

Jarosław Stelmach

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Personalnego Apeiron

Znaczenie interpretacji znamion przestępstwa o charakterze terrorystycznym dla skuteczności prowadzenia działań antyterrorystycznych w Polsce

Streszczenie

W artykule omawiane jest znaczenie interpretacji znamion przestępstwa o charakterze terrorystycznym dla skuteczności prowadzenia działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych w Polsce. Jest to zagadnienie kluczowe dla funkcjonariuszy i żołnierzy podczas prowadzenia tego typu działań, stanowiąc często o ich legalnym bądź pozbawionym aspektu legalności działaniu służbowym. Temat tekstu choć wydaje się prawdziwie teoretyczny, to prowadzi do wniosków jak najbardziej praktycznych i przekładających się na jakość i możliwość podejmowania działań wobec sprawców najcięższych przestępstw – tych o charakterze terrorystycznym. Interpretacje powołane w tekście są wynikiem analizy tekstów prawnych w tym źródła prawa w konfrontacji z doświadczeniem zawodowym autora.

Terroryzm jest współcześnie jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, narodowym oraz lokalnym. Tym bardziej trudnym do zwalczania, że jego natura jest asymetryczna, co przekłada się na zamachy nacechowane brutalnością i brakiem poszanowania dla jakichkolwiek wartości. Cele ataków to już nie tylko kraje Bliskiego Wschodu, Azji czy Północnej Afryki. Współczesne przykłady pokazują, że obszar europejski również nie jest wolny od tego zagrożenia, a zamachowcom nie brakuje wyobraźni w kreowaniu coraz bardziej brutalnych metod. Sprawcy z organizacji o zasięgu międzynarodowym uderzają w bezbronną ludność cywilną, nie zważając na pochodzenie, wyznawaną religię czy wiek ofiar. Ginią dzieci, kobiety, osoby starsze, każda osoba przypadkowo znajdująca się na miejscu zdarzenia. Raport Europolu¹ przedstawia statystyki, które boleśnie obrazują aktywność terrorystyczną na terenie państw Unii Europejskiej. Łączna liczba udaremnionych i dokonanych zamachów w 2016 roku wynosi 142, pociągając za sobą dokładnie taką samą liczbę ofiar śmiertelnych. 379 osób zostało rannych. Ponad połowa ataków, bo aż 76, zostało przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii. Kolejne odnotowano we Francji – 23, Włoszech – 17, Hiszpanii – 10, Grecji – 6, Niemczech – 5, Belgii – 4 i Holandii – 1. Jak widać, państwa te to nie tylko zaangażowani członkowie koalicji antyterrorystycznych, na których mszczą się zamachowcy. Nieprzewidywalność

¹ *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*, [online] <https://www.europol.europa.eu/tesat/2017/>, [dostęp: 13.12.2018].

zjawiska sprawia, że niebezpieczeństwo ze strony międzynarodowego terroryzmu może również dotyczyć Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie należy również bagatelizować zagrożeń wynikających z aktywności terrorystów na poziomie krajowym. Przykładem jest sprawa Brunona Kwietnia, który planował zdetonować cztery tony ładunku wybuchowego zamieszczonego w samochodzie na konstytucyjne organy RP. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego trafiła na ślad jego aktywności internetowej, w której zachęcał do „organizowania się przeciw tyranii”, gdyż „czas na czyny”. Analizował on *modus operandi* Andersa Breivika, na którym miał się wzorować, nie popełniając błędów, które popełnił Norweg. Prokuratura w akcie oskarżenia zarzuciła Kwietniowi przygotowanie ataku terrorystycznego, nakłanianie dwóch studentów do przeprowadzenia zamachu, a także handel bronią i nielegalne jej posiadanie². Zamachowiec przyznał się do winy i został skazany na karę łączną 13 lat pozbawienia wolności, obniżono ją jednak z czasem do 9 lat, traktując wszystkie zarzuty jako jedno przestępstwo³. Kolejnym aktem terrorystycznym na terenie RP był przypadek wrocławskiego studenta chemii, który podłożył ładunek wybuchowy w autobusie. Zadzwoił pod nr 112, grożąc, że jeśli nie otrzyma 30 kg złota, zacznie wybuchać bomby. Kilka godzin później pozostawił w autobusie reklamówkę, w której znajdował się garnek wypełniony elementami metalowymi i środkami wybuchowymi. Zaniepokojona pasażerka poinformowała o pozostawionym pakunku kierowcę, który zatrzymał autobus i wyniósł reklamówkę na przystanek. Wówczas doszło do eksplozji. Ranna została jedna osoba. Student usłyszał zarzuty popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, usiłowania zabójstwa wielu osób przy użyciu materiałów wybuchowych, spowodowania zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu wielu osób, a także usiłowania wymuszenia rozbójniczego⁴. Przykłady te pokazują, że Rzeczpospolita Polska dotychczas nienękana przez międzynarodowych terrorystów, może obawiać się sprawców zamachów wśród swoich obywateli⁵.

Specyfika zamachów terrorystycznych w ostatnich latach nakazuje zatem wprowadzanie przez państwa mechanizmów i rozwiązań, które w sposób skuteczny będą w stanie ochronić obywateli oraz obiekty przed niekonwencyjnymi i asymetrycznymi działaniami sprawców. Co więcej, wobec ich bezkompromisowego podejścia do prowadzenia swoistej walki w czasach pokoju, państwo powinno, a nawet jest zmuszone do posługiwania się rozwiązaniami legalnymi z poszanowaniem praw człowieka i obywatela. Przez lata w Polsce, pomimo zwiększonego zagrożenia zamachami w Europie, nie robiono nic na drodze legislacji ustawowej, by takie

2 „Breivik popełnił błędy, ja będę lepszy”. *Jak ABW wpadła na trop Brunona K.*, [online] <https://www.tvn24.pl/breivik-popolnil-bledy-ja-bede-lepszy-jak-abw-wpadla-na-trop-brunona-k,289850,s.html>, [dostęp: 13.04.2018].

3 *Funkcjonariusze ABW popełnili przestępstw? Brunon Kwiecień złożył zawiadomienie*, [online] <https://wiadomosci.wp.pl/funkcjonariusze-abw-popolnili-przestepstwo-brunon-kwiecien-zlozyl-zawiadomienie-6172938186037377a>, [dostęp: 13.04.2018].

4 *Wybuch w centrum Wrocławia. „Wsiadł, zostawił reklamówkę i wysiadł z autobusu. Szukamy go”*, [online] <https://www.tvn24.pl/wroclaw,44/podejrzany-pakunek-w-centrum-wroclawia,645224.html> [dostęp: 13.04.2017].

5 *Cudem uniknęliśmy tragedii jakiej w Polsce nie było*, [online] <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/zamach-bombowy-we-wroclawiu/5rg2f50>, [dostęp: 13.012.2018].

nadzwyczajne rozwiązania wprowadzić. Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019⁶ wprowadzony w dniu 25 grudnia 2014 r. uchwałą Rady Ministrów, miał być narzędziem porządkującym chaos w kompetencjach i obszarach odpowiedzialności wielu służb. Stał się jednak niewystarczający ze względu na swoją niską rangę i brak możliwości rozstrzygających w kwestiach podmiotowej właściwości instytucji bezpieczeństwa narodowego. Przez lata środowiska naukowe, policyjne oraz eksperckie postulowały wprowadzenie ustawy antyterrorystycznej – dokumentu, który w sposób jednoznaczny zdefiniuje podstawowe pojęcia, określi kompetencje w działaniach antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych oraz powoła instytucje nadzwyczajne takie jak chociażby „strzał ratunkowy”⁷ czy „strzał na rozkaz”⁸.

Odpowiedzią na te postulaty było uchwalenie Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych⁹. Według Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej – wnioskodawcy projektu ustawy, podstawowym celem powołanej do porządku prawnego, ustawy było przede wszystkim podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP, w szczególności poprzez:

- wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań;
- doprecyzowanie zadań poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi;
- zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego;
- zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń;
- dostosowanie przepisów karnych do nowych typów zagrożeń o charakterze terrorystycznym¹⁰.

Powyższe cele w aspekcie podniesienia efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego zostały zrealizowane przy pomocy licznych zmian legislacyjnych. Katalog przepisów powołanych ustawą otwiera wprowadzenie podstawowych – kluczowych pojęć, na których opiera się większość pozostałych postanowień zawartych w dokumencie. Najbardziej znaczącym dla ustawy pojęciem jest definicja **zdarzenia o charakterze terrorystycznym**. Zgodnie z treści aktu jest to „sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek **przestępstwa o charakterze terrorystycznym**, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z 6 czerwca 1997 r.

6 Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019, [online], <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/ochrona-antyterrorysty/narodowy-program-antyte/1147,NARODOWY-PROGRAM-ANTYTERRORYSTYCZNY-NA-LATA-2015-2019.html>, [dostęp: 28.02.2019].

7 W doktrynie nauk o bezpieczeństwie jest to strzał oddany do sprawcy w celu ratowania życia i zdrowia np. zakładników, często ze świadomym ryzykiem i w celu pozbawienia sprawcy życia (do wykorzystania szczególnie przez strzelców wyborowych w działaniach policyjnych).

8 Podobny cel jak strzału ratunkowego – ale wykonany na rozkaz przełożonego.

9 (Dz. U. poz. 904).

10 Uzasadnienie do projektu ustawy antyterrorystycznej, druk sejmowy nr 516 z 16 maja 2016 r., s. 60–61.

Kodeks karny, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa”¹¹. Znaczenie tego przepisu dla działań antyterrorystycznych jest kluczowe, ponieważ występowanie sytuacji, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, warunkuje podjęcie działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych¹². Wydaje się zatem logiczne, że istnieje potrzeba szczególnego zbadania znamion powołanego przestępstwa, by na podstawie ich występowania czy też ich wykluczenia, można było oceniać, kiedy podejmowanie działań antyterrorystycznych jest dopuszczalne, a kiedy nie. Nie bez znaczenia jest w takim razie przywołanie definicji powyższego przestępstwa.

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

1. poważnego zastraszenia wielu osób;
2. zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
3. wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej
– a także groźba popełnienia takiego czynu¹³.

Konstrukcja powołanego przepisu składa się z dwóch części. Strona formalna odnosi się do wagi przestępstwa, które może być zaliczone jako terrorystyczne, jeżeli jest zagrożone karą w górnej granicy co najmniej pięciu lat. Obecnie w polskich unormowaniach prawno-karnych znaleźć można wiele przestępstw spełniających ten warunek. Ustawodawca nie dookreśla zakresu obszarowego takich czynów, a jedynie wskazuje na potrzebę wystąpienia po stronie sprawcy (strona podmiotowa przestępstwa) celu – zamiaru terrorystycznego. Jest to element materialny konstrukcji normy, który ze względu na swoją naturę wymaga większej uwagi organów ścigania na etapie procesowym. Udowodnienie bowiem celu działania po stronie sprawcy jest złożone i powoduje potrzebę zgromadzenia rzetelnego materiału dowodowego. Ten materialny element przestępstwa o charakterze terrorystycznym uwydatnia zasadność stwierdzenia, że terrorysta to sprawca, który dąży do osiągnięcia jakiegoś założonego celu głównego za pośrednictwem dokonywanych innych przestępstw – odpowiednio zagrożonych karą – czyli społecznie szkodliwych w stopniu wysokim (strategia pośrednia terroryzmu). Stąd też obciążenie sprawcy

11 Art. 2 pkt 7 U.AT.

12 Według zapisów ustawy „działania antyterrorystyczne są to działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Zaś działania kontrterrorystyczne oznaczają działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm., prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania”.

13 Art. 115 § 20 Kodeksu Karnego.

terrorystycznego większą odpowiedzialnością karną i zmniejszeniem możliwości ubiegania się o przedterminowe warunkowe zwolnienie z odbywania kary pozbawienia wolności.

Powołanie do katalogu polskich przestępstw, przestępstwa o charakterze terrorystycznym było wynikiem konieczności implementacji do polskiego prawa przepisów unijnych. Zgodnie bowiem z postanowieniami decyzji ramowej Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu¹⁴, UE nałożyła na państwa członkowskie wymóg ujednoczenia przepisów i wprowadzenia kar minimalnych w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym. Celem nałożenia powyższego obowiązku było ujednoczenie ścigania procesowego przestępstw terrorystycznych, form stadialnych i zjawiskowych ich popełnienia oraz wymiaru kar wymierzanych ich sprawcom¹⁵. W konsekwencji przepisów decyzji ramowej Polska przyjęła ustawę z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, wprowadzając do porządku prawnego 1 maja 2004 roku definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Również celem polskiego ustawodawcy było wprowadzenie podstaw prawnych do ścigania procesowego sprawców takich przestępstw. Dlatego też, w definicji przestępstwa pojawiła się (podobnie jak w decyzji ramowej) część materialna (inaczej subiektywna) przestępstwa, w postaci zamiaru terrorystycznego. I ten zamiar lub cel terrorystyczny pozostaje do udowodnienia głównie w procesie. Wymaga to żmudnego zebrania materiału dowodowego, ponieważ wykazanie celu działania sprawcy jest niezmiernie ważne dla bytu powołanego przestępstwa. Brak wykazania celu w procesie powoduje brak możliwości kwalifikacji czynu jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Jest to przestępstwo kierunkowe, co oznacza, że działania sprawcy muszą być dokładnie ukierunkowane na jego osiągnięcie¹⁶.

Odnosząc te powyższe, prawnicze rozważania na poziom działań antyterrorystycznych można dostrzec, że zastrzelenie kilkudziesięciu osób w kinie przez masowego zabójcę, bez zdefiniowanego celu sprawcy w postaci poważnego zastraszenia wielu osób lub zmuszenia do określonego zachowania organu władzy publicznej, lub wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, nie będzie przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Pomimo tego, że sprawca swoim zachowaniem zastraszył wiele osób (osiągnął taki skutek), jeżeli nie zostanie mu wykazane w procesie, że taki właśnie miał cel, będzie odpowiadał jedynie za zabójstwo wielu osób z wykorzystaniem broni palnej. Tym samym, jeśli sprawcy nie można będzie udowodnić celu, nie będzie można nazwać go terrorystą i zastosować wobec niego przepisów ustawy antyterrorystycznej, ponieważ w tym powołanym powyżej przykładzie niemożliwe będzie jednoznaczne ustalenie, że sytuacja, która zaistniała w kinie była sytuacją „co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym”. Istnienie podejrzenia bowiem musi być czymś uzasadnione, a wydaje się, że samo zaistnienie sytuacji, w której sprawca

14 2002/475/WSiSW.

15 Zob. Przepisy UE w sprawie przestępstw o charakterze terrorystycznym i związanych z nimi sankcji, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=URI-SERV%3A133168>> [dostęp: 17 czerwca 2016].

16 Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 78.

zabija wiele osób nie przesądza o tym, czy popełnia on przestępstwo o charakterze terrorystycznym. Nie jest do końca pewne, co oznacza sformułowanie „istnienie podejrzenia”. Czy jest to konieczność posiadania określonych dowodów na istnienie celu – zamiaru terrorystycznego u sprawcy, czy też wystarczy, że sprawca zabija wiele osób – a to już oznacza, że działa w takim celu. Wydaje się, że intencja ustawodawcy jest oczywista. Pojęcie odnosi się do sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym — czyli do najcięższego gatunkowego rodzaju czynów zabronionych. Jednak przekładając język ustawy na jego zastosowanie, mogą występować w niektórych sytuacjach interpretacyjne spory.

W tak ukierunkowanych rozważaniach definicyjnych należy przedstawić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 2 Konstytucji RP, art. 2 pkt 7 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych – czyli definicji zdarzenia o charakterze terrorystycznym. W piśmie RPO zostało podkreślone między innymi, że „w kontekście dotychczasowej definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym zwracano uwagę, że w przypadku pojedynczego sprawcy cele, jakimi kieruje się w swoich działaniach, często możliwe są do rozpoznania dopiero *ex post* (por. T. Przesławski, *Cel w konstrukcji przestępstwa terrorystycznego*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 5). To oznacza, że organy ścigania skazane są na »dość intuicyjne i uznaniowe określanie, czy dany czyn zabroniony posiada rys terrorystyczny, czy też w konkretnym przypadku go brak«. (...) To z kolei oznacza, że w wielu przypadkach to właściwa służba będzie samodzielnie i arbitralnie oceniać, czy doszło (lub może dojść) do przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a w konsekwencji do zdarzenia o charakterze terrorystycznym. W obecnym brzmieniu ustawowa definicja zdarzenia o charakterze terrorystycznym nie spełnia zatem wymogów wskazanych wyżej, jakie stawiane są przepisom ograniczającym podstawowe prawa i wolności, a zatem nie spełnia wymogów zasady zaufania do państwa oraz zasady przyzwoitej legislacji, wywodzącej się z art. 2 Konstytucji”¹⁷. Dodatkowo, rzecznik wskazał, „że pozbawiona precyzji definicja zdarzenia o charakterze terrorystycznym pozwala na bardzo szeroką interpretację, zwłaszcza w sytuacji, gdy występuje zagrożenie zaistnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Pominięcie wskazania w treści art. 2 pkt 7 ustawy, że podejrzenie oraz zagrożenie wymaga uzasadnienia takiego stanu powoduje, że nie można mieć pewności, iż środki te będą wykorzystywane wyłącznie w razie faktycznej konieczności zapobieżenia działaniom terrorystycznym. Kształt definicji legalnej zdarzenia o charakterze terrorystycznym opiera się na przesłankach ocennych, relatywnych, niepoddających się obiektywizacji, przez co stwarza zagrożenie arbitralnej ingerencji w sferę wolności jednostki”¹⁸.

Powyższe argumenty wymienione w skardze RPO miały stać się przedmiotem obrad Trybunału Konstytucyjnego. Jednak pismem procesowym¹⁹ z dnia 30 kwietnia 2018 roku Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał swój wniosek, argumentując

17 Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (VII.520.6.2016.VV/AG), s. 22–23.

18 Tamże, s. 21.

19 Pismo procesowe RPO, [online], <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=16979&sprawa=17714>, [dostęp: 28.02.2018].

niekonstytucyjnością składu orzekającego TK i tym samym Trybunał Konstytucyjny pozostawił go bez rozpoznania – postanowieniem z dnia z dnia 6 czerwca 2018 r.²⁰.

Jak widać z powyższych rozważań pojęcie zdarzenia o charakterze terrorystycznym jest ściśle związane ze znamionami przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Ich ocena natomiast ma niebagatelny wpływ na możliwość i charakter prowadzenia działań na miejscu sytuacji kryzysowej z udziałem potencjalnego sprawcy. Te działania nie zawsze będą miały status antyterrorystycznych, a decydujące tutaj będzie rozpoznanie czy zaistniało zdarzenie o charakterze terrorystycznym czy nie. Nie będzie decydująca w tym momencie metoda jaką posługuje się sprawca czy rozmiar zniszczeń, a istotne będzie jedynie występowanie w zachowaniu sprawcy znamion przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy, przez **działania antyterrorystyczne** należy rozumieć „działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie”²¹. Powołany przepis wskazuje na to, że działania antyterrorystyczne obejmują wszystkie czynności mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniu, a podejmowane są przed, w trakcie i po zamachu terrorystycznym. Ustawodawca odwołuje się w tym miejscu wyraźnie do czterech faz – można powiedzieć faz działań antyterrorystycznych i są to kolejno:

1. Zapobieganie – niedopuszczenie do zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym.
2. Przygotowanie – planowanie działań umożliwiających przejmowanie kontroli nad zaistniałymi zdarzeniami terrorystycznymi.
3. Reagowanie – podejmowanie działań mających na celu minimalizację skutków działań terrorystycznych.
4. Odtwarzanie – odbudowa zasobów przeznaczonych i wykorzystanych w trakcie reagowania na zamach²².

Powołane fazy działań antyterrorystycznych nie następują wyraźnie po sobie. Trwają w czasie równolegle, choć w kontekście pojedynczego zdarzenia można wydzielić fazy zapobiegania i przygotowania – trwające do czasu zaistnienia zamachu oraz reagowania i odbudowy rozpoczynające się po jego zaistnieniu.

Ustawa antyterrorystyczna podzieliła konkretnie odpowiedzialność za realizację zadań w poszczególnych fazach. Za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym odpowiada szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Z konstrukcji tej normy wynika, że odpowiada on za niedopuszczenie do sytuacji, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa. To oznacza, że szef ABW odpowiada za zapobieganie czynom kierunkowym – gdzie wyraźnie wybrzmiewa cel

20 Postanowieniem z dnia z dnia 6 czerwca 2018 r., [online], <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=16979&sprawa=17714>, [dostęp: 28.02.1028].

21 Art. 2 pkt 1 U.AT.

22 Por. fazy zarządzania kryzysowego, [online], <https://rcb.gov.pl/zarzadzanie-kryzysowe/>, [dostęp:28.02.2019].

działania sprawcy. Jednak w tej konstrukcji nie jest jasne do końca, jak funkcjonariusze ABW mają rozpoznać na etapie otrzymania informacji zupełnie szczątkowej — jaki jest cel sprawy. Jeszcze bardziej może być niejasne, jakie czynności mogą w takim wypadku podejmować. Czy są dopuszczalne jedynie te, które posiadają w ramach uprawnień nadanych ustawą kompetencyjną, czy też mogą korzystać z bogatego spektrum narzędzi wprowadzonych ustawą antyterrorystyczną? Wydaje się naturalne, że w chwili otrzymania czy zdobycia niepotwierdzonej informacji, będzie ona weryfikowana zgodnie z procedurami i kompetencjami nadanymi ustawą z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²³. Następnie w przypadku pojawienia się podejrzenia, że sprawca czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, będą wprowadzane środki nadane ustawą antyterrorystyczną. Poziom pewności, na jakim zadziałają funkcjonariusze ABW, wprowadzając nadzwyczajne mechanizmy z ustawy, będzie zależał od oceny stopnia zagrożenia i z pewnością wszelkie wykorzystane uprawnienia, będą właśnie w tym celu uruchamiane. Wydaje się zatem zasadny taki właśnie sposób skorzystania z dodatkowych kompetencji – w celu zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom ze strony współczesnego terroryzmu.

Kolejnym kluczowym pojęciem jest **miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym**. Zgodnie z ustawą jest to „przestrzeń otwarta lub zamknięta, w której nastąpiło **zdarzenie o charakterze terrorystycznym** lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, oraz przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze **zdarzeniem o charakterze terrorystycznym**”²⁴. Istota wprowadzenia powyższej definicji opiera się na potrzebie jasnego sprecyzowania przestrzeni czy obszaru, w którym będą prowadzone działania antyterrorystyczne – wówczas można będzie określić dowodzących na miejscu takiego zdarzenia, a wszystkie podejmowane tam czynności będą mogły mieć konkretny zakres terytorialny. Wprowadzenie tej definicji, a co za tym idzie nadanie dowodzącemu działaniami nadzwyczajnych uprawnień – z ewakuacją określonego miejsca czy obszaru należy ocenić jak najbardziej właściwie. W sytuacji deficytu czasu i informacji jedynie jednoosobowe dowodzenie poparte uprawnieniami do podejmowania decyzji kluczowych może przynieść oczekiwany skutek.

Znaczące dla reagowania w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jest pojęcie **działań kontrterrorystycznych**, które oznacza „działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu **przestępstwa o charakterze terrorystycznym**, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.²⁾, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania”²⁵. Wprowadzenie tej definicji jest podyktowane koniecznością precyzyjnego nazwania czynności wykonywanych przez operatorów sił specjalnych, a mających na celu bezpośrednią reakcję na zagrożenie i jego fizyczną neutralizację.

23 Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU nr 74, poz. 676 z późn. zm.

24 Art. 2 pkt 6 U.AT.

25 Art. 2 pkt 2 U.AT.

Pojęciem bardzo istotnym z perspektywy skuteczności działań kontrterrorystycznych jest **specjalne użycie broni**. Zgodnie z ustawą „w **ramach działań kontrterrorystycznych**, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośrednio, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające i przeciwdziałanie takiemu zamachowi lub uwolnienie zakładnika w inny sposób nie jest możliwe, dopuszcza się, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności **zdarzenia o charakterze terrorystycznym** oraz możliwości działań kontrterrorystycznych, użycie broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby”. Wprowadzenie specjalnego użycia broni było od lat postulowane przez ekspertów i funkcjonariuszy sił specjalnych. Bezdyskusyjna jest potrzeba takiego uprawnienia dla służb reagujących na miejscu zdarzenia. W obliczu bezkompromisowości i brutalności sprawców jedynie taka zdecydowana reakcja może przyczynić się do minimalizacji skutków trwającego zamachu.

W kontekście dyskusji na temat legalności i przejrzystości podejmowania decyzji o użyciu siły w sytuacji zagrożenia widać wyraźnie, że wszystkie powyżej wskazane pojęcia są obarczone zapisami, które mogą powodować wątpliwości – póki co natury teoretycznej. Wątpliwości budzi bowiem sytuacja, kto i na jakiej podstawie będzie decydował o tym, czy przestępca znajdujący się w określonym budynku, będzie potencjalnym sprawcą przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Przecież tylko wtedy będzie można wprowadzić pojęcie miejsca zdarzenia o charakterze terrorystycznym i działań kontrterrorystycznych. W obliczu współczesnych zamachów (Paryż, Bruksela, Nicea), gdzie brak czasu i deficyt informacji są podstawowymi przeszkodami w skutecznym działaniu antyterrorystów, uzyskanie informacji na temat celu działania sprawcy będzie po prostu niemożliwe. Więc pozostaje pytanie, czy służby przybywające na miejsce zdarzenia, gdzie nieznanemu nikomu napastnik zabarykadował się i strzela do niewinnych ludzi, będą mogły działać w oparciu o normy ustawy antyterrorystycznej? Wydaje się, że w obliczu realnego zagrożenia funkcjonariusze przybywający na miejsce bez zastanowienia podejmą wszystkie adekwatne do stopnia zagrożenia czynności – łącznie z tymi nadanymi ustawą antyterrorystyczną. Jednak, gdy po zdarzeniu, okaże się, że sprawca nie miał żadnych celów terrorystycznych i działał jedynie z pobudek osobistych lub kryminalnych, to czy zastosowane środki nadzwyczajne będą przedmiotem wieloletnich szczegółowych postępowań wyjaśniających, czy też zostanie to potraktowane jako działanie w stanie wyższej konieczności? Bo prawdopodobnie nie będzie można tego zakwalifikować jako działanie zgodne z ustawą antyterrorystyczną.

Specjalne użycie broni jest możliwe jedynie w ramach działań kontrterrorystycznych – czyli wobec sprawcy, wobec którego istnieje podejrzenie, że sprowadził sytuację, będącą skutkiem przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Więc w obecnym stanie prawnym, może mieć miejsce sytuacja, w której sprawca – członek zorganizowanej grupy przestępczej – zabija zakładników, a jednak ze względu na brak po jego stronie zamiaru terrorystycznego, nie będzie można zastosować wobec niego mechanizmu strzału specjalnego.

Z powyższych rozważań wynika wniosek, że również podczas działań antyterrorystycznych, podejmowanych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym w fazie reagowania, może dochodzić do wielu wątpliwości. Jasne jest, że intencją ustawodawcy było ograniczenie nadzwyczajnych rozwiązań do sytuacji typowo terrorystycznych. Jednak jak pokazują doświadczenia z ostatnich miesięcy, terroryzm współczesny ma bardzo nieostry wymiar. Trudno jest precyzyjnie, w obliczu deficytu czasu i ginących ludzi, ustalić znamiona popełnianego przestępstwa. W Paryżu, w klubie Bataclan, podczas pierwszych kilkunastu minut, nikt nie wiedział, kto strzela, podczas gdy sprawcy zabijali kolejne ofiary. W takich sytuacjach nie ma czasu na ocenianie, czy jest to sytuacja o charakterze terrorystycznym czy nie. Giną ludzie i bez względu na cel sprawcy wszystkie dostępne środki powinny być zastosowane, by przerwać dramat bezbronnych osób.

Dla podkreślenia znaczenia omawianych kwestii warto posłużyć się przykładem tragicznego zdarzenia z Gdańska. W niedzielę, 13 stycznia 2018 roku o godz. 19:55, 27-letni mieszkaniec Gdańska, Stefan W. wszedł na scenę przed świetlekiem do nieba Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Mężczyzna, w obecności tysięcy zgromadzonych ludzi dźgnął nożem prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Zadał mu kilka ciosów. Urazy prezydenta Gdańska były bardzo ciężkie; rana serca, rana przepony, jamy brzusznej. Mimo kilkugodzinnej operacji, przetoczenia 20 litrów krwi, prezydent zmarł w poniedziałek. Sprawca po ataku na Pawła Adamowicza przez mikrofon krzyczał: „*Halo! Halo! Nazywam się Stefan W., siedziałem niewinny w więzieniu, siedziałem niewinny w więzieniu. Platforma Obywatelska mnie torturowała, dlatego właśnie zginął Adamowicz*”²⁶. Całe to zdarzenie wstrząsnęło niewątpliwie Polakami. Miało podtekst polityczny – bo ofiara był polityk. I tyle wiadomo w chwili po zdarzeniu. Niewiele więcej można uzyskać informacji na ten temat od prokuratury prowadzącej śledztwo. Na miesiąc po zdarzeniu nadal pozostaje pytanie czy sprawca był poczytalny. Zatem w takich okolicznościach, czy można było w chwili zamachu ocenić i definitywnie przesądzić, że czyn sprawcy to zdarzenie o charakterze terrorystycznym. Nawet gdyby zabójca wciąż zabijał kolejne ofiary nie można byłoby jednoznacznie określić, czy jest podejrzenie popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Przecież zawsze może okazać się, że jest to sprawca niepoczytalny – a zatem nie można mu przypisać winy w trakcie czynu – nie popełnia więc przestępstwa. Zatem nie można wobec niego zastosować rozwiązań z ustawy antyterrorystycznej – pomimo, że wystraszył i przeraził miliony Polaków.

Reasumując podejmowane wątki należy podkreślić, że rozwiązania zawarte w ustawie antyterrorystycznej bez wątpienia wzmocniają polski system antyterrorystyczny. Są reakcją odpowiedzialnego za bezpieczeństwo swoich obywateli państwa, na narastające zagrożenie terroryzmem. Wiele regulacji ma charakter kluczowy i zapewnia skuteczność działania służb na różnych etapach podejmowanych działań. Powyższe rozważania na temat kwestii interpretacyjnych, kluczowych dla ustawy, mają charakter teoretyczny, jednak umocowany na analizie zapisów norm

²⁶ Zabójstwo Pawła Adamowicza. „Jeśli ktoś ginie na posterunku, to jest to morderstwo polityczne”, [online], <https://wiadomosci.wp.pl/zabojstwo-pawla-adamowicza-jesli-ktos-ginie-na-posterunku-to-jest-to-morderstwo-polityczne-6339082114967681a>, [dostęp: 28.02.2019].

prawnych, które przekładają się bezpośrednio na praktyczny wymiar wykonywanych zadań antyterrorystycznych.

Odwołanie się w ustawie antyterrorystycznej do definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym jest w ocenie autora nie do końca **właściwe. Jest to norma** kodeksowa, powołana bardziej do rozstrzygnięcia procesowego, a nie do budowania wokół niej rozwiązań z zakresu zarządzania kryzysowego. W deficycie czasu trudno będzie bowiem ocenić jednoznacznie czy sprawca działa w określonym celu – a przestępstwo o charakterze terrorystycznym właśnie tego wymaga. Wydaje się zatem, że budowanie definicji podstawowych – czyli zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub działań antyterrorystycznych, należałoby oprzeć na skutkach jakie wywołuje działanie sprawcy. Jeżeli jest one zbieżne z celami sprawcy przestępstwa terrorystycznego, czyli zastrasza wiele osób lub zmusza organ do określonego działania – powinno się takie działanie sprawcy traktować jako terrorystyczne – bez względu na jego motyw czy poczytalność. I wówczas bez względu na charakter sprawcy, osądzając jedynie jego metody i skalę działań, można byłoby posługiwać się rozwiązaniami antyterrorystycznymi. Tym bardziej, że z perspektywy bezpieczeństwa i oczekiwań potencjalnych zakładników nie ma znaczenia czy sprawca jest religijnym radykałem czy jest osobą chorą psychicznie – a działającą równie bezkompromisowo i bezwzględnie. Postulat powyższy jest oczywiście jedynie teoretycznym projektem autora i może stanowić punkt wyjścia do kolejnych dyskusji naukowych i eksperckich, prowadzących do wprowadzenia już jednoznacznych i skutecznych narzędzi do walki ze współczesnymi zagrożeniami asymetrycznymi.

Bibliografia:

Publikacje

Gardocki L. (2000). *Prawo karne*. Warszawa.

Źródła prawa

Decyzja ramowa Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, (2002/475/WSiSW).

Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU nr 74, poz. 676 z późn. zm.

Ustawa z 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych, DzU poz. 904.

Uzasadnienie do projektu ustawy antyterrorystycznej, druk sejmowy nr 516 z 16 maja 2016 r.

Inne

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (VII.520.6.2016.VV/AG).

Summary

The article discusses the importance of interpreting the features of a terrorist offense for the effectiveness of anti-terrorist and counter-terrorist activities in Poland. This is a key issue for officers and soldiers while conducting this type of activity, often constituting their legal or legality-free activity. Although the subject of the text seems to be truly theoretical, it leads to the most practical conclusions that translate into the quality and ability to take action against the perpetrators of the most serious crimes – those of a terrorist nature. The interpretations cited in the text are the result of analysis of legal texts including sources of law in confrontation with the author's professional experience