



Kamil Latos¹

Proces kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 1989–2016

STRESZCZENIE Eskalacja oraz charakter zagrożenia terroryzmem zdeterminowały konieczność systemowego podejścia do jego zwalczania. Celem artykułu jest przedstawienie procesu kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 1989–2016, z rysem historycznym rozwiązań istniejących w okresie Polski Ludowej. Ze względu na istotę zagadnień pokrewnych Autor przybliżył problematykę definiowania terroryzmu i charakteru zagrożenia terroryzmem wobec Polski. Problemy badawcze sformułowano w postaci pytań. Jak przebiegał proces kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 1989–2016? Jakie rozwiązania instytucjonalno-prawne przyjęto w Polsce? Jakie czynniki zdeterminowały proces i formę przyjmowanych rozwiązań? Proces kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce wiązał się z koniecznością wypracowywania nowatorskich rozwiązań organizacyjnych, szczególnie w zakresie prawa, koordynacji działań i wymiany informacji. Budowa systemowych rozwiązań, ich forma została zdeterminowana eskalacją zagrożenia terroryzmem w obszarze euroatlantyckim, zagrożeniami wobec Polski oraz włączeniem państwa w dynamiczne procesy integracji międzynarodowej, szczególnie w ramach Unii Europejskiej. Na rzecz weryfikacji przyjętego podejścia badawczego, posłużono się metodą analizy instytucjonalno-prawnej, analizy i krytyki piśmiennictwa oraz analizy wytworów.

SŁOWA KLUCZOWE system antyterrorystyczny, Polska, terroryzm, zagrożenie terroryzmem wobec Polski, kształtowanie systemu antyterrorystycznego w Polsce, zwalczanie terroryzmu, polityka antyterrorystyczna, rozwiązania instytucjonalno-prawne

¹ Mgr Kamil Latos, Wydział Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, e-mail: kam.latos@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4701-646X.

Wstęp

Zjawisko terroryzmu stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa środowiska międzynarodowego. Eskalacja oraz charakter zagrożenia zdeterminował konieczność systemowego podejścia do jego zwalczania, tym samym skonsolidowania posiadanego potencjału oraz tworzenia indywidualnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych w ściśle wyodrębnionym systemie, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego. Zgodnie z tradycyjnym podejściem systemowym zaprezentowanym przez Ludwiga von Bertalanffy'ego (1984, s. 86), „system to zbiór elementów pozostających we wzajemnych relacjach”. Bardziej współczesne stanowisko prezentuje Ryszard Jakubczak (2016, s. 30), określając system jako „wyodrębniony i zespolony (organizuje i komponuje) układ elementów powiązanych określonymi relacjami między nimi, nadając mu celowo uporządkowany i zintegrowany funkcjonalnie charakter na rzecz właściwej realizacji stawianych przed nim zadań”. Za istotę systemu należy uznać synergie indywidualnych elementów, które przy określeniu formalnych relacji tworzą pewną całość, która funkcjonuje w permanentnej kooperacji na rzecz realizacji, osiągnięcia wyznaczonego celu.

Polska od lat klasyfikowana jest jako cel rezerwowy dla destrukcyjnej działalności terrorystycznej. Pomimo braku bezpośredniego doświadczenia spektakularnymi zamachami terrorystycznymi, zabieg budowy zintegrowanego systemu antyterrorystycznego poczyniono również w Polsce (Liedel, Kańczyk & Szlachter, 2013). Zasadne wydaje się omówienie przebiegu procesu kształtowania systemu antyterrorystycznego w państwie niedoświadczonym zamachami terrorystycznymi, wskazanie przyjętych rozwiązań systemowych oraz dokonanie identyfikacji czynników determinujących proces oraz formę przyjętych rozwiązań. Poczynając od odzyskania suwerenności w 1989 r., po uchwalenie w 2016 r. ustawy o działaniach antyterrorystycznych, w Polsce doszło do wieloobszarowych przemian m.in. w zakresie prawa, instytucjonalizacji, koordynacji działań i wymiany informacji. Podejście systemowe w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania terroryzmowi oraz jego zwalczania pozwoliło na konsolidację i centralizację potencjału państwa wewnątrz zintegrowanego systemu antyterrorystycznego. Rozwijanie indywidualnych zdolności, przyjmowanie specjalistycznych rozwiązań uwarunkowane zostało zarówno charakterem ryzyka, zagrożenia terroryzmem wobec Polski, eskalacją zagrożenia w wymiarze międzynarodowym, jak

i prowadzoną polityką zagraniczną, szczególnie w zakresie integracji europejskiej i euroatlantyckiej.

Celem artykułu jest przedstawienie procesu kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce między 1989 a 2016 r., z rysem historycznym rozwiązań istniejących w Polsce Ludowej, z uwzględnieniem wyjaśnienia podstawowej problematyki definiowania terroryzmu oraz charakteru zagrożenia terroryzmem wobec Polski.

Pojęcie terroryzmu – problemy z definiowaniem terroryzmu

Problematyka terroryzmu od dekad pozostaje w centrum rozważań i dywagacji polityków, naukowców i ekspertów w dziedzinie prawa, socjologii, politologii czy bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Pomimo przedstawionego stanu rzeczy po dziś dzień nie wypracowano uniwersalnej definicji terroryzmu, w rezultacie czego zarówno w nauce, jak i prawie funkcjonuje niezliczona ilość definicji omawianego zagadnienia (Borkowski, 2014). Pośrednim skutkiem jest powstały na gruncie medialnym, naukowym oraz politycznym chaos terminologiczny, dotyczący m.in. zjawisk pokrewnych, tj. terror, terroryzm czy walka narodowowyzwoleńcza.

Powyższy stan rzeczy wywołany jest odmiennością stanowisk ekspertów, podmiotów prawa międzynarodowego, które determinowane są m.in. indywidualnymi celami i interesami polityczno-ideologicznymi, rodzajem reżimu politycznego, praktykowaniem polityki *last outrage*² (Liedel, 2010, s. 21), charakterem zagrożenia terroryzmem w poszczególnych regionach świata, odmiennością kulturową, religijną, etniczną czy osobistym podejściem emocjonalnym. Bariere stanowi również złożoność i dynamika zmian w obszarze terroryzmu, która postępuje równolegle do rozwoju cywilizacyjnego, globalizacji czy polityki prowadzonej przez podmioty prawa międzynarodowego (Oleksiewicz, 2013; Wojciechowski, 2009).

Brak powszechnej definicji na gruncie międzynarodowym implikuje ryzyko rozbieżnej identyfikacji zagrożenia, wystąpienia konfliktów, sporów wewnątrzorganizacyjnych czy międzypaństwowych, które mogą przekładać się na obniżenie możliwości (zastosowania w praktyce narzędzi, instrumentów czy prowadzenia polityki antyterrorystycznej), jakości, skuteczności, a także koordynacji działań

² Polityka *last outrage* – podjęcie stanowczych działań dopiero w efekcie dokonania spektakularnego zamachu terrorystycznego (Liedel, 2010, s. 21).

i współpracy w walce z zagrożeniem (Wojciechowski, 2009; Wojciechowski & Osiewicz, 2017).

Rozpatrując problematykę definiowania terroryzmu, należy odnieść się do różnic występujących w wyjaśnianiu zagadnienia z perspektywy dwóch dyskursów, mianowicie nauki oraz prawa. Wyjaśnienia naukowe przybierają stosunkowo abstrakcyjną postać, koncentrując się na ogólnym ujęciu istoty oraz charakteru zagadnienia (Superczyńska, 2019). Ujęcie prawne, ze względu na fizyczne zastosowanie, złożoność zagadnienia, dynamikę przemian *modus operandi* sprawców, koncentruje się na standaryzacji zakresowej wykładni „terroryzmu”, tj. aktu terroryzmu, przestępstwa terrorystycznego czy organizacji terrorystycznej (Chomentowski, 2014).

Celem ustandaryzowania powyższych kwestii należy przytoczyć wybrane definicje omawianego terminu wypracowane na gruncie naukowym. Bruce Hoffman (1999, s. 42) zdefiniował terroryzm jako „świadome budzenie i wykorzystywanie strachu w wyniku przemocy bądź groźby jej użycia w dążeniu do zmian politycznych”. Wskazał na istotę psychologicznych skutków zarówno wśród bezpośrednich, jak i pośrednich ofiar. Zdaniem Bartosza Bolechowa (2002, s. 35) terroryzm to „forma przemocy politycznej, polegająca na groźbie lub stosowaniu morderstw lub zniszczenia mającego na celu wywołanie szoku oraz strachu wśród jednostek, grup społecznych lub rządów na rzecz wymuszenia określonych zachowań, ustępstw politycznych bądź zademonstrowania własnych politycznych przekonań”. Odmienne stanowisko prezentują Alex Schmid i Albert Jongman (Czop, 2021, s. 19), twierdząc, że terroryzm to „wzbudzająca niepokój metoda powtarzających się aktów przemocy, przyjęta przez działające najczęściej w sposób tajny jednostki, grupy lub podmioty państwowe, wybierana z powodów kryminalnych lub politycznych. W odróżnieniu od zamachów na życie, bezpośrednie cele przemocy nie są celami głównymi, są z reguły wybierane przypadkowo bądź selektywnie z docelowej populacji i służą jako przenośniki przesłania”.

Jak słusznie wskazał Stephen Sloan (Kumar, Riamei & Gupta, 2017), wypracowane definicje zmieniały się w czasie, natomiast ich podłoże ukierunkowane na osiągnięcie celów politycznych, religijnych czy ideologicznych nie ulega większym zmianom. Co istotne, definicje terroryzmu wyjaśniane są wyrażeniami równie abstrakcyjnymi co sam terroryzm, np. przemoc, strach czy cel polityczny, potęgując problem jednoznacznego zrozumienia, czym jest terroryzm. Natomiast zasadnicza treść wyjaśnienia zależy wyłącznie od indywidualnego podejścia badawczego.

Ustandaryzowanie zakresu pojęciowego terroryzmu stanowi również istotną płaszczyznę aktywności podmiotów prawa międzynarodowego. Począwszy od prac Ligi Narodów w 1937 r., następnie wysiłków Organizacji Narodów Zjednoczonych, podejmowano próby ujednoczenia kwestii definicyjnych terroryzmu, z finalnym brakiem konsensusu w tej sprawie (Borkowski, 2014). Stan rzeczy wykorzystywany jest przez podmioty państwowe jako płaszczyzna realizacji indywidualnych celów i interesów oraz przez terrorystów budujących zniekształconą narrację indywidualnej działalności poprzez utożsamianie przestępczej aktywności z legalną formą przemocy (Hoffman, 1999).

Jak słusznie wskazuje Krzysztof Liedel (2010, s. 23–24), struktury ponadnarodowe poza wypracowaniem wspólnych norm prawnych muszą stworzyć płaszczyznę teoretyczną, na której oparte zostaną regulacje, procedury współpracy w zakresie walki z zagrożeniem. Nabywają tym samym zdolność do jednogłośnej klasyfikacji zdarzeń, co determinuje szybkość reagowania, a także możliwości i skuteczności współpracy.

Powyższe zabiegi zostały podjęte m.in. przez Unię Europejską, która w zakresie swoich kompetencji dąży do ustandaryzowania norm prawnych państw członkowskich (Oleksiewicz, 2013). Współpraca państw o zbliżonym układzie wartości, kultury czy reżimów politycznych umożliwiła dojście do konsensusu w kwestii podstawowych definicji obszaru omawianego zagadnienia, tworząc podstawy do budowania mechanizmów, instrumentów oraz systemów współpracy na rzecz walki z zagrożeniem.

Zgodnie z Decyzją ramową Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu³, państwa członkowskie, a także kraje aspirujące (ówcześnie Polska) zostały zobowiązane do standaryzacji przepisów prawa krajowego w zakresie aktów terrorystycznych (Decyzja, 2002; Oleksiewicz, 2013). Wykładnia terroryzmu zawarta została w artykule pierwszym decyzji, definiując przestępstwo terrorystyczne jako czyn, który może spowodować poważne szkody zarówno w obszarze państwa, jak i struktur międzynarodowych (cel bezpośredni). Czyn zostanie uznany za terrorystyczny, wyłącznie gdy zostanie popełniony w celu: poważnego zastraszenia ludności, zmuszenia przemocą do zaniechania lub podjęcia określonych działań czy zdestabilizowania lub zniszczenia fundamentalnych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych, społecznych

³ Decyzja ramowa Rady (2002/475/WSiSW) z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, w 2017 r. została zastąpiona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającą decyzję Rady 2005/671/WSiSW.

kraju lub organizacji międzynarodowej (cel pośredni) (*Decyzja*, 2002, art. 1, pkt. 1). Regulacje uzupełniono katalogiem przestępstw, które mogą zostać uznane za terrorystyczne, wśród nich m.in. ataki na zdrowie i życie, porwanie lub branie zakładników, zajęcie środków transportu czy wykorzystywanie bądź dystrybuowanie ładunków wybuchowych, broni w tym BMR (*Decyzja*, 2002, art. 1; pkt. 1 ppkt a-i). W decyzji zdefiniowano również pojęcia: grupy terrorystycznej, grupy zorganizowanej, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, tj. nawoływanie, rekrutacja, szkolenia czy wymuszenia (*Decyzja*, 2002, art. 2–3).

Przyjęta interpretacja terminologiczna warunkuje zakres podmiotowo-przedmiotowy, wobec którego mogą zostać zastosowane określone siły i środki mające na celu natychmiastowe reagowanie, przeciwdziałanie bądź eliminację zagrożenia, pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotu sprawczego, a także określenie zasad współpracy międzynarodowej stanowiącej najistotniejszy element zwalczania międzynarodowego terroryzmu (Czop, 2021). Pomimo konsensusu wewnątrzorganizacyjnego istota wypracowania uniwersalnej definicji terroryzmu wbrew wysiłkom społeczności międzynarodowej oraz dyskursu naukowego nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości.

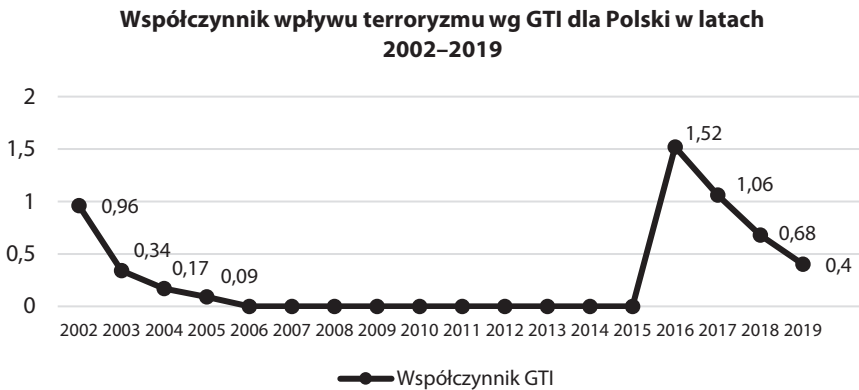
Zagrożenie terroryzmem wobec Polski

Nieprzewidywalność, maksymalizacja zniszczeń, zanik barier technicznych, moralnych, dominacja motywacji religijnej, międzynarodowy charakter, medialność to niewielki odsetek cech opisujących współczesny terroryzm (Antonów, 2015). Wizja terroryzmu w zglobalizowanym świecie świadczy o istocie zagrożenia, które bez względu na czas, lokalizację czy aspekty podmiotowe (narodowość, rasę, płeć, wyznanie, pozycję w społeczeństwie itd.) dotyczy każdego obiektu i/lub jednostki. Powszechnie dostępne obiekty, miejsca, tj. kina, szkoły, lotniska, środki transportu publicznego, bazy, jarmarki, obiekty kultu religijnego stały się najatrakcyjniejszą płaszczyzną dla potencjalnych zamachowców (Savosh & Baula, 2019).

Rozpoczynając rozważania nad usytuowaniem terroryzmu wśród zagrożeń godzących w interesy oraz bezpieczeństwo państwa i jego składowych, należy zaznaczyć, że w tym wymiarze Polska klasyfikowana jest jako cel niskiego ryzyka. Zarówno w opinii ekspertów, organów administracji państwowej czy służb (m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), dominuje przeświadczenie, iż Polska stanowi „cel rezerwowy” lub potencjalne „zaplecze logistyczne” dla działalności terrorystycznej (*Odpowiedź*, 2011). Rzetelne źródło analizy

zagrożenia stanowią cykliczne raporty, analizy, opracowywane przez wyspecjalizowane w tym zakresie podmioty i instytucje np. Instytut Ekonomii i Pokoju (IEP) Departament Stanu Stanów Zjednoczonych czy Europol (Liedel, Kañciak & Szlachter, 2013). Wskaźnik Global Terrorism Index (GTI), opracowany przez IEP, tworzony jest w oparciu o skalę przedziałową (0–10), gdzie 0 oznacza brak wpływu terroryzmu, natomiast 10 najwyższy mierzalny wpływ terroryzmu. Miernikami analizy są: incydenty terrorystyczne (udane, nieudane, jak i udaremnione), ofiary śmiertelne, obrażenia oraz straty finansowe wywołane zamachem (Vision of Humanity, 2022). Wpływ terroryzmu na Polskę wg GTI został przedstawiony na wykresie 1.

Wykres 1. Współczynnik wpływu terroryzmu według GTI dla Polski w latach 2002–2019



Źródło: Trading Economics (2022).

Przeświadczenie o niskim ryzyku zagrożenia Polski terroryzmem utrzymywane na poziomie struktur państwowych znajduje swoje odzwierciedlenie z perspektywy analiz niezależnych podmiotów, tj. IEP. Oba podejścia nie wykluczają jednak ryzyka jego zaistnienia. Jest to istotne z punktu widzenia prowadzonej polityki wewnętrznej oraz zagranicznej w zakresie wypracowywania mechanizmów i podejmowania kooperacyjnych działań na rzecz walki z zagrożeniem.

Pomimo tego, że Polska nigdy nie stała się bezpośrednim celem udanego, a zarazem spektakularnego zamachu terrorystycznego, nie można wykluczyć czynników, które przesądzą o ryzyku jego wystąpienia na terytorium państwa. Pierwszy z nich dotyczy usytuowania Polski na mapie politycznej świata. Kontynent europejski od dziesięcioleci nie stanowi obszaru wolnego od zagrożenia międzynarodowym terroryzmem. Eskalacja zagrożenia na starym kontynencie

przypadu na lata 70. i 80. XX w. wraz rozwojem ugrupowań separatystycznych, skrajnie lewicowych i prawicowych (Tomczak, 2010; Szlachter, 2006). Od schyłku XX i XXI w. najpoważniejsze zagrożenie stanowią skrajne ugrupowania terrorystyczne motywowane religijnie, przede wszystkim fundamentalistyczne organizacje islamistyczne, zwłaszcza dżihadystyczne, tj. Al-Kaida czy tzw. Państwo Islamskie (Wojciechowski & Osiewicz, 2017)⁴.

Ryzyko wynika również z prowadzonej polityki antyterrorystycznej. Polska jako suwerenny podmiot aktywnie angażuje się w walkę z terroryzmem zarówno na poziomie struktur wewnętrznych, współpracy bilateralnej (w szczególności partnerstwa strategicznego ze Stanami Zjednoczonymi), jak i na poziomie multilateralnym m.in. w ramach NATO, UE czy ONZ. Przynależność Polski do zachodniego kręgu kulturowego, fizyczne zaangażowanie w działania koalicji antyterrorystycznej, stacjonowanie na terytorium państwa sił sojusznicznych NATO oraz wojsk Stanów Zjednoczonych, potęgują ryzyko feedbacku ze strony potencjalnych terrorystów, w szczególności fundamentalistów islamskich (Mosiuł, 2014).

Procesy migracyjne, spotęgowane trwającymi konfliktami zbrojnymi, integracją międzynarodową oraz globalizacją wpłynęły na wzrost zagrożenia terroryzmem również wobec Polski. Zagrożenie wynika z ryzyka przenikania w głąb państwa jednostek powiązanych z działalnością terrorystyczną, propagatorów skrajnych ideologii czy zagranicznych bojowników tzw. *foreign fighters* (Liedel, Kańciak & Szlachter, 2013). Strategia ich działań nie ogranicza się wyłącznie do dokonania zamachu terrorystycznego, lecz również budowania uspionych struktur terrorystycznych, zaplecza finansowego, logistycznego czy propagowania skrajnych ideologii wśród społeczeństwa. Państwo może być wykorzystane również jako obszar tranzytowy, łącznik do podmiotu mającego stać się bezpośrednim celem zamachu terrorystycznego (Raczyński, 2015).

O charakterze oraz realności zagrożenia świadczą także indywidualne incydenty i działania o charakterze terrorystycznym prowadzone przeciwko Polsce. Jako przykład może posłużyć działalność doktora nauk chemicznych Brunona Kwietnia, który przygotowywał się do przeprowadzenia zamachu na Sejm RP w 2012 r., wykorzystanie ładunku IED przez Pawła R. w zamachu na środek transportu miejskiego (autobus) we Wrocławiu w 2016 r. czy wydalenie

⁴ Według raportów TE-SAT na przełomie 2014–2020 r. w Europie przeprowadzono 120 zamachów (w tym: udane, nieudane, udaremnione) przez podmioty o motywacji skrajnie religijnej, w których zginęło 386 osób. Ponad 50% wszystkich ofiar śmiertelnych to efekt zamachów motywowanych skrajną ideologią islamu (Parlament Europejski, 2021).

obywatela Iraku Sinana A.H. z powodu nielegalnego posiadania substancji wybuchowych i stworzenia zagrożenia dla organizacji Światowych Dni Młodzieży w 2016 r. (Adamczuk i in., 2020, s. 5–7). Przykładem udanego zamachu było podpalenie mobilnego punktu szczepień przeciwko COVID-19 oraz siedziby Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Zamościu w 2021 r. (*Gospodarka Dziennik*, 2021). Obywatele Polski podejmują się działalności terrorystycznej również poza granicami kraju np. w Syrii, Iraku, Niemczech, Ukrainie, w tym wewnątrz struktur tzw. Państwa Islamskiego (Adamczuk i in., 2020).

Interesy i bezpieczeństwo Polski zagrożone są również za granicą, dotyczy to w szczególności krajowych placówek dyplomatycznych, spotkań na szczycie, operacji antyterrorystycznych, a także turystów czy pracowników biznesowych (Liedel, Kańczyk & Szlachter, 2013). Wydarzenia z przeszłości potwierdzają, że niewłaściwa percepcja zagrożenia na poziomie władz państwowych i społeczeństwa obywatelskiego warunkuje potęgowanie strat w sytuacji bezpośredniego zagrożenia. Uwarunkowania zagrożenia terroryzmem wobec państwa w istotny sposób wpłynęły na decyzje w zakresie budowy systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Od transformacji ustrojowej do Narodowego Programu Antyterrorystycznego

Pierwotnych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania, zwalczania terroryzmu w Polsce można doszukiwać się w okresie politycznej dominacji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, mianowicie okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL). Inicjujące rozwiązania w tym zakresie zawarto (choć nie w sposób bezpośredni) w małym kodeksie karnym (*Dekret*, 1946). W części poświęconej przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu publicznemu określono pobieżnie zakres aktu terrorystycznego. Przepis odnosił się do „gwałtownego zamachu” przeciwko Siłom Zbrojnym Polski Ludowej lub siłom sprzymierzonym, posłom Krajowej Rady Narodowej czy urzędnikom państwowym bądź członkom związku zawodowego (*Dekret*, 1946, art. 1, § 1–2).

Rozwinięcie regulacji karnych zawarto w Kodeksie karnym z 1969 r. (*Ustawa*, 1969), w części szczególnej poświęconej przestępstwom skierowanym przeciwko interesom politycznym i gospodarczym PRL. Ponownie za czyn karalny uznano „gwałtowny zamach” na zdrowie lub życie funkcjonariusza publicznego lub działacza politycznego, jednocześnie wskazując, że czyn musi zostać popełniony w celu wrogim PRL (*Ustawa*, 1969, art. 126, § 1–2). *Novum* stanowiła penalizacja

czynów (w tym przygotowania i usiłowania), dokonanych w celu osłabienia władzy, wyrządzenia poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu państwa, tj. niszczenia, uszkodzenia, uniemożliwienia lub utrudnienia prawidłowego funkcjonowania zakładów, urzędów, instytucji bądź innego mienia o znaczeniu strategicznym dla PRL lub popełnionych przeciwko państwu sprzymierzonemu (*Ustawa*, 1969, art. 127–129).

Polityka wewnętrzna PRL obejmowała również inicjatywy organizacyjne w ramach podmiotów odpowiedzialnych za sprawowanie bezpieczeństwa państwa. Przykładem tego była reorganizacja struktur Milicji Obywatelskiej (MO). Eskalacja zagrożenia w latach 70. XX w. uwarunkowała wyodrębnienie w strukturze MO specjalnych komórek, tj. Wydziału Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji Obywatelskiej, wspieranego w późniejszym czasie przez inne ogniwa – tzw. plutony specjalne oraz drużyny specjalne, których priorytetem miało być zwalczanie aktów terroru (Socha & Jałoszyński, 2016). W efekcie narastającego zagrożenia dla transportu lotniczego w obrębie Wydziału utworzono również tzw. skrzydło LOT, którego zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa na pokładach samolotów Polskich Linii Lotniczych. Natomiast dopiero w połowie lat 80. XX w. ustandaryzowano zadania MO w zakresie bezpośredniego zwalczania terroryzmu z określeniem sytuacji, w których mogą zostać wykorzystane poszczególne segmenty struktury (Socha & Jałoszyński, 2016, s. 90).

Momentem zwrotnym w podejściu do polityki bezpieczeństwa stała się transformacja ustrojowa w wymiarze polityczno-gospodarczym, zainicjowana jeszcze w latach 80. XX w. Reorientacja prowadzonej polityki w wymiarze krajowym oraz międzynarodowym ku zbliżeniu z Zachodem, niewątpliwie przyczyniła się do zmiany podejścia względem istniejących oraz pojawiających się zagrożeń, w tym terroryzmu. Efektem zintensyfikowanych działań politycznych było włączenie się w dynamicznie postępujący proces integracji europejskiej, począwszy od nawiązania stosunków dyplomatycznych z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w 1988 r., a następnie zawarcie umowy o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi w 1991 r. (Wallas, 2010). Procesy integracyjne odegrały szczególnie istotną rolę w zakresie kształtowania i rozwoju instytucjonalno-prawnych rozwiązań krajowego systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Załączków kształtowania krajowego systemu antyterrorystycznego można dostrzekać się bezpośrednio po 1989 r. Rezultatem wielopłaszczyznowych przemian w zakresie organizacji, instytucjonalizacji oraz prawa było powołanie nowych służb, instytucji, organów administracji rządowej, które w zakresie ustawowych zadań oraz wynikających z nich kompetencji odpowiedzialne były za zapewnienie

bezpieczeństwa państwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. W wyniku eskalacji zagrożenia terroryzmem władze ustawodawcze coraz częściej posługiwały się określeniami takimi jak terroryzm, terror, akt czy przestępstwo terrorystyczne, równoległe nakładając na określone podmioty zadania ukierunkowane na jego zwalczanie (Sońta, 2009). Wewnątrz struktur organizacyjnych określonych podmiotów powoływano również struktury specjalne, których zadaniem było przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym i ich zwalczanie, np. Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji czy Biuro Operacji Antyterrorystycznych (Chomentowski, 2014; Socha & Jałoszyński, 2016).

W ten sposób zainicjowano proces kształtowania i bieżącego doskonalenia pierwszego poziomu systemu antyterrorystycznego (współcześnie) tzw. poziomu wykonawczego – taktycznego. W jego skład formalnie wchodziły wszystkie podmioty krajowe, które w zakresie ustawowych zadań oraz kompetencji odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego państwa i jego składowych. Są to służby, formacje oraz instytucje podległe m.in. Ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych (np. Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Ochrony Państwa), Ministrowi Obrony Narodowej (Siły Zbrojne RP), Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Zagranicznych, jak i służby specjalne, organy samorządowe, Prokuratura Krajowa czy Główny Inspektor Informacji Finansowej (Mosiul, 2014; *Uchwała*, 2014).

Zwalczanie terroryzmu, wykrywanie przestępstw terroryzmu czy rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, to część ustawowych zadań, przypisana określonym służbom. Ówczesny stan prawny nie uwzględniał jednak legalnego wyjaśnienia podstawowych pojęć typu: przestępstwo terrorystyczne, zamach czy akt terrorystyczny, stanowiących podstawę do podejmowania działań na rzecz realizacji ustawowych zadań (Sońta, 2009). Brak legalnego fundamentu teoretycznego przekładał się na chaos organizacyjny w zakresie podejmowanych działań, ograniczenie możliwości współpracy czy problemy z identyfikacją zdarzeń i podmiotów. Służby działały wyłącznie na podstawie ogólnych zapisów prawa, natomiast potencjalny „terrorysta” za swoje czyny odpowiadał na podstawie ogólnych przepisów prawa karnego, tj. nielegalne posiadanie broni, zabójstwo (Aleksandrowicz, 2008). Działania podmiotów właściwych w zakresie współpracy, wymiany informacji czy koordynacji działań ograniczały się do indywidualnych struktur organizacyjnych, prowadząc do rozproszenia działań podejmowanych na poziomie krajowym, zaprzeczając tym samym podstawowym założeniom systemowego podejścia do zwalczania zagrożenia (Chomentowski, 2014).

Po raz pierwszy legalne wyjaśnienie terminu aktu terrorystycznego zostało zawarte w Ustawie z 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, jednakże wyjaśnienie ustawowe nigdy nie wykraczało poza regulacje owej ustawy (*Obwieszczenie*, 2003; Sońta, 2009). Katalizator zmian w obszarze postrzegania zagrożenia, a także kształtowania instytucjonalno-prawnych rozwiązań w zakresie walki z terroryzmem, stanowiły zamachy terrorystyczne mające miejsce 11 września 2001 r. na terytorium Stanów Zjednoczonych. W rezultacie tych wydarzeń podczas konferencji warszawskiej z 6 listopada 2001 r. przyjęty został *Plan działania ws. zwalczania terroryzmu*, w którym strony zobowiązały się m.in. do pogłębienia współpracy w zakresie wymiany informacji, jak i gotowości przyjęcia form i metod walki wypracowanych pod auspicjami UE czy ONZ (Liedel, 2010, s. 107).

Przełomowym momentem dla budowania głównych rozwiązań krajowego systemu antyterrorystycznego była nowelizacja Kodeksu karnego w 2004 r. Zmiany systemu prawnego uwarunkowane zostały przyjęciem omówionej wcześniej decyzji Ramowej Rady UE z 2002 r. oraz postępującym procesem integracji Polski ze środowiskiem europejskim. Zgodnie z Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r., o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (*Ustawa*, 2004), do krajowego porządku prawnego wprowadzona została legalna definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym, stanowiąc tym samym podstawowy, a zarazem najważniejszy przepis regulujący kwestie zwalczania terroryzmu na poziomie krajowym. Zgodnie z art. 115 § 20 Kodeksu karnego (*Ustawa*, 1997) przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn lub groźba popełnienia czynu zabronionego, którego górna granica wynosi co najmniej 5 lat. Dodatkowo czyn musi zostać popełniony w celu zastraszenia wielu osób, zmuszenia do podjęcia lub zaniechania określonych działań bądź wywołania zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu państwa lub innego podmiotu prawa międzynarodowego. Ustawodawca uregulował powyższe kwestie względem otwartego katalogu czynów zabronionych, które po spełnieniu określonych przesłanek zostaną zakwalifikowane jako terrorystyczne. Normatywne uregulowanie kwestii przestępstwa terrorystycznego na poziomie ustawodawstwa krajowego miało decydujący wpływ na możliwości kształtowania dalszych podstaw instytucjonalno-organizacyjno-prawnych systemu w Polsce. Regulacja pozwoliła również na dookreślenie zakresu zadań, kompetencji służb i instytucji, tworząc podstawy do ich współpracy oraz koordynowania działań.

Pomimo uregulowania kwestii prawnokarnych, sprawa koordynacji działań służb, wymiany informacji pozostawała obszarem nierozstrzygniętym. Braki systemowe zostały wyartykułowane wśród wniosków przeprowadzonej w Polsce misji ewaluacyjnej Unii Europejskiej między 13 a 17 grudnia 2004 r. Wyszczególniono m.in. brak jednolitego systemu koordynacji działań, przynależność służb do różnych organów decyzyjnych, utrudnienie kooperacji służb czy nakładanie się zadań oraz kompetencji (Szlachter, 2006, s. 213–214). Do 2004 r. w Polsce w zakresie koordynacji działań funkcjonowały trzy główne ogniwa, mianowicie: Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (Kds.SS), Wspólnota Informacyjna Rządu (WIR) oraz Międzyresortowe Centrum ds. Zwalczenia Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu (MCds.ZPZiMT).

Kds.SS pełni funkcję ogniwa opiniodawczo-doradczego w zakresie nadzoru oraz koordynacji działań służb specjalnych oraz pozostałych służb i instytucji podejmujących działania na rzecz bezpieczeństwa RP. Odpowiada za formułowanie ocen i opinii w sprawach kierunków i planów działań służb specjalnych, koordynacji i współpracy służb specjalnych z pozostałymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa, w tym antyterrorystycznego (Ustawa, 2002, art. 12–13). WIR jako były organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów (PRM) stanowił obszar wymiany informacji na poziomie administracji rządowej. Niewydolność, braki formalno-organizacyjno-prawne, w tym brak faktycznego przełożenia na budowę systemowych rozwiązań, doprowadziły do rozwiązania struktury (Liedel, 2010, s. 124). MCds.ZPZiMT to pierwsza ze struktur, w której ramach koordynowano działania w obszarze rozpoznania, przeciwdziałania i zwalczania przystępczości transgranicznej, w tym terroryzmu, oraz ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie rządowym oraz poprzez zespoły zadaniowe, mające charakter wykonawczy na poziomie operacyjnym (Liedel, 2010, s. 124–125). Rozproszenie działań, stosunkowo wąski zakres kompetencji, a także ograniczenie pola działań do konkretnych służb, formacji czy administracji rządowej warunkowały mały przekład na budowanie systemu antyterrorystycznego w Polsce.

Postanowienia konwencji warszawskiej z 2005 r.⁵ oraz trwające prace nad doskonaleniem systemowych rozwiązań doprowadziły do powołania przez PRM

⁵ Rezultatem szczytu Rady Europy w Warszawie w 2005 r. jest tzw. konwencja warszawska I, która zobligowała strony do intensyfikacji działań w zakresie szkoleń organów ścigania i innych służb oraz podjęcia działań na rzecz rozwoju współpracy władz krajowych w zakresie wymiany informacji, fizycznej ochrony, a także wzmocnienia koordynacji zarządzania kryzysowego (Konwencja, 2005, art. 3).

w 2006 r. następcy MCds.ZPZiMT, mianowicie Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych (MZds.ZT) – umownie tworząc poziom strategiczny krajowego systemu antyterrorystycznego (Chomentowski, 2014; *Zarządzenie*, 2006). Gremium to odpowiada m.in. za opracowywanie procedur, standardów działań w zakresie zwalczania terroryzmu, monitorowania i koordynacji współpracy, wymiany informacji oraz podejmowanych działań przez administrację rządową w zakresie działalności antyterrorystycznej. Zadania Zespołu obejmują również monitorowanie, analizę i ocenę zagrożeń terrorystycznych wobec państwa i jego składowych (*Zarządzenie*, 2006, § 2) oraz organizację współpracy na poziomie międzynarodowym (Liedel, Kańczyk & Szlachter, 2013). Ze względu na rozszerzenie kwestii rozstrzyganych podczas spotkań Zespołu, trybu pracy (posiedzenia raz w miesiącu), a także na rzecz podniesienia efektywności działań, przy strukturze pierwotnej tworzono grupy zadaniowe, tj. Stała Grupa Ekspertcka (SGE). SGE stanowiła specjalistyczne, a zarazem stałe, obradujące w trybie cotygodniowym forum wymiany informacji. Do podstawowych zadań grupy należało monitorowanie, analiza poziomu i stopnia zagrożenia terroryzmem wobec Polski, opiniowanie informacji oraz wypracowywanie rekomendacji na posiedzenia MZds.ZT (Liedel, 2010, s. 130–131).

Wraz z powstawaniem kolejnych ciał kolegialnych można zaobserwować zasadniczy wzrost ich kompetencji w zakresie prowadzonych przedsięwzięć, a także efektywności koordynacji działań, przetwarzania i przepływu informacji między strukturami administracji państwowej oraz służbami wykonawczymi. Pomimo trwających prac nad doskonaleniem krajowego systemu antyterrorystycznego w zakresie koordynacji działań, współpracy i wymiany informacji, forma działania MZds.ZT oraz SGE w dalszej mierze pozwalała na to w ograniczonym formacie. Jak wskazuje Paweł Chomentowski (2014, s. 90), elementarnym aspektem poprawy funkcjonowania systemu byłoby stworzenie struktury, która w trybie permanentnym zapewniałaby analizę zagrożenia, równocześnie stanowiąc jednolity obszar współpracy, wymiany informacji między wszystkimi elementami systemu. Przy jednoznacznym określeniu zadań, relacji elementów kształtowanego systemu względem struktury koordynacyjnej.

Pod koniec 2007 r. w ramach przeprowadzonej analizy porównawczej systemowych rozwiązań państw UE i funkcjonującego w Polsce systemu wykazano m.in. dalszy brak jednolitej struktury koordynującej działania krajowych służb i instytucji, czego efektem są m.in. rozbieżne oceny poziomu zagrożenia terroryzmem oraz błędna identyfikacja czynników warunkujących zagrożenie (Makarski, 2010, s. 101). W efekcie długotrwałych dyskusji i działań władz

rządowych dokonano podziału zadań wynikających ze strategii UE względem poszczególnych elementów „systemu” antyterrorystycznego w Polsce. Stworzona została koncepcja powołania struktury o charakterze operacyjnym, która miała stanowić spoiwo dla poziomu strategicznego i taktycznego krajowego „systemu” antyterrorystycznego (Makarski, 2010).

W wyniku porozumienia zawartego między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Szefem ABW w 2008 r., następnie akceptacji propozycji przez MZds.ZT oraz finalnego przyjęcia projektu przez PRM, 1 października powołano nową jednostkę organizacyjną, tj. Centrum Antyterrorystyczne ABW (CAT ABW) (Makarski, 2010, s. 102). Założeniem powołania CAT ABW było uzupełnienie „luki” systemowej pomiędzy kształtującymi się ówczesznie poziomami systemu antyterrorystycznego, tworząc tym samym trzeci, ulokowany pomiędzy nimi, poziom operacyjny. O istocie powołanego ciała świadczy m.in. permanentny, zmianowy układ pracy zapewniający funkcjonowanie w trybie całodobowym, 7 dni w tygodniu (Obuchowicz, 2014), w oparciu o jednolite systemy łączności z pozostałymi elementami systemu antyterrorystycznego oraz placówkami międzynarodowymi, tworząc tym samym jednolity obszar przetwarzania i wymiany informacji. Centrum obsługiwane jest zarówno przez funkcjonariuszy ABW, jak i oddelegowanych funkcjonariuszy pozostałych służb, które odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego państwa (Chomentowski, 2014; Czop, 2021). Zgodnie z przyjętymi założeniami systemowymi CAT ABW odpowiada za sprawowanie bieżącej koordynacji przepływu informacji pomiędzy wszystkimi elementami systemu AT w Polsce, wdrażanie jednolitych procedur reagowania w sytuacji bezpośredniego zagrożenia terrorystycznego, a także prowadzenie działań analityczno-monitorujących zagrożenia terroryzmem (Obuchowicz, 2014, s. 277). Powstanie CAT ABW oraz równoległe uregulowanie kwestii koordynacji działań i wymiany informacji pozwoliło na dynamiczne pozyskiwanie, przetwarzanie oraz przekazywanie informacji operacyjnych podmiotom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie, wykrywanie, zapobieganie oraz reagowanie na zagrożenia o charakterze terrorystycznym zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Zjawisko terroryzmu nieodłącznie związane jest z powstawaniem sytuacji kryzysowych. Kwestie zarządzania kryzysowego zostały uregulowane w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. Istotą zarządzania kryzysowego jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejścia nad nimi kontroli, reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz usuwanie skutków i odbudowa utraconych zasobów (Ustawa, 2007, art. 2). Rozwiązaniem o charakterze

systemowym względem kształtowania systemu antyterrorystycznego III RP było m.in. powołanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK) i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) (*Ustawa*, 2007, art. 8 & 10), określenie zadań, kompetencji podmiotów w zakresie zarządzania kryzysowego, a także wprowadzenie jednolitego systemu alarmowania. RZZK jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Do podstawowych zadań RZZK należy m.in. przygotowywanie propozycji w zakresie koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych, opiniowanie sprawozdań, planów reagowania kryzysowego czy planów ochrony infrastruktury krytycznej (*Ustawa*, 2007, art. 8–9). RCB stanowi jednostkę budżetową podległą PRM. Zapewnia koordynację, realizację zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, odpowiada za planowanie cywilne, opracowywanie analiz i ocen poziomu bezpieczeństwa państwa, monitorowanie zagrożeń, wymianę informacji na poziomie krajowym i międzynarodowym czy uruchamianie procedur zarządzania kryzysowego (*Ustawa*, 2007, art. 9–11).

W toku podejmowanych działań politycznych ukierunkowanych na organizację krajowego systemu antyterrorystycznego, z czasem narastał problem jednolitego uporządkowania przyjętych w tym zakresie rozwiązań. Rezultatem zakrojonych działań władz państwowych było opracowanie i uchwalenie w 2014 r. Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019 (*Uchwała*, 2014). Celem dokumentu rządowego było m.in. wzmocnienie systemu antyterrorystycznego w obszarach odpowiadających fazom zarządzania kryzysowego. Jak słusznie wskazuje Jarosław Stelmach (2017), w ramach programu po raz pierwszy w sposób formalny użyto sformułowania „system antyterrorystyczny” oraz przedstawiono jego trzypoziomą strukturę. Istotą dokumentu pozostaje dookreślenie zakresu kompetencyjno-organizacyjnego elementów systemu, wyznaczenie kierunków polityki antyterrorystycznej państwa, uszczegółowienie planu działań, wyznaczenie podmiotów wiodących w poszczególnych fazach reagowania, w tym działań prowadzonych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wśród wyzwań systemowych wyszczególniono m.in. politykę informacyjno-edukacyjną, konieczność poprawy zasad współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, wzmocnienie koordynacji działań, zwiększenie interoperacyjności (*Uchwała*, 2014, s. 33–34). Należy pamiętać, że dokument programowy wyznacza jedynie kierunki rozwoju i może być wyłącznie źródłem

informacji o ogólnych zasadach funkcjonowania systemu antyterrorystycznego III RP (Stelmach, 2017, s. 23).

System antyterrorystyczny III RP po 2016 r.

Słabość krajowego systemu antyterrorystycznego do 2016 r. wynikała z braku jednolitego formalnego aktu prawnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestie organizacyjno-prawne przeciwdziałania zagrożeniu w Polsce. Powyższe kwestie regulowane były przez 29 aktów prawnych rangi ustawowej oraz wiele dokumentów międzynarodowych, przez co system, a także działania prowadzone w jego obszarze pozostawały rozproszone, tym samym obniżając ich efektywność (Trubalska, 2016).

W obliczu eskalujących zagrożeń terrorystycznych w Europie Zachodniej, zmian *modus operandi* terrorystów oraz uwidocznionej potrzeby wzmocnienia systemowych rozwiązań krajowego systemu antyterrorystycznego, 10 czerwca 2016 r. uchwalono ustawę o działaniach antyterrorystycznych (Ustawa, 2016). Ustawa w sposób kompleksowy uregulowała kwestie organizacyjno-prawne systemu antyterrorystycznego. Celem ustawy było m.in. podniesienie efektywności funkcjonowania krajowego systemu antyterrorystycznego poprzez wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań, doprecyzowanie zadań i zasad współpracy elementów systemu czy rozwinięcie przepisów prawa karnego (Uzasadnienie, 2016, s. 1–2). Ustawie nadano charakter integrująco-systemowy, pozwalający na skonsolidowanie i wykorzystanie w pełni potencjału elementów systemu antyterrorystycznego w dziedzinie zapobiegania, przygotowania, reagowania na zagrożenie terroryzmem oraz odbudowy wykorzystanych sił i środków (Uzasadnienie, 2016). W efekcie w zintegrowanym systemie zminimalizowano problemy organizacyjno-prawne, lecz ich całkowicie nie wyeliminowano.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych stanowi podstawowy akt prawny regulujący kwestie funkcjonowania systemu antyterrorystycznego III RP, a także działań i współpracy podejmowanej w zakresie przeciwdziałania, zwalczania, reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz usuwania ich skutków. Pomimo tego regulacje uzupełniane są przez szereg aktów normatywnych rangi ustawowej, dokumentów rządowych, resortowych, planów zarządzania kryzysowego oraz indywidualnych procedur określonych służb i instytucji (Stelmach, 2017, s. 26–27).

Fundament systemowych rozwiązań stanowiło wprowadzenie do porządku prawnego legalnych definicji działań antyterrorystycznych,

kontrterrorystycznych, zdarzenia oraz miejsca zdarzenia o charakterze terrorystycznym (*Ustawa*, 2016, art. 2). Istotnym zabiegiem było wskazanie podmiotów wiodących w określonych fazach działań antyterrorystycznych – w fazie zapobiegania Szef ABW, w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy Minister właściwy ds. wewnętrznych. Równocześnie ustawa uregulowała kwestie współpracy oraz rozszerzała zakres zadań, obowiązków i kompetencji powyższych podmiotów (*Ustawa*, 2016, art. 3). W ramach ustawy doprecyzowano również zakres zadań, obszarów odpowiedzialności oraz zasad współpracy przy jednoczesnym rozszerzeniu kompetencji służb i instytucji poziomu taktycznego (szczególnie: Policji, ABW i Straży Granicznej) w zakresie prowadzenia działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych. Główną odpowiedzialność za prowadzenie działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym przypisano Policji. Na rzecz skutecznej realizacji działań kontrterrorystycznych przewidziano procedurę tzw. strzału ratunkowego, mogącego spowodować śmierć bądź bezpośrednio narażenie zdrowia i życia terrorysty (*Ustawa*, 2016, art. 23). Ustawa wprowadza oraz reguluje zakres wprowadzania, odwoływania oraz prowadzenia działań w ramach jednolitego systemu alarmowania, skoordynowanego z Systemem Reagowania Kryzysowego NATO (NCRS). *Novum* stanowią stopnie alarmowe CRP, wprowadzane w sytuacji zagrożenia działalnością terrorystyczną wobec systemów teleinformatycznych organów administracji państwowej oraz infrastruktury krytycznej (*Ustawa*, 2016, art. 12, 15–17). Rozwinięte zostały mechanizmy postępowania przygotowawczego względem osób podejrzanych o działalność terrorystyczną (*Ustawa*, 2016, art. 25–26) oraz zdefiniowano i specjalizowano nowe typy przestępstw (*Ustawa*, 2016, art. 25–26, 32).

Obecny system antyterrorystyczny opiera się na trzech poziomach. Poziom strategiczny zapewnia realizację działań o charakterze systemowym, tj. prowadzenie i wyznaczanie kierunków polityki antyterrorystycznej oraz koordynacji działań składowych systemu antyterrorystycznego. Podmiotami wykonawczymi są: PRM, Rada Ministrów, Minister właściwy ds. wewnętrznych, Szef ABW oraz organy opiniodawczo-doradcze: MZds.ZT, Kds.SS i RZZK (*Uchwała*, 2014, s. 16–18). Na poziomie operacyjnym prowadzona jest permanentna koordynacja wymiany informacji pomiędzy wszystkimi elementami systemu antyterrorystycznego, bieżące działania analityczno-monitorujące zagrożenia terroryzmem wobec Polski, a także koordynacja działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Zadania na tym poziomie koordynuje CAT ABW, natomiast w kwestiach zarządzania kryzysowego RCB (*Uchwała*, 2014, s. 18–19). Poziom taktyczny tworzony jest przez wszystkie służby oraz instytucje państwowe, które

w zakresie ustawowych zadań i wynikających z nich kompetencji odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego państwa we wszystkich fazach działań antyterrorystycznych. Działania na poziomie taktycznym prowadzone są m.in. przez ABW, Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, RCB, Państwową Straż Pożarną, Służbę Celno-Skarbową, MSZ, Prokuraturę Krajową, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego czy Organy Samorządowe (*Uchwała*, 2014, s. 19–24).

Zakończenie

Proces kształtowania systemu antyterrorystycznego w Polsce w latach 1989–2016 wiązał się z szeregiem dylematów, wątpliwości, ponoszonych porażek, a zarazem sukcesywnym wzmocnianiem systemowych rozwiązań przyjmowanych na poziomie krajowym. Ze względu na braki organizacyjne, szczególnie w zakresie prawa, koordynacji działań i wymiany informacji, budowa systemu antyterrorystycznego stanowiła okres dynamicznych zmian instytucjonalno-organizacyjno-prawnych. Kamieniem milowym w zakresie budowy systemu była nowelizacja Kodeksu karnego w 2004 r., tworząc legalną podstawę do realizacji zadań i współpracy w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym oraz ich zwalczania. Kolejnym istotnym krokiem było powołanie MZds.ZT jako ogniwa analityczno-doradczego w zakresie monitorowania zagrożenia i koordynacji działań, współpracy, wymiany informacji na poziomie administracji rządowej. Następnie utworzenie CAT ABW, jako ogniwa zespalającego strukturę systemu w zakresie permanentnej analizy zagrożenia i koordynacji wymiany informacji między wszystkimi elementami systemu antyterrorystycznego. Zwieńczeniem wieloletnich wysiłków było uchwalenie ustawy o działaniach antyterrorystycznych w 2016 r. jako fundamentu integrującego systemowe rozwiązania w obszarze systemu antyterrorystycznego III RP. Produktem wieloletnich starań jest zintegrowany i skoordynowany system antyterrorystyczny, spełniający założenia systemowego podejścia do kwestii przeciwdziałania oraz zwalczania zagrożenia terroryzmem. Budowa systemu antyterrorystycznego oraz forma przyjętych rozwiązań została zdeterminowana zarówno eskalacją zagrożenia w wymiarze międzynarodowym, jak i uwarunkowaniami zagrożenia terroryzmem wobec Polski, m.in. geopolitycznym położeniem Polski, prowadzoną polityką antyterrorystyczną, procesami migracyjnymi czy incydentalnymi zdarzeniami o charakterze terrorystycznym dokonanymi przeciwko interesom oraz bezpieczeństwu RP. Istotną rolę w procesie kształtowania

systemu antyterrorystycznego odegrały również procesy integracyjne Polski ze środowiskiem europejskim. Konieczność dostosowania rozwiązań krajowych do standardów organizacyjnych, wymogi formalne stawiane przez Unię Europejską czy NATO, wspólnie wypracowane konwencje czy procedury monitorujące zdolności w zakresie zwalczania terroryzmu zasadniczo zdeterminowały kierunki oraz formę systemowych rozwiązań przyjętych na przestrzeni lat 1989–2016 w Polsce.

Bibliografia

- Adamczuk, M., Kluczyński, M., Krawczyk, A. i in. (2020). *Raport PTBN: Zagrożenia o charakterze terrorystycznym a system antyterrorystyczny w RP*, t. 1. Gliwice: Polskie Towarzystwo Bezpieczeństwa Narodowego.
- Aleksandrowicz, T. (2008). *Terroryzm międzynarodowy*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Antonów, R. (2015). Charakterystyka współczesnego terroryzmu. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, 4(37), 73–79.
- Bertalanffy, L. (1984). *Ogólna teoria systemów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bolechów, B. (2002). *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Borkowski, R. (2014). *Terroryzm ponowoczesny: studium z antropologii polityki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chomentowski, P. (2014). *Polski system antyterrorystyczny: prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*. Warszawa: Difin.
- Czop, A. (2021). *Rola specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Decyzja ramowa Rady (2002/475/WSiSW) z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 164 z 22.6.2002).
- Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa (Dz.U. 1946 nr 30 poz. 192).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. U. UE L 88/6 z 31.3.2017).
- Gospodarka Dziennik (2015). *Niedzielski w Zamościu: Doszło do aktu terroru. To atak na państwo polskie*. Pobrano z lokalizacji: <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8219500,adam-niedzielski-zamosc-akt-terroru.html> [dostęp: 11.03.2022].
- Hoffman, B. (1999). *Oblicza terroryzmu*. Warszawa: Bertelsmann Media.
- Jakubczak, R. (2016), Bezpieczeństwo narodowe jako system. W: K. Jałoszyński, T. Aleksandrowicz & K. Wiciak (red.), *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem – instytucje państwa wobec zagrożenia terroryzmem*, t. 2 (s. 29–85). Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. 2008 nr 161 poz. 998).
- Kumar, C., Riamei, L. & Gupta, S. (2017). *Understanding Global Politics*. New Delhi: Knowledge World Publishers.
- Liedel, K. & Kańciak, A. & Szlachter, D. (2013) Świat i Polska wobec zagrożenia o charakterze terrorystycznym. W: K. Jałoszyński (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem* (s. 253–324). Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Liedel, K. (2010). *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*. Warszawa: Difin.
- Makarski, A. (2010). Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 2, 101–112.
- Mosiul, K. (2014). *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Obuchowicz, M. (2014). Pięć lat funkcjonowania Centrum Antyterrorystycznego ABW. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 10(6), 275–280.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu terroryzmu (Dz.U. 2003 nr 153 poz. 1505).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2018 r., w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2018 poz. 452).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 22559*. (2011). Pobrano z lokalizacji: <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6C8ADDB8> [dostęp: 11.03.2022].
- Oleksiewicz, I. (2013). *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Parlament Europejski (2021). *Terroryzm w UE: ataki, ofiary śmiertelne i zatrzymania w 2020 r*. Pobrano z lokalizacji: <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20210628STO07262/terroryzm-w-ue-ataki-ofiary-smiertelne-i-zatrzymania-w-2020-r> [dostęp: 11.03.2022].
- Raczyński, R. (2015). Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. *Bezpieczeństwo: Teoria i Praktyka*, 2(9), 13–30.
- Savosh, L. & Baula, O. (2019). Globalized Terrorism as a Threat of International Safety. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 1(13), 66–76.
- Socha, R. & Jałoszyński, K. (2016) Obszar spraw wewnętrznych państwa wobec zagrożenia terroryzmem. W: K. Jałoszyński, T. Aleksandrowicz & K. Wiciak (red.), *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem. Instytucje państwa wobec zagrożenia terroryzmem*, t. 2 (s. 87–102). Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- Sołta, C. (2009). Przesłupstwo o charakterze terrorystycznym w prawie polskim. W: K. Indeck i P. Potejko (red.), *Terroryzm, materia ustawowa?* (s. 146–170). Warszawa: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
- Stelmach, J. (2017). System antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu zagrożenia współczesnym terroryzmem. *Bezpieczeństwo Teoria i Praktyka*, 2, 17–30.

- Superczyńska, K. (2019). Terroryzm polityczny na pograniczu prawa i nauk politycznych. *Gdańskie Studia Międzynarodowe*, 17(1–2), 45–53.
- Szlachter, D. (2006). *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej: nowy impuls*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Tomczak, M. (2010). *Ewolucja Terroryzmu. Sprawcy – metody – finanse*. Poznań: Instytut Zachodni.
- Trading Economics (2022). *Poland Terrorism Index*. Pobrano z lokalizacji: <https://tradingeconomics.com/poland/terrorism-index> [dostęp: 11.03.2022].
- Trubalska, J. (2016). System antyterrorystyczny w Polsce – wybrane zagadnienia. *Zeszyty Naukowe AON*, 4(105), 153–166.
- Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (M.P. z 2014 r., poz. 1218).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016, poz. 904, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 93 poz. 889).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1969 nr 13 poz. 94, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późn. zm.).
- Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Druk sejmowy nr 516 z dnia 16 maja 2016 r.
- Vision of Humanity (2022). *Overall Terrorism Index Score*. Pobrano z lokalizacji: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/> [dostęp: 11.03.2022].
- Wallas, T. (2010). Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny. W: tegoż (red.), *Między historią, politologią a medioznawstwem: wybór problemów* (s. 361–374). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Wojciechowski, S. & Osiewicz, P. (2017). *Zrozumieć współczesny terroryzm: wybrane aspekty fenomenu*. Warszawa: Difin.
- Wojciechowski, S. (2009). Terroryzm. Analiza pojęcia. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 1/09, 54–60.
- Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r., w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

The process of shaping the anti-terrorism system in Poland in the years 1989–2016

SUMMARY The escalation and the nature of the threat of terrorism determined the need for a systemic approach to its combating. The purpose of the article is to present the process of shaping the anti-terrorism system in Poland in 1989–2016, with a historical outline of the solutions existing during the period of the Polish People's Republic. Due to the essence of related issues, the author brought

closer the problem of defining terrorism and the nature of the threat of terrorism to Poland. Research problems were formulated in the form of questions. How was the process of shaping the anti-terrorism system in Poland in 1989–2016? What institutional and legal solutions were adopted in Poland? What factors determined the process and the form of adopted solutions? The process of shaping the counterterrorism system in Poland was associated with the need to develop innovative organizational solutions, especially in the field of law, coordination and exchange of information. Construction of systemic solutions, their form was determined by the escalation of the threat of terrorism in the Euro-Atlantic area, threats to Poland and the inclusion of the country in the dynamic processes of international integration, especially within the European Union. In order to verify the adopted research approach, the Author used the method of institutional and legal analysis, analysis and criticism of the literature and the analysis of social products.

KEYWORDS anti-terrorism system, Poland, terrorism, terrorist threat to Poland, shaping the anti-terrorism system in Poland, combating terrorism, counterterrorism policy, institutional and legal solutions

Data przekazania tekstu: 27.04.2022; data zaakceptowania tekstu: 22.12.2022.