

Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Ograniczenie prawnej ochrony życia

Szczególnym obszarem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli (dalej także NIK, Izba) są kwestie mające zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. NIK sukcesywnie przeprowadza kontrole elementów jego systemu oraz rozwiązań ułatwiających przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie tego zjawiska¹. Obejmują one również różnego rodzaju formacje stosujące działania ofensywne, charakteryzujące się daleko idącą ingerencją w wolności i prawa jednostki, a w razie konieczności mające możliwość użycia broni, również w celu pozbawienia życia osoby dokonującej zamachu terrorystycznego. Ustawodawca określił to terminem „specjalne użycie broni”. Zagadnienie budzi wątpliwości konstytucyjne, zwłaszcza w odniesieniu do art. 38 ustawy zasadniczej, w którym zagwarantowano prawną ochronę życia. Rozważania podjęte w artykule odnoszą się do wybranych zagadnień dotyczących zakazu pozbawienia życia (ang. *right not to be killed*², tj. *prawa do nie bycia zabitym*)³ oraz jego legalnej limitacji (ograniczenia) przez państwo ze względu na zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

¹ Dotychczas były to m.in. kontrole: *Przygotowanie wybranych podmiotów do realizacji zadań na rzecz zapewnienia porządku publicznego z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego*, nr ewid. P/21/040; *Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych (niejawna)*, nr ewid. P/17/040; *Wykorzystanie broni przez wybrane służby i strażę oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją*, nr ewid. P/15/041, zrealizowane przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W planie pracy Izby na 2022 rok również ujęto kontrolę związaną z tematyką bezpieczeństwa: *Przygotowanie służby kontrterrorystycznej Policji do realizacji zadań*, nr ewid. P/22/030, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,25341.pdf>> (dostęp 7.1.2022). Jej zakres przedmiotowy obejmuje jednostki odpowiedzialne za prowadzenie działań wobec sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym, których celem jest wyeliminowanie bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób, przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

² <<https://www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/comparative-analysis-of-selected-case-law-achpr-iachr-echr-hrc/the-right-to-life/the-right-not-to-be-arbitrarily-killed-by-the-state>> (dostęp 12.10.2021).

³ J. Feinberg: *Rights, justice and the bounds of liberty. Essays in Social Philosophy*, Princeton Legacy Library 1980, s. 222.

MARIUSZ RYCERSKI**Cel i zakres analizy**

Celem tytułowego opracowania jest ukazanie złożoności zagadnienia przez analizę regulacji dotyczących ograniczeń prawnej ochrony życia w związku ze zdarzeniami stwarzającymi szczególne zagrożenie, a także przedstawienie problemów interpretacyjnych dotyczących dopuszczalności pozbawienia życia w sytuacjach nadzwyczajnych. Z racji zwięzłego ujęcia tematu celowo pominięto takie kwestie, jak pozbawienie życia podczas konfliktów zbrojnych w celu przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa czy pozbawienie życia napastnika w ramach obrony koniecznej.

W dalszej części artykułu będzie używane bardziej precyzyjne w tym ujęciu sformułowanie „prawo do życia”, w odróżnieniu od szerszego – „prawo do ochrony życia”, które obejmuje m.in. penalizację naruszeń prawa do życia, obowiązek pomocy medycznej, zwalczanie praktyk zagrażających zdrowiu i życiu, zagadnienia dopuszczalności kary śmierci, eutanazji czy aborcji.

Ograniczenia ochrony życia w prawie międzynarodowym

Życie ludzkie jako jedyne, niepowtarzalne i nieodtwarzalne dobro stanowi najwyższą

wartość w hierarchii dóbr prawnie chronionych. Prawo do życia zaliczane do praw człowieka pierwszej generacji podlega ochronie w prawie międzynarodowym, m.in. na podstawie art 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴, art 6 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁵ oraz art. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁶. Prawo do życia jest prawem wobec państwa pierwotnym⁷, podstawą i przesłanką przysługiwania oraz korzystania z wszelkich innych praw czy wolności. Choć zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii dóbr prawnie chronionych, nie jest jednak prawem absolutnym. Tylko nieliczne prawa i wolności, jak zakaz stosowania tortur, naruszania godności człowieka czy też zakaz niewolnictwa, mają charakter bezwzględny (absolutny), czyli nie podlegają żadnym ograniczeniom i ingerencji ustawodawczej w ich kształt. Wykładni prawa do życia należy zaś dokonywać w kontekście innych dóbr chronionych prawem, zarówno z perspektywy jednostki, jak i całego społeczeństwa⁸. W pewnych określonych prawem sytuacjach możliwe jest ograniczenie (limitacja) ochrony życia. Mówi się wówczas o klauzulach limitacyjnych. Pod tym pojęciem należy rozumieć konstrukcje umożliwiające ograniczanie wolności i praw człowieka,

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950, zmieniowana następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

⁵ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966, (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167).

⁶ Dz.U. UE C z 2007 r. poz. 303.1.

⁷ Wyrok TK z 7.1.2004, sygn. akt K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1, poz. 1.

⁸ P. Kuczma: *Prawna ochrona życia*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Biblioteka Uniwersytecka we Wrocławiu, 2014, s. 41.

które nie godzą ani w zasadę ochrony danego prawa, ani w jego treść i zakres, lecz określają zastosowanie tego prawa do danej osoby lub grupy osób w wyjątkowych okolicznościach⁹.

Artykuł 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera klauzulę limitacyjną dopuszczającą możliwość pozbawienia życia w związku z wykonaniem kary śmierci¹⁰ lub z bezwzględną koniecznością użycia siły. Klauzula dotycząca bezwzględnego koniecznego użycia siły obejmuje trzy zasadnicze warunki. Pierwszy z nich wynika z treści art. 2 ust. 1 Konwencji, który stanowi m.in., że prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę. Należy zatem przyjąć, że ograniczenia prawa do życia również powinny zostać uregulowane w akcie prawnym rangi ustawowej. Drugim warunkiem jest realizacja celu prawowitego, co oznacza, że zastosowane środki ingerencji muszą być proporcjonalne w stosunku do konieczności urzeczywistnienia celów prawowitych¹¹. Ich zamknięty katalog określono w art. 2 ust. 2 lit. a-c Konwencji i obejmuje on obronę osoby przed bezprawną przemocą, wykonanie zgodnego z prawem zatrzymania

lub uniemożliwienie ucieczki osobie pozbawionej wolności oraz działania podjęte w celu stłumienia zamieszek lub powstania. Limitacja będzie dopuszczalna o ile służy ona realizacji jednego z celów wymienionych w klauzuli. Trzecim warunkiem jest proporcjonalność środków zastosowanych do realizacji celów prawowitych. Przekroczeniem klauzuli limitacyjnej z art. 2 ust. 2 Konwencji będzie więc pozbawienie życia w sytuacji, gdy nie było to bezwzględnie konieczne. Wprawdzie zasada proporcjonalności nie przesądza w kwestii możliwości pozbawienia życia, to w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że ewentualna śmierć człowieka może być jedynie skutkiem ubocznym takich działań, nigdy zaś ich głównym celem¹².

Normatywne ujęcie klauzuli limitacyjnej w prawie polskim

Respektując standardy międzynarodowe, ochronę życia w polskim prawie zagwarantowano w art. 38 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ją każdemu człowiekowi. Do art. 38 ma zastosowanie ogólna

⁹ T. Jasudowicz: *Determinanty międzynarodowo chronionej substancji praw człowieka w systemie uniwersalnym i europejskim* [w:] *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, T. Jasudowicz (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 92.

¹⁰ Art. 1 Protokołu nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, sporządzony w Wilnie 3.5.2002, (Dz.U. z 2014 r. poz. 1155) znosi karę śmierci, stanowiąc, że nikt nie może być na taką karę skazany oraz nie może nastąpić jej wykonanie.

¹¹ T. Jasudowicz: *Test celowości w funkcjonowaniu mechanizmu limitacji korzystania z praw człowieka w systemie EKPC*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 3” nr 109-133/2012, s. 114.

¹² B. Gronowska: *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (dot. Interwencji policji z użyciem broni palnej w kontekście prawa człowieka do życia)*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2005, s. 239.

klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, która odnosi się do całego katalogu praw i wolności konstytucyjnych. W jej świetle ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie¹³ i jedynie wówczas, gdy są uzasadnione ochroną takich wartości, jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Art. 31 ust. 3 Konstytucji zabrania również naruszania istoty wolności i praw. Klauzula limitacyjna otwiera drogę do ustawowego ograniczenia ochrony życia ze względu na bezpieczeństwo, porządek publiczny, albo wolności i prawa innych osób. Podstawowymi regulacjami ustawowymi w polskim porządku prawnym, dotyczącymi dopuszczalności pozbawienia życia w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną porządku publicznego, są przepisy art. 23 ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹⁴ (dalej również uoda), która wprowadza termin „specjalne użycie broni” oraz przepisy art. 18b ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie

granicy państwowej¹⁵, dopuszczające neutralizację cywilnego statku powietrznego, użytego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że polski ustawodawca skorzystał z klauzuli limitacyjnej w bardzo wąskim zakresie. Celem prawowym określonym w powołanych wyżej przepisach jest ochrona bezpieczeństwa państwa wyłącznie przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym i terroryzmem powietrznym. Niewątpliwie stanowią one współcześnie jedno z największych zagrożeń dla państwa, społeczeństwa i życia ludzkiego. Mając na względzie ciągle zagrożenie terrorystyczne, które staje się nową formą wojny, nie można jednak pomijać innych radykalnych działań stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Jak wspomniano wyżej, możliwość specjalnego użycia broni została wprowadzona na mocy ustawy o działaniach antyterrorystycznych, a nie ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁷, która systemowo reguluje uprawnienia wszystkich podmiotów dotyczące użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego

¹³ Na aspekt ustawowego uregulowania materii ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego składają się szczegółowe wymogi formalne, tj. „po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”. Wyrok TK z 22.5.2002, sygn. K 6/02 (Dz.U. z 2002 r. nr 78 poz. 715); Postanowienie TK z 17.2.2006, sygn. Ts 183/05OTK Seria B 2006 Nr 3, poz. 119, LEX nr 195353.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 796, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1776, ze zm.

¹⁶ Wcześniej obowiązywał również art. 122a ustawy – Prawo lotnicze z 3.7.2002, który dotyczył neutralizacji cywilnego statku powietrznego z załogą i pasażerami, użytego jako środka ataku terrorystycznego. Przepis ten został uchylony na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30.9.2008, sygn. akt K 44/07 (Dz.U. nr 177 poz. 1095).

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2418, ze zm.

i broni palnej. Tryb i zasady specjalnego użycia broni, gdy zamierzonym i świadomym skutkiem takiego użycia będzie z wysokim prawdopodobieństwem śmierć napastnika (terrorysty), określa art. 23 ust. 1-7 uoda¹⁸. Art. 23 ust. 3 uoda wyłącza stosowanie zasady użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego (dalej także śpb) i broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz konieczność uprzedniego podjęcia działań ostrzegawczych. Chodzi o identyfikację formacji, wezwanie do zachowania zgodnego z prawem, okrzyk ostrzegawczy „Stój, bo strzelam!” i oddanie strzału ostrzegawczego w bezpiecznym kierunku (art. 48 tej ustawy).

Decyzję o dopuszczalności specjalnego użycia broni może podjąć oraz cofnąć kierujący działaniami. Ustawodawca zgodnie z treścią klauzuli limitacyjnej określił w art. 23 ust. 1 uoda warunek niezbędnej konieczności i dokonał ograniczenia jednego dobra w celu ratowania drugiego. Pozbawienie lub bezpośrednie zagrożenie życia osoby dokonującej zamachu, biorącej lub przetrzymującej zakładnika, są dopuszczalne tylko wtedy,

gdy jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub uwolnienia zakładnika. Pozbawienie życia napastnika jest dopuszczalne wówczas, gdy nie ma innej możliwości uwolnienia zakładnika lub przeciwdziałania zamachowi. W obliczu dokonanego przez sprawcę bezprawnego zamachu jego prawo do życia, jako dobro chronione¹⁹, jest poświęcane dla zapewnienia identycznego prawa przysługującego ofierze tego zamachu czy też ofiarom, często całkowicie przypadkowym. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁰, instytucja specjalnego użycia broni nie ma na celu naruszenia zasady wartości każdego życia ludzkiego, natomiast w przypadku, do którego się ona odnosi, za wartość nadrzędną należy uznać ochronę życia ofiary, a nie sprawcy zamachu. Działanie w ramach szczególnych uprawnień stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność czynu, zwaną też często kontratypem, a tu kontratypem pozakodeksowym. Warunkiem wyłączenia bezprawności czynu jest poświęcenie jednego z dóbr w sytuacji, gdy to jedyna możliwa droga i jest to społecznie opłacalne²¹.

¹⁸ P. Lubiewski: *Środki przymusu bezpośredniego a specjalne użycie broni* [w:] *Specjalne użycie broni – stan obecny, zagrożenia, propozycje rozwiązań*, K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, J. Stelmach (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2017, s. 164.

¹⁹ Artykuł 38 Konstytucji RP zapewnia każdemu prawną ochronę życia i to jest obowiązek organów władzy publicznej.

²⁰ Druk sejmowy nr 516 z 16.5.2016, <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9CCA65458151278AC-1257FB50049D701/%24File/516.pdf>> (dostęp 10.11.2021).

²¹ A. Zoll: *Problem okoliczności wyłączających bezprawność czynu w okresie politycznej zmiany systemu*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 1/1997, s. 101; A. Zoll: *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1982, s. 113, 129.

Tak określone elementy ograniczenia prawa do życia wydają się być wystarczające, jednak ustawodawca wykazał się daleko idącą ostrożnością i wstrzeźliwością. W konsekwencji, w ustawie o działaniach antyterrorystycznych zawężono zakres specjalnego użycia broni jedynie do zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Jak słusznie zauważa S. Dziwisz, regulacja specjalnego użycia broni zbyt ogranicza okoliczności uzasadniające jej wykorzystanie, jak i krąg podmiotów uprawnionych do tego²². W treści art. 23 uoda wprost wskazuje, że specjalne użycie broni jest dopuszczalne z uwzględnieniem wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Należy przez nie rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa, o którym mowa w art. 115 § 20 Kodeksu karnego lub zagrożenia zaistnienia takiego przestępstwa. Zgodnie z definicją zawartą w tym przepisie, przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu poważnego zastraszenia wielu osób; zmuszenia organu władzy publicznej RP lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; wywołania poważnych

zakłóceń w ustroju lub gospodarce RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Ustalenie wykładni przestępstwa terrorystycznego i właściwej kwalifikacji prawnej czynu jest bardzo trudne. Nawet te, które w sposób niebudzący wątpliwości wyczerpują znamiona przestępstw terrorystycznych, podlegają różnicowanym ocenom z uwagi na dodatkowe okoliczności lub kontekst, w jakim zostały popełnione²³. Sytuacja objęta regulacją art. 23 uoda nie wyczerpuje innych, równie istotnych zagrożeń niemających cech zdarzenia o charakterze terrorystycznym, w szczególności aktów terroru²⁴ kryminalnego, w których napastnik (tzw. aktywny strzelec), kierując się osobistą motywacją, otwiera ogień do przypadkowo napotykanym osobom; aktów terroru popełnianych przez osoby z zakłóceniami czynności psychicznych, których motywacje nie dają się jednoznacznie ustalić (terrorizm patologiczny)²⁵ czy uprowadzenia i przetrzymywania zakładników dla okupu. Ujęcie innych zdarzeń stwarzających szczególne zagrożenie, które nie wyczerpują znamion przestępstw terrorystycznych, wymagałoby wprowadzenia dodatkowych uregulowań zapewniających bezpieczeństwo prawne funkcjonariusza oddającego strzał²⁶.

²² S. Dziwisz: *Kontratyp specjalnego użycia broni palnej – skuteczna czy wadliwa regulacja?* [w:] *Współczesny wymiar terroryzmu – przegląd i badania*, J. Jędrzejewska, E. Chodźko (red.), Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, Lublin 2020, s. 206-215.

²³ K. Wiak: *Cechy decydujące o terrorystycznym charakterze przestępstwa* [w:] *Terroryzm wczoraj i dziś*, P. de la Fuente, W. Gizicki, C. Taracha (red.), Instytut Sąddecko-Lubelski, Lublin 2015, s. 26.

²⁴ Terroryzm oznacza gwałt i przemoc słabszych wobec silniejszych, a terror to gwałt i przemoc silnych wobec słabszych, I. Resztak: *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2012, s. 149.

²⁵ I. Resztak, *ibid.*, s. 157.

²⁶ S. Dziwisz: *Kontratyp specjalnego użycia broni palnej...*, op.cit.

Specjalne użycie broni może nastąpić wyłącznie w ramach działania kontrterrorystycznego²⁷, wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Prowadzi się je w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia, wolności osób lub bezpieczeństwa mienia, przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania (art. 2 pkt 2 uoda). Decyzję w przedmiocie dopuszczalności specjalnego użycia broni może podjąć oraz cofnąć kierujący działaniami, przekazując ją niezwłocznie dowódcy grupy kontrterrorystycznej, a następnie informuje o podjętej decyzji organ, który go wyznaczył. Z formalnego punktu widzenia decyzja ta jest ostateczna i korzysta z domniemania prawidłowości, co oznacza, że wywołuje skutki prawne, bez względu na ciężar swojej ewentualnej wady. Decyzja o dopuszczalności specjalnego użycia broni będzie prawidłowa tylko wówczas, gdy w świetle okoliczności konkretnej sprawy jest niewątpliwe, że:

- specjalne użycie broni jest niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika;

- użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające;
- istnieją możliwości działań kontrterrorystycznych;
- uwzględniono wszelkie okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Kierujący działaniami powinien na miejscu zdarzenia dokonać realnej oceny spełnienia wymienionych wyżej przesłanek i potencjalnych konsekwencji, w szczególności ofiar w ludziach. Jak wcześniej wspomniano, ustawodawca dokonał istotnego zawężenia zakresu specjalnego użycia broni jedynie do zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Mając na uwadze treść przepisów ustawowych, z punktu widzenia organu dokonującego oceny kontroli legalności decyzji w tym przedmiocie, uchybienia w tym zakresie mogą zaważyć na wyniku postępowania. Skutki i następstwa decyzji o dopuszczalności specjalnego użycia broni mogą być różnie interpretowane i oceniane. Oczywiście ocena takiej decyzji dokonywana jest *post factum* w drodze czynności formalnych, podejmowanych w ramach odpowiedniego postępowania. W jaki sposób kierujący działaniami, w sytuacji gdy decydującą rolę w ratowaniu życia ludzi odgrywa czas, może jednoznacznie określić, czy dany czyn zabroniony stanowi przestępstwo

²⁷ Pojęcia „działania kontrterrorystyczne” i „działania antyterrorystyczne” często w sposób błędny używane są zamiennie. Działania antyterrorystyczne mają znacznie szerszy zakres, są ukierunkowane głównie na zmniejszenie podatności sił, osób oraz mienia na działania terrorystyczne, podczas gdy działania kontrterrorystyczne mają na celu fizyczne zwalczanie terroryzmu. W. Filipkowski: *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO* [w:] *Terroryzm materia ustawowa?*, K. Indecki (red.), P. Potejko, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Ośrodek Szkolenia im. Gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Emowie, Warszawa 2009, s. 39; S. Pikulski: *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 125.

o charakterze terrorystycznym, czy też nie? Jak ustalić motyw działania sprawców czynów terrorystycznych i cele, do których dążą? W wypadku sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym cele, jakimi kieruje się on w swoich działaniach, często możliwe są do rozpoznania dopiero *ex post*²⁸. W praktyce poważne wątpliwości może też budzić przesłanka uwzględnienia przez kierującego działaniami wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Co więcej, w jaki sposób ma on określić formalną granicę ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności, o której mowa w art. 115 § 20 k.k.? Jak należy ocenić prawidłowość decyzji o dopuszczalności specjalnego użycia broni w przypadku uznania niepoczytalności sprawcy jako elementu wykluczającego możliwość kwalifikacji czynu noszącego znamiona terrorystycznego?

Niektóre problemy specjalnego użycia broni

Radykalna zmiana podejścia do problemu dopuszczalności specjalnego użycia broni następuje zwykle w rezultacie spektakularnych ataków na życie osoby lub grupy osób, porwania lub wzięcia zakładnika. Zdarzenia te ujawnią niewystarczalność stosowanych dotychczas środków. Przykładem może być atak, który miał miejsce 15 grudnia 2014 r. w Lindt Chocolate Café, w biznesowej dzielnicy Sydney, w której znajdują się siedziby banków i instytucji,

m.in. Bank Rezerw Australii oraz siedziba lokalnego parlamentu. Uzbrojony mężczyzna w tradycyjnym arabskim nakryciu głowy wziął 17 osób jako zakładników. Dwie zakładniczki trzymały w oknie czarną flagę z muzułmańską deklaracją wiary „Nie ma Boga prócz Allaha, a Muhammad jest Jego Wysłannikiem”. Napastnik, Man Haron Monis, ok. 50-letni uchodźca z Iranu, który samowolnie nazywał siebie szejkiem, żądał rozmowy telefonicznej z premierem Australii Tonym Abbottem oraz dostarczenia flagi Państwa Islamskiego²⁹. Zdarzenie zostało uznane za atak terrorystyczny. Po 16 godzinach trwania operacji antyterrorystycznej, kiedy podano komunikat o śmierci jednego z zakładników, nastąpił szturm jednostki kontrterrorystycznej. W zdarzeniu zginęły trzy osoby, jeden zakładnik z rąk napastnika oraz zakładniczka i zamachowiec w wyniku działań zespołu szturmowego. Cztery kolejne osoby zostały ranne, dwie z nich odniosły obrażenia niezagrażające życiu. Z materiału dowodowego zgromadzonego podczas dochodzenia wynika, że nie było to zdarzenie o charakterze terrorystycznym. Sprawca nie miał powiązań z Państwem Islamskim. Nie był to też atak samobójczy, ponieważ Monis nie przejawiał symptomów samodestrukcji. Stwierdzono u niego poważne zaburzenia osobowości z cechami społecznymi, narcystycznymi i paranoidalnymi. Oskarżony o przestępstwa na tle seksualnym i zabójstwo byłej żony, obawiał się,

²⁸ T. Przesławski: *Cel w konstrukcji przestępstwa terrorystycznego*, „Prokuratura i Prawo” nr 5/2009, s 17-29.

²⁹ S. Whitton, Je. Huard, R. Nibbs, L. Drennan: *Adaptive approaches to disaster response and recovery viewed through a psychosocial lens: Sydney Siege Case Study*, <<https://www.redcross.org.au/getmedia/90b43b07-e2ec-41b2-a1c6-147e57c2fd50/ANZDEMC-paper-Adaptive-approaches-to-disaster-response.pdf.aspx>> (dostęp 30.10.2021).

że w wyniku odrzuconej apelacji może zostać cofnięte warunkowe zwolnienie za kaucją, a on będzie oskarżony o kolejne przestępstwa i pozbawiony wolności w okresie poprzedzającym proces. Był przekonany, że przeżyje całe zajście zyskując rozgłos medialny, jako dżihadysta, będzie podziwiany i szanowany przez współwięźniów muzułmanów³⁰. Mark Davidson, strzelec wyborowy o kryptonimie *Sierra Three 1* stwierdził, że można było zapobiec przynajmniej śmierci zakładnika, kierownika kawiarni. Według niego w ciągu 16-godzinnej operacji był odpowiedni moment, aby unieszkodliwić napastnika. Davidson czuje się winny, że nie był w stanie uratować ofiary. Widok śmierci zakładnika wciąż go przesładuje, dlatego zamierzał wytoczyć proces Policji za straty moralne³¹.

Pierwsza kwestia, która nasuwa się w tym kontekście, to przede wszystkim możliwość specjalnego użycia broni nie tylko podczas zdarzenia o charakterze terrorystycznym, ale również w sytuacjach o podtekście terrorystycznym, jeśli zachodzi bezpośrednie zagrożenie życia ofiary lub ofiar zamachu. Przy ocenie zasadności specjalnego użycia broni, należy bowiem brać pod uwagę zagrożenia atakiem samobójczym, gdy działania sprawcy mają na celu zabicie jak największej liczby osób, a zamachowiec sam zmierza do samodestrukcji,

czy pozbawienia go życia na skutek działań kontrterrorystycznych lub ratunkowych. Przepisy dotyczące specjalnego użycia broni powinny uwzględniać także możliwość podjęcia decyzji o strzale śmiertelnym przez strzelca wyborowego samodzielnie lub na rozkaz kierującego działaniami. Nie ulega wątpliwości, że strzelec prowadzący rozpoznanie najlepiej potrafi ocenić zagrożenie dla zakładników, osób postronnych i interweniujących funkcjonariuszy oraz to, czy będzie w stanie oddać celny strzał. Jak pokazuje powyższy przykład, szturm grupy kontrterrorystycznej niesie zagrożenie nie tylko dla życia zamachowców, lecz także zakładników. Z tego względu odbicie ich siłą z pomocą oddziału kontrterrorystycznego, podobnie jak specjalne użycie broni, należy traktować również jako ostateczność.

Atak aktywnego strzelca lub aktywnego zabójcy (ang. *active shooter, active killer*) także nie uwzględnia wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym, o których mowa w art. 23 ust. 1 uoda. Jednym z najgłośniejszych wydarzeń związanych z działaniem aktywnego strzelca/zabójcy była masakra na norweskiej wyspie Utoya, gdzie w lipcu 2011 r. Anders Breivik zabił 69 osób i 66 ranił. W Polsce też mieliśmy do czynienia z atakiem aktywnego strzelca. W Zakładzie Karnym w Sieradzu

³⁰ R. Scott, R. Shanahan: *Man Haron Monis and the Sydney Lindt Café Siege – Not a Terrorist Attack*, „Psychiatry, Psychology and Law” No 25(6)/2018, s. 839-901; Kryminolog Mark Lauchs stwierdził, że wydarzenie „nie dotyczyło religii ani nie było atakiem terrorystycznym”, D. Killalea: *Man Haron Monis: Why did he carry out Sydney siege?*, <<https://www.news.com.au/national/nsw-act/man-haron-monis-why-did-he-carry-out-sydney-siege/news-story/97ed8d1c54f79ff0cc122119647929b5>> (dostęp 10.10.2021).

³¹ *Chief sniper at Lindt Cafe siege to sue NSW police over psychological trauma*, „NZ Herald”, 29 Apr. 2019, <https://www.nzherald.co.nz/world/chief-sniper-at-lindt-cafe-siege-to-sue-nsw-police-over-psychological-trauma/EGKFD2QSYIJWCQENCKHPXG7PEU/?c_id=2&objectid=12226137> (dostęp 10.10.2021).

26 marca 2007 r. trzech policjanci mieli dowiedzieć aresztanta na przesłuchanie w prokuraturze. Stojący na wieżyczce wartownik otworzył ogień do radiowozu, jednego z policjantów zabił na miejscu, pozostałych dwóch śmiertelnie zranił, ciężko ranny został również aresztant. Strażnik zabarykadował się w wieżyczce i strzelał do wszystkich osób, które próbowały pomóc poszkodowanym³². W przypadku zaistnienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym często kluczowym czynnikiem jest czas, zwykle czym więcej go mija od ich rozpoczęcia, tym więcej ofiar śmiertelnych i rannych. Szybkie podjęcie interwencji przez funkcjonariuszy, którzy jako pierwsi przybyli na miejsce ataku, może znacznie ograniczyć liczę poszkodowanych. Często w takiej sytuacji nie ma czasu na przyjazd wyspecjalizowanych jednostek, oddziały kontrterrorystyczne obowiązują jednak normy czasowe do osiągnięcia gotowości. Skorzystanie z umiejętności strzelca wyborowego w opisanym wyżej zdarzeniu mogłoby przyczynić się do uratowania życia funkcjonariuszom.

Z art. 23 ust. 1 uoda wprost wynika, że specjalne użycie broni jest dopuszczalne jedynie w ramach działań kontrterrorystycznych. Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji są jedyne jednostkami, które mogą podejmować takie działania, a ustawową kompetencję do wydania decyzji w przedmiocie dopuszczalności specjalnego użycia broni posiada

jedynie kierujący działaniami funkcjonariusz wyznaczony przez Komendanta Głównego Policji, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji (art. 5c ust. 12 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji³³ w zw. z art. 23 ust. 4-6 uoda). Do specjalnego użycia broni mają więc prawo funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, żołnierze Żandarmerii Wojskowej lub żołnierze Sił Zbrojnych RP, wchodzący w skład grupy kontrterrorystycznej dowodzonej przez policjanta takiej służby, wskazanego przez dowódcę BOA. Dowódca grupy, po otrzymaniu decyzji o dopuszczalności specjalnego użycia broni, może wydać stosowny rozkaz funkcjonariuszom lub żołnierzom grupy kontrterrorystycznej, określając cel i sposób użycia broni. Przy takim ukształtowaniu ustawowych kompetencji zachodzi potrzeba stałej gotowości pododdziałów kontrterrorystycznych Policji do podjęcia skutecznych działań służących opanowaniu sytuacji o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem uprawnienia do specjalnego użycia broni palnej nie posiadają funkcjonariusze Służby Więziennej, mimo że zawarta w art. 2 ust. 2 lit. b Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności klauzula limitacyjna stanowi, iż pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, o ile nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia, w celu wykonania zgodnego

³² P. Baczar: *Wykorzystanie strzelca wyborowego w Służbie Więziennej – wprowadzenie do problematyki [w:] Szkolenie funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwo Episteme, Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie, 2020, s. 152-153.

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.

z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem. Służba Więzienna, trzecia co do wielkości (po wojsku i Policji) umundurowana i uzbrojona formacja realizująca zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania, powinna dysponować odpowiednimi możliwościami działania, niwelującymi zagrożenie bezpieczeństwa penitencjarnych jednostek organizacyjnych lub konwojów, w szczególności związanych z przygotowaniem, usiłowaniem lub dokonaniem zamachu terrorystycznego, buntem, czy zbiorową ucieczką osadzonych³⁴. Krajowy ustawodawca może zatem w akcie normatywnym dokonać ograniczenia prawa do życia, zwłaszcza że zawarta w art. 2 ust. 2 lit. b Konwencji klauzula szczegółowa nie stoi w sprzeczności z bardzo ogólną limitacją z Konstytucji RP.

Zakończenie

Klauzula limitacyjna wynikająca w art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na swój ogólny charakter pozwala na kształtowanie przepisów dotyczących prawa do życia, w tym także dopuszczalności pozbawienia

życia w związku z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną porządku publicznego na podstawie regulacji przyjętych w ustawodawstwie zwykłym. W związku z tym ustawodawca, normując kwestie dotyczące dopuszczalności pozbawienia życia, sam każdorazowo powinien określić prawowite cele i warunki proporcjonalności środków zastosowanych do ich realizacji. Należy przy tym zauważyć, że polski ustawodawca, jako adresat pierwotny, dotychczas nie uwzględnił wszystkich szczegółowych celów prawowitych określonych w art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Analiza obowiązujących przepisów dotyczących specjalnego trybu użycia broni palnej prowadzi do wniosku, że spełnienie ustawowych wymogów w praktyce może być problematyczne. Regulacje, na podstawie których użycie broni będzie prowadzić do pozbawienia życia drugiej osoby nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby mogły być faktycznie stosowane. Potwierdzają to rozbieżności, jakie pojawiły się w związku z art. 23 uoda, zgłaszane przez praktyków i ekspertów³⁵ oraz opisane przykłady zdarzeń dotyczące konkretnych

³⁴ P. Baczar, op.cit., s. 142

³⁵ K. Jałoszyński, M. Stepiński: *Artykuł 23 ustawy o działaniach antyterrorystycznych – specjalne użycie broni – w ocenie ekspertów pododdziałów antyterrorystycznych Policji*, „Przegląd Policyjny” 2017, nr 2, s. 5-6; M. Kaczmarczyk: *Specjalne użycie broni palnej przez polskie służby – przełomowa czy wadliwa regulacja?*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” nr 4/2019, s. 5-14; P. Lubiewski: *Środki przymusu bezpośredniego a specjalne użycie broni*; M. Cichomski, R. Leoniak: *Rozwiązania ustawy o działaniach antyterrorystycznych a wniośki de lege ferenda ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej dotyczące specjalnego użycia broni*; B. Pawlaczek: *Specjalne użycie broni w optyce dylematów i wniosków z wykorzystania broni*, M. Stepiński: *Uwarunkowania prawno-organizacyjne procesu podejmowania decyzji o specjalnym użyciu broni podczas operacji policyjnej [w:] Specjalne użycie broni. Stan obecny, zagrożenia, propozycje rozwiązań*, K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, J. Stelmach (red.), Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2017, s. 151-217.

M. Stepiński: *Specjalne użycie broni – nowe rozwiązanie w działaniach antyterrorystycznych (szanse i ograniczenia)*, <<https://www.special-ops.pl/artukul/id801,specjalne-uzycie-broni-nowe-rozwiazanie-w-dzialaniach-antyterrorystycznych-szanse-i-ograniczenia?print=1>> (dostęp 15.10.2021).

aktów terroru. Z tego względu ocena oraz interpretacja decyzji o dopuszczalności specjalnego użycia broni, jej zasadność, cel, racjonalność, rzeczywiste przesłanki i motywy podjęcia w wielu sytuacjach może być relatywna i dwuznaczna.

Dotychczasowy brak dyskusji dotyczącej problemu dopuszczalności specjalnego użycia broni wynika być może z pewnego „uśpienia”, ponieważ Polska jest postrzegana jako kraj bezpieczny. Dopiero spektakularny akt terroru, działania aktywne go strzelca, porwanie lub wzięcie zakładnika, może ujawnić niewystarczalność

stosowanych dotychczas środków. Systemowe przygotowanie na tego rodzaju zagrożenia mogłoby zapobiec kluczowemu ryzyku wskazywanemu przez praktyków i ekspertów, którego zmaterializowanie grozi utratą życia przez ofiary, także postronne osoby.

MARIUSZ RYCERSKI
doradca ekonomiczny,
Departament Bezpieczeństwa
i Porządku Wewnętrzznego NIK

Słowa kluczowe: prawo do życia, klauzula limitacyjna, strzał śmiertelny, pozaustawowy kontraktyp, stan wyższej konieczności

Bibliografia:

1. Feinberg J.: *Rights, justice and the bounds of liberty. Essays in Social Philosophy*, Princeton Legacy Library, Princeton 1980.
2. Fuente P. de la, Gizicki W., Taracha C.: *Terroryzm wczoraj i dziś*, Instytut Sądecko-Lubelski, Lublin 2015.
3. Gronowska B.: *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie Bubbins przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (dot. Interwencji policji z użyciem broni palnej w kontekście prawa człowieka do życia)*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2005.
4. Indeck K., Potejko P. (red.): *Terroryzm materia ustawowa?*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centralny Ośrodek Szkolenia im. Gen. Stefana Roweckiego „Grot” w Emowie, Warszawa 2009.
5. Jabłoński M. (red.): *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Biblioteka Uniwersytecka we Wrocławiu, 2014.
6. Jałoszyński, K. Zubrzycki W., Stelmach J. (red.): *Specjalne użycie broni – stan obecny, zagrożenia, propozycje rozwiązań*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2017.
7. Jałoszyński K., Stępiński M.: *Artykuł 23 ustawy o działaniach antyterrorystycznych – specjalne użycie broni – w ocenie ekspertów pododdziałów antyterrorystycznych Policji*, „Przegląd Policyjny” nr 2/2017.
8. Kaczmarczyk M.: *Specjalne użycie broni palnej przez polskie służby – przełomowa czy wadliwa regulacja?*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” nr 4/2019.

9. Jasudowicz T.: (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996.
10. Jasudowicz T.: *Test celowości w funkcjonowaniu mechanizmu limitacji korzystania z praw człowieka w systemie EKPC*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne 3” nr 109-133/2012.
11. Jędrzejewska J., Chodźko E. (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu – przegląd i badania*, Wydawnictwo Naukowe TYGIEL, Lublin 2020.
12. Kośmider T. (red.), *Szkolenie funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego Wprowadzenie do problematyki*, Wydawnictwo Episteme, Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie, 2020.
13. Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.
14. Przesławski T.: *Cel w konstrukcji przestępstwa terrorystycznego*, „Prokuratura i Prawo”, nr 5/2009.
15. Scott R., Shanahan R.: *Man Haron Monis and the Sydney Lindt Café Siege – Not a Terrorist Attack*, „Psychiatry, Psychology and Law 25(6)/2018.
16. Resztak I.: *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2012.

ABSTRACT

Limiting the Legal Protection of Life – Threats to Public Safety and Order

A special area of the interest of the Supreme Audit Office are issues of significant importance to the safety of the state. NIK has been successively auditing the elements of this system and solutions aimed at preventing and counteracting terrorism. These also include various units that use offensive measures with significant interference with the freedom and rights of persons, and that in case of necessity use weapon, also with a view to killing a person that commits a terrorist attack. The legislature refers to this case with the wording “special weapon usage”. The issue raises doubts as for the Constitution, especially regarding Article 38 that ensures the right to life. The article is an attempt to consider the selected issues related to the right not to be killed and its legal limitation (reduction) by the state due to a threat to safety or public order.

Mariusz Rycerski, economic advisor, Department of Public Order and Internal Security of NIK

Key words: right to life, limitation clause, dead shot, lawful excuse, absolute necessity