

MARIUSZ CICHOMSKI
ILONA IDZIKOWSKA-ŚLĘZAK

Poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego – 15 lat Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych

Abstrakt

Artykuł ma na celu podsumowanie 15 lat funkcjonowania, powołanego Zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r., Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, a także przedstawienie ewolucji realizowanych przez to gremium zadań. Zespół działający pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw wewnętrznych i składający się z szefów resortów, służb i innych podmiotów realizujących zadania związane z zagrożeniami terrorystycznymi wyznacza podstawowe kierunki działań państwa w obszarze zapobiegania, przygotowania i reagowania na zagrożenia terrorystyczne. Jako organ pomocniczy Rady Ministrów m.in. monitoruje zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz przedstawia opinie i wnioski dla Rady Ministrów. W ramach prowadzonych prac przygotowywane są również propozycje zmierzające do usprawnienia metod i form przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym oraz wnioski do właściwych organów o podjęcie prac legislacyjnych. Działalność Zespołu nie ogranicza się jednak do sfery legislacji i dotyczy m.in. wypracowywania praktycznych rekomendacji mających na celu poprawę bezpieczeństwa antyterrorystycznego obiektów

Słowa kluczowe:

terroryzm,
poziom
strategiczny,
koordynacja
działań służb,
legislacja,
rozwiązania
systemowe

mogących stanowić potencjalny cel ataku czy też uzgadniania procedur współdziałania właściwych służb, a także przygotowywania materiałów profilaktycznych skierowanych do różnych grup odbiorców. Działalność Zespołu została pozytywnie oceniona m.in. podczas ewaluacji przeprowadzonej przez ekspertów ONZ w grudniu 2019 r.

W październiku 2006 r., czyli 15 lat temu, utworzony został Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych¹ (MZds.ZT), który mimo diametralnych zmian w zakresie prawnym i organizacyjnym, jakie nastąpiły od tego czasu w polskim systemie antyterrorystycznym, stanowi do dnia dzisiejszego poziom strategiczny tego systemu i (...) *zapewnia współdziałanie administracji rządowej w zakresie przygotowania do zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć oraz do reagowania na nie*².

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie 15 lat funkcjonowania MZds.ZT, a także przedstawienie, w jaki sposób ewoluowały realizowane przez to gremium zadania w zależności od aktualnych potrzeb wynikających ze zmieniających się zagrożeń o charakterze terrorystycznym, jak również zmian otoczenia prawnego regulującego funkcjonowanie polskiego systemu antyterrorystycznego. Opisane w artykule inicjatywy Zespołu, zmiany dotyczące zasad jego działania, ich uwarunkowania

¹ Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych. Aktualny stan prawny: Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, zmienione Zarządzeniem nr 95 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2008 r., Zarządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2009 r., Zarządzeniem nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2014 r., Zarządzeniem nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 września 2015 r., Zarządzeniem nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2016 r., Zarządzeniem nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r., Zarządzeniem nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2017 r., Zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2018 r. oraz Zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2021 r.

² Tamże, § 2 ust. 1.

oraz oceny formułowane przez podmioty zewnętrzne mogą stanowić podstawę do odpowiedzi na pytania, na jakiego rodzaju zadaniach powinna koncentrować się aktywność niniejszego gremium oraz w jakim stopniu podejmowane w jego ramach inicjatywy przekładają się na funkcjonowanie całego systemu antyterrorystycznego.

Podstawę prawną utworzenia MZds.ZT stanowiło – i do dziś pozostaje aktualne – upoważnienie ogólne zawarte w *Ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*³, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów (PRM), z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów (RM), może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji RM lub PRM. Prezes Rady Ministrów, tworząc tego rodzaju organy pomocnicze, określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania. Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych nie powstał zatem na podstawie szczególnej normy prawnej osadzonej w ustawodawstwie normującym zagadnienia dotyczące zagrożeń terrorystycznych, tylko generalnej normy stanowiącej podstawę dla tworzenia różnego typu organów pomocniczych.

Jak wspomniano powyżej, MZds.ZT jest powszechnie uznanym liderem poziomu strategicznego polskiego systemu antyterrorystycznego. Rola ta nie została usankcjonowana ustawowo, ale jest zwyczajowo wykorzystywana zarówno w dokumentach o charakterze analitycznym, jak i w formalnych dokumentach rządowych czy podczas międzynarodowych misji ewaluacyjnych dotyczących oceny różnych aspektów przygotowania Polski do radzenia sobie z zagrożeniami terrorystycznymi, m.in. w ocenach prowadzonych przez Komitet Ekspertów w przedmiocie ewaluacji metod przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu – MONEYVAL, działający przy Radzie Europy. Przykładem zaś formalnego dokumentu o charakterze rządowym określającym MZds.ZT jako poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego, może być *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, który został przyjęty na podstawie *Ustawy z dnia 6 grudnia*

³ Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 tej ustawy (t.j.: DzU z 2021 r. poz. 178, ze zm.).

2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴ jako uchwała Rady Ministrów⁵. W *Programie* zapisano:

W przyjętym w Polsce systemie antyterrorystycznym RP wyróżnić można trzy poziomy:

- strategiczny – w ramach którego podejmowane są przez Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów kluczowe działania o charakterze systemowym w zakresie ochrony antyterrorystycznej kraju. Tworzenie polityki antyterrorystycznej państwa należy także do zadań organów opiniodawczo-doradczych, tj. Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, Kolegium ds. Służb Specjalnych i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK). Szczególną rolę w systemie odgrywa również minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- operacyjny – w ramach którego realizowane są zadania służące koordynacji wymiany informacji między poszczególnymi służbami i instytucjami wchodzącymi w skład systemu antyterrorystycznego RP, a także prowadzony jest bieżący monitoring i analiza zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Zadania na tym poziomie koordynuje Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz w odniesieniu do kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB);
- taktyczny – wykonywany przez poszczególne służby, organy i instytucje, w których zakresie właściwości pozostaje antyterrorystyczna ochrona kraju⁶.

Doprecyzowując rolę MZds.ZT jako poziomu strategicznego systemu antyterrorystycznego, w *Programie* wskazano:

Istotną rolę w zakresie wyznaczania podstawowych kierunków działań państwa w obszarze zapobiegania, przygotowania i reagowania na zagrożenia terrorystyczne odgrywa Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych będący organem pomocniczym Rady Ministrów. Do zadań Zespołu należy m.in. monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, ich analiza i ocena oraz przedstawianie opinii i wniosków dla Rady Ministrów.

⁴ Na podstawie art. 19 ust. 2 tej ustawy (DzU z 2021 r. poz. 1057).

⁵ Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (MP z 2014 r. poz. 1218).

⁶ Tamże.

Ważnym zadaniem Zespołu jest także inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej w zakresie zapobiegania przygotowania i reagowania na zagrożenia terrorystyczne. W ramach prowadzonych prac przygotowywane są również propozycje zmierzające do usprawnienia metod i form przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym, wraz z możliwością występowania z wnioskiem do właściwych organów o podjęcie prac legislacyjnych. Przewodniczący MZds.ZT może powoływać spośród członków i osób zaproszonych do udziału w jego pracach z głosem doradczym zespoły zadaniowe w celu realizacji konkretnych zadań⁷.

Jak zasygnalizowano na wstępie, MZds.ZT powstawał w diametralnie innym otoczeniu organizacyjnym i prawnym polskiego systemu antyterrorystycznego. Owo otoczenie organizacyjne, rozumiane na potrzeby niniejszego opracowania jako ramy instytucjonalne systemu, miało, w porównaniu do stanu obecnego, istotne ograniczenia w zakresie mechanizmów koordynacji i wsparcia współdziałania służb i innych podmiotów w odniesieniu do zagrożeń terrorystycznych. Posługując się przytoczonym powyżej wyodrębnieniem w systemie antyterrorystycznym trzech poziomów, podkreślić należy, że ówczesnie nie funkcjonowało jeszcze Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które zapewnia koordynację współdziałania i wymiany informacji w trybie całodobowym przy wykorzystaniu zasobów informacyjnych wszystkich uczestników systemu antyterrorystycznego. Nie istniało również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jako jednostka wspierająca wymianę informacji o zagrożeniach z perspektywy zarządzania kryzysowego. Z perspektywy prawnej zaś zaznaczyć należy, że nie tylko zakres uprawnień i sposób określenia zadań poszczególnych służb był węższy i mniej doprecyzowany, lecz przede wszystkim nie było ustawy normującej kluczowe mechanizmy koordynacyjne, jaką dopiero po latach z perspektywy momentu powołania MZds.ZT stała się *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*⁸.

W kontekście różnic systemowych przez lata modyfikowana również zadania przypisane MZds.ZT. Z czasem mniejszego znaczenia nabierały te związane z monitorowaniem i prognozowaniem zagrożeń, ważniejsze

⁷ Tamże.

⁸ DzU z 2021 r. poz. 2234.

natomiast stawały się te ukierunkowane na podejmowanie inicjatyw o charakterze systemowym. Przekształceniu uległ też sam sposób określania zadań poprzez ich dopasowanie do terminologii stosowanej w ustawie o działaniach antyterrorystycznych. Zmiany te zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela. Zmiana zakresu zadań MZds.ZT.

MZds.ZT w 2006 r.	MZds.ZT w 2021 r.	Komentarz
Cel powołania		
Zespół zapewnia współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu	Zespół zapewnia współdziałanie administracji rządowej w zakresie przygotowania do zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć oraz do reagowania na nie	Dostosowano terminologię do ustawy o działaniach antyterrorystycznych
Zadania		
Monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, ich analiza i ocena, a także przedstawianie opinii i wniosków dla Rady Ministrów	Monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, ich analiza i ocena, a także przedstawianie opinii i wniosków Radzie Ministrów	Nie dokonano zmian w tym zakresie
Opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu, w szczególności standardów oceny występowania zagrożenia i określania jego poziomu	Opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym	Dostosowano terminologię do ustawy o działaniach antyterrorystycznych, stąd zmiana wyrazu „zwalczanie” na „reagowanie” – ustawa o działaniach antyterrorystycznych wyróżnia cztery fazy działań: zapobieganie, przygotowywanie, reagowanie i odbudowę. Zrezygnowano z odwołania do opracowywania standardów i procedur w zakresie oceny występowania zagrożenia i określania jego poziomu – kwestia ta została unormowana w ustawie o działaniach antyterrorystycznych

<p>Inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej, w szczególności w zakresie wykorzystania informacji oraz rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu</p>	<p>Inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej w zakresie przygotowania do zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć oraz do reagowania na nie</p>	<p>Dostosowano terminologię i zakres do ustawy o działaniach antyterrorystycznych</p>
<p>Występowanie z wnioskiem do właściwych ministrów w celu podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do usprawnienia metod i form zwalczania terroryzmu</p>	<p>Opracowywanie propozycji zmierzających do usprawnienia metod i form zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowania do przejmowania kontroli nad tymi zdarzeniami i reagowania w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz występowanie z wnioskiem do właściwych organów o podjęcie w tym zakresie prac legislacyjnych</p>	<p>Doprecyzowano zakres zadania i dostosowano terminologię i zakres do ustawy o działaniach antyterrorystycznych</p>
<p>Organizowanie współpracy z innymi państwami w zakresie zwalczania terroryzmu oraz koordynacja wymiany informacji i organizowanych wspólnych operacji</p>	<p>Nie uwzględniono tego rodzaju zadań</p>	<p>Koordynacja wymiany informacji odbywa się na poziomie operacyjnym systemu antyterrorystycznego i na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych stanowi zadanie Szefa ABW – art. 4–8 ustawy. Natomiast współpraca z innymi państwami realizowana jest przez poszczególne służby i inne podmioty systemu zarówno w drodze kontaktów bezpośrednich w ramach współpracy bilateralnej ze służbami partnerskimi, jak i poprzez wytypowane do tych zagadnień gremia i agendy organizacji międzynarodowych</p>

Inicjowanie szkoleń i konferencji dotyczących zwalczania terroryzmu	Nie uwzględniono tego rodzaju zadań	Zrezygnowano z zadania – kwestia ta jest domeną poszczególnych służb i instytucji, a nie organu pomocniczego Rady Ministrów. W celu realizacji głównych inicjatyw szkoleniowych powołane zostało Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW – utworzenie CPT ABW bezpośrednio wpisuje się w art. 3 ust. 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, wskazujący Szefa ABW jako odpowiedzialnego za zapobieganie zagrożeniom antyterrorystycznym
---------------------------------------------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

W okresie funkcjonowania MZds.ZT również jego skład był dostosowywany z jednej strony – co oczywiste – do zmieniającej się struktury organizacyjnej administracji publicznej (przykładowo: przekształcenie Służby Celnej w Służbę Celno-Skarbową jako element Krajowej Administracji Skarbowej, przekształcenie Biura Ochrony Rządu w Służbę Ochrony Państwa czy utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa), z drugiej zaś strony, co istotniejsze, miał on odpowiadać nowo zdefiniowanym potrzebom wynikającym z coraz szerszego podejścia do zagadnienia zagrożeń terrorystycznych. Obecnie w skład MZds.ZT wchodzi:

- przewodniczący – minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- zastępcy – minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw instytucji finansowych, minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister sprawiedliwości, a także minister – członek Rady Ministrów, koordynator Służb Specjalnych;
- sekretarz – osoba powołana przez przewodniczącego Zespołu spośród pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- członkowie:
 - sekretarz stanu lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,

- sekretarz stanu lub podsekretarz stanu wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej,
- sekretarz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych lub osoba go zastępująca,
- szef Obrony Cywilnej Kraju lub jego zastępca,
- szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub jego zastępca,
- szef Agencji Wywiadu lub jego zastępca,
- komendant Służby Ochrony Państwa lub jego zastępca,
- komendant główny Policji lub jego zastępca,
- komendant główny Straży Granicznej lub jego zastępca,
- komendant główny Państwowej Straży Pożarnej lub jego zastępca,
- szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego lub jego zastępca,
- dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych lub jego zastępca,
- szef Służby Wywiadu Wojskowego lub jego zastępca,
- szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub jego zastępca,
- komendant główny Żandarmerii Wojskowej lub jego zastępca,
- Generalny Inspektor Informacji Finansowej lub osoba go zastępująca,
- szef Krajowej Administracji Skarbowej lub jego zastępca,
- dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa lub osoba go zastępująca.

Do udziału w pracach Zespołu, na prawach członka, zapraszany jest prokurator krajowy (lub jego przedstawiciel). W posiedzeniach uczestniczy również przedstawiciel Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Skład, w stosunku do tego z 2006 r., został rozszerzony w szczególności o wskazanych powyżej: ministra sprawiedliwości, szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, sekretarza Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz doproszanego do udziału w posiedzeniach prokuratora krajowego. Zapewniono zatem nieuwzględniony początkowo udział resortu sprawiedliwości i sformalizowano udział przedstawicieli prokuratury, co jest szczególnie istotne w zakresie kreowania polityki karnej w odniesieniu do penalizacji

przestępstw związanych z zagrożeniami terrorystycznymi (zresztą działalność MZds.ZT przełożyła się na zmiany w Kodeksie karnym). Rozszerzony został także udział przedstawicieli resortu obrony narodowej poprzez bezpośrednie zaangażowanie przedstawicieli Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Z perspektywy 15-lecia funkcjonowania i po podsumowaniu działań MZds.ZT wydaje się, że najistotniejszą rolę odgrywają te związane z zainicjowaniem zmian legislacyjnych – z których część miała fundamentalne znaczenie dla polskiego systemu antyterrorystycznego – oraz wdrożeniem wspólnych procedur i algorytmów funkcjonowania służb i innych podmiotów oraz oceną zabezpieczenia antyterrorystycznego i wdrożeniem procedur mających na celu podniesienie ich standardów.

W odniesieniu do kwestii regulacji szczególną uwagę należy zwrócić na wspomnianą ustawę o działaniach antyterrorystycznych, *Ustawę z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera*⁹ oraz *Ustawę z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz ustawy o Straży Granicznej*¹⁰, dotyczącą szczegółowych sprawdzien pracowników sektora lotniczego.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych weszła w życie 2 lipca 2016 r., a jej zasadniczym celem – zgodnie z uzasadnieniem – było podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP poprzez wzmocnienie koordynacji działań służb i doprecyzowanie ich zadań, zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń oraz możliwości skuteczniejszego działania w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego, a także dostosowanie przepisów karnych do nowych typów zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

O znaczeniu ustawy o działaniach antyterrorystycznych dla polskiego systemu antyterrorystycznego świadczy nie tylko wprowadzenie przez nią nowych rozwiązań prawnych, lecz również integracja jej przepisów z przepisami innych ustaw. Warto zaznaczyć, że ustawą dokonano zmiany treści aż 31 innych ustaw, co związane jest z tym, że mimo jej kompleksowego charakteru w innych aktach prawnych

⁹ Tekst jednolity: DzU z 2019 r. poz. 1783.

¹⁰ DzU z 2021 r. poz. 1898.

pozostawiono przepisy dotyczące kwestii przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, których włączenie do ustawy nie byłoby zasadne z punktu widzenia legislacyjnego i funkcjonalnego¹¹.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych jest również pozytywnie oceniana na arenie międzynarodowej. W grudniu 2019 r. odbyła się w Polsce wizyta Dyrekcji Wykonawczej Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Zwalczania Terroryzmu (UN CTED), której celem było dokonanie ewaluacji wdrożonych przez Polskę rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w zakresie walki z terroryzmem. Podczas wizyty zwrócono uwagę na ustawę o działaniach antyterrorystycznych jako na dokument regulujący w sposób kompleksowy podział odpowiedzialności w poszczególnych obszarach działań, a także na ustanowiony tym aktem system stopni alarmowych zgodny z wymogami NATO. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych była również wysoko oceniona przez członków Europejskiego Centrum Doskonalenia przeciwko Zagrożeniom Hybrydowym w Helsinkach (HybridCoE), którzy zdecydowali się zaprezentować polskie przepisy jako modelowe rozwiązanie legislacyjne w tym przedmiocie.

Na przykładzie sposobu prowadzenia prac nad tzw. ustawą antyterrorystyczną, czyli późniejszą ustawą o działaniach antyterrorystycznych, widać jednak, że sam efekt zależy nie tylko od zaangażowania poziomu eksperckiego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, lecz także od decyzji na poziomie politycznym, od których zależy rzeczywiste przyjęcie proponowanych przez Zespół rozwiązań. Prace nad spójną regulacją, która normowałaby kwestie antyterrorystyczne, podejmowane były kilkakrotnie i trwały wiele lat¹².

Decyzją Przewodniczącego MZds.ZT z 10 czerwca 2008 r. pod przewodnictwem przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

¹¹ Por. M. Cichomski, M. Horoszko, I. Idzikowska, *Przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń w świetle rozwiązań ustawy o działaniach antyterrorystycznych – w kontekście zadań resortu spraw wewnętrznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016 s. 281–282.

¹² Por. W. Zubrzycki, *Dzieje ustawy Antyterrorystycznej w Polsce*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna...*; a także M. Cichomski, M. Horoszko, I. Idzikowska, *Przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń w świetle rozwiązań ustawy o działaniach antyterrorystycznych – w kontekście zadań resortu spraw wewnętrznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna...*

i Administracji został powołany Zespół Zadaniowy do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi. Do jego zadań należało m.in. dokonanie przeglądu obowiązujących w Polsce przepisów prawnych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz wypracowanie propozycji nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych. W sprawozdaniu z prac Zespołu Zadaniowego przedstawiono m.in. założenia projektu ustawy o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz rekomendowano powołanie międzyresortowego zespołu do spraw opracowania ww. projektu ustawy. Następnie, m.in. mając na uwadze ww. rekomendację, decyzją Przewodniczącego MZds.ZT z 12 stycznia 2009 r. został powołany Zespół Zadaniowy do Opracowania Szczegółowych Założeń do Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczeniu Terroryzmu, działający pod przewodnictwem przedstawiciela Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Mimo przedstawionych przez Zespół Zadaniowy rekomendacji nie zdecydowano o rozpoczęciu procesu legislacyjnego w celu przyjęcia przedmiotowego projektu ustawy, nie opracowano także projektu założeń do projektu ustawy i decyzją ówczesnego kierownictwa MSWiA prace Zespołu zostały zakończone.

Kolejną inicjatywę podjęto w związku ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego w Europie oraz podejmowanymi na forum Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych działaniami mającymi na celu doprowadzenie do penalizacji działalności tzw. zagranicznych bojowników, którzy podejmują podróż zagraniczną w celu popełniania, planowania i przygotowania ataków terrorystycznych lub uczestnictwa w nich, a także w celu udzielania lub otrzymywania przeszkolenia terrorystycznego. W dniu 26 marca 2015 r. przewodniczący MZds.ZT powołał Zespół Zadaniowy do spraw przeglądu rozwiązań prawnych odnoszących się do zagrożeń terrorystycznych, działający pod przewodnictwem przedstawiciela ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Celem tego gremium nie było jednak opracowanie projektu kompleksowej ustawy regulującej przedmiotową tematykę, lecz przedstawienie propozycji zmian w obowiązujących aktach prawnych. Przedstawione przez Zespół Zadaniowy rekomendacje obejmowały – poza penalizacją działalności tzw. zagranicznych bojowników – propozycje zmian

prawnych mających na celu usprawnienie koordynacji służb i organów tworzących system antyterrorystyczny.

Jednak dopiero w 2015 r., w ramach kolejnej inicjatywy, udało się przygotować projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych, który został zaakceptowany. Projekt został przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i przy wsparciu Zespołu Zadaniowego do opracowania koncepcji kompleksowej regulacji dotyczącej problematyki rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym, powołanego przez przewodniczącego MZds.ZT 4 grudnia 2015 r.

Kolejną istotną regulację przyjętą m.in. dzięki współpracy w ramach MZds.ZT stanowi ww. ustawa o gromadzeniu i przetwarzaniu danych pasażerów linii lotniczych. Zgodnie z jej przepisami przewoźnicy lotniczy zostali zobligowani do przekazywania Straży Granicznej danych dotyczących przelotu pasażerów korzystających z ich linii. Informacje o pasażerach są przetwarzane w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania terroryzmu i innych przestępstw oraz ścigania ich sprawców. Obowiązek wprowadzenia nowych przepisów wynikał z unijnej *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania*¹³.

Aktualnie na wejście w życie oczekują, przygotowane w ramach współpracy Straży Granicznej i Ministerstwa Infrastruktury zainicjowanej przez MZds.ZT, przepisy ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz ustawy o Straży Granicznej. Również w tym przypadku potrzeba wydania nowych przepisów wynikała ze zmian w prawie unijnym, tj. wprowadzonych w *Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2019/103 z dnia 23 stycznia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1998 w odniesieniu do wyjaśnienia, harmonizacji i uproszczenia, a także wzmocnienia niektórych szczególnych środków ochrony lotnictwa*¹⁴. Powołany przez przewodniczącego MZds.ZT 2 kwietnia 2019 r. Zespół Zadaniowy do opracowania nowych rozwiązań w zakresie sprawdzania

¹³ Dz. Urz. UE L 119/132 z 4 V 2016 r.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 21/13 z 24 I 2019 r.

pracowników sektora lotniczego dokonał analizy niezbędnych działań legislacyjnych i organizacyjno-technicznych, które powinny być wdrożone, aby dostosować polski porządek prawny do ww. rozporządzenia w zakresie przeprowadzania sprawdzenia życiorysu pracowników sektora lotniczego w kontekście ich przeszłości kryminalnej. Zespół ten opracował również nowe procedury dokonywania tych sprawdzeń oraz schemat wymiany informacji na ten temat, a finalnie przygotował projekt przepisów, za pomocą których procedury te będą realizowane.

Poza istotnym wkładem w legislację odnoszącą się do zagrożeń o charakterze terrorystycznym na szczególną uwagę zasługuje działalność MZds.ZT dotycząca wypracowywania rekomendacji odnoszących się do poprawy zabezpieczenia konkretnych obiektów, mogących – z uwagi na swoje znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa państwa czy kluczowe znaczenie z perspektywy zapewnienia konkretnych usług dla społeczeństwa, jak na przykład sprawnej komunikacji – stanowić potencjalny cel ataków. W ciągu ostatnich 15 lat MZds.ZT, w ramach prac powoływanych w tym celu kolejnych zespołów zadaniowych, dokonywał analizy i oceny zarówno poziomu zagrożenia terrorystycznego, jak i przygotowania pod kątem możliwości reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, a także mechanizmów związanych z ewakuacją i przekazywaniem informacji w sytuacji wystąpienia zagrożeń, w stosunku do:

- terenów i budynków Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- terenu i budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- obiektów Parlamentu (dwukrotnie w 2010 r. oraz na przełomie 2016 i 2017 r.);
- dworców kolejowych – Warszawa Centralna i Warszawa Śródmieście oraz kolejowego tunelu średnicowego w Warszawie (wypracowane rekomendacje przekazano do wykorzystania właściwym podmiotom, a także zarządcom innych podobnych obiektów na terenie kraju);
- warszawskiego metra;
- obiektów jądrowych w Świerku.

Rezultatem prac obejmujących wizyty studyjne ekspertów we wskazanych obiektach były rekomendacje dotyczące zmian zarówno o charakterze technicznym, jak i organizacyjnym i proceduralnym. W przypadku terenów i obiektów pozostających w zarządzie Kancelarii

Prezesa RM i Kancelarii Prezydenta RP efektem prac było również przyjęcie jednolitych planów ochrony tych obiektów, będących podstawą do opracowania szczegółowych instrukcji oraz ewentualnych dodatkowych mechanizmów współdziałania formacji odpowiedzialnej za ochronę najważniejszych osób w państwie, tj. Służby Ochrony Państwa, odpowiednio z Kancelarią Prezesa RM, Kancelarią Prezydenta RP oraz innymi właściwymi podmiotami, w tym służbami – Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz służbami specjalnymi.

Wypracowywane rekomendacje przekazywano do realizacji właściwym podmiotom i resortom, a także – w miarę możliwości – monitorowano na forum MZds.ZT sposób i zakres ich realizacji. Część z rekomendacji kierowano do podmiotów spoza administracji rządowej, jak chociażby w przypadku podmiotu zarządzającego warszawskim metrem, w związku z czym MZds.ZT mógł służyć jedynie głosem doradczym, nie miał natomiast kompetencji do narzucenia zastosowania określonych rozwiązań związanych z ich wdrażaniem.

Na uwagę zasługują również prace powołanego 26 maja 2017 r. Zespołu Zadaniowego ds. opracowania standardów zabezpieczeń antyterrorystycznych i reguł współdziałania dotyczących infrastruktury krytycznej oraz zasad dokonywania sprawdzenia zabezpieczeń obiektów infrastruktury krytycznej zgodnie z przepisami ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Należy podkreślić, że wdrożenie wypracowanych przez Zespół Zadaniowy standardów i rekomendacji pozostaje w dużej mierze uzależnione od podmiotów zarządzających tego rodzaju obiektami, a ze względu na potencjalnie wysokie koszty w porównaniu z niskim poziomem zagrożenia terrorystycznego w Polsce nie zawsze jest traktowane w sposób priorytetowy.

Nie bez znaczenia pozostaje także wkład MZds.ZT w usprawnienie procedur współdziałania właściwych służb i instytucji w kontekście zagrożeń terrorystycznych. Przed wejściem w życie ustawy o działaniach antyterrorystycznych dokumentem stanowiącym podstawę do organizacji współdziałania było porozumienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z 21 stycznia 2014 r., zawarte na podstawie zasad wypracowanych przez powołany decyzją Przewodniczącego MZds.ZT z 13 sierpnia 2012 r. Zespół Zadaniowy ds. opracowania propozycji algorytmu współdziałania

i zarządzania na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wypracowane wówczas zasady zostały następnie ustawą o działaniach antyterrorystycznych częściowo inkorporowane na grunt przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto w rezultacie ustaleń podjętych na forum MZds.ZT 7 marca 2018 r. zawarto nowe porozumienie szefów ww. formacji w sprawie współdziałania na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, stanowiące tym razem jedynie uzupełnienie na poziomie techniczno-organizacyjnym regulacji ustawowych.

Efektom pracy MZds.ZT były także *Wytoczne Prezesa Rady Ministrów z 31 października 2021 r. w sprawie koordynacji wymiany informacji o zagrożeniach terrorystycznych* oraz katalog incydentów i zdarzeń zgłaszanych do Centrum Antyterrorystycznego ABW, który początkowo przyjęto uchwałą MZds.ZT. Oba te dokumenty zostały wykorzystane przy opracowywaniu przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Obecnie katalog incydentów o charakterze terrorystycznym określa *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*¹⁵ wydane na podstawie ww. ustawy, a koordynacyjna rola Szefa ABW w odniesieniu do czynności analityczno-informacyjnych pozostałych służb polskiego systemu antyterrorystycznego wynika wprost z art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Nie bez znaczenia pozostaje także zaangażowanie MZds.ZT w opracowanie metodyki oględzin miejsc przestępstw o charakterze terrorystycznym i katastrof oraz identyfikacji ciał ofiar. Przygotowana po raz pierwszy w 2011 r. metodyka została następnie poddana ewaluacji w ramach Zespołu Zadaniowego powołanego decyzją Przewodniczącego MZds.ZT 28 lipca 2017 r. W wyniku prac MZds.ZT przyjęte zostało również rozwiązanie unormowane obecnie we wspomnianym porozumieniu z 7 marca 2018 r. w sprawie współdziałania na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Polegało ono na utworzeniu centralnego, nieetatowego zespołu wspierającego czynności dochodzeniowo-śledcze na miejscu zdarzenia spowodowanego użyciem materiału lub urządzenia wybuchowego, w tym mogącego zawierać substancję lub czynnik chemiczny, biologiczny lub radioaktywny. Możliwość szybkiego uruchomienia wspólnego zespołu składającego się z ekspertów z Policji,

¹⁵ DzU z 2017 r. poz. 1517.

ABW, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i Państwowej Straży Pożarnej, działającego przy wsparciu Prokuratury, stanowi niezwykle ważne narzędzie w przypadku wystąpienia tego rodzaju zdarzeń. Nieodzowne pozostaje również zapewnienie możliwie częstych treningów dla przedstawicieli tego Zespołu służących doskonaleniu ich współdziałania – dotychczas przeprowadzone ćwiczenia przy udziale wspomnianego Zespołu wykazały potrzebę kontynuacji przedmiotowej współpracy i zwiększyły wartość wymiany doświadczeń pomiędzy specjalistami w kwestii przeglądu w poszczególnych formacjach.

Zagrożenia CBRN – chemiczne, biologiczne, radiacyjne i nuklearne – niejednokrotnie stanowiły temat prac MZds.ZT z uwagi na komplikacje związane z zakresem odpowiedzialności poszczególnych podmiotów w przypadku reagowania na tę szczególną formę zagrożeń, cechujących się potencjalnie nieograniczoną i niekiedy trudną do przewidzenia skalą oddziaływania. Rezultatami tych działań są m.in. przyjęty przez MZds.ZT *Algorytm postępowania i współdziałania w przypadku otrzymania niezidentyfikowanej przesyłki mogącej stanowić zagrożenie chemiczne, biologiczne lub radiacyjne*, a także materiał o charakterze profilaktycznym w formie ogólnodostępnej *Procedury działania instytucji otrzymującej podejrzaną przesyłkę*.

Profilaktyka antyterrorystyczna w minionych latach stanowiła jeden z wielu aspektów działania MZds.ZT. W ramach działającego przy MZds.ZT Zespołu Zadaniowego – Stałej Grupy Ekspertckiej przygotowano i na bieżąco aktualizowano rządową stronę internetową antyterroryzm.gov.pl, na której publikowano materiały przygotowane na podstawie ustaleń MZds.ZT, jak np. wspomnianą *Procedurę działania instytucji otrzymującej podejrzaną przesyłkę*, instrukcję *Postępowanie w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym*, *Instrukcję alarmową – zasady postępowania w przypadku uzyskania informacji o podłożeniu lub zlokalizowaniu urządzenia wybuchowego w obiekcie użyteczności publicznej*, poradniki skierowane do określonych grup odbiorców, np. opracowany przez Komendę Stołeczną Policji wspólnie z Urzędem m.st. Warszawy poradnik *Zasady postępowania w przypadku wtargnięcia napaścika na teren placówki oświatowej* czy przygotowana przez ABW publikacja *Zabezpieczenie antyterrorystyczne wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Uniwersalny poradnik*. Na stronie zamieszczano też podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania polskiego systemu antyterrorystycznego, a także aktualne informacje o obowiązujących

stopniach alarmowych lub stopniach alarmowych CRP, wprowadzanych na podstawie przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Po wejściu w życie przepisów *Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*¹⁶ funkcjonująca dotychczas na serwerze ABW strona została przeniesiona jako zakładka *System antyterrorystyczny RP*¹⁷ na stronę Biuletynu Informacji Publicznej MSWiA, przy czym w dalszym ciągu w zakładce dostępne są ww. materiały o charakterze profilaktycznym.

Istotnym osiągnięciem MZds.ZT w kontekście zagrożenia związanego z fałszywymi powiadomieniami o podłożeniu ładunków wybuchowych było opracowanie zasad obiegu informacji w tego rodzaju sytuacjach przy koordynacyjnej roli Centralnego Biura Śledczego Policji, co pozwoliło na systemową identyfikację zjawiska tzw. powiadomień kaskadowych, tj. powiadomień skierowanych jednocześnie do wielu instytucji lub dotyczących jednocześnie wielu obiektów. Działania te pozwoliły na zmniejszenie liczby ewakuacji stanowiących istotne utrudnienie nie tylko dla funkcjonowania podmiotów administracji publicznej czy sądownictwa, lecz także dla sektora prywatnego, co było związane z angażowaniem znacznych sił i środków po stronie służb. Przeprowadzenie ewakuacji skutkowało poniesieniem dużych strat finansowych, a nawet stwarzało zagrożenie dla życia i zdrowia, jak w przypadku ewakuacji szpitali.

Spośród wielu ważnych inicjatyw realizowanych przez ostatnie 15 lat na forum MZds.ZT nie sposób pominąć kwestii najpierw przygotowania projektu, a następnie koordynacji wdrażania *Narodowego Programu antyterrorystycznego na lata 2015–2019*.

W tym dokumencie, nad którym dyskusje toczyły się w ramach Zespołu Zadaniowego – Stałej Grupy Ekspertckiej, który wspierał MZds.ZT na poziomie eksperckim, przedstawiono ówczesny poziom zagrożenia terrorystycznego, wskazano również – jeszcze przed przyjęciem ustawy o działaniach antyterrorystycznych – mechanizmy prowadzenia jego bieżącej oceny, a także elementy warunkujące skuteczność funkcjonowania systemu antyterrorystycznego RP. *Program* przewidywał podjęcie działań zmierzających do zapewnienia optymalnej współpracy podmiotów realizujących zadania w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania

¹⁶ Tekst jednolity: DzU z 2020 r. poz. 1062.

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/mswia/system-antyterrorystyczny-rp> [dostęp: 13 XII 2021].

zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Jednym z zasadniczych celów dokumentu było także podnoszenie świadomości społecznej o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym, zasadach zachowania w przypadku wystąpienia zdarzenia oraz formach i środkach zaangażowania państwa w przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu. Cele szczegółowe *Programu* zakładały usprawnienie realizacji zadań przez podmioty polskiego systemu antyterrorystycznego w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego i działań antyterrorystycznych, to jest: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy¹⁸.

Zgodnie z określonym w *Programie* mechanizmem jego wdrażania koordynatorem *Programu*, w imieniu Rady Ministrów, był minister właściwy do spraw wewnętrznych, który realizował swoje zadania za pomocą Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych¹⁹. W *Programie* podkreślono również, jak już wcześniej wspomniano, rolę MZds.ZT w zakresie m.in. inicjowania, koordynowania i monitorowania działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej, a także opracowania propozycji usprawniających metody i formy zwalczania terroryzmu oraz występowania z wnioskiem do właściwych organów o podjęcie prac legislacyjnych, wynikających z *Zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych*.

Główne narzędzie wdrażania *Programu* i jego bieżącego monitorowania stanowił tzw. *Plan działań*, będący jego integralną częścią. Określano w nim przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym (priorytety) kluczowe dla osiągnięcia większej skuteczności polskiego systemu antyterrorystycznego. W *Planie działań* wskazane były jednocześnie podmioty wiodące i współpracujące przy wykonaniu poszczególnych priorytetów. Zgodnie z mechanizmem wdrażania zdefiniowanym w *Programie* kierownicy poszczególnych służb, organów i instytucji, wymienionych jako podmioty wiodące w realizacji poszczególnych przedsięwzięć wynikających z *Planu działań*, byli zobowiązani do opracowania, w porozumieniu z kierownikami podmiotów

¹⁸ Por. *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r.*, s. 279, <https://archiwumbip.mswia.gov.pl> [dostęp: 13 XII 2021].

¹⁹ Por. M. Cichomski, K. Więcek, „*Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*” jako operacyjno-wdrożeniowy dokument służący realizacji polityki rozwoju, „*Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*” 2014, nr 11, s. 321–322.

współpracujących, harmonogramów realizacji każdego z priorytetów, w tym do określenia planowanych terminów ich wykonania. Harmonogramy te były następnie przekazywane do ministra właściwego do spraw wewnętrznych i omawiane oraz przyjmowane w ramach MZds.ZT. Zespół nie tylko na bieżąco monitorował realizację poszczególnych harmonogramów, lecz także dokonywał corocznej ewaluacji postępów we wdrażaniu *Programu* w formie raportu omawianego na posiedzeniu MZds.ZT, a następnie przedkładanego do wiadomości Radzie Ministrów²⁰. Na forum MZds.ZT podejmowano również decyzje co do podziału środków w ramach rezerwy celowej przyznanej na realizację *Programu*.

Jednym z istotnych skutków wdrożenia *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019* było wprowadzenie nowego modelu współdziałania służb w zakresie dokonywania oceny wiarygodności informacji o podłożeniu urządzenia wybuchowego, rozpoczęcie prac zmierzających do wdrożenia w Polsce mechanizmu gromadzenia i przetwarzania danych pasażerów linii lotniczych, które jest zgodne z przepisami dyrektywy w sprawie zarządzania danymi pasażerów linii lotniczych (PNR) w celu zapobiegania, wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw terrorystycznych, czego finalizację stanowi wspomniana ustawa o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera. Efektem *Programu* jest też zrealizowanie w 2016 r. cyklu szkoleń z zakresu profilaktyki antyterrorystycznej dla kadry kierowniczej i dydaktycznej szkół, w ramach którego przeszkolono ponad 98 tys. dyrektorów i pracowników placówek oświatowych, szkolenia dla przedstawicieli branży wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w zakresie postępowania w sytuacji zagrożenia o charakterze terrorystycznym, szkolenia dla dyrektorów generalnych urzędów administracji rządowej dotyczące postępowania w przypadku otrzymania podejrzanego przesyłki oraz postępowania w przypadku uzyskania wiadomości o podłożeniu urządzenia wybuchowego w obiekcie instytucji publicznej.

Obecnie prace MZds.ZT prowadzone są przede wszystkim na podstawie rocznych harmonogramów przyjmowanych nieprzerwanie od początku istnienia Zespołu. Część ujmowanych w nich zdań ma charakter cykliczny, inne wynikają z bieżących potrzeb i ewolucji zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

²⁰ Por. Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (MP z 2014 r. poz. 1218).

Do tych pierwszych należy w ostatnich latach zaliczyć dokonywaną przez ABW ocenę oraz prognozę zagrożenia terrorystycznego dla RP i jej obywateli, omawianie sytuacji bezpieczeństwa polskich turystów w wybranych państwach w związku z sezonem turystycznym, a także przygotowywanie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zestawienia wniosków z ćwiczeń z zakresu reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym czy sprawozdań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej z realizacji *Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*²¹.

Ostatnie dwa lata funkcjonowania MZds.ZT przyniosły nowe wyzwanie – tym razem natury organizacyjnej. Sytuacja związana z pandemią COVID-19 nie pozostała bez wpływu na funkcjonowanie Zespołu, którego prace w dużej mierze są materiałą ustawowo chronioną jako niejawną. Wobec zmiany formuły spotkań na wirtualną większość gremiów o podobnym do MZds.ZT charakterze w przypadku tego Zespołu, ze względów bezpieczeństwa, podjęto decyzję o realizacji części jego prac w drodze wymiany korespondencji oraz o podejmowaniu wiążących ustaleń w trybie obiegowym. Potrzeba tych zmian znalazła swoje odzwierciedlenie w modyfikacji regulaminu prac Zespołu, który mimo utrudnień związanych z pandemią zachował ciągłość działania i realizuje przyjęte harmonogramy prac.

Podczas wspomnianej wizyty Dyrekcji Wykonawczej ONZ ds. Zwalczania Terroryzmu w grudniu 2019 r. nasz kraj został pozytywnie oceniony pod kątem przyjętych rozwiązań antyterrorystycznych o charakterze systemowym, jak również w odniesieniu do działań poszczególnych służb, podejmowanych w celu zwalczania tego rodzaju przestępczości. Eksperti ONZ wysoko ocenili nasze systemowe podejście do zagrożenia. Stwierdzili, że jakkolwiek Polska stoi w obliczu stosunkowo małego zagrożenia ze strony terroryzmu, podchodzi do tego problemu poważnie, wprowadzając wiele prawnych, instytucjonalnych i operacyjnych środków antyterrorystycznych. Uzyskanie tak wysokiej oceny nie byłoby możliwe bez działającego nieprzerwanie od 15 lat międzyinstytucjonalnego forum współpracy, jakim jest MZds.ZT.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych pomimo diametralnych zmian w otoczeniu prawnym, jakie zaszły od chwili jego powołania, nadal odgrywa

²¹ Tekst jednolity: DzU z 2021 r. poz. 1132, ze zm.

rolę gremium o charakterze strategicznym, kluczowego w kontekście koordynacji przedsięwzięć mających na celu stworzenie podstaw prawnych i proceduralnych do zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli i reagowania w przypadku wystąpienia tego rodzaju zdarzeń. Świadczy o tym przede wszystkim jego nieprzerwana od 2006 r. aktywność dotycząca inicjatyw o charakterze legislacyjnym i proceduralnym. Szczególnie ważna z perspektywy zapewniania możliwości skutecznej koordynacji przedsięwzięć w przedmiotowym zakresie oraz umożliwienia współpracy wielu służb i podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego pozostaje również ciągłość funkcjonowania niniejszego gremium, pozwalająca uniknąć działań podejmowanych ad hoc, bez należytej analizy ewolucji zagrożeń o charakterze terrorystycznym i skuteczności dotychczas wdrażanych przepisów i procedur.

Bibliografia

Cichomski M., Horoszko M., Idzikowska I., *Przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń w świetle rozwiązań ustawy o działaniach antyterrorystycznych – w kontekście zadań resortu spraw wewnętrznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016.

Cichomski M., Więcek K., „Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019” jako operacyjno-wdrożeniowy dokument służący realizacji polityki rozwoju, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, nr 11, s. 313–327.

Zubrzycki W., *Dzieje ustawy antyterrorystycznej w Polsce*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016.

Źródła internetowe

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r., <https://archiwumbip.mswia.gov.pl> [dostęp: 13 XII 2021].

<https://www.gov.pl/web/mswia/system-antyterrorystyczny-rp> [dostęp: 13 XII 2021].

Akty prawne

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/103 z dnia 23 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1998 w odniesieniu do wyjaśnienia, harmonizacji i uproszczenia, a także wzmocnienia niektórych szczególnych środków ochrony lotnictwa (Dz. Urz. UE L 21 z 24 I 2019 r.).

Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz. Urz. UE L 119/132 z 4 V 2016 r.).

Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz ustawy o Straży Granicznej (DzU z 2021 r. poz. 1898).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (DzU z 2020 r. poz. 1062).

Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (DzU z 2019 r. poz. 1783).

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (DzU z 2021 r. poz. 1132, ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (DzU z 2021 r. poz. 2234).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2021 r. poz. 1057).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 2021 r. poz. 178, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (DzU z 2017 r. poz. 1517).

Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, zmienione zarządzeniem nr 95 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2008 r., zarządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2009 r., zarządzeniem nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 kwietnia 2014 r., zarządzeniem nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 września 2015 r., zarządzeniem nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2016 r., zarządzeniem nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r., zarządzeniem nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2017 r., zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2018 r. oraz zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2021 r.

Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (MP z 2014 r. poz. 1218).