

Zbigniew Małyż

**Sprawozdanie z eksperckiego seminarium dyskusyjnego  
pt. „Jaka powinna być polska ustawa antyterrorystyczna?”  
zorganizowanego przez Centrum Badań nad Terroryzmem  
Collegium Civitas**

Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa osobowego oraz instytucjonalnego są jednymi z najbardziej istotnych spraw we współczesnym świecie. Badania psychologiczne Abrahama Masłowa lokują bezpieczeństwo na drugim miejscu w hierarchii podstawowych potrzeb człowieka (zaraz po zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych). Można zaryzykować twierdzenie, że bezpieczeństwo jest aktualnie jednym z trzech – oprócz pewności zatrudnienia (pracy) i ochrony zdrowia – obszarów szczególnej troski społecznej. Dlatego niezwykle istotne i ważne społecznie jest dokładne monitorowanie środowiska bezpieczeństwa państwa oraz jego potencjalnych zagrożeń.

Współcześnie na świecie dokonują się dość gwałtowne przemiany społeczno-polityczne oraz obyczajowe, które są wymuszone globalizacją handlu i wymianą informacji. Na te procesy nakładają się przetasowania geopolityczne sugerujące, że zbliża się koniec pokojowego rozwiązywania konfliktów, co wykazują wnioski z historyczno-socjologicznych badań porównawczych oraz klasyczny w psychologii eksperyment Calhouna. Coraz większym problemem jest ekspansja różnorodnie motywowanego terroryzmu jako działania zapewniającego powstającą próżnię społeczną wynikającą z braku sensu egzystencji i poczucia przynależności (stanu anomii), a także kryzysu tożsamości (zwłaszcza społeczeństw zachodnich i potomków migrantów muzułmańskich na Zachodzie) będących ze swej natury immanentnym zagrożeniem bezpieczeństwa tak jednostkowego, jak i grupowego.

Mając na względzie powyższe oraz toczącą się w dyskursie publicznym debatę na temat konieczności zwalczania terroryzmu i stworzenia tzw. ustawy antyterrorystycznej (dalej: UA), Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas (CBnT CC) zorganizowało 17 lutego 2016 r. w siedzibie Collegium Civitas w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie seminarium eksperckie poświęcone tej tematyce. To wydarzenie miało ogromną wartość, gdyż zaproszeni goście i prelegenci są najbardziej doświadczonymi specjalistami akademickimi i praktykami działań kontr- i antyterrorystycznych<sup>1</sup> oraz analizy informacji w Polsce.

W dyskusji moderowanej przez Grzegorza Cieślaka (eksperta CBnT CC, koordynatora Zespołu Analiz Zamachów Bombowych CBnT CC) wzięli udział:

- prof. Daniel Boćkowski (Uniwersytet w Białymstoku, ekspert w zakresie Bliskiego Wschodu i współczesnego świata islamu),

<sup>1</sup> Nie są to pojęcia tożsame i pokrywające się zakresami – najogólniej przyjmuje się, że antyterroryzm odnosi się do ogółu działań związanych z przeciwdziałaniem terroryzmowi, a kontrterroryzm to fizyczne zwalczanie terroryzmu (tzw. działania kinetyczne). Szczegółowe wyjaśnienie różnic dotyczących kontrterroryzmu i antyterroryzmu oraz ich rozumienia w literaturze przedmiotu można znaleźć w następujących publikacjach: K. Jałoszyński, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych*, Warszawa 2003; tenże, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008; tenże, *Jednostka kontrterrorystyczna – element działań bojowych w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego*, Szczytno 2011; *Siły zbrojne w walce z terroryzmem*, M. Wiatr, J. Stelmach, M. Busłowicz (red.), Wrocław 2016. Przy uwzględnieniu powyższego, w niniejszej publikacji terminy kontr- i antyterrorystyczny są stosowane w odniesieniu do wszelkiego typu działań i struktur mających na celu zwalczanie terroryzmu.

- prof. Kuba Jałoszyński (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, były dowódca warszawskiego pododdziału antyterrorystycznego, twórca centralnej jednostki antyterrorystycznej Policji),
- Piotr Niemczyk (Niemczyk i Wspólnicy, były zastępca dyrektora Zarządu Wywiadu UOP oraz ekspert Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych),
- dr Witold Sokała (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ekspert w zakresie wyzwań i zagrożeń asymetrycznych oraz roli służb specjalnych i mediów w polityce bezpieczeństwa).

Wstęp do spotkania stanowiło wystąpienie dr. Krzysztofa Liedela (dyrektora CBnT CC), podczas którego szczegółowo i ciekawie omówił on rozwój polskiego systemu antyterrorystycznego i jego podstawy prawne. Następnie głos zabrał Grzegorz Cieślak, zwracając uwagę na konieczność szybkiego uchwalenia dobrze napisanej i merytorycznie przygotowanej przez ekspertów UA. Podkreślił, że można mieć wątpliwości co do jej formy i efektywności, co wynika ze specyfiki terroryzmu jako zjawiska wyjątkowo łatwo adaptującego się do zmieniających się warunków i niepoddającego się kategoryzacji. Wskazał, że współcześnie sam sposób walki z terroryzmem ulega zmianie i zyskuje charakter proaktywny, ofensywny, wielopłaszczyznowy (w większości krajów) i wielopodmiotowy (podkreślił także dominującą rolę Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zwalczaniu terroryzmu w Polsce i przeciwdziałaniu temu zjawisku). Zagrożenie terroryzmem nieuchronnie wytwarza potrzebę ściślejszej współpracy i koordynacji poszczególnych struktur kontr- i antyterrorystycznych, a w dalszej kolejności – ich „usieciowienia”. Na zakończenie swojej wypowiedzi moderator wskazał, że w kontekście niniejszego seminarium jego główne pytanie brzmi: *Jaka powinna być polska ustawa antyterrorystyczna, tak aby zaspokoić oczekiwania tych, którzy będą jej podmiotami?*

Profesor Jałoszyński stwierdził, że na podstawie informacji medialnych oczekiwał, iż przedmiotem seminarium będzie dyskusja nad treścią powstającej UA i tym, co jeszcze można w niej udoskonalić. Niestety, jak dotychczas taki akt prawny nie powstał. Według niego UA powinna mieć charakter kompetencyjny, tzn. jasno określać kompetencje podmiotów kontr- i antyterrorystycznych, ich miejsce w hierarchii i łańcuchu dowodzenia oraz zakres odpowiedzialności. Prelegent podkreślił także, że współcześnie istnieje wiele podmiotów antyterrorystycznych, co prowadzi do dublowania się ich kompetencji i marnowania środków finansowych państwa. W związku z tym UA powinna wprowadzić także pewne zmiany w zakresie funkcjonowania służb specjalnych.

Po wystąpieniu prof. Jałoszyńskiego głos zabrał Piotr Niemczyk, który podkreślił znaczenie działań prewencyjnych i operacyjno-rozpoznawczych służb specjalnych. Jednocześnie wyraził wątpliwość, czy UA jest potrzebna. Jego zdaniem przeprowadzenie zamachu terrorystycznego i konieczność wykorzystania jednostek mundurowych oznaczają blamaż służb specjalnych. Ponadto wskazał, że w 2008 r. rozważano potrzebę napisania UA w celu powołania Centrum Antyterrorystycznego (CAT), okazało się jednak, że specjalna ustawa nie jest do tego wymagana. Stwierdził też, że obecnie nie ma potrzeby formułowania nowego aktu.

Prelegent podkreślił natomiast konieczność powstania jednej, jednolitej ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, kontroli operacyjnej itd. (zwrócił uwagę, że może istnieć jedna służba wykonująca te czynności bądź więcej tego typu podmiotów pod warunkiem dobrej koordynacji ich działań). Nadmienił, że od 2007 do 2011 r. nie udało się napisać takiej ustawy z powodu nadmiaru obowiązków specjalistów w tym zakresie. W związku z tym należy dążyć do uporządkowania sytuacji prawno-

-proceduralnej i przypisywania właściwych zadań odpowiednim służbom. Wskazał, że na obecnym etapie zagrożenia terrorystycznego w Polsce na razie nie ma takiej potrzeby, gdyż na terytorium naszego państwa nie przebywa zbyt wielu obcokrajowców, jak również brak silnych przesłanek wskazujących na duże prawdopodobieństwo przeprowadzenia ataku terrorystycznego. Istnieje za to możliwość rekrutacji do komórek terrorystycznych, rozpowszechniania treści terrorystycznych oraz upowszechniania tzw. hejtu internetowego, który może skutkować agresją fizyczną. Pojawia się tu problem granicy między wspomnianymi treściami a ich realnym skutkiem w formie aktu terrorystycznego oraz momentu, w którym należy interweniować, co może być przyczyną powstania państwa policyjnego. Pod koniec wypowiedzi Piotr Niemczyk zadał następujące pytania, które, według niego, wymagają wyjaśnienia przed opracowaniem UA:

1. Czym powinna być UA?
2. Jaka jest granica między terroryzmem religijnym a terroryzmem kryminalnym?
3. Kiedy mamy do czynienia z bandytyzmem?
4. W którym momencie zorganizowana grupa przestępcza zamienia się w grupę terrorystyczną i vice versa?
5. Czy ma to być ustawa uruchamiająca projekt społeczny edukowania, informowania i przygotowywania obywateli na to, jak mają się zachowywać w sytuacji zagrożenia bądź znalezienia się w sytuacji nadzwyczajnej?
6. Czy ma to być procedura działania poszczególnych komórek przeprowadzających odpowiednie czynności w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, czy raczej kompleksowe potraktowanie regulacji związanych ze zwalczaniem terroryzmu, z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi włącznie?

W dalszej kolejności głos zabrał prof. Boćkowski. W kontekście tworzenia UA stwierdził, że najpierw trzeba jasno określić definicję tego, czym jest terroryzm. W dotychczasowym rozumieniu, w większości przypadków, owym pojęciem są określane działania kinetyczne. Ten sposób rozumowania nie obejmuje jednak tzw. terroryzmu informacyjnego i wykorzystania mediów w działaniach terrorystycznych. W dalszej kolejności, dopiero po jasnym zdefiniowaniu terroryzmu, należy wyznaczyć struktury odpowiedzialne za jego zwalczanie, połączyć ich kompetencje bądź nadać nowe, a także położyć nacisk na koordynację i współdziałanie już istniejących struktur.

Prelegent zasygnalizował też to, że trudno określić, kiedy terroryści poważnie zainteresują się Polską. Rozwodził, jak wskazać obiektywny poziom zagrożenia, tak aby nie straszyć obywateli, i podkreślił rolę przekazu informacyjnego oraz jego znaczenie dla antyterroryzmu. Zwrócił uwagę, że dotychczasowe definicje nie ujmują najważniejszego aktualnie elementu terroryzmu, którym jest tzw. wojna informacyjna. Uczestniczą w niej podmioty państwowe, grupowe (organizacje niepaństwowe, w tym tzw. *trzeci sektor*, i (lub) ugrupowania terrorystyczne) oraz podmioty indywidualne i media, ale do końca nie wiadomo, w jakiej sferze należy ten typ wojny umieścić – czy zaliczyć ją do składowych terroryzmu, czy też rozpatrywać jako zagrożenie cybernetyczne. Ponadto zauważył, że wytworzonych w jej trakcie narracji nie sposób całkowicie kontrolować, mogą one (...) *zacząć żyć własnym życiem*, doprowadzając do wybuchu silnego hejtu i niezadowolenia społecznego.

Doktor Sokała wskazał, że UA (...) *ma po prostu poprawić nasze bezpieczeństwo*. Według jego słów Polska nie jest na razie krajem tzw. pierwszoplanowego zagrożenia terrorystycznego, ale jego poziom jest jednak wysoki. O ile aktualnie nie ma dużego prawdopodobieństwa przeprowadzenia przez islamistów ataku w Polsce, o tyle większe

niebezpieczeństwo grozi ze strony pojedynczych terrorystów, motywowanych racjami politycznymi, wpływem przekazu medialnego bądź zaburzeniami indywidualnymi (istnieje możliwość ostrej reakcji na „wydumane zagrożenie islamskie”, np. w postaci polskiego Breivika) lub grup skrajnie prawicowych (lewicowych) wobec legalnie wybranej władzy w Polsce.

Prelegent wskazał, że współcześnie w przypadku nowych zagrożeń istnieje tendencja do wydawania *mających im odpowiadać* ustaw i rozporządzeń. Przy takim podejściu jednak UA nie rozwiąże wszystkich problemów. Wskazał też na problemy związane z zacieraniem się granic między wywiadem a kontrwywiadem w kontekście walki z terroryzmem, możliwość inspirowania działań terrorystycznych w Polsce przez „niezidentyfikowane państwa bądź organizacje pozarządowe” oraz na działalność inspirowanych i wykorzystywanych w tym celu tzw. pożytecznych idiotów. Zwrócił także uwagę, że najważniejsza w pracy wywiadowczej i antyterrorystycznej jest atmosfera pracy i etos ludzi, którzy się nią zajmują. Mówił też o możliwości zaistnienia sytuacji, w której uchwała się UA bez precyzyjnego określenia, czym jest terroryzm i jak go zwalczać. Jego zdaniem stworzyłyby to duże pole do nadużyć władzy przez polityków (chodzi tu o wykorzystywanie służb specjalnych).

Profesor Jałoszyński dodał, że UA jest potrzebna w Polsce z powodów czyisto pragmatycznych. Jako przykład podał Federalne Biuro Śledcze USA (FBI) przed 11 września 2001 r. (stwierdził jednocześnie: *Lepiej napisać ją przed atakiem niż po...*). Ponadto ponownie podkreślił, że polska UA powinna jasno ustalić różnice kompetencyjne poszczególnych pododdziałów.

W odpowiedzi na te słowa moderator wskazał, że obecnie terroryzm jest zdefiniowany w art. 115 § 20 kk. W myśl tego paragrafu aktem terrorystycznym jest działanie o trzech enumeratywnie wymienionych cechach:

Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

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

Grzegorz Cieślak stwierdził także, że używane w dyskusji pojęcie *ryzyka* definiuje się jako wynik mnożenia prawdopodobieństwa przez skutek. Na zakończenie swej wypowiedzi moderator poprosił prelegentów o odpowiedź na pytanie, czy nie jest obecnie w Polsce tak, że potrzebujemy pewnego wspólnego standardu minimum działań antyterrorystycznych, np. w zakresie odpowiednich szkoleń dla społeczeństwa. W reakcji na to prof. Jałoszyński opisał skrótowo, jak ten problem został rozwiązany we Francji (francuska ustawa o zarządzaniu kryzysowym szczegółowo precyzuje procedury postępowania przez poszczególne podmioty w sytuacji zagrożenia terrorystycznego), gdyż – według jego słów – obecnie w Polsce tak naprawdę nie wiadomo, kto kogo ma słuchać w wypadku zagrożenia terrorystycznego. W odpowiedzi na to Piotr Niemczyk zauważył, że żadne działania antyterrorystyczne wywiadu nie mogą być w całości jawne.

W Polsce regulacja ustawowa stosownych procedur nie jest możliwa, ponieważ muszą one zachować klauzulę niejawności – w takim wypadku najpierw byłyby potrzebne delegacje ustawowe do niejawnych aktów wykonawczych. Wskazał także, że widzi potrzebę zwiększenia koordynacji działania służb oraz wdrożenia dużego projektu edukacyjnego uwrażliwiającego polskie społeczeństwo na to, jak ma się zachować w wypadku zagrożenia terrorystycznego.

Profesor Boćkowski wskazał, że w takim zakresie UA powinna teoretycznie koordynować działania prowadzone na podstawie wszystkich ustaw dotyczących terroryzmu przez poszczególne służby, tzn. powinna obejmować:

(...) działania kinetyczne, definiowanie potencjalnych zagrożeń (nowa, rozszerzona definicja terroryzmu), rozpoznawanie zagrożeń (dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości uprawnienia operacyjno-śledcze), przeciwdziałanie zaistniałym zagrożeniom (wspólne kanały obiegu informacji, rozszerzone uprawnienia operacyjno-śledcze, jednolity system dowodzenia w chwili zaistnienia zagrożenia), obowiązkowe kształcenie osób cywilnych (urzędnicy, samorząd, nauczyciele etc.) w rozpoznawaniu potencjalnych zagrożeń, reagowanie na rozpoznane zagrożenia terrorystyczne oraz potencjalne zagrożenia, jeśli nie do końca możemy przewidzieć mechanizm ich powstawania oraz pełną koordynację działań kontr/antyterrorystycznych,

którymi miałyby kierować zasugerowane przez prof. Boćkowskiego hipotetyczne Ministerstwo ds. Terroryzmu. Ponadto podkreślił, że w dzisiejszych czasach (...) *dobry terrorysta to martwy terrorysta*, gdyż celem terroryzmu ponowoczesnego i dżihadystycznego jest (...) *jak najwięcej ofiar*, ponieważ tylko to gwarantuje odpowiednią siłę przekazu. W związku z tym w momencie ataku terrorystycznego natychmiast muszą być podjęte odpowiednie kroki: od strzału snajperskiego po wiele podobnych rozwiązań. Inaczej mówiąc, powinniśmy przejść do proaktywnego zwalczania terrorystów przez ich fizyczną eliminację poza obszarem kraju oraz zdjąć odpowiedzialność prawną z ludzi, którzy mieliby wykonywać tego rodzaju zadania, i jednocześnie zapewnić im pełną ochronę prawną i anonimowość.

Doktor Sokała powiedział, że należy dokonać ewaluacji obecnych rozwiązań kontr- i antyterrorystycznych, a dopiero w dalszej kolejności je poprawiać, jeśli zajdzie taka potrzeba, lub napisać UA od podstaw. Jednocześnie przestrzegł laików przed projekcją własnych oczekiwań co do UA – wskazał, że nawet „ekspresowe” uchwalenie UA nie zapewni Polsce i Polakom bezpieczeństwa antyterrorystycznego. Należy także dążyć do prawnego usankcjonowania możliwości ofensywnego użycia wojskowych jednostek specjalnych w działaniach kontr- i antyterrorystycznych. Stanowczo podkreślił też, że aktualnie wykorzystanie żołnierzy polskich Wojsk Specjalnych zgodnie z ich wyszkoleniem i procedurami wojskowymi w czasie misji antyterrorystycznej w Polsce łącznie obowiązujące prawo. Jedynym wyjściem jest postępowanie zgodnie z procedurami policyjnymi, które jest jednak poprzedzone czasochłonnym uzyskaniem zgody na działania policyjne na terenie kraju, często odbierającym najważniejszy element w walce z terroryzmem – element zaskoczenia. Następnie wskazał na brak możliwości legalnego korzystania z pomocy snajperów w sytuacji zagrożenia terrorystycznego w obowiązującym stanie prawnym.

W dalszej kolejności prelegenci odpowiadali na pytania słuchaczy i odnosili się do ich komentarzy.

Pierwszy z pytających wyraził zaniepokojenie stanem bezpieczeństwa państwa i przygotowaniem na potencjalne działania terrorystyczne, sposobem i jakością przygotowywania prawa w kontekście UA oraz działaniem polskiego systemu antyterrorystycznego (trzeba go zgrać i przeszkolić odpowiednie służby i jednostki). Równocześnie podkreślił konieczność przyjmowania najgroźniejszych scenariuszy, tj. konieczności bycia przygotowanym na rozbudowany tzw. atak sekwencyjny. Według niego policyjne siły antyterrorystyczne są zbyt mało liczne i nieprzygotowane na tego typu działanie, a jednocześnie nie jest możliwe wykorzystanie w takim przypadku wojskowych jednostek specjalnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Odpowiadając, prof. Jałoszyński zauważył, że istnieje prawnie uregulowana możliwość wykorzystania na terenie Polski policyjnych jednostek specjalnych np. z Niemiec, Czech i Litwy (w ramach Stowarzyszenia ATLAS). Poruszył jednocześnie problem konieczności dokonania zmian przepisów warunkujących skorzystanie z pomocy policyjnych strzelców wyborowych, gdyż obecnie *Dowódca, który wyda strzelcowi wyborowemu rozkaz użycia broni, będzie odpowiadał za podżeganie do zabójstwa*<sup>2</sup>.

Inny słuchacz stwierdził, że wystarczy skoordynować możliwości działania istniejących jednostek i struktur, a nie tworzyć UA. Doktor Sokała odpowiedział na to, że należy dokonać ewaluacji istniejącego stanu prawnego, poprawić stosowne akty prawne i dopiero na koniec, jeśli zajdzie taka potrzeba, przygotować UA. Odniósł się także do konieczności uregulowania oraz upowszechnienia dostępu obywateli do broni palnej. Zauważył, że o ile nie ma głębszego sensu posiadanie broni palnej przez obywateli w sytuacji konfliktu z licznym i dobrze wyposażonym przeciwnikiem (jak np. Specnaz), o tyle w sytuacji à la działania Breivika posiadanie broni przez większą liczbę ludzi (w tym oficerów rezerwy czy pracowników instytucji państwowych) mogłoby zapobiec potencjalnym atakom. Profesor Boćkowski dodał, że nie da się w sposób enumeratywny, za pomocą norm prawnych, uregulować możliwości taktycznego wykorzystania snajperów w działaniach kontra- i antyterrorystycznych w czasie pokoju – jedynym sposobem jest działanie w tzw. stanie wyższej konieczności.

Na zakończenie moderator podał dwa przykłady świadczące o konieczności uwzględnienia w UA zasady indywidualnej decyzyjności:

- 1) sierżant armii amerykańskiej ma decyzyjność na tym samym poziomie, co generał armii egipskiej lub saudyjskiej,
- 2) podczas ataku terrorystycznego 13 listopada 2015 r. w Paryżu udało się uniknąć większej liczby ofiar przy Stade de France tylko dzięki temu, że kierownik bezpieczeństwa poinformowany o możliwości wystąpienia zagrożenia terrorystycznego na stadionie zakazał wypuszczania znajdujących się na trybunach kibiców poza teren obiektu do czasu przyjazdu liczniejszych sił porządkowych i opanowania sytuacji. W Polsce, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, po ogłoszeniu alarmu terrorystycznego należałoby od razu wyprowadzić kibiców znajdujących się np. na Stadionie Narodowym na zewnątrz obiektu, na obszar oznaczony prostokątem z napisem *Teren ewakuacyjny*.

Tym samym Grzegorz Cieślak podkreślił potrzebę ustanowienia w przyszłej polskiej UA zasady jednoosobowej odpowiedzialności i decyzyjności podczas zagrożeń terrorystycznych. Wskazał, że konieczne jest wymuszenie debaty publicznej na temat bezpieczeństwa i przeciwdziałania terroryzmowi przez zastosowanie szeroko skonsultowanych i dopracowanych pragmatycznych rozwiązań systemowych uwzględniających zasadę decyzyjności.

<sup>2</sup> Szerzej: K. Jałoszyński, *Strzał ratunkowy*, „Special Ops Extra. Wydzanie specjalne” 2016, nr 1, s. 42–52.

Pod koniec seminarium głos zabrało dwóch słuchaczy. Pierwszy z nich podkreślił, że 11 września 2001 r. jest już właściwie prehistorią i że obecnie obowiązują doskonalsze procedury postępowania oraz jest lepsza koordynacja działań służb niż wcześniej. Terroryzm jednak także przez ten czas ewoluował, w związku z czym polski system antyterrorystyczny również powinien być bardziej nowoczesny i elastycznie adaptować się do aktualnej sytuacji, zapewniając tym samym możliwość szybkiej reakcji.

Drugi słuchacz wskazał, że problem systemu bezpieczeństwa państwa w Polsce wynika z niewłaściwej perspektywy. Jego zdaniem konieczne jest stworzenie tzw. czerwonej komórki zajmującej się monitorowaniem zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz praktyczną ewaluacją istniejących struktur, procedur i zasadności stosowanych rozwiązań, która podlegałaby Prezydentowi RP (opcjonalnie ministrowi obrony narodowej i (lub) ministrowi spraw wewnętrznych oraz ministrowi koordynatorowi służb specjalnych). Ponadto podkreślił, że obecnie najbardziej niebezpieczną, a możliwą do wystąpienia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej formą terroryzmu jest tzw. terroryzm państwowy stosowany przez nieprzychylne RP państwo ościenne (bazujący na niezwykle staranym i przemyślanym przygotowaniu działań o charakterze skrajnie terrorystyczno-dywersyjnym oraz dostępie do wielu środków i materiałów użytecznych w działaniach terrorystycznych niedostępnych „zwykłym” grupom terrorystycznym). Ta wypowiedź wywołała ożywione reakcje prelegentów i moderatora.

W dyskusji poruszano zagadnienia z siedmiu obszarów o szczególnym znaczeniu dla usprawnienia systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej:

1. Dokonanie przemyślanej ewaluacji struktur kontr- i antyterrorystycznych (aby nie mnożyć nadmiernie bytów), ich zakresów odpowiedzialności, sposobów funkcjonowania; zwiększenie możliwości wymiany danych między nimi w celu polepszenia efektywności funkcjonowania oraz maksymalnego uelastycznienia przepływu informacji i koordynacji działań („usieciowienia” systemu, tzw. reguła *plug and play*). Należałoby też przygotować model zoptymalizowanego, racjonalnego i bardziej efektywnego wykorzystania wyszkolonych kadr jednostek specjalnych oraz kontr- i antyterrorystycznych, a także ich przepływu między poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa (jako instruktorzy w Wojsku Polskim, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Żandarmerii Wojskowej oraz cywilnych instytucjach państwowych itp.) bądź po ich odejściu ze służby (mogliby być przyjmowani do jednostek antyterrorystycznych mniej obciążonych operacyjnie, jako instruktorzy lub specjaliści od bezpieczeństwa we wspomnianych cywilnych instytucjach państwowych, szkołach, uczelniach wyższych itp. – wymagałoby to stworzenia systemu „zachęt” dla tych funkcjonariuszy i operatorów oraz instytucji, a także odpowiedniego uregulowania prawnego powyższego stanu rzeczy)<sup>3</sup>. Dotyczy to zwłaszcza operatorów Wojsk Specjalnych RP (szczególnie JW GROM), funkcjonariuszy Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, Zarządu III Centralnego Biura Śledczego Policji oraz V Wydziału Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>3</sup> Sprawą otwartą jest forma takiego działania: podejście „zindywidualizowane” vs. utworzenie Narodowego Centrum Szkoleniowego Wojsk Specjalnych i Jednostek Kontr- i Antyterrorystycznych prowadzącego zunifikowane i zestandaryzowane szkolenia dostosowane do różnorodnych potrzeb poszczególnych rodzajów wojsk i służb lub członków Obrony Terytorialnej i organizacji proobronnych.

2. Konieczność pragmatycznego podejścia do współpracy poszczególnych służb (instytucji) bezpieczeństwa państwa (wraz ze zwiększeniem środków finansowych z budżetu państwa – zwłaszcza w odniesieniu do działań rozpoznawczo-wywiadowczych Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego oraz ofensywnego zwalczania terroryzmu przez Wojska Specjalne, Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP, Wydział V Antyterrorystyczny ABW i Centrum Antyterrorystyczne ABW w celu podniesienia poziomu koordynacji obecnie istniejących struktur (tzw. reguła kulaka<sup>4</sup>) np. przez:
- ustanowienie niezależnej międzyresortowej i (lub) międzyinstytucjonalnej komórki bądź grupy roboczej koordynującej współpracę kontr- i antyterrorystyczną poszczególnych służb i Wojsk Specjalnych na obszarze Polski, monitorującej poziom zagrożeń terrorystycznych oraz uświadamiającej społeczeństwo co do możliwości ich zaistnienia na terenie kraju oraz za granicą,
  - prowadzenie rozbudowanych szkoleń dla funkcjonariuszy i społeczeństwa ukazujących sposoby działania w sytuacji zagrożenia terrorystycznego, np. przez utworzenie Narodowego Centrum Antyterrorystycznego (jako ministerstwa ds. terroryzmu) na wzór Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa bądź zwiększenie roli, zakresu obowiązków i odpowiedzialności Centrum Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
  - zwiększenie roli i znaczenia oficerów łącznikowych między poszczególnymi jednostkami specjalnymi Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Żandarmerii Wojskowej i Wojsk Specjalnych,
  - ujednoczenie standardów pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wymiany informacji między poszczególnymi służbami i wojskiem połączone z rozbudową merytoryczną i fizyczną istniejących baz danych (przepustowość), infrastruktury krytycznej i teleinformatycznej oraz uregulowaniem jej stanu prawnego w celu polepszenia możliwości przepływu informacji i ich dostępności dla zainteresowanych podmiotów.
- Zasadne wydaje się też „nieplanowane” pełnoskalowe (na terenie całego kraju) przeciwiczenie współpracy poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa państwa na wypadek wspomnianych wyżej sekwencyjnych ataków terrorystycznych, połączone z wypracowaniem wspólnych procedur i zakresu odpowiedzialności poszczególnych jednostek i służb.

<sup>4</sup> Reguła „kulaka” postuluje zwiększenie przepływu informacji i interoperacyjności istniejących struktur kontr- i antyterrorystycznych, tak aby mimo zachowania odrębności strukturalnej i zadaniowej działały one jak jeden organizm (kulak) na zasadzie współpracy (wymienialności) elementów składowych (zasada *Plug and Play*). Wymagałoby to zwiększenia ilości i stopnia skomplikowania ćwiczeń zgrzywających, polepszenia komunikacji między poszczególnymi służbami i jednostkami (kwestie odmienności sprzętowej, proceduralnej, ustanowienia wspólnych fizycznych kanałów komunikacji i wymiany danych itp.) oraz ustalenia podległości między jednostkami wojskowymi i policyjnymi na wypadek kryzysu i wojny. Do rozważenia pozostaje tu dowodzenie wyżej wymienionymi strukturami w czasie kryzysu (w przypadku ataku terrorystycznego, wojny hybrydowej) i wojny. Wydaje się, że w czasie kryzysu byłoby zasadne utrzymanie odrębności dowodzenia (Wojska Specjalne zaczynałyby działać jako tzw. *game changer*, gdyby już wszystkie inne struktury zawiodły), na czas wojny natomiast należałoby wprowadzić podległość (całości bądź części) jednostek kontr- i antyterrorystycznych Policji pod Wojska Specjalne, np. do zabezpieczenia mniej ważnych obiektów i działań oraz ochrony VIP-ów, zgodnie z ich policyjnym wyszkoleniem i wyposażeniem, tak aby maksymalnie wykorzystać potencjał systemu bezpieczeństwa państwa.

3. Dokonanie zmian prawnych umożliwiających zastosowanie jednostek Wojsk Specjalnych (bądź innych wydzielonych komponentów Sił Zbrojnych RP bądź ich całości) w reakcji na zagrożenia atakami terrorystycznymi na obszarze kraju<sup>5</sup>, zgodnie z ich wojskowym wyszkoleniem, wyposażeniem i procedurami działania<sup>6</sup>, połączone z maksymalnym uproszczeniem związanych z tym procedur, łańcucha dowodzenia oraz zapewnieniem operatorom Wojsk Specjalnych ochrony prawnej<sup>7</sup> i anonimowości<sup>8</sup>. Należałoby tu zastosować zasadę subsydiarności (Wojska Specjalne są wykorzystywane wtedy, gdy możliwości służb przeznaczonych do tego typu zadań okażą się lub mogą się okazać niewystarczające). Zasadne wydaje się ustawowe umożliwienie Wojskom Specjalnym i oficerom wywiadu wykonywania – zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny – mniej lub bardziej utajnionych zagranicznych misji typu *kill or capture* wobec jednostek i grup podejrzewanych o przygotowywanie zamachów terrorystycznych na terenie Polski, wobec obywateli polskich (w kraju i za granicą) oraz polskich władz państwowych, połączone z zapewnieniem ochrony prawnej i anonimowości uczestniczącym w nich operatorom. W związku z charakterystyką działań Wojsk Specjalnych najbardziej optymalne i celowe w szerszej perspektywie czasowej byłoby uchwalenie ustawy o Wojskach Specjalnych w celu wykorzystania pełnego spektrum zdolności tychże wojsk w czasie pokoju, kryzysu i wojny – zarówno w kraju, jak i za granicą.
4. Maksymalne zwiększenie mobilności poszczególnych jednostek Wojsk Specjalnych i jednostek kontr- i antyterrorystycznych (zwłaszcza przez zwiększenie możliwości transportu powietrznego<sup>9</sup>) oraz poziomu ich gotowości bojowej, tak aby w przypadku zagrożenia terrorystycznego (np. ataku sekwencyjnego) można było niezwłocznie wykorzystać szybko działające krajowe siły i środki (wraz z wypracowaniem odpowiednich procedur działania) bez konieczności proszenia o pomoc państw ościennych.
5. Dokonanie zmian w systemie prawnym przez nowelizację istniejących ustaw (zwiększenie poziomu ochrony prawnej dla operatorów i antyterrorystów oraz policjantów i funkcjonariuszy używających broni w sytuacjach zakładniczych lub terrorystycznych, wprowadzenie strzału ratunkowego, strzału na rozkaz, *kill shot* w przypadku snajperów, powiązane ze zniesieniem odpowiedzialności prawnej

<sup>5</sup> Zwłaszcza przez maksymalne uproszczenie systemu dowodzenia Wojskami Specjalnymi lub wspomnianymi wydzielonymi komponentami Sił Zbrojnych RP albo ich całością.

<sup>6</sup> Wykorzystanie Wojsk Specjalnych w sytuacji o charakterze terrorystycznym lub zagrożenia atakiem terrorystycznym oznacza, że środki policyjne są niewystarczające i nieadekwatne do stopnia, skali i wielkości skutków zagrożenia, w związku z czym ograniczenie działania tychże wojsk do ram policyjnych jest niecelowe. Konieczne jest tu wyłączenie wobec Wojsk Specjalnych, całości sił zbrojnych bądź ich poszczególnych komponentów ograniczeń wynikających z ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz przyjęcie zasad użycia uzbrojenia wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i prawa międzynarodowego.

<sup>7</sup> To jest ograniczenia odpowiedzialności karnej operatorom i zapewnienia im bezpiecznego zakończenia operacji przez powstrzymywanie się od podejmowania wobec nich czynności prawnoprocesowych przez pewien czas (np. 72 godziny) od zakończenia działań.

<sup>8</sup> Kwestia zunifikowania i ustawowego uregulowania ochrony danych osobowych i wizerunku przed upublicznieniem w telewizji, prasie i Internecie, a tym samym – dostępu do nich dla potencjalnych terrorystów.

<sup>9</sup> Aby ograniczyć koszty, należałoby utworzyć działającą na obszarze całej Polski mieszaną, policyjno-wojskową grupę transportową o wysokim poziomie gotowości do działania, wyposażoną w helikoptery transportowo-szturmowe, transportowe i rozpoznawcze.

za tego typu działania<sup>10</sup>) i utworzenie nowej UA. Jak się okazało, istnieją w tym zakresie duże różnice zdań między przedstawicielami poszczególnych środowisk eksperckich. Dlatego, przy uwzględnieniu bezpieczeństwa państwa, należy dążyć do przygotowania „eksperskiej wersji” UA, aby ułatwić prace nad ustawą w Sejmie RP.

6. Zapewnienie odpowiedniego poziomu przeszkolenia i procedur działania, tzw. *first responders*, zwłaszcza funkcjonariuszom Policji, m.in. przez zwiększenie liczby i stopnia skomplikowania strzelań bojowych wraz z urealnieniem scenariuszy działań (problemy: zamachowcy – samobójcy i tzw. *active shooters*). Należy ponadto zapewnić im odpowiednio dobrane, adekwatne do zagrożenia środki ataku (wyposażenie policjantów w nowoczesne pistolety maszynowe i karabiny szturmowe), środki ochrony osobistej (wygodne kamizelki kuloodporne i hełmy) oraz środki komunikacji (nowoczesne kodowane radiostacje szerokopasmowe). Ujednolicenia i uregulowania prawnego wymagają standardy pracy oraz procedury i zakres uprawnień dotyczących tzw. taktyki czerwonej (*Tactical Combat Casualty Care*) wojskowych i policyjnych ratowników taktycznych wobec rannych i poszkodowanych w działaniach terrorystycznych lub antyterrorystycznych. W tym kontekście optymalne wydaje się bazowanie na doświadczonych kadrach oraz standardach i procedurach wypracowanych przez lata w Wojskach Specjalnych, Biurze Operacji Antyterrorystycznych KGP i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wraz z jasnym i precyzyjnym ustaleniem zakresu działań i odpowiedzialności wymienionych ratowników taktycznych.
7. Konieczność utworzenia wspomnianej „czerwonej komórki” (bądź rozszerzenia działań i uprawnień Centrum Antyterrorystycznego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie) mającej na celu ewaluację i maksymalne usprawnienie istniejących struktur bezpieczeństwa i procedur dotyczących ich funkcjonowania (tzw. reguła czarnego łabędzia).

---

<sup>10</sup> Przy uwzględnieniu odmienności religijnej i kulturowej potencjalnych terrorystów mogących działać w Polsce zasadne byłoby przekazanie części zadań snajperskich kobietom służącym w Wojskach Specjalnych i pododdziałach kontr- oraz antyterrorystycznych Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także odpowiednie nagłośnienie medialne tego typu działań.