tego rodzaju czynności katalog możliwości działania w ustawie o Policji jest szerszy niż w ustawie o ABW oraz AW. Zgodnie z treścią art. 19a ustawy o Policji, służba ta ma prawo do dokonania w sposób niejawny nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej (art. 19a ust. 1 ustawy o Policji). W przypadku możliwości działania ABW, ustawa w tym zakresie nie przewidywała, porównując do zapisów policyjnych, elementu niejawnego zbycia wskazanych przedmiotów (art. 29 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). W wypadku SKW uprawnienia do tego typu aktywności jak ma ABW zostało rozszerzone o element niejawnego zbycia przedmiotów (art. 33 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW). Ponadto w przepisach policyjnych istnieje możliwość, w ramach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, złożenia propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów opisanych w art. 19a ust. 2 ustawy o Policji.

Identyczną konstrukcję, jak w zapisach ustawowych Policji, w zakresie niejawnego nabywania, zbywania czy przejmowania przedmiotów pochodzących z przestępstwa, znajdziemy w odniesieniu do działań SG (art. 9f ust. 1 i 2 ustawy o SG) i ŻW (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o ŻW). W ramach prowadzenia wywiadu skarbowego natomiast tego rodzaju czynności nie są określone ustawowo, a więc należy je traktować jako niedopuszczalne do realizowania przez organy wywiadu skarbowego.

Czynności w ramach działań operacyjnych polegających na niejawnym nadzorowaniu wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów pochodzących z przestępstwa oraz obrotu nimi, mogą być wykonywane przez funkcjonariuszy ABW, Policji, SKW, SG i ŻW. Takich uprawnień nie mają funkcjonariusze AW, SWW i wywiadu skarbowego.

Funkcjonariusze ABW mogą wykonywać takie czynności na podstawie zarządzenia szefa ABW w celu udokumentowania przestępstw ustawowo zwalczanych przez ABW, ustalenia tożsamości ich sprawców lub przejęcia przedmiotów przestępstw. Czynności takie mogą być wykonywane jeszcze przed wszczęciem postępowania karnego (art. 30 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). Natomiast w wypadku Policji (art. 19b ust. 1 ustawy o Policji), SG (art. 9g ust. 1 ustawy o SG), SKW (art. 34 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW) i ŻW (art. 33 ust. 1 ustawy o ŻW) zapisy różnią się od tych dotyczących ABW jedynie w zakresie właśnie możliwości podejmowania tego typu działań jeszcze przed wszczęciem postępowania karnego. W ustawach tych służb brak jest takiego wyróżnienia przy prowadzeniu tego typu czynności.

Dokonując analizy uprawnień służb w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych wykorzystywanych w rozpoznawaniu zagrożeń terrorystycznych, należy uwzględniać również prawo do obserwowania i rejestrowania obrazów i dźwięku wydarzeń odbywających się w miejscach publicznych. Funkcjonariusze mają wówczas prawo, w ramach realizacji zadań ustawowych, do takiej rejestracji w ramach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych na podstawie swojej ustawy kompetencyjnej. Identyczne uprawnienia w tym zakresie posiada ABW (art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW), SKW (art. 29 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW) oraz wywiad skarbowy (art. 36aa ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Policja posiada uprawnienia w tym zakresie, podobnie jak ABW, SKW czy wywiad skarbowy. Jednak oprócz czynności operacyjno-śledczych uprawnienia Policji są rozszerzone o działania w ramach czynności administracyjno-porządkowych (art. 15 ust. 1 pkt 5a ustawy o Policji). W ustawie o SG natomiast wprowadzono wyróżnik, iż służba ta może dokonywać obserwacji i rejestrowania obrazu i dźwięku na drogach oraz innych miejscach publicznych (art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o SG). Jest to pewnego rodzaju podkreśleniem właściwości działania tej formacji nie tylko na terenie placówek granicznych, ale również wewnątrz kraju, w tym szczególnie na międzynarodowych szlakach komunikacyjnych biegnących przez nasz kraj. Uprawnień w zakresie obserwowania i rejestrowania w miejscach publicznych, oprócz AW i SWW, nie posiada również ŻW.

Kolejną grupę uprawnień ustawowych wykonywanych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowią działania związane z wykorzystywaniem różnego rodzaju źró-

deł informacji, korzystaniem z pomocy osób spoza kręgu funkcjonariuszy służb, posługiwanie się dokumentami uniemożliwiającymi identyfikację funkcjonariuszy czy na koniec wykorzystywanie funduszy z części niejawnej budżetu danej służby. Działania te stanowią praktycznie w każdej służbie w Polsce, ale i na świecie, najbardziej strzeżony element pracy operacyjnej. Kwestią wymogów prawa, przede wszystkim honorową, jest strzeżenie danych dotyczących identyfikacji osób pomagających i współpracujących ze służbami.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych korzystanie przez służby z pomocy osób, które nie są funkcjonariuszami tychże służb, jest uprawnieniem, które posiadają wszystkie służby w Polsce mogące wykonywać czynności operacyjne. Ustawy kompetencyjne tych służb dopuszczają zgodnie możliwość wynagradzania tych osób za świadczoną pomoc. Policja (art. 22 ust. 1 ustawy o Policji), SG (art. 9b ust. 1 ustawy o SG), ŻW (art. 36 ust. 1 ustawy o ŻW) i wywiad skarbowy (art. 36i ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej) posiadają prawo do korzystania z pomocy takich osób i jednocześnie mają obowiązek prawny chronić tożsamości tych osób. Trochę inaczej wygląda sytuacja w przypadku służb specjalnych. Zgodnie z treścią art. 37 ustawy o ABW i AW służby te mają enumeratywnie wskazane zakazy podmiotowe dotyczące możliwości korzystania z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami tych służb (art. 36 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). Do grona tych osób zaliczono m.in. posłów i senatorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, nadawców telewizyjno-radiowych, redaktorów naczelnych i dziennikarzy, rektorów, prorektorów i kierowników placówek oświatowych (art. 37 ust. 1 pkt 1-10 ustawy o ABW oraz AW). Uwzględniono tu wyjątek od tej reguły, wskazując na możliwość podjęcia niejawnej współpracy z osobą znajdującą się w katalogu osób wymienionych powyżej. Jednak dotyczyć to może tylko nadawców radiowo-telewizyjnych oraz redaktorów naczelnych i dziennikarzy tylko w wypadku uzyskania zgody premiera na taką współpracę, pod warunkiem, że wymagają tego ważne względy bezpieczeństwa państwa (art. 37 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW). Prawo do prowadzenia tajnej współpracy z osobami niebędącymi funkcjonariuszami posiadają również SKW i SWW (art. 40 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW). Służby te również posiadają katalog osób pełniących określone funkcje w państwie, co do których istnieje zakaz prowadzenia tajnej współpracy (art. 41 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW).

Policja, podobnie jak pozostałe służby i instytucje uprawnione do działań operacyjno-rozpoznawczych, jest podmiotem uprawnionym do uzyskiwania informacji, także w sposób niejawny, gromadzenia ich, sprawdzania oraz przetwarzania. Informacje te może również uzyskiwać lub przekazywać organom innych państw oraz Interpolowi (art. 20 ust. 1, 2a, 2aa,

Zab ustawy o Policji). Informacje takie, zgodnie z ustawą o Policji, dotyczyć mogą danych osobowych wraz z informacjami niekodującej części DNA, odcisków linii papilarnych, zdjęć, opisów znaków szczególnych, czy informacji o miejscu pobytu, wykształceniu, kontaktach czy *modus operandi* w stosunku do pokrzywdzonych (art. 20 ust. 2b ustawy o SKW oraz SWW).

Straż Graniczna (art. 9 ust. 1a ustawy u SG) i wywiad skarbowy (art. 36f ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej) są uprawnione do korzystania z informacji, w tym danych osobowych uzyskanych w wyniku pracy operacyjno-rozpoznawczej lub kontroli operacyjnej prowadzonej przez inne uprawnione służby. Podobne zapisy ustawowe w tym zakresie ma ŻW, która dodatkowo może gromadzić dane wskazujące na pochodzenie etniczne, przynależność wyznaniową czy dane o stanie zdrowia (art. 29 ust. 2 i ust. 6 ustawy o ŻW). Dookreślenie katalogu o takie obszary ma bardzo duże znaczenie dla ŻW, uwzględniając specyfikę obszarów działania, jak np. Afganistan czy Czad, gdzie służba ta realizuje bezpośrednio zadania związane z zagrożeniami terrorystycznymi.

Polskie służby specjalne, uwzględniając oczywiście specyfikę elementu cywilnego (art. 33 i art. 34 ustawy o ABW oraz AW) i wojskowego (art. 37 i 38 ustawy o SKW oraz SWW), również są uprawnione do korzystania z informacji uzyskanych w ramach działań operacyjnych przez inne uprawnione podmioty, a także do ich uzyskiwania, gromadzenia, sprawdzania i przetwarzania.

Element możliwości uzyskiwania, gromadzenia oraz przekazywania informacji o osobach, w tym informacji uzyskanych przez inne podmioty w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych, ma ogromne znaczenie w początkowej fazie rozpoznawania zagrożeń. Każda służba, która ma do tego prawo, z całą pewnością może odegrać istotną rolę w działaniach związanych z walką z terroryzmem. Oczywiście uprawnienie to będzie odgrywało bardzo ważną rolę w fazie zagrożenia lub zaistnienia zamachu oraz w fazie trzeciej, po zamachu, gdzie jednym z priorytetów będzie ściganie sprawców przestępstw.

Ostatnim obszarem czynności operacyjno-rozpoznawczych będą elementy logistycznego wsparcia tych działań. Dotyczyć to będzie możliwości posługiwania się wszelkimi dokumentami uniemożliwiającymi identyfikację osób wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz funkcjonowania specjalnego funduszu finansowego prowadzonego na potrzeby takich działań.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu mają ustawowy obowiązek ochrony środków, form i metod pracy, a także danych funkcjonariuszy i innych osób wykonujących m.in. czynności operacyjno-rozpoznawcze. Ponadto funkcjonariusze ci i osoby udzielające im pomocy mogą posługiwać się dokumentami uniemożliwiającymi identyfikację ich prawdziwych danych osobowych (art. 35 ust. 1-3 ustawy o ABW oraz AW). Identyczne uprawnienia w ramach swoich kompetencji ustawowych mają SKW i SWW (art. 39 ust. 1-3 ustawy o SKW oraz SWW). Służby specjalne są również uprawnione do wykonywania i przekazywania tego typu dokumentów na potrzeby własnej działalności lub innych uprawnionych podmiotów. Kompetencje do takich czynności posiada ABW (art. 35 ust. 4 ustawy o ABW oraz AW) i SWW (art. 35 ust. 4 ustawy o SKW oraz SWW). Tworzenie i przekazywanie dokumentów uniemożliwiających identyfikację osób wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawczych jest, poza uprawnieniem danej służby, określone ustawowo jako jeden z kontratypów działania ABW (art. 35 ust. 6 ustawy o ABW oraz AW) i SWW (art. 39 ust. 6 ustawy o SKW oraz SWW). Pokazuje to wagę i istotę tej materii. Oprócz uprawnienia ustawowego do wykonywania takich czynności zostało to dookreślone jako brak znamion czynu zabronionego. Z jednej strony posiadanie czy posługiwanie się takimi dokumentami, a z drugiej ich wytwarzanie i przekazywanie musi być zgodne z zasadą legalizmu.

Pozostałe służby uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, tj. Policja (art. 20a ust. 1-3 ustawy o Policji), SG (art. 9c ust. 1-2 ustawy o SG), ŻW (art. 40 ust. 1-2 ustawy o ŻW) czy wywiad skarbowy (art. 37a ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej) również posiadają prawo do posługiwania się dokumentami uniemożliwiającymi identyfikację osób realizujących działania operacyjne. Jednak, podobnie jak w wypadku służb specjalnych, tylko Policja w swoich ustawach posiada kontratyp sporządzania i posługiwania się tego typu dokumentami (art. 20a ust. 3a ustawy o Policji). Kolejną różnicą w tym zakresie jest obowiązek ochrony form i metod pracy operacyjno-rozpoznawczej. Jedynie w wypadku przepisów dotyczących działań wywiadu skarbowego określona jest instytucjonalnie odpowiedzialność Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w zakresie takiej ochrony (art. 37a ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). W pozostałych przypadkach obowiązek zapewniania ochrony spoczywa na danej służbie, która tego typu działania wykonuje.

Ustawowo dopuszczalne dla danej służby zadania operacyjno-rozpoznawcze nie mogą być rozliczane zgodnie z zapisami przepisów o finansach publicznych, rachunkowości i zamówieniach publicznych. Specyfika działań niejawnych, na przykładzie ABW i AW, powoduje potrzebę określenia specjalnego trybu obsługi finansowej tych działań, które wy-

kluczałyby możliwość identyfikacji zarówno samych działań, jak i osób je wykonujących. W związku z tym w ustawodawstwie służb przewidziano możliwość tworzenia specjalnego funduszu do obsługi działań niejawnych – tzw. funduszu operacyjnego. Przepisy dotyczące zasad tworzenia tego typu funduszu i gospodarowania nim są niejawne (art. 9 ustawy o ABW oraz AW).

Procedura taka, oprócz wspomnianych wyżej ABW i AW, dotyczy również SKW i SWW (art. 11 ustawy o SKW oraz SWW), Policji (art. 22 ust. 2a ustawy o Policji), SG (art. 9b ust. 4a ustawy o SG) i wywiadu skarbowego (art. 37 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej).

Istotnym elementem pracy operacyjnej jest kwestia właściwości do wykonywania zadań w związku z konkretną sprawą lub zagrożeniem. Służby generalnie powinny zajmować się wyłącznie sprawami, do których zostały ustawowo powołane. Jeżeli zdarzy się, że dana służba wchodzi w kompetencje innej, to powinno nastąpić przekazanie materiałów, zgodnie z właściwością rzeczową. Tematyka ta jako punkt odniesienia dla pozostałych służb zostanie omówiona na przykładzie rozwiązań dotyczących ABW.

Jeżeli w trakcie realizacji zadań w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych będą uzyskane informacje, które nie należą do kompetencji ABW, a leżą w kompetencjach innych służb, to może i powinno nastąpić przekazanie tych informacji i materiałów. Również w przypadku uzyskania informacji o przestępstwach, przestępstwach skarbowych czy nawet o wykroczeniach informacje powinny trafić do właściwych prokuratur czy innych właściwych rzeczowo podmiotów. Gdy inne służby uzyskają materiały właściwe dla kompetencji ustawowych ABW, to powinno nastąpić tożsame przekazanie. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy wprowadzie materiały uzyskane przez ABW w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych należą do właściwości innej służby, ale są istotne z punktu bezpieczeństwa państwa. Wówczas może być podjęta decyzja o kontynuacji działań w tej sprawie. Decyzja taka wymaga akceptacji prezesa Rady Ministrów lub ministra koordynatora do spraw służb specjalnych, jeżeli został powołany. Ponadto o takiej zgodzie powinien być poinformowany prezydent RP (art. 22a ust. 1-8 ustawy o ABW oraz AW). Wówczas omawiane tutaj przekazanie nie następuje i mimo że pierwotnym czynem może być taki, który nie leży w gestii ABW, to jednak nadrzędność tu ma fakt zagrożenia bezpieczeństwa państwa i tym samym służba staje się właściwa do dalszego rozpoznawania sprawy.

Nieco odmienną kwestią jest element niejawnych działań związanych z pozyskiwaniem informacji, stosowaniem dokumentów specjalnie na ten cel wytwarzanych, korzystania z pomocy osób czy prowadzenia choćby kontroli operacyjnej, wykonywanych przez funkcjonariuszy BOR-u. Służba ta nie posiada uprawnień do wykonywania działań operacyjno-rozpoznawczych. Jednak pewne elementy takiego rodzaju czynności są przewidziane w ustawie o BOR. Zgodnie z art. 12 tej ustawy, służba ta ma uprawnienia do wykonywania, oprócz czynności administracyjno-porządkowych, działań profilaktycznych (art. 12 ust. 1 ustawy o BOR). Zgodnie z definicją słownikową działania profilaktyczne dotyczą zapobiegania i zabezpieczania przed jakimś niepożądanym stanem lub zdarzeniem³².

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą zajmującą się bezpieczeństwem wewnętrznym i jej aktywność będzie w ogromnej części dotyczyła działań na terytorium naszego kraju. Jednak w zakresie zagrożeń związanych ze szpiegostwem, terroryzmem, bezpieczeństwem ekonomicznym, korupcją, handlem tzw. technologiami podwójnego zastosowania czy nielegalną produkcją i handlem bronią dopuszczalne jest również działanie poza granicami naszego kraju (art. 5 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW). Logicznym wydaje się fakt, że dbając o bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, działania prowadzone są na jego terytorium. Ponadto w wyniku reformy służb specjalnych w Polsce w 2002 r. z Urzędu Ochrony Państwa, w którego strukturach funkcjonowały zarówno komórki wywiadu, jak i kontrwywiadu, zostały powołane dwie niezależnie od siebie funkcjonujące agencje: bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu. Konsekwencją tego jest podział terytorialny działań pomiędzy nimi wskazujący na AW jako właściwą do działań poza granicami Polski. Jednak struktury świata zorganizowanej przestępczości czy organizacji terrorystycznych ciągle ewoluują w swoich pomysłach na dokonywanie przestępstw i aparat państwowych struktur bezpieczeństwa musi być na to przygotowany i elastyczny w podejmowanych działaniach m.in. przez podejmowanie pewnych działań, z zależności od potrzeb, również poza granicami naszego państwa. Tym samym to uprawnienie nabiera ogromnego znaczenia, zwłaszcza w sytuacjach, gdy podjęcie decyzji co do rozszerzenia prowadzonych operacji na teren innego państwa wymaga podjęcia decyzji w bardzo krótkim okresie czasu.

Niezmiernie istotnym elementem aktywności ABW jest obszar koordynacyjny zarówno na poziomie krajowym, jak i we współpracy międzynarodowej. Stanowi on ważne i niezbędne narzędzie do faktycznego zwalczania zagrożeń, do których służba ta została powoła-

³² Hasło: profilaktyczny, profilaktyka (w:) M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1992, s. 930-931.

na. Ulokowanie prawa do koordynacji aktywności innych służb i instytucji w jednym miejscu powoduje *de facto* przekazanie pewnego rodzaju władztwa, ale również, w myśl zasady ile władzy tyle odpowiedzialności, właśnie odpowiedzialności za skuteczne zapewnianie bezpieczeństwa w danym obszarze.

Główny element koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych i wymiany informacji pomiędzy służbami specjalnymi w Polsce znajdujący się w gestii szefa ABW polega na prowadzeniu wspólnej centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych (CEZOP) – art. 40 ustawy o ABW oraz AW. Wśród zadań ustawowych ABW, rola koordynatora działań operacyjno-rozpoznawczych ma szczególne znaczenie w rozpoznawaniu i zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Nie ujmując nic pozostałym zadaniom, to właśnie przy terroryzmie wyznaczenie jednej instytucji będącej wiodącą wśród pozostałych ma fundamentalne znaczenie dla powodzenia w likwidowaniu tych zagrożeń. W obecnym świecie, mimo że informacja oczywiście wciąż stanowi jeden z najcenniejszych celów do zdobycia w praktycznie każdej części naszego życia zawodowego, to jednak problem może stanowić nie jej brak a, o ironio, nadmiar. Jeszcze kilka lat temu zdobycie informacji przez służby, jak również koncerny komercyjne na temat produktu czy konkurencji stanowiło podstawę i jeden z głównych celów ich działalności. W dzisiejszym świecie możemy stwierdzić wręcz nadmiar informacji; nieograniczone zasoby Internetu z funkcjonującymi tam instruktażami, przewodnikami, swoistymi encyklopediami czy różnego rodzaju portalami społecznościowymi albo witrynami z zamieszczanymi filmami lub zdjęciami. Do tego dochodzą wszechobecne telewizje informacyjne typu on-line potrafiące w bardzo krótkim czasie emitować dźwięk i obraz praktycznie z każdego miejsca na ziemi, gdzie właśnie dokonano zamachu, przetrzymywani są zakładnicy albo zdarzyło się zupełnie inne nieszczęście. W tym całym szumie informacyjnym sztuką i wyzwaniem staje się wychwycenie, natychmiastowa i wiarygodna ocena, a następnie przetworzenie i dystrybucja interesującej nas informacji. W przeciwnym razie może wydarzyć się scenariusz niestety już dobrze znany służbom w kilku państwach na świecie, gdzie praktycznie cała informacja była w rękach aparatu państwowego, tylko rozproszona³³. W chwili obecnej najbardziej logicznym rozwiązaniem wydaje się właśnie stworzenie odpowiedniego systemu przepływu informacji i koordynacji działań z jasno i czytelnie wskazanym podmiotem

³³ Analizy materiałów i te podawane do publicznej wiadomości z oceny postępowania służb po zamachach z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych oraz 11 marca 2004 r. w Madrycie wskazywały na bardzo słaby przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi służbami. Negatywnym elementem łączącym zachowanie się służb przed tymi zamachami był fakt, że bardzo istotna część informacji wskazujących na rosnące zagrożenie zamachami była w posiadaniu służb, ale niestety zabrakło przepływu tych informacji pomiędzy departamentami czy służbami.

odpowiedzialnym za kierowanie tymi obszarami. Rozproszenie zadań, kompetencji, a tym samym również ośrodków decyzyjnych jest pierwszym i głównym błędem w walce z zagrożeniami i przestępczością, a w szczególności z zagrożeniami terrorystycznymi.

Działania BOR-u, choć bez takich instrumentów pracy operacyjno-rozpoznawczej, jak kontrola operacyjna, niejawne nabywanie lub nadzorowanie przemieszczania przedmiotów, to jednak będą się koncentrowały na rozpoznaniu zagrożeń i zapobieganiu im w ich najwcześniejszej fazie. Pewne elementy zbliżone do pracy operacyjnej również występują w ustawie kompetencyjnej tej służby. Zgodnie z art. 16 tej ustawy funkcjonariusze BOR-u w ramach czynności profilaktycznych mają prawo do utrzymywania kontaktów z osobami mogącymi udzielić im pomocy w zakresie realizacji zadań ustawowych (art. 16 pkt 4 ustawy o BOR). W dalszej części tej ustawy można znaleźć kolejny element zbliżony do uprawnień służb wykonujących działania operacyjno-rozpoznawcze. Istnieje bowiem ustawowe uprawnienie do korzystania, w trakcie realizacji zadań ustawowych oczywiście, z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami tej formacji (art. 19 ust. 1 ustawy o BOR). Ponadto osoby te mogą być wynagradzane za udzielaną pomoc. Jednorazowe wynagrodzenie może być wówczas wypłacane ze środków znajdujących się w dyspozycji BOR-u (art. 19 ust. 3 ustawy o BOR).

Kolejnym elementem pomocnym w rozpoznawaniu przez BOR zagrożeń, zbliżonym do uprawnień służb wynikających z prowadzenia czynności operacyjnych, jest prawo do korzystania z informacji o osobach. W ramach realizacji zadań ustawowych BOR jest uprawniony do gromadzenia i przetwarzania informacji oraz korzystania z informacji zawartych w zbiorach kryminalnych i archiwalnych (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o BOR). Również przetwarzanie danych osobowych w zakresie realizacji zadań ustawowych może odbywać się bez wiedzy i zgody osoby, której one dotyczą (art. 17 ust. 2 ustawy o BOR).

Służby posiadające uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze mają prawo do wymiany i przekazywania między sobą tego typu informacji. Ustawa o BOR również dopuszcza możliwość prowadzenia współpracy z innymi służbami i instytucjami w tym zakresie. Wprawdzie nie ma tam dookreślenia, że współpraca taka dotyczy informacji uzyskanych w ramach działań operacyjnych, jednak określone zostało prawo do wymiany informacji bez wskazywania ich charakteru lub metod pozyskania (art. 12 ust. 3, art. 16 ust. 3 ustawy o BOR).

Element uprawnień do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych jest jednym z bardziej istotnych w pierwszej fazie rozpoznawania zagrożeń, w tym oczywiście zagrożeń terrorystycznych. Z jednej strony analizie poddajemy pierwszy z czynników właści-

wości do działania w tej fazie zagrożeń, tj. zadania ustawowe bezpośrednio lub pośrednio wskazujące na element walki z terroryzmem. W przypadku zadań pośrednio mówiących o obowiązku zwalczania tego zagrożenia musimy wskazać konkretne przestępstwa, które dana służba ma zwalczać, a które mogą pozostawać w bezpośrednim związku z działalnością osób działających w ramach ugrupowań lub kierowanych ideologią terrorystyczną. Jednak, oprócz wskazań ustawowych, muszą istnieć realne instrumenty do faktycznego rozpoznawania zagrożeń, dzielenia się informacjami i ich analizowania. Takim instrumentarium z całą pewnością będą elementy pracy operacyjno-rozpoznawczej. Uprawnienia te nadawane są różnie w różnych ustawach kompetencyjnych w zakresie całości realizacji zadań ustawowych lub wymieniane enumeratywnie, do jakich konkretnie czynów czynności takie mogą być zastosowane. Oczywiście wszystkie przestępstwa wymieniane w ustawach lub zadania ustawowe, w trakcie których dopuszczalne będzie stosowanie kontroli operacyjnej, zawierają w swych zapisach obszary dotyczące zagrożeń terrorystycznych.

W Polsce uprawnienia do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych posiadają przede wszystkim takie służby, jak Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 312 kodeksu postępowania karnego)³⁴. Najszerszy zakres właściwości do prowadzenia czynności dochodzeniowych posiada Policja. Pozostałe służby wykonują ten rodzaj czynności w bezpośrednim związku z zakresem zadań ustawowych, które są określone w ich ustawach kompetencyjnych.

Przechodząc do omawiania czynności dochodzeniowo-śledczych, należy zauważyć, że funkcje dowodowa i wykrywcza w procesie karnym nawzajem się przenikają. O ile w początkowym okresie rozwoju kryminalistyki wiązano funkcję wykrywczą z czynnościami dowodowymi (zresztą nie bez racji, gdyż pierwszymi, którzy wykorzystywali wiedzę kryminalistyczną byli sędziowie śledczy), to z czasem obie te funkcje rozdzieliły się, głównie przez wyodrębnienie działań operacyjnych³⁵.

Omawiając uprawnienia służb do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych, należy przede wszystkim wskazać nadrzędną rolę prokuratora w tego typu czynnościach. Śledztwa z urzędu są prowadzone przez prokuratorów, a Policja, ABW czy inne służby mogą jedynie, w tego rodzaju postępowaniach, wykonywać zlecone przez prokuratorów czynności. W wypadku dochodzeń służby mogą same prowadzić ten rodzaj postępowania procesowego.

³⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.) – dalej: k.p.k.

³⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, op. cit., s. 36.

Istnieje oczywiście zastrzeżenie, że prokurator może podjąć się prowadzenia dochodzenia, wówczas jakby przejmuje tryb prowadzenia postępowania i jego kierowniczej roli w nim, w sposób tożsamy jak dla śledztwa (art. 325a k.p.k.). Tryb procesowy istniejący dla dochodzeń będzie jednak stosunkowo mało istotny, gdyż ten rodzaj postępowania prowadzi się dla występków zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat pięciu (art. 325b ust. 1 pkt 1 k.p.k.), a przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym to czyn zagrożony karą powyżej pięciu lat. Tym samym, w przypadku walki z terroryzmem, w zakresie czynności procesowych będziemy głównie koncentrowali się na procedurze dotyczącej prowadzenia śledztw. Oczywiście możemy również mieć do czynienia z wątkami pobocznymi lub innymi przestępstwami, które popełnili członkowie grup terrorystycznych, a czynów tych nie możemy na danym etapie zakwalifikować jako popełnianych w związku z przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa karnego procesowego to prokurator decyduje, jakie czynności, w jakim zakresie i jakiej służbie zleci do wykonania. Tym samym decyduje *de facto* o właściwości rzeczowej danej służby do prowadzenia pewnej części postępowania. W wypadku zagrożeń terrorystycznych, ale też kilku innych przestępstw, nie ma jasno określonych reguł wskazywania właściwości służby do wykonywania czynności w danej sprawie. Prokurator może zlecić do prowadzenia czynności w sprawie dotyczącej zagrożeń terrorystycznych ABW, ale jednocześnie to samo może zlecić policji. Zadania ustawowe służb nie do końca mają wpływ na przekazanie tej czy innej służbie danych czynności. Oczywiście nie ma tu zupełnej dowolności, a bardziej wynika to z niedookreślenia charakteru zadań czy pewnej specjalizacji służb. Jeżeli dany prokurator dobrze ocenia pracę policji, to tej służbie może zlecić czynności w sprawie podejrzenia o działalność terrorystyczną, bo łatwo wskaże, że sprawa przede wszystkim dotyczy zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi. I odwrotnie, sprawę może dostać ABW, bo argument zadań ustawowych tej służby będzie decydujący.

Odrębnym obszarem będzie kwestia połączenia relacji pomiędzy dowodzeniem działaniami w miejscu zamachu terrorystycznego a kierowaniem czynnościami procesowymi. W trakcie wielu dyskusji na temat określenia granic tych obszarów okazywało się, że jest to bardzo trudny problem do rozwiązania. Trudno bowiem zapewnić, aby działania były dynamiczne i skuteczne, a jednocześnie, aby materiał procesowy był odpowiednio zabezpieczony. O ile prokurator będzie decydował o czasie, miejscu i sposobie prowadzenia oględzin przez wskazaną przez niego służbę, o tyle samo dowodzenie działaniami absolutnie nie leży w jego kompetencjach.

Policja prowadzi czynności dochodzeniowo-śledcze w granicach zadań ustawowych w celu rozpoznawania przestępstw i wykroczeń, zapobiegania im i ich wykrywania (art. 14 ust. 1 ustawy o Policji) oraz ścigania ich sprawców. Zadania te przede wszystkim dotyczą ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W trakcie czynności dochodzeniowo-śledczych funkcjonariusze Policji, oprócz prawa do zatrzymywania osób, w tym sprawców przemocy w rodzinie, ich legitymowania, przeszukiwania, dokonywania kontroli osobistej, mają również prawo do obserwowania i rejestrowania obrazów i dźwięku z miejsc publicznych, pobierania wymazów ze służówek policzków oraz pobierania materiałów biologicznych ze zwłok o nieznanej tożsamości (art. 15 ust. 1 ustawy o Policji).

Podobne do policyjnych uprawnienia do prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych posiada SG. Służba ta prowadzi postępowania przygotowawcze w celu rozpoznawania przestępstw i wykroczeń, zapobiegania im i ich wykrywania (art. 9 ust. 1 ustawy o SG). Różnica w stosunku do policyjnych uprawnień dochodzeniowo-śledczych polega na wskazaniu enumeratywnie w ustawie o SG tych obszarów, dla których to uprawnienie może być wykonywane przez SG. Dotyczy to przede wszystkim przestępstw dokonywanych w związku z przekraczaniem granicy czy bezpieczeństwem w ruchu lotniczym (art. 1 ust. 2 pkt 4 i ust. 2a ustawy o SG). Funkcjonariusze SG uprawnieni są do legitymowania i zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej i przeglądania bagażu (art. 11 ust. 1 ustawy o SG).

Prawo do prowadzenia czynności procesowych ma również SC. Prawo to dookreślone jest w zadaniach ustawowych, jakie ta służba ma spełniać w ramach struktur państwowych (art. 2 ust. 2 ustawy o SC). Zadania te dotyczą obszarów wskazanych w art. 2 ustawy o SC, a w szczególności związanych z obrotem towarami i wprowadzaniem na terytorium określonych towarów (art. 2 ust. 1 ustawy o SC).

Kolejną służbą, która oprócz zakresu przedmiotowego zadań określonych w swojej ustawie (art. 4 ust. 1 ustawy o ŻW), posiada również wskazany zakres podmiotowy (art. 3 ust. 2 ustawy o ŻW), wobec którego dane czynności mogą być przez nią wykonywane, jest ŻW. Czynności dochodzeniowo-śledcze wykonywane są przez żołnierzy pionu śledczego ŻW (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o ŻW). Głównym elementem pracy śledczej w ŻW jest wykrywanie przestępstw i wykroczeń (art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o ŻW). Zadania te nie są wykonywane jedynie na terenie naszego kraju. W związku z zaangażowaniem naszych wojsk w różnego rodzaju misje militarne na świecie, pojawia się również potrzeba angażowania w tych miejscach pionu śledczego ŻW. Czynności te będą dotyczyły przestępstw popełnianych na szkodę

naszych żołnierzy lub bezpieczeństwa państwa, ale również przez żołnierzy pełniących służbę w tych misjach³⁶. Ataki i zamachy dokonywane na naszych żołnierzy wymagają również podejmowania czynności śledczych na miejscu takich zdarzeń, które wykonuje właśnie ŻW. Działania te powinny mieć również niebagatelne znaczenie dla innych służb śledczych w naszym kraju, które są właściwe do prowadzenia działań w związku z zagrożeniami terrorystycznymi. Sposób przeprowadzania zamachów, konstruowania i ukrywania ładunków wybuchowych, a także doświadczenie w prowadzeniu oględzin w miejscach zamachów powinno być przekazywane przez ŻW do celów szkoleniowych i taktycznych Policji, ABW i innym służbom.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co jest pewnego rodzaju wyróżnikiem wśród innych służb specjalnych państw UE, również posiada uprawnienia do wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych. W szerszym lub węższym zakresie uprawnienia do wykonywania tego rodzaju czynności posiadają służby specjalne trzynastu państw UE. Zróżnicowany zakres uprawnień śledczych natomiast posiadają: Francja, Irlandia, Austria, Szwecja, Dania, Norwegia, Cypr, Łotwa, Finlandia, Estonia, Bułgaria i Litwa.

Różnice w obszarze tego uprawnienia dotyczą najczęściej formy i zakresu działań, w których uprawnienia śledcze mogą być wykonywane. Czynności dochodzeniowo-śledcze mogą być realizowane przez funkcjonariuszy ABW oczywiście tylko i wyłącznie w ramach realizacji swoich zadań ustawowych. Tylko w granicach realizacji zadań, zgodnie z art. 5 ustawy o ABW oraz AW, funkcjonariusze ci wykonują zadania na polecenie sądu lub prokuratury³⁷ oraz przysługują im uprawnienia policji do działań procesowych wynikające z przepisów postępowania karnego (art. 21 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW). Oprócz rozpoznawania wymienionych w ustawie przestępstw, zapobiegania im i wykrywania ich sprawców, dopuszczalne również jest ściganie sprawców tych przestępstw (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW oraz AW). Jeżeli jeszcze element wykrywczy może stanowić również część pracy operacyjno-rozpoznawczej, to już ściganie sprawców przestępstw będzie ostatecznie miało charakter procesowy. Takie wskazanie tej kwestii w elementach zadań ustawowych określa *de facto* przyznanie uprawnień procesowych służbie specjalnej. W innej części ustawy o ABW oraz AW wskazane zostały konkretne czynności procesowe, które mogą wykonywać w trakcie

³⁶ Zob. M.K. Makutynowicz, *Rola Żandarmerii Wojskowej RP w zwalczaniu współczesnego terroryzmu* (w:) M. Kubiak, M. Minkina (red. nauk.), *Wojna o pokój. Współczesna rywalizacja, spory, konflikty i wojny*, Warszawa–Siedlce 2011, s. 365 i nast.

³⁷ Czynności procesowe wykonywane na polecenie sądu lub prokuratury będą wówczas realizowane w ramach przepisów kodeksu postępowania karnego lub kodeksu karnego wykonawczego.

zadań służbowych funkcjonariusz tej służby specjalnej. Należą do nich m.in. prawo do wydawania poleceń do określonego zachowania, legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania osób i pomieszczeń czy dokonywania kontroli osobistej czy przeglądania bagażu (art. 23 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW).

Omawiając czynności dochodzeniowo-śledcze, jakie mogą być wykonywane przez funkcjonariuszy ABW, należy zauważyć pewną niekonsekwencję w prawie do ich stosowania, szczególnie w zakresie dokonywania zatrzymywania sprawców przestępstw. Zgodnie z zapisami art. 21 ustawy o ABW oraz AW czynność procesowa, w tym zatrzymanie osoby, może nastąpić wyłącznie w związku z zakresem właściwości określonym w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy, a więc przestępstwa szpiegostwa, terroryzmu czy godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Katalog ten w żadnym stopniu nie wskazuje bezpośrednio lub pośrednio na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego. Można nabrać przeświadczenia, że będąc świadkiem bójki czy nawet zabójstwa, zatrzymanie i tym samym stosowanie środków przymusu bezpośredniego nie leży w gestii mimowolnego świadka takiego zdarzenia, który jest funkcjonariuszem ABW. Zatrzymanie takie wydaje się tu właściwe jedynie z formalno-prawnego punktu widzenia, powinno nastąpić na zasadach tzw. zatrzymania obywatelskiego, gdzie każdy obywatel ma prawo do ujęcia osoby na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa (art. 243 k.p.k.).

Czynności procesowe stanowią pewien bardzo istotny element całego systemu antyterrorystycznego w każdym kraju na świecie. W Polsce czynności procesowe koncentrują się zarówno na procesie wykrywczym potencjalnych sprawców, ich ściganiu po dokonaniu zamachu, jak i na całym katalogu czynności związanych ze zbieraniem i zabezpieczaniem śladów i dowodów przestępstwa. Szczególną rolę będą tu odgrywały właśnie czynności związane ze zbieraniem i zabezpieczaniem dowodów popełnienia lub przygotowywania zamachu terrorystycznego. Miejsce eksplozji, zamachu dokonanego w środkach komunikacji, szczególnie lotniczej, wymagać będzie stosowania właściwej taktyki śledczej, odpowiedniego kierowania i koordynowania całością czynności oraz angażowania znacznych sił i środków kilku służb i instytucji, a także udziału wielu ekspertów i biegłych z różnych dziedzin. W ramach prac MZdsZT powołano nawet specjalny zespół do opracowania szczegółowej metodologii prowadzenia oględzin w miejscach zamachów terrorystycznych i wielkich katastrof spowodowanych zamachem terrorystycznym. Pracami zespołu kieruje przedstawiciel komendanta głównego Policji, a w jego skład weszli przedstawiciele m.in. prokuratur generalnej i apelacyjnych, ABW, ŻW, a także Ministerstwa Zdrowia oraz Centralnego Laboratorium Krymina-

listycznego Komendy Głównej Policji. Prace zespołu w zakresie stosowania procedury karnej i innych przepisów dotyczących prowadzenia oględzin zmierzały do usystematyzowania wiedzy i planowego ułożenia prac na poszczególnych etapach przygotowywania i prowadzenia oględzin. Algorytm miał wskazywać kierujących czynnościami, podmioty wykonujące, służby liderujące poszczególnym zagadnieniom, a także wcześniejsze przygotowanie procesu wyboru, kontaktu i aktywowania biegłych i ekspertów. Określono ponadto zakres niezbędnych czynności podejmowanych przez pierwsze patrole i funkcjonariuszy przybyłych na miejsce, aby optymalnie zabezpieczyć takie miejsce oraz nie dopuścić do niszczenia lub utraty dowodów. Podjęto również próbę określenia możliwości logistycznych poszczególnych służb we wsparciu odpowiednim sprzętem grup prowadzących czynności w warunkach terenowych.

Jednym z istotniejszych problemów do rozwiązania była, powracająca w pracach wielu gremiów, kwestia dowodzenia w miejscu zamachu terrorystycznego i wynikająca z tego potrzeba określenia granicy i relacji pomiędzy akcją ratowniczą a działaniami ofensywnymi służb zmierzającymi do zatrzymania zamachowców lub neutralizacji zagrożenia. Oczywiście neutralizacja zagrożenia, termin kilkakrotnie przywoływany w niniejszej rozprawie, ma na celu faktyczne i realne doprowadzenie do sytuacji, w której potencjalni zamachowcy nie będą mogli detonować ładunków wybuchowych, zostaną w wyniku szturmów lub innych czynności odseparowani od zakładników lub zastosuje się wobec nich środki przymusu bezpośredniego, zgodnie i w granicach prawa, aby nie byli w stanie realizować czynności związanych z zamachem. Kierowanie czynnościami procesowymi nie jest tożsame z kierowaniem działaniami związanymi z zamachem terrorystycznym. Czynności te powinny być dokonywane w pewnej kooperacji, uwzględniając oczywiście priorytety jednego i drugiego elementu na danym etapie działań. Jednak ich połączenie pod jednym kierownictwem praktycznie jest niemożliwe. Odgródzenie terenu działań, zaplanowanie i rozpoczęcie negocjacji, przyjęcie i realizowanie odpowiedniej taktyki przygotowania i ewentualnej realizacji szturmów, analizowanie ryzyk związanych z zaistniałą sytuacją, a także wprowadzanie elementu dezinformacji i dezorientacji zamachowców będzie działaniem wymagającym innych doświadczeń niż omawiane wcześniej czynności procesowe. Z całą pewnością rola i zadania, jakie w miejscu zamachu ma do spełnienia prokurator, nie pomogą w znalezieniu najbardziej optymalnego rozwiązania kwestii określenia dowodzenia w miejscu działań związanych z zamachem terrorystycznym. Prokurator ma uprawnienia nadrzędne w stosunku do innych służb i posiada odpowiednie instrumenty prawne i taktyczne do kierowania czynnościami w miejscu katastrofy czy innego

zdarzenia związanego z zamachem. Jednak są to atrybuty związane z czynnościami polegającymi na zbieraniu i zabezpieczaniu śladów i dowodów przestępstwa, a nie kierowaniu czynnościami związanymi ze współdziałaniem, wyborem i realizacją taktyki działania jednostek kontrterrorystycznych.

Służby, oprócz rozpoznawania i neutralizowania zagrożeń, mają również obowiązek analizowania uzyskiwanych informacji i przekazywania ich właściwym odbiorcom. Zadania analityczno-informacyjne są przede wszystkim domeną służb specjalnych. Uprawnienia do wykonywania czynności analityczno-informacyjnych polegających na uzyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o ABW oraz AW) stanowi pewnego rodzaju kwintesencję działalności wewnętrznej służby specjalnej. Uprawnienie to w praktyce sprowadza się do informowania najważniejszych osób z kierownictwa państwa o potencjalnych lub faktycznych zagrożeniach dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 18 ustawy o ABW oraz AW). Odpowiednio wcześniejsze zdobywanie informacji, w tym przy wykorzystywaniu kolejnego instrumentu, jakim są czynności operacyjno-rozpoznawcze, i ich analiza, a następnie przekazanie w odpowiednim czasie i formie instytucjom upoważnionym stanowi ogromne wsparcie przy wielu procesach decyzyjnych dotyczących zarówno działania w sytuacjach zagrożenia porządku i bezpieczeństwa, jak i w kształtowaniu długoterminowych strategii postępowania w wielu dziedzinach aktywności rządu w kraju i na arenie międzynarodowej. Właściwa analiza zdobytych lub uprzednio otrzymanych informacji, w tym w zakresie zagrożeń terrorystycznych, jest kanwą do podejmowania decyzji i wydawania poleceń podległym premierowi ministrom lub służbom. Istota czynności analityczno-informacyjnych znalazła swoje odzwierciedlenie również w określeniu zadań, jakimi ma się zajmować Centrum Antyterrorystyczne. Pierwsze z siedmiu głównych zadań CAT-u polega na wspieraniu procesów decyzyjnych kierownictwa państwa w wypadku zaistnienia realnego zagrożenia atakiem terrorystycznym. Zadanie to ma na celu oczywiście stworzenie podwalin do podejmowania właściwych decyzji na poziomie państwa w zakresie likwidacji zagrożenia, ale również minimalizacji skutków poprzez właściwe dysponowanie siłami i środkami w ramach zarządzania kryzysowego.

Zakres zadań i uprawnień ustawowych, a także możliwości realizacji zadań w pełni uzasadniają kompetencje ABW w filarze „reagowanie” określonym w strategii UE w sprawie zwalczania terroryzmu. Przy określaniu właściwości ABW w zakresie obszarów walki z ter-

roryzmem, zdefiniowanych w Strategii UE, należy podkreślić naturalną nierównomierność w rozkładzie rangi ABW w realizacji zadań w czterech filarach tej strategii. W filarze pierwszym i trzecim (zapobieganie i ochrona) rola ABW powinna zostać określona jako wiodąca w stosunku do innych polskich służb i instytucji realizujących zadania w tych obszarach. Podkreślić od razu należy, że to zawsze będzie rola wiodąca, a nie dotycząca działania w pojedynkę. Tylko udział podmiotów wspierających gwarantuje właściwe stworzenie i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa. Natomiast filar drugi i czwarty (ochrona i reagowanie) to przede wszystkim domena służb ratowniczych wraz z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, a także nowo utworzonym Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji wspieranych przez działania polskiej cywilnej służby kontrwywiadowczej. Zdefiniowanie tego podziału było jednym z istotnych ustaleń w trakcie prac nad określeniem struktury i zadań tworzonego w 2008 r. CAT ABW.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, oprócz czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, ma również za zadanie wykonywanie czynności analityczno-informacyjnych w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW oraz AW). Realizacja tych zadań ma na celu przekazywanie informacji właściwym organom (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o ABW oraz AW), którym taka informacja może zostać przekazana. Podmiotami uprawnionymi, którymi ABW mogło i przekazywało informacje był prezydent RP, prezes Rady Ministrów i właściwi rzeczowo ministrowi, w których zakresie dana sprawa pozostawała (art. 18 ustawy o ABW oraz AW). Sytuacja taka miała miejsce aż do nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym w 2009 r. W znowelizowanych zapisach tej ustawy szef ABW otrzymał prawo do informowania o zagrożeniach wystąpienia sytuacji kryzysowej, będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, wszelkie organy i podmioty zagrożone taką sytuacją kryzysową (art. 12a ust. 3 o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Należy jednak podkreślić, że tylko w przypadku zagrożeń terrorystycznych szef ABW może przekazywać informacje innym podmiotom niż te określone w art. 18 ustawy o ABW oraz AW. Innym przykładem uprawnień szefa ABW w zakresie analityczno-informacyjnym jest obszar rozwoju w Polsce energetyki jądrowej. Od 2011 r. istnieje uprawnienie wydawania zaleceń i przekazywania informacji inwestorom w segmencie energetyki jądrowej w związku z możliwością wystąpienia zamachów terrorystycznych (art. 49 ustawy o przygotowaniu

i realizacji inwestycji)³⁸. Ponadto szef ABW jest organem opiniującym decyzję zasadniczą w zakresie wpływu budowy obiektu energetyki jądrowej lub prac przygotowawczych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Decyzja zasadnicza natomiast, wydawana przez ministra właściwego do spraw gospodarki jest podstawą do wydania pozwolenia na budowę takiego obiektu (art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji).

Kolejnym niezmiernie istotnym obszarem, w którym szef ABW ma za zadanie dokonywać czynności analityczno-informacyjnych oraz opiniujących, jest bezpieczeństwo w cywilnym ruchu lotniczym. Tu również od 2012 r. w wyniku nowelizacji różnych przepisów uprawnień i obowiązków szefa ABW zostały poszerzone w zakresie sporządzania różnego rodzaju analiz i opinii. Pierwsza zmiana dotyczy oceny stopnia zagrożenia terrorystycznego w lotnictwie cywilnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sporządzanej na podstawie informacji własnych lub uzyskanych od innych organów i służb. Ocena ta może być również podstawą do określenia przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) wykazu lotów wysokiego ryzyka (§6 ust. 1 i 5 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Lotnictwa Cywilnego)³⁹. Druga zmiana sporządzana była na wniosek prezesa ULC-u na potrzeby lokalnej analizy ryzyka na lotnisku. Na jej podstawie prezes ULC-u może wprowadzić odstępstwa od wymagań w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (§15 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Lotnictwa Cywilnego).

Zadania szefa ABW w ramach Krajowego Planu Lotnictwa Cywilnego dotyczą przekazywania prezesowi ULC-u informacji o zagrożeniach aktami bezprawnej ingerencji w cywilnym ruchu lotniczym oraz planowaniu działań w celu przeciwdziałania takim aktom, pasażerach przylatujących i odlatujących statkami powietrznymi w celu wykrycia osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego, o udziale w prowadzeniu negocjacji w przypadku wzięcia zakładników, a także o współdziałaniu z prezesem ULC-u, zarządzającym lotniskiem oraz z przewoźnikami w zakresie stosowania dodatkowych wymogów bezpieczeństwa (§2 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Lotnictwa Cywilnego).

Mając na względzie powyższe zadania związane z dokonywaniem analiz, ocen i opinii w lotnictwie cywilnym, należy również pamiętać, że od nowelizacji ustawy – Prawo lotnicze

³⁸ Zob. ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. nr 135, poz. 789) – dalej: ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji.

³⁹ Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Lotnictwa Cywilnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 912).

w 2012 r., szef ABW został członkiem Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego działającej przy ministrze właściwym do spraw transportu⁴⁰.

Ponadto szef ABW m.in. wspólnie z szefem AW wydaje opinię przed wydaniem przez prezesa Rady Ministrów zakazu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej przez dany podmiot, jeżeli wiąże się to z zagrożeniem obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴¹.

Przekazywanie przez szefa ABW analiz i ocen dotyczących m.in. możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych następuje również w związku z tworzeniem przez ministra gospodarki projektu Rządowego Programu Rezerw Strategicznych. Szef ABW jednocześnie wchodzi w skład grupy podmiotów, które tworzą projekt tego programu wspólnie właśnie z ministrem gospodarki (art. 8 ust. 1, 2 i 4 ustawy o rezerwach strategicznych)⁴².

Służba Kontrwywiadu Wojskowego, druga z polskich służb kontrwywiadowczych, w zakresie swoich uprawnień ustawowych również ma wykonywanie czynności analityczno-informacyjnych (art. 25 pkt 2 ustawy o SKW oraz SWW). Czynności te nie są jednak tak bezpośrednio związane z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, jak to było w wypadku zapisów ustawowych ABW. Wojskowa służba kontrwywiadowcza gromadzi, analizuje, przetwarza i przekazuje właściwym organom informacje związane z obronnością państwa, bezpieczeństwem, ale nie państwa, lecz SZ RP i ich zdolnościami bojowymi (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o SKW oraz SWW). Różnica ta wynika oczywiście z charakteru tych dwóch służb i specyfiki zadań, jakie każda z nich ma realizować.

Jednym z podstawowych zadań służb wywiadowczych jest analizowanie i oczywiście przekazywanie wszelkich informacji mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo naszego państwa. Obie służby mają wprost określone ustawowo zadanie walki z terroryzmem oraz uprawnienia do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Element analityczno-informacyjny stanowi praktycznie drugi filar ich działalności⁴³.

⁴⁰ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 134), art. 19.

⁴¹ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 171, poz. 1800), art. 201 ust. 6.

⁴² Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. nr 229, poz. 1496 ze zm.) – dalej: ustawa o rezerwach strategicznych.

⁴³ Zob. ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 z późn. zm.), art. 22; ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 709 ze zm.), art. 26 pkt 2.

Agencja Wywiadu ma za zadanie uzyskiwanie, analizowanie i przekazywanie odpowiednim organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW oraz AW). Obszar działań analityczno-informacyjnych tej formacji ma nieco szerszy kontekst niż ma ABW i SKW. Można odnieść wrażenie, że AW w zakresie działalności analityczno-informacyjnej łączy elementy właściwe dla ABW – bezpieczeństwo państwa – i dla SKW – potencjał obronny. Potwierdzeniem tego może być również właściwość w zakresie rozpoznawania i analizowania zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych mających wpływ na bezpieczeństwo Polski (art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ABW oraz AW).

Typowo analityczno-informacyjną instytucją, co wynika przede wszystkim z zapisów jej zadań ustawowych, jest GIIF. Zadania te związane są z walką z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Główny Inspektor Informacji Finansowej nie wykonuje żadnych zadań operacyjno-rozpoznawczych, nie posiada również uprawnień do prowadzenia czynności procesowych. Jego aktywność koncentruje się na analizowaniu dostępnych danych z dokonywanych transakcji finansowych i na ich podstawie analizowanie i wnioskowanie czy dane transakcje lub podmioty je dokonujące się starają się wprowadzać pieniądze pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł lub czy nie są przekazywane, wprost lub przez sieć pośredników, na wsparcie działalności terrorystycznej. Zgodnie z art. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do głównych zadań GIIF-a należy uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w ustawie, a w szczególności badanie przebiegu transakcji, co do których GIIF ma wątpliwości, oraz udostępnianie i żądanie przekazania informacji o transakcjach, a także przekazywanie uprawnionym organom dokumentów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa (art. 4 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Kolejnym elementem charakteru działalności analityczno-informacyjnej GIIF-a jest coroczne składanie sprawozdania ze swojej działalności prezesowi Rady Ministrów. W sprawozdaniu tym GIIF wskazuje m.in. liczbę osób, którym przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa z art. 165a k.k. (art. 4a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy) polegającego na gromadzeniu, przechowywaniu lub przekazywaniu środków pieniężnych z przeznaczeniem na sfinansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 165a k.k.). Ponadto istotnym elementem analityczno-informacyjnym w zakresie finansowania terroryzmu jest ustawowy obowiązek doko-

nywania przez instytucje obowiązane analiz przeprowadzanych transakcji (art. 8a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy).

Dokonywanie analiz przez GIIF-a, ich przekazywanie podmiotom do tego uprawnionym w celu wykrywania zagrożeń związanych z finansowaniem terroryzmu, a także współdziałanie z instytucjami obowiązanyymi w zakresie ich analiz stanowi bardzo mocny punkt całości systemu walki z terroryzmem. Ten obszar analityczno-informacyjny będzie stanowił cenne źródło informacji i spostrzeżeń zarówno na etapie rozpoznawania zagrożeń, jak i w wypadku reagowania na aktywność ugrupowań terrorystycznych, choćby w fazie czynności dochodzeniowo-śledczych.

Czynności analityczno-informatyczne stanowią niezmiennie istotny element pracy, w szczególności służb specjalnych. Wychwycenie istotnych informacji z szumu informacyjnego, jaki obecnie nas otacza w związku z rozwojem teleinformatyki, ich właściwa analiza i wykorzystanie w celu neutralizacji zagrożenia jest podstawową funkcją czynności analityczno-informacyjnych.

Na etapie rozpoznawania zagrożeń niezmiennie istotne jest, z jednej strony uzyskiwanie wszelkich informacji o wystąpieniu zagrożenia, a z drugiej, możliwość weryfikacji nawet najdrobniejszych sygnałów o potencjalnym zagrożeniu. Oczywiście dużą rolę odgrywają tu czynności operacyjno-rozpoznawcze, ale z całą pewnością działania kontrolne na wielu płaszczyznach, do których poszczególne służby mają uprawnienia, stanowią ogromny oręż w walce z potencjalnymi zagrożeniami terrorystycznymi. Czynności kontrolne mogą naprowadzić bezpośrednio na osoby lub zjawiska mogące stworzyć zagrożenia lub potwierdzić istnienie takich zagrożeń albo zaprzeczyć ich istnieniu.

Podstawowym przejawem tego typu czynności jest uprawnienie służb do przeprowadzania kontroli osób czy bagażu. Uprawnienie to przysługuje wszystkim służbom posiadającym uprawnienia do czynności dochodzeniowo-śledczych prowadzonych w związku z realizacją zadań ustawowych. Tu oczywiście również możemy, w sposób planowy lub przypadkiem, natrafić na pewne ślady weryfikujące nasze podejrzenia. Jednak te czynności mają bardziej charakter techniczny do uprawnień śledczych. Dużo bardziej istotne z punktu widzenia rozpoznawania zagrożeń, jak i funkcjonowania całego systemu antyterrorystycznego, jest prowadzenie bardziej złożonych, szczegółowych i planowych czynności kontrolnych dotyczących osób, ich zachowań w miejscach szczególnych, aktywności gospodarczych czy finansowych.

Największe obszary podlegające czynnościom kontrolnym spośród służb zajmujących się rozpoznawaniem zagrożeń terrorystycznych przypadają służbom zajmującym się kwestiami finansowymi oraz międzynarodowego przepływu ludzi i towarów, czyli wywiadowi skarbowemu – SC i SG. Nieco inny charakter czynności kontrolnych występuje w przypadku służb specjalnych – Policji BOR czy Państwowej Straży Pożarnej.

Podstawowym celem kontroli skarbowej, oprócz ochrony interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, jest zapewnienie skutecznego wykonywania zobowiązań podatkowych (art. 1 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Zgodnie z zapisami ustawowymi, kontrola skarbową obejmuje czynności wywiadu skarbowego polegającego m.in. na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów, w tym podmiotów podejrzewanych o dokonanie przestępstw skarbowych (art. 36 ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Zakres kontroli skarbowej obejmuje kwestie źródeł pochodzenia majątku, a więc element rozpoznawania przez organa wywiadu skarbowego, jak również elementy związane z potencjalnym finansowaniem terroryzmu. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu organy kontroli skarbowej są zobowiązane do przekazywania GIIF-owi wszelkich informacji wskazujących na popełnienie przestępstwa finansowania terroryzmu, łącznie z okolicznościami wskazującymi na takie podejrzenia (art. 15a ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Straż Graniczna i Służba Celną mają również obowiązek przekazywania do GIIF-a informacji z działań kontrolnych dotyczących wwożenia i wywożenia środków pieniężnych do strefy UE (art. 15a ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Ponadto organa kontroli skarbowej są uprawnione do przekazywania informacji m.in. o rachunkach bankowych, rachunkach pieniężnych, zawartych umowach kredytowych do ABW, AW, SKW, SWW, Policji, BOR, ŻW, SG i innym w ramach postępowania zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych (art. 34a ust. 1 pkt 7 ustawy o kontroli skarbowej).

Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest zobowiązany do prowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów związanych z ujawnianiem procederów tzw. prania brudnych pieniędzy czy finansowania terroryzmu (art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Sam może jednocześnie zwrócić się do organów kontroli skarbowej o zbadanie legalności pochodzenia środków pieniężnych, co do których istnieją wątpliwości, że pochodzą z legalnych źródeł (art. 15b ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy). Służba Celną natomiast prowadzi kontrolę w ramach przestrzegania prawa celnego związaną z wywozem i przywozem towarów oraz obrotem towarami objętymi ograniczeniami i zakazami,

podatkowego w zakresie szeroko rozumianego obrotu wyrobami akcyzowymi (art. 30 ust. 2 ustawy o SC). Kontroli podlegają też działania związane z wywozem i przywozem na terytorium RP towarów objętych zakazami (art. 30 ust. 3 pkt 7 ustawy o SC). Funkcjonariusze SC posiadają uprawnienia w ramach prowadzenia czynności kontrolnych do zatrzymania i kontrolowania środków transportu oraz statków (art. 32 ust. 1 pkt 16 ustawy o SC). Kontrola może odbyć się również przez zatrzymanie statku i sprawdzenie zawartości przewożonego ładunku i osób. Jeżeli funkcjonariusze SC otrzymają informacje, że istnieje zagrożenie ostrzeżenia ich z kontrolowanego statku, to wówczas czynności kontrolne mogą nastąpić w asyście funkcjonariuszy SG (art. 47 ust. 7 ustawy o SC).

Czynności kontrolne realizowane przez służby i podmioty podległe ministrowi finansów stanowią bardzo istotną część ich pracy, a tym samym niezmiernie ważny element uzyskiwania i weryfikowania informacji o osobach i podmiotach mogących mieć związek z działalnością przestępczą, w tym terrorystyczną. O istocie tych czynności świadczyć może również możliwość przekazywania do postępowania kontrolnego materiałów pochodzących ze stosowania kontroli operacyjnej (art. 36d ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej). Wykorzystanie materiałów z kontroli operacyjnej do materiałów czynności kontrolnych oczywiście może nastąpić jedynie w stosunku do osoby, wobec której kontrolę operacyjną zastosowano w ramach prowadzonych właśnie czynności kontrolnych (art. 36d ust. 1a ustawy o kontroli skarbowej).

Kontrola graniczna jest fundamentalnym zadaniem SG. Jest to druga przesłanka, po ochronie granicy, na podstawie której powołana została właśnie ta formacja (art. 1 ustawy o SG). Organizacja i kontrola ruchu granicznego stanowić będzie pewnego rodzaju punkt wyjścia do dalszych zadań realizowanych przez SG. Istotą kontroli jest tu rozpoznanie potencjalnego zagrożenia i niedopuszczenie do przeniknięcia takowego na terytorium naszego kraju. Tożsama sytuacja będzie miała miejsce w wypadku działań SG wewnątrz naszego kraju. Taki rodzaj działania został zdefiniowany jako kontrola bezpieczeństwa i dotyczy środków komunikacji w transporcie międzynarodowym, w strefie przejść granicznych drogowych, kolejowych, morskich i rzecznych (art. 1 ust. 2 pkt 5a ustawy o SG). W ramach kontroli bezpieczeństwa funkcjonariusze SG uprawnieni są przede wszystkim do przeprowadzania kontroli osobistej, przeglądania bagażu, pełnienia patroli prewencyjnych czy w końcu wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Szczególną rolę odgrywa kontrola bezpieczeństwa prowadzona na lotniskach. Jest to bardzo istotny element kontroli bezpieczeństwa, który ze względu na przedmiot kontroli został podzielony na kontrolę pasażerów, załóg lotniczych,

personelu lotniska, bagaży podręcznych, bagaży rejestrowanych, przesyłek pocztowych – ładunków, materiałów przewoźnika lotniczego, poczty dyplomatycznej i statku powietrznego⁴⁴. Ponadto komendant placówki SG ma prawo występowania do zarządzającego lotniskiem o uniemożliwienie wykonywania pracy związanej z kontrolą bezpieczeństwa na lotnisku osobie, której obecność może mieć negatywny wpływ na kwestie bezpieczeństwa w tym miejscu. W przypadku, gdy przeciwko takiej osobie toczy się postępowanie karne w sprawie zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego albo bezpieczeństwa powszechnego, komendant placówki SG może wystąpić z wnioskiem o cofnięcie wymaganych prawem koncesji na wykonywanie czynności w ramach zapewniania bezpieczeństwa i ochrony (art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o SG).

Ogromnie istotnym elementem było nadanie uprawnień SG do prowadzenia kontroli w zakresie legalności wykonywania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców czy zlecania im pracy przez inne osoby (art. 1 ust. 2 pkt 13a ustawy o SG). W dobie zagrożeń międzynarodowym terroryzmem możliwość kontrolowania cudzoziemców starających się w Polsce o wykonywanie pracy i wykonujących ją może mieć ogromne znaczenie w rozpoznawaniu osób, które mają lub choćby miały w przeszłości kontakty z ugrupowaniami terrorystycznymi. Bardzo często bowiem zdarza się tak, że takie osoby mogą mieć charakterystyczne tatuaże, elementy ubioru czy choćby widoczne zewnętrzne rany, które mogły powstać np. tylko wskutek użycia broni, materiałów wybuchowych lub będące wynikiem stosowania tortur cielesnych.

Ustawa o SG, w kwestii uprawnień do wykonywania przez jej funkcjonariuszy czynności kontrolnych, dopuszcza również udział w organizacji i realizacji kontroli granicznej poza granicami naszego kraju. Możliwość taka istnieje w ramach utworzonych specjalnie do tego zadania kontyngentów (art. 147c pkt 1 ustawy o SG).

Nieco odmienną formę i charakter mają działania kontrolne realizowane przez Policję, ŻW czy BOR. Ich aktywność w tej materii można sprowadzić do roli kontrolowania przepisów porządkowych obowiązujących w miejscach publicznych (art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o Policji) czy kontroli przestrzegania dyscypliny wojskowej realizowanej przez ŻW (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o ŻW). Ponadto żołnierze tej formacji prowadzą kontrolę realizacji ochrony mienia, uzbrojenia i środków bojowych będących w posiadaniu SZ RP (art. 4 ust. 2 pkt 16

⁴⁴ H. Urbaniak, *Kontrola bezpieczeństwa ruchu lotniczego realizowana przez Straż Graniczną*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3), s. 95.

ustawy o ŻW). Wykonywanie kontroli bagażu pozostaje w gestii Policji i ŻW i realizowane jest w ramach innych zadań ustawowych tych służb jako *de facto* czynność techniczno-taktyczna prowadzonych działań. Zadania kontrolne, zgodnie z zapisami ustawowymi, BOR realizuje w ramach dokonywania sprawdzeń posiadania uprawnień do przebywania osób w obiektach Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 127 ust. 1 pkt 3 ustawy o BOR). Oczywiście dokonywanie kontroli pirotechnicznej również jest tutaj traktowane jako czynność techniczna, odgrywająca istotną rolę podczas zapewnienia bezpieczeństwa.

Kolejnym obszarem uprawnień wśród zadań wykonywanych przez ABW są czynności kontrolno-ochronnych. Polegają one przede wszystkim na realizowaniu zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywaniem funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o ABW oraz AW). W chwili obecnej funkcja kontrolno-ochronna wykonywana jest na trzech głównych płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy kontroli przestrzegania przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych w kancelariach tajnych i innych jednostkach urzędów i instytucji. Druga to sprawdzenia realizowane w przedsiębiorstwach, a także jednostkach badawczo-naukowych ubiegających się o dofinansowania ze środków publicznych, które realizują zadania, gdzie niezbędny jest dostęp do informacji niejawnych (tzw. bezpieczeństwo przemysłowe). Trzecia dotyczy tzw. bezpieczeństwa osobowego, najbardziej rozpowszechnionego zadania w tej materii, polegającego na prowadzeniu postępowań sprawdzających w zakresie ustalenia gwarancji rękojmi zachowania tajemnicy przez osobę sprawdzaną.

Podczas walki z terroryzmem niezmiernie istotne zadania w ramach czynności kontrolnych otrzymały SKW i SWW. Służby te w ramach realizacji zadań ustawowych mają za zadanie udział w planowaniu i przeprowadzanie kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia (art. 5 ust. 1 pkt 6 i art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o SKW oraz SWW). Jest to niesłychanie ważne zadanie w kontekście zachowań władz poszczególnych państw, w tym w ewentualnym wspieraniu lub handlu bronią z ugrupowaniami terrorystycznymi. Kontrola taka stanowi strategiczny element rozpoznawania zagrożeń terroryzmem na całym świecie i przeciwdziałania tego typu zagrożeniom.

Nieco odmienny charakter ma kontrola wykonywana przez Państwową Straż Pożarną, realizowana w związku istnieniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Kontrole takie mają charakter nadzoru nad przygotowaniem się administracji państwowej i wszystkich innych podmiotów do właściwej reakcji na zaistniałe zagrożenie (art. 14 ust. 3 ustawy o ochro-

nie przeciwpożarowej)⁴⁵. Ten element systemu antyterrorystycznego zostanie opisany szczegółowo w części dotyczącej działania służb w związku z zaistnieniem zamachu terrorystycznego. Niemniej jednak zadania kontrolne realizowane przez Państwową Straż Pożarną mają istotne znaczenie w prewencji i podatności obiektów na zagrożenia zamachem, jak również potencjalne utrudnienia związane z działaniami ratowniczymi. Czynności kontrolno-rozpoznawcze dokonywane przez Państwową Straż Pożarną realizowane są w celu rozpoznawania zagrożeń i realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz w celu przygotowania do działań ratowniczych (art. 23 ust. 1 ustawy o PSP)⁴⁶.

W fazie rozpoznawania zagrożeń niezmiennie istotną rolę odgrywa również kwestia prowadzonych szkoleń i przeprowadzanych ćwiczeń. Szkolenia są najczęściej wewnętrzną kwestią każdej ze służb. Jej charakter, zakres tematyczny, sposób prowadzenia wynika ze specyfiki danej służby i potrzeb szkoleniowych, jakie w tej służbie występują. W ramach prowadzonych szkoleń, czy to w ramach poszczególnych korpusów, czy szkoleń specjalistycznych, wkomponowana jest zazwyczaj tematyka głównych zagadnień i zadań danej służby, a także istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. I to w ramach tego typu modułów również realizowane są szkolenia z zakresu zadań i kompetencji danej służby w walce z terroryzmem.

Element ćwiczeń, szczególnie dotyczący rozpoznawania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, nie powinien już pozostawać wewnętrzną kwestią danej służby. Tu, oprócz przećwiczenia podstawowych działań właściwych dla danej służby, powinno mieć miejsce przećwiczenie elementu koordynacji i współdziałania. Tylko wówczas widoczne będzie, czy założone w ćwiczeniach zagrożenie może zostać zniwelowane. Jeżeli w trakcie ćwiczeń antyterrorystycznych jedna instytucja jest w stanie rozpoznać i zneutralizować zagrożenie terrorystyczne, oznaczać to może jedynie błędne założenia scenariusza ćwiczeń lub nadmierny optymizm autorów i wykonawców ćwiczenia. Bardzo częstym błędem założeń do ćwiczeń jest postrzeganie zagrożenia przez pryzmat postępowania zwykłych, nawet najbardziej brutalnych, przestępców. Ćwiczenie takie praktycznie zawsze dotyczy sytuacji zakładniczej, która kończy się szturmem. Praktycznie wcale nie są uwzględniane kwestie psychologiczne zamachowców determinujące ich sposób postępowania – ideologia, motywacja, determinacja,

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.) – dalej: ustawa o ochronie przeciwpożarowej.

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 ze zm.) – dalej: ustawa o PSP.

bezwzględność, konsekwencja czy wiedza taktyczna i przeszkolenie w zakresie posługiwania się bronią, ładunkami wybuchowymi czy specjalnymi środkami łączności.

Koncepcyjne podejście do tematyki szkoleń i ćwiczeń z zakresu realizacji zadań związanych z sytuacjami kryzysowymi jest podstawowym czynnikiem, który daje szansę na faktyczne i realne doskonalenie się naszych służb i instytucji w rozwiązywaniu kwestii związanych z zamachami. Jednym z głównych zadań powołanego w październiku 2006 r. MZdsZT było inicjowanie szkoleń i konferencji z zakresu zwalczania terroryzmu (§2 ust. 2 pkt 6 Zarządzenia nr 162). Była to faktycznie pierwsza próba skoordynowania ćwiczeń dotyczących zwalczania terroryzmu. Do tej pory poszczególne służby ćwiczyły w ramach własnych sił i procedur pewne elementy scenariusza, często zupełnie ignorując istotne elementy scenariusza ze względu na to, że nie wchodziły one w zakres kompetencji danej służby. Współdziałanie polegało *de facto* na wykonywaniu pewnego rodzaju czynności i działań przez jedną lub kilka służb na rzecz służby, która prowadziła główny wątek ćwiczeń. Współdziałanie sprowadzało się często do wykonywania pewnych poleceń. Zupełnie nie był ćwiczony element faktycznego wspólnego podejmowania decyzji czy przejmowania dowodzenia przez jedną ze służb nad pozostałymi.

Następnym krokiem było potraktowanie obszaru szkolenia i doskonalenia jako jednego z podstawowych obszarów zadań ustawowych podmiotów zajmujących się zapewnieniem ochrony infrastruktury krytycznej. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym zadanie organizacji, prowadzenia i koordynacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych zostało przypisane Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa (art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Delegacja ustawowa do tego typu koordynacji i organizacji szkoleń jest bardzo istotnym wskaźnikiem rangi tych przedsięwzięć. Podmiot na poziomie krajowym ma za zadanie prowadzenie wykazu szkoleń, opiniowanie ich czy samoistne kreowanie takich szkoleń. Ma to ogromne znaczenie przy planowaniu szkoleń, w których uczestniczą praktycznie wszystkie służby oraz instytucje z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. W szkoleniach tych, oprócz zagrożeń bezpośrednich, ćwiczy się również element profilaktyki, informowania społeczeństwa czy współdziałania z mediami. Analogiczne rozwiązania i obowiązki w zakresie szkoleń nałożono na podmioty odpowiedzialne za ochronę infrastruktury krytycznej na szczeblu województwa (art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), powiatu (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) czy gminy (art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Tematyka szkoleń w lotnictwie cywilnym również została poddana pewnego rodzaju systematyzacji co do zakresu i formy prowadzonych szkoleń. Element świadomości ochrony lotnictwa jest jednym z rodzajów szkoleń z ochrony lotnictwa cywilnego przed atakami bezprawnej ingerencji. Geneza i istota terroryzmu międzynarodowego stanowi natomiast jeden z elementów szkolenia z zakresu świadomości ochrony lotnictwa (§9 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Szkolenia)⁴⁷. Podmioty prowadzące szkolenia z bezpieczeństwa mają obowiązek, przed przedłożeniem do zatwierdzenia programu szkolenia prezesowi ULC, konsultowania tematyki szkoleń dotyczących zagrożeń terrorystycznych z szefem ABW (§24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Szkolenia), który zadanie to realizuje za pośrednictwem CAT-u. Takie podejście ma wykluczyć błędy natury formalnej, choćby te dotyczące czynników zagrożeń, *modus operandi* zamachowców czy nazw organizacji terrorystycznych i ich ideologii.

⁴⁷ Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. nr 122, poz. 1011).

ROZDZIAŁ VI

Reagowanie, współdziałanie, dowodzenie i koordynacja w fazie dokonania zamachu terrorystycznego

§ 1. Analiza zadań i możliwości systemu opartego na Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego w fazie największego zagrożenia

W fazie reagowania mamy do czynienia z wystąpieniem szczególnego zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu obywateli lub istnieniu bardzo wysokiego realnego zagrożenia wystąpienia takiego zdarzenia. W takich momentach bardzo często będziemy mieli do czynienia z określeniami wskazującymi na wystąpienie sytuacji kryzysowej, stanem nadzwyczajnym lub działaniem polegającym na zarządzaniu w momencie kryzysu. Bardzo często określenia „sytuacja czy stan nadzwyczajny” i „sytuacja kryzysowa” są stosowane zamiennie, choć określenia te posiadają swoje precyzyjne definicje w ustawodawstwie polskim. Stan nadzwyczajny jest czymś znacznie szerszym. Jego zaistnienie niesie za sobą dużo większe konsekwencje w zmianie funkcjonowania organów władzy w Polsce niż sytuacja kryzysowa. Sytuacja kryzysowa może dotyczyć uprowadzenia naszych obywateli za granicą, np. przez członków ugrupowań terrorystycznych¹. Oczywiście jest to bardzo przykra i trudna do reali-

¹ Zob. *Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – Narzędzia systemowe w sytuacji terrorystycznego uprowadzenia obywatela polskiego poza obszarem RP* (w:) Rządowe Centrum

zacji sprawa, jednak z całą pewnością nie będzie oznaczała potrzeby wprowadzania jednego ze stanów nadzwyczajnych.

W Polsce obecnie istnieją trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Regulacje dotyczące sposobu ogłaszania, wprowadzania i odwoływania stanów nadzwyczajnych mają swoje źródła w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jej zapisami stan wojenny i stan wyjątkowy może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia podawanego do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 1 i 2)². Przy czym stan wojenny i stan wyjątkowy może zostać wprowadzony przez prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, natomiast stan klęski żywiołowej nie wymaga decyzji i rozporządzenia prezydenckiego, a może być wprowadzony przez Radę Ministrów (art. 232 Konstytucji RP).

Każdy z trzech stanów nadzwyczajnych, zgodnie z art. 228 Konstytucji RP, może być wprowadzony jedynie w wypadku zaistnienia szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Szczególnymi zagrożeniami wskazanymi w ustawach o stanach wojny, wyjątkowym i klęski żywiołowej będą zagrożenia związane z działaniami o charakterze terrorystycznym. W wypadku klęsk żywiołowych działania o charakterze terrorystycznym mogą być przyczyną wystąpienia katastrof naturalnych lub awarii technicznych (art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej)³. W wypadku przesłanek ustawowych do wprowadzenia stanu wojennego działania o charakterze terrorystycznym stanowią element zewnętrznego zagrożenia państwa, celowo godzą w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzają do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa⁴. Stan wyjątkowy natomiast może być wprowadzony w momencie szczególnego zagrożenia, w tym wynikającego z działań o charakterze terrorystycznym, konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego. Przy czym zagrożenie to nie może być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych⁵. W stanie klęski żywiołowej pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych

Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, s. 440-442, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP.

³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558 ze zm.).

⁴ Ustawa a dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 156, poz. 1301 ze zm.), art. 2 ust 1 i 1a.

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. nr 113, poz. 985 ze zm.), art. 2 ust. 1.

organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

W dwóch stanach nadzwyczajnych, tj. klęski żywiołowej i wyjątkowym, istnieje wskazanie, że zagrożeń nie można zniwelować bez konieczności współdziałania odpowiednich podmiotów, organów, a zastosowanie zwykłych środków konstytucyjnych, czyli współdziałania państwowych organów władzy, może okazać się niewystarczające. Bardzo podobnie wygląda sytuacja w przypadku określania wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wystąpienie zagrożenia dla życia, mienia znacznych rozmiarów czy środowiska, w sytuacji kryzysowej, spowoduje jednocześnie znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)⁶. Zarówno w wypadku dwóch stanów nadzwyczajnych, jak i sytuacji kryzysowej istotnym elementem jest potrzeba podjęcia specjalnych działań wymagających zaangażowania wielu podmiotów i organów w celu zneutralizowania zagrożenia. Oczywiście sytuacja kryzysowa, podobnie jak stany nadzwyczajne, może nastąpić m.in. w wyniku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym (art. 3 pkt 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Reasumując, należy podkreślić, że nie każda sytuacja kryzysowa będzie powodowała zaistnienie jednego ze stanów nadzwyczajnych, natomiast wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych z całą pewnością będzie zawierało w sobie zaistnienie sytuacji kryzysowej.

Współdziałanie wielu podmiotów i organów jest niezbędne w celu zneutralizowania sytuacji kryzysowej, bowiem z jej definicji wynika, że jest to zdarzenie, którego skutki nie są możliwe do zneutralizowania siłami i środkami tylko jednego podmiotu czy organu administracji państwowej. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zarządzanie to sprawuje Rada Ministrów, a w wypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych realizują natomiast zarządzanie kryzysowe w ramach swoich kompetencji (art. 12 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Na poziomie województw, powiatów i gmin organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego są odpowiednio wojewodowie (art. 14 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), starostowie (art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast (art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.).

Samo zarządzanie kryzysowe polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Ponadto zarządzanie kryzysowe stanowi jeden z elementów działalności organów administracji publicznej polegający na kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zapobieganie sytuacjom kryzysowym to wszelkiego rodzaju działania mające na celu minimalizację przyczyn prawdopodobnego zagrożenia lub nawet ryzyka jego wystąpienia. Do działań w tej fazie zaliczyć należy wszelkiego rodzaju analizy ryzyka i monitorowanie potencjalnych zagrożeń. Zapobieganie również może polegać na wcześniejszym przygotowywaniu i wdrażaniu rozwiązań prawnych utrudniających wystąpienie potencjalnego ryzyka i ułatwieniu w momencie zaistnienia potrzeby reagowania. Przygotowanie będzie się koncentrowało na całości działań planistycznych mających na celu przygotowanie w kwestiach organizacyjno-logistyczno-taktycznych do reagowania przez odpowiednie służby w różnych wariantach wystąpienia zagrożenia. Oczywiście reagowanie również będzie miało różne skale intensywności. Możemy mieć do czynienia z sytuacją kryzysową, która narasta co do występowania albo skutków z poziomu lokalnego poprzez wojewódzki do krajowego. Może również wystąpić od razu na najwyższym poziomie potrzeba angażowania prawie wszystkim działów administracji rządowej. Z kolei faza reagowania to reakcja na zagrożenie i jednocześnie wykorzystanie wszystkich niezbędnych elementów powstałych w fazie planowania reakcji na zagrożenie. Odbudowa natomiast to przede wszystkim pomoc ofiarom sytuacji kryzysowej, a także planowe działania mające na celu jak najszybsze i jak najwierniejsze odtworzenie stanu sprzed kryzysu.

Zbiorem procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym jest tworzony przez RCB wspólnie z innymi organami KPZK. Dokument ten ma stanowić pewien zbiór informacji, planów i algorytmów na wypadek wystąpienia danego zdarzenia kryzysowego. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego składa się z planu głównego, zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz z załączników funkcjonalnych do planu głównego⁷.

Administracja publiczna powinna zostać przygotowana do zarządzania kryzysowego przez realizację planowania cywilnego (art. 3 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zadania z zakresu planowania cywilnego powinny być realizowane w taki sposób, aby zapewnić funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Do realizacji tego celu nie-

⁷ Zob. *Aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, informacje dostępne na stronie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

zbędne jest m.in. permanentne monitorowanie zagrożeń oraz odpowiednio wczesne przygotowanie planów zarządzania kryzysowego. Ponadto planowanie cywilne obejmuje przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego, utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego, przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Oczywiście element planowania jest zawsze jednym z bardziej pierwotnych działań służb. Jednak mimo że planowanie to będzie się odbywało w fazie przed zamachem, to dotyczy bezpośrednio sfery reagowania i zachowania ciągłości funkcjonowania infrastruktury i administracji, a więc nie będzie koncentrowało się na elemencie rozpoznania zagrożenia.

Oczywiście stały monitoring zagrożeń jest elementem wyprzedzającym, ale nie tyle właśnie rozpoznanie i neutralizację zagrożenia, co przygotowanie systemowe do sytuacji kryzysowej oraz jak najlepszy moment i sposób reakcji na zamach.

W fazie przed zamachem terrorystycznym fundament działań służb w zakresie rozpoznawania może spełniać omawiany wcześniej MZdsZT. To takim gremium w wypadku fazy reagowania może stać się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Podobnie jak w wypadku MZdsZT, wynika to przede wszystkim ze składu i zadań RZZK.

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, zgodnie z zapisami ustawowymi, jest organem opiniotwórczo-doradczym Rady Ministrów, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zespół posiada procedurę zwoływania posiedzeń w dwóch trybach: zwykłym i nadzwyczajnym. Tryby te zostały określony w §1 ust. 1 zarządzenia nr 78 prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu pracy RZZK⁸. Zgodnie z zapisami tego zarządzenia, posiedzenia w trybie zwykłym odbywają się w siedzibie RCB raz na kwartał. W trybie nadzwyczajnym posiedzenia RZZK zwoływane są w dwóch przypadkach: zaistnienia i możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej (§1 ust. 3). Dla porównania posiedzenia MZdsZT odbywają się raz w miesiącu.

⁸ Zarządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. nr 93, poz. 955).

Zadania RZZK, określone w art. 9 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, można by przedstawić przez pryzmat proponowanych trzech faz walki z terroryzmem – faza przed, w trakcie i po. Zadania w fazie przed zamachem będą dotyczyły przede wszystkim opiniowania projektu zarządzenia premiera w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, opiniowania i przedkładania Radzie Ministrów KPZK, opiniowania sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym czy doradzania w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych. Do fazy reagowania na pewno można zaliczyć zadanie dotyczące przygotowania propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opowania sytuacji kryzysowych. Zadanie odnoszące się do właściwości RZZK w fazie po zamachu może polegać na obowiązku opiniowania potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywracania jej pierwotnego charakteru. Oczywiście każde z tych zadań może być i jak do tej pory jest realizowane w fazie przed zamachem terrorystycznym. Jednak ich specyfika i charakter może posłużyć do wskazania właściwości RZZK w każdej z trzech faz walki z terroryzmem, nie przesądzając jednocześnie tutaj roli wiodącej czy wspierającej na każdym z tych etapów.

Skład RZZK podzielony jest na członków stałych zespołu oraz podmioty mogące uczestniczyć w jego posiedzeniach. Pracom zespołu przewodniczy prezes Rady Ministrów, a pod jego nieobecność – minister właściwy do spraw wewnętrznych. Ponadto stały skład zespołu tworzą minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych i minister koordynator służb specjalnych, jeżeli został powołany (art. 8 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

O posiedzeniach w poszerzonym składzie RZZK decyduje jego przewodniczący. Wówczas w posiedzeniach zespołu w zależności od potrzeb mogą wziąć udział ministrowie kierujący następującymi działami administracji rządowej: administracja publiczna, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, finanse publiczne, gospodarka, gospodarka morska, gospodarka wodna, instytucje finansowe, informatyzacja, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, łączność, oświata i wychowanie, rolnictwo, sprawiedliwość, środowisko, transport, zdrowie, praca, zabezpieczenie społeczne, Skarb Państwa; ponadto Główny Geodeta Kraju, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Lekarz Weterynarii, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, prezes Państwowej Agencji Atomistyki, prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, szef Agencji

Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef Agencji Wywiadu, szef Obrony Cywilnej Kraju, szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, szef Służby Wywiadu Wojskowego. Prezydent RP może również delegować do udziału w posiedzeniach zespołu szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inną osobę (art. 8 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Jak wynika z powyższego, skład RZZK jest bardzo szeroki i udział w nim jest przewidziany praktycznie dla każdego członka administracji rządowej oraz szefów najistotniejszych służb i urzędów państwowych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to bardzo dobre rozwiązanie w fazie przed zaistnieniem zagrożenia, gdzie zarządzanie kryzysowe polega na zapobieganiu i przygotowaniu do sytuacji kryzysowych. Wówczas jest czas na kolegialne podejmowanie decyzji oraz szybkie i skuteczne procedowanie choćby zmian legislacyjnych czy dotyczących planowania działań. Jednak w fazie wystąpienia zagrożenia czy zamachu element koordynacji działań może być spowolniony ze względu na bardzo wysoki poziom polityczny członków RZZK. Natomiast rola opiniodawczo-doradcza dla wykonującej zarządzanie kryzysowe Rady Ministrów może być właściwym i skutecznym rozwiązaniem w czasie faktycznego kryzysu.

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest miejscem, gdzie mogą zapadać najważniejsze decyzje strategiczne w momencie reagowania na sytuacje kryzysową. Jego zadania i skład gwarantują bardzo szerokie możliwości taktyczno-logistyczne do realizacji podjętych w ramach jego posiedzeń zadań i zaleceń. Ponadto w miejscu tym będą gromadziły się wszelkie informacje z poszczególnych obszarów administracji państwowej, biorącej bezpośredni udział lub przygotowującej się do fazy reagowania.

Zdecydowaną przewagą RZZK, podmiotu wiodącego w fazie reagowania, nad MZdsZT, podmiotu strategicznego w fazie rozpoznawania, jest jego umocowanie ustawowe. Struktura, zadania i rola RZZK zostały wpisane w treść ustawy o zarządzaniu kryzysowym, natomiast MZdsZT jest podmiotem powołanym jedynie na podstawie zarządzenia. Z punktu widzenia formalno-prawnego stanowi to dosyć istotną różnicę. Pole do działania i legitymacja prawna zdecydowanie są silniejsze po stronie MZdsZT. Być może właściwym rozwiązaniem byłoby odzwierciedlenie roli i zadań MZdsZT w zapisach ustawy, która określa takie zadania dla RZZK, czyli w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Podział na cztery fazy zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i usuwanie skutków, jest co do konstrukcji zbliżony do czterech filarów unijnej strategii zwalczania terroryzmu, gdzie wyróżniono zapobieganie, ochronę, ściganie i reago-

wanie. Identyczny podział jak w przedmiotowej strategii został zastosowany w *Narodowym Programie Antyterrorystycznym Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2012-2016* opracowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Oczywiście fazy te co do założeń zapewne posiadają zbieżne elementy, gdyż ich celem jest możliwie szybkie wykrycie zagrożenia, odpowiednia reakcja, odbudowa czy ściganie sprawców zamachów. Jednak nazewnictwo i relatywnie większa liczba faz aktywności służb może powodować pewne różnice w definiowaniu czy współdziałaniu służb i instytucji w wymiarze międzynarodowym, gdzie w przypadku działania służb decydujące są przepisy prawa krajowego i ich interpretacja. Jasny i czytelny podział aktywności w trzech fazach wydaje się być czytelnym i przejrzystym kryterium i informacją dla obywateli opinii międzynarodowej, na jakim etapie walki z terroryzmem znajdują się służby w danym państwie.

Zgodnie z modelem RZZK, realizującego zadania na poziomie całego kraju, również w województwach i powiatach, ustawodawca przewidział tworzenie analogicznych zespołów zarządzania kryzysowego. Zespoły te są organami pomocniczymi wojewodów, burmistrzów, wójtów czy prezydentów miast w zakresie właśnie zarządzania kryzysowego. Do głównych zadań zespołów należy ocena i prognozowanie zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo publiczne, przedstawianie wniosków na temat realizacji lub braku zadań z planów zarządzania kryzysowego, samo opiniowanie tworzonych planów zarządzania kryzysowego oraz podawanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami (art. 14 ust. 8, art. 17 ust. 5, art. 19 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Składy zespołów zarządzania kryzysowego mają na celu zapewnienie optymalnych możliwości realizacji zadań, które przyczynią się do szybkiego i właściwego rozpoznania i neutralizacji zagrożenia, a także prac związanych z odbudową zniszczeń. W skład gminnych zespołów wchodzi osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych i pomocniczych, pracownicy zespołowych służb, inspekcji i straży skierowanych do prac w zespole, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także inne osoby zaproszone przez kierującego pracami zespołu (19 ust. 6 i 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Analogiczny skład posiada powiatowy zespół zarządzania kryzysowego (art. 17. ust. 6 i 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Wojewódzkie zespoły posiadają nieco szerszą reprezentację niż zespoły powiatowe i gminne. Pierwszą różnicą jest to, że jako zastępca wojewody w zakresie kierowania pracami zespołu wskazany jest kierownik komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego. Ponadto, oprócz osób analogicznie jak w zespołach gminnych i powiatowych, w skład zespołu wchodzi osoby zatrudnione w regionalnych zarządach

gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a także zaproszony szef wojewódzkiego sztabu wojska lub jego przedstawiciel, przedstawiciel wyznaczony przez marszałka województwa oraz inne osoby zaproszone przez wojewodę (art. 14 ust. 9-12 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

W Polsce zarządzanie kryzysowe sprawowane jest przez całą Radę Ministrów. W celu wsparcia działań oraz obsługi Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego utworzono Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Zgodnie z treścią ustawy o zarządzaniu kryzysowym RCB jednocześnie pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego (art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ustawodawca przewidział również możliwość obsługi, w zakresie zarządzania kryzysowego oczywiście, prezesa Rady Ministrów, RZZK oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jednak w pierwszej kolejności RCB zapewnia obsługę Radzie Ministrów a nie premierowi. Wynika to, poza kwestią kolejności wymieniania podmiotów w art. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przede wszystkim właśnie z tego, że zgodnie z zapisem art. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe w Polsce. Natomiast należy podkreślić, że RCB podlega bezpośrednio premierowi (art. 10 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Jednak ani zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ani żadne inne, nie czynią z RCB organu czy urzędu administracji państwowej.

Początkowo RCB było bardzo mocno przyporządkowane ówczesnemu ministerstwu spraw wewnętrznych i administracji. Siedziba RCB mieściła się w budynku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w bezpośrednim sąsiedztwie z Centrum Antyterrorystycznym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pierwszym dyrektorem RCB była osoba pełniąca jednocześnie funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Miało to wynikać z tezy, iż rząd jako całość administracji miał być zaangażowany w fazę zapobiegania, przygotowania i odbudowy, a reagowanie praktycznie w całości należało do ministra spraw wewnętrznych⁹. Od 1 stycznia 2012 r. siedziba RCB mieści się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Do podstawowych zadań RCB należy planowanie cywilne, monitorowanie potencjalnych zagrożeń, uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz przygotowanie uruchamiania procedur zarządzania

⁹ A. Podolski, *Miejsce Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2 (2), s. 142.

kryzysowego (art. 11 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Kolejne zadania wynikają z faktu, że dyrektor RCB pełni funkcję sekretarza RZZK. W wyniku tego całość obsługi RZZK przypada właśnie Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto centrum ma prowadzić współdziałanie i zapewnić obieg informacji z jednostkami organizacyjnymi Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej oraz krajowymi i międzynarodowymi organami zarządzania kryzysowego (art. 11 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ponadto ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 11 nakłada na RCB zadania organizowania, prowadzenia i koordynacji szkoleń, pełnienia stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, opracowywania i aktualizacji załącznika do KPZK oraz zapewnienia koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej. W kwestii bezpośrednio związanej z zagrożeniami terrorystycznymi RCB uczestniczy w procesie zapobiegania skutkom zamachu, przeciwdziałania im i ich usuwania oraz ma obowiązek współdziałania w tym zakresie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jako krajowe centrum zarządzania kryzysowego ma za zadanie informowanie o potencjalnych zagrożeniach oraz współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej (art. 11 ust. 1 pkt 10, 10a, 14 i 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Z zadań nałożonych przez ustawę na RCB wynika jasno, że centrum nie jest ciałem sprawującym rolę kierowniczą w podejmowanych działaniach związanych z zarządzaniem kryzysowym czy ochroną infrastruktury krytycznej. Nigdzie w zapisach ustawowych nie ma wskazania, że RCB posiada prawo kierowania działaniami innych podmiotów. Natomiast rolą RCB jest przygotowywanie planów, procedur, analizowanie zagrożeń i informowanie o ich istnieniu czy prowadzenie współpracy krajowej i międzynarodowej w kwestii zarządzania kryzysowego. Rangę Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa nadają przede wszystkim zadania związane z obsługą Rady Ministrów, premiera czy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego a także funkcja krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym umieszczono również zadania bezpośrednio adresowane do dyrektora RCB. Jednym z pierwszych zadań jest koordynacja przygotowań *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, sporządzanego na potrzeby KPZK (art. 5a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Dyrektor RCB koordynację przygotowań raportu dzieli wspólnie z szefem ABW, który jest właściwy do części raportu w zakresie zagrożeń terrorystycznych. Jest to jeden z istotniejszych elementów tzw. noweli wrześniowej ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w której *gros* zadań i uprawnień przypisano właśnie szefowi

ABW. Wykonawca raportu cząstkowego przedkłada go dyrektorowi RCB lub szefowi ABW w części dotyczącej zagrożeń terrorystycznych. Dyrektor RCB i szef ABW mają prawo w ciągu miesiąca wnieść uwagi co do szczegółowości, zakresu i formy raportu cząstkowego oraz wskazać konieczność uzupełnienia o elementy wynikające z raportów cząstkowych innych wykonawców (§7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu)¹⁰. Wykonawca w ciągu 30 dni uwzględnia uwagi lub pisemnie informuje dyrektora RCB o przyczynach nieuwzględnienia uwag. Oprócz koordynowania przygotowań raportu, dyrektor RCB posiada również obowiązek jego systematycznej aktualizacji oraz przedłożenia go Radzie Ministrów raz na dwa lata z informacją o dokonanych zmianach (§9 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie Raportu).

Pierwszy *Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* miał zostać przedłożony przez dyrektora RCB Radzie Ministrów w okresie sześciu miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie raportu, czyli do połowy listopada 2010 r. (§10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu) Raport stanowi niezmiennie istotny element systemu zarządzania kryzysowego. Jego wnioski są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego oraz stanowią element KPZK (art. 5a ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Oprócz raportu, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mają obowiązek uzgadniania z dyrektorem RCB planów zarządzania kryzysowego, które stanowią następnie załączniki funkcjonalne do KPZK (art. 12 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ponadto Dyrektor RCB opiniuje ministrowi spraw wewnętrznych wydawane w drodze zarządzenia wytyczne wojewodom do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, a następnie opiniuje te plany przed zatwierdzeniem przez ministra (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Kolejnym zadaniem dyrektora RCB jest przygotowanie wspólnie z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnych za wybrane systemy¹¹ Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) – art. 5b ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Celem programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Poprawa bezpieczeństwa ma polegać przede wszystkim na przygotowaniu na sytuacje kryzysowe, reagowaniu w przypadku zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury, umiejętności odtwarzania infrastruktury, a przede wszystkim

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. nr 83, poz. 540) – dalej: rozporządzenie w sprawie Raportu.

¹¹ Systemy objęte Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej zostały określone w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.).

zapobieganiu zakłóceniom infrastruktury krytycznej (art. 5b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W trakcie prac nad stworzeniem NPOIK dyrektor RCB ma obowiązek opracowania kryteriów pozwalających wyodrębnić infrastrukturę krytyczną w ramach systemów i przekazania te kryteria właściwym podmiotom¹². Niezmiernie istotnym zadaniem wynikającym z przygotowania NPOIK jest obowiązek stworzenia przez dyrektora RCB jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy (art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ponadto, zgodnie z art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracowuje wyciągi z wykazów infrastruktury krytycznej, a także informuje o ujęciu w przedmiotowym wykazie obiektów, instalacji ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych. Program, zgodnie z zapisami ustawy, przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały oraz powinien być aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Kolejne zadania dyrektora RCB dotyczą kwestii związanych z europejską infrastrukturą krytyczną. W tym zakresie widoczna jest jego znaczna przewaga nad dyrektorem CAT ABW. Jeżeli w wypadku lidera RCB jego rola i zadania w relacjach międzynarodowych są precyzyjnie określone i to w przepisach rangi ustawy, to w przypadku zagrożeń terrorystycznych do tej pory nie wskazano jednego lidera odpowiedzialnego za kontakty międzynarodowe w tej gestii. Ponadto CAT ABW funkcjonuje na podstawie przepisów wykonawczych i wewnętrznego kierowania.

Dyrektor RCB powinien badać, czy europejska infrastruktura krytyczna spełnia wymogi dotyczące kryteriów sektorowych, przekrojowych, jej zakłócenie lub zniszczenie będzie miało wpływ na Rzeczpospolitą Polską a także na co najmniej dwa państwa członkowskie Unii Europejskiej (art. 6a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Następnie informuje o europejskiej infrastrukturze krytycznej mającej wpływ na naszą infrastrukturę oraz informuje o tym, jaki nasza infrastruktura krytyczna ma wpływ na infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terenie innych państw (art. 6b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Element współpracy międzynarodowej dyrektora RCB wieńczy kwestia współpracy z Komisją Europejską. Jego zadaniem jest w szczególności coroczne przekazywanie informacji o liczbie infrastruktur krytycznych, a także raz na dwa lata dane dotyczące rodzajów ryzyka, zagrożeń i słabych punktów stwierdzonych w każdym z systemów (art. 6c ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. nr 83, poz. 541), §3.

Oczywiście pierwotnym zadaniem dyrektora RCB jest kierowanie pracami tego centrum po powołaniu go na to stanowisko przez prezesa Rady Ministrów (art. 10 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dołączyło do CAT ABW w zakresie roli wiodącej na poziomie operacyjnym walki z terroryzmem. Różnica oczywiście będzie polegała na tym, że CAT ABW będzie koncentrował się na rozpoznawaniu zagrożeń i analizie pracy operacyjno-rozpoznawczej i wywiadowczej. Natomiast RCB będzie liderowało kwestiom związanym z zarządzaniem kryzysowym. Na tej płaszczyźnie nie powinno dochodzić do dublowania kompetencji lub niedookreślenia zadań. Wymaga to oczywiście procesu zbudowania relacji i algorytmów współdziałania pomiędzy centrami. Z całą pewnością wspólnie tworzą kompletny organizm kierowania poziomem operacyjnym w walce z terroryzmem.

W trakcie prac w 2009 r. nad nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowymi, a następnie podczas przeprowadzanych uzgodnień międzyresortowych, bardzo często podnoszono argument, że na instytucje i podmioty funkcjonujące w ramach zarządzania kryzysowego nałożone zostaną nowe obowiązki i zadania do świadczenia na rzecz szefa ABW. Jednak uwzględnienie służby specjalnej w kwestiach dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej i zarządzania kryzysowego było z całą pewnością wzmocnieniem elementu rozpoznawania zagrożeń i współdziałania ze sobą wielu podmiotów w tym zakresie. W związku z tym należy odrębnie omówić rolę, odpowiedzialność i zadania szefa ABW w obszarze zarządzania kryzysowego¹³.

Po dwóch latach obowiązywania ustawy o zarządzaniu kryzysowym, we wrześniu 2009 r. dokonano nowelizacji tego aktu prawnego, która w kilku punktach nadała nowe i bardzo istotne zadania szefowi ABW. Zadania te można sprowadzić do czterech obszarów: koordynowania prac nad raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w zakresie zagrożeń terrorystycznych, gromadzenia informacji, udzielania zaleceń i informowania o zagrożeniach terrorystycznych oraz współdziałania z właściwymi organami w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

¹³ Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej – Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.), art. 2.

Jednym z istotnych zagrożeń w kwestii zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej są zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z zapisami ustawy są to wszelkie zdarzenia, które powstały na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, spenalizowanym w art. 115 §20 k.k. (art. 3 pkt 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Fakt ten jest jednym z poważniejszych argumentów za tym, że szef ABW został członkiem RZZK (art. 8 ust. 3 pkt 10 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), który stanowi organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w zakresie działań i aktywności podejmowanych przez polskie służby i instytucje w ramach zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w zakresie zagrożeń terrorystycznych, zgodnie z założeniami ustawowymi, w swojej treści ma wskazywać główne zagrożenia oraz ich umiejscowienie, wyróżniać siły i środki pozostające w dyspozycji administracji państwowej na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej czy zdefiniowaną listę przedsięwzięć oraz celów strategicznych. Całość przygotowań raportu należy do dyrektora RCB. Jednak w kwestii dotyczącej zagrożeń terrorystycznych to właśnie szef ABW jest osobą odpowiedzialną za przygotowanie tego dokumentu (art. 5a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zadanie to w sposób oczywisty wynika z roli, jaką odgrywa Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego właśnie w walce z terroryzmem. Ostateczna treść raportu leży w gestii szefa ABW i choć cały raport w ostatecznej formie zatwierdza dyrektor RCB, to jednak w części zagrożeń terrorystycznych decydujący głos należy do ABW.

Zadaniem ABW jest przede wszystkim rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń, w tym terrorystycznych. W tym samym duchu powinien być właśnie utrzymany raport w części dotyczącej zagrożeń terrorystycznych. Jego celem strategicznym, zgodnie z tym co stanowi zadanie nadrzędne działań służb, powinno być wskazanie potencjalnych i faktycznych zagrożeń, ich gradacja i ocena, wskazanie miejsca prawdopodobnego wystąpienia, a także próba określenia skutków, jakie mogą zaistnieć dla państwa, jego gospodarki, a także życia i zdrowia obywateli. Wśród rodzajów zagrożeń, z których powinna zostać stworzona mapa drogowa, jest enumeratywnie wskazane również to o charakterze terrorystycznym mogące doprowadzić do sytuacji kryzysowej¹⁴ w myśl art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Raport również wskazuje pewne rozwiązania i propozycje ich zmian w celu zwiększania skuteczności

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r., nr 83, poz. 540), §4.

rozpoznawania i zwalczania zagrożeń, a także współdziałania służb w celu minimalizacji skutków potencjalnego zamachu¹⁵.

Kolejne dwa obszary dotyczące właściwości ABW w zakresie zarządzania kryzysowego, tj. gromadzenie informacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych oraz udzielanie zaleceń i informacji o takich zagrożeniach, wzbudzały wiele kontrowersji na etapie prac w 2009 r. nad nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Część osób komentujących publicznie wprowadzanie tych elementów do ustawy wskazywało na zbyt niebezpieczne rozszerzenie uprawnień szefa ABW, któremu prawie wszystkie podmioty będą musiały przekazywać informacje, a tym samym wystąpi potrzeba tworzenia nadzorowanych przez ABW kancelarii tajnych w tych przedsiębiorstwach. Ponadto wskazywano, że wydawanie zaleceń w praktyce będzie oznaczało możliwość wpływania na decyzje właściciela lub organu zarządzającego praktycznie każdym przedsiębiorstwem w naszym kraju. Należy pamiętać, że gromadzenie informacji i ich analizowanie jest obecnie fundamentem funkcjonowania służb na całym świecie. W minionych latach głównie koncentrowano się na samym gromadzeniu informacji opartym na mechanizmach proreaktywnych, których głównym zadaniem była raczej minimalizacja i likwidacja skutków ataków terrorystycznych niż zapobieganie im¹⁶. Musi oczywiście odbywać się to zgodnie z procedurami określonymi przepisami prawa.

Zgodnie z założeniami znowelizowanej ustawy wskazana została grupa podmiotów obowiązanych do przekazywania informacji szefowi ABW o zagrożeniach dla funkcjonowania sieci i systemów energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu bezpieczeństwa państwa, a także o działaniach mogących prowadzić do zagrożenia życia i zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach a oraz dziedzictwa narodowego lub środowiska (art. 12a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Podmiotami obowiązanyymi są organy administracji publicznej oraz posiadacze obiektów instalacji i urządzeń infrastruktury krytycznej, a fundamentem informowania o zagrożeniach są te, które wskazywać mogą lub wskazują na zagrożenie terrorystyczne.

¹⁵ W Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, opracowanym przez ABW w listopadzie 2010 r., wskazano potrzebę doskonalenia i dostosowywania do nowych warunków w obszarach m.in.: ram prawno-instytucjonalnych stanowiących podstawę działania służb i instytucji w zakresie walki z terroryzmem, procedur reagowania, współpracy i współdziałania krajowych służb i instytucji między sobą oraz z organami administracji publicznej, współpracy międzynarodowej oraz prowadzenia profilaktyki antyterrorystycznej wśród społeczeństwa (strona 5 i 6 raportu).

¹⁶ K. Liedel, *Gromadzenie informacji oraz narzędzia operacyjne i rozpoznawcze w systemie przeciwdziałania terroryzmowi* (w:) B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczepko 2009, s. 223.

Kolejnym uprawnieniem szefa ABW w związku z rozpoznawaniem i zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych jest możliwość wydawania zaleceń oraz przekazywania informacji instytucjom i podmiotom, które zgodnie z wiedzą ABW lub innych służb mogą być zagrożone zamachem terrorystycznym w konsekwencji wywołującym sytuację kryzysową (art. 12a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W przypadku zaleceń, podobnie jak przy uprawnieniu do gromadzenia informacji, uprawnienie to przysługuje ABW, gdy zagrożona będzie infrastruktura krytyczna, życie i zdrowie ludzi, mienie w znacznych rozmiarach oraz dziedzictwo narodowe i środowisko.

Z punktu widzenia funkcjonowania podmiotów i instytucji mogących stać się celem zamachu, a także służb zwalczających tego typu zagrożenia uprawnienie to może mieć kolosalne znaczenie w szybkości przekazywania informacji i właściwym współdziałaniu na każdym z jego etapów. Wskazanie podmiotów obowiązanych do przekazywania ABW informacji o zagrożeniach terrorystycznych i jednocześnie możliwość wydawania zaleceń i informowania o zagrożeniach przez szefa służby specjalnej stanowi *de facto* rozszerzenie art. 18 ustawy o ABW, zgodnie z którym służba ta może przekazywać informacje najważniejszym osobom w państwie oraz konstytucyjnym ministrom, jeżeli zaistnieje taka konieczność¹⁷. W wypadku zaistnienia ryzyka lub groźby wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej następstwem zagrożenia terrorystycznego współpraca służby specjalnej z organami, służbami, instytucjami i podmiotami gospodarczymi może odbywać się w sposób faktyczny i zgodny z zapisami ustawowymi. Do momentu tej nowelizacji taka bezpośrednia współpraca nie mogła mieć miejsca w takim zakresie, jak obecnie. O ile każdy podmiot, na zasadzie informowania organu o podejrzeniu lub groźbie zaistnienia przestępstwa, mógł poinformować ABW o swoich spostrzeżeniach czy obawach, o tyle informacja w drugą stronę, tzn. od ABW do podmiotu popłynąć już nie mogła, jeżeli oczywiście nie mieliśmy tu do czynienia z urzędem prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra konstytucyjnego. Bardzo łatwo sobie wyobrazić sytuację, gdy np. wójt gminy, na terenie której znajdują się studnie zasilające miasta i wsie w wodę pitną, poweźmie informację o zagrożeniu zatrucia tych studni przez osoby związane z działalnością terrorystyczną. W takiej sytuacji z jednej strony chce przekazać informację o zagrożeniu, a z drugiej potrzebuje informacji zwrotnej oceniającej to zagrożenie i wskazującej pewne sugestie co do dalszego postępowania. Przed wrześniową nowelizacją ustawy mu-

¹⁷ Zgodnie z art. 18 ustawy o ABW oraz AW szef ABW przekazuje niezwłocznie informacje prezydentowi RP, prezesowi Rady Ministrów lub ministrowi, jeżeli informacje obejmują swoim zakresem obszar właściwości danego ministra.

siałby zwrócić się do wojewody z tą informacją i prośbą o dalsze wystąpienie do ABW. Wojewoda mógłby to uczynić za pośrednictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który był uprawniony do przekazywania i otrzymywania informacji od szefa polskiej służby kontrwywiadowczej. Szef ABW po przeanalizowaniu tej informacji o zagrożeniu w gminie mógł przekazać informację ministrowi. Ten następnie zwróciłby się z powrotem do wojewody, który przekazałby informację wójtowi. Oczywiście w relacjach pomiędzy ministrem, wojewodą a wójtem powinni oni uwzględniać ustawę o ochronie informacji niejawnych, gdyby pierwotnie informacja z ABW do wojewody zawierała klauzulę niejawności, tzn. zgoda na dalsze przekazywanie informacji niejawnej oraz podmiot uprawniony do otrzymania i przetwarzania informacji niejawnej o odpowiedniej klauzuli.

Ta droga była oczywiście niezmiernie długa i chyba niepotrzebnie aż tak przy współdziałaniu podmiotów w wypadku otrzymania informacji o zagrożeniu terrorystycznym. Oczywiście bezpośrednia informacja do ABW od każdego z trzech wymienionych podmiotów o zagrożeniu jest możliwa, ale już możliwość przekazania informacji zwrotnej z ABW nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa. Po nowelizacji sytuacja wydaje się być wzbogacona o logicznie skonstruowane zasady współdziałania wszystkich zainteresowanych podmiotów. Wójt gminy czy każdy inny podmiot informuje ABW o zagrożeniu lub jest przez ABW o takowym informowany.

Zalecenie to oraz przekazywanie informacji może nastąpić w związku z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, które zagraża inwestycji w zakresie realizacji budowy obiektu energii jądrowej (art. 49 ust. 1 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji)¹⁸. Jeżeli zagrożenie ma jakiś walor prawdopodobieństwa lub istnieje potrzeba podjęcia pewnych działań, to szef ABW może wydać zalecenia danemu podmiotowi, w których wskazuje zagrożenia, czynności do wykonania oraz okres czasu, w jakim powinna nastąpić ponowna ocena sytuacji i podjętych działań. Rozwiązanie to upraszcza do minimum algorytmy postępowania służby specjalnej z podmiotami niebędącymi elementem systemu rozpoznawania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych w Polsce.

Analogiczne uprawnienia jak w nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym szef ABW otrzymał w zakresie inwestycji związanych z rozwojem energetyki jądrowej w Polsce.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. nr 135, poz. 789).

Zgodnie z treścią art. 49 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji szef ABW może udzielać zaleceń inwestorowi oraz przekazywać mu niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom.

Jedną z głównych przesłanek ujemnych w dyskusji nad przekazaniem szefowi ABW możliwości wydawania zaleceń było wskazywanie na absolutnie zwierzchni stosunek ABW do wszystkich podmiotów, gdzie padnie choćby cień podejrzenia o zagrożeniach terrorystycznych. Wskazywano, że ABW pod pozorem ochrony przed terroryzmem może praktycznie przejąć kontrolę nad instytucją lub podmiotem gospodarczym przez wydawanie zwierzchnich poleceń. Nietrafność tego zarzutu wynika przede wszystkim z faktu, że ani w trybie administracyjnym, ani innym zalecenie nie stanowi zwierzchniej formy wydawania rozkazów czy tożsamyh z decyzjami lub postanowieniami wynikającymi właśnie z kodeksu postępowania karnego. Zalecenie to traktowane być może i powinno jako swoista rada co do trybu i sposobu postępowania w przypadku zaistnienia konkretnej sytuacji, w tym wypadku groźby zamachu. Oczywiście do odbiorcy zalecenia należy decyzja czy się do niego zastosuje czy też nie. W razie narażenia ludzkiego życia, zdrowia lub mienia instytucji czy firmy o odpowiedzialności będą decydować inne przepisy, w szczególności wynikające z treści artykułów kodeksu karnego (art. 160 §1, art. 231 k.k.)¹⁹.

Czwartym elementem znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest zadanie współdziałania z szefem ABW w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz ich usuwania przez RCB (art. 11 ust. 2 pkt 10a dodany przez art. 1 pkt 10 lit. b ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym), wojewodów (art. 14 ust. 2 pkt 6a dodany przez art. 1 pkt 14 lit. a ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym), starostów powiatowych (art. 17 ust. 2 pkt 5a dodany przez art. 1 pkt 16 lit. a ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym) oraz wójtów (art. 19 ust. 2 pkt 5a dodany przez art. 1 pkt 18 lit. c ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Jest to pewnego rodzaju element wypełniający system wymiany informacji i współdziałania właściwych podmiotów administracji rządowej i samorządowej z szefem służby specjalnej. Z jednej strony następuje powinność takiego współdziałania przez określone podmioty, a z drugiej, szef służby specjalnej, posiadając odpowiedzialność za zagrożenia terrorystyczne, ma instrumenty prawne gwarantujące mu spływ informacji o takowych zagrożeniach.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.).

Podsumowując nowelizację ustawy o zarządzaniu kryzysowym dokonaną w 2009 r., należy zauważyć, że zapisy dotyczące uprawnień szefa ABW w zdarzeniach dotyczących zagrożeń terrorystycznych w znaczny sposób upraszczają reagowanie i współpracę pomiędzy właściwymi podmiotami, a także skracają czas i liczbę osób decydujących o takich a nie innych działaniach. Idea tej nowelizacji jest swego rodzaju nowym podejściem, w którym interes państwowy zbiega się z interesem społecznym i prywatnym, by wspólnie chronić obiekty, urządzenia, systemy czy usługi, bez funkcjonowania których państwo nie mogłoby wypełniać swoich obowiązków wobec obywateli. Ta nowatorska filozofia wyrażona zarówno w art. 12a, jak i w innych artykułach tej ustawy umożliwia stworzenie warunków do wspomagania przez administrację publiczną instytucji i firm, często prywatnych, będących właścicielami lub posiadaczami infrastruktury krytycznej²⁰.

§ 2. Działania kontrterrorystyczne

Działania antyterrorystyczne (*Anti Terrorism*), zgodnie z terminologią stosowaną w strukturach NATO, to takie, które ukierunkowane są na zmniejszenie podatności sił, osób oraz mienia na działania terrorystyczne. Szczególny nacisk w tej sferze został położony na gromadzenie i wymianę informacji wywiadowczych. Oprócz tego, kategoria ta obejmuje standaryzację w ramach NATO kryteriów oceny zagrożeń oraz procedur obronnych. Natomiast działania kontrterrorystyczne (*Counter Terrorism*) ukierunkowane są na zredukowanie możliwości bojowych terrorystów²¹. Kategoria ta obejmuje wspólne operacje wojskowe, wykorzystanie wyspecjalizowanych w walce z terrorystami oddziałów bojowych, pozyskiwanie zaufania lokalnej ludności przez operacje psychologiczne i informacyjne²². Jest to niezmiernie istotne wyróżnienie, gdyż bardzo często dochodzi do pomyłek lub skrótów myślowych w zakresie nazewnictwa struktur lub definiowania działań wymierzonych przeciwko terrorystom.

²⁰ D. Góralski, *Artykuł 12a znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym – nowa odpowiedzialność ABW*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 3 (2), s. 80-81.

²¹ Por. K. Jałoszyński, *Podsystem kontrterrorystyczny systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 533.

²² Zob. Plan Działań Partnerstwa przeciw Terroryzmowi oraz Militarna Koncepcja Obrony przed Terroryzmem przyjęte na szczycie NATO w Pradze 21-22 listopada 2002 r. źródłowo to np. K. Jałoszyński, który cytuje same zapisy za: M. Drost, *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyty Naukowe AON” 2000, nr 2 (39), s. 15.

Działania kontrterrorystyczne określane są, zarówno w literaturze, jak i przepisach prawa, jako działania mające na celu fizyczne zwalczanie terroryzmu²³.

Podstawę działania grup właściwych do realizacji zatrzymań wysokiego ryzyka stanowią przede wszystkim ustawy kompetencyjne tych służb określające zakres zadań właściwych dla jednostki operującej w ramach tej czy innej służby, a także znajdujące się w nich bezpośrednio lub *implicite* przepisy powołujące do funkcjonowania tego typu struktury. Kwestie szczegółowych wskazań struktur organizacyjnych, określenie i podział zadań umieszczone są w przepisach wewnętrznego kierowania, zarówno o charakterze jawnym, jak i niejawnym. Można tu znaleźć zastosowanie dla zasady, że nie stanowi tajemnicy fakt, iż dana służba realizuje takie czy inne zadanie przez wskazaną jednostkę organizacyjną. Tajemnicę stanowić może jedynie to, wobec kogo, kiedy i w jaki sposób tego typu działanie jest, było lub może być zrealizowane.

W strukturach policyjnych działania kontrterrorystyczne zostały rozdzielone na struktury szczebla centralnego oraz ulokowane w komendach wojewódzkich. Szczebel centralny to Biuro Operacji Antyterrorystycznych (BOA), natomiast na szczeblu wojewódzkim funkcjonują Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne (SPAT), Sekcje Antyterrorystyczne (SAT) oraz Wydział Realizacyjny w ramach Komendy Stołecznej Policji. Działania tych jednostek mogą być również wspierane przez Zarząd Operacji Specjalnych Centralnego Biura Śledczego (ZOS CBS). Struktura policyjnych jednostek kontrterrorystycznych obecnie przedstawia się następująco: Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji (BOA KGP) funkcjonujące jako pododdział centralny, działający na terenie całego kraju, dziewięć samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych Policji (SPAP) funkcjonujących w Gdańsku, Białymstoku, Łodzi, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Rzeszowie i we Wrocławiu oraz siedem sekcji antyterrorystycznych komend wojewódzkich Policji (SAT) w Gorzowie Wlkp., Kielcach, Lublinie, Olsztynie, Radomiu, Opolu i Bydgoszczy²⁴.

Podstawy prawne funkcjonowania jednostek antyterrorystycznych w Policji to przede wszystkim zarządzenie nr 8 komendanta głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji²⁵ oraz wcześniejsze zarządzenie nr 372 z dnia 14

²³ Zob. S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 125.

²⁴ W. Zubrzycki, *Fizyczne zwalczanie terronu i terroryzmu w Polsce* (w:) W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011, s. 307.

²⁵ Dz. Urz. KGP z dnia 2 kwietnia 2013 r. poz. 25.

kwietnia 2008 r.²⁶, zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁷, zarządzenie nr 1429 komendanta głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych²⁸, zarządzenie nr 4 komendanta głównego Policji z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie metod i form wykonywania negocjacji policyjnych²⁹ oraz zarządzenie nr 212 komendanta głównego Policji z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie metodyki prowadzenia prac podwodnych w Policji³⁰.

Ponadto należy pamiętać o istnieniu wielu decyzji, instrukcji i zarządzeń niejawnych opisujących formy i metody działania jednostek policyjnych, w tym również policyjnych pododdziałów antyterrorystycznych. W przepisach i instrukcjach tych najczęściej zawarte są szczegółowe informacje dotyczące sposobu alarmowania czy struktur dowodzenia, łączności, a także taktyki podejmowanych działań.

Główną jednostką kontrterrorystyczną w Polsce jest BOA KGP, które realizuje zadania związane z fizycznym zwalczaniem terroryzmu oraz organizowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem działań policji w tym zakresie³¹. Kwestia pewnej nieścisłości nazwy „antyterrorystyczne” została już wspomniana we wcześniejszej części tekstu. Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP prowadzi działania na terenie całego kraju, w zależności od potrzeb i złożoności zagrożenia. Na szczeblu lokalnym właściwymi strukturami do prowadzenia działań kontrterrorystycznych są samodzielne pododdziały i sekcje antyterrorystyczne. Ich właściwość miejscowa pokrywa się z granicami administracyjnymi komend wojewódzkich. Oczywiście w razie zaistnienia takiej potrzeby, BOA KGP ma za zadanie wspierać działania lokalnych struktur antyterrorystycznych w Policji³².

Jednostka została powołana, szkolona i przygotowana do realizacji zadań specjalnych o bardzo trudnym stopniu złożoności, a przede wszystkim dużym ryzyku zagrożenia życia. Jednak w wypadku polskich realiów liczba zatrzymań wysokiego ryzyka realizowanych przez policyjne jednostki antyterrorystyczne w stosunku do ilości działań podejmowanych wobec

²⁶ Dz. Urz. KGP z dnia 21 kwietnia 2008 r., nr 8, poz. 47.

²⁷ Dz. Urz. KGP z dnia 21 marca 2007 r., nr 5, poz. 49.

²⁸ Dz. Urz. KGP z dnia 28 stycznia 2005 r., nr 3, poz. 8.

²⁹ Dz. Urz. KGP z dnia 30 marca 2002 r., nr 5, poz. 25.

³⁰ Dz. Urz. KGP z dnia 5 marca 2009 r., nr 4, poz. 13.

³¹ Zarządzenie nr 8 komendanta głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z dnia 2 kwietnia 2013 r., poz. 25), § 21 ust. 1.

³² W. Zubrzycki, *Fizyczne zwalczanie terronu...*, op. cit., s. 309.

osób powiązanych ze światowym terroryzmem jest, mówiąc delikatnie, niewspółmierna. Dziwić może również fakt, że w przepisach wewnętrznych są bezpośrednie wskazania na właściwość do podejmowania działań w związku z zagrożeniami terrorystycznymi, a nie wskazano na zagrożenia aktami terroru. Jest to oczywiście diametralna różnica co do sprawców tych przestępstw, ich sposobu działania a przede wszystkim motywacji, jaka nimi kieruje. Z całą pewnością zdarzenia dotyczące aktów terroru kryminalnego będą tymi, z którymi pododdziały antyterrorystyczne Policji stykały się bardzo często dotychczas i z całą pewnością będą miały do czynienia w przyszłości. W polskiej literaturze terroryzm jest definiowany jako swoista strategia i taktyka osiągania celów, w ramach których akt przemocy – jakkolwiek najważniejszy – to jednak łączy się z innymi sposobami działania (np. propagandą haśle). Akt terroru to z kolei sposób działania z zastosowaniem określonych i niebezpiecznych środków³³. Tu należy doprecyzować, że mówiąc o terrorze, nie koncentrujemy się na aspekcie działalności wszelkiego aparatu państwowego, tylko na terrorze kryminalnym realizowanym w celu osiągania wymiernych korzyści, zastraszania lub zdobywania stref wpływów i władzy w ramach funkcjonowania świata przestępczego. Będą się do tego zaliczały zabójstwa, porwania, zamachy na ludzi lub wybrane obiekty budowlane przy użyciu broni, materiałów wybuchowych w celu osiągnięcia konkretnych korzyści, niezwiązanych z ideologią polityczną, religijną czy społeczną.

Jednym podstawowych zadań BOA jest działanie rozpoznawcze oraz bojowe zmierzające do likwidowania zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałania zdarzeniom o takim charakterze. Dalsza część zapisu tego zadania w cytowanym *Regulaminie organizacyjnym Komendy Głównej Policji* wskazuje, że działania te charakteryzować się będą znacznym stopniem skomplikowania, a także mogą być realizowane w środowisku narażonym na działanie czynnika chemicznego, biologicznego, promieniowania jonizującego, nuklearnego i materiału wybuchowego³⁴. Właściwość do podejmowania działań w ramach tzw. zagrożeń CBRN jest czynnikiem bardzo mocno podnoszącym wartość realnego wykorzystania BOA w ramach zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Mówimy tu o przypadku prowadzenia realizacji grup szturmowych w warunkach podejrzenia lub użycia środków chemicznych, biologicznych czy radiologicznych. Ponadto możliwość prowadzenia prac grup rozpoznania minersko-pirotechnicznego w takich warunkach z całą pewnością jest ogromnym krokiem

³³ E.W. Pływaczewski, *Wokół związków między terroryzmem a przestępczością zorganizowaną* (w:) K. Indeck (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 51.

³⁴ Zarządzenie nr 8 komendanta głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z dnia 2 kwietnia 2013 r., poz. 25), §21 ust. 2 pkt 1.

w doskonaleniu i podnoszeniu możliwości taktyczno-bojowych w walce z terroryzmem. Należy zakładać, że jeżeli przepisy wewnętrznego kierowania nakładają takie zadanie na jednostkę organizacyjną to idą za tym logistyczno-finansowe możliwości szkolenia, doskonalenia i w konsekwencji prowadzenia tego typu działań.

Kolejne zadanie związane z działaniami kontrterrorystycznymi dotyczy aktywności BOA w wypadku zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w szczególności podłożenie ładunku wybuchowego, uprowadzenie środka transportu lub osób w komunikacji lotniczej, wodnej i lądowej. Zadania te oraz kolejne opisane poniżej wynikają z treści decyzji nr 11 dyrektora Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego BOA KGP, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą oraz katalogu zadań jednostek organizacyjnych. Działania te z całą pewnością będą właśnie tymi z grupy realizacji zadań specjalnych, a niekoniecznie kontrterrorystycznych. Prowadzenie zatrzymań szczególnie niebezpiecznych przestępców, członków zorganizowanych grup przestępczych, prowadzenie negocjacji policyjnych czy działań minersko-pirotechnicznych, wspieranie działań ochronnych osób podlegających ochronie czy aktywność w zakresie wspierania działań ratowniczych w sytuacjach kryzysowych będą zaliczały się właśnie do tego typu zadań specjalnych³⁵.

Wykorzystując jednostki kontrterrorystyczne do działań, należy pamiętać o kilku wątpliwościach natury prawnej, które dotyczą taktyki działania tego rodzaju jednostek. Istotnym dylematem jest kwestia celu i sposobu użycia broni palnej. Tu dyskusja w Polsce toczy się przede wszystkim w obrębie dwóch obszarów: zasad minimalizacji skutków oraz strzału snajperskiego. Oczywiście oba te obszary również w wielu aspektach łączą się ze sobą.

Zasada minimalizacji skutków użycia broni palnej powoduje, że w trakcie działań związanych z ratowaniem ludzkiego życia czy obezwładnianiem terrorysty lub innego niebezpiecznego przestępcy komandosi policyjni nie mogą powziąć taktyki, która *a priori* zakładałaby, że broń zostanie użyta w celu zabicia przestępcy, ratując w ten sposób życie innej osoby. Oczywiście przepisy ustawowe policji dopuszczają możliwość użycia broni palnej w celu odparcia ataku na życie i zdrowie, a także w bezpośrednim pościgu za osobą podejrzaną.

³⁵ Decyzja nr 11 dyrektora Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą oraz katalogu zadań jednostek organizacyjnych, § 3-4 – tekst decyzji dostępny na stronie internetowej: <http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/2/15645/STRUKTURA_ORGANIZACYJNA_KOMENDY_GLOWNEJ_POLICJI.html>, dostęp: 28 czerwca 2013 r.

na o dokonanie zamachu terrorystycznego (art. 17 ust. 1 ustawy o Policji)³⁶. Jednak żelazną zasadą jest kwestia takiego użycia broni palnej, aby wyrządziło ono możliwie jak najmniejszą szkodę osobie, wobec której broni użyto (art. 17 ust. 3 ustawy o Policji).

Dyskusja na temat strzału snajperskiego, która toczy się od kilku lat zarówno w ramach uzgodnień pomiędzy służbami i instytucjami rządowymi, jak i w trakcie dyskusji eksperckich i akademickich, do tej pory nie wskazała ostatecznie nawet nazwy takiego działania. W związku z tym do tej chwili mowa jest o strzale snajperskim, o strzale śmiertelnym czy ratowniczym. Ponadto nie ma zgody odnośnie samej taktyki oddania strzału przez snajpera. Wątpliwości budzi kwestia określenia, czy strzał taki jest suwerenną decyzją snajpera na podstawie informacji, które otrzymuje od dowódcy, oraz tego co obserwuje za pomocą urządzeń celowniczych, czy jednak strzał taki powinien nastąpić jedynie na rozkaz dowódcy. Kolejne kwestia to skuteczność takiego strzału. Zakładając, że dokonuje go osoba świetnie wyszkolona w prowadzeniu ognia skutecznego na odległość przy użyciu specjalistycznej broni, amunicji i przyrządów optycznych, trudno udawać, że pierwotnie strzelec celował w rękę, a finalnie trafił w sposób skutkujący natychmiastowym zgonem człowieka. Jedną z propozycji użycia broni przez snajpera są warianty oddania strzału ratunkowego – neutralizującego, czyli w celu fizycznego unieszkodliwienia osoby zagrażającej życiu zakładnika lub innej osoby, oddania strzału do celów widocznych jako sygnału do rozpoczęcia ataku oraz realizacji opcji tzw. otwartego terenu, kiedy terroryści przemieszczają się z zakładnikami i możliwe jest równoczesne wyeliminowanie trzech czwartych z ogólnej liczby terrorystów przez zespoły snajperskie. Aby można zrealizować powyższe zadania wynikające z przyjętej taktyki, konieczne jest prawne dopuszczenie oddania strzału ratunkowego (neutralizującego) oraz strzału na rozkaz³⁷.

W roku 2010 w Polsce odbyły się dwa duże ćwiczenia związane z zagrożeniami terrorystycznymi, których scenariusze mogły wydarzyć się w trakcie zbliżających się Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Pierwsze o kryptonimie POLONIA 2010, a drugie – OFFSIDE 2010.

Ćwiczenia POLONIA 2010 były próbą sprawdzenia możliwości współdziałania Policji, SG i ABW w elemencie rozpoznania zagrożenia, monitorowania scenariusza jego rozwoju, a następnie fizycznej eliminacji zagrożenia i próby odbicia zakładników przy bezpośred-

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.).

³⁷ K. Jałoszyński, *Podsystem kontrterrorystyczny...*, op. cit., s. 541.

nim współdziałaniu jednostek realizacyjnych – policyjnych, wojskowych i ABW. Sytuacja zakładnicza miała miejsce na terenie stadionu Polonii Warszawa, która wydarzyła się w trakcie treningu jednej z drużyn piłkarskich.

Scenariusz ćwiczeń OFFSIDE 2010 zakładał przećwiczenie elementu wychwycenia źródła potencjalnego zagrożenia terrorystycznego, międzynarodowa weryfikacja jego symptomów, a następnie sprawdzenie możliwości kontrolowania przez funkcjonariuszy ABW sytuacji i budowania płaszczyzny współdziałania ze służbami policyjnymi i ratowniczymi. Ostatecznie zadaniem było właściwe przygotowanie przez ABW współdziałania w ramach sztabu kryzysowego i doprowadzenie do uwolnienia zakładników w przejętym przez terrorystów pociągu jadącym z kibicami na mecz do Warszawy.

W trakcie jednych i drugich ćwiczeń wyraźnie widoczny był brak precyzyjnych przepisów regulujących element współdziałania, koordynacji i dowodzenia podczas prowadzenia działań jednocześnie przez kilka służb. Narady i decyzje w ramach powołanych sztabów terenowych odbywały się poprzez prowadzenie konsultacji i ustaleń, nie wynikało to z żadnej przyjętej ogólnie normy prawnej czy instrukcji. Oprócz efektu końcowego, jakim było oczywiście uwolnienie zakładników i schwytanie terrorystów, ćwiczenia te pokazały wiele elementów i obszarów, które wymagały i w części nadal wymagają poprawy. Szczególnie dotyczy to roli dowodzącego całością operacji, a nie tylko sobie podległymi służbami. Ponadto wciąż nie jest odpowiednio wykorzystywany potencjał wsparcia logistyczno-technicznego działań jednej służby przez drugą. Natomiast ćwiczenia te również wyraźnie pokazały, że potencjał i możliwości do podejmowania trudnych zadań są naprawdę duże zarówno w strukturach policyjnych, wojskowych, jak i służb specjalnych.

W trakcie dyskusji na temat współdziałania jednostek kontrterrorystycznych Policji z jednostkami wojskowymi lub odnośnie samodzielnego działania jednostek wojskowych często pojawiają się opinie wskazujące na zupełny brak możliwości wykorzystywania jednostek specjalnych SZ RP do tego typu działań. Podstawowym argumentem za tym ma być założenie, że policja stara się zatrzymać przestępców lub ewentualnie ostatecznie ich wyeliminować, natomiast siły wojskowe uczone są automatyzmu natychmiastowego eliminowania zagrożeń³⁸. Twierdzenie takie oczywiście ma swoje przesłanki i wynika z całą pewnością z różnic w elementach szkolenia żołnierzy i policjantów oraz nieco innym charakterze ich

³⁸ Zob. S. Kulczyński, *Wykorzystanie jednostek wojskowych w walce z terroryzmem – wybrane problemy* (w:) B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem...*, op. cit., s. 307, Ryc. 1. Uproszczony schemat procedur działania jednostek specjalnych Policji i Sił Zbrojnych.

zadań. Jednak w przypadku działania jednostek kontrterrorystycznych różnice te z całą pewnością nie są na tyle duże, aby siły te nie mogły ze sobą współpracować. Istniejącym i istotnym czynnikiem różniącym jednych od drugich może być poziom wyszkolenia i faktyczne doświadczenie bojowe w realizacjach konkretnego typu. Sam charakter działań, czy to policyjny, czy wojskowy, z całą pewnością nie będzie wykluczał możliwości współdziałania policji z wojskiem choćby przy eliminacji zagrożeń terrorystycznych³⁹. Policyjne jednostki specjalne oczywiście starają się zatrzymać niebezpiecznego przestępcę używającego broni czy materiałów wybuchowych, jednak nie stanowi to celu samego w sobie. Jeżeli zagrożone jest życie funkcjonariusza, decyzja o użyciu broni palnej podejmowana jest błyskawicznie. Z drugiej strony, co jakiś czas dowiadujemy się z mediów, że polskie wojskowe jednostki specjalne zatrzymały bardzo groźnego terrorystę czy grupę terrorystów. Pamiętając, że nasi żołnierze podejmowali działania w warunkach panujących obecnie w Afganistanie i przeciwko najbardziej niebezpiecznym członkom organizacji terrorystycznych, to taki sposób działania pokazuje, że jednostki te w bardzo trudnych warunkach bojowych nie eliminują jedynie zagrożeń, a są w stanie zatrzymać i doprowadzić przed właściwe organa sądowe nawet najbardziej niebezpiecznych przestępców.

Policyjne jednostki kontrterrorystyczne funkcjonują również w ramach międzynarodowej organizacji policyjnych centralnych jednostek specjalnych „Atlas”. Grupa Atlas, zrzeszająca centralne jednostki antyterrorystyczne Policji państw Unii Europejskiej, została powołana celem zapewnienia jej mieszkańcom wysokiego poziomu bezpieczeństwa przez wzajemną współpracę, wymianę informacji oraz doświadczeń pomiędzy odpowiednimi siłami policyjnymi. Do głównych założeń Atlasu należy również stałe podnoszenie poziomu profesjonalizmu należących do niego jednostek, wzajemne wsparcie, prowadzenie wspólnych projektów oraz operacji w wypadku zagrożenia terrorystycznego na dużą skalę. W chwili obecnej w skład Atlasu wchodzi 35 specjalnych jednostek policyjnych z 27 państw Unii Europejskiej, powołanych do fizycznego zwalczania terroryzmu. Jednostki z Norwegii oraz Szwajcarii uczestniczą w pracach Atlasu. Decyzja Rady Unii Europejskiej z 23 czerwca 2008 r. umożliwia z dniem 1 stycznia 2009 r. udzielenie pomocy przez jednostkę policyjną należącą do Atlasu innemu państwu europejskiemu, w razie wystąpienia danego państwa z prośbą o pomoc bądź ekspertyzę. Jednostka przybywająca z pomocą jest zobowiązana przestrzegać prawa obowiązującego w goszczącym ją państwie, natomiast koszty wynikające z jej interwencji

³⁹ Por. *ibidem*, s. 308.

pokrywa państwo zapraszające. Należy nadmienić, że choć decyzja weszła już w życie, jeszcze nigdy nie została zastosowana⁴⁰. Jednostki specjalne poszczególnych państw, funkcjonujące w ramach grupy Atlas, dokonują pewnego rodzaju wyboru specjalizacji wiodącej w ramach prowadzonych szkoleń i ewentualnych działań. Są państwa, których jednostki policyjne w ramach grupy Atlas są wyspecjalizowane do działań w związku z sytuacjami zagrożeń w samolotach, specjalizują się w operowaniu na statkach czy prowadzeniu działań w innych specyficznych warunkach. Specjalizacje te realizowane są w ramach pięciu grup obszarowych. Polska jednostka rozwija specjalizację i uchodzi za ekspercką w dziedzinie prowadzenia działań bojowych w budynkach mieszkalnych i biurowcach. W ramach grupy Atlas jednostki policyjne odbywają kilka razy w roku spotkania, warsztaty i wspólne ćwiczenia mające na celu przekazywanie dobrych praktyk i doskonalenie prowadzenia wspólnych działań.

Ostatnie wspólne ćwiczenia odbyły się w czerwcu 2013 r. na Łotwie, gdzie głównym celem było odbijanie zajętego przez zamachowców kontenerowca, który płynął na pełnym morzu. Sam walor prowadzenia tego typu działań z całą pewnością ma ogromne znaczenie dla osiągania najwyższego poziomu wyszkolenie przez udział w tego typu wymagających ćwiczeniach. Należy tu jednak pamiętać, że walor taktyczny to nie wszystko przy realizacji ćwiczeń, zwłaszcza z zakresu zagrożeń terrorystycznych. Realizacja odbijania jednostki pływającej na pełnym morzu niesie za sobą podstawowe wątpliwości natury formalnej. Podstawowe pytanie to realne możliwości wykorzystania sił policyjnych do działania poza wodami przybrzeżnymi w wyłącznej strefie ekonomicznej czy nawet na wodach międzynarodowych. Z całą pewnością operowanie siłami bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa czy państw poza wodami przybrzeżnymi, sięgającymi do dwunastu mil od linii brzegowej, nie może odbywać się na ogólnych zasadach przepisów danego państwa, gdyż nie są to już obszary podległe danej jurysdykcji.

Analizując zapisy ustawowe pozostałych służb i instytucji, można dojść do wniosku, że podmioty te nie posiadają wyspecjalizowanych jednostek do fizycznego zwalczania terroryzmu. Jednak w ich strukturach można odnaleźć komórki organizacyjne właściwe do realizacji zatrzymań wysokiego ryzyka, prowadzenia specjalnego charakteru ochrony osobistej osób ochranianych, konwojowania szczególnie niebezpiecznych przestępców, pełnienia wart ochronnych na pokładach statków powietrznych oraz brania udziału w realizacjach przy tzw. sytuacjach zakładniczych.

⁴⁰ *Unijna grupa zadaniowa „Atlas”*, <http://www.policja.pl/porta/policja/pl/778/41550/Unijna_grupa_zadaniowa_quotAtlasquot.html>, dostęp: 28 czerwca 2013 r.

W działaniach kontrterrorystycznych może także uczestniczyć Straż Graniczna jako służba wspierająca formacje wyspecjalizowane. Ponadto może realizować zadania zabezpieczania kordonów bezpieczeństwa, posterunków obserwacyjnych, a także zabezpieczać w trakcie działań izolację poszczególnych obiektów. Właściwą strukturą do realizacji tego typu zadań był Zarząd Zabezpieczenia Działań Komendy Głównej Straży Granicznej. Następnie struktura ta zaczęła funkcjonować jako jednostka organizacyjna Głównego Sztabu Komendy Głównej SG. W Biurze Ochrony Rządu funkcjonuje Wydział Zabezpieczenia Specjalnego, do zadań którego należy taktyczne wsparcie działań ochronnych realizowanych przez BOR. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej dysponuje Wydziałem Realizacyjnym Departamentu Wywiadu Skarbowego oraz terenowymi wydziałami realizacyjnymi. Komórki organizacyjne specjalnego przeznaczenia posiada nawet Służba Ochrony Kolei⁴¹. W 2003 r. utworzony został w Warszawie Oddział Specjalny Żandarmerii Wojskowej⁴², a w 2004 r. utworzono Oddział Specjalny ŻW w Mińsku Mazowieckim i Gliwicach.

W strukturach ABW funkcjonuje w ramach Departamentu Postępowań Karnych Wydział V przeznaczony m.in. do realizacji zatrzymań wysokiego ryzyka czy prowadzenia działań ochronnych. Jednostka ta powstała w 1993 r. jako Wydział V Zabezpieczenia Realizacji w ramach struktury Zarządu Śledczego Urzędu Ochrony Państwa. Zadania tej jednostki sprowadzały się do zapewnienia ochrony i siłowego wsparcia struktur dochodzeniowo-śledczych podczas przeprowadzania najtrudniejszych operacji specjalnych przeciwko przestępczości zorganizowanej oraz do przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w zakresie ustawowych zadań UOP⁴³. Oczywiście liczebność tej jednostki, w porównaniu do jednostek antyterrorystycznych Policji, jest stosunkowo niewielka, a tym samym możliwości taktyczne prowadzenia działań w dłuższym okresie lub w większej przestrzeni rodzić będzie pewne trudności. Jednak połączenie możliwości techniczno-taktycznych i osobowych Wydziału V ABW ze strukturami policyjnymi, przy uwzględnieniu wszystkim aspektów formalno-prawnych dowodzenia i współdziałania, z całą pewnością może przynieść bardzo wymierne korzyści.

Zadania jednostek i komórek organizacyjnych przeznaczonych do fizycznego zwalczania terroryzmu powinny w rzeczywistości determinować właściwość do działań antyter-

⁴¹ W. Zubrzycki, *Fizyczne zwalczanie terroryzmu...*, op. cit., s. 321.

⁴² Zarządzenie nr 52 ministra obrony narodowej z 22 września 2003 r. w sprawie utworzenia specjalistycznej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej (Dz. Urz. MON z 2003 r., nr 15, poz. 162).

⁴³ J. Szatkowski, *Dwudziestolecie jednostki antyterrorystycznej UOP-ABW (1993-2013)*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8 (5), s. 280.

rorystycznych oraz wielu innych niezmiernie istotnych i trudnych zadań do realizacji. I to właśnie właściwość do tych innych zadań, doświadczenie zdobyte w realizacji trudnych, specyficznych realizacji powoduje, że dana jednostka jest również uwzględniana i wskazywana jako właściwa właśnie do zadań związanych z zagrożeniami terrorystycznymi. Doświadczenia zdobyte w zatrzymaniach tzw. wysokiego ryzyka groźnych przestępców, odbijanie zakładników, doskonałe wyszkolenie w zakresie materiałów wybuchowych i strzelanie, walki wręcz, doświadczenie w misjach międzynarodowych w wielu państwach świata czy prowadzenie negocjacji w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego predestynują taką jednostkę do podejmowania działań również w sytuacji, gdy sprawcami sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia ludzi będą osoby kierujące się ideologią terrorystyczną.

Nie należy jednak nigdy zapominać, że zupełnie inna będzie specyfika działań podejmowanych wobec nawet najbardziej niebezpiecznych i groźnych przestępców, a zupełnie inna wobec osób motywowanych ideologią terrorystów. Głębokie i autentyczne pogodzenie się z własną śmiercią na długo przed podjęciem działań, zaplanowanie taktyczne jak największego zadania strat ludziom i służbom oraz metodyczne realizowanie planu niezmiernie utrudnia podejmowanie wszelkich działań przez siły specjalne i jednostki kontrterrorystyczne. W przypadku aktywności autentycznej grupy lub pojedynczego zamachowca prowadzenie negocjacji ma najczęściej na celu odwrócenie uwagi służb lub próbę zaistnienia medialnego, gdyż i tak w praktyce poddanie się nie będzie wchodziło w grę. Do tego trzeba uwzględniać całe spektrum świetnego przygotowania z zakresu posługiwania się bronią czy konstruowania materiałów wybuchowych, ale także organizację i prowadzenie łączności specjalnej czy nasłuchu służb. Te elementy również powinny być uwzględniane w planowaniu, organizacji taktyki i elementach, które są ćwiczone przez jednostki antyterrorystyczne w Polsce.

Zgodnie z przyjmowanymi przez ekspertów założeniami, jednostka kontrterrorystyczna to grupa około 200 osób. Taka liczba pozwala na prawidłowe wykonanie zadań w zakresie kontrterroryzmu⁴⁴. Oczywiście bardzo istotnym elementem możliwości realizacji zadań przez jednostki kontrterrorystyczne będzie liczba dobrze wyszkolonych funkcjonariuszy do prowadzenia działań specjalnych, nawet w znacznie dłuższym niż kilka godzin okresie. Również specjalistyczne wyposażenie i uzbrojenie zwiększa możliwości operacyjne tego typu jedno-

⁴⁴ K. Jałoszyński, *Podsystem kontrterrorystyczny...*, op. cit., s. 536.

stek. Jednak stawianie tezy, że jedynie siły policyjne są właściwe do planowania i prowadzenia działań kontrterrorystycznych jest zbyt dużym uproszczeniem albo w zakresie faktycznych możliwości działań antyterrorystycznych sił policyjnych, albo w zakresie sposobu działania współczesnych terrorystów. Nawet wsparcie sprzętem technicznym, wiedzą co do *modus operandi* zamachowców może być realnym wsparciem czy współdziałaniem sił policyjnych z tego typu jednostkami z innych służb. W realizowanych przez siły policyjne i innych służb ćwiczeniach z obszaru zagrożeń terrorystycznych praktycznie zawsze zakładały lub realizowały scenariusz kilkugodzinnych negocjacji i następnie szturm w celu odbicia zakładników. Oczywiście zakładano różnego rodzaju sztuczki taktyczne lub kombinacje operacyjne mające na celu odwrócenie uwagi zawsze zdezorientowanych terrorystów i poddających się po pierwszej eksplozji granatów hukowych.

Tu właśnie jest ogromnie istotne pole do wspierania działań jednostek policyjnych sił antyterrorystycznych możliwościami i wiedzą służb specjalnych. Błyskawiczne porównanie *modus operandi* terrorystów ze znanymi tego typu działaniami w Europie i na świecie, sposobu artykułowania żądań i odezw ideologicznych czy informacje o pseudonimach, nazwiskach lub nazwach ugrupowań najszybciej możliwe będzie do zrealizowania właśnie przy pomocy ABW i pozostałych polskich sił specjalnych. Drugim obszarem ogromnego wsparcia sił policyjnych siłami specjalnymi jest cały obszar teleinformatyczno-techniczny. Rozpoznanie specyfiki prowadzonej przez terrorystów łączności specjalnej, stosowania konkretnych rozwiązań teleinformatycznych, korzystanie z takiego czy innego rodzaju sprzętu, a także wszelkie sposoby i próby kontrolowania lub monitorowania przez terrorystów korespondencji i czynności sił policyjnych z całą pewnością będzie wręcz skarbnicą wiedzy co do profilu i oceny stopnia profesjonalizmu zamachowców, a także pozwoli trafniej i lepiej wybrać odpowiednią taktykę i czas prowadzenia działań specjalnych. Nawet jeżeli do szturm nie będą wykorzystywane siły wojskowych jednostek specjalnych Żandarmerii Wojskowej czy Wydziału Specjalnego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, to nie należy bezpodstawnie zakładać, że siły policyjne w odpowiedniej ilości, dobrym stopniu wyszkolenia i zdobytym dotychczas doświadczeniu w działaniach przeciwko groźnym przestępcom będą w stanie same właściwie ocenić sytuację, dokonać analizy ryzyka oraz zaplanować i przeprowadzić operację. Jest to możliwe, ale przy pełnym i realnym wsparciu innych służb mających wiedzę w tym zakresie.

§ 3. Działania ratownicze

W całym systemie działań podejmowanych przez służby i instytucje w zakresie walki z zagrożeniami terrorystycznymi obszar najbardziej widoczny i bezpośrednio dotyczący poszczególnych ludzi to element podejmowanych działań ratowniczych. Działania te są bezpośrednio związane z ochroną życia i zdrowia ludzkiego, mienia, środowiska, a także z likwidacją przyczyn powstawania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych zagrożeń (art. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej)⁴⁵. Ratowanie życia i zdrowia ludzkiego nie podlega reżimom przepisów o ochronie informacji niejawnych, nie podlega specjalnym procedurom utajniania metod i form takiej działalności. Jest widoczne gołym okiem zarówno dla poszkodowanych, jak i obserwatorów. Z jednej strony ułatwia to procedurę działania, gdyż oczywiście cel jest najważniejszym i jedynym czynnikiem wyboru sposobu podejmowanych działań. Z drugiej strony działanie pod presją czasu i sytuacji, będąc jednocześnie bezpośrednio obserwowanym przez inne osoby, wymaga wielkiego profesjonalizmu i doświadczenia w podejmowaniu decyzji i realizacji odpowiedniej taktyki postępowania. Działania ratownicze stanowią fundamentalny element każdego systemu antyterrorystycznego na całym świecie. Jednak jak każdy element pewnej całości, nie może być pozostawiony samemu sobie lub być nadto gloryfikowany w stosunku do pozostałych. Tak samo jak w wypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych zmierzających do rozpoznania zagrożeń, działania ratownicze muszą być odpowiednio zaplanowane i uwzględniać całość systemu ochrony społeczeństwa, a nie tylko element reagowania. W Polsce od wielu lat, co jakiś czas, mamy do czynienia ze swego rodzaju testowaniem sprawności systemu ratowniczego. Pożary, powodzie, wichury, a nawet trąby powietrzne pozwoliły sprawdzić w praktyce możliwości i organizację polskiego systemu ratowniczego. System ten z całą pewnością będzie stanowił mocny fundament działań przedstawicieli władz państwa polskiego w fazie zamachu terrorystycznego lub wysokiego prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Właściwe relacje między służbami wykonującymi czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz czasami dochodzeniowo-śledcze będzie miało kolosalne znaczenie dla efektywności funkcjonowania całego systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Państwowa Straż Pożarna jest służbą ustawowo wskazaną m.in. do organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miej-

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.).

scowych zagrożeń (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o PSP)⁴⁶. W trakcie wykonywanych działań służba ta korzysta ze specjalistycznego sprzętu i wiedzy eksperckiej z wielu dziedzin technicznych, a także współdziała z innymi służbami i podmiotami, które działania ratownicze mogą wspierać. Jednak najistotniejszą kwestią jest współdziałanie i koordynacja z policją i innymi służbami w zakresie czasu i taktyki prowadzenia działań ratowniczych. Dotyczy to sygnalizowanej wcześniej tzw. taktyki podwójnego uderzenia stosowanej przez terrorystów w celu dokonania jak największych strat wśród służb policyjnych i ratowniczych operujących w miejscu zamachu. Wspólna decyzja, na podstawie wspólnych doświadczeń i informacji, powinna określać, czy w danej chwili jest odpowiedni moment na prowadzenie działań ratowniczych czy minersko-pirotechnicznych zmierzających do neutralizacji kolejnych źródeł zagrożeń dla ludności i ratowników.

Akcja ratownicza zawsze będzie miała pierwszeństwo w stosunku do działań podejmowanych przez inne służby i instytucje. Kierujący działaniami ratowniczymi ma pierwszeństwo w podejmowaniu decyzji i ich egzekwowaniu zarówno w stosunku do podległych sobie sił, jak i innych, których pomoc lub określone zachowanie, a także jego brak jest niezbędne do właściwego przeprowadzenia akcji ratowniczej. Oczywiście strażak kierujący daną akcją nie może wydawać poleceń realizacji zadań funkcjonariuszom innej służby, ale oczywiście może wydawać odpowiednie komendy do określonego zachowania się. Może to dotyczyć choćby prośby o wygrodzenie konkretnej strefy przez policję lub dla odmiany przestawienie wszystkich radiowozów policyjnych w inne miejsce ze względu na taktykę prowadzonej akcji ratowniczej. Są to oczywiście drobne przykłady, ale z całą pewnością oddające pewien charakter relacji i roli dowodzącego akcją ratowniczą w stosunku do innych służb. Kierujący akcją ratowniczą posiada uprawnienia do zarządzania ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą, koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych, wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym, udostępniania pojazdów, środków i przedmiotów niezbędnych do akcji ratowniczej, a także zakazu przebywania osób postronnych w miejscu akcji ratowniczej (art. 21 ust. 2 ustawy o PSP).

Ze wskazanych uprawnień dowodzącego akcją ratowniczą dwa pierwsze uprawnienia mają niezmiernie istotny element możliwości reagowania na daną sytuację. Prawo zarządzania ewakuacji jest naturalnym elementem prowadzenia działań ratowniczych. Kwestią praktyczną pozostaje stosowanie się ludzi do takiego zarządzenia w wypadkach, gdy wiąże się to

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 ze zm.).

z potrzebą opuszczenia na relatywnie dłuższy okres swoich gospodarstw domowych, np. w trakcie powodzi. W trakcie ewakuacji z bloków i wieżowców czynnik zagrożenia eksplozją, wybuchem czy podobnym zagrożeniem powoduje, że ludzie stosują się do zarządzeń strażaków. Samo przeprowadzenie szybkiej i skutecznej ewakuacji determinuje szanse na powodzenie całości akcji ratowniczej. Należy pamiętać, że ewakuacja może odbywać się w skrajnie różnych warunkach i napotykać na wiele obiektywnych przeszkód obniżających jej tempo i skuteczność. Praktycznym przykładem ewakuacji w niezmiernie trudnych warunkach jest ta przeprowadzona na jednym z osiedli Zielonej Góry 30 listopada 2010 r. W godzinach wieczornych w wielu mieszkaniach bloków zaczęło dochodzić do gwałtownego ulatniania się gazu ziemnego, zapaleń i eksplozji. Temperatura powietrza na dworze wynosiła wówczas około -18°C . W ciągu kilku godzin ewakuowano ponad sześć tysięcy ludzi, wśród których były niemowlęta, osoby kalekie, chore i starcy. Wszyscy ewakuowani zostali przewiezieni i umieszczeni w pomieszczeniach szkół i urzędów. W trakcie akcji ratowniczej nie znano przyczyn pożarów i eksplozji. Sytuacja ta pokazuje, że w mieście bez zwiększonych sił ratunkowych trzeba nagle w bardzo niesprzyjających warunkach pogodowych zaplanować i przeprowadzić błyskawiczną ewakuację ponad sześciu tysięcy ludzi, zorganizować im transport i umieścić w bezpiecznych warunkach lokalowych. Jednocześnie podejmowana akcja ratunkowa, w pierwszym jej etapie, była prowadzona bez wiedzy czy gwałtowne i intensywne ulatnianie się gazu ziemnego ma związek z awarią techniczną, czy choćby próbą dokonania zamachu terrorystycznego.

Drugie z omawianych uprawnień dotyczy możliwości zarządzenia koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych. To m.in. na podstawie tych uprawnień funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej mogą wylamywać drzwi, wybijać okna lub pokonywać inne przeszkody budowlane w ramach prowadzonych akcji. Ani policja, ani inne służby nie mogą zarządzać ani zlecać podobnych działań. Oczywiście w wypadku bezpośrednich pościgów za najgroźniejszymi przestępcami czy w trakcie ratowania życia lub zdrowia funkcjonariusze innych służb, w ramach działania w stanie wyższej konieczności, mogą także zniszczyć lub uszkodzić jakieś elementy wyposażenia budynków czy mieszkań. Jednak podczas działań planowych lub akcji ratowniczych uprawnienie takie posiada jedynie Państwowa Straż Pożarna.

Ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska realizowana jest przez funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jednak kierującym funkcjonowaniem systemu na obszarze całego

kraju jest komendant główny Państwowej Straży Pożarnej. Koordynację systemu i kontrolę wykonywania zadań w województwie i powiecie pełnią natomiast odpowiednio wojewoda i starosta (art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Częściami składowymi krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest walka z pożarami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne oraz współpraca z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej), a także ratownictwo wysokościowe, działania ratowniczo-poszukiwawcze oraz ratownictwo wodno-nurkowe. System ten zbudowany jest na trzech poziomach administracyjnych: powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Podstawowym poziomem operacyjnym systemu jest oczywiście poziom powiatu. Koordynację jego funkcjonowania, a także kontrolę realizacji zadań, zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej, pełni starosta powiatu. Analogicznie poziom wojewódzki nadzorowany jest przez wojewodę. Poziom wojewódzki koordynuje i wspiera działania poziomu powiatowego w razie, gdy siły powiatu w tym zakresie są niewystarczające. Poziom krajowy jest uruchamiany, gdy potrzeba działań i zakres podejmowanych decyzji przekracza możliwości poziomu wojewódzkiego. Potencjał operacyjny krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest bardzo duży. W gotowości do działania m.in. mamy łącznie ponad 30 tys. ratowników Państwowej Straży Pożarnej, około 500 jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz ponad 120 tys. strażaków ochotniczych straży pożarnych i prawie 4 tys. jednostek ochotniczych straży pożarnych. Ponadto krajowy system ratowniczo-gaśniczy może być wspierany działaniami osób z takich podmiotów, jak Polski Czerwony Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Nadzór Budowlany, Urząd Dozoru Technicznego oraz pozostałe służby i inspekcje.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy tworzą odwoły poziomu centralnego oraz wojewódzkiego, a także ulokowany na poziomie krajowym punkt wczesnego ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach. Rolę takiego punktu pełni krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Centrum pracuje 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Pełni ponadto niezmiernie istotną funkcję krajowego punktu kontaktowego dla międzynarodowej pomocy ratowniczej. Na przestrzeni ostatnich kilku lat polskie grupy ratunkowo-poszukiwawcze były w bardzo szybkim tempie wysyłane do działań ratowniczych w wielu miejscach na świecie. Możliwe to jest jedynie w wypadku sprawnego systemu wymiany informacji i powiadamiania o zagrożeniach pomiędzy służbami ratowniczymi poszczególnych

państw. Centrum posiada uprawnienia do całodobowego przyjmowania wniosków o udzielenie pomocy, a także do mobilizacji jednostek ratowniczych, które mogą być wysłane do działań poza granicami kraju.

Wojewódzki odwód operacyjny składa się z 15 brygad operacyjnych, natomiast odwód centralny jest formowany do realizacji zadań ratowniczych, pomocy innym służbom w zakresie specjalistycznych działań ratowniczych, a także gdy możliwości odwodów wojewódzkich są niewystarczające.

Faza reagowania w związku z zagrożeniami terrorystycznymi dotyczy również gotowości i możliwości reagowania i realizacji zadań w związku z tzw. zagrożeniami CBRN, czyli chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i atomowymi. Ryzyko użycia przez terrorystów tego typu środków wciąż utrzymuje się na świecie na stosunkowo wysokim poziomie. Jedynym ograniczeniem wykorzystywania tego typu środków wciąż jest spora trudność pozyskania takiej broni czy jej składników. Jednak oczywiście znane są również przypadki użycia choćby środków chemicznych przez ugrupowania terrorystyczne. Jednym z najbardziej znanych takich przypadków było rozpylenie gazu bojowego o nazwie sarin w metrze w Tokio w połowie lat 90. XX w.

W Polsce, w trakcie przygotowań do zabezpieczenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powołano specjalny Zespół do spraw zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych działający w ramach Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Zespół ten wypracował wytyczne odnośnie zagrożeń CBRN i przeprowadzania dekontaminacji w ramach organizacji EURO 2012⁴⁷. W wypadku zagrożeń CBRN podstawowymi elementami właściwej reakcji na zagrożenie jest wskazanie podmiotu właściwego do podejmowania działań czy kierowania nimi⁴⁸ oraz właściwe przeprowadzenie dekontaminacji. Zagrożenia chemiczne neutralizowane są przede wszystkim przez siły Państwowej Straży Pożarnej w ramach właśnie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zagrożenia biologiczne wymagają aktywności Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku z rozpoznawaniem źródeł zagrożeń oraz sił Wojskowej Akademii Technicznej posiadającej specjalistyczne detektory wykrywania skażeń oparte na systemie LIDAR oraz zespołów rozpoznania biologicznego wchodzących

⁴⁷ Wytyczne wypracowane przez zespół nie były publikowane. Ich treść została przekazana służbom, organom i instytucjom wchodzącym w skład Komitetu do spraw Bezpieczeństwa EURO 2012 r.

⁴⁸ Zob. *Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3..., op. cit., s. 475-476, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

w skład SZ RP. Zagrożenia radiologiczne i nuklearne miały być rozpoznawane przy wiodącej roli Państwowej Agencji Atomistyki w ramach struktury dyżurnej CEZAR. Podkreślenia wymaga, że ogromną rolę przy ujawnianiu źródeł promieniowania i zagrożenia odgrywa SG, na wyposażeniu której znajduje się specjalistyczny sprzęt obsługiwany przez przeszkoloną w tym zakresie kadrę. Ponadto jednostki kontrterrorystyczne Policji są właściwe do prowadzenia działań, choćby minersko-pirotechnicznych, w sytuacji istnienia tego typu zagrożenia. Ostatnim elementem związanym z zagrożeniami CBRN było zorganizowanie przeprowadzania dekontaminacji, zarówno wstępnej, jak i całkowitej. Służbą odpowiedzialną za ten obszar jest Państwowa Straż Pożarna. Na potrzeby EURO 2012 założono, że dekontaminacja wstępna, której przeprowadzanie było zaplanowane i zorganizowane w bezpośredniej bliskości stadionów, będzie możliwa do przeprowadzenia na maksymalnej liczbie 2% ogółu osób przebywających na stadionie lub w strefie kibica.

Zagrożenia CBRN stają się ogromnym wyzwaniem dla służb zwalczających terroryzm i prowadzących akcje ratownicze. Wyzwaniem jest odpowiednio szybkie wykrycie źródła skażenia czy zagrożenia, a potem właściwa reakcja polegająca m.in. na ewakuacji i dekontaminacji, ponieważ skutki użycia broni CBRN mogą być niewyobrażalnie tragiczne dla wielu społeczeństw. Przykładowo broń biologiczna może być bardzo wygodna dla potencjalnych terrorystów w przeprowadzaniu akcji sabotażu. W stanie nieaktywnym jest trudna do wykrycia, a niewielka wagowo porcja mikroorganizmów stanowi łatwy środek, który można rozpylić w dużym sklepie, środkach komunikacji, dostarczyć do wodociągów czy skorzystać z działających fabryk żywności⁴⁹.

Działania ratownicze przy źródłach zagrożenia wynikających z działalności terrorystów zawsze będą zakrojone na szeroką skalę i będą miały bardzo dynamiczny przebieg. Procedury reagowania realizowane przez jednostki ratownicze będą musiały uwzględniać obecność i potrzebę jednoczesnego działania służb policyjnych i specjalnych. Niezmiernie ważną sprawą będzie aspekt wspierania się tych służb tak, aby można było płynnie i bezpiecznie przejść z etapu działań ratowniczych do wykrywczych lub na odwrót. Wskazanie granicy pomiędzy tymi działaniami powinno leżeć w kompetencjach i doświadczeniu dowodzącego służbami ratowniczymi i wykrywczymi.

⁴⁹ R. Grosset, *Slużby ratownicze wobec zagrożeń terrorystycznych* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit., s. 524-525.

§ 4. Dowodzenie operacją – sztaby dowodzenia a centra kryzysowe

Jednym z bardziej istotnych elementów reagowania w trakcie zagrożenia jest kwestia struktury dowodzenia działaniami zmierzającymi do ochrony życia, zdrowia, infrastruktury i eliminacji źródeł zagrożenia. Stan obecny w tej materii posiada pewne analogie z systemami alarmowania i algorytmami postępowania przez służby w trakcie sytuacji podwyższonego stanu zagrożenia. Jeżeli rzecz dotyczy jednej służby to te kwestie są precyzyjnie opisane i znane osobom, które powinny podejmować takie a nie inne działania. Sytuacja znacznie się komplikuje, gdy rzecz dotyczy kilku służb, ponieważ język znaków i kodów, tak oczywisty dla jednych, jest kompletnie nieczytelny dla drugih. Analogia do elementu dowodzenia wynika z tego, że właśnie kierowanie działaniami, wydawanie poleceń, ich realizacja i raportowanie zwrotne jest bardzo dobrze określone przez przepisy wewnętrzne w ramach jednej służby. Natomiast, gdy dowodzenie i kierowanie działaniami dotyczyć ma kilku służb, to w obecnym stanie prawnym i taktycznym będzie to niosło za sobą pewne komplikacje i utrudnienia. Fundamentem przy współdziałaniu służb w realizacji zadań związanych z zagrożeniami terrorystycznymi będzie określenie jasnych reguł dotyczących m.in. hierarchii dowodzenia choćby pomiędzy służbami policyjnymi a wojskowymi⁵⁰.

W ramach tego materiału nie będę opisywał istniejących systemów dowodzenia, a skupię się na możliwościach i trudnościach dowodzenia podczas operacji, gdzie zaangażowane są co najmniej dwie odrębne służby. Zagrożenia terrorystyczne, sposób działania terrorystów nie pozostawia wątpliwości, że reagowanie na tego typu zagrożenia wymaga natychmiastowego angażowania jednocześnie wielu podmiotów.

W wypadku organizacji dowodzenia i tworzenia sztabów w ramach operacji policyjnych kwestie te zostały określone w zarządzeniu nr 213 komendanta głównego Policji z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵¹. W przedmiotowym dokumencie dowodzenie zostało określone jako ukierunkowana, celowa działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się

⁵⁰ R. Polko, *Armia w walce z terroryzmem w XXI wieku* (w:) B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem...*, op. cit., s. 273.

⁵¹ Dz. Urz. KGP z dnia 21 marca 2007 r., nr 5, poz. 49.

szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności oraz precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności⁵². Sama operacja policyjna w przedmiotowym zarządzeniu została zdefiniowana jako najszersze z działań policyjnych i może być wprowadzona w przypadku, gdy sytuacja kryzysowa swoim zasięgiem obejmuje obszar większy niż jednej komendy wojewódzkiej lub powiatowej albo gdy przeciąga się w czasie, a tym samym niezbędne jest angażowanie kolejnych sił policyjnych. Oczywiście ma to miejsce w momencie, gdy potencjalny zamach terrorystyczny spełni wymóg zakresu terytorialnego, a już z całą pewnością czasu trwania działań i potrzeby angażowania kolejnych sił i środków. Samo dowodzenie operacją policyjną powinno uwzględniać kilkanaście elementów taktyczno-organizacyjnych w celu jak najskuteczniejszego przeprowadzenia operacji. Należą do nich przede wszystkim ocena zagrożenia i przewidywany jego rozwój, określenie oraz koncentracja sił i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia, zorganizowanie stacjonarnego lub ruchomego stanowiska dowodzenia i sztabu, zorganizowanie systemu łączności i obiegu informacji, wyznaczenie dowódców podoperacji i określenie dla nich zadań, koordynowanie przygotowania zaplecza logistycznego, medycznego i technicznego, wyznaczenie funkcjonariusza uprawnionego do kontaktów z mediami, współdziałanie ze służbami specjalistycznymi i instytucjami właściwymi dla rodzaju zdarzenia oraz z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej, a przede wszystkim nadzorowanie i koordynowanie przebiegu operacji zgodnie z planem działania dowódcy⁵³. Istota dowodzenia nie koncentruje się tylko na prowadzeniu działań ofensywnych i podejmowaniu działań w związku z ich efektem. To powinno należeć do zadań dowódcy podoperacji. Dowódca operacji koncentruje się na znacznie szerszym aspekcie działań niż tylko finalne siłowe rozwiązanie sytuacji kryzysowej. Niezmiernie istotnym elementem wskazanym powyżej jest współpraca ze służbami technicznymi i innymi instytucjami w związku z rodzajem zagrożenia. Takie kwestie, jak odcięcie prądu lub gazu w budynku, na ulicy czy dzielnicy lub wstrzymanie ruchu pociągów na określonej trasie albo zamknięcie lotniska dla lądujących i startujących samolotów będą wymagały podjęcia samej decyzji o tym, a następnie faktycznej realizacji takiej decyzji. W przypadku prądu czy gazu będą to czynności techniczne wykonane przez właściwe podmioty na polecenie lub wnioski policji. W wypadku ingerencji w ruch kolejowy czy lotniczy, a także wszelkie inne tego typu działania, decyzje mogą być podjęte jedynie

⁵² Zarządzenie komendanta głównego Policji z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. KGP z dnia 21 marca 2007 r., nr 5, poz. 49), § 2 pkt 1.

⁵³ H. Tokarski, *Działalność pozaprocesowa Policji wobec zagrożeń terrorystycznych* (w:) W. Zubrzycki (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym...*, op. cit., s. 300.

przez uprawnione podmioty. Wniosek dowodzący działaniami policyjnymi o takie działanie oczywiście będzie wystarczającą podstawą do realizacji. Problemem natomiast może być stan wiedzy na temat procedur i podmiotów, do których dowodzący działaniami powinien się z takim wnioskiem zwrócić.

Ustawa o Policji przewiduje wsparcie działań sił policyjnych przez SZ RP, Żandarmerię Wojskową i Straż Graniczną. W przypadku SZ RP może to nastąpić w momencie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego w szczególności przez sprowadzenie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym, gdy siły policyjne okażą się niewystarczające (art. 18 ust. 3 ustawy o Policji). Natomiast odnośnie ŻW i SG ustawa nie wskazuje, do wsparcia działań policyjnych, zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Ustawa o Policji zobligowała Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego zasady udzielania pomocy Policji przez SZ RP. Rozporządzenie to powinno uwzględniać również element zachowania ciągłości dowodzenia, w tym oddziałami SZ RP (art. 18 ust. 8 i 9 ustawy o Policji). Jednak problemem wciąż pozostaje jasne i precyzyjne określenie podmiotu dowodzącego całością działań⁵⁴. Zagrożenia terrorystyczne charakteryzują się bardzo często dynamizmem działania, szeroką skalą skutków, a także w niektórych działaniach stosunkowo długim okresem trwania, jak choćby w przypadkach kidnapingu. Wspólne użycie sił policyjnych i wojskowych powinno pilnie doczekać się opracowania odpowiednich prawnych i organizacyjnych procedur i rozwiązania wszystkich szczegółów łącznie z jednoosobowym dowodzeniem siłami różnych resortów⁵⁵.

Zgodnie z zapisami ustawowymi dotyczącymi możliwości użycia SZ RP do działań Policji, to właśnie Policja jest instytucją wiodącą w ich trakcie, a SZ RP realizują elementy wsparcia tych działań. W związku z tym to przedstawiciel Policji powinien być dowodzącym całością działań, w tym działaniami SZ RP skierowanych do wsparcia Policji. Jednak do chwili obecnej nie wypracowano zorganizowanego systemu kierowania działaniami antyterrorystycznymi, w których byłby jeden ośrodek decyzyjny zdolny kierować siłami i środkami innych resortów⁵⁶. Wiele zagadnień wymagać tu będzie rozwiązania wielu kwestii spornych lub niedookreślonych w zakresie dowodzenia. Z całą pewnością potrzebne będą kolejne akty

⁵⁴ Zob. I.T. Dziubek, *Siły Zbrojne RP w działaniach antyterrorystycznych* (w:) B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem...*, op. cit., s. 281.

⁵⁵ B. Pacek, *Siły Zbrojne RP w walce z terroryzmem* (w:) B. Hołyst, K. Jałoszyński, A. Letkiewicz (red.), *Wojna z terroryzmem...*, op. cit., s. 301.

⁵⁶ I.T. Dziubek, *Siły Zbrojne RP w działaniach antyterrorystycznych...*, op. cit., s. 282.

prawne umożliwiające dowodzenie żołnierzami przez policjanta⁵⁷. W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz SZ RP brak jest jasnego określenia elementu dowodzenia wspólnymi siłami, choć potrzebę sformułowania takich zapisów zawiera ustawa o Policji (art. 18 ust. 9 pkt 2 ustawy o Policji). W przepisach rozporządzenia znalazł się jedynie zapis obligujący dowódcę oddziału SZ RP do każdorazowego uzgadniania szczegółowego trybu współdziałania z właściwym dowódcą oddziałów policyjnych. Sytuacja taka wymaga przede wszystkim rozwiązania problemów dotyczących procedury wyznaczania dowodzącego połączoną akcją i precyzyjne określenie zakresu jego kompetencji, a także stworzenie odpowiedniej struktury dowodzenia i określenie obowiązków i uprawnień jej poszczególnych elementów⁵⁸.

Omówione problemy w zakresie dowodzenia dotyczą jedynie współdziałania dwóch podmiotów; Policji i SZ RP. Nie trudno sobie wyobrazić, że sztab kryzysowy w sytuacji zagrożenia terrorystycznego będzie się składał ze znacznie szerszej grupy podmiotów. Z całą pewnością będą to również przedstawiciele Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowej Straży Pożarnej, służb medycznych, straży miejskich, a także przedstawiciele odpowiednich instytucji w związku z zagrożeniem CBRN. Kwestia jasnego systemu organizacji dowodzenia może jedynie jeszcze bardziej się skomplikować. Ponadto może wystąpić sytuacja, w której szturm, ze względu na specyfikę zagrożenia, wcześniejsze wykorzystanie sił i środków policyjnych lub znaczny obszar działań będzie musiał być przeprowadzony siłami policyjnymi, wojskowymi i ABW. W żadnym z przepisów ustawowych ani rangi wykonawczej nie znajdziemy odniesienia się do takiej, jakże obecnie realnej, możliwości, ze wskazaniem podstaw do współdziałania czy dowodzenia⁵⁹. Takie działania będą opierały się na dowodzeniu jedynie swoimi siłami przy jednoczesnym kolegiальnym uzgadnianiu czasu, miejsca czy trybu realizacji. Wszystko to jednak oparte będzie tylko lub aż na doświadczeniu zawodowym i mądrości życiowej dowodzących taką realizacją.

Analizując kwestie dowodzenia w związku z sytuacją zagrożenia zamachem terrorystycznym, należy również pamiętać o roli wojewody w tym procesie, a także określeniu granicy i kolejności realizacji pomiędzy działaniami ofensywnymi służb a akcją ratowniczą jednostek straży pożarnej oraz kwestiach dokonywania oględzin i innych czynności procesowych w tym miejscu. Wojewoda, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, kieruje działaniami

⁵⁷ B. Pacek, *Siły Zbrojne RP w walce z terroryzmem...*, op. cit., s. 297.

⁵⁸ S. Kulczyński, *Wykorzystanie jednostek wojskowych...*, op. cit., s. 308.

⁵⁹ Zob. H. Tokarski, *Reakcja Policji w razie zagrożenia terrorystycznego* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit., s. 413.

związanymi z monitorowaniem zagrożeń, planowaniem działań, reagowaniem na zagrożenia i usuwaniem skutków tych zagrożeń na terenie województwa (art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Również minister obrony narodowej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przekazać do dyspozycji wojewody oddziały lub pododdziały SZ RP. Odbywa się to na wniosek wojewody, zgodnie z art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zadania komponentowi wojskowemu mają być stawiane w związku z realizacją zarządzania kryzysowego⁶⁰.

Oczywiście kierowanie działaniami nie będzie w tym wypadku równoznaczne z dowodzeniem działaniami SZ RP, Policji czy innych służb i podmiotów. Dowodzenie jest procesem, w którym dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym oraz w ramach którego wspomagany przez swój sztab planuje, organizuje, motywuje i kontroluje działania podległych mu wojsk przez użycie standardowych procedur działania i wszelkich środków przekazywania informacji. Natomiast sprawowanie dowodzenia wiąże się przede wszystkim z procesem podejmowania decyzji i planowania⁶¹. Kierowanie, zgodnie z definicją, to proces planowania, przewodzenia, organizowania, kontrolowania oraz wykorzystywania wszelkich zasobów organizacji dla osiągnięcia zamierzonych celów⁶². Wojewoda będzie kierował przygotowaniem, elementem planowania i oczywiście przewodził posiedzeniom i naradom, w których uczestniczyli będą również przedstawiciele wojska, policji i innych służb. Jednak zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w zakresie określenia jednolitego dowodzenia, również nie przynoszą oczekiwanych rozwiązań.

Kwestia określenia podmiotu uprawnionego do dowodzenia działaniami służb może napotkać trudności również w związku z niejasnym wskazaniem faz reagowania poszczególnych służb. Działaniami ratowniczymi będzie dowodził powołany do tego rodzaju czynności funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej. Pytaniem pozostanie, kto określa pierwszeństwo, czas, charakter i zakres podejmowanych działań. Przy mocnej eksplozji materiałów wybuchowych i towarzyszącym temu pożarem podjęcia decyzji wymaga choćby kwestia pierwszeństwa działań. Czy w związku z eksplozją, pożarami i osobami poszkodowanymi pierwszeństwo będzie posiadała Państwowa Straż Pożarna nad działaniami Policji czy będzie od-

⁶⁰ M. Polinceusz, M. Pomykała, *System podmiotów właściwych w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym – rozważania w świetle wybranych przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit., s. 612.

⁶¹ Hasło: dowodzenie (wojsko), <[http://pl.wikipedia.org/wiki/Dowodzenie_\(wojsko\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Dowodzenie_(wojsko))>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

⁶² Hasło: kierowanie, <<http://pl.wikipedia.org/wiki/Kierowanie>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

wrotnie? Czy najpierw ratownicy będą oczekiwali wskazania wyników rozpoznania minersko-pirotechnicznego odnośnie istnienia kolejnych ładunków wybuchowych tak, aby podejmując akcję ratowniczą nie być narażonym na kolejne eksplozje? Oczywiście znana jest stosowana bardzo często w ostatnich latach tzw. taktyka podwójnego uderzenia. Najpierw następuje eksplozja wywołująca straty w mieniu i oczywiście raniąca znaczną liczbę osób, a w pewnym odstępie czasu, gdy w tym miejscu prowadzone są działania ratownicze i następuje znaczna koncentracja służb, dochodzi do drugiej, znacznie mocniejszej, eksplozji materiałów wybuchowych. Z całą pewnością jednoosobowe dowodzenie przedstawiciela wskazanej służby nad pozostałymi uprościłoby te kwestie. Do tej pory sprawy takie rozwiązywane są przez dobre relacje i odpowiedzialność funkcjonariuszy biorących udział we wspólnych przedsięwzięciach.

Dowodzenie działaniami w miejscu zagrożeń terrorystycznych to również elementy działań procesowych. Po zakończeniu działań, a także w ich trakcie prowadzone będą jednocześnie czynności procesowe w zakresie ustalania świadków zamachu, użytych materiałów i sposobu postępowania sprawców, ustalania liczby i danych osób poszkodowanych, a także prowadzenia na części lub całości obszaru oględzin miejsca popełnienia przestępstwa. Czynności te powinny być również uwzględniane przez dowodzących działaniami z uwzględnieniem szczególnej roli prokuratorów w tych czynnościach. Zgodnie z prawem karnym procesowym to właśnie prokurator jest liderem w zakresie prowadzenia śledztw, a także przeprowadzanych w ich trakcie czynności procesowych.

Analizując element dowodzenia działaniami wielu podmiotów i szukając jak najlepszego rozwiązania braku określonej hierarchii dowodzenia w takiej konfiguracji, należy również uwzględnić rolę centralnych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych centrów zarządzania kryzowego. Jednak struktury te, zgodnie z celami ustawowymi, do jakich zostały powołane, będą bardziej wspierały element współdziałania służb niż mogły wesprzeć dowodzenie siłami połączonych służb. Centra kryzysowe przede wszystkim zapewniają właściwy przepływ informacji, pełnią całodobowe dyżury oraz współdziałają z innymi centrami administracji publicznej (art. 11 ust. 2 pkt 15, art. 13 ust. 1, art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Dowodzenie działaniami zakrojonymi na szeroką skalę, gdzie wykorzystywane są siły kilku służb i instytucji, rodzi problemy zarówno natury formalnej, jak i taktycznej. Dużego doświadczenia i umiejętności wymaga kierowanie jednostkami struktur, w których nigdy nie pełniło się służby. Ponadto znalezienie podstaw prawnych do takiego dowodzenia w obecnym

stanie prawnym nie ułatwia tego. Kierowanie i dowodzenie w ramach struktur jednej służby nie budzi wątpliwości. Jednak stworzenie procedury dowodzenia wieloma służbami wciąż nie doczekało się swojego finału. Jednak musi to nastąpić jak najszybciej, aby nasze służby były dobrze dowodzone w przypadkach zagrożeń terrorystycznych, a wydawanie decyzji i rozkazów miało swoje umocowanie w przepisach prawa.

§ 5. Koordynacja i współdziałanie w ramach reagowania na zagrożenie terroryzmem

Koordynacja i współdziałanie stanowią jedne z najistotniejszych elementów systemów zapewniania bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Dotyczy to oczywiście każdej z trzech faz walki z terroryzmem. Zarówno w fazie rozpoznawania, reagowania, jak i odbudowy te dwa elementy będą bardzo często stanowiły o efektywnym działaniu służb i podmiotów. Elementy koordynacji i współdziałania również będą zupełnie inaczej realizowane w każdej z tych trzech faz. Faza pierwsza to przede wszystkim wymiana informacji i wspólne realizowanie działań niejawnych mających na celu potwierdzenie lub wykluczenie istnienia zagrożenia. Faza druga i trzecia to realna współpraca i koordynacja w obliczu bezpośredniego zagrożenia. Należy również podkreślić, że koordynacja i współdziałanie to czasami dwa odrębne elementy pracy służb i instytucji w ramach zapewniania bezpieczeństwa.

Współdziałanie służb w ramach systemu antyterrorystycznego znajduje odzwierciedlenie w zapisach ustaw kompetencyjnych służb, a także w innych przepisach rangi ustawowej. Różnice często dotyczą zakresu, charakteru czy skali obowiązków współdziałania.

Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych działań stanowi element zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych (art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. d. ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa ma obowiązek współdziałania z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Paktu Północnoatlantyckiego oraz z szefem ABW w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej (art. 11 ust. 2 pkt 6, 10a i 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Obowiązek współdziałania z szefem ABW, zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, dotyczy również wojewody, starosty powiatu, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ponadto, w ramach zarządzania kryzysowego centra powołane przez

ministrów i kierowników urzędów centralnych współdziałają z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, a także na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia (art. 13 ust. 2 pkt 5 i 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne spoczywa analogicznie na wojewódzkich, powiatowych i gminnych centrach zarządzania kryzysowego. Współdziałanie w tym wypadku będzie ukierunkowane bezpośrednio na reagowanie na zagrożenie oraz walkę ze skutkami zamachów. Siły Zbrojne RP skierowane na wniosek wojewody do działań w ramach zarządzania kryzysowego mogą współdziałać w ramach monitorowania zagrożeń (art. 25 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ponadto koordynacja takiej aktywności SZ RP powinna zmierzać do sprawnego wykorzystania potencjału wojska i jego efektywnego współdziałania z wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w eliminację sytuacji kryzysowej. Możliwości współdziałania centrów kryzysowych czy wszelkich podmiotów zaangażowanych na stałe lub doraźnie w zarządzanie kryzysowe zostało jasno i precyzyjnie określone w przepisach ustawy o zarządzaniu oraz KPZK⁶³.

Policja w swoich zadaniach ustawowych posiada dwa bardzo precyzyjnie określone elementy współdziałania z innymi podmiotami. Pierwszy dotyczy współdziałania z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi w zakresie inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń. Drugie zadanie współdziałania dotyczy kwestii współpracy międzynarodowej z policjami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, a także organami i instytucjami Unii Europejskiej (art. 1 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o Policji). Należy podkreślić, że podobne uprawnienia w zakresie współpracy i współdziałania z instytucjami zagranicznymi posiadają organa kontroli skarbowej (art. 7a ustawy o kontroli skarbowej)⁶⁴. Szczególnym trybem współdziałania jest przewidziana w art. 15 ustawy o Policji możliwość żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych, a podmioty te powinny takiej pomocy udzielić (art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji). W praktyce powinno to sprowadzać się do tego, że służby i instytucje powinny

⁶³ Zob. *Współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2, *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, s. 382-390, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

⁶⁴ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.).

współdziałać ze sobą w związku z realizacją zadań ustawowych. Jednak zbyt ogólne sformułowanie w tym zakresie powoduje, że policja zawierała niejawnie porozumienia z innymi służbami, w których precyzyjnie należało określić tryb, charakter czy zakres współpracy. Podobnie kwestie współdziałania z organami Unii Europejskiej oraz krajowymi podmiotami zostały określone w zapisach ustawowych Straży Granicznej. Zgodnie z art. 2 ustawy o SG wskazane w ustawie podmioty są obowiązane współdziałać ze SG w zakresie wykonywania przez jej funkcjonariuszy zadań ustawowych (art. 2 ustawy o SG)⁶⁵. Uwzględniając specyfikę zadań realizowanych przez SG, przepisy ustawy wskazywały również bezpośrednio na potrzebę współdziałania tej formacji z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną w zakresie ochrony granicy państwowej (art. 19 ust. 2a i 2c ustawy o SG).

Podmioty właściwe do współdziałania z Biurem Ochrony Rządu zostały określone w pierwszej kolejności jako podległe ministrowi spraw wewnętrznych i ministrowi obrony narodowej. Ponadto działania administracyjno-porządkowe i profilaktyczne prowadzone przez BOR mogą być wykonywane przy współdziałaniu z Policją, ABW, AW, SKW, SWW, ŻW, SG, Państwową Strażą Pożarną w zakresie uzyskiwania informacji o zagrożeniach dla osób lub urządzeń chronionych (art. 16 pkt 3 ustawy o BOR)⁶⁶.

W przypadku służb specjalnych współdziałanie może odbywać się w ramach współpracy międzynarodowej z właściwymi organami i służbami innych państw. Uprawnienia takie nadała ustawa szefowi ABW i AW, przy czym współdziałanie takie może nastąpić za zgodą prezesa Rady Ministrów (art. 8 ustawy o ABW oraz AW)⁶⁷. Konstrukcja obowiązku współdziałania organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz podmiotów gospodarczych z funkcjonariuszami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu została skonstruowana bardzo podobnie jak w ustawie o SG (art. 10 ustawy o ABW oraz AW) czy ustawie o organach kontroli skarbowej (art. 7 ustawy o kontroli skarbowej).

Niezmiernie istotne zadanie z zakresu koordynacji współdziałania polskich służb i instytucji zostało powierzone Kolegium do spraw Służb Specjalnych. Koordynacja dotyczy współdziałania ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz współdziałania służb specjalnych z Po-

⁶⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.).

⁶⁶ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.).

licją, SG, PSP, BOR, ŻW, SC, służbami skarbowymi, organami informacji finansowej oraz służbami rozpoznania SZ RP (art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o ABW oraz AW). Współdziałanie służb specjalnych może być zintensyfikowane przez kontrolę prezesa Rady Ministrów planowania i realizacji zadań przez szefów tych służb (art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW). Ponadto szefowie służb specjalnych posiadają ustawowy obowiązek współdziałania między sobą w ramach realizacji zadań ustawowych (art. 42 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW).

Wojskowe służby specjalne posiadają uprawnienie do podejmowania, nie jak w przypadku ABW i AW współdziałania, ale współpracy z właściwymi organami i służbami innych państw, oczywiście za zgodą Premiera (art. 9 ustawy o SKW oraz SWW)⁶⁸. W zakresie realizacji swoich zadań ustawowych SKW i SWW mogą współdziałać z jednostkami organizacyjnymi MON, ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego, dowódcami rodzajów sił zbrojnych i dowódcami garnizonów, organami, służbami i instytucjami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych, finansów i spraw zagranicznych, a także z innymi służbami, organami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 10 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW). Prawo do współdziałania z podmiotami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych zastosowano również w zapisach ustawowych, dotyczących działania wywiadu skarbowego (art. 36f ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej). Podobnie jak w przypadku ABW i SG, w ustawie o SKW oraz SWW wskazano podmioty obowiązane do współdziałania z tymi służbami. Różnica polega jedynie na tym, że w wypadku ABW i SG wskazane są podmioty gospodarcze, a w wypadku wojskowych służb specjalnych wskazano zamiennie podmioty prowadzące działalność w zakresie użyteczności publicznej (art. 12 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW).

W ustawach znajdują się również zapisy wskazujące na potrzebę współdziałania ze sobą jedynie dwóch służb lub instytucji. Dotyczy to współdziałania kontroli skarbowej ze Służbą Celną (art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o kontroli skarbowej) oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego z Żandarmerią Wojskową (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o SKW oraz SWW).

Bardzo szeroki wachlarz zakresu współdziałania i podmioty, między którymi powinno następować to współdziałanie umieszczono w ustawie o ŻW. Służba ta posiada prawo do współdziałania z polskimi oraz zagranicznymi organami, policjami wojskowymi i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy

⁶⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 709 ze zm.).

o ŻW)⁶⁹. Żandarmeria Wojskowa współdziałała również z identycznymi podmiotami sektora wojskowego, jak SKW i SWW, z ABW, Policją, SG, BOR, organami celnymi, organami kontroli skarbowej, strażami ochrony kolei, a także innymi podmiotami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz z szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (art. 14 ust. 1 ustawy o ŻW).

Podsumowując kwestie związane z współdziałaniem służb i instytucji właściwych do walki z terroryzmem, należy stwierdzić, że zapisy ustawowe w tej materii są spójne i z całą pewnością dają szerokie możliwości do prowadzenia takiego współdziałania. Oczywiście obostrzeniami będą takie specyficzne obszary, jak choćby wyniki lub efekty prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Nie ogranicza to jednak samej konstrukcji zobligowania aparatu państwowego do prowadzenia współpracy między sobą w ramach realizacji swoich zadań ustawowych.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia dotycząca koordynacji pomiędzy służbami i instytucjami, w tym oczywiście właściwymi do zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Problemem staje się kwestia określenia, czy koordynacja ma dotyczyć współpracy organów czy czynności przez te organy podejmowanych. Kolejnym problemem jest określenie, czy koordynacja ma dotyczyć wymiany informacji, czy podejmowanych lub podejmowania działań. Zgodnie z definicją słownikową przez koordynację rozumie się uporządkowanie współdziałania, harmonizację wzajemnego stosunku czynników wytwórczych w osiągnięciu celów. Jest to zsynchronizowanie działań cząstkowych w czasie i przestrzeni⁷⁰. Ponadto, mówiąc o koordynacji, przedstawiciele służb bardzo często podnoszą potrzebę dookreślenia kompetencji, jakie posiada organ koordynujący. W trakcie tworzenia polskiego systemu antyterrorystycznego podejmowane były próby stworzenia jednego podmiotu odpowiedzialnego za pracę pozostałych w zakresie walki z terroryzmem. Jednak do tej chwili nie udało się takiego modelu wypracować.

Tworząc MZdsZT, założono, że jednym z jego zadań będzie koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej, w szczególności w zakresie wykorzystania informacji i rozpoznawania terroryzmu, przeciwdziałania mu

⁶⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. nr 123, poz. 1353 ze zm.).

⁷⁰ Hasło: koordynowanie, <<http://pl.wikipedia.org/wiki/Koordynowanie>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

i jego zwalczania (§2 ust. 2 pkt 3 Zarządzenia nr 162)⁷¹. W rzeczywistości jednak możliwości samego koordynowania działań są bardzo ograniczone. Znaczna większość działań na etapie rozpoznawania zagrożeń realizowana jest w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych. Dostęp do tego typu czynności i wyników ich działań jest ograniczony ustawowo. Przykładem jest zapis art. 18 ustawy o ABW oraz AW, który upoważnia szefów tych agencji do przekazywania informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej jedynie prezydentowi, prezesowi Rady Ministrów oraz właściwym ministrom (art. 18 ustawy o ABW oraz AW). Przepis niższej rangi, jakim jest zarządzenie, nie może zmieniać, znosić lub rozszerzać zapisów ustawowych. Wobec tego koordynowanie działań w ramach MZdsZT polegać mogło na odbieraniu ogólnych informacji co do kierunku działań, a także osiąganych lub planowanych rezultatów. Pozytywnym elementem tej konkretnie koordynacji było informowanie innych służb posiadających uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych o aktywnościach we wskazanych obszarach przez inne służby. Wówczas dwie lub więcej zainteresowanych służb mogło dalej prowadzić bezpośrednie ustalenia tak, aby nie dublować swoich działań lub wspierać się w osiąganiu założonych w ramach tych czynności celów.

Problem koordynacji działań towarzyszył również procesowi tworzenia Centrum Antyterrorystycznego ABW. Jedno z zadań CAT-u mówi o koordynacji wymiany informacji. Jest to niezmiernie ważne zadanie, którego realizacja może bardzo usprawniać działania zmierzające do rozpoznania i eliminacji zagrożenia. Jednak w pierwotnej wersji rozpatrywano wariant określający koordynowanie, nie wymiany informacji, a właśnie prowadzonych działań.

Mówiąc o koordynacji wymiany informacji czy podejmowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych w związku z zagrożeniami terrorystycznymi, można zauważyć, że brak jest systemowego rozwiązania tej materii w zakresie wszystkich podmiotów wchodzących w skład systemu antyterrorystycznego, które posiadają uprawnienia do prowadzenia przede wszystkim czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W obecnym systemie prawnym RP największe kompetencje w tym zakresie posiada jednak ABW. Wynika to z dwóch elementów. Po pierwsze ABW jest służbą posiadającą zadania ustawowe walki z terroryzmem. Po drugie, szef tej służby posiada pewne uprawnienia

⁷¹ Zarządzenie nr 162 prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2005 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (tekst niepublikowany).

do prowadzenia koordynacji działań. Zgodnie z art. 40 ustawy o ABW oraz AW szef ABW uprawniony jest do koordynowania podejmowanych przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawczych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa. Narzędziem prowadzenia tej koordynacji ma być prowadzenie centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o ABW oraz AW). Przepis ten w pewnym sensie porządkuje i jasno określa podmiot odpowiedzialny za koordynację pozostałych, które mogą wykonywać czynności związane z rozpoznawaniem zagrożeń terrorystycznych. Problem jednak polega na tym, że takie uprawnienie szefa ABW dotyczy jedynie służb specjalnych, czyli AW, SKW, SWW oraz CBA. Oczywiście CBA nie należy zaliczać do grona służb zajmujących się walką z terroryzmem, a więc liczba podmiotów koordynowanych jeszcze się zmniejsza. Niezbędne wydaje się natomiast, aby możliwości koordynacji obejmowały takie służby, jak Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Żandarmerię Wojskową czy organy kontroli skarbowej.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego z całą pewnością ma w chwili obecnej najistotniejszą pozycję w zakresie koordynacji wszelkich wysiłków służb i instytucji na rzecz rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, w szczególności przy wykorzystywaniu form i metod czynności operacyjno-rozpoznawczych. Żadna inna służba nie posiada w swoich kompetencji tak szerokiego wachlarza możliwości organizowania współdziałania i koordynacji, jak ABW. Oczywiście nie jest to stan idealny, ponieważ delegacja ustawowa do koordynacji dotyczy służb specjalnych. Koordynowanie z pozostałymi służbami odbywa się za pewne według podpisywanych bilateralnych porozumień o prowadzeniu współpracy. Dodatkowym wzmocnieniem roli ABW w zakresie organizacji współdziałania i koordynacji działań było wydanie przez premiera pod koniec 2012 r. wytycznych w sprawie właśnie koordynacji wymiany informacji i roli, jaką w tym zakresie odgrywać ma ABW. Wytyczne takie mogły zostać wydane na podstawie art. 13 ustawy o ABW oraz AW. Zgodnie z jego treścią prezes Rady Ministrów wydaje wiążące wytyczne ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w odniesieniu do działań Policji, BOR, SG, ministrowi obrony narodowej w odniesieniu do działalności SKW, SWW i ŻW, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w odniesieniu do działalności organów kontroli skarbowej i organów informacji finansowej oraz SC, a także szefowi ABW i AW (art. 13 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW). Oczywiście, zgodnie z dalszymi zapisami tego przepisu uprawnienie wydawania wiążących wytycznych przysługuje ministrowi powołanemu w celu działalności służb specjalnych, jeżeli został powołany.

W zakresie współdziałania i koordynacji niezmiennie istotną rolę mają do odegrania centra zarządzania kryzysowego powołane na poziomie ministerstw i urzędów centralnych oraz województw, powiatów i gmin. W przypadku pojawienia się sytuacji zagrożenia zamachem lub jego wystąpienia, jeżeli nie ma wcześniejszego właściwego rozpoznania zagrożenia i jego niejawnego monitorowania przez właściwe służby, to pierwsza informacja i reakcja nastąpi w miejscu, gdzie do zagrożenia doszło. Odpowiednia organizacja pracy służb patrolowych Policji, współdziałanie ze służbami ratunkowymi i innymi pozwoli na właściwe wstępne rozpoznanie sytuacji, ocenę zagrożenia i natychmiastowe przekazanie informacji do jednostek wyższego szczebla oraz właściwego centrum zarządzania kryzysowego. Oczywiście jest przecież, że im bliżej podmiot jest danego wydarzenia, tym lepsze i najbardziej aktualne informacje powinien posiadać, i powinien je oczywiście natychmiast przekazywać do jednostek organizacyjnych wyższego szczebla. Zgodnie z art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który otrzymał pierwszy informację o wystąpieniu zagrożenia, spoczywa obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Na poziomie województw ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada obowiązek tworzenia centrów zarządzania kryzysowego na wojewodów i starostów. Na poziomie gminy tworzenie przez wójta, burmistrza czy prezydenta centrów zarządzania kryzysowego jest czynnością fakultatywną. Podstawowym zadaniem gminnych, powiatowych i wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego jest zapewnienie całodobowego alarmowania członków zespołów zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych – zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania wykonywanych czynności (art. 16 ust. 2 pkt 1, art. 18 ust. 2 i art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Obowiązek praktycznie powinien przesądzać o konieczności powoływania centrów zarządzania kryzysowego na poziomie gmin. Oczywiście alarmowanie i dyżur całodobowy może być realizowany przez służbę dyżurną władz gminy. Pytaniem wówczas pozostanie kwestia zasadności i skuteczności powoływania centrum, które nie ma codziennej praktyki i doświadczenia w prowadzeniu korespondencji, podejmowaniu działań, czy nawet właściwym ich dokumentowaniu. Permanentne funkcjonowanie jednostki organizacyjnej, tworzenie pewnej kultury sztabowej pracy i utrzymywanie stałej łączności i korespondencji z innymi centrami i władzami gminy mogą zagwarantować, że taka struktura spełni właściwie zadania i oczekiwania, gdy dojdzie do wzrostu emocji, oraz działania pod presją czasu w związku z sytuacją kryzysową.

Kolejne zadania omawianych centrów dotyczą współdziałania z centrami administracji publicznej czy z podmiotami realizującymi ochronę środowiska, a także z podmiotami prowadzącymi akcje humanitarne, poszukiwawcze i ratownicze. Ponadto powinny one prowadzić nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności oraz realizacji stałego dyżuru na podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 16 ust. 2 pkt 2-7, art. 18 ust. 2 i art. 20 ust. 1 pkt 2-6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Podkreślenia wymaga fakt, że centra gminne w przeciwieństwie do powiatowych i wojewódzkich nie mają w ustawie wpisanego zadania dokumentowania prac centrum.

Centra ministerstw i kierowników organów centralnych w zakresie realizacji nałożonych zadań różnią się pod tym względem od centrów wojewódzkich obowiązkiem współdziałania na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu (art. 13 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Centra na poziomie krajowym mają obowiązek powołać ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w których zakresie działania leżą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa (art. 13 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Wyznacznikiem wydolności i skuteczności systemu jest realne i szybkie przekazywanie informacji pomiędzy wieloma ośrodkami i podmiotami, a także możliwości podejmowania koordynacji i organizacji współdziałania tych podmiotów. Pomiedzy uzyskiwaniem informacji, jej odpowiednią obróbką analityczną i przekazaniem a kwestiami właśnie koordynacji podejmowania działań istnieje bardzo wyraźna granica podmiotowo-czasowa. Nie wszystkie podmioty, które zdobywają informacje będą zaangażowane bezpośrednio w działania związane z likwidacją zagrożenia. Również wiele służb, które będą uczestniczyły w reagowaniu na zagrożenie, nie będzie uczestniczyło w procesie zdobywania czy analizowania informacji. Wskazana granica czasowa będzie elementem bardzo płynnym i zależącym od przebiegu danej sytuacji. Może to być okres liczony w dniach, tygodniach czy miesiącach pomiędzy powzięciem informacji a potrzebą reakcji. Jednak może to być również okres dosłownie minut lub ewentualnie godzin między informacją a realizacją. Aby tak typowe zagrożenia w organizacji i funkcjonowaniu systemu, mimo jednak dużej dozy prawdopodobieństwa, nie zaskakiwały osób uczestniczących w funkcjonowaniu systemu, należy opracować i wdrożyć element współpracy między ośrodkami odpowiedzialnymi za rozpoznawanie zagrożeń a re-

agowaniem na te zagrożenia. Taką płaszczyzną współpracy wydaje się kwestia organizacji pracy pomiędzy CAT ABW a RCB. Oba te podmioty tworzą poziom operacyjny polskiego systemu antyterrorystycznego. Oba funkcjonują na krajowym poziomie działania, posiadają dobrze funkcjonujące całodobowo funkcjonujące służby dyżurne oraz wypracowane i przetestowane kanały łączności pomiędzy wieloma podmiotami administracji publicznej.

Współdziałanie tych dwóch centrów z całą pewnością posiada w tej chwili największy potencjał do wykorzystania przy walce z zagrożeniami. Oba podmioty są wypełnieniem poziomu operacyjnego systemu antyterrorystycznego. Oba są pewnego rodzaju liderami w zakresie zadań i możliwości organizacji wymiany informacji i podejmowania działań w ramach właściwych dla siebie obszarów. Każde z tych centrów może aktywnie uczestniczyć w planowaniu i podejmowaniu działań w ramach powołanych sztabów kryzysowych, wspierając ich inicjatywy i decyzje oraz zasilając je posiadanymi informacjami. Ponadto nie można zapominać, że centra te mogą być przekaznikiem informacji, zadań i analiz w drugą stronę. Ocena sytuacji, bieżące potrzeby ustalane w ramach prac sztabów kryzysowych mogą być przekazywane za pośrednictwem centrów do służb, a nawet bezpośrednio do poszczególnych specjalistycznych jednostek organizacyjnych z prośbą o pomoc, wsparcie czy nawet opinie co do możliwości i zasadności angażowania kolejnych służb czy jednostek organizacyjnych w nich funkcjonujących. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa będzie ogromnym wsparciem w ramach planowania sił i środków, angażowania kolejnych podmiotów administracji do działań, koordynacji zabezpieczania takich rzeczy, jak łóżka szpitalne, miejsca w salach operacyjnych, środki transportu, miejsca gromadzenia poszkodowanych, a także kwestie dotyczące potencjalnego przechowywania ciał czy organizacji infolinii dla społeczeństwa. Z drugiej strony CAT ABW jest w stanie natychmiast przeanalizować sytuację, konsultując to błyskawicznie z kilkudziesięcioma służbami specjalnymi z Europy i świata, dotyczącą profilu zamachowców, sposobu ich działania czy modelu stawiania żądań lub manifestacji religijno-politycznych. Ponadto CAT przejmie koordynowanie wsparcia działań jednostkami zabezpieczenia technicznego działań podejmowanych czy planowanych przez policję czy straż pożarną. Istotą tego modelu jest właśnie to, aby RCB i CAT funkcjonowały w ramach jasno podzielonych kompetencji i terenów odpowiedzialności bez jednoczesnego angażowania jednego centrum do zadań, które powinno być wykonywane przez drugie centrum. Poszukiwanie informacji, potrzeba natychmiastowej ich weryfikacji w warunkach ogromnego stresu, emocji i właśnie braku informacji może powodować szukania rozwiązań na skróty. Jeżeli ktoś ma zaufanie do danego centrum, wie że jest w stanie szybko dystrybuować informacje i otrzymać

jej weryfikację, to będzie się często trzymał kurczowo tego centrum. To właśnie będzie generowało ryzyko nachodzenia centrów na swoje kompetencje. Ogromną rolę szefów tych centrów jest doprecyzowanie procedur tak, aby w takich wypadkach nie ulegać presji i utrzymywać bezpośredni kontakt i dokonywać weryfikacji podejmowanych i planowanych działań. Jednak obecnie centra te funkcjonują trochę w odrębnych systemach działania. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa skoncentrowane jest na przeciwdziałaniu skutkom wielu zdarzeń, które dzieją się na terenie Polski, a które są związane bardziej z zagrożeniami powodziowymi, pożarami czy wypadkami w komunikacji kolejowej czy lądowej. Centrum Antyterrorystyczne natomiast monitoruje bardzo hermetyczny obszar działania służb specjalnych i pozostałych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Obszar ten jest chroniony prawnie w sposób szczególny, więc stąd może się rodzić bardzo prozaiczny powód takiego braku bieżącej współpracy. Choć oczywiście RCB i CAT utrzymują stałą łączność i prowadzą współpracę, to jednak dziedzina ta ma znacznie większe możliwości i potencjał, który obecnie te dwa centra wspólnie wykorzystują. Należy przy tym pamiętać, że RCB funkcjonuje i realizuje zadania na podstawie przepisów ustawowych, a CAT, w tym zestawienie, jedynie na podstawie zarządzenia premiera i niejawnych przepisów wewnętrznych szefa ABW.

§ 6. Polityka informacyjna służb państwowych w walce z zagrożeniami terrorystycznymi

Dokonując analizy systemu, musimy określić, kto go tworzy, jakie są podstawy formalno-prawne do realizowania zadań uczestniczących w nim podmiotów, ustalić jednostki i komórki organizacyjne z zakresami zadań, organizacją służby, możliwościami kooperacji (łączność, bazy danych, możliwości wymiany i sprawdzeń) ze strukturami wewnątrz instytucji oraz z jednostkami zewnętrznymi, a także ocenić faktyczne możliwości koordynacji działań i dowodzenia całości operacji prowadzonych na terenie kraju. A wszystko to powinno być planowane, oceniane i tworzone w pełnej kompatybilności z założeniami istniejącej lub tworzonej polityki informowania społeczeństwa o zagrożeniach terrorystycznych. Polityki nieograniczającej się jedynie do potwierdzania lub dementowania faktu podejmowania działań lub istnienia potencjalnego zagrożenia. Jeżeli działa kilka lub kilkanaście różnego rodzaju służb z różną właściwością i możliwościami aktywności, to ten sam skład powinien być odzwierciedlony w postaci obecności rzeczników prasowych tworzących sztab rzeczników przy

sztacie dowodzącym lub koordynującym działaniami. Pozwoli to na kontrole przekazywanych informacji, uniknięcie dwugłosu czy wręcz szumu informacyjnego wywołanego zbyt szerokimi komentarzami lub wysyłanymi przedwcześnie, bez konsultacji ze sztabem dowodzącym operacją. Nadrzędną zasadą powinna być zasada komentowania przez rzecznika danej instytucji jedynie zadań realizowanych przez reprezentowaną przez niego instytucję. Właściwa i profesjonalna organizacja pracy sztabu prasowego pozwoli na realne i bardzo pomocne wykorzystanie przedstawicieli środków masowego przekazu do ostrzeżenia ludności o nadchodzącym zagrożeniu, zarządzanej ewakuacji czy numerach telefonicznych punktów informacyjnych odnośnie osób uratowanych, zaginionych czy zabitych. Niepoważne potraktowanie tego obszaru, brak kompatybilności sztabu dowodzenia ze sztabem rzeczników czy świadome i niepotrzebne wprowadzenie w błąd przedstawicieli mediów może bardzo utrudnić, a wręcz zaprzepaścić możliwości wykorzystania tego kanału łączności ze społeczeństwem. Ostatecznie mimo ogromnej pracy włożonej przez służby i instytucje w zapobieżenie zagrożeniu, likwidację go lub minimalizację jego skutków w efekcie końcowym system może okazać się mało wydajny czy skuteczny, lub też być po prostu źle oceniony przez tych, dla bezpieczeństwa których został stworzony.

W latach 2010-2011 podjęto próbę określenia ram i obszarów związanych ze stworzeniem „Spójnej antyterrorystycznej strategii informacyjnej”. Inicjatywa ta była realizowana w ramach projektu rozwojowego „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego” realizowanego przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie⁷². W efekcie prac zespołu badawczego powstała trzytomowa publikacja w zakresie tematyki polityki informacyjnej w związku z zagrożeniami terrorystycznymi. Pierwszy tom opisuje system ochrony antyterrorystycznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem aspektów komunikacji ze społeczeństwem za pośrednictwem mediów i organizacji pozarządowych z rozwiązaniami prawno-organizacyjnymi w zakresie uprawnień środków masowej komunikacji. Tom drugi przedstawia analizę porównawczą systemów ochrony antyterrorystycznej oraz antyterrorystycznych polityk informacyjnych na przykładzie rozwiązań brytyjskich, czeskich i francuskich. W tomie trzecim zawarto diagnozę oczekiwań społecznych oraz badanie środowiskowe oczekiwań mediów, a także projekt krajowej antyterrorystycznej strategii informacyjnej.

⁷² W skład zespołu badawczego wchodził: Agata Furgala, Paweł Chomentowski, Anna Tulej, Damian Szlachter.

W publikacji tej, dokonując rozważań nad właściwym modelem prowadzenia polityki informacyjnej, autorzy zestawili model konstrukcji polityki prowadzonej przez pryzmat trzech faz: przed zamachem, w trakcie zamachu i po zamachu. W założeniach autorów model ten wydawał się być najbardziej efektywnym i dawał duże prawdopodobieństwo na rozsądną i przemyślaną reakcję oraz przekazanie społeczeństwu informacji bez eskalowania strachu, paniki czy innych niepożądanych zachowań obywateli⁷³. Autor niniejszej rozprawy doktorskiej, będąc jednym z członków zespołu redakcyjnego *Spójnej antyterrorystycznej strategii informacyjnej*, poddał analizie zarówno system bezpieczeństwa RP, jak i elementy proponowanej przez zespół polityki antyterrorystycznej i proponuje, aby cały system antyterrorystyczny skonstruowany był z trzech faz: przed zamachem, w trakcie zamachu lub wysokiego prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz po zamachu. Jednym z podstawowych celów strategii, opisanych we wnioskach, jest stworzenie krajowego punktu informacji antyterrorystycznej (KPIA). Punkt ten byłby swego rodzaju sztabem organizacji współdziałania i dowodzenia służb informacyjnych w trakcie zagrożenia terrorystycznego oraz kształtowałyby procedury i algorytmy dla wszystkich służb i instytucji wchodzących w skład systemu antyterrorystycznego. Ze względu na fakt, że KPIA zajmowałaby się kształtowaniem polityki informacyjnej w ujęciu szerokim, a więc nie tylko w sytuacji samego wystąpienia zagrożenia, lecz także – a może przede wszystkim – wyprzedzająco, autorzy zaproponowali rozważenie umiejscowienia KPIA w ramach merytorycznej struktury posiadającej pełen dostęp i wiedzę nt. terroryzmu, czyli CAT ABW⁷⁴.

Mając na celu organizację realnego współdziałania służb państwowych i przedstawicieli mediów, zdefiniowanie form i metod komunikacji ze społeczeństwem na temat zagrożeń terrorystycznych, w ramach prac nad stworzeniem „Spójnej antyterrorystycznej strategii informacyjnej”, w dniach 7-8 kwietnia 2011 r. przeprowadzono międzynarodowe warsztaty eksperckie⁷⁵: *Antyterrorystyczna polityka informacyjna – najlepsze praktyki i wyzwania*. W warsztatach udział wzięli przedstawiciele państw grupy G6⁷⁶, rzecznicy prasowi służb i instytucji państwowych, przedstawiciele NGO's ze sfery dziennikarstwa i edukacji na rzecz bezpieczeństwa, środowisko naukowe, przedstawiciele ośrodków badania opinii publicznej,

⁷³ A. Furgała, A. Tulej, P. Chomentowski, D. Szlachter, *Spójna antyterrorystyczna polityka informacyjna*, t. 3, Szczytno 2011, s. 614.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 629.

⁷⁵ Warsztaty odbyły się w Centralnym Ośrodku Szkoleniowym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Emowie.

⁷⁶ Oprócz Polski przedstawiciele Włoch, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Niemiec.

dziennikarze i publicyści⁷⁷ oraz eksperci Stałej Grupy Ekspertckiej działającej przy Międzyresortowym Zespole do spraw Zagrożeń Terrorystycznych. W trakcie dwóch dni trwania warsztatów⁷⁸ główny nacisk dyskusji położono na realne możliwości dynamicznego i rzetelnego współdziałania mediów z przedstawicielami służb państwowych w zakresie możliwości przekazywania informacji o zagrożeniach. Wymieniano wiele poglądów i wskazywano przyczyny odnośnie trudności we współdziałaniu tych środowisk. Puentą tych dyskusji było stwierdzenie, że partnerskie traktowanie siebie przez te obie strony jest fundamentalnym elementem budowania wspólnych relacji. Służby państwowe nie mogą traktować dziennikarzy przybywających na miejsce zdarzenia lub komentujących wydarzenia w studiu jak potencjalnych przeciwników czy osoby chcące zaszkodzić ich działaniom. Dziennikarze natomiast powinni wykazywać pewien spokój i wycucie, zwłaszcza w relacjonowaniu na żywo działań policyjnych czy przekazywaniu choćby niesprawdzonych informacji o zakresie działań czy źródłach zagrożenia. Jako przykład podawano transmisję na żywo z działań jednostek antyterrorystycznych w Bombaju w grudniu 2008 r., gdzie terroryści dzięki tym relacjom doskonale wiedzieli, gdzie znajduje się lub rozpoczyna szturm dana jednostka antyterrorystyczna. W trakcie tego szturmego śmierć poniosło wielu komandosów, w tym dowódca jednostek antyterrorystycznych właśnie z Bombaju.

Polityka informacyjna w przypadku istotnych zagrożeń czy zdarzeń, a takimi na pewno są zagrożenia terrorystyczne, powinna opierać się na jednolitej formule współdziałania, wręcz żelaznej dyscyplinie realizacji jej założeń i być bardzo czytelna w przekazie. Próba nadania rangi polityce informacyjnej i właściwego jej skonstruowania oraz realizacji przez podmiot wskazany do jej koordynacji jest określenie takiego zadania Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa w zapisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 11 ust. 2 pkt 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zgodnie z jej zapisami RCB ma za zadanie zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej. Jest to z całą pewnością dobry zamysł, bo przez wiele lat element polityki informacyjnej był bardziej postrzegany przez pryzmat potwierdzania lub dementowania wystąpienia danych zdarzeń lub ich skutków.

W przypadku ustawy o zarządzaniu kryzysowym polityka informacyjna jest traktowana w sposób tożsamy jak inne zadania związane z rozpoznawaniem zagrożeń, ochroną infra-

⁷⁷ Przedstawiciele środowiska dziennikarskiego m.in. z „Gazety Wyborczej”, „Dziennika”, „Polityki”, „Wprost”, Programu III Polskiego Radia, „Rzeczypospolitej”, stacji RMF.

⁷⁸ Współorganizatorami warsztatów i moderatorami w pierwszym dniu warsztatów byli Agata Furgała i Paweł Chomentowski.

struktury czy jej odbudowę. Problemem może być tylko kwestia tego, że w ustawie tej jest mowa jedynie o koordynacji polityki, a nie jej kreowaniu czy planowaniu. Koncentrując się na terminie koordynacji, możemy dojść do wniosku, że ustawodawca założył, iż planowanie i realizacja polityki informacyjnej w zakresie zdarzeń kryzysowych jest realizowana, a jedynie wspomniana koordynacja wymaga dookreślenia i usprawnienia. Jest to jednak pogląd nieuprawniony. Polityka informacyjna w wypadku zagrożeń czy zdarzeń związanych z zagrożeniem życia lub infrastruktury nie ma nic wspólnego z działaniem strategicznym, planowym, informacyjnym i profilaktycznym. W praktyce sprowadza się to do istnienia wielu wypowiedzi rzeczników prasowych poszczególnych służb, którzy lepiej lub gorzej coś potwierdzają lub dementują. Dziennikarze natomiast szukają wyłomu w tej konstrukcji, idąc z pytaniami od jednego rzecznika do drugiego z nadzieją, że uda się wyrwać kilka zdań więcej niż chwilę wcześniej w innej służbie. W dobie funkcjonowania mediów pracujących 24 godziny na dobę w wersji on-line nie można się ani temu dziwić, ani z tym walczyć. Należy wypracować solidny model strategii polityki informacyjnej w sytuacjach kryzysowych, a później konsekwentnie go realizować.

Podobnie jak w wypadku prowadzenia całości działań, tak i w kwestii informowania o zagrożeniach kluczową rolę jest określenie instytucji wiodącej. Twórcy Rządowego Planu Zarządzania Kryzysowego nie widzieli potrzeby tworzenia odrębnej komórki na poziomie krajowym, która miałaby tworzyć ramy i realizować politykę informacyjną służb państwowych w zakresie obszaru walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Zgodnie z Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego, przypisana jest instytucja wiodąca (organ właściwy dla rodzaju sytuacji kryzysowej), która ze względu na zakres merytoryczny, specyfikę działania i doświadczenie nadzoruje zarządzanie daną sytuacją kryzysową, w tym odpowiada za koordynację polityki informacyjnej⁷⁹. Zgodnie z KPZK rzecznik instytucji wiodącej może powoływać Kryzysowy Zespół Prasowy. Ma to na celu zachowanie spójności formy i treści przekazu, a ponadto umożliwienie korzystania z tzw. ekspertów zewnętrznych, np. psychologów, socjologów, biologów czy innych osób, których wiedza ma związek z obszarem prowadzenia działań. Zespół ten powinien też decydować o terminie, w jakim dana informacja czy informacje są przekazywane do mediów. Dodatkowo KPZK przewiduje funkcjonowanie instytucji głównego wykonawcy, który podlega organowi wiodącemu i realizuje główne zadania zwią-

⁷⁹ *Zasady informowania ludności o zagrożeniach – organizacja procesu komunikacji społecznej w sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3..., op. cit., s. 477, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

zane z zaistniałą sytuacją. Rzecznik głównego wykonawcy jest głównym komunikatorem, chyba że rzecznik instytucji wiodącej postanowi inaczej. Współtworzy on (razem z rzecznikiem organu wiodącego) i realizuje założenia dotyczące komunikowania w danej sytuacji kryzysowej (w tym określa główne przekazy, ich częstotliwość, narzędzia i osoby komunikujące), współpracuje z rzecznikami prasowymi organów zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, aby zapewnić spójność przekazów⁸⁰.

Są pewne informacje czy sytuacje, których służby nigdy nie przeکاżą mediom ani żadnym innym osobom. Jest to naturalna sytuacja i przedstawiciele mediów powinni przyjąć to do wiadomości. Nie zatwierdzać, akceptować czy poświadcząć taki stan rzeczy, a po prostu przyjąć, że tak czasami służby działają. Z drugiej strony media są to ogromne koncerty nastawione na klienta-widza, na funkcjonowanie w reżimie walki konkurencyjnej w tej branży i pierwszeństwo w przekazie najistotniejszych informacji. Nikt nie robi tego na złość służbom, tak po prostu funkcjonuje ta część rynku na całym świecie. Natomiast jedni i drudzy powinni mieć świadomość, że mają wspólną misję i ogromnie trudne i ważne zadanie do spełnienia. Jest to element informacyjno-profilaktyczny społeczeństwa w sytuacjach potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń. Informacja o groźbie wystąpienia konkretnego zdarzenia w określonym miejscu, informacja o ewakuacji lub o zakazie wychodzenia z domów ze względów bezpieczeństwa jest absolutnie elementem informacyjnym, który służby mogą zrealizować przy pomocy mediów. Transmisja na żywo w kanale informacyjnym dotrze szybciej i do szerszej grupy ludności niż obwieszczenie wójta wywieszone w centrum miasteczka. W Polsce takie elementy kooperacji były i są zauważalne choćby podczas kryzysów, jakie niosą ze sobą powodzie. Doskonałym przykładem na świecie może być współpraca mediów z policją podczas zamachu w trakcie maratonu bostońskiego w Stanach Zjednoczonych. Media przekazywały wówczas apele policji, aby ludzie nie wychodzili z domów ze względu na ogromne zagrożenie ze strony ściganego zamachowca. Społeczeństwo praktycznie dwa dni stosowało się do tych próśb. Zresztą zatrzymanie zamachowca było konsekwencją również takiej polityki, gdyż obywatel, pamiętając otrzymane za pośrednictwem mediów instrukcje postępowania i na co zwracać uwagę, oraz na podstawie własnych spostrzeżeń wskazał miejsce, w którym faktycznie ukrywał się zamachowiec. To jest właśnie drugi element współpracy ze społeczeństwem w polityce informacyjnej z zakresu zagrożeń – informowanie o tym, jak się zachowywać w określonych sytuacjach, czego nie wolno absolutnie czynić i kogo

⁸⁰ *Ibidem*, s. 478.

o czym poinformować. Jest to żmudne i długofalowe działanie, ale na pewno niosące w przyszłości pozytywne efekty.

Jednym z najistotniejszych problemów w zakresie prowadzenia informacyjnej polityki antyterrorystycznej jest kwestia braku działań profilaktycznych, wyprzedzających, które nie tylko przygotowałyby społeczeństwo polskie do właściwej reakcji na ewentualny zamach, który być może nigdy nie nastąpi, lecz także długofalowo budowałyby świadomość o naturze zjawiska terroryzmu, jego przejawach i symptomach. Zaplanowane i systematyczne działania wyprzedzające w wielu krajach, takich jak np. Wielka Brytania czy Niemcy pełnią funkcję swoistego bufora, kształtują postawę społeczeństwa wobec mniejszości narodowych, religijnych i etnicznych, dzięki czemu z jednej strony grupy te szybciej asymilują się ze społeczeństwem, z drugiej zaś obywatele potrafią dostrzec symptomy realnego zagrożenia terrorystycznego i na bardzo wczesnym etapie zawiadomić odpowiednie służby o postępującej radykalizacji osób, mogących próbować targnąć się na bezpieczeństwo państwa⁸¹. Profilaktyka, prewencja informacyjna stanowią fundament działań związanych z minimalizacją skutków zamachów terrorystycznych. Ostrzeżenie o zagrożeniu, jego miejscu, czasie czy charakterze to pierwszy zdecydowanie element prewencji informacyjnej, skutecznego ostrzegania i informowania. Wyrabianie dobrych nawyków, umiejętność zachowania się w momencie alarmu, ewakuacji, prowadzenia działań przez jednostki specjalne czy znalezienia podejrzanego ładunku to cel profilaktyki, ogromnie istotnego obszaru w przygotowywaniu ludności do potencjalnych zagrożeń i wyrabianiu umiejętności właściwych zachowań.

⁸¹ A. Furgała, *Rola instytucji rządowych w zakresie informowania obywateli o zagrożeniach terrorystycznych (wyniki badań opinii społecznej i badania środowisk dziennikarskich)* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem...*, op. cit., s. 725.

ROZDZIAŁ VII

Odbudowa, przywracanie stanu poprzedniego oraz ściganie sprawców w fazie po zamachu terrorystycznym

§ 1. Odbudowa i przywracanie stanu poprzedniego

W systemie walki z terroryzmem nie można koncentrować się jedynie na elementach jak najwcześniejszego wykrywania i rozpoznawania zagrożeń oraz na reakcji na potencjalne lub faktyczne zagrożenie. Czyniąc system kompletnym, należy również uwzględniać i planować działania w czasie po dokonany zamachu lub minięciu potencjalnego zagrożenia jego przeprowadzeniem. Jest to właśnie trzecia faza działania służb i instytucji w ramach proponowanej w niniejszej pracy konstrukcji systemu walki z terroryzmem. Organizowanie pomocy ludności, szacowanie strat lub prace zmierzające do odtworzenia zniszczonych elementów infrastruktury krytycznej są równie istotnym elementem jak rozpoznawanie zagrożeń czy ich eliminacja. Faza ta wyróżnia się jednocześnie, podobnie jak działania w fazie zamachu, niezmiernie trudnym charakterem podejmowanych działań ze względu na działania wykonywane bezpośrednio z ludźmi poszkodowanymi, będącymi pod wpływem ogromnych emocji po zdarzeniu lub po prostu oczekującymi pomocy. Jakiegokolwiek błędy w tym momencie, próby organizowania trybu pracy, odbudowy czy pomocy mogą być postrzegane, i słusznie, jako nieprofesjonalne i wykonywane *ad hoc* pod wpływem potrzeby chwili.

Faza odbudowy w zdecydowanym stopniu będzie wiązała się z działaniem służb i instytucji w ramach zarządzania kryzysowego. Zgodnie z definicją ustawową, usuwanie skut-

ków sytuacji kryzysowych oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej jest jednym z elementów zarządzania kryzysowego (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym)¹. Również definicja ochrony infrastruktury krytycznej jako jeden z jej elementów wskazuje na potrzebę szybkiego jej odtworzenia w razie awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie (art. 3 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zgodnie z podziałem zarządzania kryzysowego, faza odbudowy jest czwartą fazą tego systemu, po zapobieganiu sytuacjom kryzysowym oraz przygotowaniu i reagowaniu na takie sytuacje. Również Strategia Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu przewiduje element odbudowa jako czwarty z czterech, które składają się na kształt tej strategii. Czwarty filar dokumentu unijnego to reagowanie, które zgodnie z definicją ma polegać na przygotowaniu się do zarządzania skutkami zamachu terrorystycznego. Należy podkreślić, że gdyby połączyć tożsame, zdaniem autora tej rozprawy, zadania z fazy zapobiegania i przygotowania w jedną fazę rozpoznawania lub przeciwdziałania, to wówczas konstrukcja systemu opierałaby się właśnie na trzech fazach, przed zamachem, w jego trakcie i po zamachu. Konstrukcja byłaby dużo bardziej przejrzysta i czytelna zarówno dla społeczeństwa, jak i służb reagujących na zagrożenia terroryzmem.

W fazie tej działania w pierwszym stopniu będą dotyczyły wszelkiej aktywności związanej z niesieniem pomocy poszkodowanym oraz prac mających na celu właśnie odtwarzanie zniszczonych lub utraconych zasobów oraz odbudowę infrastruktury krytycznej. Połączenie potrzeby pomocy społeczeństwu z jednoczesnym uwzględnianiem przywracania sprawności funkcjonowania państwa w obszarze zniszczonych elementów infrastruktury jest bardzo dobrym rozwiązaniem. Właściwa organizacja pracy nie powinna w tej fazie różnicować priorytetów pomocy poszkodowanym nad odbudową infrastruktury i odwrotnie. Wcześniejsza właściwa organizacja i planowanie działań w tym zakresie powinno wykluczyć kolizję interesów w tym zakresie.

Z całą pewnością w fazie po zamachu muszą być uwzględniane działania polegające na szacowaniu szkód i wypłacaniu zapomóg czy odszkodowań poszkodowanym. Tu również niezmiernie istotny jest przejrzysty i elastyczny system polityki informowania o takim rodzaju pomocy, sposobie jego realizacji czy zasadach, na jakich będzie realizowany. Faza odbudowy to również czas na podsumowanie kosztów ratownictwa i całości reagowania oraz natychmiastowe uzupełnienie braków sił i środków w celu uzyskania natychmiastowej zdolno-

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.).

ści służb do reagowania na kolejne, potencjalne zagrożenia. Jest to element łączący dwie poprzednie fazy. Jeżeli rozpoznawanie zagrożeń, czynności operacyjno-rozpoznawcze są permanentne, to również takie powinny być te związane z reagowaniem i ratownictwem. Trzecia faza działania w ramach systemu antyterrorystycznego to także działania związane z planowaniem nowych sił i środków służb do natychmiastowego wykorzystania przy jednoczesnym odbudowywaniu potencjału tych, które były pierwotnie wykorzystane do działań w fazie reagowania. Także planowanie i przeprowadzanie czynności procesowych bez elementarnej wiedzy na temat możliwości operacyjnego uzyskania informacji i ich weryfikacji (w tym także procesowej) pozbawia prokuraturę i pion dochodzeniowo-śledczy służb policyjnych szansy uzyskania pozytywnego efektu w ściganiu sprawców przestępstw².

Kolejnym elementem działań w fazie odbudowy jest dokonywanie szczegółowych analiz zdarzenia, sposobu działania sprawców, ale również funkcjonowania całości systemu antyterrorystycznego czy realizacji w ramach zarządzania kryzysowego. Analizy takie powinny być wykonywane z podziałem na ocenę generalną i oceny szcztkowe systemu, dotyczące podjętych i realizowanych przez dany podmiot zadań, a także rozwiązań prawnych, które wymagają zmiany w celu usprawnienia działania poszczególnych elementów systemu. Analizy te powinny być wykonywane oczywiście przez pryzmat analiz i wniosków płynących z budowy systemu w fazie rozpoznawania zagrożeń, gdy nie istniała jeszcze realna potrzeba reagowania.

Zadania z zakresu odbudowy infrastruktury krytycznej umieszczone zostały również w elementach planowania cywilnego (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), na które składa się m.in. sporządzanie planów kryzysowego i przygotowania rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego i tożsamyh planów wojewódzkich, powiatowych i gminnych powinny być sporządzane załączniki funkcjonalne. Jednym z elementów, jakie mają być umieszczone w tych załącznikach, są kwestie związane z priorytetami w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W siatce bezpieczeństwa KPZK wskazane zostały podmioty wiodące i współpracujące w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i oczywi-

² A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno dowodowe*, Lublin 2006, s. 37.

ście odbudowy m.in. w zakresie zagrożeń terrorystycznych³. Zgodnie z opracowaną w KPZK siatką bezpieczeństwa instytucją wiodącą w fazie odbudowy w kwestii zagrożeń terrorystycznych, podobnie jak w fazie przygotowania i reagowania, jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a instytucjami wspierającymi są Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, wojewodowie, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a także Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Gospodarki. W wypadku zagrożeń terrorystycznych, podległa ministrowi gospodarki Agencja Rezerw Materiałowych, ma za zadanie wsparcie odtwarzania infrastruktury krytycznej, a także złagodzenie zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia (art. 3 ustawy o rezerwach strategicznych)⁴. Ponadto minister obrony narodowej odpowiedzialny jest za nadzór nad odtworzeniem pełnej gotowości operacyjnej sił i środków SZ RP zaangażowanych w działania antyterrorystyczne oraz pomoc w odbudowie infrastruktury krytycznej⁵. Siatka bezpieczeństwa w fazie odbudowy wskazuje również zadania dla ministra zdrowia w zakresie zorganizowania opieki medycznej poszkodowanym oraz dla wojewody w zakresie likwidacji skutków zamachu, oceny strat i szkód, współdziałania z szefem ABW w zakresie usuwania skutków zdarzeń terrorystycznych, a także zapewnienia współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa podczas usuwania skutków sytuacji kryzysowych.

Ponadto zadania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej nakładają na posiadaczy samoistnych obowiązków utrzymywania systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących jej funkcjonowanie do czasu jej pełnego odtworzenia (art. 6 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Jednym z podstawowych elementów tworzenia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez Radę Ministrów jest również odtwarzanie infrastruktury krytycznej. Budowa NPOIK również odzwierciedla podział zadań w ramach zarządzania kryzysowego na cztery etapy, gdzie odbudowa infrastruktury krytycznej jest czwartym etapem w kolejności. Sam NPOIK tworzony jest w celu stworzenia warunków do poprawy ochrony infrastruktury krytycznej (art. 5b ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzy-

³ Zob. *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012*, s. 35-37, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://rcb.gov.pl/?page_id=302>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

⁴ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. nr 229, poz. 1496 ze zm.).

⁵ Zob. *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 220, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://rcb.gov.pl/?page_id=302>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

sowym). Zadania związane z obszarem odbudowy zostały nałożone również na Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), co tylko potwierdza rangę planowania i działalności w fazie trzeciej, po zamachu terrorystycznym, lub innej sytuacji kryzysowej. W NPOIK wskazane są ponadto działania organizacyjno-prawne obejmujące potrzebę wprowadzenia w aktach prawnych niezbędnych zmian, ułatwiających niezbędną ochronę i odtworzenie infrastruktury krytycznej przez jej operatorów, jako perspektywa średnioterminowa realizowana przez Radę Ministrów, gospodarzy systemów infrastruktury krytycznej i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁶.

§ 2. Minimalizacja skutków zamachu

Rozpatrując funkcjonowanie systemu antyterrorystycznego w zakresie minimalizowania skutków zamachów terrorystycznych, należy spojrzeć na ten problem przez pryzmat dwóch obszarów. Pierwszy to minimalizacja poprzez prewencję skutków zdarzenia, które ma nastąpić w bardzo krótkim odstępie czasu. Drugi obszar to sprawne prowadzenie akcji ratunkowej, błyskawiczne docieranie do poszkodowanych i właściwa organizacja pomocy wszystkim osobom, które ucierpiały na skutek przeprowadzonego zamachu. Jednak zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku system powinien być opracowany wcześniej i permanentnie testowany, tak aby w chwili zagrożenia mógł sprawnie funkcjonować.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest podmiotem wskazanym do realizacji zadań, w ramach planowania cywilnego, związanych z ograniczaniem skutków zagrożeń (art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Dobrym rozwiązaniem przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest wskazanie jednemu podmiotowi realizacji zadań związanych zarówno z przygotowaniem planów i procedur do reagowania na zagrożenia, jak i jednocześnie przygotowania algorytmów pozwalających skutecznie minimalizować skutki takich zamachów. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zostało zobligowane ustawowo m.in. do realizacji zadań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym i bezpośredniego współdziałania w tym zakresie z ABW (art. 11 ust. 2 pkt 10 i 10a ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

⁶ Zob. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013*, s. 34, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://rcb.gov.pl/?page_id=261>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.

Skrócenie czasu podejmowania i przekazywania decyzji ma fundamentalne znaczenie dla powodzenia działań związanych z reagowaniem na zagrożenie i minimalizacją skutków tych zagrożeń. Rola dyrektora RCB jest tu niezmiernie istotna. Do jego zadań należy natychmiastowe informowanie prezesa Rady Ministrów o zagrożeniu oraz przekazywanie tego typu informacji do służb mających obowiązek podejmowania właściwych działań⁷. Usuwanie skutków zamachów może mieć oczywiście charakter statyczny, zwłaszcza w odleglejszym okresie od zdarzenia. Będzie miało również charakter dynamiczny i będzie przejawiać się podejmowaniem bezpośrednich decyzji wpływających na ewakuację czy niesienie pomocy rannym, organizację dostaw żywności, leków czy innych środków niezbędnych do ratowania życia ludzkiego. Pamiętać należy jednocześnie, że usuwanie skutków zamachów terrorystycznych powinno być realizowane przez RCB w ramach współpracy z właściwymi w tych sprawach organami administracji rządowej, w szczególności z szefem ABW (art. 12a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Na poziomach województw, powiatów i gmin podmioty odpowiedzialne za realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym mają również obowiązek usuwania skutków zdarzeń, co z całą pewnością przyczyniać się będzie do minimalizacji skutków zamachów.

Organizacja akcji ratunkowej, jak również organizacja dostaw środków medycznych, żywnościowych czy logistycznych, miejsca w szpitalach czy uruchamianie środków finansowych na organizowanie pomocy i odbudowy muszą iść w parze z podejmowanymi działaniami na miejscu zamachu. Właściwa reakcja ministrów odpowiedzialnych za finanse publiczne, ochronę zdrowia czy rezerwy materiałowe będzie momentem kulminacyjnym fazy po zamachu, gdzie najistotniejszym zadaniem będzie właśnie minimalizacja skutków zamachu i przywracanie normalnego funkcjonowania gospodarki, infrastruktury czy społeczeństwa.

W polskim systemie zarządzania kryzysowego element minimalizacji skutków zamachów jest podzielony pomiędzy fazę reagowania a odbudowy. W tym obszarze, gdzie oczywiście rola przewodnia będzie należała do służb ratowniczych i medycznych, zadaniem służb prowadzących działania operacyjno-rozpoznawcze będzie pomoc w bezpiecznym realizowaniu akcji ratowniczej przez choćby działania za pomocą odpowiednich środków technicznych weryfikujących pewien rodzaj aktywności osób lub urządzeń. Z drugiej strony niezmiernie

⁷ Zob. *Uruchomienie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, s. 415, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

istotnym działaniem będzie przeprowadzenie natychmiastowej analizy i określenie potencjalnych ryzyk związanych z zaistniałym zamachem, przejawiających się choćby w kolejnych detonacjach realizowanych przez terrorystów w ramach taktyki tzw. podwójnego uderzenia⁸ oraz rozpoczęcie procesu wykrywczego, którego podstawowym zadaniem w tym momencie będzie zabezpieczenie przed zniszczeniem w trakcie akcji ratunkowej jak największej ilości dowodów w sprawie. Służby ratunkowe powinny zostać wsparte rozpoznaniem zarówno operacyjnym, jak i choćby minersko-pirotechnicznym w zakresie bezpieczeństwa prowadzenia akcji ratowania życia i zdrowia rannych w miejscu zamachu. W fazie „reagowanie” kompetencje do podejmowania działań określone zostały dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Obrony Narodowej wraz z Żandarmerią Wojskową, Ministerstwa Sprawiedliwości i prokuratury, Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Minister finansów jest podmiotem uprawnionym do podziału rezerw celowych. Środki z tych rezerw mogą być również przeznaczone na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków⁹. Dysponowanie środkami rezerwy ogólnej leży natomiast w gestii Rady Ministrów. W drodze rozporządzenia Rada może upoważnić do dysponowania środkami do wysokości określonych kwot prezesa Rady Ministrów i ministra finansów. Premier może zwiększyć wydatki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, na wniosek odpowiedniego ministra, do kwoty 5 mln zł w poszczególnych przypadkach. Minister finansów może natomiast zwiększyć wydatki o kwotę 1 mln zł w poszczególnych przypadkach, zawiadamiając o tym prezesa Rady Ministrów¹⁰.

Uruchamianie rezerw strategicznych państw, leżących w gestii ministra właściwego do spraw gospodarki, jest kolejnym elementem wspierającym działania służb w zakresie minimalizacji skutków zamachów terrorystycznych. Rezerwy te mogą zostać użyte, na podstawie decyzji administracyjnej ministra gospodarki, w celu złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb oby-

⁸ 29 czerwca 2007 r. dwa samochody wypełnione materiałami wybuchowymi zostały znalezione w centrum Londynu w Wielkiej Brytanii. Pierwszy z nich zlokalizowano niedaleko klubu nocnego Tiger Tiger na Haymarket w dzielnicy City of Westminster, w uczęszczanej przez turystów okolicy Picadilly Circus. Pojazd został odtransportowany i rozbrojony przez policję. Niedaleko Trafalgar Square znaleziono drugi samochód, w którym również znaleziono ładunek wybuchowy – cytat za: M. Kozłowski, *Terroryzm na wyspach brytyjskich*, artykuł z 13 lutego 2013 r. opublikowany na stronie internetowej: <<http://gazetae.com/artykuly/terroryzm-na-wyspach-brytyjskich>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.), art. 154 ust. 1.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. nr 45, poz. 257), § 1 ust. 1 i 2.

teli, a także ratowania ich życia i zdrowia (art. 3 ustawy o rezerwach strategicznych). Podkreślić należy, że rezerwy strategiczne to również produkty rolne, spożywcze, higieny osobistej czy medyczne (art. 4 ustawy o rezerwach strategicznych).

Organizacja pomocy medycznej jest niezmiernie istotna zarówno przy samym reagowaniu, jak i w fazie po zamachu terrorystycznym. Za organizację systemu medycznego odpowiedzialny jest minister zdrowia¹¹. Skutki zamachu terrorystycznego będą z całą pewnością rosły przez najbliższe dni po ataku. Podstawowym tego objawem będzie rosnąca liczba ofiar i rannych w wyniku zamachu. Część osób najciężiej rannych niestety nie przeżyje. Dodatkowo do szpitali zgłaszać się będą coraz to nowi poszkodowani. Do tego niezbędna jest dobra organizacja planowania wykorzystywania sal operacyjnych, łóżek szpitalnych, dysponowania pracą wykwalifikowanego personelu medycznego czy dysponowanie zapasami krwi niezbędnej podczas operacji. Działania medyczne również będą połączone z sekcjami zwłok, ich przechowywaniem i wydawaniem rodzinom. Jest to ogromne przedsięwzięcie logistyczne, jak wynika z doświadczeń innych krajów, bardzo często realizowane pod silną presją czasu i emocji.

W systemie zarządzania kryzysowego w Polsce brak jest jednolitego odniesienia się do sposobu realizacji zadań związanych z minimalizacją skutków sytuacji kryzysowych, w tym zamachów terrorystycznych. Element ten, można tak to odczytać, jest umieszczony pomiędzy fazą reagowania a fazą odbudowy. Na podstawie lektury przepisów o zarządzaniu kryzysowym można mieć wrażenie, że faza reagowania w pewnym stopniu określa również kwestie związane z minimalizacją skutków jeszcze przed wystąpieniem zamachu lub bezpośrednio po jego wystąpieniu. Faza odbudowy natomiast to już moment statyczny działań, mający miejsce w pewnym odstępie czasu po zamachu. Sytuacja ta jest naturalna i zrozumiała z punktu widzenia tworzenia i funkcjonowania systemu prawnego określającego zadania służb i instytucji zajmujących się bezpieczeństwem obywateli. Natomiast świadomość podejmowania działań związanych z reagowaniem na potencjalne czy dokonane zamachy, mających jednocześnie bezpośrednie znaczenie dla minimalizacji skutków tych zamachów, powinna znajdować swoje źródła w algorytmach podejmowania działań przez służby. Krajowy Program Zarządzania Kryzysowego w fazie odbudowy koncentruje się na elemencie przywracania stanu funkcjonalności infrastruktury krytycznej i poprawy

¹¹ Zob. ustawy: o działach administracji rządowej, o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o Państwowym Ratownictwie Medycznym, o działalności leczniczej.

istniejących algorytmów po zakończeniu działań¹². Wskazany jest podmiot wiodący i podmioty wspierające wraz z podstawami prawnymi realizacji zadań i podstawowymi zadaniami. W ramach opisu realizacji tych ogólnych zadań zawarto schematy wskazujące na bardzo ogólne zadania, które powinny być realizowane przez poszczególne podmioty. Widoczny jest brak doprecyzowania sposobu realizacji tych zadań, przynajmniej w kwestiach decydujących o wyborze procedury czy działaniach drażliwych. Uogólnienia nie rozwiązują problemów, a jedynie pozostawiają wciąż pewne niedookreślenia w zakresie właściwości podejmowanych czynności.

Właściwa polityka medialna oraz szybkie i efektywne przekazywanie informacji o potencjalnych zagrożeniach powinny wypełniać elementy procedur zmierzających do minimalizacji skutków zamachów. W pierwszej kolejności działania takie powinny koncentrować się na natychmiastowym przekazywaniu informacji za pośrednictwem mediów oraz dostępnych przez służby i samorządy środków łączności i nagłośnienia. W chwili obecnej, w dobie ogromnej popularności kanałów informacyjnych, najbardziej skutecznym wydaje się przekaz za pomocą mediów elektronicznych, w szczególności radia i telewizji. Należy pamiętać, że media mają wielki wpływ na świadomość człowieka, ponieważ przekaz wizualny powoduje, że społeczeństwo potrafi się integrować w czasie jakichkolwiek zagrożeń spowodowanych klęskami żywiołowymi czy atakami terrorystycznymi¹³. Jednak żeby to było możliwe, musi nastąpić wcześniej odpowiednie współdziałanie i uzgodnienia przedstawicieli mediów i władz państwowych i samorządowych. Przerwanie audycji czy bloków reklamowych wiąże się z wymiernymi kosztami finansowymi i na pewno koncerty medialne nie będą chciały takich konsekwencji ponosić. Z drugiej jednak strony realna groźba zagrożenia życia ludzkiego ma wartość najwyższą i każda aktywność, która może to życie uratować, jest nieoceniona. Aby dojść do kompromisu w tych sprawach, niezbędne jest zaufanie i jasne zasady współdziałania. Przedstawiciele władz krajowych czy samorządowych nie mogą z każdym podejrzeniem zagrożenia biec do mediów i prosić o natychmiastowy przekaz ostrzeżeń, które nie do końca zostały sprawdzone. Z drugiej strony przedstawiciele mediów muszą mieć pewność, że ich partner z instytucji państwowych jest wiarygodny i profesjonalny w swych działaniach i jeżeli

¹² *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa – faza odbudowy* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 1, s. 293-296, dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 22 sierpnia 2013 r.

¹³ M. Lorek, *Terroryzm w przekazie medialnym* (w:) P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Jałoszyński (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012, s. 747.

wskazuje na taką potrzebę, należy przerwać nadawanie programów i rozpocząć nadawanie treści ostrzegających o zagrożeniach.

Drugim elementem informowania społeczeństwa o niebezpieczeństwie jest kwestia podawania informacji w trakcie trwania działań służb państwowych w stosunku do potencjalnych zamachowców. Komunikaty takie mogą dotyczyć próśb o nieopuszczanie domów lub odwrotnie o pilne opuszczanie domostw w określonej okolicy czy miejscowości. Ewakuacja ludności z zagrożonego obszaru będzie dużo łatwiejsza w momencie, gdy ludzie w pewnym sensie będą przygotowani na to mentalnie, ponieważ usłyszeli w mediach o takim fakcie i znają przyczyny, dla których jest ona realizowana.

Kwestia przekazywania informacji społeczeństwu wiąże się bezpośrednio z polityką informacyjną, która została omówiona we wcześniejszym rozdziale. Dotarcie do człowieka z informacją o niebezpieczeństwie może nastąpić za pomocą przemyślanej i przygotowanej koncepcji prowadzenia polityki medialnej. Informacja taka może także być przekazana ludziom, którzy znaleźli się w strefie zagrożenia, bezpośrednio przez ratowników czy innych funkcjonariuszy biorących udział w akcji. Istotą tego faktu jest to, aby i w tym momencie przekaz był jasny i czytelny, a tym samym odpowiednio wcześniej przygotowany i przećwiczony.

W trakcie przygotowań procesu komunikacji społecznej w ramach zdarzeń kryzysowych największy akcent położono na kontakty i relacje z przedstawicielami mediów. Dbanie o ten rodzaj współdziałania i komunikowania się ze społeczeństwem w momencie zagrożenia jest bardzo dobrym rozwiązaniem. W KPZK uwzględniono również elementy organizacji przekazywania informacji bezpośrednio osobom zagrożonym zamachem, poszkodowanym czy ich rodzinom. W części KPZK dotyczącej zasad informowania ludności o zagrożeniach – organizacji procesu komunikacji społecznej w sytuacji kryzysowej – działania takie zostały zaplanowane w fazie przygotowania oraz jakoby podtrzymane w fazie odbudowy¹⁴.

Podejmowanie działań w ramach zarządzania kryzysowego w fazie odbudowy koncentruje się praktycznie w całości na działaniach następujących po całkowitym wyeliminowaniu lub ustaniu źródeł zagrożenia. Faza odbudowy w opracowywanych procedurach doty-

¹⁴ Zob. *Zasady informowania ludności o zagrożeniach – organizacji procesu komunikacji społecznej w sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3..., op. cit., s. 406-409, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

czy przede wszystkim przywracania stanu poprzedniego. Minimalizacja skutków zamachu poprzez właściwą organizację pomocy została praktycznie w całości zlokalizowana w fazie reagowania. Zgodnie z KPZK w fazie odbudowy główne obszary współdziałania będą koncentrowały się na zapewnieniu niezbędnych warunków funkcjonowania ofiarom sytuacji kryzysowej, pozyskaniu środków finansowych dla poszkodowanych oraz na odbudowie zniszczonej infrastruktury, opracowywaniu i realizacji programów odbudowy i rozwoju, analizie prawnej i merytorycznej zrealizowanych działań, dostosowaniu programów odbudowy i przygotowań do wniosków z sytuacji kryzysowej¹⁵.

Gotowość służb do natychmiastowej reakcji na realne zagrożenie i umiejętność minimalizacji skutków takiego zdarzenia poprzez właściwe realizowanie zadań jest elementem łączącym trzy fazy funkcjonowania sprawnego systemu terrorystycznego: przed zamachem, w jego trakcie i po zamachu. Te trzy fazy mogą następować po sobie w znacznych odstępach czasu, lecz mogą także wystąpić dynamicznie jedna faza po drugiej. Jest to kolejny argument wskazujący na to, że system antyterrorystyczny dzielony na więcej niż te trzy konkretne fazy zaczyna być przeteoretyzowany i może stać się mało skuteczny w momencie faktycznego reagowania na sytuację powodowaną realnym zagrożeniem.

Minimalizacja skutków zamachu nie może być rozpatrywana osobno jako element fazy reagowania lub część procesu odbudowy. Każdy z elementów systemu antyterrorystycznego w każdej z trzech faz zawiera elementy, które bezpośrednio warunkują możliwości minimalizacji skutków zamachu. Koordynacja przygotowań, współdziałanie w trakcie realizacji, jasne podziały ról i zadań oraz szybki, wiarygodny i czytelny przekaz informacji do społeczeństwa jest fundamentem budowy systemu antyterrorystycznego, w którym bardzo dużo energii i pracy poświęca się na maksymalne wykorzystywanie możliwości tak, aby straty były jak najmniejsze. Jeżeli przeciwdziałanie jest podstawowym celem służb w walce z zagrożeniami terrorystycznymi, to minimalizacja skutków zamachów jest celem tożsamo istotnym.

¹⁵ *Współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej – Główne obszary współdziałania (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, cz. 2, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, s. 384.*

§ 3. Współpraca międzynarodowa w zakresie walki z terroryzmem

W bardzo wielu publikacjach, dokumentach lub bezpośrednio w przepisach pojawia się termin „terroryzm międzynarodowy”. Tak jest m.in. skonstruowane zadanie ustawowe Agencji Wywiadu dotyczące walki z terroryzmem. Określenie „międzynarodowy” nie wskazuje sposobu działania terrorystów, specyfiki ich postępowania, używanych środków czy broni, jak jest to w przypadku nazw pojawiających się w różnego rodzaju literaturze, typu „terroryzm biologiczny”, „terroryzm bombowy” czy „terroryzm lotniczy”. Terroryzm międzynarodowy wskazuje na skalę tego zagrożenia, na wielość miejsc zarówno narażonych na atak, jak i będących potencjalnym źródłem, skąd takie zagrożenie może przyjść. Można użyć często powtarzanego sformułowania, że terroryzm nie ma granic. Myślę, że z całą pewnością nie ma on granic zarówno co do wyboru sposobów atakowania (jego celem jest zadać jak najwięcej cierpienia), jak i nie ma granic administracyjnych, (jedynie takie, w obrębie których będzie funkcjonował). Powoduje to sytuację absolutnej niezbędności współdziałania wielu państw na świecie w zakresie walki z terroryzmem, podobnie zresztą jak z innymi sytuacjami kryzysowymi, czy poważną przestępczością. Współpraca międzynarodowa nie może ograniczać się tylko do reagowania na zaistniałe sytuacje czy zamachy. Międzynarodowy system współpracy czy współdziałania w ramach walki z terroryzmem, podobnie jak każdy system krajowy, jeżeli nie będzie testowany i nie będzie pracował w codziennym trybie, bez względu na skalę zagrożenia, nie zafunkcjonuje w momencie, gdy zagrożenie zaistnieje faktycznie. Idąc tym tokiem rozumowania, należy skoncentrować się na obecnych i przyszłych możliwościach współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem. Obszar ten będzie się składał z przepisów krajowych zezwalających na taką współpracę, struktur i gremiów międzynarodowych realizujących lub wspierających taką współpracę oraz istnienie instrumentów technicznych, przy użyciu których taka współpraca będzie realizowana.

W polskim porządku prawnym przepisem określającym zasady i warunki wymiany informacji z organami ścigania państw Unii Europejskiej jest ustawa o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, wymiana informacji ma być dokonywana w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych oraz zapobiegania przestępczości i jej zwalczania

¹⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. nr 230, poz. 1371) – dalej: ustawa o wymianie informacji.

oraz przetwarzania informacji. Należy również pamiętać, że ustawa ta obejmuje inne państwa niebędące członkami Unii Europejskiej, a które stosują przepisy tzw. dorobku Schengen. Chodzi tu o Norwegię i Szwajcarię, które bardzo ściśle współpracują ze strukturami i państwami UE w zakresie bezpieczeństwa, w tym dotyczącego zagrożeń terrorystycznych. Ponadto dopuszczalna jest wymiana informacji, zgodnie z zapisami niniejszej ustawy, z tzw. państwami trzecimi (art. 3 pkt 5 ustawy o wymianie informacji), jeżeli organ przekazujący lub udostępniający informację wyraził na to zgodę, jest to niezbędne w celu wykrywania lub ścigania sprawców przestępstw, informacje przekazywane są organowi właściwemu w sprawach wykrywania i ścigania sprawców przestępstw w państwie trzecim, państwo to zapewnia odpowiedni poziom ochrony danych osobowych lub gdy przekazanie takie nie zagraża rażącym naruszeniem praw człowieka (art. 18 ust 1 ustawy o wymianie informacji). A odpowiedni poziom ochrony tych danych jest oceniany z uwzględnieniem wszystkich okoliczności dotyczących operacji przekazania, m.in. kraj pochodzenia i kraj ostatecznego przekazania danych oraz przepisy prawa obowiązujące w tym państwie¹⁷.

Ustawa o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej implementuje do polskiego porządku prawnego decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁸, decyzję ramową Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotyczącą współpracy pomiędzy biurami do spraw odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i intensyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem¹⁹, decyzję ramową Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej²⁰.

Podmiotami uprawnionymi do wymiany informacji z organami ścigania państw Unii Europejskiej w Polsce jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policja, Straż Graniczna, Służba Celna, Żandarmeria Wojskowa oraz organy kontroli skarbowej (art. 2 ust. 1 ustawy o wymianie informacji). Punkt kontaktowy w Polsce dla podmiotów uprawnionych został wyznaczony przez ustawodawcę w Komendzie Głównej Policji (art. 4 ust. 1 ustawy o wymia-

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.), art. 47 ust. 1a.

¹⁸ Dz. Urz. UE L z 29 grudnia 2006, nr 386, s. 89.

¹⁹ Dz. Urz. UE L z dnia 18 grudnia 2007 r., nr 332, s. 103.

²⁰ Dz. Urz. UE L z 6 sierpnia 2008 r., nr 210, s. 1.

nie informacji). Przepisy tej ustawy nie naruszają zadań i kompetencji punktów kontaktowych utworzonych na podstawie tej ustawy. Oznacza to, że punkty krajowe powołane na podstawie innych przepisów, deklaracji czy umów realizują swoje zadania niezależnie od postanowień niniejszej ustawy, a wyniki ich pracy czy system przekazywania danych i informacji może być wykorzystany również np. w ramach wymiany informacji w związku z zagrożeniami terrorystycznymi. Podkreślenia wymaga fakt, że spośród dziewięciu służb posiadających uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych podmiotami uprawnionymi w myśl ustawy są tylko te, które posiadają również uprawnienia do czynności dochodzeniowo-śledczych. Wymiana informacji, zgodnie z filozofią państw członkowskich Unii Europejskiej, powinna odbywać się w obszarze czynności dochodzeniowo-śledczych pomiędzy organami ścigania. Charakter lub cel wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych jest jedną z przesłanek do nieprzekazywania pewnego rodzaju danych (art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o wymianie informacji). Należy natomiast pamiętać, że decyzja ramowa, w związku z którą ustanowiono m.in. ustawę o wymianie informacji pomiędzy krajami członkowskimi UE, pozostawiała pełną dowolność państw członkowskich w określaniu punktów kontaktowych w swoich strukturach (art. 16 ust. 3 ustawy o wymianie informacji).

W strukturach Policji podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie całodobowej wymiany informacji o charakterze kryminalnym, w ramach międzynarodowej współpracy Policji, na potrzeby podmiotów krajowych i zagranicznych w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania przestępczości jest Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji. Biuro to również ma w swoich obowiązkach monitorowanie pracy oraz prowadzenie wykazu punktów kontaktowych funkcjonujących w Komendzie Głównej Policji²¹. Łącznie w Komendzie Głównej Policji występuje pięć punktów kontaktowych do współpracy międzynarodowej i kontaktów z krajowymi podmiotami uprawnionymi do wymiany informacji. Punkty te wymieniają informacje dotyczące danych o profilach DNA, o daktyloskopii, danych rejestracyjnych pojazdów, danych osobowych i nieosobowych. Piąty punkt kontaktowy powołany jest w celu wdrożenia decyzji Rady Europy nr 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (art. 145j ust. 1 ustawy o Policji)²².

²¹ Zarządzenie nr 8 z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2 kwietnia 2013 r., poz. 25), §18 ust. 2 pkt 9.

²² Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.).

Wymiana informacji pomiędzy państwami UE, zgodnie z omawianą ustawą, odbywa się poprzez system utworzonych krajowych punktów kontaktowych. Krajowe punkty kontaktowe mają za zadanie prowadzić wymianę informacji pomiędzy podmiotami uprawnionymi danego państwa a organami ścigania państw UE. Przedmiotowa wymiana informacji dotyczy zarówno przekazywania danych nieosobowych, jak i danych osobowych. Przekazywanie to ma mieć związek z prewencją kryminalną oraz ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas istotnych wydarzeń o wymiarze transgranicznym, takich jak imprezy sportowe czy posiedzenia Rady Europejskiej (art. 15 decyzji Rady 2008/615/WSiSW)²³.

Ustawa o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich UE przez zmiany w zapisach ustaw kompetencyjnych służb wprowadza do polskiego porządku prawnego zapisy dotyczące punktów kontaktowych w służbach, m.in. w Policji (art. 27 pkt 2 ustawy o wymianie informacji) w kwestii bezpieczeństwa publicznego i w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zagrożeń terrorystycznych (art. 32 ustawy o wymianie informacji). Zadania policyjnego punktu kontaktowego dotyczą wprowadzania wspólnych patroli i prowadzenia operacji zapewniających ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działań prewencji kryminalnej, w ramach której przeprowadzane są czynności na terytorium jednego z państw członkowskich (art. 17 ust. 1 decyzji Rady 2008/615/WSiSW)²⁴. Punkt kontaktowy w ABW realizuje wymianę informacji w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym. Jednak oba te obszary znajdują się w rozdziale dotyczącym przekazywania informacji służącym zapobieganiu przestępstwom terrorystycznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiana, która będzie dokonywana przez punkt kontaktowy wyznaczony w ABW, może być realizowana nawet bez dostarczenia wniosku o przekazanie określonych danych. Przekazywane informacje natomiast obejmują dane osobowe zawierające nazwiska, imiona, datę i miejsce urodzenia (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o wymianie informacji). Do danych osobowych dołączany jest również opis czynów, o popełnienie których dana osoba jest podejrzana. Przy czym muszą to być przestępstwa terrorystyczne dotyczące działalności w ramach grup terrorystycznych lub popełnione w związku z działalnością terrorystyczną

²³ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. Urz. UE L z 6 sierpnia 2008 r., nr 210, s. 5).

²⁴ Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. Urz. UE L z 6 sierpnia 2008 r., nr 210, s. 6).

określone w art. 1-3 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu²⁵.

Nowe zadanie ustawowe ABW, która ma pełnić funkcję punktu kontaktowego do wymiany danych z organami ścigania państw członkowskich UE w zakresie wymiany informacji służących zapobieganiu przestępstw terroryzmu (art. 5 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW)²⁶, w sposób pośredni wskazuje na wiodącą rolę tej służby w walce z terroryzmem w Polsce, przynajmniej na etapie rozpoznawania zagrożeń. W analogiczny sposób zostały wskazane punkty kontaktowe do wymiany danych o DNA czy rejestrowanych pojazdach w Komendzie Głównej Policji czy punkt kontaktowy w Komendzie Głównej Straży Granicznej, dotyczący ustanawiania procedur wspólnych patroli i przeprowadzania wspólnych operacji służących bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (art. 28 ustawy o wymianie informacji), np. w zakresie ochrony granic i kontroli ruchu granicznego, jako w służbach wiodących w tego typu działaniach.

Kolejnym aspektem analizy dotyczącej możliwości realizowania współpracy międzynarodowej przez służby i instytucje polskie zajmujące się zwalczaniem terroryzmu, są kwestie związane z uprawnieniami ustawowymi tych służb do realizacji takiej współpracy.

Szefowie ABW²⁷ i AW (art. 8 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW) oraz SKW i SWW (art. 9 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW)²⁸ mogą podejmować współdziałanie ze służbami i instytucjami innych państw w przypadku, gdy dotyczy to realizacji zadań ustawowych kierowanych przez nich służb. Oprócz wskazanego zakresu przedmiotowego powyższego współdziałania ze służbami partnerskimi innych państw do realizacji takiego współdziałania, zgodnie z zapisami ustawy o ABW oraz AW i o SKW oraz SWW, wymagana jest jeszcze zgoda prezesa Rady Ministrów. Odnośnie służb wojskowych premier dodatkowo otrzymuje opinię ministra obrony narodowej, nim wyda zgodę lub jej brak na prowadzenie takiej współpracy.

Zadania ustawowe dotyczące prowadzenia współpracy międzynarodowej posiada również policja. Zadanie to może być realizowane poprzez współdziałanie z policjami in-

²⁵ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 22 czerwca 2002 r., nr 164, s. 3 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.).

²⁷ W ramach współpracy międzynarodowej ABW jest członkiem Counter Terrorism Group skupiającej szefów służb specjalnych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Norwegii i Szwajcarii.

²⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 709 ze zm.).

nych państw, a także ich organizacjami międzynarodowymi oraz z organami i instytucjami UE lub realizację zadań wynikających z przepisów UE (art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 2 ustawy o Policji). Ponadto policja może m.in. otrzymywać, gromadzić i wykorzystywać informacje uzyskane przez organy innych państw, w tym przez Interpol, a także przekazywać tego typu informacje wskazanym powyżej podmiotom (art. 20 ust. 2aa i 2ab ustawy o Policji). Bardzo podobną konstrukcję zadań ustawowych w zakresie współpracy międzynarodowej zawarto w ustawie o SG. Służba ta, podobnie jak Policja, realizuje zadania wynikające z przepisów UE oraz może współdziałać z funkcjonującymi w jej ramach organami i instytucjami, a także z innymi służbami właściwymi do ochrony granic (art. 1 ust. 2b i 3 ustawy o SG)²⁹. Współdziałanie ze swoimi odpowiednikami w innych państwach ma wpisane również w zadania ustawowe Państwowa Straż Pożarna (art. 1 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o PSP)³⁰. Ponadto w ramach realizacji zadań ustawowych Rządowe Centrum Bezpieczeństwa może współdziałać z komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej (art. 11 ust. 2 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Służba Celna, organy kontroli skarbowej i Żandarmeria Wojskowa są podmiotami uprawnionymi do omawianej wcześniej kwestii wymiany informacji z organami ścigania państw Unii Europejskiej. Ponadto podmioty te posiadają uprawnienia lub zadania ustawowe do współdziałania ze służbami zajmującymi się tożsamym zakresem zadań w innych państwach lub instytucjach międzynarodowych³¹. Dyrektor RCB podejmuje również działania związane z rozpoznawaniem i informowaniem, w tym Komisję Europejską, o potencjalnej europejskiej infrastrukturze krytycznej (art. 6a-6c ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Ze służb odgrywających bardzo ważną rolę w systemie antyterrorystycznym, jedynie Biuro Ochrony Rządu nie posiada w swojej ustawie przepisów wskazujących na możliwość prowadzenia współdziałania ze służbami i instytucjami innych państw. Oczywiście chociaż współpraca w ramach choćby przygotowania czy realizacji zadań ochronnych faktycznie ma miej-

²⁹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 ze zm.).

³¹ Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. nr 168, poz. 1323 ze zm.), art. 2 ust. 1 pkt 12; ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.), art. 7a; ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. nr 123, poz. 1353 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 6.

sce, to jednak nie jest to element rozwiązań systemowych z przekazywaniem informacji uzyskanych czy posiadanych przez tą służbę.

Współpraca międzynarodowa w zakresie zagrożeń terrorystycznych dotyczy również infrastruktury krytycznej. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym wyróżniona została również europejska infrastruktura krytyczna, która, zgodnie z definicją ustawową, zlokalizowana jest na terytorium jednego z państw członkowskich UE i której zniszczenie miałyby wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie (art. 3 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zadania związane z rozpoznawaniem potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej, informowanie właściwych organów poszczególnych państw albo Komisji Europejskiej o istnieniu europejskiej infrastruktury krytycznej czy prowadzeniem rozmów w zakresie wyznaczania takiej infrastruktury albo przekazywanie danych o europejskiej infrastrukturze krytycznej znajdującej się na terytorium Polski leżą w gestii dyrektora RCB (art. 6a-6c ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Rola i zadania RCB w zakresie współpracy międzynarodowej została bardzo jasno i precyzyjnie określona w powyższych przepisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te koncentrują się na rozpoznawaniu, prowadzeniu rozmów czy przekazywaniu informacji w zakresie istnienia i prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Oczywiście elementy potencjalnych czy realnych zagrożeń będą stanowiły znaczną część prowadzonej przez dyrektora RCB współpracy międzynarodowej. Ponadto na samo RCB również nałożono obowiązek prowadzenia współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Przy czym obowiązek ten, oprócz współpracy ze strukturami UE, enumeratywnie poszerzono o struktury Paktu Północnoatlantyckiego oraz innych organizacji międzynarodowych (art. 11 ust. 2 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Szczegółowe zasady koordynacji działań związanych z zagrożeniami w zakresie infrastruktury krytycznej zawarte zostały w KPZK³². W części KPZK dotyczącej współpracy międzynarodowej wskazano schemat procedur koordynacji kryzysowej Unii Europejskiej *EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements* – CCA, zatwierdzonych przez Radę do spraw Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 1 czerwca 2006 r. Ponadto w KPZK wskazano procedury dotyczące uzgadniania decyzji władz krajowych o zwrócenie się o pomoc mię-

³² *Zasady koordynacji kryzysowej Unii Europejskiej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2..., op. cit., s. 391, dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

dzynarodową, występowania i otrzymywania pomocy za pośrednictwem MIC-ECHO³³ czy więcej niż jednego punktu kontaktowego³⁴.

Rozpatrując uprawnienia poszczególnych podmiotów w Polsce do prowadzenia współpracy międzynarodowej, której jednym z elementów może być wymiana informacji o zagrożeniach terrorystycznych, należy również pamiętać o roli Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych. W zarządzeniu premiera powołującym ten zespół wskazano zadanie organizowania współpracy z innymi państwami w zakresie zwalczania terroryzmu oraz koordynowanie wymiany informacji i organizowanie wspólnych operacji³⁵.

Kolejnym elementem współpracy międzynarodowej służb w kwestii walki z terroryzmem jest ściganie sprawców zamachów czy innych form działalności terrorystycznej. Instrumentem prawnym do jego realizacji jest tzw. europejski nakaz aresztowania (ENA). Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 1 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. europejskim nakazem aresztowania jest decyzja sądowa wydana przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego³⁶. W przepisach prawa karnego procesowego, wprowadzonych do polskiego porządku prawnego w związku z obowiązywaniem przedmiotowej decyzji ramowej, zawarte zostały również ograniczenia dotyczące realizacji europejskiego nakazu aresztowania. Zgodnie z art. 607b k.p.k. wydanie nakazu jest niedopuszczalne, gdy czyn popełniony przez osobę ściganą jest zagrożony karą pozbawienia wolności do roku lub kara pozbawienia wolności lub innego środka polegającego na pozbawieniu wolności nie przekracza czasu czterech miesięcy³⁷. Oprócz przesłanek ujemnych dotyczących realizacji nakazu w przepisach decyzji znalazły się również elementy upraszczające jego realizację, choćby bez względu na kwestię podwójnej odpowiedzialności karnej za popełnione czyny. Jeżeli podstawą wydania europejskiego nakazu aresztowania będą m.in. przestępstwa terroryzmu, porwania i przetrzymywania

³³ Centrum Monitoringu i Informacji Komisji Europejskiej (*Monitoring and Information Center – MIC*): <http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

³⁴ Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2..., op. cit. s. 366-368, dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

³⁵ Zarządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych (tekst niepublikowany), § 2 ust. 2 pkt 5.

³⁶ Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, 2002/584/WSiSW (Dz. Urz. WE L z 2002 r., nr 190, poz. 1) – dalej: decyzja ramowa w sprawie ENA.

³⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.).

zakładników, zabójstwa czy zajęcia statku powietrznego, to bez względu właśnie na procedury weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności nastąpi wydanie osoby ściganej (art. 2 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA). Po wydaniu nakazu aresztowania możliwe są dwie wersje dalszego postępowania. Jeżeli nie jest znane miejsce osoby ściganej, to wówczas organ wydający nakaz przesyła go za pośrednictwem właściwej jednostki organizacyjnej Policji do Interpolu w celu wszczęcia poszukiwań. Natomiast, jeżeli miejsce pobytu jest znane, to nakaz taki jest przesyłany bezpośrednio organowi sądowemu państwa wykonującego nakaz (art. 607d ust. 1 i 2 k.p.k.). Przekazanie osoby ściganej musi nastąpić w trybie niecierpiącym zwłoki, jednak nie dłużej niż w terminie 10 dni od chwili aresztowania, jeżeli osoba ta wyrazi zgodę na swoje przekazanie lub w pozostałych przypadkach w terminie 60 dni od dnia aresztowania (art. 17 decyzji ramowej w sprawie ENA). W razie wystąpienia o przekazanie, na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, z terytorium Polski osoby ściganej decyzję w tej sprawie w formie postanowienia wydaje sąd okręgowy (art. 607m k.p.k.). Podsumowując funkcjonowanie europejskiego nakazu aresztowania, można stwierdzić, że instrument ten może mieć duże znaczenie w realizacji płynnej i skutecznej współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem. Procedura zatrzymywania i przekazywania przestępców ściganych za czyny kryminalne, w ramach ENA, sprawdza się w Polsce od początku jej funkcjonowania w 2004 r. i staje się jednym z najważniejszych środków harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich UE w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych³⁸.

Podczas międzynarodowego współdziałania realizowanego przez służby zajmujące się zwalczaniem poważnej przestępczości, w tym przestępstw terrorystycznych, bardzo pomocne są rozwiązania zawarte w treści Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej wraz z dołączonym do niej protokołem³⁹. Konwencja⁴⁰ niniejsza wraz z protokołem została ratyfikowana przez prezydenta RP w dniu 11 czerwca 2005 r., a w życie weszła z dniem 25 sierpnia 2005 r. Zgodnie z jej zapisami istnieje możliwość dokonywania takich czynności, jak składanie wniosków o pomoc prawną, prowadzenie wymiany informacji, tymczasowe przekazanie osoby pozbawionej wolności do przeprowadzenia czynności w postępowaniu karnym, przekazywanie rzeczy skra-

³⁸ T. Krzesiewicz, *Europejski nakaz aresztowania w polskim porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski, s. 90.

³⁹ Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli w dniu 29 maja 2000 r., oraz Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w prawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzony w Luksemburgu w dniu 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 950).

⁴⁰ Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej została ustanowiona przez Radę zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej.

dzionych, przesłuchania świadków, w tym w formie wideokonferencji, realizacja spraw związanych z niejawnym nadzorowaniem przesylek, tzw. działaniami „pod przykryciem” realizowanymi w ramach operacji specjalnych, przechwytywanie przekazów teleinformatycznych na terenie innego państwa czy powoływanie wspólnych grup do realizacji czynności śledczych⁴¹. Ten instrument prawny jest niezwykle pomocny funkcjonariuszom, zarówno na etapie planowania, jak i realizacji, w sprawach, gdzie przestępstwo jest przygotowywane w dwóch lub większej liczbie państw, a do tego sam zamach czy inny czyn zabroniony popełniony będzie w jeszcze innym państwie. Możliwość przemieszczania się czy monitorowania działalności przestępców jest tu bardzo użytecznym narzędziem. Zapewnia również swojego rodzaju psychiczny komfort pracy funkcjonariuszom, gdyż jasno wskazuje, przy zachowaniu oczywiście wszystkich prawem wymaganych procedur, na legalność i zasadność prowadzenia takich działań.

Polska, składając dokumenty przystąpienia do niniejszej konwencji, poinformowała, że w zakresie przekazywania wniosków o pomoc prawną właściwym organem będzie Ministerstwo Sprawiedliwości, w zakresie dostaw niejawnie nadzorowanych i operacji pod przykryciem – komendant główny Policji, w kwestii przestępstw skarbowych – minister finansów, a w zakresie wspólnych zespołów śledczych – prokurator generalny⁴². Ponadto złożone zostały dwa zastrzeżenia dotyczące tymczasowego przekazywania osób pozbawionych wolności i przesłuchań w formie wideokonferencji. Strona polska zastrzegła, że przed tymczasowym przekazaniem osób jako strona wezwana będzie żądać każdorazowo zgody osoby przekazywanej na taką czynność. Ponadto nie będzie wykonywała ani występowała z wnioskami o przesłuchanie podejrzanego lub skazanego za pośrednictwem wideokonferencji⁴³.

Walka z zagrożeniami terrorystycznymi, zwłaszcza w fazie po ich dokonaniu, musi dotyczyć również pewnego rodzaju elementów monitorowania i kontroli osób, które stworzyły lub mogą stworzyć potencjalne zagrożenie w związku ze swoją działalnością terrorystyczną. Na początku XXI w. dotyczyło to przede wszystkim kwestii wydawania wiz lub zgody na

⁴¹ Zob. Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli w dniu 29 maja 2000 r., oraz Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzony w Luksemburgu w dniu 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 950), art. 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14.

⁴² Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzonej w Brukseli w dniu 29 maja 2000 r., oraz Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzony w Luksemburgu w dniu 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 951), pkt 1.

⁴³ Zob. *ibidem*, zastrzeżenia pkt 1 i 2.

wjazd albo pobyt w danym państwie, a przede wszystkim na podróżowanie powietrznymi środkami transportu. Pierwsze próby minimalizowania zagrożeń po zamachach na World Trade Center (WTC) dotyczyły kontroli aktywności osób, które mogły stwarzać zagrożenie lub były podejrzewane o kontakty z organizacjami terrorystycznymi. W związku z tym zaczęto tworzyć różnego rodzaju listy osób podejrzewanych o terroryzm. Rada Bezpieczeństwa ONZ, jeszcze we wrześniu 2001 r., przyjęła rezolucję nr 1373 określającą zasady przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, wymiany informacji o osobach podejrzewanych o terroryzm czy zamrażaniu rachunków bankowych takich osób⁴⁴. Na podstawie tego aktu i innych wydanych przez ONZ tworzone wiele przepisów w ramach Unii UE dotyczących walki z terroryzmem. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1390 z 2002 r. regulowała kwestię zamrożenia funduszy osób czy podmiotów związanych z Osamą bin Ladenem, Al-Kaidą czy talibami⁴⁵. Rezolucja ta nie była elementem budującym europejską listę osób i organizacji terrorystycznych. Z jej realizacją bezpośrednio związane jest rozporządzenie Rady (WE) nr 881 z dnia 17 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki przeciwko Osamie bin Ladenowi czy Al-Kaidzie⁴⁶. W ramach ONZ, na podstawie rezolucji nr 1390, tworzony jest przez Komitet powołany na podstawie rezolucji ONZ nr 1267⁴⁷ aneks z nazwiskami osób podejrzewanych o wspieranie bin Ladena lub Al-Kaidy.

W pierwszym odruchu po zamachach na WTC, zarówno politycy, urzędnicy czy funkcjonariusze, jak i obywatele większości państw na świecie wypowiadali się zdecydowanie za tworzenie różnego rodzaju mechanizmów, w tym list osób czy organizacji podejrzewanych o terroryzm. Po pewnym czasie jednak w mediach, jak i w trakcie dyskusji akademickich zaczęto podnosić kwestie istnienia zbyt dużej liczby takich list czy baz danych, braku możliwości zostania wykreślonym z takiej listy czy wręcz zupełnego braku jakiejkolwiek kontroli nad trybem i podstawami umieszczania osób na takich listach. Ten element musiał znaleźć osta-

⁴⁴ United Nations, Security Council, *Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001*, S/RES/1373 (2001), dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

⁴⁵ United Nations, Security Council, *Resolution 1390 (2002) Adopted by the Security Council at its 4452nd meeting, on 16 January 2002*, S/RES/1390 (2002), dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://www.un.org/docs/scres/2002/sc2002.htm>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida (Dz. Urz. L z 29 maja 2002 r., nr 139, s. 9).

⁴⁷ United Nations, Security Council, *Resolution 1267 The Al-Qaeda and Taliban Sanctions Committee, on 15 October 1999*, dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://www.un.org/sc/committees/1267/>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

teczenie swoje odzwierciedlenie w przepisach UE, gdzie wprowadzono możliwość informowania osób o wpisaniu na daną listę i konsekwencjach z tego wynikających⁴⁸.

W ramach UE powstała lista osób, organizacji lub podmiotów podlegających szczególnym środkom ze względu na walkę z terroryzmem. W dniu 27 grudnia 2001 r. Rada Unii przyjęła wspólne stanowisko nr 2001/931/WPZiB⁴⁹ oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu⁵⁰. Wspólne stanowisko Rady wprowadza ujednolicenie procedury postępowania i terminologii osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych, a także samego aktu terrorystycznego (art. 1 wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB). Na podstawie informacji osoby, grupy lub podmioty są umieszczane na liście stanowiącej załącznik do tego stanowiska (art. 1 ust. 4 wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB). Na liście mogą się znaleźć osoby, wobec których istnieją informacje wskazujące na działalność terrorystyczną, organy właściwe w sprawach zwalczania terroryzmu wydały odpowiednie decyzje, np. o wszczęciu postępowania czy przedstawieniu zarzutów, a także, jeżeli przeciwko osobie Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych wprowadziła sankcje w związku z podejrzeniem działalności terrorystycznej. Nie jest też istotna forma zjawiskowa czy stadialna popełnienia czy podejrzenia popełnienia przestępstwa terroryzmu. Może to być dokonanie, przygotowanie lub usiłowanie, a także sprawstwo, podżeganie czy pomocnictwo w tego typu przestępstwach. Zgodnie z zapisami rozporządzenia nr 2580/2001 można zamrozić wszystkie fundusze, aktywa finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością osób i podmiotów, o których mowa we wspólnym stanowisku Rady UE nr 2001/931.

W ramach przepisów UE w zakresie walki z terroryzmem Rada UE wprowadziła rozporządzenie nr 881/2002 wymierzone przeciwko osobom wspierającym Al-Kaidę i bin Lade-
na⁵¹. Rozporządzenie to było pewnego rodzaju wprowadzaniem w życie rezolucji ONZ

⁴⁸ Zob. Rozporządzenie Rady (WE) 2580/2001 (Dz. Urz. L z 28 grudnia 2001 r., nr 344, s. 70).

⁴⁹ Wspólne stanowisko Rady z 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, 2001/931/WPZiB (Dz. Urz. UE L z 28 grudnia 2001 r., nr 344, s. 93) – dalej: wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady (WE) 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 28 grudnia 2001 r., nr 344, s. 70).

⁵¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie fundu-

nr 1267 i nr 1390. Podkreślenia wymaga fakt, że jeżeli dana osoba znalazła się na wykazie w związku z rozporządzeniem UE, to natychmiast informacja taka trafiała do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS).

Wymiana informacji m.in. o osobach podejrzewanych o działalność przestępczą, w tym o osobach poszukiwanych, odbywa się również w ramach współpracy pomiędzy członkami zrzeszonymi w ramach Interpolu. Istnieje siedem rodzajów tzw. Interpol Notice określających zakres i charakter wymiany informacji. Grupy wiadomości oznaczone są kolorami i każdy z kolorów oznacza realizację innego zakresu gromadzenia i wymiany informacji. Anons czerwony oznacza informacje o osobie poszukiwanej międzynarodowym listem gończym w celu aresztowania i następnie ekstradycji do kraju zlecającego poszukiwania. Należy zaznaczyć, że Interpol jedynie realizuje wnioski o poszukiwania czy aresztowanie, sam z siebie oczywiście nie posiada uprawnień do wydawania takich nakazów. Nota niebieska zawiera uzupełnienie informacji o osobach podejrzewanych o dokonywanie przestępstw, a nota zielona stanowi ostrzeżenie o działalności przestępczej osoby, która może dokonać podobnych przestępstw na terenie innego kraju. Noty żółta i czarna oznaczają kolejno informacje o osobach zaginionych, w tym o osobach, których tożsamość nie jest znana i o niezidentyfikowanych zwłokach. Kolor pomarańczowy dotyczy wszelkich informacji o broni, materiałach wybuchowych czy innych niebezpiecznych materiałach. Noty fioletowe stanowią siódmy rodzaj not. Zawierają informacje na temat *modus operandi* sprawców, w tym używanych narzędzi, stosowanej taktyki, terminu i sposobu przygotowań i realizacji przestępstw, a także środków dezinformacji, wykorzystywanych lokali mieszkalnych i kryjówek czy transportu. Ponadto oprócz siedmiu kategorii wymiany informacji w Interpolu stworzono grupę wskazówek specjalnych w związku z przyjęciem w dniu 29 lipca 2005 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji nr 1617 wzywającej państwa do walki z terroryzmem i utrzymującą sankcje wobec Al-Kaidy, Osamy bin Ladena i talibów⁵².

Zniesienie kontroli granicznej w ramach tzw. obszaru Schengen w sposób ogromny przyczyniło się do ułatwienia podróżowania i przemieszczania się milionów ludzi dziennie w części Europy. Ludzie przekraczający granicę lądową, powietrzną czy morską przestali być zobligowani do poddawania się procedurom kontroli i odpraw paszportowych. Znacznie skrócił się czas podróży, a tym samym wzrósł jej komfort. Jednak brak kontroli na granicach to

szy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz. Urz. L z 29 maja 2002 r., nr 139, s. 9).

⁵² INTERPOL Notice, zob. <<http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices>>, dostęp: 22 sierpnia 2013 r.

również brak kontroli osób próbujących nielegalnie je przekraczać czy brak kontroli osób przyjeżdżających lub wyjeżdżających, które są podejrzewane lub poszukiwane za ciężkie przestępstwa, w tym przestępstwa terroryzmu. Oczywiście swoboda podróżowania, przemieszczania się osób powinna mieć znaczenie priorytetowe, dlatego służby państw członkowskich UE musiały dostosować się do nowej sytuacji, nie tracąc jednocześnie możliwości realizacji zadań ustawowych, do których zostały powołane. Jednym z pomysłów rozwiązania mającego na celu utrzymywanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa było stworzenie systemu gromadzenia i przekazywania informacji pomiędzy służbami państw wchodzących w skład tzw. grupy Schengen. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen⁵³ wprowadziła w związku z powyższym właśnie pewne środki kompensacyjne, które miały pozwolić utrzymać zapewnienie bezpieczeństwa na właściwym poziomie. Do podstawowych środków z omawianej konwencji należą kwestie związane z polityką migracyjną i wizową, wzajemna pomoc w sprawach karnych, aktywnością na rzecz odpowiedniej ochrony granic zewnętrznych UE, a także odpowiednia współpraca służb w zakresie zapewniania bezpieczeństwa oraz właśnie utworzenie SIS.

W ramach SIS mogą być dokonywane wpisy dotyczące osób poszukiwanych do tymczasowego aresztowania, w tym na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, wezwanych do sądu lub prokuratury świadków, osób zaginionych, różnego rodzaju pojazdów. Wpisywanie tych danych ma mieć związek z przeprowadzaniem przez uprawnione podmioty niejawnego nadzorowania i kontroli w celu ścigania przestępstw i zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego, niejawnego nadzorowania i kontroli, których celem jest zapobieganie poważnym zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym państwa (art. 43 ust. 1)⁵⁴. W wyniku rozwoju i rozbudowy SIS w 2006 r. podjęto decyzję o wdrażaniu systemu nowszej generacji SIS II. Fakt rozpoczęcia wdrażania systemu drugiej generacji został zawarty w rozporządzeniu WE nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz w decyzji Rady nr 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji. W zakresie dokonywania wpisów do SIS, w stosunku do zmian dokonanych

⁵³ Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE L z 22 września 2000 r., nr 239, poz. 19).

⁵⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz. U. nr 165, poz. 1170 ze zm.).

w 2006 r., przede wszystkim zmieniły się podstawy wprowadzania danych do systemu. Wpisy dokonywane na podstawie przepisów konwencji wykonawczej Schengen zostały tu zastąpione podstawami prawnymi wynikającymi z przedmiotowego rozporządzenia lub decyzji.

W Polsce prowadzony jest, oprócz danych wprowadzanych do systemów informacyjnych Schengen, wykaz osób niepożądanych. Wykaz ten prowadzi prezes Urzędu do spraw Cudzoziemców (art. 124 ust. 1 pkt 4)⁵⁵. W systemach informatycznych prowadzonych przez Urząd do spraw Cudzoziemców przechowywane są informacje dotyczące osób, wobec których wydano decyzję o wydaleniu, o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się czy pobyt rezydenta czy decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia RP. Ponadto wykaz zawiera informacje o cudzoziemcach, którzy dokonali przestępstw na terytorium Polski, UE lub strefy Schengen lub zostali prawomocnie skazani przez polskie sądy, a także gdy wjazd do Polski jest niepożądany ze względu na zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa lub ze względu na zobowiązania wynikające z ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych (art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach).

Dopełnieniem współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany informacji mogących przyczynić się do zapobieżenia zamachom terrorystycznym i ujęcia ich sprawców jest cały system umów dwustronnych pomiędzy poszczególnymi państwami w zakresie współpracy transgranicznej. Umowy te zawierają bardzo często elementy prowadzenia wspólnych operacji przez policję i inne służby państw objętych porozumieniem. Umowy te szczegółowo mogą określać tryb, sposób i zakres prowadzenie pościgów czy obserwacji transgranicznych wobec osób podejrzewanych m.in. o popełnianie ciężkich przestępstw czy działalność terrorystyczną (dokumenty w ramach współpracy traktatowej zawiera załącznik 3).

Obszar współpracy międzynarodowej w zakresie walki z terroryzmem może być zarówno zwieńczeniem budowania systemu antyterrorystycznego danego państwa, jak i jego pierwszym elementem. Takie spojrzenie uwarunkowane będzie od skali zagrożenia terroryzmem, a przede wszystkim od źródła jego pochodzenia. W jednym państwie służby rozpracowujące organizacje terrorystyczne będą zmuszone nawiązywać kontakty i budować relacje ze służbami innych państw, gdyż terroryści będą przemieszali się do innych państw lub kontaktowali ze swoimi współnikami z tych państw. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja, gdy służby dbające o bezpieczeństwo otrzymują sygnały od swoich odpowiedników zagranicz-

⁵⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 128, poz. 1175 ze zm.) – dalej: ustawa o cudzoziemcach.

nych o zagrożeniach lub do danego kraju przyjeżdżają osoby podejrzewane o międzynarodowy terroryzm lub jego wspieranie. Taka sytuacja będzie impulsem do budowania systemu antyterrorystycznego, a nie jak w przypadku opisanej wcześniej pierwszej grupy państw, koniecznością rozwoju funkcjonującego już systemu. Polska jest zdecydowanie krajem, który w wyniku aktualnych zagrożeń terroryzmem, a także pod wpływem coraz intensywniejszej współpracy międzynarodowej, inicjowanej z innych państw, rozpoczęła na tej podstawie prace nad stworzeniem własnego systemu antyterrorystycznego.

ROZDZIAŁ VIII

Analiza badań empirycznych

Celem tego rozdziału jest częściowe rozstrzygnięcie – na podstawie badań empirycznych – głównego problemu badawczego wyrażonego w postaci pytania:

Czy istniejące obecnie w Polsce prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i obywateli, a jeśli nie, to jakich zmian można by w nich dokonać?

Celem badań empirycznych było poznanie opinii respondentów na temat istniejących obecnie w Polsce prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem w aspekcie zapewnienia przez nie skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli.

Badania empiryczne stanowiły uzupełnienie badań prowadzonych metodami teoretycznymi (głównie analizy literatury przedmiotu i aktów normatywnych). Toteż wyniki badań przedstawione w niniejszym rozdziale stanowią uzupełnienie badań prowadzonych metodami teoretycznymi.

Chcąc poznać odpowiedzi respondentów na pytania odpowiadające problemom szczegółowym, zastosowano następujący schemat postępowania w trakcie opracowywania wyników.

Na podstawie wyników badań uzyskanych za pomocą kwestionariuszy ankiet, w pierwszym obszarze, zamierzano określić, jakie według respondentów uprawnienia powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego oraz jaki powinien być zakres zainteresowania (pracy) instytucji państwowych zajmujących się zwalczaniem terroryzmu?

W obszarze drugim chciałem wiedzieć, jakie według respondentów elementy organizacyjno-prawne walki z terroryzmem stosowane w innych państwach mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym?

W obszarze trzecim, chciałem znaleźć odpowiedź na pytanie, czy zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego są właściwie określone (czy zakresy odpowiedzialności tych służb i instytucji się nie pokrywają)? Toteż – po pierwsze – chciałem się dowiedzieć, która według respondentów instytucja powinna spełniać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym, która w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego, a która w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym. Po drugie – chciałem się dowiedzieć, jaki powinien być optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce, uwzględniając podział na trzy fazy: przed zamachem, w jego trakcie i po zamachu?

W końcu, w etapie czwartym szukałem odpowiedzi na pytanie, czy istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem zapewnia skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli? W związku z tym – po pierwsze – chciałem się dowiedzieć czy według respondentów polski system antyterrorystyczny wymaga zmian, a jeżeli tak, to jakich? Po drugie – chciałem poznać opinie, czy obecnie obowiązujące w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli? Po trzecie – chciałem znaleźć odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany prawno-organizacyjne można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność?

Pytania te oczywiście są skorelowane z hipotezami badawczymi postawionymi w rozdziale I, opisującym metodologię przeprowadzonych badań.

Wyniki badań zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z zastosowanej techniki wywiadu. Kwestionariusze ankiety i wywiadu zostały dołączone do niniejszej pracy i stanowią jej załączniki.

Według Tomasza Majewskiego, w trakcie opisywania wyników zawartych w tabelach, rysunkach czy wykresach można wskazać, które wybory odpowiedzi były najczęstsze, można

również je porównać, określić podobieństwa i różnice¹. Trzeba jednak pamiętać, że w trakcie formułowania wniosków, nie wolno mylić wyrażonych opinii z faktami (w przypadku pytań o opinie odpowiedzi zawierają dużą dawkę subiektywności i mogą nie w pełni odzwierciedlać badaną rzeczywistość). Toteż opisując wyniki badań, należy uwzględnić to, czy dotyczą one faktów, czy opinii o faktach (czy mają charakter ilościowy, czy jakościowy). W niniejszej pracy wyniki badań uzyskane za pomocą metody sondażu diagnostycznego z zastosowaniem technik ankietowania i wywiadu dotyczyły opinii o faktach.

§ 1. Uprawnienia służb systemu antyterrorystycznego oraz zakres zainteresowania (pracy) instytucji państwowych zajmujących się zwalczaniem terroryzmu w opiniach respondentów

Zgodnie z przyjętym schematem postępowania w trakcie opracowywania i opisywania wyników badań empirycznych, w podrozdziale tym opisano, jakie według respondentów uprawnienia powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego oraz jaki powinien być zakres zainteresowania (pracy) instytucji państwowych zajmujących się zwalczaniem terroryzmu.

Celem tego podrozdziału jest częściowe (na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych) rozstrzygnięcie drugiego szczegółowego problemu badawczego. Po części zweryfikowana w nim zostanie również druga hipoteza szczegółowa².

W jednym z pytań kwestionariusza ankiety zamieszczono proponowany zakres uprawnień (operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, informacyjno-analitycznych i kontrolnych) służb systemu antyterrorystycznego. Chcąc dowiedzieć się, które z nich powinny przysługiwać jakim służbom, poproszono respondentów o ustosunkowanie się do tego zagadnienia. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabelach 4, 5, 6 i 7 (pytanie nr 11,

¹ T. Majewski, *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Warszawa 2002, s. 61.

² Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziale III.

załącznik 1). Należy tu zaznaczyć, że liczba odpowiedzi nie sumuje się do 66, gdyż respondenci mogli zaznaczyć tyle instytucji, ile uznali za stosowne.

Tabela 4

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	63	95,45
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	54	81,82
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	58	87,88
4.	Agencja Wywiadu	60	90,91
5.	Policja	65	98,48
6.	Biuro Ochrony Rządu	2	3,03
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	46	69,70
9.	Siły Zbrojne RP	5	7,58
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	3	4,55
11.	Służba Celną	28	42,42
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	46	69,70
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	0	0,00
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	2	3,03
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	0	0,00
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Uzyskane wyniki wskazują, że według respondentów uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze służb systemu antyterrorystycznego powinny przede wszystkim przysługiwać: Policji (98,48%), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (95,45%), Agencji Wywiadu (90,91%), Służbie Wywiadu Wojskowego (87,88%), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (81,82%), Straży Granicznej (69,70%), Żandarmerii Wojskowej (69,70%) oraz Służbie Celnej (42,42%). Należy zauważyć, że wszystkie te instytucje posiadają już prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Respondenci nie wskazali w ilości przekraczającej 10% głosów żadnej nowej instytucji, która powinna otrzymać takie uprawnienia. Najwyższy wynik procent głosów, tj. 7,58%, otrzymały SZ RP (tabela 4).

Uprawnienia dochodzeniowo-śledcze natomiast (tabela 5) powinny przysługiwać głównie: Policji (95,45%), Prokuraturze Generalnej (92,42%), Żandarmerii Wojskowej (80,30%), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (72,73%), Straży Granicznej (62,12%), a także Służbie Celnej (37,88%). Należy zauważyć, że w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest instytucją, która uzyskała najwyższy wynik wskazań, a w wypadku czynności dochodzeniowo-śledczych jest dopiero na czwartym miejscu. Z instytucji nieposiadających uprawnień dochodzeniowo-śledczych, podobnie jak w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych, również najwyższy wskaźnik procentowy otrzymały SZ RP.

Tabela 5

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dochodzeniowo-śledczych (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	48	72,73
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00
4.	Agencja Wywiadu	0	0,00
5.	Policja	63	95,45
6.	Biuro Ochrony Rządu	0	0,00

7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	41	62,12
9.	Siły Zbrojne RP	3	4,55
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celna	25	37,88
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	61	92,42
14.	Żandarmeria Wojskowa	53	80,30
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	0	0,00
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	0	0,00
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Z kolei uprawnienia informacyjno-analityczne (tabela 6) według respondentów powinny przysługiwać najszerzej grupie instytucji i służb, czyli: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (100%), Agencji Wywiadu (98,48%), Służbie Wywiadu Wojskowego (96,97%), Policji (95,45%), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (93,94%), Siłom Zbrojnym RP (93,94%), Ministerstwu Spraw Zagranicznych (93,94%), Ministerstwu Obrony Narodowej (92,42%), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (89,39%), Biuru Ochrony Rządu (77,27%), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (74,24%), Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej/ Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (66,67%), innym wchodzącym w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (65,15%), Żandarmerii Wojskowej (63,64%), tylko wchodzącym w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (62,12%), Straży Granicznej (59,09%), Służbie Celnej (59,09%), oraz tylko wchodzącym w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (57,58%). Respondenci uznali, że Prokuratura Generalna, nadzorując m.in. prowadzenie śledztw i dochodzeń, nie powinna posiadać uprawnień do tego rodzaju czynności.

Tabela 6

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności informacyjno-analitycznych (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	66	100,00
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	62	93,94
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	64	96,97
4.	Agencja Wywiadu	65	98,48
5.	Policja	63	95,45
6.	Biuro Ochrony Rządu	51	77,27
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	39	59,09
9.	Siły Zbrojne RP	62	93,94
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	44	66,67
11.	Służba Celna	39	59,09
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	59	89,39
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	42	63,64
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	49	74,24
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	62	93,94
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	61	92,42
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	43	65,15
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	38	57,58
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	41	62,12

Źródło: opracowanie własne

Wreszcie uprawnienia kontrolne (tabela 7) powinny według respondentów przysługiwać tylko: Policji (89,39%), Prokuraturze Generalnej (89,39%), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (87,88%), Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej/ Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (87,88%), Straży Granicznej (83,33%), Ministerstwu Obrony Narodowej (83,33%), Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (78,79%), Służbie Celnej (71,21%),

Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (71,21%), Państwowej Straży Pożarnej (66,67%) oraz Siłom Zbrojnym RP (62,12%). Wynik poniżej 10% uzyskały służby wywiadowcze Agencja Wywiadu i Służba Wywiadu Wojskowego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Żandarmeria Wojskowa oraz nadzorujące zarządzanie kryzysowe w Polsce Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wraz z innymi członkami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Tabela 7

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności kontrolnych (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	58	87,88
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	52	78,79
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	2	3,03
4.	Agencja Wywiadu	3	4,55
5.	Policja	59	89,39
6.	Biuro Ochrony Rządu	9	13,64
7.	Państwowa Straż Pożarna	44	66,67
8.	Straż Graniczna	55	83,33
9.	Siły Zbrojne RP	41	62,12
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	58	87,88
11.	Służba Celna	47	71,21
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	4	6,06
13.	Prokuratura Generalna	59	89,39
14.	Żandarmeria Wojskowa	6	9,09
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	47	71,21
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	55	83,33
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	2	3,03
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	9	13,64
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	5	7,58

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań w tym obszarze zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. Poprzez wywiad uzyskano możliwość otrzymania pełniejszych i bardziej wyczerpujących odpowiedzi dotyczących przedmiotu badań. Wiedza uzyskana tą techniką miała duże znaczenie w interpretacji wyników ilościowych.

Wywiady zostały przeprowadzone wśród ścisłego kierownictwa służb bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w jednostkach organizacyjnych służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego. Osoby te również posiadały pewne doświadczenie w zakresie pracy w strukturach wykonujących zadania związane z rozpoznawaniem zagrożeń związanych z terroryzmem.

W wywiadach (załącznik 2), zadano respondentom również pytanie (nr 8 kwestionariusza wywiadu), jakie uprawnienia powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego. W uzyskanych odpowiedziach zdecydowana większość wskazywała na fakt, że obecnie posiadane przez służby uprawnienia są wystarczające. Elementem doprecyzującym było wskazywanie na potrzebę efektywniejszego wykorzystywania tych możliwości m.in. przez lepszą współpracę. Pojawiła się również odpowiedź wskazująca na potrzebę rozszerzenia uprawnień do kontroli cudzoziemców podejrzewanych o terroryzm oraz wdrażanie pomysłów UE w zakresie penetracji komputerów i osób podejrzewanych o terroryzm.

Kolejne pytanie miało na celu poznanie opinii respondentów na temat zakresu zainteresowania (pracy) instytucji państwowych zajmujących się zwalczaniem terroryzmu. W tabeli respondenci otrzymali wskazane obszary, do których mieli przypisać służby, które tym właśnie obszarem powinny się zajmować. Uzyskane wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego ujawniania funkcjonowania organizacji terrorystycznych i ich członków, zaprezentowane są w tabeli 8.

Tabela 8

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących ujawniania funkcjonowania organizacji terrorystycznych i ich członków (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	62	93,94
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	46	69,70
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	48	72,73
4.	Agencja Wywiadu	57	86,36
5.	Policja	66	100,00
6.	Biuro Ochrony Rządu	2	3,03
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	45	68,18
9.	Siły Zbrojne RP	5	7,58
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celna	41	62,12
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	35	53,03
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	2	3,03
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	4	6,06
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	10	15,15
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	2	3,03
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	39	59,09
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	1	1,52

Źródło: opracowanie własne

Według badanych taki właśnie zakres zainteresowania (pracy) powinien przysługiwać przede wszystkim takim instytucjom i służbom, jak: Policja (100%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (93,94%), Agencja Wywiadu (86,36%), Służba Wywiadu Wojskowego (72,73%), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (69,70%), Straż Graniczna (68,18%), Służba Celną (62,12%), tylko wchodzącym w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (59,09%) oraz Żandarmeria Wojskowa (53,03%). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie zostało wskazane przez żadnego z respondentów, jako podmiot właściwy w ujawnianiu funkcjonowania organizacji terrorystycznych i ich członków.

Natomiast wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego zapobiegania potencjalnym zagrożeniom, zaprezentowane są w tabeli 9.

Tabela 9

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących zapobiegania potencjalnym zagrożeniom (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	64	96,97
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	44	66,67
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	41	62,12
4.	Agencja Wywiadu	42	63,64
5.	Policja	61	92,42
6.	Biuro Ochrony Rządu	46	69,70
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	38	57,58
9.	Siły Zbrojne RP	36	54,55
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celną	41	62,12

12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	50	75,76
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	37	56,06
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	1	1,52
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	35	53,03
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	45	68,18
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Według respondentów zakres zainteresowania (pracy) dotyczący zapobiegania potencjalnym zagrożeniom powinien przysługiwać przede wszystkim takim instytucjom i służbom, jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (96,97%), Policja (92,42%), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (75,76%), Biuro Ochrony Rządu (69,70%), tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (68,18%), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (66,67%), Agencja Wywiadu (63,64%), Służba Wywiadu Wojskowego (62,12%), Służba Celna (62,12%), Straż Graniczna (57,58%), Żandarmeria Wojskowa (56,06%), Siły Zbrojne RP (54,55%) oraz Ministerstwo Obrony Narodowej (53,03%). W przypadku zapobiegania zagrożeniom Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i Biuro Ochrony Rządu uzyskały bardzo wysoki wynik wskazań przy jednoczesnym bardzo niskim wskazaniu (RCB – 0%, BOR – 3,03%) w zakresie ujawniania funkcjonowania organizacji terrorystycznych.

Wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego fizycznej eliminacji zagrożeń, zaprezentowane są w tabeli 10.

Tabela 10

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących fizycznej eliminacji zagrożeń (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	49	74,24
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00
4.	Agencja Wywiadu	0	0,00
5.	Policja	62	93,94
6.	Biuro Ochrony Rządu	3	4,55
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	0	0,00
9.	Siły Zbrojne RP	0	0,00
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celna	0	0,00
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	0	0,00
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	0	0,00
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	37	56,06
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Według respondentów zakres zainteresowania (pracy) dotyczący fizycznej eliminacji zagrożeń powinien przysługiwać tylko takim instytucjom i służbom, jak: Policji (93,94%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (74,24%) i wchodzącym w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (56,06%). Zupełnie nie wskazano właściwości Sił Zbrojnych RP, Żandarmerii Wojskowej czy Straży Granicznej, które posiadają instrumenty prawne i specjalne jednostki do realizacji tego typu działań.

Wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego walki z finansowaniem terroryzmu, zaprezentowane są w tabeli 11.

Tabela 11

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących walki z finansowaniem terroryzmu (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	51	77,27
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	2	3,03
4.	Agencja Wywiadu	6	9,09
5.	Policja	3	4,55
6.	Biuro Ochrony Rządu	0	0,00
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	2	3,03
9.	Siły Zbrojne RP	0	0,00
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	64	96,97
11.	Służba Celna	2	3,03
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	0	0,00
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	0	0,00
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	26	39,39
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Według respondentów zakres zainteresowania (pracy) dotyczący walki z finansowaniem terroryzmu powinien przysługiwać przede wszystkim Generalnemu Inspektorowi In-

formacji Finansowej/ Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (96,97%) oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (77,27%). Respondenci nie wskazali prokuratury, jako właściwej do pracy w zakresie walki z finansowaniem terroryzmu.

Wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego ścigania sprawców zamachów, zaprezentowane są w tabeli 12.

Tabela 12

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących ścigania sprawców zamachów (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	65	98,48
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	24	36,36
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	20	30,30
4.	Agencja Wywiadu	23	34,85
5.	Policja	65	98,48
6.	Biuro Ochrony Rządu	0	0,00
7.	Państwowa Straż Pożarna	0	0,00
8.	Straż Graniczna	0	0,00
9.	Siły Zbrojne RP	0	0,00
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celna	0	0,00
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	0	0,00
13.	Prokuratura Generalna	59	89,39
14.	Żandarmeria Wojskowa	42	63,64
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	0	0,00
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	37	56,06
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	32	48,48
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00

Źródło: opracowanie własne

Według respondentów zakres zainteresowania (pracy) dotyczący ścigania sprawców zamachów powinien przysługiwać głównie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (98,48%), Policji (98,48%), Prokuraturze Generalnej (89,39%), Żandarmerii Wojskowej (63,64%), Ministerstwu Spraw Zagranicznych (56,06%), wchodzącym w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (48,48%) oraz Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (36,36%), Agencji Wywiadu (34,85%) i Służbie Wywiadu Wojskowego (30,30%). W elemencie ścigania sprawców przestępstw brak jest wskazań na instytucje wiodące, np. Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, w zakresie finansowania działalności terrorystycznej.

Wyniki badań o zakresie zainteresowania (pracy), jaki powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego, dotyczącego odbudowy i przywracania stanu poprzedniego, zaprezentowane są w tabeli 12.

Tabela 13

Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących odbudowy i przywracania stanu poprzedniego (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2	3,03
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00
4.	Agencja Wywiadu	0	0,00
5.	Policja	0	0,00
6.	Biuro Ochrony Rządu	5	7,58
7.	Państwowa Straż Pożarna	60	90,91
8.	Straż Graniczna	0	0,00
9.	Siły Zbrojne RP	0	0,00
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00
11.	Służba Celna	0	0,00

12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	46	69,70
13.	Prokuratura Generalna	0	0,00
14.	Żandarmeria Wojskowa	0	0,00
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	44	66,67
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	39	59,09
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	34	51,52
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	25	37,88

Źródło: opracowanie własne

Według respondentów zakres zainteresowania (pracy) dotyczący odbudowy i przywracania stanu poprzedniego powinien przysługiwać głównie: Państwowej Straży Pożarnej (90,91%), Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa (69,70%), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (66,67%), innym wchodzącym w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (59,09%), wchodzącym w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (51,52%), tylko wchodzącym w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (37,88%).

Analiza wyników badań empirycznych przeprowadzona w tym podrozdziale umożliwiła wyłonienie uogólnień, wniosków i spostrzeżeń. Są one następujące.

- Zakres proponowanych przez respondentów uprawnień (operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, informacyjno-analitycznych i kontrolnych) służb systemu antyterrorystycznego generalnie odpowiada ich zakresom kompetencyjnym.
- Uzyskane za pomocą wywiadów wyniki badań pozwalają wyciągnąć wniosek, iż obecne uprawnienia, jakie posiadają służby systemu antyterrorystycznego, są w pełni wystarczające.
- Zakres proponowanych przez respondentów obszarów zainteresowania (pracy) służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem terroryzmu również w przeważającej większości odpowiada ich zakresom kompetencyjnym.

Reasumując, częściowo została zweryfikowana druga szczegółowa hipoteza³, która przyjęła postać:

Wydaje się, iż współczesne systemy antyterrorystyczne opierają się na wielu aspektach prawnych, wśród których do najważniejszych można zaliczyć, m.in., specjalne uprawnienia instytucji i służb przewidzianych do walki z przestępstwami o charakterze terrorystycznym.

§ 2. Opinie respondentów o przyjmowaniu elementów organizacyjno-prawnych walki z terroryzmem z innych państw

Tak jak w podrozdziale poprzednim, zgodnie z przyjętym przeze mnie schematem postępowania w trakcie opracowywania i opisywania wyników badań empirycznych, w podrozdziale tym opiszę, jakie według respondentów elementy organizacyjno-prawne walki z terroryzmem stosowane w innych państwach mogłyby być zastosowane w polskim systemie antyterrorystycznym.

Celem tego podrozdziału będzie częściowe (na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych) rozstrzygnięcie trzeciego szczegółowego problemu badawczego. Po części zweryfikowana w nim zostanie również trzecia hipoteza szczegółowa⁴.

W jednym z pytań kwestionariusza ankiety zamieściłem listę organizacyjno-prawnych elementów systemu antyterrorystycznego istniejące w innych państwach. Chcąc stwierdzić, które z nich mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym, poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do owych propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 14.

³ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziale III.

⁴ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziale III.

Tabela 14

**Organizacyjno-prawne elementy walki z terroryzmem stosowane w innych państwach,
które zdaniem respondentów mogłyby znaleźć zastosowanie
w polskim systemie antyterrorystycznym (N=66)**

Proponowane elementy systemu antyterrorystycznego istniejące w innych państwach	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
specjalne procedury procesowe	20	30,30	17	25,76	20	30,30	1	1,52	1	1,52
odrębna ustawa antyterrorystyczna	40	60,61	20	30,30	2	3,03	3	4,55	0	0,00
penalizacja zachowań okołoterrorystycznych	28	42,42	13	19,70	9	13,64	6	9,09	2	3,03
system oparty na centrach antyterrorystycznych	49	74,24	15	22,73		0,00		0,00		0,00
system oparty na podmiotach kolegialnych	26	39,39	15	22,73	12	18,18	3	4,55	3	4,55
system antyterrorystyczny bez struktur odrębnie powołanych lub tworzonych do walki z terroryzmem	1	1,52	2	3,03	2	3,03	26	39,39	29	43,94

Źródło: opracowanie własne

Chcąc dowiedzieć się, które według respondentów spośród wszystkich wymienionych w pytaniu 13 kwestionariusza ankiety propozycji organizacyjno-prawnych elementów systemu antyterrorystycznego istniejące w innych państwach mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym, musiałem uporządkować dane, przyjmując określoną właściwość porządkującą (według Mieczysława Łobockiego, najważniejsze jest kryterium, według którego porządkujemy dane⁵). Tutaj tą właściwością były dwie pierwsze kategorie wyróżnione w kwestionariuszu ankiecie. Toteż przyjąłem wskaźnik dwóch pierwszych kategorii („zdecydowanie tak” i „raczej tak”) i na tej podstawie uszeregowałem zbiór danych (sumując liczbę odpowiedzi uzyskanych w tych kategoriach otrzymałem ranking elementów

⁵ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2006, s. 72-73.

organizacyjno-prawnych systemu antyterrorystycznego istniejącego w innych państwach, które mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym). Przedstawia się on następująco:

- system oparty na centrach antyterrorystycznych – 96,97%;
- odrębna ustawa antyterrorystyczna – 90,91%;
- system oparty na podmiotach kolegialnych oraz penalizacja zachowań okołoterrorystycznych – 62,12%;
- specjalne procedury procesowe – 56,06%.

Co ciekawe, propozycja adaptacji systemu antyterrorystycznego bez struktur odrębnie powołanych lub tworzonych do walki z terroryzmem nie znalazła uznania w opiniach badanych, uzyskując zaledwie 4,55% głosów.

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 9 kwestionariusza wywiadu), jakie elementy organizacyjno-prawne walki z terroryzmem stosowane w innych państwach mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym.

Najczęściej pojawiającymi się odpowiedziami były te, które uzyskały równie wysoką pozycję w rankingu elementów organizacyjno-prawnych systemu antyterrorystycznego istniejącego w innych państwach, które mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym. Dotyczyły one stworzenia ustawy antyterrorystycznej. Pojawiła się również opinia, że nie powinno się implementować rozwiązań stosowanych w innych państwach. Wskazywano również systemy innych państw, niemiecki i brytyjski w zakresie ustawodawstwa antyterrorystycznego i holenderski w zakresie przekazywania informacji operacyjnych do procesu, jako rozwiązania, które można wykorzystać jako wzorcowe.

Analiza wyników badań empirycznych przeprowadzona w tym podrozdziale umożliwiła wyłonienie uogólnień, wniosków i spostrzeżeń. Są one następujące.

- Według zdecydowanej większości respondentów z elementów organizacyjno-prawnych walki z terroryzmem stosowanych w innych państwach, w naszym rodzimym systemie antyterrorystycznym mógłby być zastosowany zarówno system oparty na centrach antyterrorystycznych, jak i odrębna ustawa antyterrorystyczna wspierająca ów system.

- Uzyskane wyniki badań za pomocą wywiadów także w większości potwierdziły wiedzę zgromadzoną w efekcie analizy rezultatów otrzymanych z kwestionariuszy ankiet.

Reasumując, częściowo została zweryfikowana trzecia szczegółowa hipoteza⁶ która przyjęła postać:

Wydaje się, iż z modeli występujących współcześnie, w polskim systemie antyterrorystycznym mogłyby znaleźć zastosowań modele oparte na centrach antyterrorystycznych.

§ 3. Zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego

Postępując analogicznie, jak w poprzednim podrozdziale, zgodnie z przyjętym przeze mnie schematem postępowania w trakcie opracowywania i opisywania wyników badań empirycznych, w podrozdziale tym przedstawię opinie respondentów na temat zakresów odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego. Celem tego podrozdziału będzie częściowe (na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych) rozstrzygnięcie czwartego szczegółowego problemu badawczego. Po części zweryfikowana w nim zostanie również czwarta hipoteza szczegółowa⁷.

Chcąc dowiedzieć się, czy według respondentów zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego są właściwie określone, to znaczy czy się nie dublują, zadałem im w kwestionariuszu ankiety takie właśnie pytanie. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 15.

⁶ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziale III.

⁷ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziałach VI, VII i VIII.

Tabela 15

**Opinie respondentów na temat zakresu odpowiedzialności służb i instytucji
wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego – czy są właściwie
określone (czy się nie dublują) – N=66**

Kategorie odpowiedzi									
zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
1	1,52	2	3,03	7	10,61	13	19,70	42	63,64

Źródło: opracowanie własne

Zdecydowana większość respondentów (83,34%) była zdania, że zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego niestety nie są właściwie określone (dublują się). Tylko 4,55% badanych było odmiennego zdania, a 10,61% nie miało na ten temat wyrobionej opinii.

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 5 kwestionariusza wywiadu), jak określone są zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego (czy się nie dublują?).

Przeprowadzone wywiady potwierdziły, że zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego w większości dublują się. Szczególnie wskazywano na dublowanie się kompetencji ABW i Policji oraz służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych między sobą. Wskazywano również na niejasny i nieprecyzyjny podział tych zadań w przepisach ustawowych.

Następnie, chcąc poznać opinie badanych, która z instytucji powinna odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym, poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do przedstawionych w pytaniu 7 kwestionariusza ankiety propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 16.

Tabela 16

Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym (N=66)

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	42	63,64	12	18,18	6	9,09	3	4,55	1	6,06
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00	0,00	0,00	4	6,06	15	22,73	46	69,70
Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16	24,24	50	75,76
Agencja Wywiadu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	17	25,76	48	72,73
Policja	0	0,00	5	7,58	12	18,18	38	57,58	9	13,64
Biuro Ochrony Rządu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	17	25,76	46	69,70
Państwowa Straż Pożarna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	21	31,82	41	62,12
Straż Graniczna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	18	27,27	46	69,70
Siły Zbrojne RP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	58	87,88
Generalny Inspektor Informacji Finansowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	6,06	57	86,36
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	6,06	55	83,33
Służba Celna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	52	78,79
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	31	46,97	17	25,76	0	0,00	7	10,61	8	12,12
Prokuratura Generalna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	4,55	59	89,39
Żandarmeria Wojskowa	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	62	93,94
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	33	50,00	21	31,82	0	0,00	4	6,06	4	6,06
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	60	90,91
Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	6,06	50	75,76
Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	29	43,94	14	21,21	0	0,00	9	13,64	9	13,64

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań w tym zakresie przedstawiają się następująco. Ponad trzy czwarte respondentów uważało, że to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zgodnie po 81,82%) powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym. Niewiele mniej badanych (72,73%) było zdania, że to Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w tej właśnie fazie powinno odgrywać rolę koordynującą. Natomiast 65,15% respondentów było zdania, że rolę koordynatora powinny przyjąć elementy wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na uwagę zasługuje fakt, że pozostałe instytucje zostały zdecydowanie wykluczone przez respondentów z roli koordynujących w tej fazie.

Podobnie, chcąc poznać opinie badanych, która z instytucji powinna odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego, poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do przedstawionych w pytaniu 8 kwestionariusza ankiety propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 17.

Tabela 17

Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego (N=66)

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	39	59,09	9	13,64	5	7,58	2	3,03	1	1,52
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00	0	0,00	2	3,03	12	18,18	41	62,12
Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13	19,70	40	60,61
Agencja Wywiadu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	12	18,18	39	59,09
Policja	1	1,52	2	3,03	5	7,58	31	46,97	12	18,18
Biuro Ochrony Rządu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	15	22,73	34	51,52
Państwowa Straż Pożarna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	13	19,70	32	48,48
Straż Graniczna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	7	10,61	40	60,61

Siły Zbrojne RP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	7,58	47	71,21
Generalny Inspektor Informacji Finansowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	50	75,76
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	43	65,15
Służba Celna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	39	59,09
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	20	30,30	14	21,21	0	0,00	3	4,55	5	7,58
Prokuratura Generalna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,52	37	56,06
Żandarmeria Wojskowa	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	36	54,55
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	19	28,79	13	19,70	0	0,00	5	7,58	8	12,12
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	34	51,52
Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	30	45,45
Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	4,55	26	39,39

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań w tym zakresie przedstawiają się następująco. Prawie trzy czwarte respondentów (72,73%) uważało, że to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinna odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego. Ponad połowa badanych (51,51%) było zdania, że to Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w tej właśnie fazie powinno odgrywać rolę koordynującą, natomiast 48,495% respondentów było zdania, że rolę koordynatora powinno przyjąć Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Należy zauważyć, że bardzo niski procent odpowiedzi wskazuje na właściwość Policji (4,55%) w koordynowaniu działań w fazie reagowania i żaden z respondentów nie wskazał właściwości Państwowej Straży Pożarnej, choć te dwie instytucje będą bardzo mocno zaangażowane w działania w tej fazie.

W końcu, chcąc poznać opinie badanych, która z instytucji powinna odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym, poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do przedstawionych w pytaniu 9 kwestionariusza ankiety propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 18.

Tabela 18

Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym (N=66)

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	6	9,9	12	18,18	13	19,70	5	7,58	2	3,03
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	38	57,58
Służba Wywiadu Wojskowego	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	39	59,09
Agencja Wywiadu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	36	54,55
Policja	0	0,00	4	6,06	2	3,03	31	46,97	4	6,06
Biuro Ochrony Rządu	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	34	51,52
Państwowa Straż Pożarna	0	0,00	2	3,03	5	7,58	8	12,12	24	36,36
Straż Graniczna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	34	51,52
Siły Zbrojne RP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	36	54,55
Generalny Inspektor Informacji Finansowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	34	51,52
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	32	48,48
Służba Celna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	4,55	28	42,42
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	15	22,73	10	15,15	5	7,58	7	10,61	4	6,06
Prokuratura Generalna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	3,03	28	42,42
Żandarmeria Wojskowa	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	30	45,45
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	8	12,12	8	12,12	5	7,58	3	4,55	5	7,58
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	24	36,36
Ministerstwo Obrony Narodowej	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	26	39,39
Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	3	4,55	4	6,06	4	6,06	5	7,58	15	22,73

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań w tym zakresie przedstawiają się następująco. 37,88% respondentów uważało, że to Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powinno odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym, natomiast 27,27% badanych było zdania, że to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tej właśnie fazie powinna odgrywać rolę koordynującą. Niewiele mniej, bo 24,24% respondentów było zdania, że rolę koordynatora powinno przyjąć Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Minimalnie, ponad 10% (10,61%) odpowiedzi wskazywało na inne instytucje wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, do którego obszarów zainteresowania ustawowo przypisany jest element odbudowy infrastruktury po sytuacji kryzysowej.

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 6 kwestionariusza wywiadu), która instytucja powinna odgrywać rolę wiodącą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie przed zamachem terrorystycznym, która w trakcie, a która w fazie po zamachu. Oto jak przedstawiały się opinie respondentów na ten temat.

Przeprowadzone wywiady potwierdziły w większości dane otrzymane z kwestionariuszy ankiet odnośnie instytucji, która powinna odgrywać rolę wiodącą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie przed zamachem terrorystycznym. Przed zamachem jest nią Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w trakcie – w większości również Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, po zamachu – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Policja, Prokuratura Generalna i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W odpowiedziach tych w fazie trzeciej pojawiały się odpowiedzi wskazujące na właściwość Państwowej Straży Pożarnej w zakresie odbudowy po dokonanym zamachu terrorystycznym. Wskazywano również na właściwość wojewodów w tym zakresie.

W pytaniu 10 kwestionariusza chciałem poznać opinie respondentów dotyczące optymalnego składu instytucjonalnego służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w trzech fazach: przed zamachem, w jego trakcie i po zamachu. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabelach 19, 20 i 21.

Tabela 19

Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie przed zamachem (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	57	86,36
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	32	48,48
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	35	53,03
4.	Agencja Wywiadu	41	62,12
5.	Policja	55	83,33
6.	Biuro Ochrony Rządu	9	13,64
7.	Państwowa Straż Pożarna	11	16,67
8.	Straż Graniczna	15	22,73
9.	Siły Zbrojne RP	26	39,39
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	26	39,39
11.	Służba Celna	15	22,73
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	48	72,73
13.	Prokuratura Generalna	19	28,79
14.	Żandarmeria Wojskowa	17	25,76
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	42	63,64
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	22	33,33
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	19	28,79
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	33	50,00
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	61	92,42
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	29	43,94

Źródło: opracowanie własne

Uzyskane wyniki (tabela 19) wskazują, że według respondentów optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie przed zamachem powi-

nien obejmować takie instytucje i służby, jak: wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (92,42%), Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (86,36%), Policję (83,33%), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (72,73%), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (63,64%), Agencję Wywiadu (62,12%), Służbę Wywiadu Wojskowego (53,03%) oraz wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (50%).

Natomiast optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie zamachu (tabela 20), to według respondentów: Policja (98,48%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (96,97%), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (96,97%), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (93,94%), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (84,85%), Państwowa Straż Pożarna (83,33%), Prokuratura Generalna (83,33%), wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (80,30%), wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (75,76%), Żandarmeria Wojskowa (74,24%), Ministerstwo Obrony Narodowej (74,24%), Agencja Wywiadu (71,21%), wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (68,18%), Siły Zbrojne RP (59,09%).

Tabela 20

Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie zamachu (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	64	96,97
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	13	19,70
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	8	12,12
4.	Agencja Wywiadu	47	71,21
5.	Policja	65	98,48
6.	Biuro Ochrony Rządu	12	18,18
7.	Państwowa Straż Pożarna	55	83,33
8.	Straż Graniczna	22	33,33
9.	Siły Zbrojne RP	39	59,09
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	26	39,39
11.	Służba Celna	15	22,73

12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	64	96,97
13.	Prokuratura Generalna	55	83,33
14.	Żandarmeria Wojskowa	49	74,24
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	62	93,94
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	56	84,85
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	49	74,24
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	45	68,18
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	50	75,76
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	53	80,30

Źródło: opracowanie własne

Z kolei optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie po zamachu (tabela 21), to według respondentów: Prokuratura Generalna (96,97%), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (92,42%), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (90,91%), Policja (90,91%), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (90,91%), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (89,39%), Państwowa Straż Pożarna (75,76%), wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (75,76%), wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych (74,24%), wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (69,70%), Agencja Wywiadu (62,12%), Żandarmeria Wojskowa (60,61%), Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (54,55%).

Tabela 21

Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie po zamachu (N=66)

Lp.	Proponowane instytucje	L	%
1.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	60	90,91
2.	Służba Kontrwywiadu Wojskowego	19	28,79
3.	Służba Wywiadu Wojskowego	6	9,09

4.	Agencja Wywiadu	41	62,12
5.	Policja	60	90,91
6.	Biuro Ochrony Rządu	9	13,64
7.	Państwowa Straż Pożarna	50	75,76
8.	Straż Graniczna	13	19,70
9.	Siły Zbrojne RP	21	31,82
10.	Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	36	54,55
11.	Służba Celna	19	28,79
12.	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	60	90,91
13.	Prokuratura Generalna	64	96,97
14.	Żandarmeria Wojskowa	40	60,61
15.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	61	92,42
16.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	59	89,39
17.	Ministerstwo Obrony Narodowej	31	46,97
18.	Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	50	75,76
19.	Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych	49	74,24
20.	Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	46	69,70

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 7 kwestionariusza wywiadu), jakie służby i instytucje powinny tworzyć optymalny skład systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Według większości respondentów, optymalny skład systemu antyterrorystycznego w Polsce powinny tworzyć służby i instytucje wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych. Wskazywano również, w mniejszej liczbie odpowiedzi, na skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z funkcjonującymi w jego ramach służbami i instytucjami. Oczywiście część składu RZZK i MZdsZT pokrywa się. Padały również odpowiedzi sugerujące oparcie systemu antyterrorystycznego jedynie na służbach specjalnych i podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Centrum Antyterrorystyczne, zdaniem części respondentów, powinno być liderem systemu.

Według większości respondentów zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego nie są właściwie określone (opinie te potwierdzają także dane uzyskane za pomocą wywiadów).

Analiza wyników badań empirycznych przeprowadzona w tym podrozdziale umożliwiła wyłonienie uogólnień, wniosków i spostrzeżeń. Są one następujące:

- To Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym (tutaj także opinie uzyskane za pomocą wywiadów były zbieżne z wynikami otrzymanymi z kwestionariuszy ankiet).
- Również Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinna odgrywać rolę koordynującą w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego (opinie także potwierdzają dane uzyskane za pomocą wywiadów).
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa powinno odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym (tutaj dane otrzymane uzyskane za pomocą wywiadów nieco się różniły).
- Opinie respondentów o optymalnym składzie instytucjonalnym służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w trzech fazach (przed zamachem, w jego trakcie i po zamachu) pozwalają wyciągnąć ogólny wniosek, że każda z instytucji (służb) zgodnie ze swoją specyfiką może znaleźć swoje miejsce w każdej z faz (oczywiście są takie instytucje, które będą prowadziły działania w każdej z faz, m.in. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policja, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa). Skład ten nie wydaje się być oczywisty dla wszystkich, gdyż zakresy kompetencyjne obowiązków służb i instytucji są bardzo szerokie i w niektórych wypadkach się dublują.

Uzyskane wyniki badań za pomocą wywiadów dotyczące służb i instytucji, które powinny tworzyć optymalny skład systemu antyterrorystycznego w Polsce wskazują, że według większości respondentów powinny być to te, które wchodzi w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

Reasumując, częściowo została zweryfikowana czwarta szczegółowa hipoteza⁸, która przyjęła postać:

Przypuszczam, iż zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego nie są do końca właściwie określone.

§ 4. Propozycje zmian prawno-organizacyjnych w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego

Tak jak w poprzednim podrozdziale, zgodnie z przyjętym przez autora schematem postępowania w trakcie opracowywania i opisywania wyników badań empirycznych, w podrozdziale tym przedstawione zostaną opinie respondentów na temat propozycji zmian prawno-organizacyjnych w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego. Z badań przeprowadzonych w 2009 r., odnośnie regulacji prawnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom, dla odniesienia do zaprezentowanych poniżej wyników, około 24% funkcjonariuszy organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa uważa, że obowiązujące regulacje prawne służą w sposób wystarczający zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom⁹.

Nie mniej jednak celem tego podrozdziału będzie częściowe (na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych) rozstrzygnięcie zarówno głównego problemu badawczego, jak i piątego szczegółowego problemu badawczego. Po części zweryfikowana w nim zostanie także zarówno hipoteza główna, jak i piąta hipoteza szczegółowa¹⁰.

Chcąc dowiedzieć się, czy według respondentów istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem zapewnia skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zadałem im w kwestionariuszu ankiety takie właśnie pytanie. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 22.

⁸ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych została zweryfikowana w rozdziałach V, VI, VII i IX.

⁹ K. Laskowska, *Rozdział IX. Ocena działania państwa w płaszczyźnie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom* (w:) E.M. Guzik-Makaruk (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Warszawa 2011, s. 272.

¹⁰ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych zostanie zweryfikowana w rozdziałach V, VI, VII i IX.

Opinie respondentów na temat możliwości zapewnienia skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli przez istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem (N=66)

Kategorie odpowiedzi									
zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
2	3,03	4	6,06	47	71,21	9	13,64	2	3,03

Źródło: opracowanie własne

Zdecydowana większość respondentów (71,21%) nie miała na ten temat wyrobionej opinii. Co ciekawe, tylko 16,67% badanych było zdania, że system ten zapewnia skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, natomiast 9,09% respondentów było przeciwnego zdania.

Wyniki badań w tym obszarze zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 1 kwestionariusza wywiadu), jak oceniają poziom zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach istniejącego obecnie w naszym państwie systemu antyterrorystycznego.

Co ciekawe, najczęściej pojawiającymi się odpowiedziami były te, które wskazują, że poziom zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach istniejącego obecnie w naszym państwie systemu antyterrorystycznego jest dobry i dostateczny. W kwestionariuszach ankietach odpowiedź taką wskazało tylko 16,67% respondentów. Część takich odpowiedzi w kwestionariuszach wywiadu argumentowana jest niskim poziomem realnego zagrożenia zamachem terrorystycznym dla naszego kraju. Pojawiła się również odpowiedź wskazująca, że system nie istnieje: „W mojej ocenie w Polsce nie istnieje system antyterrorystyczny opisany przepisami prawa, który by opisał problematykę. Zagrożenia terroryzmem to nie problem jednej służby ale wielu służb, resortów i instytucji. 95% zaangażowania w walkę z terroryzmem powinno się skupić na rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu”.

Z kolei chcąc dowiedzieć się, czy polski system antyterrorystyczny wymaga zmian, a jeżeli tak, to jakich, zadałem respondentom takie właśnie pytania (pytania nr 2 i 3 kwestionariusza ankiety). Uzyskane wyniki prezentowane są w tabelach 23 i 24.

Tabela 23

Opinie respondentów dotyczące potrzeby wprowadzania zmian w istniejącym polskim systemie antyterrorystycznym (N=66)

Kategorie odpowiedzi									
zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
6	9,09	53	80,30	2	3,03	2	3,03	2	3,03

Źródło: opracowanie własne

Zdecydowana większość respondentów (89,39%) była zdania, że polski system antyterrorystyczny wymaga zmian. Tylko 6,06% badanych było odmiennego zdania, a 3,03% nie miało na ten temat wyrobionej opinii. Jest to dosyć kontrastujące z odpowiedziami wskazującymi, że poziom zapewnienia bezpieczeństwa jest dobry.

W pytaniu 3 kwestionariusza ankiety zamieściłem listę proponowanych zmian. Chcąc stwierdzić, jakich zmian wymaga polski system antyterrorystyczny, poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do owych propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 24.

Tabela 24

Opinie respondentów na temat proponowanych zmian, jakich wymaga polski system antyterrorystyczny (N=66)

Proponowane zmiany	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
Strukturalne polegające na powołaniu nowych podmiotów do walki z terroryzmem	2	3,03	3	4,55	5	7,58	9	13,64	47	71,21
Strukturalne polegające na likwidacji części podmiotów do walki z terroryzmem	4	6,06	4	6,06	4	6,06	44	66,67	9	13,64
Strukturalne polegające na wewnętrznych zmianach organizacyjnych podmiotów do walki z terroryzmem	8	12,12	50	75,76	3	4,55	2	3,03	2	3,03

Podziału zadań ustawowych w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im	45	68,18	7	10,61	4	6,06	2	3,03	2	3,03
Podziału zadań ustawowych w zakresie reagowania i zarządzania kryzysowego	39	59,09	6	9,09	15	22,73	1	1,52	1	1,52
Podziału zadań ustawowych w zakresie ścigania sprawców zamachów	10	15,15	35	53,03	9	13,64	3	4,55	6	9,09
Rozszerzenia uprawnień ustawowych służb	9	13,64	5	7,58	5	7,58	37	56,06	6	9,09
Rozszerzenia podmiotów właściwych do walki z terroryzmem	4	6,06	3	4,55	9	13,64	39	59,09	4	6,06

Źródło: opracowanie własne

Proponowane zmiany w zakresie powołania nowych podmiotów do walki z terroryzmem miałyby polegać na ustawowym powołaniu zupełnie nowej instytucji na poziomie krajowym, której głównym zadaniem byłaby organizacja i zarządzanie instytucjami i służbami w zakresie zagrożeń terrorystycznych. Likwidacja części podmiotów oznaczać miałaby całkowite wygaszenie działalności danej służby lub instytucji lub cofnięcie jej zadań lub uprawnień w zakresie właściwości do podejmowania działalności związanej z walką z terroryzmem. Proponowane zmiany strukturalne polegające na wewnętrznych zmianach organizacyjnych podmiotów do walki z terroryzmem to przede wszystkim likwidacja, łączenie lub powoływanie nowych biur, departamentów, wydziałów czy oddziałów specjalnych do działań anty- i kontrterrorystycznych. Podziały zadań ustawowych we wskazanych obszarach miałyby polegać przede wszystkim na wskazaniu, które podmioty są właściwe do podejmowania działań z jednoczesnym wskazaniem, kto odgrywa rolę wiodącą. Rozszerzenie uprawnień ustawowych służb oznaczać ma nadanie uprawnień np. do czynności operacyjno-rozpoznawczych podmiotom, które takich uprawnień nie posiadają oraz usankcjonowanie nowych uprawnień np. do zatrzymywania na dłuższy czas czy bez zgody prokuratora. Odpowiedzi wskazujące na potrzebę rozszerzenia podmiotów właściwych do walki z terroryzmem postrzegane są jako dookreślenie zadań pośrednio związanych z walką z terroryzmem, a tym samym włączenie podmiotów do systemu antyterrorystycznego.

Ranking proponowanych zmian, jakich według respondentów wymaga polski system antyterrorystyczny, przedstawia się następująco:

- strukturalne polegające na wewnętrznych zmianach organizacyjnych podmiotów do walki z terroryzmem – 87,88%;
- podziału zadań ustawowych w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym – 78,79%;
- podziału zadań ustawowych w zakresie reagowania i zarządzania kryzysowego oraz podziału zadań ustawowych w zakresie ścigania sprawców zamachów – 68,18%.

Wyniki badań w tym obszarze zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 2 kwestionariusza wywiadu), jakich najistotniejszych zmian wymaga polski system antyterrorystyczny.

Co ciekawe, odpowiedzi uzyskane z wywiadów są zbieżne z danymi otrzymanymi z kwestionariuszy ankiet. Czytelny podział zadań i wskazanie instytucji wiodącej stanowi najczęściej wskazywany element w odpowiedziach. Respondenci również doprecyzowali w części odpowiedzi, że strukturalne umiejscowienie Centrum Antyterrorystycznego w przepisie rangi ustawowej stanowi istotny element budowania polskiego systemu antyterrorystycznego.

Chcąc dowiedzieć się, czy według respondentów obowiązujące obecnie w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zadano im w kwestionariuszu ankiety takie właśnie pytanie (pytanie nr 4). Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 25.

Tabela 25

Opinie respondentów dotyczące możliwości zapewnienia skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach obecnie obowiązujących w naszym kraju prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem (N=66)

Kategorie odpowiedzi									
zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
1	1,52	2	3,03	5	7,58	49	74,24	9	13,64

Źródło: opracowanie własne

Co ciekawe, zdecydowana większość, bo aż 87,88% respondentów, była zdania, że obecnie obowiązujące w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem nie zapewniają skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Tylko 4,55% badanych było odmiennego zdania, a 7,58% nie miało na ten temat wyrobionej opinii. Wynik ten również kontrastuje z odpowiedziami wskazującymi na to, że poziom bezpieczeństwa jest oceniany przez respondentów jako dobry.

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 3 kwestionariusza wywiadu), jak oceniają skuteczność obecnie obowiązujących w naszym kraju prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem w zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Półowa respondentów w trakcie wywiadów stwierdziła, że skuteczność obowiązujących obecnie w naszym kraju prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem zapewnia ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Wyniki badań uzyskane drogą kwestionariuszy ankiet wskazywały natomiast, że elementy te nie zapewniają skutecznej obrony. Jednak w odpowiedziach udzielanych w trakcie wywiadów wskazywano na istotny element dotychczasowego braku realnego zagrożenia, co powoduje, że trudno w związku z tym taką ocenę w sposób obiektywny wystawić.

W pytaniu 6 kwestionariusza ankiety zamieściłem listę proponowanych zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność. Następnie poprosiłem respondentów o ustosunkowanie się do owych propozycji. Uzyskane wyniki prezentowane są w tabeli 26.

Tabela 26

**Opinie respondentów na temat proponowanych zmian prawno-organizacyjnych,
jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu
antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność (N=66)**

Proponowane zmiany	Kategorie odpowiedzi									
	zdecydowanie tak		raczej tak		trudno powiedzieć		raczej nie		zdecydowanie nie	
	L	%	L	%	L	%	L	%	L	%
stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej	52	78,79	6	9,09	5	7,58	3	4,55		0,00
stworzenie specjalnych procedur procesowych		0,00	2	3,03	9	13,64	46	69,70	9	13,64
wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych	44	66,67	10	15,15	5	7,58	2	3,03	4	6,06
wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego	51	77,27	12	18,18	1	1,52	2	3,03		0,00
rozszerzenie listy podmiotów uprawnionych do czynności operacyjno-rozpoznawczych		0,00	2	3,03	12	18,18	13	19,70	38	57,58
rozszerzenie zakresu uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych	1	1,52	3	4,55	5	7,58	33	50,00	20	30,30

Źródło: opracowanie własne

W odpowiedziach dotyczących proponowanych zmian kwestia stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej rozumiana jest jako przepis definiujący pojęcie terroryzmu, wskazujący podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary walki z terroryzmem i nadający im konkretne zadania i uprawnienia w tym zakresie. Materia ta, z założenia wynikającego w trakcie prac nad stworzeniem takiej ustawy, nie miała dotyczyć procedur specjalnego trybu postępowania sądowego czy penalizacji konkretnych zachowań. Stworzenie specjalnych procedur procesowych to przede wszystkim kwestie dotyczące uproszczenia i ograniczenia kontroli prokuratora czy sądu w zakresie zatrzymania, przeszukania, stosowania kontroli korespondencji, a także uproszczenie procedur dotyczących użycia broni palnej przez snajperów. Rozszerzenie zakresu uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych miałyby polegać

na możliwości stosowania tych środków w stosunku do czynów, przy których obecnie takie czynności nie mogą być podejmowane.

Ranking proponowanych zmian, które można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność, przedstawia się następująco:

- wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego – 95,45%;
- stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej – 87,88%;
- wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych – 81,82%.

Wyniki badań w tym etapie zostały uzupełnione danymi uzyskanymi z wywiadów. W wywiadach zadałem respondentom również pytanie (nr 4 kwestionariusza wywiadu), jakie zmiany prawno-organizacyjne można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność.

Co ciekawe, najczęściej pojawiającymi się odpowiedziami były te, które znowu podnosiły konieczność stworzenia ustawy antyterrorystycznej (podobne wyniki uzyskano drogą ankietowania). Respondenci również wskazują na potrzebę połączenia potencjału Centrum Antyterrorystycznego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, łącząc ta dwa podmioty w jedną instytucję.

Analiza wyników badań empirycznych przeprowadzona w tym podrozdziale umożliwiła wyłonienie uogólnień, wniosków i spostrzeżeń. Są one następujące:

- Zdecydowana większość respondentów (aż 71,21%) nie określiła stanowczo, czy istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem zapewnia skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Co ciekawe, tylko 16,67% badanych było zdania, że zapewnia, a 9,09% – że nie zapewnia. Natomiast dane uzyskane za pomocą wywiadów wskazują, że poziom zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach istniejącego obecnie w naszym państwie systemu antyterrorystycznego jest dobry i dostateczny.
- Z drugiej strony zdecydowana większość respondentów (89,39%) była zdania, że polski system antyterrorystyczny wymaga zmian (potwierdziły to także dane otrzymane za pomocą wywiadów).
- Zmiany powinny przede wszystkim obejmować: wewnętrzne zmiany organizacyjne podmiotów do walki z terroryzmem, podział zadań ustawowych w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im, podział zadań ustawowych

w zakresie reagowania i zarządzania kryzysowego oraz podział zadań ustawowych w zakresie ścigania sprawców zamachów.

- Zdecydowana większość respondentów (87,88%) była zdania, że obecnie obowiązujące w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem nie zapewniają skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Co ciekawe nie potwierdziły tego dane otrzymane za pomocą wywiadów, gdyż tu respondenci wskazywali na dobry poziom zapewnienia bezpieczeństwa.
- Zmiany, które według respondentów można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, w celu zwiększenia jego efektywność, to przede wszystkim: wskazanie struktury koordynującej działaniami systemu antyterrorystycznego, stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej oraz wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych. Dane otrzymane za pomocą wywiadów wskazują, że priorytetem w tym obszarze powinno być stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej.

Reasumując, częściowo została zweryfikowana zarówno hipoteza główna¹¹, jak i piąta hipoteza szczegółowa, która przyjęła postać:

Wydaje się, iż do najważniejszych zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego, w celu zwiększenia jego efektywność, można zaliczyć, m.in., stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej, wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego oraz wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych.

¹¹ Weryfikacja owej hipotezy na podstawie otrzymanych wyników badań teoretycznych zostanie zweryfikowana w rozdziale IX.

ROZDZIAŁ IX

Kierunki i obszary zmian w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w świetle wyników badań

§ 1. Potrzeby w zakresie zmian polskiego systemu antyterrorystycznego

Budując systemy bezpieczeństwa, zarówno w zakresie zagrożeń terrorystycznych, jak i np. przestępczości zorganizowanej, pospolitej czy nawet militarnej, najpierw należy dokonać rzeczowej i opartej na realnych danych i zmiennych analizy zagrożeń oraz przewidywanych kierunków i natężenia ich rozwoju. Budowanie systemu na podstawie wydarzeń na świecie bez faktycznego wskazania, jakie są punkty styczne z bezpieczeństwem danego kraju i jego obywateli, jest takim samym błędem, jak budowanie systemu bez uwzględniania sytuacji międzynarodowej w aspekcie poszczególnych rodzajów czy czynników zagrożeń.

Polski system bezpieczeństwa związany z zagrożeniami ze strony terrorystów powinien być oparty na realiach naszego ustroju prawnego i możliwości organizacyjnych reagowania w poszczególnych fazach zagrożeń zamachem terrorystycznym. Do kluczowych elementów budowania systemu należy wypracowanie dobrych instrumentów do przeprowadzania błyskawicznych i odzwierciedlających realia analiz zagrożeń. Analizy te będą tym bardziej kompletne i odzwierciedlające rzeczywistość, im więcej podmiotów do tego uprawnionych będzie miało swój częściowy udział w ich tworzeniu. Jednak, mimo że dane są przesyłane przez wiele służb i instytucji, to ostateczna wersja analiz powinna być wypracowywana

przez jeden podmiot. W przeciwnym wypadku będziemy mieli często do czynienia z analizowaniem tej samej sytuacji przez różne podmioty, patrzące z różnego punktu widzenia, a różnorodność wniosków końcowych, w tym możliwe ich wzajemne wykluczanie się, będzie jedynie jeszcze zamazywało rzeczywisty obraz, a nie go klarowało¹. Podsumowując elementy ryzyka związanego z zagrożeniami terrorystycznymi, można z całą świadomością stwierdzić, że celem działania zamachowców jest zabicie lub zranienie jak największej liczby osób lub zniszczenie elementów infrastruktury krytycznej albo obiektów mających symboliczne lub prestiżowe znaczenie dla danego społeczeństwa. Przy czym, pomijającej przypadki Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy nawet Izraela, nie jest rzeczą pierwszorzędną, w jakim państwie zamach zostanie dokonany, ważne jest jedynie, jakie będą jego skutki i rozdzźwięk medialny. Taki stan rzeczy powoduje, że system bezpieczeństwa antyterrorystycznego w Polsce, uwzględniając tę prawidłowość, powinien zostać tak sformułowany i pozostawać na zbliżonym poziomie gotowości, oczywiście w fazie rozpoznawania zagrożeń, jak w najbardziej doświadczonych w tego typu działaniach państwach w Europie czy na świecie.

W trakcie przeprowadzonych badań ankietowych uzyskano informacje, że większość respondentów nie jest w stanie zdecydować odpowiedzieć, czy polski system antyterrorystyczny zapewnia, czy też nie skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli². Jednocześnie wyniki wywiadów, odmiennie niż wyniki ankiet, wskazują na dobry poziom ochrony. Takie postrzeganie polskiego systemu antyterrorystycznego przez osoby pracujące w poszczególnych jego elementach i na różnych poziomach decyzyjnych może sugerować, że system ten wymaga dalszych prac, tak aby możliwości zapewnienia dobrego poziomu bezpieczeństwa stało się kwestią bezsporną.

Potrzebę dalszych prac nad funkcjonowaniem prawno-organizacyjnych elementów systemu antyterrorystycznego zdają się potwierdzać również odpowiedzi respondentów, w ramach przeprowadzonych badań ankietowych, wskazujące na bardzo wysoki poziom odpowiedzi negatywnych (tabela 25). Zdecydowana większość, bo aż 87,88% respondentów, była zdania, że obecnie obowiązujące w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem nie zapewniają skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa

¹ Jednym z podstawowych zarzutów, jakie stawiano służbom Stanów Zjednoczonych w związku z zamachami z 11 września 2001 r. było całkowite rozdrobnienie wysiłków na rzecz rozpoznawania aktywności potencjalnych terrorystów i jedynie znikoma współpraca tych służb między sobą w zakresie zapewniania bezpieczeństwa. Bardzo często przyczyną takiego stanu rzeczy była zwykła rywalizacja służb między sobą w zakresie zdobywania i przekazywania najbliższemu otoczeniu prezydenta Stanów Zjednoczonych zdobywanych informacji.

² Wyniki badań na ten temat zob.: tabela 22.

i jego obywateli. Wyniki wywiadów wskazywały na dobrą ocenę możliwości zapewnienia bezpieczeństwa w ramach prawno-organizacyjnych rozwiązań obecnego systemu antyterrorystycznego w Polsce. Tu jednak respondenci w zdecydowanej większości podkreślali dotychczasowy brak bezpośrednich zagrożeń, które mogłyby zweryfikować te kwestie.

Precyzyjne określenie podmiotu dowodzącego i podmiotu koordynującego działania na każdym etapie walki z terroryzmem to kolejny niezbędny element wymagający zmian w polskim systemie antyterrorystycznym. Struktury dowodzenia czy koordynacji są dobrze określone w służbach, ale niestety tylko i wyłącznie w zakresie funkcjonowania poszczególnych służb. W wypadku podejmowania działań, w które zaangażowane są siły kilku służb, brak jest precyzyjnego wskazania jednego ośrodka dowodzącego. Przepisy rangi ustawowej czy jawne lub niejawne porozumienia albo przepisy wewnętrznego kierowania dopuszczają prowadzenie wspólnych działań. Jednak na żadnym etapie analizy przepisów prawnych w tym zakresie nie natrafimy to zapisy precyzyjnie określające, kto dowodzi przy współdziałaniu kilku służb. Brak jest również takich dookreśleń w przepisach, na podstawie których do takiego współdziałania dochodzi.

Na podstawie badań ankietowych wskazano, że to Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (zgodnie po 81,82%) powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem. W fazie zamachu zdecydowana większość odpowiedzi wskazuje właściwość ABW, natomiast w fazie po zamachu rolę wiodącą w zakresie koordynacji powinno się powierzyć, zdaniem respondentów, Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa. Policja posiadająca w swoich szeregach pododdziały antyterrorystyczne oraz wiele uprawnień nie została wskazana przez więcej niż 5% respondentów w fazie reagowania (tabele 16, 17 i 18).

Kolejnym elementem budowania i funkcjonowania systemu jest **określenie i podział zadań** pomiędzy wszystkich uczestników tego systemu. Podział ten musi mieć jednolitą strukturę i charakter oraz pochodzić z tożsamego rangą źródła, zarówno w wymiarze osobowym, jak i prawnym. W kształtującym się systemie antyterrorystycznym w Polsce zauważalny jest brak jasnego i czytelnego podziału zadań i kompetencji niemal w każdym obszarze aktywności służb w tym zakresie. Podział zadań i kompetencji przy jednoczesnym właściwym ich definiowaniu jest istotnym elementem wymagającym zmian w polskim systemie antyterrorystycznym. Ponad 83% ankietowanych, w trakcie badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy, wskazywało, że podział kompetencyjny służb jest źle skonstruowany,

a zadania dublują się (tabela 15). Przeprowadzone wywiady doprecyzowały informacje, że najbardziej dublują się kompetencje Policji i ABW w ramach wykonywania zadań związanych z zagrożeniami terrorystycznymi.

Również w zakresie podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub analityczno-informacyjnych brak wskazania struktury do kompleksowej koordynacji tego typu działań. Uprawnienia szefa ABW, najszersze z wszystkich istniejących w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, ograniczają się jedynie do koordynacji czynności podejmowanych przez służby specjalne w Polsce. Działania Policji, SG i innych służb nie wchodzi już w zakres uprawnień szefa ABW do koordynowania tego rodzaju czynności.

Także w ramach zarządzania kryzysowego, gdzie obecnie mamy mocno rozbudowany system planowania i obowiązywania różnego rodzaju programów i planów, kwestia dowodzenia nie jest ostatecznie określona. W dokumentach strategicznych wytwarzanych lub akceptowanych przez RCB zazwyczaj mamy określone, jakie służby i w jakim zakresie powinny przejmować rolę wiodącą, jednak w jakim trybie i w jaki sposób mają to realizować, już nie jest wskazywane. Właściwość do podejmowania określonych działań czy roli wiodącej wynika z ogólnych zadań ustawowych poszczególnych podmiotów. Nie istnieją również jednolite definicje czy sformułowania określające zadania ustawowe **dotyczące zagrożeń terrorystycznych**, nazwy struktur czy charakter działań. Część instytucji posiada zadania ustawowe wprost wskazujące na obowiązek walki z terroryzmem. Kolejna grupa przez dobra chronione lub zakres i charakter podejmowanych zadań wpisuje się w skład systemu antyterrorystycznego. Ponadto zadania ustawowe określone w tak dowolny sposób często się dublują. Trudno obecnie określić czy dana sytuacja, ze względu na działania terrorystów, to powinność służby mającej obowiązek ochrony życia i zdrowia czy służby zwalczającej przestępstwa terroryzmu.

Terminologia dotycząca zadań ustawowych walki z terroryzmem również zawiera niezgodne z naszym prawodawstwem określenia. Określone służby zostały zobligowane do rozpoznawania przestępstwa terroryzmu, przestępstwa, które nie jest penalizowane w polskim systemie prawnym. Penalizowane jest przestępstwo o charakterze terrorystycznym.

Tworzy się jednostki do realizacji zadań specjalnych, które w zapisach ustawowych nazywane są antyterrorystycznymi. Jednak ich zadania to z całą pewnością działania specjalne czy wysokiego ryzyka związane z zatrzymywaniem niebezpiecznych przestępców. W zakresie walki z zagrożeniami terrorystycznymi działania, o których mowa, zostałyby zdefinio-

wane jako kontrterrorystyczne, gdyż terminologia działań antyterrorystycznych, choćby w przepisach NATO³, dotyczy innego charakteru podejmowanych działań. Wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy doktorskiej, wskazują w ponad 81% odpowiedzi na potrzebę wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych⁴.

Polski system antyterrorystyczny powinien również przejść gruntowne analizy i zmiany w zakresie relacji pomiędzy elementem realizacji zarządzania kryzysowego a fazą rozpoznawania zagrożeń realizowaną m.in. przy wykorzystaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. Szczególnie zdefiniowania wymagają relacje i charakter zależności i współdziałania pomiędzy dwoma centrami funkcjonującymi na poziomie operacyjnym polskiego systemu antyterrorystycznego – RCB i CAT ABW. Nieuprawnione wydaje się twierdzenie, że jedno centrum, bez rozstrzygania które, powinno wchłonąć drugie. Są to dwa zupełnie różne podmioty z dwoma odmiennymi obszarami operowania, mimo że w ramach tożsamyh zagrożeń. Centrum Antyterrorystyczne ABW funkcjonujące w ramach RCB czy zarządzania kryzysowego przestaje być podmiotem do bezpośredniej wymiany informacji operacyjnych czy wywiadowczych z partnerskimi służbami zagranicznymi, a nawet krajowymi. Jednak odpowiedzi z kwestionariuszy wywiadu (pytanie nr 4) wskazują, w opinii respondentów, na potrzebę połączenia potencjału CAT ABW i RCB, łącząc te dwa podmioty w jedną instytucję.

W trakcie przeprowadzonych badań uzyskano wskazanie trzech obszarów systemu antyterrorystycznego, które powinny ulec zmianie (tabela 24). W tym wypadku wyniki z ankiet były tożsame z wynikami uzyskanymi w trakcie przeprowadzonych wywiadów. System antyterrorystyczny powinien zostać zmieniony w zakresie strukturalnym, polegającym na wewnętrznych zmianach organizacyjnych podmiotów do walki z terroryzmem. Ponadto zmianie powinien podlegać podział zadań ustawowych w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im, a także w zakresie reagowania na tego typu zagrożenia i zarządzania kryzysowego oraz podział zadań ustawowych w zakresie ścigania sprawców zamachów.

Powyższy stan prowadzi do wniosków, że brak jest obecnie dobrego i czytelnego podziału w zakresie organizacyjnym wewnątrz służb, gdzie kilka jednostek organizacyjnych ma wskazane cząstkowe zadania z zakresu walki z terroryzmem, jak i w ogólnym ujęciu podziału

³ Zob. M. Drost, *Operacje militarne inne niż wojna w doktrynie NATO i USA*, „Zeszyty Naukowe AON” 2000, nr 2 (39), s. 15.

⁴ *Ibidem*, s. 25.

kompetencyjnego na poziomie ustawowym. Oczywiście podział zadań powinien również oznaczać nie tylko wskazanie właściwości do tego czy innego rodzaju zadań, lecz także podział zadań w zakresie zwierzchności w kwestii koordynacyjnej i dowódczej.

Należy również pamiętać o kwestii określenia składu podmiotowego systemu antyterrorystycznego. Dzieląc działania służb na trzy fazy, wskazano, że w fazie przed zamachem optymalny skład systemu to służby funkcjonujące w ramach MZdsZT, w fazie zamachu – Policja, ABW, RCB, a po zamachu – Prokuratura Generalna, MSW i ABW (tabele 19, 20 i 21). Jednak podmioty te zmieniają jedynie kolejność wskazań, natomiast ciągle są wskazywane jako właściwe do funkcjonowania w ramach systemu antyterrorystycznego. Opinie uzyskane w wywiadach wskazywały na MZdsZT jako optymalny skład systemu antyterrorystycznego. Oczywiście istotne znaczenie w ocenie optymalnego składu systemu antyterrorystycznego, co również znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach, ma skład RZZK.

Podsumowując niezbędne obszary zmian w celu zwiększenia efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, na podstawie badań ankietowych (tabela 26) i wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy doktorskiej, należy, uwzględniając kolejność, podać przede wszystkim: wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego, stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej oraz wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych. Doprecyzowując kolejność proponowanych zmian, dane otrzymane za pomocą wywiadów wskazują, że priorytetem w tym obszarze powinno być stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej.

§ 2. Przydatność rozwiązań prawnokarnych i organizacyjnych innych państw dla polskiego systemu antyterrorystycznego

Budowa systemów antyterrorystycznych wymaga uwzględnienia wielu czynników jednocześnie, jeżeli chcemy osiągnąć oczekiwane rezultaty strukturalne i funkcjonalne tych systemów. Oczywiście punktem wyjścia zawsze będzie element zagrożenia terrorystycznego, jakie występuje w stosunku do naszego państwa czy jego obywateli. Zagrożenia muszą być zdefiniowane pod kątem ich charakteru, specyfiki, a także natężenia czy stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia. Drugi z omawianych elementów to struktura i sposób funkcjonowania

systemu, oczywiście w określonym środowisku prawnym, powołanego do realizacji ściśle określonych celów. Te dwa elementy muszą być ze sobą ściśle połączone, aby prace nad stworzeniem i funkcjonowaniem systemu antyterrorystycznego miały szanse powodzenia. Jednak oba te czynniki będą zupełnie inaczej się prezentowały podczas ich analizowania, biorąc pod uwagę sytuację w różnych państwach. Różna jest skala zagrożeń zamachami terrorystycznymi dla poszczególnych państw. Jej nasilenie i ryzyko również się zmieniają w zależności od wielu czynników geopolitycznych, militarnych, społecznych czy nawet pogodowych. Dotyczy to również takich krajów, jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy Izrael, które są najbardziej narażone na ataki terrorystów. Nie bez znaczenia na wzrost zagrożenia zamachami są przecież konkretne wydarzenia związane z operacjami ofensywnymi wojsk tych państw, deklaracje o sojuszach czy potępianiu pewnych przywódców czy organizacji oraz czas, w jakim to wszystko się odbywa. Inne będą również siły i struktury zaangażowane do rozpoznawania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych w państwach prowadzących operacje militarne przeciwko terrorystom na całym świecie, a inne w państwach, które nie angażują się intensywnie w tego typu działania, zarówno w zakresie militarnym, jak i politycznym. Oczywiście, oprócz omawianych zewnętrznych czynników ryzyka, władze poszczególnych państw muszą uwzględniać również organizacje radykalne i inne generujące zagrożenia zamachami.

Biorąc pod uwagę powyższe elementy, należy pamiętać, że bezkrytyczna i bezrefleksyjna próba całościowego kopiowania rozwiązań systemu antyterrorystycznego, funkcjonującego w którymś z państw, z góry skazana będzie na niepowodzenie. Budowa systemu, bez względu na istniejące wzorce światowe w tym zakresie, musi bezwzględnie rozpocząć się od analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń i wskazania konkretnych celów strategicznych i operacyjnych, jakie chcemy osiągnąć, budując ten system. Bezrefleksyjne kopiowanie jest skazane na niepowodzenie, ale na pewno analiza rozwiązań istniejących w innych państwach i próba implementacji pewnych rozwiązań, zarówno prawnych, jak i strukturalno-funkcjonalnych, stanowić powinna fundament prac ukierunkowanych na opracowanie założeń i stworzenie systemu antyterrorystycznego.

Dokonując oceny funkcjonowania polskiego systemu antyterrorystycznego i podejmując próbę określenia możliwości jego doskonalenia, w swojej pracy uwzględniłem również analizę celowości i możliwości wykorzystania niektórych rozwiązań prawnych i strukturalnych istniejących w innych państwach. Do podstawowych dylematów w toczących się dyskusjach nad polskim systemem antyterrorystycznym należy rozstrzygnięcie kwestii konieczno-

ści tworzenia w Polsce ustawy antyterrorystycznej. Dyskusja na ten temat trwa wśród przedstawicieli służb i instytucji, a także przedstawicieli środowisk prawniczych i naukowych od kilku lat. Podejmowane były różnego rodzaju inicjatywy ostatecznego przesądzenia co do potrzeby tworzenia takiego aktu prawnego. W 2008 r. odbyła się konferencja naukowa pt. *Czy Polsce jest potrzebna ustawa antyterrorystyczna?* zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W jej trakcie zdecydowana większość uczestników⁵ skłaniała się ku potrzebie utworzenia takiej ustawy. Lech Paprzycki argumentuje potrzebę wprowadzenia w Polsce ustawy antyterrorystycznej faktem, iż działania antyterrorystyczne organów i innych instytucji państwa muszą wkraczać w strefę wolności i praw obywatelskich, a to już zagadnienie mające jednoznaczny kontekst konstytucyjny, konwencyjny (Konwencja Europejska z 1950 r.) i unijny⁶. Również w wyniku przeprowadzonych przez autora badań ankietowych zdecydowana większość respondentów wskazuje ustawę antyterrorystyczną jako pierwszy z elementów systemów istniejących w innych państwach, które może być wykorzystane w ramach naszego systemu. Dokładnie za utworzeniem ustawy antyterrorystycznej, na wzór systemów innych państw, opowiedziało się 90,91% badanych (tabela 14). Na pewno zakres podmiotowy i przedmiotowy takiej ustawy wymagać będzie dalszego dookreślenia.

Z całą pewnością trzeba będzie rozstrzygnąć, czy w ustawie tej mają się znaleźć takie kwestie, jak specjalna procedura karna wobec osób podejrzanych o terroryzm czy penalizacja zachowań w związku z działalnością terrorystyczną. Być może te kwestie, jeżeli byłyby wprowadzane do polskiego porządku prawnego, powinny zostać umieszczone w nowo tworzonej ustawie czy raczej w kodeksie postępowania karnego i kodeksie karnym. Potrzebę rozstrzygnięcia w zakresie kształtu polskiej ustawy antyterrorystycznej podkreśla również W. Filipkowski, wskazując na takie kwestie, jak określenie elementów tworzących nową ustawę czy zespolenie przepisów z innych ustaw w nowo tworzonej⁷. Wydaje się to jednak bardziej element techniczny, pomimo że niezmiernie istotny z punktu widzenia procedowania karnego. Przykłady kompleksowych rozwiązań kwestii prawnych i organizacyjnych pojawiają

⁵ W konferencji wzięli udział przedstawiciele Sądu Najwyższego, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu w Poznaniu, Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, ABW, SWW, SKW, AW, Policji, SG, Państwowej Straży Pożarnej, BOR-u, SC, GIIF-a, MSW i MSZ. Materiały pokonferencyjne zostały opublikowane w: K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.

⁶ L. Paprzycki, *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm...*, op. cit., s. 6.

⁷ Zob. W. Filipkowski, *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO* (w:) K. Indeck, P. Potejko (red.), *Terroryzm...*, op. cit., s. 44.

się w trakcie prac nad ustawami antyterrorystycznymi w innych krajach. W rosyjskim projekcie ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi z 2004 r. uwzględniono kwestie siatki pojęciowej, systemu zasad walki z terroryzmem, modelu systemu przeciwdziałania terroryzmowi oraz regulacji prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej⁸.

W obecnej sytuacji podstawowym zagadnieniem pozostaje kwestia określenia, czy specjalna procedura karna i penalizacja zachowań okołoterrorystycznych powinna znaleźć się w polskim porządku prawnym. W trakcie przeprowadzonych w ramach pracy doktorskiej badań 62,12% respondentów wskazało potrzebę wprowadzenia penalizacji zachowań okołoterrorystycznych (tabela 14). Możliwości ścigania i karania *stricte* za popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym wydaje się mało wystarczające dla osób zajmujących się zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych w Polsce. Stanowisko takie występuje mimo tego, że w naszym systemie prawnym nie można popełnić przestępstwa o charakterze terrorystycznym bez popełnienia jednocześnie jakiegokolwiek tzw. przestępstwa bazowego. Skuteczne wydają się tu rozwiązania innych państw, gdzie osoba może być sądzona za związki lub jakiekolwiek wspieranie działań terrorystycznych. Penalizacja zachowań okołoterrorystycznych może być również uwzględniana jako osobna część umieszczona w proponowanej ustawie antyterrorystycznej.

Specjalne procedury procesowe, które mogą być stosowane wobec osób podejrzanych o terroryzm, również mogą być elementem wykorzystanym w budowie czy wzmacnianiu polskiego systemu antyterrorystycznego. Oczywiście dookreślenia wymaga obszar, w jakim te procedury mogą być zmienione w ramach wykorzystywania rozwiązań istniejących w innych państwach. Połowa przebadanych osób, bo 56,06%, uważa, że takie rozwiązania powinny być również stosowane w Polsce (tabela 14). Nie badano konkretnych przypadków czy rozwiązań, o jakie procedury polskie powinny być rozszerzone, wzorem rozwiązań w innych państwach, w stosunku do osób podejrzanych czy oskarżonych o działalność terrorystyczną. Do podstawowych tego typu rozwiązań należy prawo zatrzymania osób na okres dłuższy niż jest dozwolony w stosunku do osób podejrzanych o pospolite przestępstwa. Ponadto specjalne procedury procesowe znoszą prawo do korzystania z adwokata przy czynnościach procesowych, odwoływania się od decyzji czy postanowień, łatwiejszych

⁸ K. Laskowska, *Rozwój antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej* (w:) K. Indecki (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006, s. 115.

możliwości stosowania różnego rodzaju technik pracy operacyjnej przez służby w stosunku potencjalnych terrorystów.

Ostatnim elementem poddanym ocenie przez respondentów, w zakresie możliwości wykorzystywania rozwiązań systemów antyterrorystycznych w innych państwach, jest kwestia budowy systemu opartego na centrach antyterrorystycznych, ciałach kolegialnych czy też podmiotach rozproszonych w zakresie zadań antyterrorystycznych. Zdecydowanie największa liczba wskazań, z wszystkich elementów rozwiązań stosowanych w innych państwach, została zawarta w potrzebie oparcia systemu antyterrorystycznego na centrach antyterrorystycznych. Za budowaniem polskiego systemu antyterrorystycznego na bazie centrum antyterrorystycznego opowiedziało się 96,97% respondentów (tabela 14). Potwierdza to pewną prawidłowość zauważalną w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także innych z całego świata w zakresie modeli budowania systemów antyterrorystycznych. Faktyczne i realne możliwości podejmowania skutecznych działań w celu rozpoznania czy zwalczania zagrożeń rosną wraz z faktem dobrze współdziałającej struktury wielu podmiotów umiejscowionych w jednym centrum lub połączonych w jedno centrum. Ma to również swoje przyczyny choćby w zmianie funkcjonowania służb zajmujących się zdobywaniem i analizowaniem informacji. Jeszcze pod koniec XX w. głównym celem i wyzwaniem służb było zdobycie informacji na dany temat. Od pewnego czasu, co było również niestety widoczne we wnioskach po zamachach na WTC, problemem nie jest deficyt informacji. Problemem stało się wychwycenie i odpowiednie odczytanie tej istotnej z miliardów innych informacji, które są dostępne wokół nas praktycznie przez cały czas. Być może wskazanie centrów antyterrorystycznych jako fundamentu zapożyczenia przy tworzeniu systemu wynika z faktu, że w Polsce od października 2008 r. funkcjonuje Centrum Antyterrorystyczne ABW, które podejmuwało i podejmuje działania, w które angażowane są struktury wielu służb i instytucji zajmujących się rozpoznawaniem zagrożeń. Jednocześnie w zakresie zarządzania kryzysowego funkcjonuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Wskazanie 62,12% ogółu respondentów na możliwości oparcia systemu antyterrorystycznego na podmiotach kolegialnych (tabela 14), zgodnie z wzorcami funkcjonującymi w innych państwach, jest pewnego rodzaju kontynuacją tego, co wskazano w zakresie roli centrów antyterrorystycznych. Ciała kolegialne są zwoływane dopiero w momencie wystąpienia zagrożenia lub jego ryzyka. Cechą wspólną dla centrów antyterrorystycznych i zespołów kolegialnych jest to, że oba rozwiązania funkcjonują na poziomie krajowym a nie lokalnym. Ma to fundamentalne znaczenie w kwestii podejmowania decyzji co do sposobu postę-

powania czy angażowania odpowiednich sił i środków. Polski system antyterrorystyczny rozpoczął swoje funkcjonowanie w 2006 r. właśnie w ramach zespołu kolegialnego – Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

Uwzględniając uwarunkowania historyczne, skalę zagrożeń zamachami terrorystycznymi, a także istniejące dotychczas uprawnienia służb w zakresie rozpoznawania i zwalczania przestępczości, w tym najcięższej, obecnie nierealne jest wprowadzenie w życie specjalnych procedur procesowych stosowanych w stosunku do osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną. Wydaje się to także zbędne. Potwierdzają to również wyniki badań, gdzie za wprowadzeniem specjalnych procedur procesowych opowiedziało się jedynie 3,03% respondentów (tabela 26). Dwa podstawowe elementy, które powinny zostać wykorzystane w budowaniu i rozwijaniu polskiego systemu antyterrorystycznego, to funkcjonowanie centrum antyterrorystycznego jako głównego elementu systemu oraz utworzenie ustawy antyterrorystycznej. Pierwszy z tych elementów, Centrum Antyterrorystyczne ABW, w dosyć istotnym zakresie już funkcjonuje w ramach systemu. Dookreślenia wymaga tu jedynie podział zadań i relacje pomiędzy CAT a RCB⁹. Potrzeba stworzenia ustawy porządkującej podział zadań i kompetencji między służbami, określającej sposób współdziałania, dowodzenia i zakres koordynacji, a także uprawnienia i tryb stosowania specjalnych form i metod pracy jest bezsporna i powinna zostać zrealizowana w jak najkrótszym czasie.

⁹ Działania polegające na tworzeniu procedur współpracy i algorytmów współdziałania pomiędzy RCB a CAT były podejmowane praktycznie od początku funkcjonowania CAT ABW – zob. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 24.

ZAKOŃCZENIE

Władza i odpowiedzialność powinny zawsze stanowić nierozzerwalny zestaw elementów składowych określających możliwości i skuteczność systemowych realizacji określonych zadań. Jasne i czytelne delegowanie uprawnień, przejrzysty system dowodzenia i współdziałania stanowi fundament budowania każdego systemu, którego głównym zadaniem będzie zapewnienie bezpieczeństwa. Konstruując w ten sposób tryb realizacji zadań, możemy jednocześnie oczekiwać ponoszenia wszelkich konsekwencji przez podmiot, który został wyposażony w tego typu atrybuty. Mam uprawnienia do podejmowania decyzji, mam wpływ na scenariusze i jakość realizowanych zadań, a więc ponoszę za to odpowiedzialność. Odpowiedzialność zarówno w wymiarze pozytywnym, jak i negatywnym. W każdym innym wypadku będziemy mieli do czynienia z protezami systemów, procedurami podejmowania działań i mniej czy bardziej udolnymi próbami ich realizacji. Źle funkcjonujący, źle zaprojektowany system stanowi zagrożenie sam w sobie. Rzecz nie tylko w braku rozpoznania przygotowań do zamachu, lecz także w reakcji nań, wzbudzeniu czy też braku możliwości opanowania ogarniętego paniką wielotysięcznego tłumu, co w radykalny sposób powiększa liczbę ofiar¹. W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce dokonano istotnych rozwiązań, które sprawiają, że bezpieczeństwo naszych obywateli pozostaje na stosunkowo dobrym poziomie. Jest to wynik zarówno inicjatyw dokonywanych przez polskie władze w zakresie organizacyjnym funkcjonowania służb, jak i wymogi implementacji pewnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w ramach porządku prawnego UE.

Mając na względzie ten stan rzeczy, w hipotezie głównej rozprawy doktorskiej założono, że istniejące obecnie w Polsce prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa. Nie mniej jednak, w celu zwiększenia efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, można by w nich

¹ T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 158.

dokonać pewnych zmian prawno-organizacyjnych. System powstaje, tworzy się, ewoluuje powoli, nie ma potrzeby podejmować więc jakichś drastycznych decyzji. Jednak pewne elementy tego systemu nie są optymalnie wykorzystywane, brak jest właściwej organizacji ról i zadań, nie są w sposób właściwy wykorzystywane dobre wzorce z innych państw, a kwestie uregulowań prawnych pozostają od kilku już lat na niezmiennym poziomie, a tym samym nie do końca przystają do zmieniającej się rzeczywistości.

Hipoteza główna pracy oraz hipotezy szczegółowe zostały zweryfikowane pozytywnie. W Polsce istniejący system zapewnia bezpieczeństwo obywateli. System ten jednak wymaga pewnych zmian prawno-organizacyjnych.

Z całą pewnością terroryzm jest jednym z poważniejszych zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego wielu społeczeństw oraz dla elementów infrastruktury krytycznej poszczególnych państw. Najbardziej optymalnym i efektywnym rozwiązaniem jest obecnie oparcie systemu antyterrorystycznego na funkcjonowaniu centrum antyterrorystycznego funkcjonującego na poziomie krajowym, a także posiadającym plenipotencje do współdziałania z podmiotami międzynarodowymi i tożsamymi w innych krajach.

Zadania ustawowe polskich służb i instytucji nie precyzują jasno podziału kompetencji w zakresie zwalczania terroryzmu. Służby posiadają obowiązki bezpośrednio lub pośrednio wskazujące na walkę z terroryzmem, jednak ich konstrukcja i charakter nie tworzą jednolitego systemu powiązań wielu podmiotów, które uzupełniałyby się wzajemnie w walce z terroryzmem. Wiele rzeczy dotyczących podejmowania konkretnych działań jest interpretowane odrębnie przez przedstawicieli różnych, a nawet czasami tych samych służb.

Dokonując analizy możliwości zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w celu zwiększenia jego efektywności, w hipotezie szczegółowej przedstawiono m.in. potrzebę stworzenia odrębnej ustawy antyterrorystycznej, wskazania struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego oraz wypracowania jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych. Potrzeba wprowadzenia wskazanych elementów została całkowicie potwierdzona w trakcie niniejszej pracy doktorskiej. Odrębna ustawa antyterrorystyczna uporządkowałaby elementy zakresów odpowiedzialności czy kwestie wypracowania jednolitych definicji, a także wskazałaby podmioty koordynujące czy dowodzące w poszczególnych

fazach zwalczania terroryzmu². Zdaniem K. Jałoszyńskiego filarem przyszłej ustawy antyterrorystycznej powinno być jednoznaczne określenie, że za rozpoznawanie zagrożenia zjawiskiem terroryzmu w państwie powinna być niewątpliwie ABW, z którą to współpracują w tym zakresie pozostałe służby specjalne, a za prowadzenie działań kontrterrorystycznych odpowiedzialna jest policja³.

Interesujące wnioski uzyskano w trakcie weryfikacji hipotezy szczegółowej dotyczącej współczesnych systemów antyterrorystycznych opierających się m.in. na specjalnych uprawnieniach instytucji i służb przewidzianych do walki z przestępstwami o charakterze terrorystycznym. Pewnego rodzaju zaskoczeniem było wskazanie przez ponad połowę respondentów specjalnych procedur procesowych, jako jednego z elementów organizacyjno-prawnych systemu antyterrorystycznego istniejącego w innych państwach (tabela 14), a jednocześnie ponad 80% odpowiedzi jest przeciwko wprowadzaniu tego typu specjalnych rozwiązań. W hipotezie tej zweryfikowano pozytywnie oczywiście możliwość oparcia systemu na wzorze centrów antyterrorystycznych.

Brak woli wprowadzania specjalnych rozwiązań procesowych, podobnie jak negatywna opinia większości respondentów na temat potrzeby zwiększania zakresu uprawnień służb zajmujących się walką z terroryzmem w Polsce jest innym punktem widzenia niż zakładano w trakcie budowania hipotezy głównej i hipotez szczegółowych niniejszej pracy doktorskiej. Zdaniem autora pracy właśnie pewne elementy specjalnego trybu postępowania z osobami lub wobec osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną mogły stać się częścią postulowanej ustawy antyterrorystycznej. Jest to bardzo dobry i pozytywny sygnał spojrzenia na dalsze konstruowanie tego systemu. Nie szukanie nowych narzędzi ułatwiających podejmowanie różnego rodzaju działań, a konstruktywne myślenie, jak wykorzystać istniejące już instrumenty prawne. Należy pamiętać, co jeszcze bardziej podkreśla rangę tego konstruktywnego podejścia, że opinie takie są autorstwa przedstawicieli służb i instytucji zajmujących się ściganiem różnego rodzaju przestępczości i stosujących na co dzień różnego rodzaju elementy czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Ponadto w trakcie przygotowywania niniejszej rozprawy doktorskiej ustalono, że uprawnienia służb zajmujących się walką z terroryzmem w Polsce nie stanowią problemu

² Zob. P. Chomentowski, P. Tchorzewski, *Ustawa antyterrorystyczna. Próba analizy* (w:) K. Indeck, P. Połteko (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009, s. 11 i nast.

³ K. Jałoszyński, *Ustawodawstwo antyterrorystyczne w Rzeczypospolitej Polskiej – jego najważniejsze elementy* (w:) K. Liedel, J. Szafrński (red.), *Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce*, Szczecino 2011, s. 83.

rzutującego na ich skuteczność. Problemem pozostaje kwestia organizacji formalnoprawnej systemu, odpowiedniego podziału kompetencji i zadań, a także wyznaczenia liderów do działań w trakcie poszczególnych faz.

W niniejszej pracy doktorskiej zaproponowano autorski podział elementów systemu antyterrorystycznego na trzy fazy: faza przed zamachem, faza w trakcie zamachu i faza po zamachu. Na tej podstawie dokonano analizy możliwości polskiego systemu antyterrorystycznego. Zaproponowany podział na trzy fazy, zdaniem autora niniejszej pracy, ułatwia w sposób znaczny zarówno budowanie procedur, elementów współdziałania służb, jak i kwestie polityki informacyjnej m.in. w zakresie informowania społeczeństwa o potencjalnych zagrożeniach i etapie ich zwalczania.

Wykorzystanie wniosków płynących z niniejszej pracy może w sposób znaczny usprawnić elementy współdziałania w ramach systemu antyterrorystycznego w Polsce, a także wyznaczyć optymalne kierunki jego rozwoju. Przeprowadzone badania wśród funkcjonariuszy i pracowników służb i instytucji w sposób nowatorski i bardzo precyzyjny ukazują kierunki rozwoju systemu oraz te elementy, które obecnie nie funkcjonują dobrze w jego ramach. Zdecydowana większość z tych wniosków została potwierdzona w ramach hipotezy głównej i hipotez szczegółowych; system zapewnia bezpieczeństwo obywatelom, jednak w celu podniesienia jego efektywności, wymaga on kilku zmian.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że spokojny dalszy rozwój systemu, również na podstawie wniosków płynących z niniejszej pracy, pozwoli na szybkie osiągnięcie maksymalnej efektywności oraz dostosowanie się do coraz to nowych zagrożeń, jakie niesie za sobą współczesny terroryzm. Budowanie i zespalandie systemu, ale na pewno na dobrej i czytelnej podstawie systemu prawnego, z bardzo jasnym i klarownym określeniem, kto dowodzi, a kto w danej fazie jakie zadania realizuje, powinno być punktem wyjścia do tworzenia kompleksowego i skutecznego systemu antyterrorystycznego. Tworzone i obowiązujące algorytmy postępowania powinny jasno i czytelnie wskazywać tryb działania i funkcjonowania dla przedstawicieli poszczególnych służb. Nie mogą to być ogólniki i treści spisane bezrefleksyjnie z ustaw i innych przepisów, które w razie realnego zagrożenia staną się *de facto* listą życzeń, których, ze względu na zbyt duży stopień ogólności, nikt nie będzie potrafił spełnić.

Przyjęte w Polsce rozwiązania stanowią dobry punkt wyjścia do budowania kompletnego systemu antyterrorystycznego. Uwzględniać rozwiązania istniejące w innych państwach,

na podstawie wiedzy i doświadczenia polskich funkcjonariuszy, przy wykorzystaniu wniosków, wyników badań i propozycji kierunków rozwoju zawartych w niniejszej pracy, należy rzeczowo i konstruktywnie przystąpić do budowania polskiego systemu antyterrorystycznego. Systemu efektywnego i skutecznego budowanego pod warunkiem, że będzie jednocześnie oparty na elementach prawnokarnych i organizacyjnych, bez rozróżniania stopnia ważności pomiędzy tymi dwoma obszarami.

LITERATURA

1. Adamski J., *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007.
2. Ajami F., *Szejkwie, myśliciele, terroryści*, Dziekan M. (tłum.), Warszawa 2000.
3. Alexander J., Swetnam M.S., *Siewcy śmierci. Osama bin Laden i inni szefowie Al-Qaidy*, Warszawa 2001.
4. Allam M., *Kamikadze made in Europe. Czy zachodowi uda się pokonać islamskich terrorystów*, Płaszczewska O. (tłum.), Kraków 2004.
5. Al-Rasheed M., *Historia Arabii Saudyjskiej*, Pachniak K. (tłum.), Warszawa 2011.
6. Ambroziewicz J., *Aniołowie śmierci*, Warszawa 1988.
7. Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej. Prace doktorskie. Prace habilitacyjne*, Warszawa 2005.
8. Armbruster J., *Arabska wiosna. Rewolucja w świecie islamskim*, Kędziński R. (tłum.), Wrocław 2011.
9. Armstrong K., *W imię Boga. Fundamentalizm w judaizmie, chrześcijaństwie i islamie*, Kolczyńska J. (tłum.), Warszawa 2005.
10. Barcik J., *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004.
11. Barnas R.M., *Terroryzm: od Asasynów do Osamy bin Ladena*, Wrocław 2001.
12. Bartlett W.B., *Asasyni. Dzieje tajemnej sekty muzułmańskiej*, Gasparska G. (tłum.), Warszawa 2004.
13. Bąk T. (red.), *Oblicza terroryzmu*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
14. Becker R., Kitab S. (red.), *Islam a świat*, Toruń 2003.
15. Bergen P.L., *Osama bin Laden. Portret z bliska*, Malarecka B. (tłum.), Warszawa 2007.
16. Berko A., *Droga do raju. Świat wewnętrzny zamachowców samobójców*, Lang J. (tłum.), Zakrzewo–Poznań 2010.
17. Berman P., *Terror i liberalizm*, Margański J. (tłum.), Warszawa 2007.
18. Bernard A., *Strategia terroryzmu*, Warszawa 1978.
19. Besson S., *Islamizacja Zachodu? Historia pewnego spisku*, Widy M. (tłum.), Warszawa 2006.
20. Białek T., *Terroryzm: manipulacja strachem*, Warszawa 2005.

21. Bielawski J., *Islam*, Warszawa 1986.
22. Bodansky J., *Osama bin Laden człowiek, który wypowiedział wojnę Ameryce*, Mastalerz M., Mazan M. (tłum.), Warszawa 2001.
23. Bolechów B., *Polityka antyterrorystyczna w świetle badań nad terroryzmem*, Wrocław 2012.
24. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003.
25. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002.
26. Bolechów B., *Terroryzm: aktorzy, statyści, widowie*, Warszawa 2010.
27. Borkowski R., *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2007.
28. Borucki M., *Terroryzm zło naszych czasów*, Warszawa 2002.
29. Borucki P., *Czerwone Brygady – czarna rzeczywistość Włoch*, Warszawa 1980.
30. Brańka T., Lorenc M., Osiewicz P., Potyrała A., *Irak między wojną a pokojem*, Toruń 2010.
31. Brataniec K., *Zachód i islam. Dylematy relacji*, Kraków 2009.
32. Broda J., Polewczyk A., Rąb J., *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001.
33. Bruce S., *Fundamentalizm*, Królak S. (tłum.), Warszawa 2006.
34. Buruma I., *Śmierć w Amsterdamie. Zabójstwo Theo van Gogha i granice tolerancji*, Lipszyc A. (tłum.), Kraków 2008.
35. Capan E., *Ataki samobójcze a islam* (w:) Çapan E. (red.), *Terroryzm i zamachy samobójcze. Muzułmański punkt widzenia*, Sander J. (tłum.), Warszawa 2007.
36. Cesarz Z., Stadtmüller E., *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2000.
37. Chodor J., Chudy K., Dołęga J., Posel-Częścik E., *Zwalczanie terroryzmu w krajach Unii Europejskiej*, „Państwowy Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, Seria Z” 2001, nr 24.
38. Chodor J., Chudy K., Dołęga J., Posel-Częścik E., *Zwalczanie terroryzmu w krajach Unii europejskiej (RFN, Wielka Brytania, Hiszpania, Francja)*, „Państwowy Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, Seria Z” 2001, nr 24.
39. Chodyra I., *Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożenia terroryzmem*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2002, nr 1.
40. Chomentowski P., Cichomski M., Fraj-Milczarska A., *Współpraca z wybranymi służbami zwalczającymi przestępczość zorganizowaną w Polsce* (w:) Wiśniewski B., Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, Warszawa 2009.
41. Chomentowski P., Tchorzewski P., *Ustawa antyterrorystyczna. Próba analizy* (w:) Indeck K., Potejko P. (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
42. Chomentowski P., *Zadania ustawowe służb specjalnych oraz podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie walki z terroryzmem* (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.

43. Cieślarczyk M., *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa 2003.
44. Ciupiński A., Zając M., *Wybrany problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, Warszawa 2003.
45. Cook D., *Męczeństwo w islamie*, Müller Ł. (tłum.), Kraków 2009.
46. Corm G., *Bliski Wschód w ogniu: oblicza konfliktu 1956-2003*, Cylwik E., Stryjewski R. (tłum.), Warszawa 2003.
47. Crenshaw M., Pimlott J. (red.), *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004.
48. Danecki J., *Arabowie*, Warszawa 2001.
49. Danecki J., *Kultura islamu. Słownik*, Warszawa 1997.
50. Danecki J., *Podstawowe wiadomości o islamie*, t. 1 i 2, Warszawa 2005.
51. Demkowicz A., *Budowa zdolności wojskowych Unii Europejskiej do prowadzenia operacji antykrzysowych* (w:) Kozerawski D.S. (red.), *Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948-2004*, Toruń 2006.
52. Denning D.E., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Bloch J. (tłum.), Warszawa 2002.
53. Dietl W., Hirschmann K., Tophoven R., *Terroryzm*, Warszawa 2009.
54. Drabina J., *Religie a wojna i terroryzm*, Kraków 2003.
55. Drzazga R., *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony* (w:) Indeck K., Potejko P. (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
56. Duda D., *Nowa wojna z terroryzmem* (w:) Parzymies A. (red.), *Islam a terroryzm*, Warszawa 2003.
57. Duda D., *Terroryzm islamski*, Kraków 2002.
58. Durys P., Jasiński F., *Walka z terroryzmem międzynarodowym – wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2001.
59. Durys P., Jasiński F., *Walka z terroryzmem międzynarodowym*, Bielsko-Biała 2005.
60. Durys P., Jasiński F., *Zwalczanie terroryzmu w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 6.
61. Dziekan M.M. (red. nauk.), *Arabowie. Słownik Encyklopedyczny*, Warszawa 2001.
62. Dziekan M.M., *Irak, religia i polityka*, Warszawa 2005.
63. Dziubek I.T., *Siły Zbrojne RP w działaniach antyterrorystycznych* (w:) Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A. (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczepiń 2009.
64. Ebbig P., Fiedler R., Wejksznier A., Wojciechowski S., *Leksykon współczesnych organizacji terrorystycznych*, Poznań 2007.
65. Elsässer J., *Jak dżihad przybył do Europy. Wojownicy Boga i tajne służby na Bałkanach*, Bochwic-Ivanovska M. (tłum.), Warszawa 2007.

66. *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004.
67. Fiebig J., Pływaczewski W., Tyburska A., *Prewencja kryminalna. Policyjne strategie działań zapobiegawczych*, cz. 1, Szczytno 2004.
68. Filipkowski W., Guzik-Makaruk E., *System przeciwdziałania i zwalczania procederu prania pieniędzy – ze szczególnym uwzględnieniem roli instytucji obowiązanych* (w:) Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek Koronny. Terroryzm*, Kraków 2005.
69. Filipkowski W., Lonca R., *Kryminologiczne i prawne aspekty finansowania terroryzmu*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4.
70. Filipkowski W., *System przeciwdziałania finansowania terroryzmu w ujęciu regulacji międzynarodowych* (w:) Pływaczewski E.W. (red.), *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 2005.
71. Filipkowski W., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Kraków 2004.
72. Flemming M., *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1.
73. Flieger-Piórkowska J., *Rozdział XX. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu (art. 165 a)* (w:) T. Bojarski (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012.
74. Furgała A., *Rola instytucji rządowych w zakresie informowania obywateli o zagrożeniach terrorystycznych (wyniki badań opinii społecznej i badania środowisk dziennikarskich)* (w:) Bogdański P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
75. Furgała A., Tulej A., Chomentowski P., Szlachter D., *Spójna antyterrorystyczna polityka informacyjna*, t. 3, Szczytno 2011.
76. Galicki Z., *Zapobieganie terroryzmowi w świetle prawa międzynarodowego: konfrontacja z prawem europejskim i krajowym* (w:) Indeck K., Potejko P. (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
77. Gawryszewski J., *Projekt restrukturyzacji systemu służb policyjnych Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 4 (3).
78. Gearty C., *Terroryzm*, Warszawa 2001.
79. Giustozzi A., *Koran, kałasznikow i laptop. Rebelia neotalibów w Afganistanie*, Müller L. (tłum.), Kraków 2009.
80. Głogowski A., *Pakistan, Afganistan. Trudne sąsiedztwo*, Kraków 2006.
81. Głogowski A., *Pakistan. Historia i współczesność*, Kraków 2011.
82. Głowacki R., Łojek K., *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych. Wybrane aspekty*, Szczytno 2002.
83. Goban-Klas T., *Media i terroryści. Czy zastraszą nas na śmierć?*, Kraków 2009.

84. Górka-Winter B., *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 13B.
85. Gray J., *Al-Kaida i korzenie nowoczesności*, Madej W. (tłum.), Warszawa 2006.
86. Grosset R., *Służby ratownicze wobec zagrożeń terrorystycznych* (w:) Bogdalski P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
87. Grotowicz V., *Terroryzm w Europie Zachodniej w imię narodu i lepszej sprawy*, Warszawa–Wrocław 2000.
88. Grotowicz V., *Terroryzm w Europie Zachodniej*, Warszawa 1999.
89. Grott O., *Faszyści i narodowi socjaliści w Polsce*, Kraków 2007.
90. Gruszczak A., *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002.
91. Gruszczak A., *Unia Europejska wobec terroryzmu po 11 września 2001 roku*, Seria „Opinie”–Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej. MSZ, nr 54, Warszawa 2002.
92. Guzik-Makaruk E., *Rozwiązania materialno prawne w obszarze penalizacji terroryzmu w Republice federalnej Niemiec i Austrii na tle decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu* (w:) Indeck K., Potejko P. (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
93. Halliday F., *Islam i mit konfrontacji. Religia i polityka na Bliskim Wschodzie*, Piotrowski R. (tłum.), Warszawa 2002.
94. Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, wyd. 5 uaktualnione, Kraków 2005.
95. Hanausek T., *Zarys taktyki kryminalistycznej*, Warszawa 1994.
96. Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Pawlikowska-Gannon H. (tłum.), Warszawa 2001.
97. Hołyst B., *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2009.
98. Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1 i 2, Warszawa 2011.
99. Horgan J., *Psychologia terroryzmu*, Surma-Jaworska A. (tłum.), Warszawa 2008.
100. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Jankowska H. (tłum.), Warszawa 2007.
101. Indeck K., *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Łódź 1998.
102. Indeck K., *Samoobrona wobec zamachu terrorystycznego* (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*. Warszawa 2009.
103. Indeck K., *Stan badań nad terroryzmem po 2001 roku* (w:) Indeck K. (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006.
104. Indeck K., *W sprawie definicji normatywnej terroryzmu* (w:) Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek Koronny. Terroryzm*, Kraków 2005.
105. Instytut Europejski, *Działania Unii Europejskiej w zakresie antyterroryzmu*, Łódź 2002.

106. Izak K., *Zagrożenia terroryzmem i ekstremizmem w Europie na podstawie wybranych przykładów. Teraźniejszość, prognoza ewolucji i kierunki rozwoju*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5 (3).
107. Jaber H., *Hezbollah. Walka i zemsta*, Kozłowski J. (tłum.), Warszawa 1999.
108. Jakubowska Z., *Madryt 11 marca*, Warszawa 2005.
109. Jałoszyński K., *Podsystem kontrterrorystyczny systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) Bogdalski P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
110. Jałoszyński K., *Terroryzm antyizraelski. Przedsięwzięcia kontrterrorystyczne w Izraelu*, Warszawa 2001.
111. Jałoszyński K., *Terroryzm czy terror kryminalny w Polsce?*, Warszawa 2001.
112. Jałoszyński K., *Terroryzm fundamentalistów islamskich*, Warszawa 2001.
113. Jałoszyński K., *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2002.
114. Jałoszyński K., *Ustawodawstwo antyterrorystyczne w Rzeczypospolitej Polskiej — jego najważniejsze elementy* (w:) Liedel K., Szafranski J. (red.), *Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce*, Szczepiński 2011.
115. Jałoszyński K., Zalewski S., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009.
116. Jamsheer A.H., *Historia powstania islamu jako doktryny społeczno-politycznej*, Warszawa 2009.
117. Jamsheer H.A., *Konflikt bliskowschodni. Zbiór dokumentów*, Łódź 1999.
118. Jansen J.J.G., *Podwójna natura fundamentalizmu islamskiego*, Łojek-Magdziarz A. (tłum.), Kraków 2005.
119. Jaroszyński P., Tarasiewicz P., Chłodna I., Smoleń-Wawrzusiszyn M. (red.), *Terroryzm dawniej i dziś*, Lublin 2010.
120. Jasiński F., Durys P., *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego. Stan prawny na dzień 15 czerwiec 2004 r.*, Bielsko-Biała 2004.
121. Jasiński F., Narojek M., Rakowski P., *Strategia antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1.
122. Jasiński F., *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej po 11 marca 2004 roku*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1.
123. Jasiński F., Smoter K., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
124. Jasiński F., *Unia Europejska wobec terroryzmu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2.
125. Jaszuński G., *Prezydenci i zamachowcy*, Warszawa 1969.
126. Jones O.B., *Pakistan. Oko cyklonu*, Żyromirski M. (tłum.), Warszawa 2005.
127. Jusik J., *Narzeczone Allaha. Terrorystki samobójczynie z Czeczenii*, Chorzów 2002.

128. Kaczmarek J., *Problemy współczesnego świata. Terroryzm i konflikty zbrojne a fundamentalizm islamski*, Wrocław 1999.
129. Kaczmarek J., *Terroryzm i konflikty zbrojne a fundamentalizm islamski*, Wrocław 2001.
130. Kaczorowski W., Muszyński Z., Chomentowski P., Potejko P., Szlachter D., Borzoł T., *Organizacje międzynarodowe wobec zjawiska radykalizacji (ONZ, RE, UE)* (w:) Kaczorowski W., Muszyński Z., Chomentowski P., Potejko P., Szlachter D., Borzoł T., *Radykalizacja poglądów religijnych w społecznościach muzułmańskich wybranych państw Unii Europejskiej Polska-Holandia-Wielka Brytania*, Warszawa 2010.
131. Kamiński S., *Polska w międzynarodowej koalicji przeciwko terroryzmowi*, Warszawa 2002.
132. Karolczak K., *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 1995.
133. Kepel G., *Fitna: wojna w sercu islamu*, Pachniak K. (tłum.), Warszawa 2006.
134. Kepel G., *Święta wojna. Ekspansja i upadek fundamentalizmu muzułmańskiego*, Pachniak K. (tłum.), Warszawa 2003.
135. Kepel G., *Zemsta Boga. Religijna rekonkwista świata*, Adamczak A. (tłum.), Warszawa 2010.
136. Kiełtyka A., *Amerykańska ustawa antyterrorystyczna z 2001 r.*, „Prokurator” 2005, nr 2-3.
137. Kisielewski T.A., *Wojna imperium. Większy Bliski Wschód w amerykańskiej wojnie z terroryzmem*, Elbląg 2008.
138. Kłodkowski P., *O pęknięciu wewnątrz cywilizacji. Ideologiczny spór między modernistami a fundamentalistami w islamie i hinduizmie w XX i na początku XXI wieku*, Warszawa 2005.
139. Kołodziej W., *Anarchizm (Źródła, jego twórcy, metody walki)*, Toruń 2009.
140. Kosmynka S., *Od Boga do terroru. Rola ideologii dżihadyzmu na przykładzie organizacji Al-Kaida*, Łódź 2012.
141. Kosta R.A., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI wieku*, Toruń 2007.
142. Kościelniak K., *Chrześcijanie na ziemiach islamu – wczoraj i dziś* (w:) Sakowicz E. (red.), *Czy islam jest religią terrorystów?*, Kraków 2002.
143. Kościelniak K., *Dżihad. Święta wojna w islamie*, Kraków 2002.
144. Kotob S., *Islam religią przyszłości*, Białystok 1995.
145. Kotob S., *Islam*, Białystok 1995.
146. Koziulewicz W., *Postępowanie w przedmiocie zarządzenia kontroli operacyjnej* (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.
147. Kraj K., *Oblicza terroryzmu w Federacji Rosyjskiej* (w:) Bąk T. (red.), *Oblicza terroryzmu*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
148. Krawczyk A., Wallach J.J., *Arafat w oczach przyjaciół i wrogów*, Warszawa 1991.
149. Krzesiewicz T., *Europejski nakaz aresztowania w polskim porządku prawnym*, Uniwersytet Wrocławski.

150. Krzysiek P., Miszczuk R., *Środki masowego przekazu po 11 września 2001 roku* (w:) Kowalczyk K., Wróblewski W. (red.), *Oblicza współczesnego terroryzmu*, Toruń 2006.
151. Kuba P., *Terroryzm i jednostki antyterrorystyczne na świecie*, Warszawa 1992.
152. Kubiak K., Makowski A., Mickiewicz P., *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Warszawa 2005.
153. Kubiak K., *Przemoc na oceanach. Współczesne piractwo i terroryzm morski*, Warszawa 2009.
154. Kudła J., *Wybrana problematyka czynności operacyjnych na tle uwag de lege ferenda projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych* (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.
155. Kulczyński S., *Wykorzystanie jednostek wojskowych w walce z terroryzmem – wybrane problemy* (w:) Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A. (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczepko 2009.
156. Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
157. Landau E., *Osama bin Laden. Wojna z Zachodem*, Warszawa 2001.
158. Landowski Z., *Islam: nurty, odłamy, sekty*, Warszawa 2008.
159. Langbein K., Skalnik C., Smolek I., *Bioterroryzm*, Warszawa 2003.
160. Laskowska K., *Część II. Przestępczość zorganizowana. aspekty kryminologiczne. Rozdział I. Fenomen zjawiska* (w:) Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
161. Laskowska K., *Rozdział IX. Ocena działania państwa w płaszczyźnie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom* (w:) Guzik-Makaruk E. (red.), *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Warszawa 2011.
162. Laskowska K., *Rozwój antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej* (w:) Indeck K. (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006.
163. Laskowska K., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa Rosji w ujęciu kryminologicznym*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2 (2).
164. Leaman O., *Krótkie wprowadzenie do filozofii islamu*, Lipszyc M. (tłum.), Warszawa 2004.
165. Levitt M., *Hamas, polityka, dobroczynność i terroryzm w służbie dżihadu*, Müller Ł. (tłum.), Kraków 2008.
166. Lewis B., *Co się właściwie stało? O kontaktach Zachodu ze światem islamu*, Kozłowska J. (tłum.), Warszawa 2003.
167. Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2005.
168. Liedel K., *Fundamentalizm islamski w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego* (w:) Szulakiewicz M., Karpus Z. (red.), *Fundamentalizm i kultury*, Toruń 2005.

169. Liedel K., *Gromadzenie informacji oraz narzędzia operacyjne i rozpoznawcze w systemie przeciwdziałania terroryzmowi* (w:) Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A. (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szcztytno 2009.
170. Liedel K., Marszałek-Kawa J., Wudarski S. (red.), *Polityczne metody zwalczania terroryzmu*, Toruń 2006.
171. Liedel K., Mocek S. (red.), *Terroryzm w medialnym obrazie świata. Terroryści, dziennikarze, administracja w epoce walki informacyjnej*, Warszawa 2010.
172. Liedel K., Piasecka P., *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Warszawa 2004.
173. Liedel K., *Rozwiązania organizacyjno-prawne w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce* (w:) Szafranski J., *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szcztytno 2007.
174. Liedel K., *Terroryzm znak naszych czasów*, Warszawa 2005.
175. Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003.
176. Liszewski K., Najmoła D., Wiciak K., *Śledztwo finansowe*, Szcztytno 2006.
177. Lonca R., *Powiązania przestępczości zorganizowanej z ugrupowaniami terrorystycznymi w Iraku, Afganistanie, na Bałkanach i Kaukazie* (w:) Indeki K. (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006.
178. Lorek M., *Terroryzm w przekazie medialnym* (w:) Bogdański P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
179. Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2006.
180. Łuksza M., *Antyterrorystyczne ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5.
181. Machut-Mendecka E., *Oblicza współczesnego islamu*, Warszawa 2003.
182. Machut-Mendecka E., *Świat tradycji arabskiej*, Warszawa 2005.
183. Madej M., *Międzynarodowy Terroryzm Polityczny*, Warszawa 2001.
184. Madeyska D., *Historia współczesnego świata arabskiego*, Warszawa 2008.
185. Majewski J., *Rozdział XIV. Objaśnienia wyrażeń ustawowych. Art. 115 §20* (w:) Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012.
186. Majewski T., *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, Warszawa 2002.
187. Makutynowicz M.K., *Rola Żandarmerii Wojskowej RP w zwalczaniu współczesnego terroryzmu* (w:) Kubiak M., Minkina M. (red. nauk.), *Wojna o pokój. Współczesna rywalizacja, spory, konflikty i wojny*, Warszawa–Siedlce 2011.
188. Malendowicz P., *Ruch anarchistyczny w Europie wobec przemian globalizacyjnych przełomu XX i XXI wieku*, Warszawa 2013.

189. Malendowicz P., *Ultralewica a współczesność. Idee, programy, praktyka*, Piła 2006.
190. Manji I., *Kłopot z islamem*, Świerkocki M. (tłum.), Warszawa 2005.
191. Marcinko M., *ONZ wobec terroryzmu międzynarodowego*, Kraków 2008.
192. Marczuk K., *Środki przymusu prawnego oraz operacje zagraniczne jako współczesne formy walki z terroryzmem*, „Prokurator” 2006, nr 4.
193. Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2005.
194. Marek A., *Rozdział III. Poddanie sprawcy próbie. §25. Pojęcie i formy probacji. Zagadnienia ogólne* (w:) Melezini M., *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, t. 6, Warszawa 2010.
195. Mądrzejowski W., *Korupcja w działalności zorganizowanych struktur przestępczych* (w:) Pływaczewski E.W., *Przestępczość zorganizowana, świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
196. Melezini M., *Rozdział II. Środki karne. §9 Środki karne w ogólności* (w:) Melezini M. (red.), *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, t. 6, Warszawa 2010.
197. Modrzejewska-Leśniewska J., *Talibowie*, Pułtusk 2001.
198. Mrozek-Dumanowska A., *Islam a demokracja* (w:) Mrozek-Dumanowska A. (red.), *Islam a demokracja*, Warszawa 1999.
199. Mrozek-Dumanowska A., *Islam i jego odnowa na przykładzie krajów arabskich, Turcji i Iranu*, Warszawa 2010.
200. Mrozek-Dumanowska A., *Współczesny ruch odnowy islamu. W poszukiwaniu własnej tożsamości kulturowej*, Warszawa 2000.
201. Mroziejewicz K., *Bezczelność, bezkarność, bezsilność. Terroryzm nowej generacji*, Bydgoszcz–Warszawa 2009.
202. Muszyński J. (red.), *Terroryzm polityczny*, Warszawa 1981.
203. Muszyński J., *Utopiści i desperaci – współczesna ultralewica*, Warszawa 1979.
204. Nydell M.K., *Zrozumieć Arabów*, Bakalarz D. (tłum.), Warszawa 2001.
205. Olejnik K., *Zakres stosowania czynności operacyjnych – stan faktyczny, potrzeby i możliwości wykorzystania ustaleń operacyjnych w procesie karnym oraz dopuszczalny udział sędziego i prokuratora w działaniach operacyjnych* (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.
206. Oleksiewicz I., *Organizacja systemu antyterrorystycznego w Polsce na tle rozwiązań prawnych Unii Europejskiej* (w:) Bogdalski P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
207. Pace E., Stefani P., *Współczesny fundamentalizm religijny*, Stopa K. (tłum.), Kraków 2002.
208. Pacek B., *Problemy działań antyterrorystycznych w kontekście niezbędnych zmian w prawie*, „Prokurator” 2006, nr 4.

209. Pacek B., *Siły Zbrojne RP w walce z terroryzmem* (w:) Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A. (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczecino 2009.
210. Paprzycki L., *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?* (w:) Indeck K., Potejko P. (red.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Warszawa 2009.
211. Partner P., *Wojownicy Boga. Święte wojny chrześcijaństwa i islamu*, Warszawa 2000.
212. Pawłowski A., *Terroryzm w Europie XIX i XX wieku*, Zielona Góra 1980.
213. Pawłowski J. (red. nauk.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001.
214. Pawłowski J., *Broń masowego rażenia orężem terroryzmu*, Warszawa 2004.
215. Pędziwiatr K., *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005.
216. Phillips M., *Londonistan. Jak Wielka Brytania stworzyła państwo terroru*, „Sprawy Polityczne”, Warszawa 2010.
217. Piątkowski P., *Terroryzm: nowe wezwanie dla bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
218. Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław–Warszawa 1967.
219. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997.
220. Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.
221. Pilch T., *Zasady badań pedagogicznych*, Warszawa 1998.
222. Piskorski J., *Odpowiedzialność karna cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2003.
223. Pływaczewski E.W., *Przestępczość zorganizowana z punktu widzenia polityki, teorii i praktyki* (w:) Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
224. Pływaczewski E.W., *Rozdział I. Problemy definicyjne* (w:) Pływaczewski E.W. (red. nauk.), *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2011.
225. Pływaczewski E.W., *Wokół związków pomiędzy terroryzmem a przestępczością zorganizowaną* (w:) Indeck K. (red.), *Przestępczość terrorystyczna. Ujęcie praktyczno-dogmatyczne*, Poznań–Białystok–Łódź 2006.
226. Podolski A., *Bezpieczeństwo europejskie po Madrycie z polskiej perspektywy*, „Centrum Studiów Międzynarodowych” 2004, nr 6.
227. Podstawski M., *Faszyzm jako uosobienie mitu rewolucji czyli o modernistycznych strategiach społecznej suwerenności*, Toruń 2012.
228. Polinceusz M., Pomykała M., *System podmiotów właściwych w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym – rozważania w świetle wybranych przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (w:) Bogdalski P., Nowakowski Z., Jałoszyński K. (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce*, Warszawa 2012.
229. Polko R., *Armia w walce z terroryzmem w XXI wieku* (w:) Hołyst B., Jałoszyński K., Letkiewicz A. (red.), *Wojna z terroryzmem w XXI wieku*, Szczecino 2009.

230. *Polska wobec terroryzmu*, seria Zeszyty Fundacji „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, nr 49, Warszawa 2002.
231. Posłuszna E., *Ekstremizm ekologiczny, źródła – przejawy – perspektywy*, Warszawa 2012.
232. *Przeciwdziałanie atakom terrorystycznym na lotniskach wojskowych i cywilnych*. Materiały z konferencji, Warszawa 2005.
233. Rajzer S., *Terroryzm*, Warszawa 1987.
234. Rakowski P., *Zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie w dorobku prawnym UE*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 1.
235. Rashid A., *Dżihad. Narodziny wojującego islamu w Azji Środkowej*, Falkowscy A. i M. (tłum.), Warszawa 2003.
236. Rashid A., *Talibowie. Wojujący islam, ropa naftowa i fundamentalizm w środkowej Azji*, Chylińska D., Lipszyc A., Piątkowska J. (tłum.), Kraków 2002.
237. Rau Z., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze w polskim systemie prawa – działania w kierunku uniwersalnej ustawy (w:) Paprzycki L., Rau Z. (red.), Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.
238. Raufer X., *Atlas radykalnego islamu*, Pachniak K. (tłum.), Warszawa 2011.
239. Reszta I., *Konwencje Rady Europy o przeciwdziałaniu zjawisku terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 10.
240. Reuter C., *Zamachowcy-samobójcy, współczesność i historia*, Wojnakowski R. (tłum.), Warszawa 2003.
241. Robinson F., *Świat islamu*, Pierzchała J., Dziekan M.M. (tłum.), seria Wielkie Kultury Świata, Warszawa 1996.
242. Rodin D., *Terrorism without Intention*, „Ethics” 2004, Vol. 114, No. 4, s. 752-771 (cyt. za:) Kuniński T., *Wokół definicji terroryzmu C.A.J. Coady’ego*, „Diametros” 2012, nr 33.
243. Rothert A., Szymanek J., Zięba A. (red.), *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.
244. Rzeplińska I., *Przestępczość cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2000.
245. Sageman M., *Sieci terroru*, Król M. (tłum.), Kraków 2008.
246. Samaha J., *Dziesięć różnic między palestyńskim Hamasem i Dżihadem a talibami i Al-Kaidą*, „Rewolucja” 2002, nr 2.
247. Sawczak S., Janusz M., *Zagrożenia XXI wieku*, t. 15, Wrocław 2007.
248. Schmid A.P., Jongman A.J., *Political Terrorism: A New guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, New Brunswick 1988.
249. Sielski J., *Fanatyzm i fundamentalizm w polityce (w:) Szulakiewicz M., Karpus Z. (red.), Fundamentalizm i kultury*, Toruń 2005.

250. Sierakowska-Dyndo J., *Granice wyobraźni politycznej Afgańczyków. Normatywno-aksjologiczne aspekty tradycji afgańskiej*, Warszawa 2007.
251. Sivan E., *Radykalny islam*, Kosior A. (tłum.), Warszawa 2005.
252. Sońta C., *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 4.
253. Sorman G., *Dzieci Rifa'y. Muzułmanie i nowoczesność*, Nowicki W. (tłum.), Warszawa 2009.
254. Sosnowski M., *Krew i Honor. Działalność bojówkarska ONR w Warszawie w latach 1934-1939*, Warszawa 2010.
255. Sterling C., *Sieć terroru. Prawda o międzynarodowym terroryzmie*, Fogg M., Petraitis-O'Neill E. (tłum.), Warszawa 1990.
256. Stryjewski R., *Na granicy kultur. Terroryzm i ekstremizm muzułmański w Hiszpanii* (w:) Parzymies A. (red.), *Islam a terroryzm*, Warszawa 2003.
257. Sulowski S., *Bliski Wschód między demokracją a rewolucją* (w:) Danecki J., Sulowski S. (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011.
258. Symonides J., *Prawnomiędzynarodowy aspekt walki z międzynarodowym terroryzmem*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 4.
259. Szafrńska E., *Prawne i organizacyjne uwarunkowania interwencji policyjnych*, Szczytno 2006.
260. Szczucki K., *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej* (w:) Królikowski M., Szczucki K. (red.), *Prawo karne – część ogólna. Orzecznictwo*, Warszawa 2011.
261. Szlachter D., *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Toruń 2007.
262. Szmidt L.T., *Terroryzm a państwo: studium poświęcone historycznym, socjologicznym i agnologicznym aspektom terroryzmu*, Lublin 1979.
263. Szymaniak A., Ciepela W., *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1 i 2, Poznań 2007.
264. Świerkowski R., *Głośno nad trumnami*, Warszawa 1987.
265. Tarnowska A., *Islam i terroryzm a stan społeczności muzułmańskiej we Francji* (w:) Ciechanowski G., Sielski J., *Konflikty współczesnego świata*, Toruń 2008.
266. Thoraval Y., *Słownik cywilizacji muzułmańskiej*, Latko P. (tłum.), Katowice 2002.
267. Tibi B., *Fundamentalizm religijny*, Danecki J. (tłum.), Warszawa 1997.
268. Tokarski H., *Działalność pozaprosesowa Policji wobec zagrożeń terrorystycznych* (w:) Zubrzycki W. (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011.
269. Tomaszewicz J., *Terroryzm na tle przemocy politycznej*, Katowice 2000.
270. Tomczak M., *Ewolucja terroryzmu. Sprawy – metody – finanse*, Poznań 2010.
271. Tupalski A.T., *Fundamentalizm islamski w Egipcie w XIX i XX wieku*, Toruń 2009.
272. Villamarin Pulido L.A., *Sieć Al-Kaida*, Zasada D. (tłum.), Warszawa 2008.
273. Warszewski R., *Pokażcie mi brzuch terrorystki*, Gdańsk 2001.
274. Wasilewska M. A., *Terroryzm CBRN a terroryzm biologiczny. Współczesne zagrożenia* (w:) Kowalczyk K., Wróblewski W. (red.), *Oblicza współczesnego terroryzmu*, Toruń 2006.

275. Wąs A., *Bracia Muzułmanie w Jordanii. Doktryna i organizacja bractwa na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2006.
276. Weigel G., *Wiara, rozum i wojna z dżihadyzmem. Wezwanie do działania*, Warszawa 2009.
277. Wejkszner A., *Ewolucja terroryzmu motywowanego ideologią religijną na przykładzie salafickiego ruchu globalnego dżihadu*, Poznań 2010.
278. Wiak K., *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, Lublin 2009.
279. Williams P.L., *Al. Kaida międzynarodowy terroryzm, zorganizowana przestępczość i nadciągająca apokalipsa*, Poznań 2007.
280. Williams P.L., *Al-Kaida bractwo terroru*, Warszawa 2002.
281. Witkowski I., *Al. Kaida: teraz Polska*, Warszawa 2005.
282. Witkowski I., *Jak bin Laden pokona Amerykę. Plan wojny gospodarczej 2011/2012*, Warszawa 2010.
283. Włoch R., *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2011.
284. Wojciechowski S., *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, Przejawy, Przyczyny*, Poznań 2013.
285. Wojnowski P., *Walka z terroryzmem w ramach Unii Europejskiej*, „Prokurator” 2003, nr 2.
286. Wolska E., *Imprezy sportowe a terroryzm w kontekście EURO 2012* (w:) Bąk T. (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym podczas imprez masowych w aspekcie EURO 2012*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2012.
287. Wójcik W.J., *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, Warszawa 2007.
288. Wróblewski W., *Terroryzm – analiza literatury. Wybrane problemy* (w:) Kowalczyk K., Wróblewski W. (red.), *Terroryzm: globalne wyzwanie*, Toruń 2008.
289. Yonah A., Milton H., *Superterroryzm. Biologiczny, chemiczny i nuklearny. Ataki chemiczne. Bronie bioterrorystów. Zagrożenie nuklearne. Dokumenty*, Warszawa 2001.
290. Yonah A., Swetnam M.S., *Siewcy śmierci. Osama bin Laden i inni szefowie Al-Qaidy*, Warszawa 2001.
291. Zająć J., *Działania Unii Europejskiej na rzecz promocji demokracji w państwach arabskich* (w:) Kapiszewski A. (red.), *Świat arabski w procesie przemian. Zmiany społeczne i kulturowe oraz reformy polityczne*, Kraków 2008.
292. Zalewski K.M., *Naród, religia, rasa. Muzułmańskie ideologie i ruchy narodowe pogranicza w Południowo-Wschodniej Europie. Przykład Sandżaku nowopazarskiego w XX wieku*, Warszawa 2010.
293. Zapaśnik S., *„Walczący islam” w Azji Centralnej. Problem społecznej genezy zjawiska*, Wrocław 2006.
294. Zdanowski J., *Arabia Saudyjska*, Warszawa 2004.
295. Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Kraków 2011.
296. Zdanowski J., *Bracia Muzułmanie i inni*, Szczecin 1986.

297. Zdanowski J., *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna. Nurt Braci Muzułmanów*, Warszawa 2009.
298. Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych, Numer specjalny – *Terroryzm*, Wrocław 2004.
299. Zgorzały R., *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.
300. Zięba R., *Terroryzm, jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Studia z Nauk Politycznych” 2004, nr 1.
301. Zimny M., *Terroryzm samobójczy*, Warszawa 2006.
302. Zoll A., *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej – art. 10 (w:) Zoll A. (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2012.
303. Zubrzycki W., *Fizyczne zwalczanie terroru i terroryzmu w Polsce (w:) Zubrzycki W. (red.), Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warszawa 2011.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Decyzja nr 5 z dnia 10 czerwca 2008 r. przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi (niepublikowana).
2. Decyzja nr 6 z 12 stycznia 2009 r. przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do Opracowania Szczegółowych Założeń do Projektu Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczaniu Terroryzmu (niepublikowana).
3. Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. Urz. UE L z 6 sierpnia 2008 r., nr 210, s. 6).
4. Decyzja Rady UE 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. UE L nr 63, poz. 1).
5. Decyzja ramowa Rady 2008/919/WSiSW z 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 9 grudnia 2008 r., nr 330, poz. 21).
6. Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, 2002/475/WSiSW (Dz. Urz. UE L z dnia 22 czerwca 2002 r., nr 164, poz. 3).
7. Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, 2002/584/WSiSW (Dz. Urz. WE L z 2002 r., nr 190, poz. 1).
8. Decyzja ramowa Unii Europejskiej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L nr 164, poz. 3).
9. Europejska Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych, sporządzona w Strasburgu dnia 20 kwietnia 1959 r. (Dz. U. z 1999 r., nr 76, poz. 854).
10. Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu, sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. (Dz. U. z 1996 r. nr 117, poz. 557) i Protokół zmieniający do Europejskiej konwencji

- o zwalczaniu terroryzmu, sporządzony w Strasburgu dnia 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 172, poz. 1803). Tekst Protokołu nie został dotąd ogłoszony w Dzienniku Ustaw.
11. Europejska Konwencja w sprawie cyberprzestępstw, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CL=ENG>>, dostęp: 21 września 2013 r.
 12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
 13. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 18, poz. 158).
 14. Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych z dnia 26 października 1979 r. Wiedeń (Dz. U. z 1989 r., nr 17, poz. 93).
 15. Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli w dniu 29 maja 2000 r., oraz Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w prawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzony w Luksemburgu w dniu 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 950).
 16. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. (Dz. U. z 1972 r., nr 25, poz. 181).
 17. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. (Dz. U. z 1976 r., nr 8, poz. 37).
 18. Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu podpisana w Warszawie w dniu 16 maja 2005 r. (Dz. U. nr 165, poz. 1028).
 19. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. z 2008 r., nr 161, poz. 998).
 20. Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 129, poz. 635).
 21. Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz. U. z 1971 r., nr 15, poz. 147).
 22. Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, podpisana w Montrealu dnia 1 marca 1991 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 948).
 23. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE L z 22 września 2000 r., nr 239, poz. 19).

24. Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 263, poz. 2620).
25. Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 66, poz. 438).
26. Międzynarodowa Konwencja przeciwko braniu zakładników, sporządzona w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 2000 r., nr 106, poz. 1123).
27. Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 112, poz. 740).
28. Protokół w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu z dnia 24 grudnia 1988 r. Montreal, ICAO Doc 9518.
29. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania (2010/2311(INI)) (Dz. Urz. UE C z 14 czerwca 2013 r., nr 168 E, poz. 45).
30. Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. nr 122, poz. 1011).
31. Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Lotnictwa Cywilnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 912).
32. Rozporządzenie Rady (WE) 2580/2001 z 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 28 grudnia 2001 r., nr 344, s. 70).
33. Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z siecią Al-Kaida (Dz. Urz. L z 29 maja 2002 r., nr 139, s. 9).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. nr 116, poz. 803).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. nr 45, poz. 257).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. nr 83, poz. 540).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. nr 83, poz. 541).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r., nr 83, poz. 540).

39. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, sporządzona w Berlinie dnia 18 lutego 2002 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 223, poz. 1915).
40. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w zwalczaniu przestępczości, podpisana w Mińsku dnia 8 grudnia 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 125, poz. 1044).
41. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Wilnie dnia 14 marca 2006 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 177, poz. 1244).
42. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Kijowie dnia 3 marca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 38, poz. 343).
43. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 177, poz. 1246).
44. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 23 marca 2004 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 85, poz. 568).
45. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 3 października 2001 r. (Dz. U. z 2002 r., nr 144, poz. 1210).
46. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Republiki Turcji o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innej przestępczości, podpisana w Ankarze dnia 7 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 12, poz. 94).
47. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.).
48. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.).
49. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 ze zm.).
50. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 178, poz. 1380 ze zm.).
51. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 12, poz. 68 ze zm.).

52. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.).
53. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.).
54. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 65, poz. 437).
55. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.).
56. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.).
57. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 196, poz. 1631 ze zm.).
58. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 46, poz. 276 ze zm.).
59. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł (Dz. U. z 2000 r., nr 116, poz. 1216).
60. Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1505 z późn. zm.).
61. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 109, poz. 1156).
62. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 ze zm.).
63. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. nr 123, poz. 1353 ze zm.).
64. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz. U. nr 110, poz. 1189 ze zm.).
65. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 153)
66. Ustawa a dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 156, poz. 1301 ze zm.).
67. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558 ze zm.).
68. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. nr 113, poz. 985 ze zm.).
69. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.).

70. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. nr 197, poz. 1661 ze zm.).
71. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. nr 130, poz. 1112).
72. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 134).
73. Ustawa z dnia 24 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 128, poz. 1175 ze zm.).
74. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 93, poz. 889).
75. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 171, poz. 1800).
76. Ustawa z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 62, poz. 577 ze zm.).
77. Ustawa z dnia 27 października 2006 r. o ratyfikacji Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, sporządzonej w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz. U. nr 237, poz. 1712).
78. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104, poz. 709 ze zm.).
79. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz. U. nr 165, poz. 1170 ze zm.).
80. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 89, poz. 590 ze zm.).
81. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. nr 131, poz. 1076).
82. Ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 166, poz. 1317).
83. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
84. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. nr 168, poz. 1323 ze zm.).
85. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228).
86. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. nr 229, poz. 1496 ze zm.).
87. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. nr 230, poz. 1371).
88. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. nr 135, poz. 789).
89. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. nr 228, poz. 1368 ze zm.).

90. Wspólne działanie 96/610/WSiSW z dnia 15 października 1996 r. przyjęte przez RE dotyczące utworzenia i prowadzenia zbioru danych zawierających wyspecjalizowane uprawnienia, umiejętności i wiedzę w dziedzinie walki z terroryzmem, ułatwiających współpracę przeciwko terroryzmowi między państwami członkowskimi UE (Dz. Urz. WE L 273 z 25 października 1996 r.).
91. Wspólne stanowisko Rady UE 2001/930/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L nr 344, poz. 90).
92. Wspólne stanowisko Rady UE 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie stosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. UE L. nr 344, poz. 93).
93. Zarządzenie nr 22 komendanta głównego Straży Granicznej z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie sposobu i trybu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego (Dz. Urz. KGSG nr 4, poz. 21).

INNE ŹRÓDŁA

1. <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=moneyval&source=web&cd=4&sqi=2&ved=0CEcQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fpl%2Fc%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fuid%3D6ebfdd05-c15f-4e55-881c-d842a11c1141%26groupId%3D764034&ei=q2IeUpmVKInp4wSU5YGgAw&usg=AFQjCNEP49zMuxnv-KFojsgMVMA7a0jZfg&cad=rja>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2009 r.*, Warszawa 2010.
3. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011.
4. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r.*, Warszawa 2012.
5. *Aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
6. *Analiza koordynacji zwalczania terroryzmu na przykładzie wybranych państw w Europie*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2007.
7. *Anti-Terrorist Center at the Security Service of Ukraine*, <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/en/publish/article?art_id=83725&cat_id=83628>, dostęp: 1 września 2013 r.
8. *Bagdad: oficer BOR-u zginął, ambasador ranny*, Portal Gazety Wyborczej, <<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4542659.html>>, dostęp: 13 września 2013 r.
9. Bosacki M., *Prywatność terrorystów*, artykuł opublikowany na portalu Gazeta.pl, 29 grudnia 2009 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,7403422,Prywatnosc_terrorysty.html>, dostęp: 29 września 2013 r.
10. *Centra antyterrorystyczne na świecie*, strona antyterroryzm.gov.pl administrowana przez Centrum Antyterrorystyczne ABW, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/342/785/Centra_antyterrorystyczne_na_swiecie.html>, dostęp: 1 września 2013 r.

11. Centrum Monitoringu i Informacji Komisji Europejskiej (*Monitoring and Information Center – MIC*): <http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.
12. Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (Pekin 2010 r.), <http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.
13. Counter-Terrorism Committee, <<http://www.un.org/en/sc/ctc/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.
14. Decyzja nr 11 dyrektora Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcą oraz katalogu zadań jednostek organizacyjnych, <http://bip.kgp.policja.gov.pl/portal/kgp/2/15645/STRUKTURA_ORGANIZACYJNA_KOMENDY_GLOWNEJ_POLICJI.html>, dostęp: 28 czerwca 2013 r.
15. *Francja zaostrza ustawodawstwo antyterrorystyczne*, Głos Rosji, 12 kwietnia 2012 r., <http://polish.ruvr.ru/2012_04_12/71433385/>, dostęp: 30 sierpnia 2013 r.
16. *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum* (GTAZ – *Joint Counter-Terrorism Centre*), <<http://www.verfassungsschutz.de/en/fields-of-work/islamism-and-islamist-terrorism/gtaz-en>>, dostęp: 1 września 2013 r.
17. Hasło: dowodzenie (wojsko), <[http://pl.wikipedia.org/wiki/Dowodzenie_\(wojsko\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Dowodzenie_(wojsko))>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
18. Hasło: kierowanie, <<http://pl.wikipedia.org/wiki/Kierowanie>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
19. Hasło: koordynowanie, <<http://pl.wikipedia.org/wiki/Koordynowanie>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
20. INTERPOL Notice, <<http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices>>, dostęp: 22 sierpnia 2013 r.
21. Jabłońska A., Kotliński A., *Druga bitwa o Anglię*, „Wprost” 2006 [online], nr 33/34, <<http://www.wprost.pl/ar/94304/Druga-bitwa-o-Anglie/>>, dostęp: 29 września 2013 r.
22. Karczyński M., *Komunikat ABW. Udaremnienie ataku na konstytucyjne organy RP*, <http://www.abw.gov.pl/portal/pl/8/893/Udaremnienie_ataku_na_konstytucyjne_organy_RP.html>, dostęp: 13 września 2013 r.
23. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania, Bruksela, dnia 20 lipca 2010 r, KOM(2010) 386 wersja ostateczna.
24. Konwencja Ligi Narodów (1937 r.), dokument dostępny na stronie internetowej: <<http://www.unic.un.org/pl/terroryzm/definicje.php>>, dostęp: 2 września 2013 r.

25. Konwencja w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji została sporządzona na podstawie artykułu K3. Traktatu o Unii Europejskiej dnia 26 lipca 1995 r., zastąpiona decyzją Rady Europejskiej z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającą Europol, <<http://www.uniaeuropa.org/europol>>, dostęp: 28 września 2013 r.
26. Kozłowski M., *Terroryzm na wyspach brytyjskich*, 13 lutego 2013 r. <<http://gazetae.com/artykuly/terroryzm-na-wyspach-brytyjskich>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
27. Liedel K., *Dbłość o bezpieczeństwo narodowe Polski w kontekście zagrożenia terrorystycznego*, <<http://www.terroryzm.com>>.
28. *Oddziały specjalne w walce z porywaczami*. Seria: Oblicza terroryzmu (Płyta CD), Wyd. Audioclub, Warszawa 2007.
29. Oficjalna strona Blood and Honour Poland: <www.bhpoland.org>.
30. Organizacja Narodów Zjednoczonych, <<http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.
31. Organizacja Narodów Zjednoczonych, <<http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/225/558/ONZ.html>>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.
32. *Organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
33. Oświadczenie rządowe z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzonej w Brukseli w dniu 29 maja 2000 r., oraz Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkami Unii Europejskiej, sporządzony w Luksemburgu w dniu 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 135, poz. 951).
34. Oświadczenie w sprawie propozycji regulacji prawnych dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych Policji i służb specjalnych, <<https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/6015,dok.html>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
35. Polityka ONZ wobec terroryzmu, <<http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/polityka.php>>, dostęp: 25 sierpnia 2013 r.
36. *Premier: mamy nieformalne potwierdzenie, że Piotr S. nie żyje*, <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/premier-mamy-nieformalne-potwierdzenie-ze-piotr-s-nie-zyje/l6td8>>, dostęp: 13 września 2013 r.
37. *Procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – Narzędzia systemowe w sytuacji terrorystycznego uprowadzenia obywatela polskiego poza obszarem RP* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.

38. PSI *Cracove Initiative*, <www.psi.msz.gov.pl>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
39. Rada Europy, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/228/561/Rada_Europy.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
40. Rada Unii Europejskiej, *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem*, 14469/4/05, Bruksela, 30 listopada 2005 r.
41. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013*, <http://rcb.gov.pl/?page_id=261>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
42. Security Council Working Group Established Pursuant to Resolution 1566 (2004), <<http://www.un.org/sc/wg/1566/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.
43. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druki nr 2915 i 3641),
<<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/7075e4662b58d9b1c125737f0039d549/6dae7f88bd8708ce4125780f0034174d?OpenDocument>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
44. Strona Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie (UNIC) zawierająca treści dotyczące działań ONZ wobec terroryzmu, <<http://www.unic.un.org.pl/terroryzm/konwencje.php>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.
45. The European Union Counter-Terrorism Strategy – PREVENT, Brussels, 30 November 2005, 14469/4/05 REV 4.
46. Unia Europejska, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
47. Unia Europejska, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/portal/CAT/226/559/Unia_Europejska.html>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
48. *Unijna grupa zadaniowa „Atlas”*, <http://www.policja.pl/portal/pol/778/41550/Unijna_grupa_zadaniowa_quotAtlasquot.html>, dostęp: 28 czerwca 2013 r.
49. United Nations General Assembly, A/RES/60/288 20 September 2006, The United Nations Global Counter-Terrorism strategy.
50. United Nations Security Council Resolution 1540 (2004), <<http://www.un.org/en/sc/1540/>>, dostęp: 27 sierpnia 2013 r.
51. United Nations, Security Council, *Resolution 1267 The Al-Qaeda and Taliban Sanctions Committee, on 15 October 1999*, <<http://www.un.org/sc/committees/1267/>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.
52. United Nations, Security Council, *Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001, S/RES/1373 (2001)*, <<http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

53. United Nations, Security Council, *Resolution 1390 (2002) Adopted by the Security Council at its 4452nd meeting, on 16 January 2002*, S/RES/1390 (2002), <<http://www.un.org/docs/scres/2002/sc2002.htm>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.
54. *Uruchomienie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
55. Wideokonferencja pomiędzy Centrum Antyterrorystycznym ABW a ukraińskim Anti-Terrorist Center (ATC), <http://www.abw.gov.pl/portal/pl/87/386/Wideokonferencja_pomiedzy_Centrum_Antyterrorystycznym_ABW_a_ukrainskim_AntiTerro.html>, dostęp: 1 września 2013 r.
56. *Współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2, *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
57. *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012*, s. 35-37, <http://rcb.gov.pl/?page_id=302>, dostęp: 28 sierpnia 2013 r.
58. *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa – faza odbudowy* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 1, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 22 sierpnia 2013 r.
59. *Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń realizowane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów – Monitorowanie zagrożeń teleinformatycznych i terrorystycznych* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2, *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
60. Zarządzenie nr 2 prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI), <bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/10/136>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
61. Zarządzenie nr 36 prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zapobiegania nielegalnemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i implementacji – „Inicjatywy Krakowskiej” – *Proliferation Security Initiative* (PSI), <bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/10/136>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.
62. *Zasady informowania ludności o zagrożeniach – organizacja procesu komunikacji społecznej w sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 24 sierpnia 2013 r.

63. *Zasady informowania ludności o zagrożeniach – organizacji procesu komunikacji społecznej w sytuacji kryzysowej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 3, *Załączniki funkcjonalne planu głównego*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 23 sierpnia 2013 r.
64. *Zasady koordynacji kryzysowej Unii Europejskiej* (w:) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, cz. 2, *Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, <<http://rcb.gov.pl/?p=3486#more-3486>>, dostęp: 18 sierpnia 2013 r.

WYKAZ TABEL

Tabela 1. Miejsce pracy (służby) respondentów (N=66).....	30
Tabela 2. Sprawowane funkcje przez respondentów (N=66).....	32
Tabela 3. Staż pracy (służby) respondentów związanej z walką z terroryzmem (N=66).....	33
Tabela 4. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności operacyjno-rozpoznawczych (N=66)	265
Tabela 5. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dochodzeniowo-śledczych (N=66).....	266
Tabela 6. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności informacyjno-analitycznych (N=66)	268
Tabela 7. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności kontrolnych (N=66).....	269
Tabela 8. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących ujawniania funkcjonowania organizacji terrorystycznych i ich członków (N=66).....	271
Tabela 9. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących zapobiegania potencjalnym zagrożeniom (N=66)	272
Tabela 10. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących fizycznej eliminacji zagrożeń (N=66)	274
Tabela 11. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących walki z finansowaniem terroryzmu (N=66).....	275

Tabela 12. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących ścigania sprawców zamachów (N=66)	276
Tabela 13. Wskazanie służb systemu antyterrorystycznego, które zdaniem respondentów powinny posiadać uprawnienia do czynności dotyczących odbudowy i przywracania stanu poprzedniego (N=66).....	277
Tabela 14. Organizacyjno-prawne elementy walki z terroryzmem stosowane w innych państwach, które zdaniem respondentów mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym (N=66).....	280
Tabela 15. Opinie respondentów na temat zakresu odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego – czy są właściwie określone (czy się nie dublują) – N=66	283
Tabela 16. Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym (N=66).....	284
Tabela 17. Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego (N=66).....	285
Tabela 18. Wskazanie instytucji, które zdaniem respondentów powinny odgrywać rolę koordynującą w realizacji zadań, w ramach systemu antyterrorystycznego, w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym (N=66).....	287
Tabela 19. Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie przed zamachem (N=66)	289
Tabela 20. Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie zamachu (N=66)	290
Tabela 21. Wskazanie przez respondentów podmiotów tworzących optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce w fazie po zamachu (N=66)	291
Tabela 22. Opinie respondentów na temat możliwości zapewniania skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli przez istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem (N=66).....	295

Tabela 23. Opinie respondentów dotyczące potrzeby wprowadzania zmian w istniejącym polskim systemie antyterrorystycznym (N=66).....	296
Tabela 24. Opinie respondentów na temat proponowanych zmian, jakich wymaga polski system antyterrorystyczny (N=66)	296
Tabela 25. Opinie respondentów dotyczące możliwości zapewnienia skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach obecnie obowiązujących w naszym kraju prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem (N=66).....	298
Tabela 26. Opinie respondentów na temat proponowanych zmian prawno-organizacyjnych, jakie można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność (N=66).....	300

WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1. Miejsce pracy (służby) respondentów	31
Rysunek 2. Sprawowane przez respondentów funkcje.....	32
Rysunek 3. Staż pracy (służby) respondentów związanej z walką z terroryzmem.....	33

ANEKS

Załącznik 1

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

W ramach rozprawy doktorskiej przygotowywanej pod opieką naukową prof. zw. dr. hab. Emila W. Pływaczewskiego prowadzę badania mające na celu identyfikację elementów prawnych i organizacyjnych obecnego systemu antyterrorystycznego w Polsce, jak również wskazanie perspektyw ich doskonalenia w przyszłości. Celem niniejszej ankiety jest poznanie Państwa opinii na temat istniejących obecnie w Polsce prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem w aspekcie zapewnienia przez nie skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli. W związku z tym zwracam się do Państwa z uprzejmą prośbą o wsparcie moich badań i udzielenie odpowiedzi na pytania zamieszczone w niniejszym kwestionariuszu.

Ankieta jest anonimowa, a jej wyniki będą wykorzystane wyłącznie do celów badawczych.

Serdecznie dziękuję za pomoc

mgr Paweł Chomentowski

1. Czy Pana/Pani zdaniem istniejący obecnie w Polsce system obrony przed terroryzmem zapewnia skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli?

(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi i krótkie uzasadnienie)

Kategoria odpowiedzi				
zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie

Uzasadnienie:

System jest w fazie tworzenia, konstruowania lecz do tej chwili nie został sprawdzony poprzez realne zagrożenie lub dokonanie zamachu.....

2. Czy Pana/Pani zdaniem polski system antyterrorystyczny wymaga zmian?

(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Kategoria odpowiedzi				
Zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
Zaznaczając jedną z powyższych odpowiedzi proszę przejść do pytania nr 3			Zaznaczając jedną z powyższych odpowiedzi proszę przejść do pytania nr 4	

3. Jakich według Pana/Pani zmian wymaga polski system antyterrorystyczny?

(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi i krótkie uzasadnienie)

Proponowane zmiany	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
strukturalne polegające na powołaniu nowych podmiotów do walki z terroryzmem					
strukturalne polegające na likwidacji części podmiotów do walki z terroryzmem					

strukturalne polegające na wewnętrznych zmianach organizacyjnych podmiotów do walki z terroryzmem					
podziału zadań ustawowych w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym					
podziału zadań ustawowych w zakresie reagowania i zarządzania kryzysowego					
podziału zadań ustawowych w zakresie ścigania sprawców zamachów					
rozszerzenia uprawnień ustawowych służb					
rozszerzenia podmiotów właściwych do walki z terroryzmem					
Innych. Jakich?					

Uzasadnienie

Bezwzględnie należy dokonać nowego, czytelnego podziału zadań służb w rozpoznawaniu, reagowaniu na zagrożenia i ściganiu ich sprawców.....

4. Czy Pana/Pani zdaniem obecnie obowiązujące w naszym kraju prawno-organizacyjne elementy systemu obrony przed terroryzmem zapewniają skuteczną ochronę bezpieczeństwa państwa i jego obywateli? *(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)*

Kategoria odpowiedzi				
zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
Zaznaczając jedną z powyższych odpowiedzi proszę przejść do pytania nr 6		Zaznaczając jedną z powyższych odpowiedzi proszę przejść do pytania nr 5		

5. Jakie, według Pana/Pani, zmiany prawno-organizacyjne można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Proponowane zmiany	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
stworzenie odrębnej ustawy antyterrorystycznej					
stworzenie specjalnych procedur procesowych					
wypracowanie jednolitych definicji dotyczących zagrożeń terrorystycznych					
wskazanie struktury koordynującej działania systemu antyterrorystycznego					
rozszerzenie listy podmiotów uprawnionych do czynności operacyjno-rozpoznawczych					
rozszerzenie zakresu uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych					
Inne. Jakież?					

Uzasadnienie

Jednolita ustawa antyterrorystyczna, wskazanie instytucji koordynującej i stworzenie definicji w nowej ustawie lub dodanie do ustaw istniejących jest podstawą możliwości realnego stworzenia systemu zdolnego reagować na zagrożenia. Lista podmiotów uprawnionych do czynności operacyjno-rozpoznawczych jest wystarczająca, specjalna procedura procesowa byłaby czasochłonna i nie jest do końca niezbędna.

6. Czy Pana/Pani zdaniem zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego są właściwie określone (czy się nie dublują)? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi i krótkie uzasadnienie)

Kategoria odpowiedzi				
zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie

Uzasadnienie

Zakresy odpowiedzialności służb dublują się na wielu płaszczyznach np. rozpoznawania zagrożeń.....

7. Która według Pana/Pani instytucja powinna spełniać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie rozpoznawania – przed zamachem terrorystycznym? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi i krótkie uzasadnienie)

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego					
Służba Kontrwywiadu Wojskowego					
Służba Wywiadu Wojskowego					
Agencja Wywiadu					
Policja					
Biuro Ochrony Rządu					
Państwowa Straż Pożarna					
Straż Graniczna					
Siły Zbrojne RP					
Generalny Inspektor Informacji Finansowej					
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej					
Służba Celna					
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa					
Prokuratura Generalna					
Żandarmeria Wojskowa					
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych					
Ministerstwo Spraw Zagranicznych					
Ministerstwo Obrony Narodowej					
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego					
Inne					

Uzasadnienie

Podstawy prawne zadań ustawowych, kompetencje, struktury wewnętrzne, możliwości współpracy międzynarodowej

.....

.....

8. Która według Pana/Pani instytucja powinna spełniać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie reagowania – w trakcie zamachu terrorystycznego? (proszę o postawienie znaku *X* przy wybranej odpowiedzi)

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego					
Służba Kontrwywiadu Wojskowego					
Służba Wywiadu Wojskowego					
Agencja Wywiadu					
Policja					
Biuro Ochrony Rządu					
Państwowa Straż Pożarna					
Straż Graniczna					
Siły Zbrojne RP					
Generalny Inspektor Informacji Finansowej					
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej					
Służba Celna					
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa					
Prokuratura Generalna					
Żandarmeria Wojskowa					
Ministerstwo Spraw Zagranicznych					
Ministerstwo Obrony Narodowej					
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego					
Inne					

9. Która według Pana/Pani instytucja powinna spełniać rolę koordynującą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie odbudowy – po zamachu terrorystycznym? *(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)*

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego					
Służba Kontrwywiadu Wojskowego					
Służba Wywiadu Wojskowego					
Agencja Wywiadu					
Policja					
Biuro Ochrony Rządu					
Państwowa Straż Pożarna					
Straż Graniczna					
Siły Zbrojne RP					
Generalny Inspektor Informacji Finansowej					
Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej					
Służba Celna					
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa					
Prokuratura Generalna					
Żandarmeria Wojskowa					
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych					
Ministerstwo Spraw Zagranicznych					
Ministerstwo Obrony Narodowej					
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego					
Inne					

10. Jaki według Pana/Pani powinien być optymalny skład instytucjonalny służb systemu antyterrorystycznego w Polsce uwzględniając podział na trzy fazy: przed zamachem, w jego trakcie i w fazie po zamachu? *(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)*

Proponowane instytucje	Kategorie odpowiedzi		
	faza przed zamachem	faza w trakcie zamachu	faza po zamachu
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego			
Służba Kontrwywiadu Wojskowego			
Służba Wywiadu Wojskowego			
Agencja Wywiadu			
Policja			
Biuro Ochrony Rządu			
Państwowa Straż Pożarna			
Straż Graniczna			
Siłły Zbrojne RP			
Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej			
Służba Celną			
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa			
Prokuratura Generalna			
Żandarmeria Wojskowa			
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych			
Ministerstwo Spraw Zagranicznych			
Ministerstwo Obrony Narodowej			
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego			
Inne			
Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych			
Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego			

11. Jakiego Pana/Pani zdaniem uprawnienia powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Proponowane instytucje	Zakres uprawnień			
	operacyjno-rozpoznawcze	dochodzeniowo-śledcze	informacyjno-analityczne	kontrolne
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego				
Służba Kontrwywiadu Wojskowego				
Służba Wywiadu Wojskowego				
Agencja Wywiadu				
Policja				
Biuro Ochrony Rządu				
Państwowa Straż Pożarna				
Straż Graniczna				
Siły Zbrojne RP				
Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej				
Służba Celna				
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa				
Prokuratura Generalna				
Żandarmeria Wojskowa				
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych				
Ministerstwo Spraw Zagranicznych				
Ministerstwo Obrony Narodowej				
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego				
Inne				
Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych				
Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego				

12. Jaki powinien być zakres zainteresowania/pracy wymienionych poniżej instytucji państwowych? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Proponowane instytucje	Zakres zainteresowania					
	Ujawnianie funkcjonowania organizacji terrorystycznych i ich członków	Zapobieganie potencjalnym zagrożeniom	Fizyczna eliminacja zagrożeń	Walka z finansowaniem terroryzmu	ściganie sprawców zamachów zamachu	Odbudowa i przywrócenie stanu poprzedniego
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego						
Służba Kontrwywiadu Wojskowego						
Służba Wywiadu Wojskowego						
Agencja Wywiadu						
Policja						
Biuro Ochrony Rządu						
Państwowa Straż Pożarna						
Straż Graniczna						
Siły Zbrojne RP						
Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej						
Służba Celna						
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa						
Prokuratura Generalna						
Żandarmeria Wojskowa						
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych						
Ministerstwo Spraw Zagranicznych						
Ministerstwo Obrony Narodowej						
inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego						
Tylko wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych						
Tylko wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego						
Inne						

13. Jakie Pana/Pani zdaniem elementy organizacyjno-prawne walki z terroryzmem stosowane w innych państwach mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym? (proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Proponowane elementy systemu antyterrorystycznego istniejące w innych państwach	Kategorie odpowiedzi				
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie
specjalne procedury procesowe					
odrębna ustawa antyterrorystyczna					
penalizacja zachowań okołoterrorystycznych					
system oparty na centrach antyterrorystycznych					
system oparty na podmiotach kolegialnych					
system antyterrorystyczny bez struktur odrębnie powołanych lub tworzonych do walki z terroryzmem					
Inne					

14. W jakiego rodzaju instytucji Pan/Pani obecnie pracuje?
(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Nazwa instytucji	Odpowiedź
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	
Służba Wywiadu Wojskowego	
Agencja Wywiadu	
Policja	
Biuro Ochrony Rządu	
Państwowa Straż Pożarna	
Straż Graniczna	
Siły Zbrojne RP	
Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	
Służba Celną	
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	
Prokuratura Generalna	
Żandarmeria Wojskowa	
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	
Ministerstwo Obrony Narodowej	
Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	
Inne	

15. Proszę o wskazanie charakteru funkcji, jaką Pan/Pani sprawuje.

(proszę o zakreślenie kółkiem litery wybranej odpowiedzi)

- a. funkcje wykonawcze
- b. funkcje kierownicze

16. Proszę o wskazanie stażu pracy związanej z walką z terroryzmem.

(proszę o zakreślenie kółkiem litery wybranej odpowiedzi)

- a. do 5 lat
- b. 5-10 lat
- c. 10-15 lat
- d. 15-20 lat
- e. powyżej 20 lat

Załącznik 2

KWESTIONARIUSZ WYWIADU

W ramach rozprawy doktorskiej przygotowywanej pod opieką naukową prof. zw. dr. hab. Emila W. Pływaczewskiego prowadzę badania mające na celu identyfikację elementów prawnych i organizacyjnych obecnego systemu antyterrorystycznego w Polsce, jak również wskazanie perspektyw ich doskonalenia w przyszłości. Celem niniejszego wywiadu jest poznanie Pani/Pana opinii na temat istniejących obecnie w Polsce prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem w aspekcie zapewnienia przez nie skutecznej ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli. W związku z tym zwracam się do Pani/Pana z uprzejmą prośbą o wsparcie moich badań i udzielenie odpowiedzi na pytania zadane w ramach niniejszego wywiadu.

Wyniki przeprowadzonego wywiadu będą wykorzystane wyłącznie do celów badawczych. Pani/Pana dane personalne nie będą wskazywane zarówno w konkretnym arkuszu kwestionariusza, jak i całości materiałów z badań. W omówieniu przeprowadzonych wywiadów wskazane jedynie zostaną instytucje, w jakich wywiady zostały przeprowadzone, bez określania danych personalnych, stanowisk czy innych elementów mogących wskazywać na osobę, z którą przeprowadzono wywiad.

mgr Paweł Chomentowski

WARSZAWA 2013 R.

1. Jak ocenia Pana/Pani poziom zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w ramach istniejącego obecnie w naszym państwie systemu antyterrorystycznego?

.....
.....
.....

2. Jakich najistotniejszych zmian Pana/Pani zdaniem wymaga polski system antyterrorystyczny?

.....
.....
.....

3. Jak ocenia Pana/Pani skuteczność obecnie obowiązujących w naszym kraju prawno-organizacyjnych elementów systemu obrony przed terroryzmem w zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli?

.....
.....
.....

4. Jakie, według Pana/Pani, zmiany prawno-organizacyjne można by przeprowadzić w funkcjonowaniu polskiego systemu antyterrorystycznego w przyszłości, aby zwiększyć jego efektywność?

.....
.....
.....

5. Jak Pana/Pani zdaniem określone są zakresy odpowiedzialności służb i instytucji wchodzących w skład polskiego systemu antyterrorystycznego (czy się nie dublują)?

.....

.....

.....

6. Która według Pana/Pani instytucja powinna spełniać rolę wiodącą w realizacji zadań w ramach systemu antyterrorystycznego w fazie przed zamachem terrorystycznym, która w trakcie, a która w fazie po zamachu?

.....

.....

.....

7. Jakie według Pana/Pani służby i instytucje powinny tworzyć optymalny skład systemu antyterrorystycznego w Polsce?

.....

.....

.....

8. Jakie Pana/Pani zdaniem uprawnienia powinny posiadać służby systemu antyterrorystycznego?

.....

.....

.....

9. Jakie Pana/Pani zdaniem elementy organizacyjno-prawne walki z terroryzmem stosowane w innych państwach mogłyby znaleźć zastosowanie w polskim systemie antyterrorystycznym?

.....

.....

.....

10. W jakiego rodzaju instytucji Pan/Pani obecnie pracuje?
(proszę o postawienie znaku X przy wybranej odpowiedzi)

Nazwa instytucji	Odpowiedź
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	
Służba Wywiadu Wojskowego	
Agencja Wywiadu	
Policja	
Biuro Ochrony Rządu	
Państwowa Straż Pożarna	
Straż Graniczna	
Siły Zbrojne RP	
Generalny Inspektor Informacji Finansowej/ Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	
Służba Celna	
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	
Prokuratura Generalna	
Żandarmeria Wojskowa	
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	
Ministerstwo Obrony Narodowej	
Inne wchodzące w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	
Inne	

11. Proszę o wskazanie stażu pracy związanej z walką z terroryzmem.
(proszę o zakreślenie kółkiem litery wybranej odpowiedzi)

- a. do 5 lat
- b. 5-10 lat
- c. 10-15 lat
- d. 15-20 lat
- e. powyżej 20 lat

12. Inne informacje uzyskane w trakcie wywiadu.

.....

.....

.....

Załącznik 3

DOKUMENTY W RAMACH WSPÓŁPRACY TRAKTATOWEJ¹

- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Austrii o współpracy w zapobieganiu i ujawnianiu przestępstw oraz zapewnianiu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, sporządzona w Warszawie dnia 22 sierpnia 1987 r. (niepublikowana) – od dnia 1 sierpnia 1988 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Republiki Słowenii o współpracy w walce z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, nielegalnym handlem środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i ich prekursorami, sporządzona w Lublanie dnia 28 sierpnia 1996 r. (niepublikowana) – od dnia 6 kwietnia 1998 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgier o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, nielegalnego obrotu narkotykami i zorganizowanej przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 15 maja 1996 r. (niepublikowana) – od dnia 14 maja 1998 r.;
- Wspólny program Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczący zwalczania przestępczości i umacniania bezpieczeństwa publicznego, sporządzony w Waszyngtonie dnia 22 lipca 1996 r. (niepublikowany) – od dnia 22 lipca 1996 r.,
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej o współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych, sporządzona w Warszawie dnia 12 września 1996 r. (niepublikowana) – od dnia 1 marca 1998 r.;
- Memorandum o porozumieniu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Tajlandii o współpracy w dziedzinie zwalczania narkotyków, sporządzone w Warszawie dnia 23 września 1996 r. (M.P. z 2003 r., nr 16, poz. 242) – od dnia 4 września 2002 r.;

¹ Wykaz umów powstał w ramach prac nad stworzeniem Narodowego Planu Antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2012-2016 (tekst niepublikowany).

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Arabskiej Republiki Egiptu w sprawach bezpieczeństwa, sporządzona w Kairze dnia 17 października 1996 r. (niepublikowana) – od dnia 31 grudnia 1998 r.;
- List intencyjny w sprawie współpracy Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Belgii przy zwalczaniu, zapobieganiu i ściganiu ciężkich przestępstw w zakresie przestępczości zorganizowanej z dnia 8 listopada 1996 r. (niepublikowany) – od dnia 8 listopada 1996 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Kijowie dnia 3 marca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 38, poz. 343) – od dnia 24 sierpnia 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Finlandii o współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw, sporządzona w Helsinkach dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 41, poz. 379) – od dnia 20 listopada 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych poważnych przestępstw, sporządzona w Warszawie dnia 4 kwietnia 2000 r. (Dz. U. z 2002 r., nr 22, poz. 213);
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Belgii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Brukseli dnia 13 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 36, poz. 329 oraz z 2005 r., nr 232, poz. 1978) – od dnia 1 stycznia 2004 r.;
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości, sporządzona w Madrycie dnia 27 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 154, poz. 1621) – od dnia 26 listopada 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Irlandii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 12 maja 2001 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 103, poz. 701) – od dnia 18 marca 2006 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych rodzajów przestępstw, sporządzona w Warszawie dnia 11 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 154, poz. 1625) – od dnia 27 sierpnia 2003 r.;

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, sporządzona w Berlinie dnia 18 lutego 2002 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 223, poz. 1915) – od dnia 26 czerwca 2003 r.;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępstw, sporządzone w Warszawie dnia 24 maja 2002 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 156, poz. 1312) – od dnia 30 marca 2005 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federalnym Republiki Austrii o współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Wiedniu dnia 10 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 41, poz. 377) – od dnia 1 grudnia 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz szczególnie niebezpiecznych przestępstw, sporządzona we Wrocławiu dnia 18 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 248, poz. 2486) – od dnia 18 września 2004 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Bułgarii o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 19 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 154, poz. 1619) – od dnia 28 listopada 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Uzbekistanu o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Taszkencie dnia 21 października 2002 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 38, poz. 345) – od dnia 22 listopada 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Meksykańskich Stanów Zjednoczonych o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, sporządzona w Mieście Meksyku dnia 25 listopada 2002 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 154, poz. 1623) – od dnia 27 listopada 2003 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Indii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu, sporządzona w New Delhi dnia 17 lutego 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 34, poz. 302) – od dnia 9 grudnia 2004 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Turcji o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innej prze-

- stępczości, sporządzona w Ankarze dnia 7 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 12, poz. 94) – od dnia 25 lipca 2004 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Estońskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz innej przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 26 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 216, poz. 2195 oraz z 2008 r., nr 12, poz. 71) – od dnia 7 lutego 2004 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Mołdowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, sporządzona w Kiszyniowie dnia 22 października 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 228, poz. 2302) – od dnia 26 lipca 2004 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Mińsku dnia 8 grudnia 2003 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 125, poz. 1044) – od dnia 5 marca 2005 r.;
 - Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, sporządzona w Warszawie dnia 23 marca 2004 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 85, poz. 568) – od dnia 18 grudnia 2006 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Tadżykistanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 27 maja 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 211, poz. 2141) – od dnia 2 kwietnia 2004 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Warszawie dnia 28 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 216, poz. 2197) – od dnia 26 kwietnia 2004 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Armenii o współpracy w zakresie przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Warszawie dnia 6 września 2004 r. (Dz. U. z 2005 r., nr 125, poz. 1046) – od dnia 7 kwietnia 2005 r.;
 - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Cypryjskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych form przestępczości, sporządzona w Nikozji dnia 18 lutego 2005 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 88, poz. 611) – od dnia 17 lutego 2006 r.;

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji o współpracy w zwalczaniu poważnej przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 14, poz. 100) – od dnia 4 listopada 2005 r.;
- Memorandum o porozumieniu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Islamskiej Republiki Iranu o współpracy w zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami, sporządzone w Warszawie dnia 11 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2008 r., nr 175, poz. 1084) – od dnia 4 lutego 2008 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych, sporządzona w Wilnie dnia 14 marca 2006 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 177, poz. 1244) – od dnia 8 lipca 2007 r.;
- Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Albanii, z drugiej strony, sporządzony w Luksemburgu dnia 12 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 168, poz. 1133);
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, sporządzona w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 177, poz. 1246) – od dnia 2 sierpnia 2007 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chile o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, sporządzona w Santiago dnia 13 października 2006 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 229, poz. 1688) – od dnia 12 września 2007 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Gruzji o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, sporządzona w Tbilisi dnia 31 maja 2007 r. (Dz. U. z 2008 r., nr 146, poz. 925) – od dnia 3 maja 2008 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Włoskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 4 czerwca 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 133, poz. 1093) – od dnia 25 czerwca 2009 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Arabii Saudyjskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 25 czerwca 2007 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 28, poz. 172) – od dnia 9 sierpnia 2008 r.;

- Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Czarnogóry, z drugiej strony, sporządzony w Luksemburgu dnia 15 października 2007 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 168 poz. 1133) – od dnia 1 maja 2010 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Macedonii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 16 czerwca 2008 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 46, poz. 378) – od dnia 21 lutego 2009 r.;
- Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony, sporządzony w Luksemburgu dnia 16 czerwca 2008 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 202, poz. 1549) – od dnia 16 grudnia 2009 r.;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie finansowania działań w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości w Polsce, sporządzone w Waszyngtonie dnia 13 listopada 2002 r., oczekuje na wejście w życie;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Indonezji o współpracy w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępczości, sporządzona w Dżakarcie dnia 2 lipca 2005 r., oczekuje na wejście w życie;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacyjnej Republiki Brazylii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych rodzajów przestępczości, sporządzona w Brasiliu dnia 9 października 2006 r., oczekuje na wejście w życie;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Azerbejdżanu o współpracy w zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu, przestępczości zorganizowanej oraz innego rodzaju przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 4 czerwca 2008 r., oczekuje na wejście w życie.