

**Sławomir Gładysz**

## **Zakres uprawnień organów państwa w świetle zagrożenia terrorystycznego**

Wejście w życie przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych<sup>1</sup> wywołało liczne głosy krytyki i spowodowało pojawienie się obaw związanych z przyznanymi służbom, a w zasadzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, uprawnieniami o charakterze operacyjnym. Te uprawnienia – zdaniem sceptyków regulacji, o której mowa – godzą w prawa i wolności obywatelskie oraz naruszają konstytucyjne zasady ochrony prawa obywatela do swobodnego komunikowania się i prywatności.

Podstawą powyższych twierdzeń jest najczęściej obawa o takie opracowania przepisów prawnych uzasadniających naruszanie przez aparat państwa konstytucyjnie chronionych dóbr, aby pod żadnym pozorem nie zostały one naruszone. Oceny sytuacji dokonuje się przez pryzmat stanu bezpieczeństwa a priori – nikt przy zdrowych zmysłach nie będzie godził w bezpieczeństwo państwa i nie będzie się na nie porywał. Wówczas założenie postawione na początku niniejszego akapitu o niezbywalności pewnych wolności, a nawet braku możliwości ich zawieszenia, byłoby słuszne. Niestety, takie podejście do spraw związanych z bezpieczeństwem graniczy z naiwnością.

Racjonalna i zarazem pragmatyczna postawa w tych sprawach niesie za sobą konieczność wyjścia poza ramy ideałów i przygotowania państwa oraz jego instytucji do działań w sytuacjach najwyższego zagrożenia bądź do przeciwdziałania skutkom już zaistniałych zdarzeń. Te przygotowania powinny obejmować zarówno aspekty formalne i określać podstawy oraz granice działań, jak i rzeczywiste – przez wskazanie, w jaki sposób z tych narzędzi w świetle prawa skorzystać.

W polskim porządku prawnym obowiązują już konstrukcje prawne umożliwiające ograniczenie lub zawieszenie możliwości korzystania z pełni praw obywatelskich w określonych sytuacjach<sup>2</sup>. Przewidują one, że w przypadku zaistnienia szczególnych zagrożeń uniemożliwiających normalne funkcjonowanie instytucji państwowych w trybie zwykłych środków konstytucyjnych, można wprowadzić określony stan nadzwyczajny wiążący się z ograniczeniem wolności i praw człowieka i obywatela.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 904, ze zm.).

<sup>2</sup> Są to stany nadzwyczajne, tj.: stan wojenny – Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2017 poz. 1932), stan wyjątkowy – Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1928) i stan klęski żywiołowej – Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

Według autora nieniejszego artykułu do katalogu zdarzeń stwarzających szczególne zagrożenie można dopisać różne stadia zjawisk o charakterze terrorystycznym, z uwzględnieniem tych, które wypełniają znamiona przestępstwa. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest m.in. omawiana regulacja dotycząca szeroko pojętych działań antyterrorystycznych<sup>3</sup>.

Logiczne jest to, że dla ratowania wspólnego „wyższego dobra” jako obywatele będziemy gotowi zrezygnować z określonych atrybutów funkcjonowania w państwie. Co do tego nikt nie ma, a przynajmniej nie powinien mieć, wątpliwości. Powszechne poczucie zagrożenia bezpieczeństwa, jakie jest odczuwane przez obywateli, powoduje elastyczność, dzięki której zastosowanie nawet dolegliwych ograniczeń będzie przez nich akceptowane.

Niezależnie od konieczności wskazania podstaw i granic działania instytucji państwowych przy rozpoznawaniu i zwalczaniu terroryzmu, a także przeciwdziałaniu temu zjawisku argumentem przemawiającym za koniecznością wdrożenia nowych regulacji<sup>4</sup> jest, zdaniem autora, to, że od długiego czasu instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo posługują się środkami uznanymi przez ustawodawcę w latach 90. XX w. za skuteczne. Praca operacyjna i procesowa, oparte wówczas na „starych”, sprawdzonych metodach, zostały wsparte „nowymi” rozwiązaniami, tj. możliwością przeprowadzenia kontroli operacyjnej bądź procesowej mobilnych środków łączności, niekoniecznie na określony numer telefonu, ale także na indywidualny numer aparatu telefonicznego (IMEI), oraz możliwością śledzenia widm częstotliwości telekomunikacyjnych itp.

Na przełomie lat 90. XX w. i w początkach XXI w. zdawało się, że powiedzenie „przestępcy są zawsze krok przed nami” może będzie choć na chwilę nieaktualne. Z początkiem tego stulecia podczas prowadzenia jednej ze spraw autor ustalił sposób komunikowania się podejrzanych, którymi byli obywatele sąsiednich krajów. Uzgodnili oni swoisty „system bezpieczeństwa”, który miał ochronić ich działania przed dekonspiracją. Polegał on na używaniu jednej karty SIM maksymalnie przez miesiąc. Jeden aparat telefoniczny obsługiwał nie więcej niż trzy karty SIM i po sześciu miesiącach musiał być zmieniony. To byli prości przestępcy...

Powyższy przykład świadczy o tym, że rozwój techniki, technologii, komunikacji i jej sposobów, zwłaszcza w odniesieniu do globalizacji każdej dziedziny życia, powoduje, że organy powołane do rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zawsze będą w tyle za przestępcami dążącymi do zachowania hermetyczności swoich środowisk, niejawności połączeń i ukrycia rzeczywistych planów i zamiarów. Pytanie tylko, jak daleko w tyle zostaną.

---

<sup>3</sup> Można podjąć dyskusję, czy przestępczość o charakterze terrorystycznym jest „szczególnym zagrożeniem” mieszczącym się w ramach konstytucyjnego pojęcia wynikającego z art. 228 ust. 1, niemniej jednak wykładania logiczna norm powiązanych przemawia za takim stanowiskiem. Otóż w regulacji dotyczącej stanu wyjątkowego jako przesłankę jego wprowadzenia wskazano m.in. zagrożenie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Należy się zgodzić, że ewentualny zamach terrorystyczny godziłby w te dobra. Kwestią oceną będzie, czy dane zdarzenie o charakterze terrorystycznym może powodować sytuację, w której zwykle środki konstytucyjne będą niewystarczające do przeciwdziałania mu lub jego zwalczania.

<sup>4</sup> Dostosowanych do nowych czasów, technologii, społeczeństwa itd.

Oczywiście przed 10 czerwca 2016 r. służby nie były bezradne, jeśli chodzi o realizację swoich ustawowych kompetencji, szczególnie w zakresie zapewniania bezpieczeństwa. Jak pokazały różnego rodzaju wydarzenia, działania podejmowane przez służby gwarantują bezpieczeństwo wewnętrzne na określonym, wydaje się – zadowalającym – poziomie, kryterium tej oceny sprowadza się bowiem do zaistnienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Jednocześnie granica między świadomością obywateli, że bezpieczeństwo to było zapewnione, bo nikt nic nie planował, a świadomością, że określone działania zostały przez służby w odpowiednim momencie zniweczone, a ich potencjalni kontynuatorzy odstraszeni skutecznością służb, jest (a może już była) niewyraźna.

We wstępie przedstawiono dwa zasadnicze punkty widzenia na problematykę związaną z uprawnieniami służb postrzeganych przez pryzmat praw i wolności obywatelskich. Pierwszy odnosi się do dopuszczalności stosowania określonych narzędzi, drugi zaś dotyczy zakresu i sposobów korzystania z nich.

Naświetlenie problematyki związanej z domeną państwa w obszarze bezpieczeństwa, zwłaszcza ochrony przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym, oraz uregulowaniami prawnymi w tym zakresie może rozwiązać wątpliwości co do zasadności wyposażenia organów państwowych w określone instrumenty działania.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że regulacje dotyczące tego obszaru wynikają z różnych aktów prawnych, a ich przytoczenie, chociażby sygnałne, być może pozwoli na obiektywną i racjonalną ocenę zapisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

## 1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP<sup>5</sup> *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)*. Ta norma określa podstawowe, generalne funkcje państwa oraz jego fundamentalne cele, na które składa się przede wszystkim ochrona terytorium, wolności i bezpieczeństwa obywateli. Wymienione wartości są także podstawą funkcjonowania aparatu państwa, a szczególnie jego instytucji, które zostały powołane do stania na ich straży, niezależnie od źródła potencjalnego zagrożenia.

Dobrami podlegającymi ochronie są przede wszystkim: państwo jako niepodległy podmiot wraz ze swoim terytorium oraz obywatele wraz z ich prawami, tj. najcenniejszy element państwa. Ochrona sprowadza się tu do zapewnienia stanu bezpieczeństwa, czyli do stworzenia takiej sytuacji, w której – niezależnie od poziomu zagrożenia – działania podejmowane przez organy państwa będą cieszyć się zaufaniem obywateli i zrozumieniem niezbędności ich przeprowadzenia, a przy tym prawidłowości i skuteczności. Pojęcie *zapewnienie bezpieczeństwa* wymaga jednak wąskiej interpretacji, powinno być bowiem jedynie pewną reakcją – choć także o charakterze profilaktycznym – na rzeczywiste bądź potencjalne (ale realne) zagrożenia i zamachy<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Artykuł 5*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I, Wstęp*, art. 29, L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 234.

Na potrzeby niniejszego artykułu autor skupił się na zdefiniowaniu określenia bezpieczeństwo obywateli. Zgodnie z definicjami *Słownika języka polskiego* bezpieczeństwo rozumie się jako stan niezagrożenia, funkcjonowania w normalnym trybie bez widma groźby wystąpienia określonego zdarzenia, negatywnego w skutkach. Z kolei bezpieczeństwo publiczne to ogół warunków oraz instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego oraz ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa<sup>7</sup>. Ta definicja, wyłączająca ze swojego zakresu osoby niebędące obywatelami, przebywające lub funkcjonujące w strukturach danego państwa, byłaby nieuprawnionym zawężeniem tego pojęcia. „Inne osoby” również podlegają ochronie, także są elementem bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem autora powyższe uprawnienia do twierdzenia, że określenie bezpieczeństwo obywateli jest swoistym *lex specialis* do bezpieczeństwa publicznego, co do którego państwo wzięło na siebie szczególny prawny obowiązek jego strzeżenia.

Kolejnym obowiązkiem państwa wynikającym z art. 5 Konstytucji RP jest zapewnienie wolności oraz praw człowieka i obywatela, które to określenia bezpośrednio prowadzą do rozdziału II Konstytucji RP. Warto tu przytoczyć francuską *Deklarację Praw Człowieka i Obywatela*<sup>8</sup>, a zwłaszcza jej *Artykuł IV* mówiący o tym, że *Wolność polega na możliwości czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu; w ten sposób wykonywanie praw naturalnych każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają korzystanie z takich samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te może określić tylko ustawa*. Pomimo upływu blisko 230 lat od ogłoszenia tej regulacji, komentarz do jej zapisów jest w zasadzie zbędny.

W polskim prawodawstwie pod pojęciem wolność powszechnie rozumie się sferę tych uprawnień, których prawo nie tworzy, a tylko określa ich granice. W tym przypadku właśnie na państwie ciąży obowiązek udowodnienia, że jednostka naruszyła te granice. Natomiast w przypadku praw, których katalog ustala państwo, to jednostka w toku ich dochodzenia musi się powołać na określoną podstawę prawną<sup>9</sup>. Oznacza to wolność działania człowieka wszędzie tam, gdzie prawo nie wprowadza zakazów. Widać tu całkowite odwrócenie sytuacji istniejącej w odniesieniu do państwa i jego organów. Organ państwa działa tam, gdzie został do tego przez prawo umocowany, i działa z powołaniem się na podstawę prawną. Obywatel zaś może działać wszędzie tam, gdzie ustawa nie wprowadziła zakazów, nie zabroniła mu określonych czynów<sup>10</sup>.

Nawiązując do definicji bezpieczeństwa publicznego, w której wskazano jego kwalifikowaną formę odnoszącą się do „obywateli”, również w przypadku wolności ustanowiono uprawnienia generalne dla wszystkich ludzi oraz uprawnienia

<sup>7</sup> <http://sjp.pwn.pl/slowniki>.

<sup>8</sup> Tekst *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z 26 sierpnia 1789 r. został opublikowany na stronie <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18> [dostęp: 23 I 2017].

<sup>9</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, s. 42.

<sup>10</sup> Tamże, s. 45.

ściśle związane z formalną przynależnością państwową. Jest to wynikiem szczególnego zobowiązania państwa do zapewnienia ochrony oraz poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza jego obywatelom, bez pomijania przy tym podstawowych, niezbywalnych praw przynależnych wszystkim ludziom przebywającym na terytorium RP, niezależnie od ich statusu państwowego, narodowościowego, rasowego, religijnego czy politycznego.

Przejawem powyższych rozważań jest art. 31 Konstytucji RP, w którym ustanowiono ochronę prawną wolności człowieka, ale jednocześnie wskazano, kiedy i na jakiej podstawie te prawa i wolności mogą zostać ograniczone. Jest bowiem oczywiste, że prawa, a zwłaszcza wolności, nie mogą być nieograniczone. Przepis art. 31 ust. 3 dostarcza wskazówek, w jaki sposób wyznaczyć granice tych praw oraz jak daleko mogą sięgać dopuszczalne ograniczenia<sup>11</sup>. Omawiane wskazówki wynikają bezpośrednio z redakcji normy i zgodnie z nimi ograniczenia mogą być ustanawiane w demokratycznym państwie tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Gwarancje ochrony praw i wolności wprowadzają dwutorowe klauzule ograniczające te prawa i wolności: formalne, ustalające minimalną rangę aktu prawnego<sup>12</sup> konstytuującego ograniczenie, oraz materialne, uzależnione od realizacji przez państwo określonego zadania. Zadania realizowane przez państwo zostały podzielone na trzy grupy obejmujące: bezpieczeństwo i porządek publiczny, środowisko, zdrowie publiczne, moralność publiczną oraz wolność i prawa innych osób. Ograniczenia wprowadzone z powodu którejkolwiek z przyczyn wymienionych w art. 31 nie godzą w zasady demokratycznego państwa prawnego, przeciwnie – są w nim konieczne<sup>13</sup>.

Przy omawianiu norm konstytucyjnych warto zwrócić uwagę na istotny z punktu widzenia art. 31 Konstytucji RP zapis, a mianowicie na art. 37 tego aktu prawnego. Wprowadza on zasadę równego korzystania z wolności i praw konstytucyjnych przez wszystkich ludzi, zarówno obywateli RP, jak i cudzoziemców znajdujących się na obszarze objętym władztwem Rzeczypospolitej.

Cudzoziemcem, zgodnie z ustawą o cudzoziemcach<sup>14</sup>, jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego<sup>15</sup>, bez względu na to, czy ma jakiegokolwiek obywatelstwo obce (bezpaństwowiec, apatryda). Wyjątki od wskazanej wyżej zasady mogą zostać uregulowane w ustawach<sup>16</sup>. Ustawodawca nie wskazał tym samym konkretnego aktu

---

<sup>11</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>12</sup> Jak już wskazano wyżej, ten akt powinien mieć rangę ustawy, a więc aktu prawnego powszechnie obowiązującego, wydanego przez najwyższy organ prawodawczy w trybie szczególnym i zajmującego wysokie miejsce w strukturze źródeł prawa.

<sup>13</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej...*, s. 49.

<sup>14</sup> *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2206).

<sup>15</sup> Art. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

<sup>16</sup> Art. 37 ust. 2 Konstytucji RP.

prawnego, który mógłby wprowadzać ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności przez cudzoziemców, ale określił jego rangę i potwierdził<sup>17</sup> konieczność uregulowania tego w drodze ustaw.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Konstytucja RP nakłada na państwo szczególnie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego przy jednoczesnym zagwarantowaniu respektowania wolności oraz praw człowieka i obywatela. Te wolności i prawa mogą być wprawdzie ograniczone, jednak można to uczynić aktem prawnym parlamentu rangi ustawy.

Jedną z przyczyn wprowadzenia ograniczeń praw oraz wolności człowieka i obywatela jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa, w które mogą godzić m.in. zjawiska i zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Tego typu zagrożenie jest duże zwłaszcza teraz, kiedy wymyka się tradycyjnie rozumianym definicjom zagrożeń, a potencjalni sprawcy ataków terrorystycznych działają niesablonowo i często obierają za cel przypadkowych ludzi, infrastrukturę lub po prostu chcą dokonać jak największych zniszczeń. Aby temu przeciwdziałać, państwo musi się w sposób kompleksowy przygotować przez wyposażenie właściwych organów w instrumenty i narzędzia umożliwiające podjęcie natychmiastowych i adekwatnych środków reagowania na zagrożenia, a w przypadku dokonania zamachu – także usuwania jego skutków.

Precyzyjne uregulowanie działalności organów państwowych w obliczu zagrożeń terrorystycznych, niezależnie od ich poziomu, powinno być standardem w funkcjonowaniu państw bez względu na środowisko polityczne, z którego wywodzi się obóz rządzący. Skuteczność takich regulacji będzie zależała od bliskiej i wszechstronnej współpracy wszystkich służb, organów oraz instytucji zaangażowanych w szeroko rozumiane działania antyterrorystyczne, przy aprobacie – a można zakładać, że nawet przy wsparciu – środków masowego przekazu, organizacji pozarządowych oraz całego społeczeństwa.

## **2. Organy właściwe w sprawach z zakresu terroryzmu**

W Polsce organami powołanymi wprost z ustawy do zajmowania się szeroko rozumianymi zagadnieniami związanymi z terroryzmem są służby specjalne, tj.: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, a także Żandarmeria Wojskowa i Policja. Główną rolę w rozpoznawaniu i wykrywaniu przestępstw związanych z terroryzmem oraz zapobieganiu im przypisano Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co znajduje odzwierciedlenie w stosownych przepisach kompetencyjnych.

Wprawdzie trudno pominąć inne organy, których działalność na różnych etapach zjawisk związanych z terroryzmem jest nie do przecenienia, jednak ich zadania nie wynikają wprost z przepisów, a raczej z wykładni logicznej bądź systemowej

---

<sup>17</sup> Patrz: art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

ich uprawnień. Mowa tutaj m.in. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>18</sup>, Straży Granicznej<sup>19</sup> i Biurze Ochrony Rządu<sup>20</sup>, jednak ze względu na obszerność tematu autor skupił się na głównych organach powołanych do zajmowania się zjawiskiem terroryzmu i przydzielonych im instrumentach działania.

Przedstawienie zadań związanych ze zwalczaniem terroryzmu oraz narzędzi, w jakie ustawodawca wyposażył organy do realizacji tych zadań, stworzy punkt wyjścia do omówienia i oceny zapisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

## 2.1. *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*

Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>21</sup> (dalej: ustawa o ABW oraz AW) wskazuje, że rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw, m.in. terroryzmu, oraz zapobieganie im należy do zadań ABW. W tym też zakresie działalność Agencji może być prowadzona zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Przywołany art. 5 zawiera stosunkowo szerokie ujęcie zadań ABW w zakresie zwalczania przestępczości o charakterze terrorystycznym. Składają się na nie czynności podejmowane na czterech płaszczyznach, które ustawodawca pogrupował w następujące pojęcia<sup>22</sup>:

- **r o z p o z n a w a n i e** – zgodnie z definicją rozpoznawanie oznacza identyfikację kogoś lub czegoś, badanie oraz podejmowanie działalności mającej na celu zdobycie informacji o przeciwniku<sup>23</sup>;
- **w y k r y w a n i e** – oznacza ustalenie faktów dotyczących czyjegoś udziału w czymś, ujawnienie rzeczy, które miały mieć charakter niejawni<sup>24</sup>;

<sup>18</sup> Państwowa Straż Pożarna jest główną służbą odpowiedzialną za prowadzenie akcji ratowniczych w zakresie ratowania życia i zdrowia ludzi oraz ochronę mienia i środowiska w sytuacji powstania nagłego zagrożenia. Do zadań PSP należy podejmowanie czynności z zakresu rozpoznawania zagrożeń, w tym skażeń substancjami chemicznymi i radiacyjnymi, oraz prowadzenie wstępnego rozpoznania biologicznego. Podmioty podejmujące działania ratownicze funkcjonują w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Wszelkie działania ratownicze w czasie zagrożenia o charakterze terrorystycznym są oparte na zachowaniu priorytetu ratowania życia i zdrowia oraz technologii działań służących minimalizacji skutków zdarzenia.

<sup>19</sup> Te działania obejmują m.in. ochronę granicy państwowej, w tym morskiej, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granicy państwowej i ściganie sprawców tego rodzaju czynów zabronionych. Straż Graniczna realizuje również działania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, w tym na pokładach statków powietrznych wykonujących przewozy lotnicze pasażerów.

<sup>20</sup> Biuro Ochrony Rządu (od 1 II 2018 r. Służba Ochrony Państwa – przyp. red.) jest właściwe w zakresie ochrony ustawowo określonych osób, obiektów i urzędzeń, które mogą stać się potencjalnym celem zamachów terrorystycznych.

<sup>21</sup> *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1897).

<sup>22</sup> Być może są one oczywiste, ale w kontekście zasadniczego celu niniejszego artykułu, tj. analizy ustawy o działaniach antyterrorystycznych, warto zdefiniować ich podstawy znaczeniowe.

<sup>23</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/rozpoznawanie.html> [dostęp: 23 I 2017].

<sup>24</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/wykrywanie.html> [dostęp: 23 I 2017].

- **z a p o b i e g a n i e** – podejmowanie działań, których celem jest niedopuszczenie do czegoś złego<sup>25</sup>.

Ustawodawca wskazał dodatkowo, że ABW ma obowiązek ścigania sprawców przestępstw pozostających w jej właściwości rzeczowej. To oznacza, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego ma możliwość wykorzystania swoich materiałów operacyjnych<sup>26</sup>. Jest to ważne na etapie współpracy operacyjnej i procesowej, często bowiem funkcjonariusze z określonych pionów mogą pozwolić sobie na prowadzenie swobodnego dialogu i luźną, niesformalizowaną wymianę uwag, m.in. dotyczących potrzeb zmierzających do wytyczenia właściwych kierunków zarówno danej sprawy operacyjnej, jak i prowadzonego postępowania karnego.

Wskazane zadania sprowadzają się do identyfikacji zagrożenia, potwierdzenia jego zaistnienia oraz podjęcia działań prewencyjnych i procesowych, które mogą występować zarówno pojedynczo, jak i kumulatywnie. Modelowe byłoby posiadanie takich możliwości operacyjno-analitycznych, dzięki którym proces rozpoznania byłby najszybszy, najskuteczniejszy i najtrafniejszy. Od niego bowiem zależą dalsze działania o charakterze operacyjnym oraz czynności podejmowane w ostatniej fazie procesowej.

Rozpoznanie daje przewagę, czas i możliwości do podjęcia skutecznych i adekwatnych reakcji na określone zagrożenie. Kolejny etap – wykrywanie – jest konsumpcją działań identyfikacyjnych. Na tym etapie ABW potwierdza istnienie uzasadnionego podejrzenia o popełnieniu przestępstwa. Wtedy też następuje weryfikacja zgromadzonego materiału operacyjnego oraz jego ewentualna waloryzacja procesowa. W zależności od rodzaju stwierdzonego zagrożenia, jego skali i aktualności, dalsze działania ABW mogą przybrać formę reakcji adekwatnej do zagrożenia, mającej na celu jego zniwelowanie lub zlikwidowanie. Może to być osiągnięte zarówno przez dynamiczne użycie środków siłowych<sup>27</sup>, jak i długofalowych działań o charakterze prewencyjnym. Podejmując jednak omawiane działania, należy uwzględnić ich potencjalne zakończenie, tj. albo nie dopuścić do eskalacji zidentyfikowanego zagrożenia, albo zgromadzić materiały uzasadniające ujęcie potencjalnych sprawców i skierowanie aktu oskarżenia.

Zgodnie z art. 21 ustawy o ABW oraz AW podczas realizacji ustawowych zadań m.in. z zakresu przestępstw o charakterze terrorystycznym funkcjonariusze wykonują czynności analityczno-informacyjne, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Ten podział, pomimo istotnej dyferencji i zależności tych czynności, ma zasadnicze znaczenie wpływające na finalny obraz działań ABW. Sprowadza się on do stwierdzenia, że im lepsza baza informacyjna zgromadzona na etapie operacyjno-rozpoznawczym, tym trafniejsze hipotezy śledcze i skuteczniejsze czynności procesowe<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zapobieganie.html> [dostęp: 23 I 2017].

<sup>26</sup> Autor spotkał się z licznymi głosami przedstawicieli innych służb nieposiadających tych możliwości, wskazującymi na to, że śledztwa prowadzone na podstawie ich materiałów operacyjnych nie miały właściwego wsparcia operacyjnego, co przekładało się na niezadowalające rezultaty procesowe.

<sup>27</sup> Dlatego, zdaniem autora, tak ważna jest możliwość ich zastosowania przez pion postępowania karnych, ewentualnie bezpośrednio na polecenie szefa ABW.

<sup>28</sup> Ciekawe, że nie jest to oczywiste dla funkcjonariuszy.



To spowodowało, że ustawodawca przyznał funkcjonariuszom ABW uprawnienia procesowe Policji wynikające z przepisów kodeksu postępowania karnego<sup>29</sup>. Znaczenie tego zapisu wskazano już na wstępie niniejszego rozdziału. Jest on systemowo powiązany z art. 22a ust. 3 ustawy o ABW oraz AW, który wskazuje, że jeżeli informacje zgromadzone przez ABW wskazują na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo potwierdzają jego popełnienie, szef ABW przedstawia je właściwemu prokuratorowi w celu podjęcia decyzji co do ich dalszego procesowego wykorzystania. Z powyższych zapisów można domniemywać, że w przypadku przydatności danego materiału operacyjnego do wszczęcia śledztwa<sup>30</sup>, którego przedmiot pozostaje we właściwości rzeczowej ABW, prokuratura, rozważając decyzje o powierzeniu śledztwa danemu organowi, w pierwszej kolejności powinna brać pod uwagę właśnie Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Od zasady wyrażonej w art. 22a ust. 3 ustawy o ABW oraz AW ustawodawca przewidział wyjątek. Jeżeli ABW zgromadzi materiały m.in. uprawdopodobniające działalność o charakterze terrorystycznym, szef ABW może, w przypadku gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa, odstąpić od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia tego przestępstwa oraz o osobie, która według uzyskanych informacji lub materiałów może być sprawcą tej działalności<sup>31</sup>.

Kolejna jednostka redakcyjna wprowadziła prawną możliwość<sup>32</sup> podjęcia współpracy z osobą podejrzaną o przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Jej warunkiem jest świadome i dobrowolne ujawnienie wszelkich okoliczności popełnionego czynu lub prowadzonej działalności oraz jednoczesne zobowiązanie do podjęcia niejawniej współpracy z ABW<sup>33</sup>. Decyzja szefa ABW o odstąpieniu od obowiązku poinformowania właściwej prokuratury w takim przypadku musi zostać zaopiniowana przez prokuratora generalnego i członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych<sup>34</sup>. Wyjątki, o których mowa, są pierwszymi wymienionymi w ustawie narzędziami, jakimi może posłużyć się ABW w realizacji swoich zadań, a zwłaszcza w zakresie rozpoznawania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz zapobiegania im.

<sup>29</sup> Art. 21 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 303 kpk, czyli jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa z określeniem czynu będącego przedmiotem ewentualnego postępowania oraz jego kwalifikacji prawnej.

<sup>31</sup> Art. 22b ust. 1 ustawy o ABW oraz AW dodany ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Tego wyjątku nie da się zastosować, gdy osoba podejrzana o działalność terrorystyczną popełniła przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, których skutkiem była śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu, współdziałała w popełnieniu takiego przestępstwa lub nakłaniała do jego popełnienia. Dotyczy to również osoby, która nie ujawniła wszystkich posiadanych danych oraz która – niezgodnie z warunkami współpracy – w dalszym ciągu prowadzi działalność na szkodę RP lub popełniła jedno z wyżej wymienionych przestępstw, pomimo podjęcia tajnej współpracy.

<sup>32</sup> Takiej możliwości brakowało w zasadzie od początku działalności i w UOP, i w ABW, zarówno na płaszczyźnie kontrwywiadowczej, jak i terrorystycznej.

<sup>33</sup> Pojawia się tutaj pytanie, w jaki sposób miałyby to nastąpić – na zasadach „oferenctwa” czy też po identyfikacji takiej osoby i przedstawieniu jej przez funkcjonariuszy oferty na zasadzie: „albo dobrowolnie współpracujesz, albo będziemy cię ścigać”.

<sup>34</sup> Art. 22b ust. 4 ustawy o ABW oraz AW.

Jak już wspomniano, ustawodawca wyraźnie określił, co państwo, a w tym przypadku reprezentujący je funkcjonariusze, może wykonać, realizując zadania wyznaczone Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Analiza przyznaných uprawnień wskazuje na ich podział na uprawnienia o charakterze administracyjno-porządkowym<sup>35</sup>, operacyjnym oraz procesowym<sup>36</sup>. Z uwagi na cel niniejszego opracowania, jakim jest omówienie przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych, autor ograniczył się do wskazania zasadniczych czynności operacyjnych służących zwalczaniu przestępczości terrorystycznej, w które ustawodawca wyposażył ABW. Oprócz wcześniej opisanej możliwości podjęcia współpracy z osobą podejrzaną o udział w przestępczości terrorystycznej, są nimi:

- zarządzenie uniemożliwienia telekomunikacji,
- zarządzenie zablokowania dostępności określonych danych informatycznych w systemie teleinformatycznym,
- przeprowadzenie oceny bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego,
- zarządzenie kontroli operacyjnej,
- gromadzenie, także niejawnie, wszelkich danych osobowych,
- korzystanie z informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, świadczenia usług płatniczych lub zawieranych z uczestnikami funduszy inwestycyjnych,
- niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa,
- zarządzenie niejawnego nadzoru nad wytwarzaniem, przemieszczaniem, przechowywaniem i obrotem przedmiotami przestępstwa,
- korzystanie z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami ABW.

Pierwsze z wymienionych uprawnień, tj. uniemożliwienie telekomunikacji<sup>37</sup>, jest odpowiedzią na wysoki poziom zagrożenia na określonym obszarze. Zostały one wymienione w normie kompetencyjnej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Są nimi: zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego, a także przestępstwa najpoważniejsze i najbardziej zagrażające państwu. Pomimo tak szerokiego ujęcia możliwości skorzystania z udaremnienia komunikacji, autor artykułu jest zdania, że logicznie ogranicza się ono do sytuacji wyjątkowych, tj. do wystąpienia szczególnego, kwalifikowanego zagrożenia. Może nim być np. zamach na konstytucyjne organy państwa czy próba dokonania zamachu terrorystycznego. Wówczas, np. w przypadku zamachu terrorystycznego, uniemożliwienie telekomunikacji staje się narzędziem, dzięki któremu można zyskać na czasie w celu zmobilizowania sił i środków, a następnie skierowania ich w rejon

<sup>35</sup> Wydawanie poleceń dotyczących określonego zachowania się, legitymowanie, kontrola osobista, fotografowanie, daktyloskopowanie, użycie broni i środków przymusu bezpośredniego.

<sup>36</sup> Ich źródłem jest kodeks postępowania karnego oraz przepisy okołoprocesowe wynikające z wewnętrznej, obowiązującej w pionie postępowań przygotowawczych, „instrukcji śledczej”.

<sup>37</sup> Art. 26a ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

przeprowadzania czynności służbowych. Nietrudno sobie wyobrazić, że wykorzystanie tego uprawnienia może ograniczyć eskalację przestępczych działań godzących w bezpieczeństwo publiczne oraz zmniejszyć potencjalne zniszczenia.

Zastosowanie uprawnienia, o którym mowa powyżej, zarządza szef ABW, określając obszar działania i przekazując informację na ten temat prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Znamienne jest tutaj brak precyzyjnego wskazania okresu, na jaki może zostać wydane takie zarządzenie. Ustawodawca posłużył się w ustawie nieostrym sformułowaniem: „na czas niezbędny do wykonania czynności”, co wynika z nieprzewidywalności takiej sytuacji, w której konieczne stałoby się uniemożliwienie komunikacji. Granicą tych działań jest ich stosowanie z uwzględnieniem minimalizacji skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych.

Wyżej opisane działania wiążą się z możliwością zablokowania w systemie teleinformatycznym dostępności określonych danych lub usług, które są związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym<sup>38</sup>. Odbyna się to na wniosek szefa ABW o zastosowanie blokady dostępności w celu „zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania przestępstw (...) oraz ścigania ich sprawców”<sup>39</sup> złożony do Sądu Okręgowego w Warszawie, który podejmuje decyzje w tym zakresie.

Nadanie wnioskowi biegu formalnego jest uwarunkowane uzyskaniem pisemnej zgody wydanej przez prokuratora generalnego. Omawianą możliwość obwarowano koniecznością niezwłocznego zastosowania. W takiej sytuacji szef ABW może zarządzić blokadę dostępności danych lub usług, jednak musi uzyskać na to pisemną zgodę prokuratora generalnego oraz złożyć jednocześnie wniosek do sądu o jej zatwierdzenie. W sytuacji niez uzyskania zgody sądu w terminie pięciu dni od zastosowania blokady dostępności, zaprzestaje się działań w tym zakresie. Blokadę zarządza się na okres nie dłuższy niż 30 dni, z możliwością jednorazowego przedłużenia do trzech miesięcy.

Przy pomocy innego narzędzia z zakresu systemów teleinformatycznych będących w dyspozycji szefa ABW ustanowiono także możliwość przeprowadzenia o c e n y b e z p i e c z e ń s t w a tych systemów, polegającej na sprawdzeniu zabezpieczeń przed atakami, które mogą mieć wpływ na integralność, poufność, rozliczalność oraz dostępność tych systemów<sup>40</sup>. Co ciekawe, ustawodawca wyposażył ABW w możliwość wytwarzania i pozyskiwania urządzeń lub programów komputerowych, o których mowa w art. 269b kk<sup>41</sup>, oraz ich stosowania.

<sup>38</sup> Art. 32c ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>39</sup> Autor celowo ujął fragment tekstu ustawy w cudzysłów, ponieważ uważa, że wdarła się tutaj nieścisłość legislacyjna. Zgodnie z art. 5 ust 1 pkt 2 do zadań ABW należy „(...) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw (...)”. Przeciwdziałanie jest nową, kolejną formą zadań, jakie reguluje ustawa o działaniach antyterrorystycznych, ale o tym dalej.

<sup>40</sup> Art. 32a ust. 1 i 6 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>41</sup> Jest to o tyle nieprecyzyjne, że wskazana norma kodeksu karnego dotyczy niszczenia, uszkodzenia, usuwania lub zmiany danych informatycznych o szczególnym znaczeniu dla obronności kraju, bezpieczeństwa komunikacji, funkcjonowania administracji rządowej, innego organu państwowego lub instytucji państwowej albo samorządu terytorialnego, albo zakłócania lub uniemożliwienia automatycznego przetwarzania, gromadzenia lub przekazywania takich danych. Można się

Kontrola operacyjna polega na uzyskiwaniu i utrwalaniu: treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym sieci telekomunikacyjnych; obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej; danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych, a także uzyskiwaniu dostępu do przesyłek i kontroli ich zawartości<sup>42</sup>.

To uprawnienie zostało dostosowane do realiów po latach dyskusji na ten temat. Kontrola operacyjna daje szerokie możliwości ingerowania w czyjąś prywatność, ale przede wszystkim należy założyć, że to organy państwa stoją na straży praworządności. Hipoteza, z jaką autor spotkał się przy okazji wprowadzania konstrukcji „zgody następczej”, mówiąca o tym, że „łatwo sobie wyobrazić, że funkcjonariusz nielegalnie korzysta z bezprawnie uzyskanych danych” jest, zdaniem autora, niedopuszczalna. Zasadą jest korzystanie z przyznanych uprawnień zgodnie z ich przeznaczeniem, po spełnieniu określonych przesłanek i przy zachowaniu kryterium najwyższej staranności. Dotychczasowe doświadczenia autora zdobyte podczas służby w ABW pozwalają na stwierdzenie, że takie właśnie standardy, często nawet jeszcze bardziej obostrzone, obowiązują na co dzień przy stosowaniu uprawnienia wynikającego z art. 27 ustawy o ABW oraz AW. Parafrazując cytowane zdanie, trudno sobie wyobrazić, aby funkcjonariusz bezprawnie wykorzystywał informacje uzyskane w trakcie kontroli operacyjnej<sup>43</sup>.

W celu realizacji zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości, m.in. o charakterze terrorystycznym, sąd, na pisemny wniosek szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, może w drodze postanowienia zarządzić kontrolę operacyjną<sup>44</sup>. Dodatkową okolicznością wymaganą przy wnioskowaniu o tego typu kontrolę jest bezskuteczność albo nieprzydatność innych środków pracy operacyjnej.

Wnioski o zastosowanie kontroli operacyjnej wymagają dwuetapowej weryfikacji. W pierwszej kolejności wniosek szefa ABW musi być zaaprobowany przez prokuratora generalnego, który powinien przekazać swoje stanowisko w formie pisemnej.

---

domyślić, że chodzi raczej o symulację ewentualnych skutków, ale ustęp 8 art. 32 ustawy o ABW oraz AW zawiera stwierdzenie: „(...) uzyskać dostęp do informacji (...), przełamując albo omijając elektroniczne, magnetyczne, informatyczne lub inne szczególne jej zabezpieczenie”, co z kolei mogłoby sugerować bardziej ofensywne działania.

<sup>42</sup> Art. 27 ust. 6 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>43</sup> Aby nie idealizować, nie można również wykluczyć sytuacji naruszenia tej zasady, ale w formie wyjątków ją potwierdzających. Powszechnie uważa się, że materiały operacyjne, szczególnie z podsłuchów, są sensacyjne, odkrywają najbardziej skryte tajemnice i trzymają w napięciu od samego początku do samego końca. Życie jest jednak bardziej prozaiczne i ukazuje świat sensacyjnych podsłuchów jako żmudną, męczącą i obciążającą psychicznie i fizycznie pracę, z której potencjalny uzysk informacyjny wymaga przesłuchania, spisania i zweryfikowania ogromnych ilości danych.

<sup>44</sup> Art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

Dopiero taka legitymacja upoważnia szefa ABW do wystąpienia z wnioskiem do sądu, który może zarządzić kontrolę operacyjną lub odmówić jej zastosowania, o ile uzna, że materiały operacyjne nie dają ku temu podstaw.

Istnieje także możliwość działania w trybie niecierpiącym zwłoki. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW w sytuacji niebezpieczeństwa utraty informacji lub zatarcia albo zniszczenia dowodów przestępstwa to szef ABW może zarządzić kontrolę operacyjną. Jednak i tutaj istnieje obowiązek uzyskania pisemnej zgody prokuratora generalnego przed zarządzeniem takiej czynności oraz równoczesne wystąpienie do sądu o wydanie postanowienia w tej sprawie<sup>45</sup>.

Jak już wcześniej wskazano, kontrola operacyjna stwarza wiele możliwości, m.in.: zastosowanie podsłuchu telefonicznego, podglądu oraz podsłuchu wnętrza pomieszczeń<sup>46</sup> i pojazdów<sup>47</sup>, kontroli korespondencji, w tym korespondencji elektronicznej, uzyskiwanie i utrwalanie danych na nośnikach elektronicznych, a także uzyskiwanie dostępu do zawartości przesyłek oraz ich kontrolowanie. Mimo że niektóre z wymienionych rodzajów kontroli operacyjnej nie są jeszcze w sposób kompletny opisane (określone) w przepisach prawa, to odnoszą się do możliwości prześledzenia aktywności osoby będącej w orbicie zainteresowań ABW w aspekcie wielowymiarowym: od jej poruszania się tradycyjnymi środkami komunikacji do aktywności w sieci Internet i korzystania z elektroniki osobistej. W dobie globalizacji usług internetowych nie zawsze występuje kompatybilność przepisów różnych państw, które są związane z dostępem organów ścigania do danych, do jakich polskie prawo je upoważniło. Niemniej jednak przynajmniej polskie przepisy zostały w dużej części uregulowane<sup>48</sup>.

Przy omawianiu kontroli operacyjnej należy wspomnieć o możliwości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie uzyskiwania i przetwarzania danych<sup>49</sup> dotyczących wykazów połączeń (m.in. bilingów<sup>50</sup>), przesyłek pocztowych<sup>51</sup>,

---

<sup>45</sup> Jeżeli w ciągu pięciu dni od zarządzenia kontroli operacyjnej sąd nie udzieli na nią zgody, szef ABW wstrzymuje stosowaną kontrolę operacyjną, a dotychczasowe materiały są komisyjnie niszczone.

<sup>46</sup> Odmiennie niż w regulacji zawartej w art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW te czynności dotyczą pomieszczeń prywatnych.

<sup>47</sup> Choć w dalszym ciągu brakuje przepisów wykonawczych.

<sup>48</sup> Wprawdzie zdarzają się jeszcze nieporozumienia z polskimi dostawcami usług internetowych, ale dotychczasowa praktyka i współpraca zwiększa poziom zrozumienia.

<sup>49</sup> Art. 28 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>50</sup> Przede wszystkim dotyczy danych niezbędnych do ustalenia zakończenia sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, użytkownika końcowego: inicjującego połączenie; do którego kierowane jest połączenie; określenia daty i godziny połączenia oraz czasu jego trwania; rodzaju połączenia; lokalizacji telekomunikacyjnego urządzenia końcowego – art. 180c i 180 d *Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1907).

<sup>51</sup> Dotyczy danych o operatorze pocztowym, świadczonych usługach pocztowych oraz informacji umożliwiających: identyfikację korzystających z tych usług; udostępniania przesyłek pocztowych w celu kontroli treści korespondencji lub zawartości przesyłek; udostępniania zatrzymanej przez operatora przesyłki pocztowej w przypadku podejrzenia, że stanowi przedmiot przestępstwa do oględzin przez uprawnione podmioty; dopuszczenia do dalszego przewozu przesyłki pocztowej zawierającej przedmioty przestępstwa w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu albo zastąpieniu

danych internetowych<sup>52</sup> oraz wszelkich danych osobowych<sup>53</sup> osób pozostających w kręgu zainteresowań ABW, wynikających z realizacji zadań wymienionych w art. 5 ustawy o ABW oraz AW. Również w tych przypadkach, zwłaszcza dotyczących danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych, wprowadzono sądową kontrolę podstaw ich uzyskiwania. Oznacza to, że sąd może zapoznać się z materiałami uzasadniającymi udostępnienie ABW takich danych<sup>54</sup>.

Zakres informacji, do jakich Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została upoważniona, w ostatnim czasie został poszerzony o dane z zakresu tajemnicy bankowej oraz informacji pochodnych<sup>55</sup>. Przesłanką wniosku o ich uzyskanie jest dążenie do skutecznego zapobieżenia przestępstwom określonym w art. 5 ust. 1 pkt 2 lub ich wykrycie albo ustalenie ich sprawców i uzyskanie dowodów w tym zakresie. Procedura udostępnienia wyżej wymienionych danych wymaga akceptacji Sądu Okręgowego w Warszawie, który w postanowieniu powinien określić ich rodzaj, zakres oraz podmiot zobowiązany do ich udostępnienia<sup>56</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że szef ABW w terminie 120 dni od uzyskania wnioskowanych danych jest zobowiązany do poinformowania o tym podmiotu, o którego dane się zwraca. W przypadkach, w których mogłoby to zaszkodzić wynikom podjętych czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>57</sup>, sąd na wniosek szefa ABW może odroczyć ten termin<sup>58</sup>. Przekazanie informacji o uzyskaniu danych dotyczących tajemnicy bankowej lub jej pochodnych podmiotowi, wobec którego jest prowadzone rozpoznanie operacyjne, zostało uzależnione również od zgromadzenia materiałów uzasadniających wszczęcie postępowania karnego bądź braku ich zgromadzenia<sup>59</sup>. W sytuacji zgromadzenia materiałów taką informację przekazuje prokurator (lub na jego polecenie szef ABW) – przed zamknięciem śledztwa lub niezwłocznie po jego umorzeniu, natomiast w sytuacji braku takich materiałów – niezwłocznie, po postanowieniu właściwej prokuratury o odmowie wszczęcia śledztwa.

---

w całości lub w części zgodnie z zasadami i trybem określonym w przepisach odrębnych – art. 82 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1481).

<sup>52</sup> Zwłaszcza: nazwisk oraz imion usługobiorcy; numeru PESEL lub gdy ten numer nie został nadany – numeru paszportu, dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość; adresu zameldowania na pobyt stały, ewentualnie adresu do korespondencji; danych służących do weryfikacji podpisu elektronicznego usługobiorcy – art. 18 ust. 1–5 *Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną* (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219).

<sup>53</sup> Szczególnie: numerów PESEL oraz danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne; poglądów politycznych, przekonań religijnych lub filozoficznych, przynależności wyznaniowej, partyjnej lub związkowej; danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym – art. 27 i 28 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* (Dz.U. z 2016 r. poz. 922).

<sup>54</sup> Art. 28a ust. 3 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>55</sup> Art. 34a ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>56</sup> Art. 34a, ust. 6 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>57</sup> Konieczne jest uprawdopodobnienie tego niebezpieczeństwa.

<sup>58</sup> Art. 34a ust. 9 i 10 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>59</sup> Art. 34a, ust. 11 i 12 ustawy o ABW oraz AW.

W przypadku uzyskania wiarygodnych informacji o przestępstwie pozostającym we właściwości rzeczowej ABW ten organ może przedsięwziąć czynności operacyjne polegające na niejawnym nabyciu lub przejęciu przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie oraz którymi obrót są zabronione. Dotyczy to także kontrolowanego przyjęcia i wręczenia korzyści majątkowej<sup>60</sup>. Te czynności nie mogą polegać na kierowaniu wykonaniem opisywanej czynności, będą natomiast zmierzały do wykrycia sprawców i zgromadzenia bezpośrednich dowodów przestępstwa.

Zarządzenie powyższych działań leży w gestii szefa ABW, po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego. Szef Agencji jest także adresatem materiałów operacyjnych w sytuacji potwierdzenia informacji o rozpoznawanym przestępstwie.

W podobnym trybie, jak w wyżej opisanym, a więc po uzyskaniu zgody prokuratora generalnego, może być zarządzane niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi<sup>61</sup>. Warunkiem jest niedopuszczenie do zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. W tym przypadku ustawodawca zobligował organy państwa (zwłaszcza organy celne i Straż Graniczną) oraz instytucje świadczące usługi w zakresie poczty i transportu do ścisłej współpracy z ABW.

Na uwagę zasługuje tutaj także wywodząca się z zasady *argumentum a maiori ad minus* możliwość stosowania kontroli operacyjnej zarówno przy „niejawnym nabyciu”, jak i przy „przesyłce nadzorowanej”<sup>62</sup>. Wynika to tego, że realizowanie wymienionych czynności jest podyktowane wysokim prawdopodobieństwem zaistnienia przestępstwa oraz koniecznością nadzoru nad uczestnikami takich działań. Pozwala to także na wielostronne uzyskanie dowodów potwierdzających źródła inspiracji przestępczych działań bądź motywację sprawców, a nierzadko – rzeczywistych mocodawców oraz inicjatorów takich transakcji.

Całość wymienionych narzędzi łączy praca z osobami<sup>63</sup> udzielającymi pomocy funkcjonariuszom w realizacji zadań ABW. Jest to podstawa, na której powinna być budowana zdolność informacyjna danej służby. Jednak paradoksalnie jest ona przez „młodych” funkcjonariuszy niedoceniana, przez „starych” zaś – przeceniana. Siła tej metody pracy operacyjnej tkwi w jej pozornej prostocie i bezpośredniości uzyskiwania informacji. Dochodzą tu także szerokie możliwości modyfikowania i planowania tej formy pracy: od działań jednostkowych, konkretnych, do długofalowych przedsięwzięć obejmujących liczne zagadnienia.

Z przedstawionych narzędzi pracy funkcjonariusze mogą korzystać przy rozpoznawaniu i wykrywaniu przestępstw m.in. o charakterze terrorystycznym oraz zapobieganiu im.

Do powyższego dochodzą jeszcze uprawnienia analityczno-informacyjne oraz koordynacyjne ABW. Kwintesencją uprawnień koordynacyjnych jest treść art. 40

<sup>60</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>61</sup> Art. 30 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW – na zasadach określonych w art. 27.

<sup>62</sup> Art. 31 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>63</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW.

ustawy o ABW oraz AW wskazująca, że to (...) *Szef ABW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa.*

## 2.2. Agencja Wywiadu

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 i pkt 7a ustawy o ABW oraz AW do zadań Agencji Wywiadu należy: (...) *rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, a także (...) rozpoznawanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym wymierzonym przeciwko obywatelom lub mieniu Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, z wyłączeniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonych przeciwko personelowi lub mieniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.*

Oprócz przywołanych i zdefiniowanych już wcześniej (przy okazji omawiania zakresu zadań ABW) pojęć *rozpoznawanie i zapobieganie zdarzeniom terrorystycznym lub zdarzeniom o takim charakterze* Agencja Wywiadu podejmuje także czynności w celu przeciwdziałania im.

*Przeciwdziałanie to*, zgodnie z definicją, *zapobieganie* czemuś negatywnemu przez działanie w określony sposób<sup>64</sup>. To działanie – przez pryzmat zadań Agencji Wywiadu – będzie zmierzać do zgromadzenia informacji oraz analizowania ich pod kątem ewentualnego przekazania lub wykorzystania przez inne organy.

Znamieniem kwalifikującym właściwość AW jest narażenie bezpieczeństwa obywateli RP lub polskiego mienia poza granicami Polski. W ramach powyższego funkcjonariusze Agencji Wywiadu podejmują czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne.

O ile uprawnienia o charakterze administracyjno-porządkowym oraz czynności o charakterze stricte informacyjnym<sup>65</sup> są wspólne dla obydwu omawianych Agencji, o tyle w przypadku AW możliwości realizowania czynności operacyjnych są ograniczone. Co więcej, działania operacyjne o charakterze „ofensywnym”<sup>66</sup> na terytorium RP są dopuszczalne, ale (...) *wyłącznie za pośrednictwem Szefa ABW*<sup>67</sup>.

Z powyższych uprawnień na pierwszy plan wysuwa się obowiązek wszystkich organów administracji rządowej w zakresie informowania szefa Agencji Wywiadu o wydarzeniach istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie dotyczących międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/przeciwdzialanie.html>.

<sup>65</sup> Zgodnie z rolą, jaką AW ma odgrywać. Są nimi: gromadzenie, także niejawnie, wszelkich danych osobowych.

<sup>66</sup> Czyli: kontrolę operacyjną, niejawnie nabycie lub przejęcie przedmiotów oraz niejawnie nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi.

<sup>67</sup> Art. 6 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW.

<sup>68</sup> Art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o ABW oraz AW.



### 2.3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego

Art. 5 ust. 1 pkt 2a oraz następny, art. 6 ust. 1 pkt 2b oraz ust. 3a ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>69</sup> (dalej: ustawa o SKW oraz SWW) wskazują na zadania tych służb w zakresie zwalczania terroryzmu.

W przypadku SKW te zadania obejmują rozpoznawanie i wykrywanie zdarzeń oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, sił zbrojnych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz zapobieganie im. Z kolei SWW podejmuje działania związane z rozpoznawaniem międzynarodowego terroryzmu i przeciwdziałaniem mu oraz rozpoznawaniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonym przeciwko personelowi i mieniu Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa oraz przeciwdziałaniem i zapobieganiem im, a także zwalcza skutki takich zdarzeń.

Analogicznie do cywilnych służb specjalnych działających na terytorium RP właściwa do podejmowania wyżej wymienionych zadań jest Służba Kontrwywiadu Wojskowego<sup>70</sup>, a poza jego granicami – Służba Wywiadu Wojskowego.

Podobnie jak w przypadku ABW uregulowano możliwości operacyjne Służby Kontrwywiadu Wojskowego, z kilkoma jednak wyjątkami<sup>71</sup>. Pierwszą, i wydaje się najbardziej dobitną, różnicą jest realizowanie przypisanych zadań przez stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych, z wyłączeniem czynności o charakterze dochodzeniowo-śledczym. To sprawia, że SKW jest aktywnym uczestnikiem procedury rozpoznania danego zagrożenia pozostającego w jej właściwości rzeczowej do momentu uzyskania informacji uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa. Kolejnym działaniem, zgodnie z art. 27 ustawy o SKW oraz SWW, będzie zawiadomienie właściwej jednostki prokuratury bądź przekazanie informacji właściwemu organowi.

Wśród uprawnień brakuje natomiast możliwości korzystania z informacji z zakresu tajemnicy bankowej oraz z narzędzi związanych z blokowaniem dostępności w systemie informatycznym. Pozostałe czynności, tj. zarządzenie uniemożliwienia telekomunikacji, zarządzenie kontroli operacyjnej, uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych, gromadzenie, także niejawnie, wszelkich danych osobowych, niejawnie nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa, zarządzenie niejawnego nadzoru nad wytwarzaniem, przemieszczaniem, przechowywaniem i obrotem przedmiotami przestępstwa,

---

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1879).

<sup>70</sup> W ramach działań poza granicami RP SKW może podejmować zadania w celu realizacji rozpoznania oraz wykrywania przestępstw popełnionych przez żołnierzy, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i jednostek MON, zapobiegania im, a także w ramach współdziałania m.in. z Żandarmerią Wojskową – ale tylko w wyżej wymienionym celu. Co ciekawe, brakuje możliwości wykonywania tych zadań w zakresie nowo dodanej kompetencji, o której mowa w ust. 2a, podczas gdy Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego takie możliwości otrzymała.

<sup>71</sup> Mają one istotne znaczenie dla określenia pozycji tej służby w systemie antyterrorystycznym.

korzystanie z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami SKW, podobnie jak procedura wdrażania wymienionych czynności, odpowiadają uprawnieniom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W wojsku uprawnienia zbieżne z uprawnieniami Agencji Wywiadu ma Służba Wywiadu Wojskowego, która również realizuje czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne. Prowadzenie ofensywnych działań operacyjnych na terytorium RP jest dopuszczalne jedynie za pośrednictwem Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub ABW.

#### **2.4. Żandarmeria Wojskowa i Policja**

Wymienione formacje mundurowe uzupełniają system organów administracji rządowej powołanych wprost z ustawy do zajmowania się terroryzmem. Zarówno Żandarmeria Wojskowa, jak i Policja otrzymały te kompetencje w związku z wejściem w życie ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

Uprawnienia Żandarmerii Wojskowej zostały uregulowane w art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy o ŻW i wojskowych organach porządkowych<sup>72</sup>. Zgodnie z nim na obszarach lub w obiektach należących do komórek i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych albo administrowanych przez te komórki i jednostki organizacyjne to właśnie Żandarmeria Wojskowa prowadzi działania antyterrorystyczne<sup>73</sup>.

Na uwagę zasługuje zakres czynności podejmowanych przez ŻW w ramach realizacji jej zadań ustawowych, który obejmuje zarówno pracę operacyjno-rozpoznawczą, jak i dochodzeniowo-śledczą<sup>74</sup>. Te uprawnienia, oczywiście w zakresie realizacji własnych zadań, są analogiczne do uprawnień Służby Kontrwywiadu Wojskowego: zarządzanie uniemożliwienia telekomunikacji oraz kontroli operacyjnej, uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych, gromadzenie, także niejawnie, danych osobowych<sup>75</sup>, niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa, zarządzanie niejawnego nadzoru nad wytwarzaniem, przemieszczaniem, przechowywaniem i obrotem przedmiotami przestępstwa, korzystanie z pomocy osób niebędących żołnierzami tej formacji.

Przyznanie uprawnień dochodzeniowo-śledczych Żandarmerii Wojskowej powoduje, że ta służba, przynajmniej zdaniem autora<sup>76</sup>, wysuwa się na pierwsze miejsce wśród organów działających w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej. Co ciekawe, nie są to wojskowe służby specjalne, o których była wyżej mowa, mające – w świetle analizy przepisów oraz kompetencji – zadania stricte informacyjne<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j.: Dz.U. z 2016 poz. 1483, ze zm.).

<sup>73</sup> O definicji działań antyterrorystycznych oraz o jej źródle – w dalszej części artykułu.

<sup>74</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 4, 5 i 6 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.

<sup>75</sup> Z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych.

<sup>76</sup> Autor ma świadomość istnienia wielu oponentów takiego stanowiska.

<sup>77</sup> Trudno ocenić, czy jest to wada, czy zaleta. Jak pokazuje doświadczenie, im dalej od źródła

Z kolei Policja w myśl art. 1 ust 3a ustawy o Policji<sup>78</sup> prowadzi działania kontrterrorystyczne, które umieszczają tę służbę na pozycji organu wykonawczego, zabezpieczającego fizyczne wyeliminowanie zagrożeń.

### 3. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych

W dotychczasowych rozważaniach przedstawiono organy administracji rządowej, które, mając stosowne kompetencje do zajmowania się zagrożeniami związanymi z terroryzmem, zostały mocą ustawy wyposażone w określone środki i narzędzia do ich rozpoznawania, wykrywania oraz zapobiegania i przeciwdziałania im. Te środki, pomimo ingerencji w określone prawa i wolności człowieka i obywatela, mają służyć przede wszystkim realizacji celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa, w najszerszym tego słowa znaczeniu. Przyznanie możliwości ich stosowania do realizacji ustawowych zadań, zwłaszcza służb specjalnych, nie powinno budzić wątpliwości.

Z przytoczonych wniosków wyłania się obraz służb wyposażonych w możliwości operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, a więc mających zaplecze do identyfikacji danego problemu na każdym poziomie jego rozpoznania i realizacji, oraz służb dysponujących narzędziami operacyjno-rozpoznawczymi i analityczno-informacyjnymi, tj. zorientowanych jedynie na uzyskanie informacji i przekazanie ich do właściwego wykorzystania. Takie uszeregowanie instytucji państwowych znalazło również odzwierciedlenie w przepisach szczególnych związanych z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym.

W stosunku do przedstawionych ustaw kompetencyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Żandarmerii Wojskowej i Policji 10 czerwca 2016 r. uchwalono *lex specialis* w kontekście zagrożeń zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, a mianowicie ustawę o działaniach antyterrorystycznych. Jest ona odpowiedzią na długo oczekiwaną regulację prawną. Ustawa ma na celu umożliwienie przygotowania się do działania w sytuacji największego zagrożenia, mobilizacji sił i środków, a w przypadku zaistnienia zdarzenia terrorystycznego – do skutecznej reakcji i przeciwdziałania jego skutkom.

Należy zaznaczyć, że dzięki uregulowaniu spraw związanych z rozpoznawaniem i wykrywaniem przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz zapobieganiem im doprecyzowano zakres odpowiedzialności poszczególnych organów, ich możliwości i realnego działania przez położenie nacisku na sprawne działanie państwa w sytuacji największego zagrożenia.

---

informacji, tym bardziej informacja jest zniekształcona bądź też akcenty są rozłożone niewłaściwie. To z kolei powoduje wysokie prawdopodobieństwo jej niepełnego lub niewłaściwego wykorzystania. W opisywanej sytuacji nie dość że będzie się miało do czynienia z poziomą strukturą jednej instytucji na etapie operacyjnym, to jeszcze na etapie procesowym cała ta procedura zostanie powtórzona, z tym że w odwrotnym kierunku.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2067).

Potwierdzając konieczność tej regulacji, można przytoczyć postulaty *de lege ferenda*, wysunięte przez kolegialne gremia Departamentu Postępowań Karnych ABW<sup>79</sup> kilka lat wcześniej. Proponowano wówczas rozważenie podjęcia prac nad opracowaniem aktu rangi ustawowej kompleksowo regulującego problematykę rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych, przeciwdziałania im, reagowania na nie oraz ich zwalczania, neutralizację i usuwanie skutków ewentualnych zamachów terrorystycznych, a także regulującego działania podejmowane bezpośrednio przez uprawnione do tego służby oraz instytucje na miejscu zdarzenia.

Przechodząc do omówienia norm ustawy o działaniach antyterrorystycznych, należy przypomnieć kilka definicji, co pozwoli na wysnucie wniosków również w zakresie prawidłowości i zasadności regulacji.

### 3.1. Definicje

Przestępstwo o charakterze terrorystycznym określone w art. 115 § 20 kk<sup>80</sup> jest to czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej pięć 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<sup>81</sup>.

Takie ujęcie przestępstwa o charakterze terrorystycznym znajduje swoje odzwierciedlenie w różnych przestępstwach spenalizowanych w kodeksie karnym, np. w rozdziałach XVI–XXII, z których najbardziej charakterystycznymi są te ujęte w art. 163 kk<sup>82</sup>, art. 164 kk<sup>83</sup>, art. 165 kk<sup>84</sup>, art. 165a kk<sup>85</sup>, art. 166 kk<sup>86</sup> i art. 167 kk<sup>87</sup>. Wymienione przestępstwa mogą, a nawet co do zasady będą, występować w zbiegu realnym z innymi czynami. Nie ma zatem możliwości popełnienia tego rodzaju przestępstwa bez związku z innym czynem zabronionym, określonym w przepisach prawa karnego. Może natomiast zaistnieć sytuacja, w której dopiero po upływie określonego czasu okaże się, że czyn zabroniony był popełniony w związku z przestępstwem o charakterze terrorystycznym.

Sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, lub zagrożenie taką sytuacją to **z d a r z e n i e**

<sup>79</sup> Zespół Zadaniowy do spraw opracowania propozycji współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, powołany w 2013 r.

<sup>80</sup> Zob. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (tj.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2204).

<sup>81</sup> Motywy działania potencjalnego sprawcy mogą mieć różne podłoże, np. religijne, polityczne lub rasowe.

<sup>82</sup> Sprowadzenie zdarzenia powszechnie niebezpiecznego.

<sup>83</sup> Sprowadzenie bezpośredniego niebezpieczeństwa zdarzenia.

<sup>84</sup> Sprawdzenie stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia.

<sup>85</sup> Finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

<sup>86</sup> Zawładnięcie statkiem wodnym lub powietrznym.

<sup>87</sup> Umieszczenie na statku wodnym lub powietrznym niebezpiecznego urządzenia lub substancji.

o charakterze terrorystycznym<sup>88</sup>. Chodzi tutaj o wszystkie okoliczności, w tym znamiona wyżej opisanych przestępstw, oraz zaistniałe lub potencjalne skutki takich działań.

W ramach opisywanej sytuacji można wyselekcjonować miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym będące otwartą lub zamkniętą przestrzenią, w której nastąpiło takie zdarzenie lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, a także przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym<sup>89</sup>. Działania podejmowane przez poszczególne służby bezpośrednio na miejscu zdarzenia, o którym mowa, będą stanowić wprawdzie istotny, ale tylko wycinek wszystkich czynności prowadzonych przez uprawnione podmioty w związku z zaistnieniem konkretnego zdarzenia, które może mieć charakter terrorystyczny. Miejsce zdarzenia oraz podejmowane tam czynności będą, zgodnie z powyższą definicją, elementem większej całości związanej z kompleksowym (tzn. operacyjno-rozpoznawczym oraz dochodzeniowo-śledczym) rozpoznaniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Omawiana ustawa określiła zadania organów państwowych polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania kontroli nad tymi zdarzeniami w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, a także odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie, których ogół został nazwany działaniami antyterrorystycznymi<sup>90</sup>.

Pośród tych zadań wymieniono również działania kontrterrorystyczne, o których wcześniej wspomniano. Należy je rozumieć jako działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób, a także mienia – przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania<sup>91</sup>.

### **3.2. *Terroryzm – rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie***

W centrum przepisów o działaniach antyterrorystycznych umiejscowiono szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz ministra spraw wewnętrznych. Te organy, współdziałając ze sobą, mają za zadanie nie dopuścić do wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a gdy one wystąpią – przejąć nad nimi kontrolę przez reakcję aparatu państwowego adekwatną do zagrożenia.

Ustawodawca, zwiększając nacisk na zwalczanie terroryzmu, nałożył na szefa ABW oraz ministra spraw wewnętrznych odpowiedzialność<sup>92</sup> za prawidłowe,

<sup>88</sup> Art. 2 pkt 7 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>89</sup> Art. 2 pkt 6 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>90</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>91</sup> Art. 2 pkt 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>92</sup> Art. 3 ust 1 i 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

profesjonalne działania służb, a także instytucji, które współpracują ze służbami w sytuacji zagrożenia lub choćby wystąpienia obaw i podejrzeń co do jego zaistnienia.

Przy omawianiu poszczególnych płaszczyzn działania trzeba zaznaczyć te, które wynikają z ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Są to: rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie terroryzmu. Ustawodawca przewidział rolę szefa ABW jako organu podejmującego działania mające na celu przede wszystkim zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Ustawa antyterrorystyczna jest prawem szczególnym, odwołującym się do zagrożeń i zdarzeń o charakterze terrorystycznym, dlatego większość czynności, jakie może wykonywać ABW, została uregulowana w ustawie o ABW oraz AW. Przypisanie ABW wspomnianych uprawnień realizuje tezę o konieczności zapewnienia jednego centrum zbierającego wszelkie informacje dotyczące zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz wydającego dyspozycje w celu zapewnienia sprawnego, szybkiego i adekwatnego do zagrożeń działania. Te obowiązki zostały powierzone szefowi ABW, który w ramach działań analityczno-informacyjnych oraz operacyjno-rozpoznawczych uzyskuje informacje na podstawie przepisów o ABW oraz koordynuje działania innych instytucji i organów państwowych, prowadząc jednocześnie czynności operacyjne w stosunku do osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną<sup>93</sup>.

Szef ABW został uprawniony do koordynowania działań o charakterze analityczno-informacyjnym pomiędzy służbami specjalnymi, tj. Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Agencją Wywiadu, Służbą Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz pozostałymi organami, tj. Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu<sup>94</sup>, Państwową Strażą Pożarną, Służbą Celną, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, Żandarmerią Wojskową i Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Zakres tej koordynacji obejmuje zarówno informacje dotyczące ewentualnego zdarzenia o charakterze terrorystycznym<sup>95</sup>, jak i osób, które mogą mieć z nim związek.

W celu realizacji wyznaczonych zadań szczególnym zainteresowaniem objęto cztery kategorie osób:

- 1) osoby podejmujące działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną lub członków tych organizacji;
- 2) osoby poszukiwane, prowadzące działalność terrorystyczną lub podejrzewane<sup>96</sup> o popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym, wobec których

---

<sup>93</sup> Należy zwrócić uwagę na kategorię stwierdzenia: „szef ABW prowadzi”, „koordynuje”, które nakładają obowiązek takiego działania. Brakuje tutaj miejsca na samodzielną decyzję o podjęciu określonych czynności. Powoduje to konieczność zdecydowania przez szefa ABW o rozpoczęciu działań koordynacyjnych w sytuacji zaistnienia zagrożenia.

<sup>94</sup> Obecnie: Służba Ochrony Państwa (przyj. red.).

<sup>95</sup> Szczególnie zdarzeń wymienionych w katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym zawartym w *Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1517).

<sup>96</sup> W ustawie użyto stwierdzenia „podejrzewanych”, jednak najprawdopodobniej chodziło o osoby już podejrzane, tj. takie, wobec których zgromadzono materiały do wydania postanowienia

w Rzeczypospolitej Polskiej zostało wydane zarządzenie o zatrzymaniu lub poszukiwaniu albo postanowienie o poszukiwaniu listem gończym, a także poszukiwane na podstawie europejskiego nakazu aresztowania;

3) osoby wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym osoby stanowiące zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;

4) uczestnicy szkoleń terrorystycznych lub podejmujący podróż w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym<sup>97</sup>.

Uzyskane informacje są zawarte w formie wykazu będącego w dyspozycji szefa ABW.

Zarówno osoby objęte wykazem, jak i osoby niebędące obywatelami polskimi, wobec których istnieje wątpliwość co do ich tożsamości lub podejrzenie nielegalnego przekroczenia przez nie granicy Rzeczypospolitej Polskiej, nielegalnego przebywania na jej terytorium albo wątpliwości co do deklarowanego celu ich pobytu w Polsce, mogą zostać sfotografowane (fotografiami sygnalitycznymi), poddane daktyloskopowaniu bądź od tych osób może być pobrany materiał biologiczny służący do oznaczenia profilu DNA. To uprawnienie mogą realizować funkcjonariusze ABW, Policji i Straży Granicznej. Uzyskane informacje są przekazywane Komendantowi Głównemu Policji i służą uzupełnieniu ewidencji prowadzonych przez KGP<sup>98</sup>.

W celu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym szef ABW może uzyskać dostęp do rejestrów i ewidencji służb specjalnych oraz różnych organów administracji publicznej: Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu<sup>99</sup>, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Komisji Nadzoru Finansowego, Głównego Geodety Kraju, jednostek samorządu terytorialnego oraz Prokuratora Generalnego<sup>100</sup>. Zakres danych, z których można skorzystać, jest poszerzony także o monitoring zainstalowany w instytucjach publicznych oraz na drogach i w miejscach publicznych<sup>101</sup>.

Zgodnie z art. 4 ustawy o działaniach antyterrorystycznych organy administracji publicznej, właściciele i posiadacze obiektów, instalacji oraz urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej są obowiązani

---

o przedstawieniu zarzutów (niekoniecznie ogłoszonego wyżej wymienionym osobom).

<sup>97</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>98</sup> Art. 10 ust. 1–6 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>99</sup> Obecnie: Służba Ochrony Państwa (przyp. red.).

<sup>100</sup> Art. 11 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Należy wskazać, że to uprawnienie obejmuje również jednostki podległe i nadzorowane przez wyżej wymienione organy.

<sup>101</sup> Co ważne, również na zasadzie transmisji online.

przekazywać szefowi ABW informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym skierowanych na infrastrukturę administracji publicznej lub infrastrukturę krytyczną<sup>102</sup>, a w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom albo minimalizacji ich skutków szef ABW może wydawać im polecenia<sup>103</sup>.

Kolejną płaszczyzną działalności szefa ABW jest koordynowanie działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym pomiędzy wskazanymi służbami i organami, wspieranymi przez jednostki służby celnej uprawnione do obserwowania i rejestrowania obrazu i dźwięku w miejscach publicznych<sup>104</sup>. Czynności operacyjno-rozpoznawcze muszą dotyczyć zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Szef ABW może wydawać tym służbom i organom zalecenia<sup>105</sup> mające na celu usunięcie bądź minimalizację zaistniałego zagrożenia terrorystycznego.

W świetle zapisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych na szczególną uwagę zasługuje art. 9. Wskazuje on na rozszerzony zakres działania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w stosunku do dotychczas omawianego i obejmuje, oprócz zapobiegania, również rozpoznawanie i zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym. Nową, dotychczas nie wskazywaną płaszczyzną działania szefa ABW jest *zwalczanie*, które, zgodnie ze słownikową definicją, oznacza wystąpienie przeciwko komuś lub czemuś, przewyciężenie czegoś długotrwałym działaniem<sup>106</sup>.

Przywołany przepis uprawnia szefa ABW do zarządzenia wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, w drodze i n i e j a w n y c h c z y n n o ś c i polegających na uzyskiwaniu i utrwalaniu: treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym: sieci telekomunikacyjnych; obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych i wreszcie uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek<sup>107</sup>.

O podjętych działaniach szef ABW informuje ministra koordynatora służb specjalnych oraz prokuratora generalnego, który może nakazać zaprzestanie czynności<sup>108</sup>. Wymienione działania mogą zostać zarządzone na okres nie dłuższy niż trzy miesiące,

---

<sup>102</sup> Szczególnie zagrożeń funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

<sup>103</sup> Będą to prawdopodobnie prawnie wiążące wezwania do podjęcia określonych działań.

<sup>104</sup> Art. 8 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych

<sup>105</sup> Wprawdzie jest to tylko zalecenie, niemniej jednak trudno sobie wyobrazić sytuację, w której jakikolwiek organ niemający jednak obrazu całości sytuacji, odmówiłby wykonania takiego zalecenia.

<sup>106</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zwalczanie.html>.

<sup>107</sup> Nasuwające się skojarzenia i analogie do kontroli operacyjnej opisanej w art. 27 ustawy o ABW oraz AW są jak najbardziej zasadne.

<sup>108</sup> Art. 9 ust. 4 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.



z możliwością kolejnego przedłużenia, ale już na zasadach określonych w art. 27 ustawy o ABW oraz AW<sup>109</sup>.

Na pierwszy plan wysuwa się decyzja o podjęciu czynności równoznacznych z kontrolą operacyjną<sup>110</sup>, która jest decyzją jednoinstancyjną. Ustawodawca ograniczył krąg osób do cudzoziemców niebędących obywatelami RP, a uprawnienia szefa ABW zostały przyznane aktem rangi ustawy. To powoduje, że nie ma przesłanek do kwestionowania podstaw prawnych i legitymacji do podejmowania wyżej wymienionych działań.

Zaznaczenia wymaga szczególnie rodzaj zagrożenia, które powoduje, że ustawodawca wyposażył szefa ABW w możliwość podjęcia decyzji o zastosowaniu ofensywnych czynności operacyjnych. Z uwagi na to, że chodzi o obawę dotyczącą możliwości prowadzenia działalności terrorystycznej przez cudzoziemców<sup>111</sup>, normalny tryb wdrażania kontroli operacyjnej na podstawie art. 27 ustawy o ABW oraz AW mógłby być znacznie utrudniony lub wręcz niemożliwy. Konieczną przesłanką jej zastosowania byłaby w tym przypadku bezskuteczność albo nieprzydatność innych środków pracy operacyjnej. Dynamiczny charakter przestępczości terrorystycznej powoduje powstawanie sytuacji, w których brakuje możliwości poprowadzenia klasycznego rozpoznania operacyjnego zaczynającego się od prostych form i środków do skomplikowanych, wymagających częstokroć wielopłaszczyznowych kombinacji lub gier operacyjnych. Istotne znaczenie będzie miał czas<sup>112</sup> rzeczywistego zainicjowania tych czynności. W przypadku uzyskania informacji operacyjnych o prawdopodobieństwie zaistnienia zagrożenia terrorystycznego nie ma miejsca na wahanie, które musi ustąpić niezwłocznemu, ale racjonalnemu podejmowaniu decyzji<sup>113</sup>. To jedna strona takich rozwiązań ustawowych.

Druga jest taka, że działalność terrorystyczna nie zawsze wygląda tak jednoznacznie, jak to jest kreowane w powszechnym odbiorze<sup>114</sup>. Działalność terrorystyczna to także cała logistyka otaczająca właśnie te osoby, wobec których można podjąć czynności procesowe, zgromadzić dowody i skierować sprawę do sądu. W ten sposób

---

<sup>109</sup> Czyli z kontrolą sądową zasadności ewentualnego przedłużenia.

<sup>110</sup> Nadzór nad prawidłowością stosowania tych czynności ma prokurator generalny przez możliwość ich zakończenia, ale zgodnie z zapisem szef ABW „niezwłocznie” przekazuje zarządzenie o zastosowaniu wymienionych czynności, co w praktyce może oznaczać, że ich wykonywanie może jeszcze przez jakiś czas obowiązywać.

<sup>111</sup> Czyli osób, wobec których często trudno lub wręcz niemożliwe jest zweryfikowanie danych osobowych, danych o miejscu zamieszkania, o karalności itp.

<sup>112</sup> Autor nie chciał podnosić tego argumentu, ale taka jest rzeczywistość każdego organu administracji państwowej. Aby wdrożyć pewne czynności, niezbędny jest czas w komórce organizacyjnej; następnie ich wdrożenie musi zaaprobować jednostka lub departament itp., aby dokumenty na temat tych czynności zostały przekazane do innej instytucji. Przed przesłaniem przez ABW wniosku o zastosowanie kontroli operacyjnej do Sądu Okręgowego w Warszawie dokumentacja przechodzi przez kilka komórek organizacyjnych (nie wspominając o wyższych przełożonych, którzy muszą jeszcze zaaprobować tę dokumentację).

<sup>113</sup> Łącznie z poniesieniem odpowiedzialności za podjęcie decyzji.

<sup>114</sup> Bojownik – samobójca, jednego wyznania, w charakterystycznym ubiorze, z przymocowanym ładunkiem wybuchowym.

można dojść do prawdziwych uczestników i organizatorów, określić role, jakie odgrywają, a także zidentyfikować ich potencjalne cele. To z kolei – jak wspomniano wcześniej – daje służbom przewagę i możliwości.

Już te argumenty wskazują na pewną prawidłowość założenia przyjętego przez ustawodawcę wyposażającego szefa ABW w możliwość podjęcia ofensywnych metod pracy operacyjnej w świetle zagrożenia o charakterze terrorystycznym.

Nie sposób też pominąć innego podejścia, niepozostającego również bez racji wobec omawianego zagadnienia. Jak stwierdził Lech Paprzycki, Prezes Sądu Najwyższego Izby Karnej (...) *od wielu lat służby specjalne funkcjonowały (...) w systemie ograniczonej kontroli prokuratorsko-sądowej*. Dodał też, że ta kontrola jest w interesie funkcjonariuszy, aby uczynić podejmowane przez nich działania operacyjne, także te antyterrorystyczne, bezpiecznymi pod względem prawnym<sup>115</sup>. Możliwość zarządzenia przez szefa ABW czynności na podstawie art. 9 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, bez konieczności uzyskania zgody sądu, może budzić pewnego rodzaju kontrowersje, zwłaszcza gdy patrzy się przez pryzmat powszechnie wprowadzonej sądowej kontroli wniosków o kontrolę operacyjną, składanych przez wszystkie uprawnione do tego służby.

Konfrontując powyższe stanowiska, wydaje się, że wynik przeprowadzonych czynności można sprowadzić do stwierdzenia, że szczególne okoliczności wymagają szczególnych uprawnień, te zaś – szczególnego profesjonalizmu, rzetelności i staranności. Powyższe przymioty będą gwarantowały prawidłowe i skuteczne korzystanie z narzędzi przyznanych szefowi ABW.

Po zakończonych czynnościach w trybie art. 9 szef ABW przekazuje wszelkie zgromadzone materiały prokuratorowi generalnemu, który z kolei podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania materiałów. Oceny, czy dany materiał zawiera dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego, dokonuje prokurator generalny<sup>116</sup>, który w przypadku ich braku zarządza zniszczenie materiału.

Zapisy ustawy o działaniach antyterrorystycznych w sposób znamieny odwołują się do płaszczyzny procesowej, która została poszerzona o możliwości wykorzystania informacji uzyskanych w trybie operacyjnym, przez co umożliwiono odpowiednią reakcję na wystąpienie zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Autor zaznacza, że o ile z perspektywy funkcjonariusza operacyjnego prowadzącego sprawę mającą na celu rozpoznanie zagrożenia terrorystycznego będzie się ona zbliżała ku końcowi, o tyle z perspektywy zapobiegania temu zagrożeniu i zwalczania go, w tym procesowego zgromadzenia i zabezpieczenia dowodów, a nierzadko ujęcia sprawców – będzie się ona dopiero rozpoczynała.

Nowością w świetle przepisów o postępowaniu karnym są rozwiązania związane z możliwością przeszukania o każdej porze dnia i nocy osób przebywających w danym

---

<sup>115</sup> L.K. Paprzycki, *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?*, w: *Terroryzm, materia ustawowa?*, K. Indecki, P. Potejko (red.), Warszawa 2009.

<sup>116</sup> Wskazuje na to brzmienie art. 27 ust. 15 ustawy o ABW oraz AW, zgodnie z którym to szef ABW określa, czy w zgromadzonym materiale z kontroli operacyjnej są dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego, a jeżeli tak, to przekazuje je prokuratorowi generalnemu.

pomieszczeniu lub na danym terenie oraz przeszukania określonego obszaru<sup>117</sup>. Postanowienie w tej sprawie wydaje prokurator, działając, jak można domniemywać, na podstawie wniosku właściwej jednostki ABW zawierającego opis materiałów wskazujących na podejrzenie, usiłowanie popełnienia albo przygotowywanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz uzasadnienie podstaw do przypuszczenia, że dane rzeczy tam się znajdują. W analogicznym trybie prokurator może wydać postanowienie o zatrzymaniu osoby podejrzewanej.

Analizując powyższy przepis, można dojść do wniosku, że informacje o tym, czego albo kogo należy poszukiwać, muszą być oparte co najmniej na uzasadnionym przypuszczeniu<sup>118</sup> oraz określać, w związku z jakim konkretnie przestępstwem mają być zgromadzone i zweryfikowane. Ta wiedza niekoniecznie musi spełniać przesłanki konieczne do wszczęcia śledztwa, do którego zainicjowania jest niezbędne uzasadnienie podejrzenia o popełnienie przestępstwa<sup>119</sup>. Wydaje się, że właśnie rezultat tych czynności będzie stanowił podstawę do podjęcia decyzji o wszczęciu bądź odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Omawiane czynności będą realizowane, używając terminologii prawa handlowego, „w śledztwie w organizacji”, tj. przed decyzją o jego formalnym wszczęciu.

Jeżeli w toku realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych zostanie zgromadzony materiał wskazujący na podejrzenie popełnienia przestępstwa, prokurator, mając na względzie dobro śledztwa, może wydać postanowienie o przedstawieniu zarzutów, wyłącznie na podstawie materiałów operacyjnych<sup>120</sup>. W przypadku uprawdopodobnienia popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prokurator może wystąpić do sądu o zastosowanie tymczasowego aresztowania<sup>121</sup>.

Ten przepis umożliwia przedstawienie zarzutów w sytuacji istnienia „jedynie” podejrzenia popełnienia przestępstwa, niekoniecznie uzasadnionego, pod warunkiem okoliczności kwalifikującej o działaniu dla dobra późniejszego postępowania

---

<sup>117</sup> Art. 25 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>118</sup> Trzeba zauważyć, że jest to dość karkołomna konstrukcja.

<sup>119</sup> Jak stwierdził W. Grzeszczyk, „(...) podstawą decyzji o wszczęciu śledztwa mogą być tylko takie dane, które obiektywnie uprawdopodobniają popełnienie przestępstwa, subiektywnie zaś wywołują wysoki stopień podejrzenia co do jego zaistnienia. Owa podstawa jest sformułowana jako warunek minimalny, a zatem popełnienie przestępstwa tym bardziej spełnia warunek istnienia podstawy wszczęcia procesu. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych, mówiąc o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wymaga tym samym, aby było ono oparte na racjonalnych przesłankach. Tego warunku nie spełnia zatem pojawienie się pogłoski, domysłu lub bliżej nieokreślonego przypuszczenia na temat przestępstwa, gdyż takie podejrzenie byłoby dowolne. Uzasadnione podejrzenie ma się odnosić do konkretnego przestępstwa, a więc czynu, który daje się zakwalifikować z określonego przepisu części szczególnej Kodeksu karnego lub innej ustawy szczególnej, przy czym dotyczy to również form stadialnych i postaci zjawiskowych danego przestępstwa”, zob. W. Grzeszczyk, *Postępowanie przygotowawcze w kodeksie postępowania karnego*, Kraków 1998, s. 48.

<sup>120</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>121</sup> Art. 26 ust. 2 ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

przygotowawczego. Z kolei w sytuacji jego uprawdopodobnienia<sup>122</sup> może stanowić samoistną przesłankę do tymczasowego aresztowania.

Wyszczególnione konstrukcje działań o charakterze procesowym przed formalnym wszczęciem śledztwa mogą znajdować swoje źródło w art. 308 kpk, (tj. postępowania w niezbędnym zakresie, dostosowanym do realiów zagrożenia zdarzeniem terrorystycznym). Trudno odmówić im tutaj pewnej racji bytu, zwłaszcza patrząc przez pryzmat np. materiałów zgromadzonych zgodnie z art. 9 ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Gorzej by było, gdyby te decyzje były podejmowane na podstawie niejasnych, niejednoznacznych sformułowań, i gdyby nie były poprzedzone obiektywną konsultacją z jednostkami ABW odpowiadającymi za współpracę z prokuraturą.

Zmienność metod wykorzystywanych przez terrorystów powoduje, że służby powinny dysponować odpowiednimi instrumentami służącymi właściwemu rozpoznawaniu i ocenianiu zagrożeń oraz skutecznemu przeciwdziałaniu ewentualnym zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Te instrumenty, aby były skuteczne, muszą być dostosowane do zmieniających się realiów i być na bieżąco aktualizowane.

Na zakończenie warto przytoczyć fragment jednej z analizowanych kilka lat temu przez autora spraw operacyjnych, w której na długo przed regulacjami ustawy o działaniach antyterrorystycznych wskazywał:

(...) w świetle aktualnej sytuacji rozwoju terroryzmu zarówno w Europie, na Bliskim Wschodzie, w Azji i obu Amerykach kwestie związane z decydowaniem o stwarzaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, jak i porządku publicznego winny być rozpatrywane według zasady, że każda wątpliwość powinna być brana na niekorzyść, przynajmniej w świetle konieczności (i możliwości – dop. aut.) jej weryfikacji wobec podmiotu podejrzewanego. Zresztą, jak wynika z informacji medialnych, taktyka ta przyjęła się w praktyce innych państw szczególnie narażonych na terroryzm (USA, Anglia, Izrael itp.) i jest aktualnie realizowana.

Takie podejście daje szansę organom państwa w walce przeciwko organizacjom oraz ich uczestnikom, które mają na celu zasianie powszechnego poczucia zagrożenia.

Wnikliwa lektura ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz aktów prawnych z nią powiązanych daje odpowiedź na pytania, czy zasadne było wyposażenie organów państwa w określone środki działania wobec zaistnienia szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz czy te działania mają legitymację w polskim systemie prawnym. W obydwu wypadkach odpowiedź – pomimo pewnych zapisów, które mogą być kontrowersyjne – brzmi „tak”.

---

<sup>122</sup> Ustawodawca posługuje się tutaj nieprecyzyjnymi zwrotami „uprawdopodobnione podejrzenie”, unikając kodeksowych konstrukcji „uzasadnionego podejrzenia”. Wydaje się jednak, że przed zawnioskowaniem o areszt tymczasowy właściwe byłoby uzyskanie materiałów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, a tym samym dających podstawę do wszczęcia śledztwa w trybie art. 303 kpk.

Oczywiście nie ustrzeżono się błędów, jednak będą one weryfikowalne dopiero przy konieczności bezpośredniego stosowania zapisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

Wydarzenia ostatnich lat, miesięcy, a nawet dni pokazują, jak ten temat jest ważny, i że jego regulacja wymaga dużej uwagi oraz precyzji. Nasilające się akcje terrorystyczne, w tym także działania mające na celu wspieranie organizacji terrorystycznych, wymagają szybkiej i sprawnej reakcji<sup>123</sup>, która jednocześnie powinna być działaniem legalnym.

Od 10 czerwca 2016 r. mamy punkt wyjścia, dzięki któremu wspomniany na wstępie niniejszego artykułu „krok za przestępcami” może być dużo mniejszy.

## **Bibliografia:**

### ***Publikacje zwarte***

1. Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
2. Grzeszczyk W., *Postępowanie przygotowawcze w kodeksie postępowania karnego*, Kraków 1998, Zakamycze.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I, Wstęp, art. 29*, L. Garlicki, M. Zubik (red. nauk.), Warszawa 2016.
4. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, Wolters Kluwer.
5. *Terroryzm, materia ustawowa?*, K. Indecki, P. Potejko (red.), Warszawa 2009, ABW.
6. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, LIBER.

### ***Akty prawne***

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
2. *Prawa Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r.*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18>.
3. *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* (Dz.U. z 2016 r. poz. 904, ze zm.).

---

<sup>123</sup> Z wieloma możliwościami skutecznej realizacji celów postawionych przed organami państwa.

4. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).
5. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
6. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).
7. *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2206).
8. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1214, ze zm.).
9. *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2365).
10. *Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 985).
11. *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1920).
12. *Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1907).
13. *Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1481).
14. *Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1219).
15. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 922).
16. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (t.j.: Dz.U. 2017 r. poz. 1879).
17. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1483, ze zm.).
18. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2067).
19. *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2204).
20. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1517).

**Strony internetowe:**

<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/konst/francja-18>

<http://sjp.pwn/slowniki>

<http://sjp.pwn.pl/szukaj>

**Inne:**

*Współdziałanie i zarządzanie czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, opracowanie Zespołu Zadaniowego do spraw opracowania propozycji algorytmu współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Współdziałanie i zarządzanie czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, Warszawa 2013.

**Abstrakt**

Niezwykle popularne w ostatnim czasie w dyskusji publicznej są sprawy związane z terroryzmem. Dotyczy to zarówno komentarzy zdarzeń oraz incydentów o charakterze terrorystycznym, w tym szukania ich przyczyn, jak i podejmowanych prób wskazania stanu przygotowania naszego państwa do odparcia takich ataków lub przeciwdziałania im. Niestety, ta dyskusja odbywa się w atmosferze pewnego, niepotrzebnego, napięcia i wzburzenia wywoływanego, w zasadzie każdorazowo, charakterem komentowanego zdarzenia i odnoszeniem go do bieżących wydarzeń w Polsce, często w wymiarze czysto politycznym. Brakuje również zachowania „zimnej krwi”, jakże potrzebnej przy ocenie danego zagrożenia, nie wspominając już o realnym działaniu w jego obliczu.

Niniejszy artykuł zawiera odpowiedzi na pytania potencjalnych uczestników, widzów i słuchaczy takich dyskusji, zarówno w kwestiach elementarnych, dotyczących organów właściwych w zakresie terroryzmu oraz ich zadań, jak i bardziej zaawansowanych, wskazujących na zakres środków i metod pracy operacyjno-rozpoznawczej i dochodzeniowo-śledczej.

Rozważania zawarte w niniejszym artykule zostały poprzedzone próbą zdefiniowania roli państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego oraz znaczenia tego zadania dla organów administracyjnych i samego społeczeństwa. Poruszone tu zagadnienia dadzą możliwość własnego, obiektywnego osądu spraw omawianych w przywołanych na wstępie komentarzach.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, terroryzm, działania antyterrorystyczne, kontrola operacyjna, czynności niejawne.