

Piotr Chorbót

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Komentarz do niektórych regulacji

1. Wstęp

Jednym z największych zagrożeń społeczności międzynarodowej w XXI w. jest terroryzm. Nie sposób nie zauważyć, że w stosunku do innych przestępstw nawet jedno zdarzenie o charakterze terrorystycznym może wywołać wysoce negatywne skutki społeczne. Wystarczy zwrócić uwagę na ostatnie wydarzenia w Londynie, gdzie furgonetka wjechała w tłum osób pod meczetem w Finsbury¹, oraz wydarzenia w Barcelonie, gdzie zginęło 14 osób, a 130 zostało rannych w wyniku ataku terrorystycznego, w którym pojazd kierowany przez zamachowca wjechał w tłum ludzi w alei Las Ramblas².

Współcześnie działalność terrorystyczna stanowi duże zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego oraz jawi się jako wyzwanie dla współczesnego świata. Terroryzm jest zjawiskiem, które towarzyszyło niemalże wszystkim cywilizacjom na przestrzeni dziejów. Początkowo ataki terrorystyczne miały na celu zastraszenie pewnych grup społecznych i były związane ze stosowaniem przemocy. Obecnie można zaobserwować ciągły rozwój tego zjawiska na poziomie globalnym oraz zmiany w *modus operandi* działań sprawców, jak również ich motywacji. Przełomowe z pewnością były wydarzenia z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku. Ataki terrorystyczne, które wówczas przeprowadzono na dwie bliźniacze wieże World Trade Center oraz Pentagon, jak się później okazało, stanowiły punkt zwrotny w wykorzystywaniu terroryzmu jako narzędzia do celów politycznych. Wprawdzie Polski nie dotknęły dotychczas tego rodzaju działania, niemniej jednak istnieją przesłanki, w związku z którymi nie można wykluczyć, że zainteresowanie organizacji terrorystycznych Polską będzie wzrastać. Zorganizowanie przez nasz kraj wielkich przedsięwzięć, tj. Szczytu NATO w Warszawie czy Światowych Dni Młodzieży w Krakowie, jak również – paradoksalnie – udział w organizacjach ponadnarodowych, tj. członkostwo w NATO oraz w Unii Europejskiej, które z jednej strony sprzyjają rozwojowi kraju, umacniają więzi międzynarodowe, zapewniają bezpieczeństwo zewnętrzne Polski, z drugiej zaś mogą jednak spowodować, że staniemy się krajem wchodzącym w orbitę zainteresowań terrorystów³.

Brunon Hołyst twierdzi, że (...) *terroryzm jako zjawisko nieustannie ewoluuje, jest pojęciem wieloaspektowym, wielopłaszczyznowym, dynamicznym i tym samym jego jednoznaczna definicja jest praktycznie niemożliwa*⁴. Do pojęcia terroryzm wielokrotnie odnoszono się podczas licznych konferencji naukowych, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Nie opracowano jednak spójnej definicji tego zjawiska

¹ <http://natemat.pl/210631,atak-terrorystyczny-na-muzulmanow-w-londynie-furgonetka-wjechała-w-tlum-wiernych-sa-zabici> [dostęp: 23 IX 2017].

² Deptak w centrum miasta, zob. również: <http://www.tvp.info/33633256/atak-terrorystyczny-w-barcelonie-zamachowiec-wjechał-w-tlum-ludzi> [dostęp: 23 IX 2017].

³ *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016, s. 8.

⁴ B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2011, s. 52.

na poziomie międzynarodowym. Przyjmuje się, że obecnie istnieje ponad sto definicji terroryzmu. Zasadniczą przeszkodą w zdefiniowaniu tego pojęcia są bez wątpienia jego szerokie ramy. W *Encyklopedii Popularnej PWN* terroryzm określono jako:

(...) działalność zwykle małych, ekstremistycznych ugrupowań, które za pomocą zabójstw, zagrożeń śmiercią, mordów politycznych, porwania zakładników, uprowadzeń samolotów i innych podobnych środków potępianych przez społeczność międzynarodową, usiłują zwrócić uwagę opinii publicznej na wysuwane przez siebie hasła, bądź też wymusić na rządach państw, w których działają określone ustępstwa lub świadczenia na swoją korzyść (np. zwolnienie więzionych terrorystów, okup)⁵.

Ta definicja, nie stanowiąca materii prawnej, w ocenie autora niezwykle trafnie przedstawia to, z czym w rzeczywistości wiąże się dzisiaj terroryzm *sensu stricto*. Można dodać, że terroryzm stale ewoluje, sprawcy wykorzystują coraz nowocześniejsze technologie komunikacji, wypracowują nowe metody działania i kreują swoją politykę przez działania propagandowe w Internecie. W ten sposób rozwija się potencjał poszczególnych organizacji terrorystycznych. Brak odpowiednich instrumentów po stronie państwa może skutkować powstaniem różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Należy zasygnalizować, że w ciągu ostatnich dwóch dekad prawodawstwo międzynarodowe (np. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁶), europejskie i krajowe wprowadziło liczne akty prawne mające na celu zwalczanie terroryzmu⁷.

2. Projekt ustawy

Na wstępie wypada odnotować, że na szczeblu administracji rządowej przez wiele lat debatowano nad potrzebą przyjęcia ustawy antyterrorystycznej. Normalnym zjawiskiem jest bowiem zweryfikowanie przez służby, czy posiadane przez nie uprawnienia i narzędzia są wystarczające do rozpoznawania i wykrywania przez nie zagrożeń. Ewaluacja przepisów w zakresie uprawnień i obowiązków służb jest uzasadniona przy uwzględnieniu potrzeby działania służb na podstawie i w granicach prawa. Przykładowo w Belgii ustawa antyterrorystyczna została przyjęta w 2003 r., a jeszcze wcześniej, bo w 2000 r., przyjęto podobną ustawę w Wielkiej Brytanii. Wydawać by się mogło, że konsekwencją takich zabiegów legislacyjnych ze strony innych państw będą również propozycje krajowych przepisów ukierunkowanych na zwalczanie terroryzmu i – co ważniejsze – doprecyzowujących współpracę organów w tym zakresie. W Polsce jednak po 2001 r., pod wpływem wydarzeń z 11 września 2001 r., nie zdecydowano się na opracowanie jednego kompleksowego aktu prawnego dotyczącego tego zjawiska. Wprowadzono natomiast regulacje (do różnych aktów prawnych) odnoszące się do terroryzmu. Obecnie jako ciekawostkę można uznać to, że zgodnie z pierwotną ustawą z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. poz. 180) w art. 1 ust. 2 pkt 2 do zadań UOP należało zapobieganie i wykrywanie przestępstwa terroryzmu. Natomiast

⁵ Tamże, s. 149.

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

⁷ Szczegółowe zestawienia aktów prawnych dotyczących terroryzmu przedstawił Tomasz Bąk, zob. T. Bąk, *Ustawodawstwo antyterrorystyczne w państwach Unii Europejskiej*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna...*, s. 114 i in.

samo przestępstwo terroryzmu, w jego pierwotnej wersji, zostało wprowadzone do ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w 2004 r., na skutek dodania art. 115 § 20 na mocy noweli tego kodeksu z 16 kwietnia 2004 r. Kodeks karny z 1969 r. nie znał pojęcia terroryzm, a obowiązywał do dnia wejścia w życie kodeksu karnego z 1997 r. Z perspektywy historycznej, w kontekście ustawy antyterrorystycznej, w ocenie autora najistotniejszy był jednak akt wewnętrzny Prezesa Rady Ministrów w postaci zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2006 r., na którego podstawie został utworzony Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, jako organ pomocniczy Rady Ministrów. Zadaniem tego gremium, które w dalszym ciągu działa, jest zapewnienie współpracy administracji rządowej w zakresie rozpoznawania terroryzmu, przeciwdziałania mu i jego zwalczania, a zwłaszcza: monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, przedstawianie opinii i wniosków Radzie Ministrów oraz opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu.

Kontynuując, w dniach 14–15 maja 2008 r. w Centralnym Ośrodku Szkolenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego im. gen. Stefana Roweckiego „Grota” w Emowie odbyła się konferencja pt. *Czy Polsce potrzebna jest ustawa antyterrorystyczna?* Organizatorami tego przedsięwzięcia były ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW). Przedstawiając komunikat odnoszący się do tego wydarzenia wskazywano, że kwestia celowości przyjęcia ustawy całościowo regulującej problematykę związaną z przeciwdziałaniem terroryzmowi została podniesiona w lutym 2007 r. na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, powołanego z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych i administracji. Przeprowadzona analiza pozwoliła wtedy na wyodrębnienie dwóch zasadniczych modeli rozwiązań legislacyjnych. Pierwszy polegał na istnieniu szczegółowych aktów prawnych (jednego lub kilku) regulujących kompleksowo problematykę związaną z przeciwdziałaniem zagrożeniom (albo: zagrożeniu) terrorystycznym (albo: terrorystycznemu). Taki model obowiązywał wówczas (w niektórych przypadkach w formie zmodyfikowanej) m.in. w USA, Wielkiej Brytanii, we Włoszech i Francji. Natomiast istotą drugiego rozwiązania było rozproszenie przepisów dotyczących powyższego zagadnienia w licznych aktach prawnych, często zróżnicowanej rangi. Tego rodzaju rozwiązania obowiązywały na przykład w Hiszpanii, Niemczech, Belgii oraz na Węgrzech⁸. Kolejno, jak wskazuje W. Zubrzycki⁹, 10 czerwca 2008 r., na podstawie decyzji nr 5 przewodniczącego wyżej wymienionego Zespołu, został powołany Zespół Zadaniowy do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi. We wnioskach końcowych z prac tego gremium, wśród rekomendacji, pozytywnie oceniono ideę stworzenia ustawy kompleksowo regulującej problematykę dotyczącą terroryzmu. Zaproponowano powołanie zespołu do opracowania projektu ustawy o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Proces tworzenia tego aktu prawnego nie został ukończony i skierowany na właściwą ścieżkę procesu legislacyjnego. Przy czym debatowano nad stworzeniem dokumentu o charakterze strategicznym, który początkowo nazywano *Strategią Obrony Przed Terroryzmem*, a który ostatecznie uchwalono jako *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*¹⁰.

⁸ <https://mswia.gov.pl/aktualnosci/5605,Czy-Polsce-potrzebna-jest-ustawa-antyterrorystyczna-Konferencja-w-Emowie.pdf> [dostęp: 10 IX 2017].

⁹ W. Zubrzycki, *Dzieje ustawy antyterrorystycznej w Polsce*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna...*, s. 249.

¹⁰ Zob. załącznik do uchwały nr 252 Rady Ministrów z 9 XII 2014 r. w sprawie *Narodowego Programu*

Pomimo wielu informacji odnoszących się do ustawy antyterrorystycznej, które pojawiały się w mediach, pierwszą oficjalną informację zwiastującą nową ustawę przedstawiono 24 marca 2016 r. na konferencji prasowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister Mariusz Błaszczak poinformował wówczas, że jego zespół przygotował projekt ustawy antyterrorystycznej¹¹.

W dyskusji medialnej, jak również w środowiskach akademickich, debatowano, czy ustawa antyterrorystyczna, a początkowo jej projekt, zawiera rozwiązania prawne adekwatne do potrzeb służb. Podnoszono, że w Polsce zagrożenie terroryzmem jest znikome i że nie było tu do tej pory bezpośredniego zagrożenia atakiem, które stanowiłoby podstawę do wprowadzania tak daleko idących zmian w krajowym porządku prawnym. Jak słusznie zauważa P. Lubiewski, należy przypomnieć przypadek Brunona Kwietnia, który został skazany na 13 lat (wyrok obniżony do 9 lat przez sąd apelacyjny¹²) pozbawienia wolności za przygotowywanie zamachu na Sejm RP¹³. Podobnie jak P. Lubiewski autor uważa, że nie należy rozważać, czy rozwiązania prawne rozszerzające uprawnienia służb, dotyczące tajemnic prawnie chronionych, są uzasadnione, ale czy wprowadzono adekwatne do tych uprawnień przepisy w zakresie kontroli i nadzoru nad służbami, które umożliwiłyby rzetelne i obiektywne zweryfikowanie pojawiających się obaw na tle stosowania danej regulacji¹⁴. W tym zakresie niewątpliwie rola mediów jako nośnika informacji, w przypadku kształtowania odpowiedniej świadomości społecznej na temat służb, byłaby wysoce pożądana. Zauważono liczne artykuły krytycznie prezentujące nowe regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce. Ponadto trzeba wskazać, że ustawa o działaniach antyterrorystycznych została w części zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego¹⁵. Należy też odnotować, że przed sądem administracyjnym toczą się sprawy w zakresie dostępu do informacji publicznej¹⁶, w których skarżący kwestionują odmowę udostępnienia im przez szefa ABW danych dotyczących stosowania przez ABW narzędzi, o których mowa w ustawie z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. poz. 904, ze zm.), zwanej dalej „ustawą AT”.

Głównym celem ustawy AT było wzmocnienie systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Realizacja tego zadania nastąpiła dzięki wdrożeniu czterech celów szczegółowych:

- 1) poprawie zdolności do zapobiegania zagrożeniom i zdarzeniom o charakterze terrorystycznym;
- 2) przygotowaniu służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 3) poprawie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym;

Antyterrorystycznego na lata 2015–2019 (M.P. poz. 1218).

¹¹ <http://fakty.interia.pl/tylko-u-nas/news-czy-ustawa-antyterrorystyczna-jest-polsce-potrzebna,nId,2168354> [dostęp: 10 IX 2017].

¹² <http://www.tvn24.pl/krakow,50/sad-apelacyjny-obnizyl-wyrok-dla-brunona-kwietnia-z-13-do-9-lat,732977.html> [dostęp: 10 IX 2017].

¹³ Zob. P. Lubiewski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych. Rozszerzenie czy aktualizacja uprawnień*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna...*, s. 13–14.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Sprawa jest prowadzona w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 35/16. Należy zauważyć, że zostało zakwestionowanych 10 przepisów tej ustawy. Por.: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/9112-ustawa-antyterrorystyczna/> [dostęp: 24 IX 2017].

¹⁶ Zob. <http://di.com.pl/sad-uznal-ze-abw-moze-zataic-informacje-o-wykorzystaniu-nowych-uprawnien-do-inwigilacji-58024> [dostęp: 24 IX 2017].

- 4) *last but not least* – podniesieniu skuteczności w zakresie odtwarzania wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania obowiązujących procedur postępowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Należy się zgodzić z T. Michalczkiem, że to właśnie odpowiedzi na pytania: W jaki sposób zapobiegać zdarzeniom? Jak prowadzić skuteczne rozpoznanie środowisk terrorystycznych? Jakie siły i środki są niezbędne w celu zapobiegania zamachom są kluczem do zapewnienia skutecznej polityki antyterrorystycznej gwarantującej bezpieczeństwo Polski i jej obywatelom¹⁷.

Pierwotny projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych został zamieszczony na stronach Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”, 22 kwietnia 2016 r.¹⁸ Został on przedstawiony na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów, z pominięciem etapów uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, z uwagi na wagę oraz pilność przedmiotowego projektu¹⁹. Następnie 6 maja 2016 r. powyższy projekt ustawy został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany przez niego Radzie Ministrów²⁰. Dalej został on przyjęty przez Radę Ministrów i wniesiony do Sejmu RP jako projekt rządowy oznaczony drukiem sejmowym nr 516 z 16 maja 2016 r.²¹

Z uzasadnienia do projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych można wywieść etiologię tej regulacji prawnej²². Projektodawca na wstępie wskazuje, że:

Terroryzm stanowi jedno z największych wyzwań w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zarówno z perspektywy globalnej, jak i regionalnej czy krajowej. Jako zagrożenie międzynarodowe wykracza on poza ramy tradycyjnie rozumianych konfliktów i sytuacji kryzysowych.

Następnie podnosi się, że:

(...) wzrost poziomu zagrożenia terrorystycznego obserwowany w ostatnim okresie w szczególności w państwach Europy Zachodniej, czego przykład stanowią zamachy we Francji i Belgii, skutkuje podejmowaniem zarówno przez poszczególne państwa, jak i organizacje międzynarodowe czy inne gremia, których członkiem jest Polska, starań zmierzających do zmiany przepisów, w celu wzmocnienia możliwości rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Powyższe oznacza, że w świetle ówczesnych wydarzeń projektodawca powziął kroki zmierzające do analizy i przeglądu obowiązujących przepisów w celu wzmocnienia poszczególnych organów i służb. Wprawdzie w uzasadnieniu zauważa się, że Polska nie była dotychczas bezpośrednim celem ataku terrorystycznego, jednak stwierdzono, że nie oznacza to, że pozostaje zupełnie wolna od tego zagrożenia. Podkreślono także, iż:

¹⁷ T. Michalczyk, *Zamachy terrorystyczne w Europie – jak skutecznie prowadzić działania antyterrorystyczne w Polsce*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem...*, s. 67.

¹⁸ <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12284561/katalog/12348751#12348751> [dostęp: 10 IX 2017].

¹⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348752/dokument218002.pdf> [dostęp: 10 IX 2017].

²⁰ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284561/12348751/12348755/dokument234948.pdf> [dostęp: 10 IX 2017].

²¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9CCA65458151278AC1257FB50049D701/%24File/516.pdf> [dostęp: 10 IX 2017].

²² <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9CCA65458151278AC1257FB50049D701/%24File/516.pdf> [dostęp: 10 IX 2017].

(...) udział Polski w działaniach międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, jak również fakt, że terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawane w materiałach rozpowszechnianych przez organizacje terrorystyczne jako potencjalny cel ewentualnych zamachów, zasadne jest podjęcie na poziomie prawa krajowego odpowiednich działań legislacyjnych, zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w związku z tymi zagrożeniami.

Następnie w uzasadnieniu zwrócono uwagę na zmienność metod wykorzystywanych przez terrorystów. W tym miejscu można nadmienić, że przed 2010 r. większość ataków terrorystycznych była związana z działaniami na wielką skalę (np. ataki terrorystyczne na pociągi w Madrycie z 11 marca 2004 r., do których użyto trzynastu bomb, czy ataki na World Trade Center z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku z użyciem samolotów pasażerskich). Obecnie ataki terrorystyczne niejednokrotnie nazywa się „incydentami terrorystycznymi”, ponieważ dotyczą coraz mniejszych grup społecznych (np. atak na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo” czy atak mężczyzny ubiegającego się o azyl na przechodniów przed posterunkiem Policji w Paryżu z 7 stycznia 2016 r.). Nie oznacza to jednak, że są one mniej dotkliwe społecznie, wydaje się wręcz, że wywołują tego samego rodzaju efekt, co zdarzenia realizowane na wielką skalę – co może stanowić przesłankę ich realizacji. Często do przeprowadzania ataków są wykorzystywane pojazdy (jak np. w przypadku zamachu w Westminster Bridge w Londynie z 22 marca 2017 r. oraz zamachu podczas jarmarku bożonarodzeniowego w Berlinie z 19 grudnia 2016 r.). Z powyższego wynika, że terroryzm przyjmuje coraz bardziej zróżnicowane formy – ataków dokonują coraz mniejsze grupy, często pojedyncze osoby niewchodzące w skład żadnej struktur.

Projektodawca wskazał, że;

Polska musi posiadać odpowiednie instrumenty służące właściwemu rozpoznawaniu i ocenianiu zagrożeń oraz skutecznemu przeciwdziałaniu ewentualnym zdarzeniom. W przypadku ataku terrorystycznego Polska musi być przygotowana do podjęcia natychmiastowych i adekwatnych środków reagowania, a także usuwania jego skutków. Osiągnięcie tych celów wymaga zapewnienia mechanizmów współpracy wszystkich służb, organów i instytucji zaangażowanych w szeroko rozumiane działania antyterrorystyczne, jak również władz lokalnych, sektora prywatnego oraz całego społeczeństwa²³.

W ten sposób projektodawca chciał zaznaczyć, że *modus operandi* sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym jest wysoce zmienne, a przyjęte rozwiązania prawne mają pozwolić poszczególnym organom i służbom na łatwiejsze dostosowanie się do wykrywanych zagrożeń. Autor rozumie to również jako potrzebę integracji sił i środków w przypadku powstania zagrożenia, a to wymaga odpowiedniego poziomu współpracy i jej wypracowanych algorytmów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy AT można również odnaleźć kryteria, jakimi kierował się projektodawca, dokonując zmiany poszczególnych przepisów i wprowadzając nowe rozwiązania prawne i organizacyjne, a mianowicie:

- wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań,
- doprecyzowanie zadań poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi,

²³ Tamże.

- zapewnienie możliwości prowadzenia skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego,
- zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń,
- dostosowanie przepisów karnych do nowych typów zagrożeń o charakterze terrorystycznym;
- koncentracja przepisów w zakresie współpracy organów przy zdarzeniach o charakterze terrorystycznym na poziomie ustawowym (w projekcie wskazano, że przepisy obowiązujące w zakresie dotyczącym zwalczania terroryzmu mają charakter rozproszony i nie gwarantują adekwatnych instrumentów prawno-organizacyjnych względem narastających zagrożeń),
- wprowadzenie rozwiązań prawnych adekwatnych do aktualnych potrzeb służb związanych z wykrywaniem i rozpoznawaniem terroryzmu (stworzenie przepisów umożliwiających wykorzystanie możliwości służb w przypadku powstania sytuacji kryzysowej związanej ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym).

Projektodawca zaznaczył także, że wprowadzone przepisy zmierzają do wzmocnienia możliwości koordynacyjnych i nadzorczych względem realizowanych przez nie zadań. W tym aspekcie można odnieść się do rozmowy z przewodniczącym Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych na łamach „Gazety Polskiej Codziennie”. Stwierdził on, że posłowie w ramach prac Komisji sprawdzili, jak funkcjonuje ustawa antyterrorystyczna, i uznano, że jest wiele rzeczy do poprawy, jeśli chodzi o funkcjonowanie służb antyterrorystycznych. Marek Opiola wskazał, że obecnie każdy komendant wojewódzki Policji ma swoje siły antyterrorystyczne. Są one zatem rozproszone i nie mają jednolitego systemu zadań, szkoleń czy odpowiedzialności osobowej²⁴.

Projekt wpłynął na sejmową ścieżkę legislacyjną 16 maja 2016 r. Tego samego dnia został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP, które odbyło się 20 maja 2016 r. Następnie (również tego samego dnia) został przekazany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Obrony Narodowej. Komisje obradowały, czego efektem było ich sprawozdanie wyrażone w druku sejmowym nr 567. Projekt został przekazany do II czytania na posiedzeniu Sejmu RP 8 czerwca 2016 r., dwa dni później zaś odbyło się III czytanie, w którego ramach odbyło się głosowanie nad całością projektu ustawy. Zgodnie z danymi przedstawionymi na stronach Sejmu RP 249 posłów było „za”, 173 „przeciw”, a 10 wstrzymało się od głosu, co oznaczało, że Sejm RP uchwalił ustawę o działaniach antyterrorystycznych. Wskazywano, że prace nad tą ustawą były prowadzone pośpiesznie, jednak jeśli spojrzeć na krajowy proces legislacyjny, to można odnaleźć wiele regulacji, które zostały wprowadzone szybciej i dotyczyły równie istotnych aspektów życia społecznego oraz które pojawiały się w każdej kolejnej kadencji Sejmu RP²⁵.

Uchwalona ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych została przekazana Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł poprawek, w związku z czym ustawę przekazano do podpisu Prezydentowi RP, który to 22 czerwca 2016 r. ją podpisał. Regu-

²⁴ Zob. <http://gpcodziennie.pl/62494-specsluzbypotrzebujazmiany.html> [dostęp: 24IX 2017].

²⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kwota-wolna-pis-najszybsza-ustawa-sejm,184,0,2209464.html> [dostęp: 23 IX 2017].

lacja, o której mowa, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2016 r. pod pozycją 904. Jednokrotnie ustawę znowelizowano, a zmiany wynikały z powstania Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948).

3. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych

Statystycznie rzecz ujmując, przedmiotowy akt prawny liczy 65 jednostek redakcyjnych, w tym blisko połowa z nich dotyczy zmian w innych ustawach. Ustawę podzielono na następujące rozdziały:

- 1) rozdział 1 – ogólny,
- 2) rozdział 2 – *Działania antyterrorystyczne zapobiegające zdarzeniom o charakterze terrorystycznym,*
- 3) rozdział 3 – *Stopnie alarmowe,*
- 4) rozdział 4 – *Działania antyterrorystyczne na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, w tym działania kontrterrorystyczne,*
- 5) rozdział 5 – *Przepisy szczególne dotyczące postępowania przygotowawczego,*
- 6) rozdział 6 – *Zmiany w przepisach,*
- 7) rozdział 7 – *Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy.*

Ustawa zawiera jeden załącznik w postaci wzoru karty informacyjnej KPP/MCR, o której mowa w art. 58 ustawy AT. Poniżej przedstawiono komentarz do niektórych przepisów tej ustawy.

W myśl art. 1 ustawa AT określa zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań.

Ustawa zawiera także słowniczek podstawowych definicji, który został określony w art. 2 ustawy AT. W tym przepisie definiuje się m.in. takie pojęcia, jak: *działania antyterrorystyczne, działania kontrterrorystyczne, miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym*, jak również co się rozumie przez *zdarzenie o charakterze terrorystycznym*.

Najważniejszym przepisem ustawy jest art. 3 ustawy AT. Rozstrzyga on bowiem o podziale kompetencyjnym w obszarze szeroko ujętej problematyki antyterrorystycznej. Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy AT szef ABW odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia. Do momentu uchwalenia niniejszej ustawy nie było tak jednoznacznego rozdzielenia odpowiedzialności kompetencyjnej w kontekście problematyki antyterrorystycznej. W ocenie P. Lubiewskiego ten rozdział kompetencyjny stanowi odpowiedź na wieloletni postulat, aby dokonać precyzyjnego podziału odpowiedzialności w obszarze zdarzeń o charakterze terrorystycznym²⁶.

Ponadto D. Pożaroszczuk już w 2013 r. wskazywał, że przydzielenie jednej służbie odpowiedzialności za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym stanowiło klucz do sukcesu w Niemczech, gdzie komórki terrorystyczne pojawiały się dość licznie, ale często były likwidowane przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, zanim jeszcze doszło do zamachów²⁷.

²⁶ P. Lubiewski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych...*, s. 314.

²⁷ D. Pożaroszczuk, *Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – zadania i charakterystyka zwalczanych zagro-*

Z kolei art. 4 ustawy AT stanowi powtórzenie regulacji prawnej zawartej dotychczas w art. 12a ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 209) ustanawiającej obowiązek współpracy organów administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej z organami, służbami i instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Ten obowiązek obejmuje m.in. niezwłoczne przekazywanie szefowi ABW będących w ich posiadaniu informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym w odniesieniu do infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Wskazano także, że szef ABW, w przypadku powzięcia informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym zagrażającego infrastrukturze administracji publicznej lub infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku, może wydawać polecenia organom i podmiotom zagrożonym tymi zdarzeniami, mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, ich usunięcie albo minimalizację, oraz przekazywać im informacje niezbędne do tego celu. Z kolei wymienione tam organy i podmioty informują szefa ABW o podjętych w tym zakresie działaniach. Szef ABW, z uwagi na potrzebę zapewnienia możliwości nadzoru i koordynacji, został również zobowiązany do niezwłocznego informowania o podjętych działaniach ministra koordynatora służb specjalnych.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy AT, w celu zapewnienia możliwości skutecznej realizacji przez szefa ABW zadania polegającego na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, w art. 5–11 ustawy AT zawarto przepisy prawne odnoszące się do realizowanych przez niego, we współpracy z innymi właściwymi służbami i instytucjami, działań w zakresie:

- koordynacji czynności analityczno-informacyjnych podejmowanych przez służby specjalne oraz wymiany informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz danych o osobach, o których mowa w art. 6 ust. 1 (wykaz informacji o osobach podejrzewanych o terroryzm), przez ich gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie, dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz danych o osobach mogących mieć związek ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym (art. 5 ust. 1),
- prowadzenia wykazu osób, które mogą mieć związek ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym (art. 6),
- koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez służby specjalne oraz Policję, Straż Graniczną, Krajową Administrację Skarbową i Żandarmerię Wojskową dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz czynności obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom, podejmowanych przez funkcjonariuszy celnych, w tym wydawania zaleceń, mających na celu usunięcie lub minimalizację zaistniałego zagrożenia terrorystycznego (art. 7),

- możliwości zarządzenia wobec osoby niebędącej obywatelem RP, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, niejawnego prowadzenia czynności. Szef ABW przekazuje zarządzenie w tej sprawie wraz z uzasadnieniem ministrowi koordynatorowi służb specjalnych, jeżeli został powołany, oraz prokuratorowi generalnemu (art. 9). Prokurator generalny może nakazać zaprzestanie czynności,
- możliwości pobierania przez funkcjonariuszy ABW, Policji i Straży Granicznej obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy albo nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10),
- możliwości uzyskiwania nieodpłatnie dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach, a także obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych oraz otrzymywania nieodpłatnie kopii zarejestrowanego zapisu tego obrazu (art. 11).

Jeśli zaś spojrzeć na treść art. 8 ustawy AT, stanowiącego podstawę do koordynacji przez szefa ABW czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez służby specjalne i inne służby, przez pryzmat przepisów prawnych wcześniej obowiązujących w tym zakresie, należałoby zwrócić uwagę, że stanowi on dopełnienie art. 40 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1897, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o ABW oraz AW”, gdyż zgodnie z tym przepisem, który od 2002 r. (uchwalenie przez Sejm RP ustawy o ABW oraz AW) nie uległ zmianie, szef ABW koordynuje podejmowane przez służby specjalne czynności operacyjno-rozpoznawcze mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa. W tym kontekście umożliwiono szerszą wymianę informacji z innymi formacjami niż służby specjalne, takimi jak: Policja, Straż Graniczna, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej i Żandarmeria Wojskowa, a także w innym zakresie w stosunku do funkcjonariuszy celnych.

Z kolei w art. 9 ustawy AT wprowadzono możliwość zarządzenia przez szefa ABW wobec osoby niebędącej obywatelem RP, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, niejawnego prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Projektodawca wskazał w uzasadnieniu do projektu ustawy, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. (sygn. akt K 23/11) dopuszczalne jest wprowadzenie w ustawie wyjątków odnoszących się do cudzoziemców, którzy podlegają polskiemu prawu, o czym przesądza art. 37 ust. 2 Konstytucji RP, z zastrzeżeniem, że w tego rodzaju przypadkach ma zastosowanie także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.* W tym wyroku Trybunał nie wykluczył dopuszczalności odmiennego określenia przesłanek pozyskiwania danych i postępowania z nimi w stosunku do osób niepodlegających polskiemu prawu i zaznaczył, że w każdym wypadku takie działania władz publicznych muszą mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawnego.

Pozytywne zdanie na temat tego instrumentu zaprezentował M. Róg, w swoim wykładzie pt. *Kontrola cudzoziemców jako element zapewnienia bezpieczeństwa państwa*. Odnosząc się do kwestii konfliktów zbrojnych (militarnych), wskazał, że (...) *zawsze terytorium państwa w którym miały się odbyć działania zbrojne było infiltrowane przez odpowiednio przeszkolonych, no nazwijmy ich funkcjonariuszami obcego państwa*²⁸.

O zarządzeniu niejawnego prowadzenia czynności w odniesieniu do cudzoziemców, na podstawie art. 9 ustawy AT, szef ABW będzie niezwłocznie zawiadamiał ministra koordynatora służb specjalnych, jeśli został on powołany, oraz prokuratora generalnego. Szef ABW będzie również informował prokuratora generalnego o wynikach wyżej wymienionych czynności, a także przekazywał mu wszystkie zgromadzone materiały, a prokurator generalny będzie podejmował decyzję o zakresie i sposobie ich wykorzystania oraz zarządzał ich zniszczenie.

W kontekście identyfikacji osób, które mogą mieć związek z przestępstwami o charakterze terrorystycznym istotne pozostają również zapisy art. 10 ustawy AT dotyczące uprawnienia funkcjonariuszy ABW, Policji i Straży Granicznej do pobierania obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy osoby niebędącej obywatelem RP, w uzasadnionych, określonych w ustawie przypadkach. Należy nadmienić, że czynności operacyjno-rozpoznawcze dokonywane na podstawie art. 9 ustawy AT są prowadzone zgodnie ze standardami odnoszącymi się do kontroli operacyjnej, które wynikają z ustaw kompetencyjnych służb uprawnionych w tym zakresie, z tym zastrzeżeniem, że organem kontrolnym jest w tym przypadku nie sąd, a prokurator generalny.

W kontekście art. 11 ustawy AT należy wskazać, że szef ABW uzyskał uprawnienia w zakresie nieodpłatnego dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych oraz ewidencjach prowadzonych przez inne organy, służby i podmioty, w tym także jednostki samorządu terytorialnego, jak również obrazu z urządzeń monitoringu wizyjnego umieszczonych w miejscach publicznych, z uwzględnieniem zasad i trybu przyjętego w obecnie obowiązującym art. 34 ustawy o ABW oraz AW. Ten przepis został utworzony w celu zapewnienia ABW dostępu do wszelkich przydatnych danych i informacji, w celu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym.

Celem ustawy AT było wprowadzenie nowych procedur i obowiązków o charakterze informacyjnym oraz rejestracyjnym zmierzających przede wszystkim do przyspieszenia procesu decyzyjnego w przypadku wystąpienia zamachu terrorystycznego w Polsce.

Ustawa AT wprowadziła także powszechnie obowiązujący i dostosowany do wymogów NATO czterostopniowy system stopni alarmowych (art. 15 ustawy AT i następane) na wypadek zagrożeń terrorystycznych oraz stopni alarmowych w cyberprzestrzeni – stopnie alarmowe CRP (dotychczasowy system, obowiązujący na podstawie zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego obejmował wyłącznie administrację rządową).

Z systemem stopni alarmowych został powiązany system udzielania w trybie pilnym niezbędnego wsparcia ze strony Sił Zbrojnych RP w przypadku, gdy siły i środki Policji mogłyby okazać się niewystarczające do reagowania w przypadku zamachu terrorystycznego.

Kierownicy służb i instytucji właściwi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, proporcjonalnie do wprowadzonego stopnia alarmowego są zobligowa-

²⁸ https://www.interwizja.edu.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=7155&Itemid=177 [dostęp: 23 IX 2017].

ni do podnoszenia poziomu przygotowania do reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym przez realizację określonych dla poszczególnych przedsięwzięć stopni alarmowych.

W ustawie AT uregulowano cztery rodzaje stopni alarmowych i cztery rodzaje stopni alarmowych CRP (w zależności od skali zagrożenia atakiem terrorystycznym):

- 1) pierwszy stopień (stopień ALFA), wprowadzany w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;
- 2) drugi stopień (stopień BRAVO), wprowadzany w przypadku zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak gdy konkretny cel zdarzenia nie został zidentyfikowany;
- 3) trzeci stopień (stopień CHARLIE), wprowadzany w przypadku:
 - a) wystąpienia zdarzenia potwierdzającego cel potencjalnego zdarzenia o charakterze terrorystycznym godzącego w: bezpieczeństwo lub porządek publiczny albo bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej albo bezpieczeństwo innego państwa lub organizacji międzynarodowej oraz stwarzającego potencjalne zagrożenie Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym, którego skutki mogą dotyczyć obywateli polskich przebywających za granicą lub instytucji polskich albo polskiej infrastruktury, mieszczących się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) czwarty stopień (stopień DELTA), wprowadzany w przypadku:
 - a) wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, powodującego zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej albo bezpieczeństwa innego państwa lub organizacji międzynarodowej oraz stwarzającego zagrożenie Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym, które ma być wymierzone w obywateli polskich przebywających za granicą lub instytucje polskie albo polską infrastrukturę mieszczące się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a zebrane informacje wskazują jednocześnie na nieuchronność takiego zdarzenia.

Na uwagę zasługuje również mechanizm wprowadzony w art. 17 ustawy AT, dotyczący powoływania przez szefa ABW sztabu koordynacyjnego, w przypadku wprowadzenia stopnia alarmowego odnoszącego się do terytorium RP lub stopnia alarmowego CRP.

Na wyżej wymienionej płaszczyźnie można odnotować działania służb. Przykładowo po wydarzeniach w Manchesterze²⁹ ABW nie rekomendowała wprowadzenia stopnia alarmowego w Polsce. Rzecznik prasowy ministra koordynatora służb specjalnych S. Żaryn powiedział, że ABW w związku z wydarzeniami w Manchesterze (...) *pozostaje w stałym kontakcie ze wszystkimi podmiotami polskiego systemu antyterrorystycznego*

²⁹<http://wyborcza.pl/7,75399,21849668,wielu-zabitych-i-rannych-podczas-koncertu-w-manchesterze-doszlo.html> [dostęp: 24 IX 2017].

i partnerami zagranicznymi, w tym z brytyjskimi oraz dodał, że (...) Centrum Antyterrorystyczne ABW w chwili obecnej nie posiada informacji świadczących o tym, że zamach w Manchesterze mógłby bezpośrednio wpłynąć na poziom bezpieczeństwa w Polsce i poinformował, że Agencja (...) nie rekomenduje wprowadzenia stopnia alarmowego na terytorium RP. Należy nadmienić, że w wybuchu, do którego doszło w hali widowiskowo-sportowej w Manchester Arena, tuż po zakończeniu koncertu amerykańskiej piosenkarki Ariany Grande, według podawanych wówczas danych zginęły co najmniej 22 osoby, w tym dzieci, a 59 zostało rannych³⁰. Trzeba wspomnieć, że na podstawie ustawy dwukrotnie skorzystano na terenie Polski z możliwości wprowadzenia stopni alarmowych. Podczas szczytu NATO w lipcu 2016 r. w Warszawie wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA, który obowiązywał w tym mieście. Ponadto stopień alarmowy ALFA wprowadzono także podczas Światowych Dni Młodzieży w dniach 26–31 lipca 2016 r. – obowiązywał on na terytorium całej RP³¹. Jednocześnie obowiązywał drugi stopień alarmowy CRP (BRAVO)³². Ten przepis daje podstawę do wprowadzenia i przećwiczenia odpowiednich algorytmów postępowania służb. Zainicjowanie każdego ze stopni wiąże się z realizacją odpowiednich działań zapobiegawczych. W ocenie autora wszelkie przepisy ustanawiane w celu kreacji właściwych postaw i polegające na ćwiczeniu reakcji na zagrożenie pozwalają lepiej przygotować służby do działania, a tym samym – zwiększyć standard bezpieczeństwa RP.

W rozdziale 4 ustawy AT, w art. 18, określono, kto i w jakich przypadkach wyznacza kierującego działaniami antyterrorystycznymi podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowych zadań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Co do zasady, zwłaszcza w przypadku obecności na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym innych służb i organów, komendant główny Policji, a w sytuacjach niecierpiących zwłoki komendant wojewódzki Policji, wyznacza w tym celu funkcjonariusza Policji. Natomiast w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym 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 minister obrony narodowej, a w sytuacjach niecierpiących zwłoki komendant główny Żandarmerii Wojskowej, na kierującego działaniami wyznacza żołnierza Żandarmerii Wojskowej.

Kolejny artykuł – 21 – ustawy AT wprowadza rozwiązanie prawne, zgodnie z którym po wprowadzeniu trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego minister właściwy do spraw wewnętrznych, z inicjatywy własnej albo na wniosek szefa ABW lub komendanta głównego Policji, może zarządzić zakaz odbywania zgromadzeń lub imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym, na czas obowiązywania tego stopnia, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa publicznego, o czym niezwłocznie informuje Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, którzy przekazują tę informację odpowiednio posłom i senatorom. Przepis, o którym mowa, budził wiele wątpliwości. Szeroko komentowano sprawę dotyczące (...) *zarządzania zakazu odbywania zgromadzeń*, ale pozostawiono bez komentarza wymóg ustanowiony w przepisie, w postaci

³⁰ <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,946000,abw-nie-rekomenduje-wprowadzenia-stopnia-alarmowego-w-polsce.html> [dostęp: 24 IX 2017].

³¹ <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1017974,wiceminister-zielinski-niski-poziom-zagrozenia-terrorystycznego-w-polsce.html> [dostęp: 24 IX 2017 r.].

³² <http://rcb.gov.pl/stopien-alarmowy-alfa-i-bravo-crp-na-terenie-calego-kraju/> [dostęp: 24 IX 2017].

wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego. Oznacza to mniej więcej, że nie będą możliwe zgromadzenia wyłącznie w przypadkach wskazanych dla tego stopnia, np. wystąpienia zdarzenia potwierdzającego prawdopodobny cel ataku o charakterze terrorystycznym, uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym lub chociażby w momencie, gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do takiego zdarzenia. Ważne są w tym względzie także zapisy art. 21 ust. 2 – w części wspólnej, zgodnie z którymi zarządzenie obowiązuje w czasie obowiązywania stopnia alarmowego i na obszarze jego obowiązywania w części objętej właściwością miejscową organu administracji publicznej (który wydał decyzję). P. Lubiewski zauważa, że ustawodawca nie zobowiązał organu gminy zakazującego zgromadzenia do poinformowania o wprowadzonym zakazie Marszałków Sejmu i Senatu, a jedynie właściwy sąd okręgowy³³.

W art. 23 ustawy AT wprowadzono możliwość tzw. specjalnego użycia broni, określanego mianem „strzału ratunkowego” lub „snajperskiego”, oznaczającego możliwość użycia broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby. Będzie to zgodnie z projektem ustawy dopuszczalne w ramach działań kontrterrorystycznych, jeżeli będzie niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka, a użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające i przeciwdziałanie takiemu zamachowi w inny sposób nie jest możliwe, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz możliwości działań kontrterrorystycznych. Ustawodawca ograniczył podmiotowo niniejszy przepis, ponieważ dotyczy on wyłącznie funkcjonariuszy wykonujących działania kontrterrorystyczne, którzy wchodzi w skład wyspecjalizowanych grup kontrterrorystycznych (art. 23 ust. 4 ustawy AT). P. Lubiewski wskazuje, że to zagadnienie nie budziło większych wątpliwości, gdyż postulat umożliwienia służbom fizycznego wyeliminowania (w ściśle określonych sytuacjach) osób zagrażających życiu lub zdrowiu innych osób, podczas gdy inne prawnie dostępne środki nie przynoszą rezultatu, był podnoszony zarówno w środowisku funkcjonariuszy z tzw. grup AT, jak i polityków³⁴.

W kolejnym rozdziale, począwszy od art. 25 ustawy AT, uregulowano problem prowadzenia postępowań przygotowawczych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na możliwość wydania przez prokuratora postanowienia o przeprowadzeniu przeszukania pomieszczeń i innych miejsc znajdujących się na wskazanym w postanowieniu terenie lub o zatrzymaniu osoby podejrzewanej – jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że osoba podejrzewana lub wymienione rzeczy znajdują się na tym terenie. W celu znalezienia rzeczy, które mogą stanowić dowód w sprawie lub podlegających zajęciu w postępowaniu karnym, artykuł ten przewiduje również możliwość dokonania przeszukania osób, ich odzieży i podręcznych przedmiotów znajdujących się na wskazanym w postanowieniu terenie. Te czynności można przeprowadzić o każdej porze doby. W tym miejscu należy wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu „Sher i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu” (nr 5201/11) uznał, że w przypadku postępowań odnoszących się do przestępstw o charakterze terrorystycznym znajduje uzasadnienie umożliwienie dokonania przeszukania lub zatrzymania na podstawie

³³ Por. P. Lubiewski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych...*, s. 316.

³⁴ Por. tamże, s. 317.

przesłanek określonych szerzej niż w innych przypadkach³⁵. W szczególności Trybunał wskazał, że nie stanowi naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przeprowadzenie przeszukania w warunkach wskazanych powyżej w sytuacji, gdy przysługuje środek zaskarżenia na dokonanie czynności. Należy wskazać, że art. 221 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.), zwany dalej „kpk.”, przed wejściem w życie ustawy AT umożliwił przeszukanie i zatrzymanie określonej osoby w ciągu całej doby³⁶.

Wśród zmian zakładanych w innych ustawach istotne jest zwłaszcza wprowadzenie w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. poz. 553, ze zm.), zwanego dalej „kk”, przepisów definiujących nowe typy przestępstw stanowiących odpowiedź na działania tzw. zagranicznych bojowników, związane z konfliktem w Syrii i Iraku oraz dostosowanie krajowych rozwiązań do podpisanego przez Polskę protokołu dodatkowego do sporządzonej 16 maja 2005 r. w Warszawie *Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi* (Dz.U. z 2008 r. poz. 998).

Trzeba także zwrócić uwagę na zmiany w ustawie z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2014 r. poz. 1099, ze zm.). W art. 7 uregulowano nowy obowiązek konsultacji planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń umieszczonych w tzw. ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie z właściwym terytorialnie dyrektorem delegatury ABW, w zakresie zagrożeń terrorystycznych. W tym artykule dodano przepis prawny, zgodnie z którym plan ochrony powinien zawierać analizę stanu potencjalnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Warto zauważyć, że na stronie internetowej ABW powstała zakładka poświęcona temu zagadnieniu, gdzie można zapoznać się z *Procedurą uzgadniania planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie w zakresie zagrożeń o charakterze terrorystycznym*³⁷.

Odnotowania wymaga instytucja prawna, pozwalająca (art. 38 ustawy AT – zmiany w ustawie o ABW oraz AW dotyczące wprowadzenia nowego art. 22b tej ustawy) na pozyskanie do współpracy osób działających na rzecz innego państwa lub organizacji (w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym i szpiegostwa). W przypadku, gdy informacje lub materiały uzyskane przez ABW podczas realizacji zadań wskazują na popełnienie przestępstwa szpiegostwa albo uprawdopodobniają działalność zmierzającą do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym szef ABW otrzymał uprawnienie do odstąpienia – gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa – od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz o osobie, która według informacji lub materiałów uzyskanych przez ABW może być jego sprawcą.

Skorzystanie przez szefa ABW z powyższego uprawnienia jest możliwe jedynie pod warunkiem, że sprawca przestępstwa szpiegostwa albo podejrzewany o przestępstwa o charakterze terrorystycznym świadomie i dobrowolnie ujawnił wszelkie okoliczności popełnionego czynu lub prowadzonej działalności oraz zobowiązał się do podjęcia tajnej współpracy z ABW. Odstąpienie przez szefa ABW od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa będzie możliwe po zasięgnięciu opinii prokuratora generalnego oraz ministra koordynatora

³⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Terr_Talk_POL.PDF [dostęp: 24 IX 2017].

³⁶ Por. P. Lubiewski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec służb specjalnych...*, s. 317.

³⁷ <https://www.abw.gov.pl/pl/procedura-uzgadniania-p/1297,W-zwiazku-z-wejsciem-w-zycie-ustawy-z-dnia-10-czerwca-2016-r-o-dzialaniach-anty.html> [dostęp: 21 IX 2017].

służb specjalnych, jeżeli został powołany. Osobie pozyskanej do współpracy na zasadach wskazanych w ustawie AT przysługują odpowiednie do zagrożenia środki ochronne. W ustawie, o której mowa, przewidziano szereg warunków ograniczających prowadzenie współpracy.

Kolejno w ustawie AT uregulowano problem dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową (art. 34 ustawy AT oraz zmiany w ustawie o ABW oraz AW – dodany na mocy ustawy AT art. 34a ustawy o ABW oraz AW). Ustawa AT umożliwia szefowi ABW uzyskiwanie dostępu do przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową osób, ich odzieży i podręcznych przedmiotów 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, a przede wszystkim danych osób, które zawarły takie umowy, przetwarzanych przez uprawnione podmioty. To rozwiązanie miało na celu usprawnienie działań w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu oraz innych przestępstw, których rozpoznawanie i wykrywanie oraz którym zapobieganie należy do zadań ABW.

W ustawie AT uwzględniono także odpowiedzialność ABW w zakresie rozpoznawania zagrożeń w cyberprzestrzeni, zapobiegania im oraz ich zwalczania, a w ustawie o ABW oraz AW wprowadzono szczegółowe rozwiązania dotyczące ochrony cyberprzestrzeni (art. 34 ustawy AT – zmiany dot. art. 5 – oraz dodane art. 32a–e ustawy o ABW oraz AW). Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego stała się właściwa w zakresie rozpoznawania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemów sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, zapobiegania im oraz ich zwalczania, przez uwzględnienie tego problemu wśród zadań ustawowych tej instytucji określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW. Ponadto ABW powierzono zadanie polegające na przeprowadzaniu oceny bezpieczeństwa wskazanych wyżej systemów teleinformatycznych albo sieci teleinformatycznych (art. 32a dodany do ustawy o ABW oraz AW), a także szef ABW został obowiązany do analizy zdarzeń naruszających bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych (nowy art. 32e w ustawie o ABW oraz AW). W tym względzie należy zwrócić uwagę na wypowiedź rzecznika ministra koordynatora służb specjalnych S. Żaryna, który stwierdził, że (...) *walka w cyberprzestrzeni jest coraz ostrzejsza*. Wskazał również, że (...) *nikt nie jest w stanie odpowiedzialnie stwierdzić, że Polska jest bezpieczna i odporna na ataki hakerów*. W kontekście wprowadzonego przepisu wskazał, iż (...) *testy faktycznie mają miejsce (...) nie chcemy jednak zdradzać szczegółów, nie będziemy informowali o wykrytych lukach czy błędach*. Właściwe zespoły, zwane CER-Tami³⁸, czyli zespoły reagowania na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo w sieci Internet, działają w całej Europie – w Polsce jest ich kilka (m.in. cert.pl, cert.gov.pl czy mil-cert.pl). Te działania mają na celu, jak wynika z analizy powyższej wypowiedzi, przede wszystkim niedopuszczenie do sytuacji, która niedawno miała miejsce na Ukrainie, gdzie dokonano ataków hakerskich na banki, telekomunikację i metro³⁹.

³⁸ Z ang. *Computer Emergency Response Team*.

³⁹ <https://wpolityce.pl/swiat/346123-zmasowany-atak-hakerski-na-ukrainie-wirus-zaatakowal-system-bankowy-i-telekomunikacyjny> [dostęp: 24 IX 2017].

Nowym instrumentem (nowy art. 32c ustawy o ABW oraz AW) odnoszącym się do systemów teleinformatycznych, którego celem nie będzie jednak bezpośrednio ich ochrona, ale zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym, przeciwdziałanie im, wykrywanie ich oraz ściganie ich sprawców, było przyznanie Sądowi Okręgowemu w Warszawie, na pisemny wniosek szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, uprawnienia do wydania postanowienia, w którym zarządzi zablokowanie – albo zażąda od administratora systemu teleinformatycznego zablokowania – dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych lub usług teleinformatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni.

Powyższy przepis skłonił organizacje pozarządowe do złożenia wniosku na temat tego, ile i jakie strony ABW zablokowała na podstawie nowych przepisów ustawy AT. Agencja odmówiła udzielenia takich informacji. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że ABW miała prawo odmówić podania informacji. Zdaniem fundacji, która była wnioskodawcą, ten przepis ustawy stanowi zagrożenie dla wolności słowa. Sąd oddalił skargę. Z informacji medialnych wynika⁴⁰, że wniosek nie powinien zostać uwzględniony, przeciwko niemu przemawia bowiem interes dotyczący bezpieczeństwa państwa. Ponadto zgodnie z przedstawianymi w mediach informacjami sędzia sprawozdawca, A. Lipiński, miał powiedzieć, że (...) *taka klauzula w tym momencie jest uzasadniona tym, co aktualnie dzieje się na świecie* i wskazał na coraz częstsze dokonywanie zamachów terrorystycznych. Fundacja zapowiedziała, że zwróci się o sporządzenie pisemnego uzasadnienia i że po jego analizie rozważy złożenie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴¹.

Rozwiązanie prawne dotyczące zablokowania danych informatycznych było wielokrotnie komentowane na łamach prasy i w mediach społecznościowych⁴². Zapomina się jednak o tym, że o zastosowaniu tego instrumentu prawnego decyduje Sąd, a nie służby, i że to do decyzji sądu należy uwzględnienie wniosku szefa ABW w zakresie zażądania od administratora systemu teleinformatycznego zablokowania dostępności w tym systemie określonych danych. Nie przykłada się należytej wagi do tego, jakie oblicze ma obecnie sieć Internet w kontekście zagrożeń terrorystycznych – jest ona coraz częściej wykorzystywana do nielegalnej działalności związanej z terroryzmem. Z tego względu powyższe uprawnienie ma w opinii autora szczególne znaczenie w odniesieniu do przeciwdziałania działalności organizacji terrorystycznych, które wykorzystują Internet do promowania swojej ideologii, zamieszczania instruktażu dotyczącego sposobu przeprowadzania zamachów terrorystycznych oraz komunikowania się ze swoimi zwolennikami.

Ponadto przewiduje się deanonimizację osób korzystających z tzw. przedpłaconych kart telefonicznych (pre-paid) przez zobowiązanie ich do podania swoich danych operatorowi telekomunikacyjnemu. Mając na uwadze to, że anonimowość tego typu kart dostarcza – jak pokazują przypadki krajowe i zagraniczne – przestępcom, w tym osobom zaangażowanym w działalność terrorystyczną, dogodnego narzędzia do komunikowania się i kamuflażu, w ustawie przewidziano obowiązek rejestracji

⁴⁰ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1034557,terroryzm-zmienia-optyke-sadu-na-informacje-publiczna.html> [dostęp: 24 IX 2017].

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 11 IV 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 1855/16.

⁴² <http://www.fakt.pl/pieniadze/prawo/abw-zablokuje-strony-internetowe-kontrowersyjna-ustawa-antyterrorystyczna/d081ec2> [dostęp: 23 IX 2017].

użytkowników tych kart. Wprowadzone rozwiązanie prawne było uzasadniane przy uwzględnieniu przeciwdziałania zjawisku fałszywych powiadomień o podłożeniu ładunków wybuchowych, których celem było i jest wywołanie działań właściwych służb i doprowadzenie do zakłócenia funkcjonowania organów państwa. Z tego względu wprowadzono zmianę w ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r. poz. 243, ze zm. – art. 43 ustawy AT przez dodanie art. 60b w *Prawie telekomunikacyjnym*), zgodnie z którą abonenci tzw. przedpłaconych kart telefonicznych będą zobowiązani do podania swoich danych. Zgodnie z informacją przedstawioną 19 lipca 2017 r. przez sekretarza stanu w MSWiA Jarosława Zielińskiego odnoszącą się do maja i czerwca 2016 r., czyli jeszcze przed wejściem w życie ustawy AT – odnotowano 88 powiadomień o podłożeniu bomby. Natomiast w lipcu i sierpniu 2016 r. – 60 (w okresie Szczytu NATO w Warszawie i Światowych Dni Młodzieży w Krakowie), we wrześniu i październiku – 37, w listopadzie i grudniu 32. Dodał on, że w I kwartale 2017 r. takich powiadomień było 61 wobec 127 w analogicznym okresie 2016 r. Autor wnioskuje na tej podstawie, że liczba fałszywych powiadomień o podłożeniu ładunku wybuchowego może się nasilać w przypadku realizacji w Polsce przedsięwzięć rangi międzynarodowej⁴³. Ponadto wprowadzony obowiązek rejestrowania kart pre-paid spowodował 31 proc. spadek liczby kart przedpłaconych używanych w Polsce w ciągu roku z ponad 25 mln do 18,4 mln sztuk – według GUS – ponieważ karty niezarejestrowane operatorzy byli obowiązani wyłączyć⁴⁴. W. Łączewski poddaje krytyce⁴⁵ m.in. problem związany z kartami pre-paid oraz ich rejestracją, odnosi się do szyfrowania danych i niektórych sposobów komunikacji terrorystów⁴⁶, nie podpira jednak swojego stanowiska wiarygodnymi danymi statystycznymi czy badaniami naukowymi, a jeśli już to czyni, jak w przypadku regulacji obowiązujących w Australii, to nie przywołuje ich źródeł. Co więcej, po dotarciu do źródeł przedstawionych na australijskich stronach internetowych nie stwierdzono, że proceder zakupu kart SIM przez „niewidzialną rękę” jest w Australii niemożliwy⁴⁷. Wręcz przeciwnie – wchodząc na jeden z popularnych serwisów aukcyjnych autor nie miał najmniejszego problemu, aby znaleźć ofertę sprzedaży australijskiej karty SIM⁴⁸. Z kolei A Tyburska i B. Jewartowski wskazują, że przepisy dotyczące rejestracji kart pre-paid stosuje się w wielu krajach Europy i świata. W ich ocenie umożliwia to pracę organów śledczych nawet w przypadku rejestracji takiej karty przy użyciu podstawionych osób oraz podrobionych czy skradzionych dokumentów. Podkreślają, że (...) *pozostawione w ten sposób „ślady” dają potencjalnie większe możliwości na ustalenie i zatrzymanie sprawców, a częstokroć zapobieżenie planowanym zamachom*⁴⁹.

⁴³ <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1017974,wiceminister-zielinski-niski-poziom-zagrozenia-terrorystycznego-w-polsce.html> [dostęp: 24 IX 2017].

⁴⁴ Zob. <http://serwisy.gazetaprawna.pl/telekomunikacja/artykuly/1061558,karty-prepaid-8-mln-ustawa-antyterrorystyczna.html> [dostęp: 24 IX 2017].

⁴⁵ Polemika do artykułu Wojciecha Łączewskiego opublikowanego w czasopiśmie „Polityka” pt. *Terroru jak nie było, tak nie ma*, zob. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1712526,1,dlaczego-ustawa-antyterrorystyczna-jest-niebezpieczna.read> [dostęp: 23 IX 2017].

⁴⁶ W ocenie autora szczegółowe opisywanie tego typu informacji może stanowić cenne źródło dla rozwijających się grup o charakterze terrorystycznym.

⁴⁷ Zob. <https://www.acma.gov.au/Industry/Telco/Carriers-and-service-providers/Prepaid-mobiles/new-rules-streamline-identity-checking-for-prepaid-mobiles> [dostęp: 24 IX 2017].

⁴⁸ https://www.ebay.com/b/Australia-Cell-Phone-SIM-Cards/29778/bn_2877533 [dostęp: 24 IX 2017].

⁴⁹ A. Tyburska, B. Jewartowski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec zjawiska współczesnego terroryzmu...*, s. 265.

Uregulowano także kwestię zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowych statków powietrznych (dronów) w przypadkach, które mogą stanowić zagrożenie (art. 39 ustawy AT – dodanie nowych przepisów, m.in. w ustawie z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze – Dz.U. z 2016 r. poz. 605 oraz art. 126a). Wprowadzono rozwiązania rozszerzające wykaz przypadków, w których funkcjonariusze określonych w ustawie AT służb, m.in. Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 126a ust. 2 pkt 1), jak również pracownicy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, mają prawo do użycia lub wykorzystania broni palnej przez umożliwienie zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego w przypadkach, gdy przebieg lotu lub działanie takiego statku: zagraża życiu lub zdrowiu osoby, stwarza zagrożenie chronionych obiektów, urządzeń lub obszarów, zakłóca przebieg imprezy masowej albo zagraża bezpieczeństwu jej uczestników lub stwarza uzasadnione podejrzenie, że bezzałogowy statek powietrzny może zostać użyty jako środek ataku terrorystycznego. Należy zgodzić się ze zdaniem przedstawionym przez A. Tyburską i B. Jewartowskiego, że nowe technologie dają możliwość wykorzystywania tego typu urządzeń przez terrorystów, umożliwiają bowiem zdalne odpalanie ładunków wybuchowych i tym samym atak na wybrany obiekt, system lub urządzenie. Mogą zatem stanowić realne zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym⁵⁰. Trzeba przypomnieć zdarzenie w bazie lotniczej w Balicach, gdzie dron zrzucił ładunek, który spowodował niegroźny wybuch⁵¹.

Warto zwrócić uwagę także na zaostrzenie przepisów w zakresie dokonywania wydalenia z terytorium RP osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (art. 57 ustawy AT i dodany art. 329a do ustawy o cudzoziemcach). Pierwsze konsekwencje prawne wynikające z tego przepisu zastosowano podczas Światowych Dni Młodzieży – deportowano wówczas obywatela Austrii podejrzanego o radykalizm islamski⁵².

4. Rzecznik Praw Obywatelskich – wniosek o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów ustawy AT

Niektóre przepisy ustawy AT zostały, jak to zasygnalizowano wcześniej, zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zwanego dalej „Rzecznikiem”, a dokładnie: art. 2 pkt 7, art. 6, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1, art. 10, art. 11, art. 26, art. 38, art. 48 oraz art. 58. Poniżej przedstawiono, jakie były generalne podstawy do zaskarżenia tych przepisów przez Rzecznika.

Zakwestionowano zatem 9 przepisów ustawy, w tym jeden przepis dwukrotnie⁵³. W uzasadnieniu do swojego wniosku Rzecznik napisał, że (...) *cele ustawy należy uznać za słuszne, a bezpieczeństwo publiczne, jako dobro prawne, może usprawiedliwiać ograniczenie przez ustawodawcę korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela (...)*. Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że efektywność działania właściwych organów państwa w zakresie nie tylko reagowania na już zaistniałe zdarzenia, lecz także prewencja w przypadku zagrożeń, których wystąpienie może wyrządzić nieodwracalne straty

⁵⁰ Tamże, s. 265.

⁵¹ <http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,90279,18406297,dron-zrzucil-ladunek-na-baze-wojskowa-lotniska-w-balicach.html> [dostęp: 24 IX 2017].

⁵² <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-08-02/wydalono-obywatela-austrii-skorzystano-z-przepisow-ustawy-antyterrorystycznej/> [dostęp: 24 IX 2017].

⁵³ <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/9112-ustawa-antyterrorystyczna/> [dostęp: 24 IX 2017].

w odniesieniu do dóbr prawnie chronionych, są szczególnie istotne w warunkach globalizacji przestępczości. Przyznanie właściwych uprawnień służbom odpowiedzialnym za walkę z terroryzmem jest zatem konstytucyjnym obowiązkiem państwa wynikającym z art. 5 Konstytucji RP.

Odnosząc się do art. 2 pkt 7, czyli definicji zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zaznaczono brak precyzji prawodawcy w kontekście tego przepisu, który w ocenie Rzecznika pozwala na szeroką interpretację. W tym kontekście należy stwierdzić, że częścią składową zasady przyzwoitej legislacji jest tzw. zasada dostatecznej określoności, z której można wyprowadzić chociażby nakaz stosowania norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 13/02 z 3 grudnia 2002 r. wyraził pogląd, zgodnie z którym „poważne wątpliwości interpretacyjne” nie wystarczają do stwierdzenia niezgodności danego przepisu z Konstytucją RP. Trzeba zasygnalizować, że w przypadku niejasności przepisu musi się ona łączyć z dodatkowymi okolicznościami powodującymi rozbieżności interpretacyjne, których nie dałoby się usunąć przez zastosowanie zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Dotychczas nie stwierdzono rozbieżności interpretacyjnych w tym zakresie, stąd też wskazane przez Rzecznika argumenty nie wydają się zasadne.

Następnie zakwestionowano przepis art. 6 ust. 1 dotyczący uprawnienia szefa ABW do prowadzenia wykazu osób, które mogły mieć związek ze zdarzeniem terrorystycznym. Ze względu na posłużenie się w tym przepisie definicją zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz ze względu na to, że zawiera ona pominięcia ustawodawcze w postaci braku procedur umożliwiających kontrolę zasadności zamieszczenia danej osoby w wykazie, Rzecznik uznał, iż jest on w całości niezgodny z przepisami Konstytucji RP. W przypadku art. 6 ust. 3 dotyczącego delegacji do wydania przez szefa ABW zarządzenia, w którym zostanie uregulowany zakres informacji gromadzonych w wykazie, o którym mowa w ust. 1, sposób prowadzenia tego wykazu, a także tryb przekazywania podmiotom oraz służbom specjalnym informacji z tego wykazu, wskazał on, że zarządzenie nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W tym aspekcie można zwrócić uwagę na podstawową funkcję tego przepisu, która jest wyrażona w potrzebie integracji przepisów odnoszących się do terroryzmu. Dotychczasowy stan prawny ukształtował się w taki sposób, że wiele z regulacji dotyczących problematyki terrorystycznej była rozproszona w różnych rodzajowo ustawach i aktach prawnych rangi podstawowej. Z tego względu organy zobowiązane do realizacji poszczególnych obowiązków dysponowały jedynie niepełnymi danymi. Ponadto problem niedostatecznej spójności baz danych podniesiono w dokumencie pn. *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*, który Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie Unii Europejskiej⁵⁴. Zwrócono w nim uwagę na tzw. martwe punkty, które mogą powodować ograniczenie możliwości skutecznego działania organów mających uprawnienia dochodzeniowo-śledcze. W kontekście zarządzenia należy odnotować, że adresatem norm zawartych w tym przepisie są wyłącznie jednostki organizacyjne podległe szefowi ABW. Zarządzenie nie stanowi również samodzielnej podstawy prawnej do podejmowania jakichkolwiek działań wobec osoby, jeżeli jej dane znalazły się w wykazie. Ponadto ABW przed wejściem w życie ustawy AT miała (i nadal ma) uprawnienie do zbierania wszelkich danych osobowych, zwłaszcza jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych zadań (art. 34 ustawy o ABW oraz AW).

⁵⁴http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Documents/SB-EES/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf [dostęp: 25 IX 2017]; w piśmie nr COM(2016)205 final.

Zaskarżony został również przepis art. 9 ust. 1 ustawy AT, który przewiduje możliwość niejawnego prowadzenia czynności wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej. Mechanizmy przewidziane w zaskarżonym art. 9 ust. 1 ustawy AT w pierwszej kolejności budzą wątpliwości Rzecznika ze względu na brak jakiegokolwiek – zarówno uprzedniej, jak i następczej – kontroli sądu bądź innego niezależnego organu. Ponadto podziela on stanowisko, że niejawne pozyskiwanie informacji może stanowić środek skuteczny i zarazem konieczny do zwalczania masowych niebezpieczeństw, a zwłaszcza do zwalczania szczególnie niebezpiecznej działalności terrorystycznej. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy wskazać, co już wcześniej uczyniono, że przepis zawiera mechanizm kontroli następczej, sprawowanej przez prokuratora generalnego (art. 9 ust. 4 ustawy AT). *Last but not least* nie jest to *novum* w polskim systemie prawnym, tego typu procedura występuje bowiem w przypadku „przesyłki niejawnie nadzorowanej” (art. 30 ustawy o ABW oraz AW). Zarzut ukształtowany w ten sposób wydaje się niezasadny z punktu widzenia zdania wyrażonego przez Rzecznika, że te przepisy są pozbawione kontroli ze strony organu zewnętrznego.

W art. 10 ust. 1 ustawy AT uregulowano przesłanki uzasadniające dopuszczalność pobierania danych biometrycznych. Rzecznik wskazał, że ten przepis odwołuje się do ogólnych i nieprecyzyjnych pojęć: istnienie podejrzenia oraz istnienie wątpliwości. Zwrócił on także uwagę na inne nieprecyzyjne pojęcia zawarte w dalszych przepisach art. 10. Rzecznik dodał, że w krajowym systemie prawnym istnieją przepisy pozwalające na pobieranie danych biometrycznych i uznał, że przepis, o którym mowa, nie spełnia kryterium niezbędności w demokratycznym państwie prawnym.

Na płaszczyźnie art. 11 ustawy AT, który upoważnia szefa ABW do nieodpłatnego dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych oraz ewidencjach prowadzonych przez podmioty wymienione w tym przepisie, argumentacja była podobna, jak w przypadku art. 10. Zwrócono również uwagę na nieostre pojęcia rejestry publiczne, ewidencje, bazy danych, systemy informacyjne itd. Ogólnie rzecz ujmując, w ocenie Rzecznika szef ABW otrzymał zbyt szeroki dostęp do rejestrów przez (...) *żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce*. Dodano także, że przepis art. 11 nie daje gwarancji, że przepis będzie stosowany tylko wówczas, gdy będzie to konieczne do realizacji celów określonych w ustawie AT. Jak już wcześniej wskazano, zaburzenia w procesie przepływu informacji najważniejszych dla bezpieczeństwa państwa mogą uniemożliwić prowadzenie efektywnych czynności zapobiegawczych. Skoro powierzono szefowi ABW rolę koordynacyjną, powinien on mieć możliwość realnego wykonywania zadań przez weryfikację zgromadzonych informacji. Warto odnieść się w tej materii prawnej do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 54/07 z 23 czerwca 2009 r., w którym dokonano oceny konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1310, ze zm. – art. 22), w zakresie dostępu do danych zawartych w rejestrach publicznych i ewidencjach. Niniejsze przepisy zostały uznane za zgodne z Konstytucją RP.

Kolejno, przewidziana w zaskarżonym przepisie art. 26 ust. 2 ustawy AT możliwość stosowania tymczasowego aresztowania na podstawie jedynie uprawdopodobnienia popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym w ocenie Rzecznika pozostaje w sprzeczności z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. Argumentując, wskazano, że przepis

narusza: zasadę zaufania obywateli do państwa, zasadę dostatecznej określoności i zasadę poprawnej legislacji. W art. 38 pkt 6 ustawy AT wprowadza się zmiany w ustawie o ABW oraz AW polegające m.in. na dodaniu art. 32c dopuszczającego blokadę dostępności w systemie teleinformatycznym danych informatycznych, które mają związek ze zdarzeniem terrorystycznym, lub usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Podobnie jak uprzednio, podniesiono, że przepis posługuje się niedookreślonymi pojęciami, np. dane informatyczne. Jednocześnie wskazano, że zarządzenie blokady może nie przynieść rezultatu z powodu korzystania przez organizacje terrorystyczne z tzw. darknetu. Według Rzecznika o możliwym braku efektywności przyjętych rozwiązań świadczy to, że najbardziej popularne serwisy internetowe są prowadzone za granicą, a zatem przepisy ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219) nie będą miały do nich zastosowania. Podsumowując, wskazał on, że (...) *ze względu na zbyt ogólny sposób sformułowania przesłanek, nieprecyzyjne określenie zakresu oraz procedurę, która nie zapewnia wystarczających gwarancji powoduje, że przepis ten stwarza ryzyko arbitralnego korzystania z tego narzędzia przez organy państwa.* Zarzut dotyczy tego, że zaskarżony przepis posługuje się określeniami, które nie mają definicji legalnej i w związku z tym będą powodować trudności z ich interpretacją, np. pojęcia dane informatyczne lub zdarzenie o charakterze terrorystycznym. W odniesieniu do powyższego należy zwrócić uwagę, że pojęcie dane informatyczne jest stosowane w polskim systemie prawnym. Występuje np. w kk (art. 165 § 1 pkt 4 – definicja przestępstwa sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia wielu osób oraz mienia w wielkich rozmiarach) i kpk (art. 143 § 1 pkt 6 – spisanie protokołu z zatrzymania danych informatycznych).

Z kolei na mocy art. 57 ustawy AT, jak już wcześniej wskazano, dodano art. 329a w ustawie o cudzoziemcach. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek komendanta głównego Policji, szefa ABW albo szefa SKW wydaje decyzję o zobowiązaniu do powrotu cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw. Zdaniem Rzecznika, skoro ten przepis nie przewiduje żadnych gwarancji dla wydalanego czy deportowanego cudzoziemca i dopuszcza możliwość złożenia skargi do sądu wyłącznie spoza granic Polski, uniemożliwiając tym samym dostęp do akt (które w praktyce zostaną utajnione), a tym samym uniemożliwiając skuteczną obronę, ograniczenie to nie ma charakteru proporcjonalnego i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (podobne argumenty przedstawiono w przypadku art. 73c ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin – Dz.U. z 2017 r. poz. 900). W ocenie autora powyższe przepisy dookreślają jednak podmioty, wobec których są stosowane ograniczenia i są one sformułowane w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny, co ma służyć ich jednolitemu stosowaniu, jak też obejmują wyłącznie sytuacje, w których racjonalny ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych. Ponadto dopuszczalność pojęcia lub zwrotu niedookreślonego zależy również od funkcji, jaką pełni dane pojęcie lub zwrot na tle danego przepisu lub aktu prawnego (wyrok TK w sprawie KP 1/09 z 13 października 2010 r.). W orzecznictwie TK wskazywano nawet, że nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne niepozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń

czy ocen ekonomicznych i społecznych, jest niezgodna z Konstytucją RP. W ramach swobody ustawodawcy pozostaje nawet podjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych, chyba że ich konstrukcja jest tak błędna, że można przewidzieć ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów (pogląd wyrażony w wyroku TK w sprawie K 18/95 z 9 stycznia 1996 r.). Odnosząc się do powyższych twierdzeń, należy wskazać, że w związku z wprowadzeniem art. 72c do ustawy o wjeździe oraz art. 329a do ustawy o cudzoziemcach, decyzję o wydaleniu osoby będzie podejmował minister spraw wewnętrznych i administracji na wniosek komendanta głównego Policji, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Ustawodawca celowo powierzył kompetencje w tym szczególnym trybie organowi wyższego stopnia niż wojewoda, który jest właściwy do podjęcia takiej decyzji w pozostałych przypadkach. Należy również pamiętać, że cudzoziemiec, w stosunku do którego jest podejmowana decyzja, może skorzystać z możliwości zaskarżenia decyzji I instancji, a następnie wniesienia skargi do sądu administracyjnego (dokonywanego również spoza terytorium RP przez pełnomocnika procesowego w kraju). Co istotne, analogiczne rozwiązanie obowiązywało również w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy AT, ponieważ zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy o wjeździe w sytuacji, gdy podstawą wydalenia jest działalność terrorystyczna, nie stosowało się art. 72 ust. 1 tej ustawy, według którego wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję o wydaleniu, wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, przedłuża termin wykonania nakazu opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia, w którym postanowienie w sprawie tego wniosku stało się prawomocne (Rzecznik jednak nie zdecydował się na zaskarżenie powyższego przepisu).

Kończąc uzasadnienie swojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił uwagę na to, że:

Zwalczanie terroryzmu i prawidłowe rozpoznawanie zagrożenia terrorystycznego niewątpliwie stanowi istotne zadanie państwa, którego obowiązkiem jest stanie na straży bezpieczeństwa osób pozostających w jego jurysdykcji. Wobec tego pozytywnie należy ocenić podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tym obszarze. Jednak wszelkie środki prawne służące do osiągnięcia tego celu muszą być proporcjonalne i ingerować w prawa człowieka jedynie wówczas i jedynie w takim zakresie, jaki jest niezbędnie konieczny i niezbędny. Regulacje ustawy o działaniach antyterrorystycznych w wielu miejscach budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności ze standardem konstytucyjnym oraz wynikającym z EKPCz i KPP UE.

5. Podsumowanie

Terroryzm to zjawisko istotne przede wszystkim jakościowo, a nie ilościowo. Jeden atak terrorystyczny może spowodować zagrożenie kilku, a nawet kilku tysięcy ludzi (przykładem – ataki w Nowym Jorku). Nie zawsze obraz statystyczny może dać wymierną informację na temat działalności służb. Autor niniejszego artykułu jest zdania, że może być wręcz przeciwnie. Można przecież założyć, że skoro mamy w Polsce przykładowo 1000 przestępstw przeciwko mieniu, a 1 przestępstwo przeciwko środowisku, to polityka prewencyjna kreowana przez kierownictwo np. Policji powinna być w 100 proc. ukierunkowana na zwalczanie przestępstw przeciwko mieniu. Nie budziłoby to przecież większych wątpliwości ze strony mediów i społeczności. Problem jednak w tym, że to

jedno przestępstwo przeciwko środowisku mogłoby doprowadzić do zatrucia np. rzeki, z której zaopatrywane jest średniej wielkości miasto. Choć trudno to ocenić, ale można przypuszczać, że więcej będzie ofiar tego jednego przestępstwa przeciwko środowisku niż wspomnianego już tysiąca przestępstw przeciwko mieniu. Podobnie rzecz się ma z terroryzmem, zwłaszcza w zamiarach terrorystów leży wykorzystanie czynników biologicznych, chemicznych, radioaktywnych bądź nuklearnych⁵⁵.

Z pewnością Polska, jako jeden z krajów potencjalnie zagrożonych terroryzmem, powinna mieć właściwe możliwości instytucjonalne do rozpoznawania terroryzmu i zapobiegania temu zjawisku. W ocenie autora wypracowanie wysokich standardów pracy służb, szczególnie w ramach współpracy między nimi, daje nadzieję (podstawy) na zminimalizowanie możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zasygnalizowana potrzeba zwrócenia uwagi na przestępstwa jakościowo istotne, takie jak terroryzm, ma na celu podkreślenie potencjalnych skutków tych przestępstw i potrzeby dobierania adekwatnych sił i środków do ich rozpoznawania oraz ścigania. Osiągnięcie takich celów wymaga współpracy z organami na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, takie właśnie działania mogą bowiem spowodować, że szeroko rozumiane działania prewencyjne będą miały swój pozytywny skutek w postaci zapobieżenia powstaniu zagrożenia terrorystycznego.

Rozważając powyższe, nie należy zapominać, że nawet najlepsza współpraca nie zapewni odpowiedniego efektu, jeśli nie będzie wsparta odpowiednim zapleczem informacyjnym i szybkim reagowaniem w przypadku uzyskania informacji o zagrożeniu. Te obszary wymagają praktyki, opracowania algorytmów postępowania, stworzenia podstaw prawnych modelu wymiany informacji, który zapewniłby wysoki standard działania służb. Tymi właśnie postulatami kierował się prawodawca, który w jednym akcie prawnym rangi ustawowej rozstrzygnął, które z organów oraz w jakim zakresie są obowiązane do zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i reagowania na nie. Wiceminister spraw wewnętrznych i administracji w jednym z wywiadów podkreślił, że (...) *wprowadzone ustawą antyterrorystyczną instrumenty koordynacyjne, w tym odnoszące się do prowadzenia operacji kontrterrorystycznych, zostały wykorzystane w trakcie zabezpieczenia Światowych Dni Młodzieży oraz Szczytu NATO, i to wykorzystane w sposób bardzo skuteczny*⁵⁶. Ustawa AT miała na celu ograniczenie możliwości wystąpienia ataków terrorystycznych podczas wymienionych wydarzeń. Należy przypomnieć, że zgodnie z *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016* w 2015 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej odnotowano 211 zamachów terrorystycznych, wobec 201 w 2014 r. Pociągnęły one za sobą 151 ofiar śmiertelnych⁵⁷.

Należy także spojrzeć przez pryzmat podstawowych, konstytucyjnych praw i wolności bywateli i ważyć dobro tych praw w stosunku do potrzeb służb. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każde działanie służb powinno być realizowane na podstawie i w granicach prawa. Prawodawca, uchwalając ustawę o działaniach antyterrorystycznych, miał trudne zadanie – z jednej strony zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa obywateli, a z drugiej zapewnienia wolności i praw, które są podstawą demo-

⁵⁵ M.A. Wasilewska, *Terroryzm CBRN a terroryzm biologiczny. Współczesne zagrożenie*, w: *Oblicza współczesnego terroryzmu*, W. Wróblewski (red.), Toruń 2006, s. 195 i in.

⁵⁶ <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1017974,wiceminister-zielinski-niski-poziom-zagrozenia-terrorystycznego-w-polsce.html>[dostęp: 24 IX 2017].

⁵⁷ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf [dostęp: 23 IX 2017].

kratycznego państwa prawa. W. Zubrzycki twierdzi, że stanowiska różnych środowisk dotyczące celowości wprowadzania takiej ustawy są podzielone. Jedne popierają jednorodny akt prawny, inne opowiadają się za nowelizacją obowiązujących, rozproszonych przepisów, a jeszcze inne twierdzą, że dotychczasowe uregulowania były w Polsce wystarczające⁵⁸. Zwraca on uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt: podkreśla, że służby muszą się doskonalić i że należy podnosić efektywność ich działania, tak aby mogły należycie wykonywać swoje obowiązki. Należy zwrócić uwagę na opinie A. Tyburskiej i B. Jewartowskiego, którzy wskazują, że:

(...) w sytuacji współczesnych, hybrydowych zagrożeń, niemożliwe jest funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa bez rezygnacji z określonych praw i wolności na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa. Każda sytuacja związana z tego typu ograniczeniami musi być jednak traktowana indywidualnie. Rolą administracji rządowej jest w tym przypadku wypracowanie i wdrożenie mechanizmów gwarantujących wykorzystanie uprawnień nadanych ustawą tylko w celach przeciwdziałania terroryzmowi⁵⁹.

W ocenie autora takie właśnie przesłanki były podstawą do stworzenia nowej regulacji prawnej. Obecnie jest jeszcze za wcześnie, aby kompleksowo móc ocenić wymierne efekty, jakie ona przyniosła. Niemniej jednak podstawowe wyzwanie i jednocześnie cel w postaci zapobiegania atakom terrorystycznym są realizowane, a najbardziej wymiernym efektem tego jest brak ataków terrorystycznych w Polsce.

⁵⁸ W. Zubrzycki, *Dzieje ustawy antyterrorystycznej w Polsce...*, s. 259.

⁵⁹ A. Tyburska, B. Jewartowski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec zjawiska współczesnego terroryzmu...*, s. 267.