



 Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym przewidziana
w polskim Kodeksie karnym w świetle rozwiązań Unii Europejskiej,
Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych
– raport z projektu badawczego

dr Konrad Burdziak

 **Prawo karne i kryminologia**

Warszawa 2021

Spis treści

1. Cel projektu badawczego	5
2. Metoda badawcza	5
3. Rozważania	5
3.1. Definicja polska	5
3.2. Definicja przyjęta w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW	10
3.3. Definicja przyjęta w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi	12
4. Podsumowanie i propozycja zmian	14
5. Bibliografia	16

1. Cel projektu badawczego

W 2021 r. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości przystąpił do realizacji projektu badawczego p.t. „Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym przewidziana w polskim Kodeksie karnym w świetle rozwiązań Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Celem projektu badawczego było dokonanie analizy polskiej definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym z perspektywy definicji zawartych w aktach prawnych o charakterze ponadnarodowym. Analiza miała doprowadzić do wykazania podobieństw, różnic, konieczności (bądź braku konieczności) dokonania odpowiednich zmian w regulacji polskiej.

W ramach projektu przebadano między innymi takie akty prawne, jak:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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. z 2017 r. Nr 88, s. 6), dalej jako: Dyrektywa.;
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 159, s. 3), dalej jako: Konwencja.

2. Metoda badawcza

W projekcie wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną. Wykładni poszczególnych regulacji dokonano przy tym w oparciu o derywacyjną koncepcję wykładni prawa.

3. Rozważania

3.1. Definicja polska

Definicja legalna sformułowania „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” wprowadzona została do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie

ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹. Celem tej ustawy było, jak wskazują autorzy jej projektu,

dostosowanie polskiego prawa do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej, określonych w następujących aktach prawnych: – Decyzji ramowej Rady [...] w sprawie zwalczania terroryzmu [...], – Dyrektywy Rady [...] definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu [...], – Decyzji ramowej Rady [...] w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu [...], – Decyzji ramowej Rady [...] w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych [...], – Decyzji ramowej Rady [...] w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym [...]².

Wzmiankowaną definicję (definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym) zawarto w art. 115 § 20 Kodeksu karnego^{3,4} zgodnie z którym przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Jak wynika z wyżej przytoczonej regulacji, przestępstwem o charakterze terrorystycznym może być każdy (ustawodawca nie stawia tutaj żadnych ograniczeń) czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności w wymiarze do – co najmniej – 5 lat (górna granica ustawowego zagrożenia przewidzianego dla danego typu czynu zabronionego pod groźbą kary wynosić ma minimum 5 lat). Nie musi być to przy tym czyn zabroniony określony w Kodeksie karnym; może to być czyn zabroniony określony w dowolnym akcie prawnym rangi ustawowej. Zakresem pojęcia „przestępstwo o charakterze terrorystycznym” może zatem zostać objęta – przynajmniej *prima facie* – stosunkowo duża liczba czynów zabronionych; to zaś może budzić – z oczywistych względów – pewne wątpliwości. Zakres zachowań mogących zostać uznanymi za przestępstwo o charakterze terrorystycznym został jednak – i wymaga to podkreślenia – istotnie ograniczony poprzez cel, który z woli ustawodawcy musi towarzyszyć sprawcy w trakcie popełniania czynu zabronionego⁵. Celem tym, a w zasadzie

¹ Dz.U. Nr 93 poz. 889.

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm IV kadencji, druk nr 2407, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/79FE042603FB4A2FC1256E-19002C3AC7/\\$file/2407.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/79FE042603FB4A2FC1256E-19002C3AC7/$file/2407.pdf) (dostęp: 26.03.2021 r.).

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.), dalej jako: k.k.

⁴ Zasadnie wskazują M. Mozgawa i in., że: „Znamie przestępstwa o charakterze terrorystycznym zostało wprowadzone także do przepisów art. 110 § 1, art. 65, 165a, art. 240 § 1, art. 255a, 258, 259a oraz 259b k.k. Szczególnie niefortunne jest wprowadzenie tego znamienia do art. 110 § 1, zamiast np. do art. 112” (M. Mozgawa i in., [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX 2021, Komentarz do art. 115 k.k. § 20, teza 12).

⁵ Zasadnie wskazuje przy tym A. Marek, że: „Należy dodać, że przestępstwo nie traci charakteru terrorystycznego ze względu na motywy kierujące sprawcą (religijne, związane z walką pojmowaną jako wyzwolenie),

celami (wystarczy przy tym, by sprawcy towarzyszył wyłącznie jeden z nich; ustawodawca nie stawia tutaj większych wymogów), są: 1) poważne zastraszanie wielu osób, 2) zmuszenie organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej.

Powyższe rozwiązanie (powiązanie przestępstw o charakterze terrorystycznym ze ściśle określonym celem/celami) wydaje się być zasadne z uwagi na fakt, że – nawet intuicyjnie – przestępstwa o charakterze terrorystycznym kojarzymy nie z jakimikolwiek działaniami/zaniechaniami działania określonego rodzaju, lecz tylko z takimi działaniami/zaniechaniami, które są zamierzone, a wręcz podjęte w celu wywołania określonego, negatywnego z perspektywy państwa/organizacji międzynarodowej/społeczeństwa skutku. W kontekście tego ostatniego stwierdzenia nie powinna budzić zdziwienia okoliczność, że analogiczne rozumienie słowa „terroryzm” odnajdujemy na gruncie powszechnego języka polskiego. Jak wskazuje się w Słowniku Języka Polskiego PWN, terroryzm to „planowane i zorganizowane działania pojedynczych osób lub grup usiłujących poprzez stosowanie przemocy, okrucieństwa, zastraszania wymusić na rządach państw i społeczeństwach określone ustępstwa, świadczenia”⁶.

Stwierdzenie powyższe (tzn. stwierdzenie, że przez przestępstwa o charakterze terrorystycznym rozumiemy wyłącznie takie działania/zaniechania, które zostały podjęte w celu wywołania określonego, negatywnego z perspektywy państwa/organizacji międzynarodowej/społeczeństwa skutku) jest jednak istotne z innego jeszcze względu. Pokreślenia wymaga bowiem, że cele, o których mowa w art. 115 § 20 k.k., faktycznie związane są z osiągnięciem takich negatywnych (z perspektywy innych podmiotów niż sprawcy przestępstw o charakterze terrorystycznym i osoby podzielające poglądy tych pierwszych) skutków, konkretniej zaś skutków w postaci: 1) zmiany w świecie wewnętrznym szeroko pojętego pokrzywdzonego (*vide* poważne uczucie strachu; poczucie konieczności podjęcia lub zaniechania określonych czynności); 2) zmiany w świecie zewnętrznym (*vide* zaistnienie/niezaistnienie określonej czynności; zaistnienie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce). Doprecyzujmy przy tym, że cele, o których mowa w art. 115 § 20 k.k., związane są z osiągnięciem negatywnych skutków, ale skutki te nie muszą wystąpić byśmy mogli mówić o przestępstwie o charakterze terrorystycznym. Ustawodawca, mówiąc o celach, odwołuje się wyłącznie do strony podmiotowej zachowania się sprawcy, do stosunku intelektualno-psychicznego sprawcy

jeżeli spełnia warunki określone w komentowanym przepisie” (A. Marek, [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2010, komentarz do art. 115 § 20, teza 3).

⁶ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/terroryzm;2578078.html> (dostęp: 26.03.2021).

do czynu (ustawodawca wyraźnie wspomina o czynie „popełnionym w celu”), a nie do jego (zachowania się sprawcy) strony przedmiotowej⁷.

O ile zatem *prima facie* katalog czynów zabronionych mogących zostać uznanymi za przestępstwo o charakterze terrorystycznym jest dość szeroki, o tyle wymóg stwierdzenia wystąpienia określonego celu u sprawcy zawęży ten katalog i to w sposób istotny (wystarczy wspomnieć, że z góry odrzucamy wszelkie czyny zabronione o charakterze nieumyślnym⁸).

Powyższe nie oznacza jednak, że definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest pozbawiona wad. Wręcz przeciwnie, w jej kontekście postawić możemy na przykład następujące, niezdatne do udzielenia na nie jednoznacznej odpowiedzi pytania (wskazujące na niezgodność analizowanej definicji z zasadą *nullum crimen sine lege certa*): 1) czym jest poważne zastraszanie i czym się ono różni od zwykłego zastraszania?; 2) w jaki sposób ustalić, czy u danej osoby wystąpiło poważne zastraszanie?; 3) jaka liczba osób to wiele osób?; 4) czym jest poważne zakłócenie w ustroju i w gospodarce, i czym różni się ono od zwykłego zakłócenia? Oczywiście autor niniejszego raportu świadom jest, że dochowanie wymogów stawianych przez zasadę *nullum crimen sine lege certa* nie jest możliwe, a przynajmniej nie w pełnym zakresie. Jest to tylko postulat idealizacyjny, do którego powinniśmy dążyć (ale o którego osiągnięciu, chociażby z uwagi na charakter języka, którym się posługujemy, możemy tylko pomarzyć). Niemniej jednak, tak duża kumulacja niejednoznacznych sformułowań w jednym tylko paragrafie art. 115 k.k. budzić może uzasadnioną obawę, że na etapie stosowania prawa dojść może do naruszenia m.in. zasady równości wobec prawa, o której

⁷ W kontekście celu sprawcy J. Giezek wskazuje, że: „O. Górniok przyjmuje, że niezależnie od rangi, jaką sprawca przypisuje łącznym celom, chociażby niewymienionym w § 20 art. 115 k.k., dla przypisania przestępstwu charakteru terrorystycznego wystarczy, ażeby jednym z nich – głównym lub ubocznym – był cel w tym przepisie wymieniony (O. Górniok, *Przestępstwo...*, s. 3 i n.). Pojawia się wątpliwość, czy w istocie wskazane przez ustawodawcę cele mogą być traktowane jako uboczne. Wątpliwość ta powiązana jest z zagadnieniem ogólniejszej natury, które dałoby się wyrazić w pytaniu, czy cel – będący wszak pożądanym przez dążący do niego podmiot stanem rzeczy – może się w jakiegokolwiek sytuacji okazać uboczny. Równie dobrze moglibyśmy wszak postawić pytanie, czy sprawca, któremu przypisujemy przestępstwo kradzieży, mógłby zabierać rzecz przede wszystkim w jakimś innym celu niż jej przywłaszczenie, które schodzić miałoby wówczas na plan dalszy. Rodzi się obawa, że udzielając odpowiedzi pozytywnej, moglibyśmy zakwestionować istotę zamiaru bezpośredniego, który kradzieży (a na tej samej zasadzie – również przestępstwu o charakterze terrorystycznym) musi wszak towarzyszyć. Wydaje się zatem, że cele, o jakich mowa w art. 115 § 20 k.k., muszą zawsze występować na pierwszym planie, a dążenie do ich realizacji powinno stanowić główną przyczynę aktywności sprawcy” (J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, WKP 2021, LEX, Komentarz do art. 115 § 20 k.k., teza 7). Autor niniejszego raportu w pełni podziela pogląd J. Giezka oraz jego uzasadnienie.

⁸ J. Giezek zasadnie wskazuje zaś, że: „Z drugiej jednak strony jest chyba również oczywiste, że istnieje wiele przestępstw o zagrożeniu sięgającym kary 5 lat pozbawienia wolności, przy których popełnianiu trudno wyobrazić sobie dążenie do osiągnięcia takiego stanu rzeczy jak poważne zastraszanie wielu osób czy zmuszanie organów władzy publicznej do określonego zachowania. Przykłady można oczywiście mnożyć, ale – nie sięgając już nawet do pozakodeksowego prawa karnego – wystarczyłoby wskazać chociażby na przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece. Trudno wyobrazić sobie cel terrorystyczny przy popełnianiu przestępstwa bigamii, niealimentacji czy rozpijania małoletniego. Uogólniając zaś powyższe spostrzeżenie, można by stwierdzić, że niektóre przestępstwa dałoby się wykorzystać (lepiej lub gorzej) do realizacji celu terrorystycznego, inne zaś – nawet gdyby dokonywać ich oceny *in abstracto* – zupełnie się do tego nie nadają” (J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz...*, teza 3).

mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP⁹, z uwagi na potencjalne różnice w orzecznictwie poszczególnych sądów w takich samych sprawach, a tego rodzaju sytuacja jawić się musi jako wysoce niepożądana.

Postawić można również pytanie, dlaczego ustawodawca zdecydował, że celem sprawcy powinno być zmuszenie organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, a więc więcej niż jednej czynności, a nie – po prostu – zmuszenie do podjęcia lub zaniechania określonej (jednej) czynności. Trudno znaleźć jakiegokolwiek merytoryczne argumenty przemawiające za aktualnym rozwiązaniem. Pytaniem retorycznym jest pytanie, czy za przestępstwo o charakterze terrorystycznym powinno zostać uznane także zachowanie podjęte w celu wymuszenia jednej „tylko”, określonej czynności. Na analogicznej zasadzie można by zresztą zapytać również, czy za przestępstwo o charakterze terrorystycznym powinno zostać uznane także zachowanie podjęte w celu wywołania „tylko” jednego poważnego zakłócenia w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej (aktualnie konieczne jest działanie w celu „wywołania poważnych <co najmniej dwóch – dop. KB> zakłóceń”).

Na marginesie zaznaczyć należy, że jako nieracjonalne jawi się również wykorzystanie przez ustawodawcę w art. 115 § 20 pkt 2 k.k. spójnika „albo”. Nic nie stałoby przecież na przeszkodzie zastąpieniu go spójnikiem „lub”, który w sposób jednoznaczny wskazywałby, że przestępstwem o charakterze terrorystycznym może być nie tylko zachowanie podjęte w celu: 1) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 2) zmuszenia organu innego państwa do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej i innego państwa do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, lecz również zachowanie podjęte – dla przykładu – w celu zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa i organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności (na ten moment ten ostatni cel jest w zasadzie wykluczony, a przynajmniej mogą pojawić się w tym zakresie, zupełnie niepotrzebne, wątpliwości).

Kończąc, warto wskazać jeszcze, że zasadnie wskazuje Jacek Giezek, uwzględniając art. 115 § 20 k.k. *in fine*, że: „Analiza definicji przyjętej w art. 115 § 20 k.k. prowadzi do wniosku, że przestępstwo o charakterze terrorystycznym może występować w dwóch postaciach: 1) jako czyn zabroniony, który spełnia kumulatywnie następujące warunki: a) jest zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, b) został popełniony w jednym z trzech wskazanych alternatywnie celów; 2) jako czyn zabroniony będący groźbą popełnienia czynu spełniającego wskazane wyżej warunki”¹⁰.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz...*, teza 2.

3.2. Definicja przyjęta w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującej decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającej decyzję Rady 2005/671/WSiSW

Dyrektywa przewiduje następującą definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym (a w zasadzie definicję „przestępstw terrorystycznych”), (zob. art. 3): przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest umyślny czyn¹¹, określony – zgodnie z prawem krajowym – jako przestępstwo¹², który ze względu na swój charakter lub kontekst może wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej, popełniony w jednym z następujących celów¹³: a) poważne zastraszenie ludności; b) bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania; c) poważna destabilizacja lub zniszczenie podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej¹⁴.

Rozwiązanie przyjęte w Dyrektywie i rozwiązanie polskie są zatem zbieżne, choć – rzecz jasna – nie identyczne. Zwrócić należy w szczególności uwagę na fakt, że w Dyrektywie przestępstwa o charakterze terrorystycznym ograniczone zostały wyłącznie do przestępstw mogących wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji. W polskim Kodeksie karnym tego rodzaju ograniczenia nie przewidziano, a zatem rozwiązanie polskie – jeżeli chodzi o zakres czynów zabronionych pod groźbą kary objętych definicją przestępstwa o charakterze terrorystycznym – idzie (przynajmniej w analizowanym kontekście) zdecydowanie dalej.

Kolejną istotną różnicą pomiędzy Dyrektywą a rozwiązaniem polskim jest fakt wyróżnienia w tej pierwszej charakterystyk konkretnych zachowań mogących stanowić przestępstwa o charakterze terrorystycznym (podczas gdy polski ustawodawca zastosował dyskusowane wcześniej syntetyczne, ogólne sformułowanie „czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat”). W Dyrektywie wskazano, że przestępstwami o charakterze terrorystycznym mogą być: a) ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 148 § 1 k.k. jako czyn zabroniony¹⁵ zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); b) ataki na integralność fizyczną osoby (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 156 § 1 k.k. czy art. 157 § 1 k.k. jako czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); c) porwania lub branie zakładników (w Polsce tego rodzaju

¹¹ Podobnie, jak w regulacji polskiej.

¹² Podobnie, jak w regulacji polskiej.

¹³ Sformułowanie „w jednym z następujących celów” warto byłoby przenieść do regulacji polskiej.

¹⁴ Cele te w zasadzie pokrywają się z celami przewidzianymi w regulacji polskiej.

¹⁵ Oczywiście jest to tylko skrót myślowy. Art. 148 § 1 k.k. jest przepisem prawnym, w którym określony został dany typ czynu zabronionego pod groźbą kary, a nie czyn zabroniony.

zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 252 § 1 k.k. jako czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, w tym systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego – jeżeli zniszczenia te mogą zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 163 k.k. czy art. 165 k.k. jako czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); e) zajęcie statku powietrznego, statku wodnego lub innego środka transportu publicznego lub towarowego (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 166 § 1 k.k. jako czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie materiałów wybuchowych lub broni, w tym broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej lub jądrowej, jak również badania nad taką bronią i rozwój broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej lub jądrowej (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 171 § 1 k.k. jako czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; h) zakłócanie lub przerywanie dostaw wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego (w Polsce tego rodzaju zachowania, tzn. zachowania przewidziane pod literami g i h, również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 163 k.k. czy art. 165 k.k. jako czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); i) niezgodna z prawem ingerencja w systemy, o której mowa w art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE¹⁶, w przypadkach gdy zastosowanie ma art. 9 ust. 3 lub art. 9 ust. 4 lit. b) lub c) tej dyrektywy, oraz niezgodna z prawem ingerencja w dane, o której mowa w art. 5 tej dyrektywy, w przypadkach gdy zastosowanie ma art. 9 ust. 4 lit. c) tej dyrektywy (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. np. art. 268a § 2 k.k. czy art. 269 § 1 k.k. jako czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat); j) groźenie popełnieniem jednego z czynów

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 218, s. 8).

wymienionych w lit. a)–i) (w Polsce tego rodzaju zachowania również mogą być traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym; zob. art. 115 § 20 k.k.).

Porównanie wyżej wymienionych zachowań/czynów z czynami mogącymi stanowić według polskiej regulacji przestępstwa o charakterze terrorystycznym wypada jednak na korzyść regulacji polskiej, w tym sensie że obejmuje ona szerszy zakres zachowań (jest to związane z faktem wykorzystania przez polskiego ustawodawcę w art. 115 § 20 k.k. wspomnianego już wcześniej syntetycznego sformułowania „czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat”). Oczywiście, mimo powyższego, można mieć wątpliwość, czy na pewno wszystkie zachowania przewidziane przez Dyrektywę mogą być na gruncie polskiego prawa karnego traktowane jako przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Zaryzykować można jednak stwierdzenie – mając na względzie powyższe rozważania – że (co najmniej) w dużej części na pewno tak jest¹⁷.

3.3. Definicja przyjęta w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Konwencji: „Dla celów niniejszej Konwencji «przestępstwo o charakterze terrorystycznym» oznacza każde przestępstwo pozostające w zakresie i zdefiniowane w jednym z traktatów wymienionych w załączniku”. Konwencja formułuje zatem – w pewnym sensie – definicję zakresową zupełną, określając dane pojęcie poprzez wyliczenie elementów składających się na to pojęcie¹⁸. Traktaty wymienione we wzmiankowanym załączniku to przy tym: 1) Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r.; 2) Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r.; 3) Konwencja o zapobieganiu przestępstwom i karaniu sprawców przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko dyplomatom, sporządzona w Nowym Jorku dnia 14 grudnia 1973 r.; 4) Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników, sporządzona w Nowym Jorku dnia 17 grudnia 1979 r.; 5) Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, przyjęta

¹⁷ We wskazanym kontekście M. Mozgawa i in. stwierdzają, że: „Definicja sformułowana przez polskiego ustawodawcę formalnie odpowiada uregulowaniom decyzji ramowej. Brzmienie art. 115 § 20 powoduje jednak, że nie wszystkie typy przestępstw wskazane w decyzji ramowej, uznane za poważniejsze, będą mogły zostać uznane za terrorystyczne na gruncie polskiego Kodeksu karnego, np. karalne przygotowanie do przestępstwa wzięcia zakładnika, zagrożonego karą do 3 lat pozbawienia wolności, groźba karalna z art. 190 (por. szerzej Jasiński, Zielińska, *Komentarz*, s. 527–528; Majewski [w:] Wróbel, Zoll I/2, s. 1056)” (M. Mozgawa i in., [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany...*, teza 4). Zob. też: J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz...*, teza 1; J. Majewski, [w:], *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1, *Część II. Komentarz do art. 53–116*, A. Zoll, W. Wróbel (red.), WK 2016, LEX, komentarz do art. 115 § 20 k.k., teza 4.

¹⁸ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016, LEX, komentarz do § 153 z.t.p., teza 1.

w Wiedniu dnia 3 marca 1980 r.; 6) Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego podpisaną w Montrealu dnia 23 września 1971 r., sporządzony w Montrealu dnia 24 lutego 1988 r.; 7) Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, sporządzona w Rzymie dnia 10 marca 1988 r.; 8) Protokół w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, sporządzony w Rzymie dnia 10 marca 1988 r.; 9) Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r.; 10) Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1999 r.; 11) Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r.

Dokonanie w tym miejscu analizy wszystkich wyżej wymienionych aktów jawi się jako bezzasadne. Podkreślenia wymaga bowiem, że ich dogłębna analiza była już dokonywana w literaturze i jest ogólnodostępna¹⁹. Co więcej – żaden z tych aktów nie formułuje zdanej do porównania z definicją polską definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Poprzestać można w tym miejscu jedynie na przytoczeniu następującej, odnoszącej się – siłą konieczności – również do definicji zawartej w Konwencji, wypowiedzi Roberta Drzazgi:

Nie wydaje się, aby przyjęta 13 kwietnia 2005 r. Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego stanowiła ostatnią z Konwencji poświęconych zagadnieniu terroryzmu. Zapewne nawet przyjęcie całościowej konwencji antyterrorystycznej, zawierającej międzynarodową definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zakończy „rozwoju” tej gałęzi prawa międzynarodowego. Niestety w walce z międzynarodowym terroryzmem nie sposób przewidzieć, na jakie niebezpieczeństwa wystawiona zostanie wspólnota międzynarodowa w najbliższej przyszłości i jakie regulacje prawno-międzynarodowe będą konieczne do walki z zagrożeniami dnia jutrzejszego. [...] Warunkiem sukcesu konwencji antyterrorystycznych jest wypełnianie ich postanowień przez państwa-strony. Warto zwrócić uwagę, iż Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 1373 (2001) wzywa państwa do pełnej implementacji postanowień konwencji antyterrorystycznych. Stopień zgodności polskiego ustawodawstwa z konwencjami jest bardzo wysoki – niemniej jednak istnieją pewne „niedociągnięcia” [...]²⁰.

¹⁹ Zob. np. K. Bartosz, *Prawne aspekty walki z terroryzmem*, „Security, Economy & Law” 2018, nr 1, s. 26–32; R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony*, portal internetowy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/terroryzm-materia-usta/311,Terroryzm-Materia-ustawowa.html> (dostęp: 26.03.2021), s. 15–26.

²⁰ R. Drzazga, *Konwencje...*, s. 25.

4. Podsumowanie i propozycja zmian

Polska definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym wydaje się być zbieżna z definicjami funkcjonującymi na poziomie ponadnarodowym. Oczywiście można by dyskutować, czy nie powinna być ona np. dokładnym odzwierciedleniem definicji przyjętej w Dyrektywie. Można by zastanawiać się, która z tych definicji jest lepsza, a która gorsza, w szczególności zaś nad tym, która z nich lepiej odpowiada rzeczywistemu charakterowi zjawiska terroryzmu, przestępstw terrorystycznych, przestępstw o charakterze terrorystycznym. Podkreślenia wymaga jednak, że tego rodzaju rozważania najprawdopodobniej nigdy nie doprowadzą do jednolitości poglądów i powszechnej akceptacji danej definicji²¹. Jest to zresztą sytuacja w pełni naturalna, wszak definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie odkrywamy, lecz li tylko konstruujemy (przestępstwo o charakterze terrorystycznym nie ma swoich naturalnych odpowiedników w świecie rzeczywistym; przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest tylko takie zdarzenie, które tym mianem sztucznie określimy w oparciu o sztucznie skonstruowaną przez nas uprzednio bądź następczo definicję).

Powyższe nie oznacza jednak, że nie powinniśmy dążyć do możliwie wysokiego stopnia precyzji i jednoznaczności formułowanych regulacji, także (a być może – zwłaszcza) tych przewidzianych w Rozdziale XIV Kodeksu karnego „Objaśnienie wyrażeń ustawowych”; wręcz przeciwnie – musimy do tego dążyć zgodnie ze wspomnianą wcześniej zasadą *nulum crimen sine lege certa*. Co prawda, regulacja art. 115 § 20 k.k. nie może zostać uznana za przepis zrębowy dla prawnokarnej normy sankcjonowanej czy sankcjonującej (nie sposób wyinterpretować z niej odpowiedniego operatora normatywnego nakazu/zakazu ani odpowiedniego nakazanego/zakazanego zachowania). Niemniej jednak jest ona istotna dla sytuacji sprawcy czynu zabronionego; chociażby z tego względu, że zgodnie z art. 65 § 1 k.k.: „Przepisy dotyczące wymiaru kary, środków karnych oraz środków związanych z poddaniem sprawcy próbie, przewidziane wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2, stosuje się także do sprawcy, który z popełnienia przestępstwa uczynił sobie stałe źródło dochodu lub popełnia przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa oraz wobec sprawcy przestępstwa o charakterze terrorystycznym”.

Aktualna definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym nie jest tymczasem pozbawiona w wyżej wymienionym zakresie (w zakresie konieczności dążenia do precyzji i jednoznaczności formułowanych regulacji) wad, o czym wcześniej wspomniano. Warto byłoby w związku z tym wprowadzić do niej kilka zmian i nadać jej np. następującą treść:

²¹ Na temat dotychczas formułowanych definicji zob. np. C. Nowak, *Czyny godzące w prawa człowieka i bezpieczeństwo obywateli* [w:] C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, LEX 2014, rozdział IV.2.3.1.; A. Suchorzewska, *Terroryzm w ustawodawstwie polskim* [w:] A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, LEX 2010, rozdział V.2

Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony, który może zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka, mieniu znacznej wartości lub środowisku w znacznych rozmiarach i zostanie popełniony w jednym z następujących celów: 1) zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonej czynności, 3) wywołania zakłócenia w ustroju, gospodarce lub społeczności Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest także groźba popełnienia takiego czynu, kierowanie wykonaniem takiego czynu, polecenie innej osobie wykonania takiego czynu przy wykorzystaniu jej uzależnienia od polecającego, podżeganie oraz pomocnictwo do takiego czynu²².

Tego rodzaju definicja łączyłaby w sobie następujące elementy:

- ogólne określenie zachowań mogących stanowić przestępstwa o charakterze terrorystycznym w postaci – analogicznego do aktualnej regulacji – sformułowania: „czyn zabroniony” z jednoczesnym usunięciem sformułowania „zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat” (katalog zachowań mogących stanowić przestępstwa o charakterze terrorystycznym zostaje bowiem ograniczony w proponowanej definicji do tych o stosunkowo wysokim stopniu społecznej szkodliwości, poprzez sformułowanie, o którym mowa w następnym punkcie²³);
- ograniczenie zakresu zachowań mogących stanowić przestępstwa o charakterze terrorystycznym wyłącznie do tych, które mogą zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka, mieniu znacznej wartości lub środowisku w znacznych rozmiarach (jest to w pewnym sensie implementacja do polskiego porządku prawnego następującego sformułowania z Dyrektywy: „czyny [...], które ze względu na swój charakter lub kontekst mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej”; proponowana wersja jest jednak bardziej konkretna i dostosowana do sformułowań wykorzystywanych dotychczas w polskiej ustawie karnej);
- wyraźne zakreślenie celów, w których musi działać sprawca, z jednoczesnym jednoznacznym wskazaniem, że wystarczy działanie „tylko” w jednym z tych celów oraz że wystarczającym jest działanie w celu zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jednej „tylko”, określonej czynności czy też działanie w celu wywołania

²² Por. np. R. Zgorzały, *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8, s. 58-79.

²³ Zresztą, jak wskazuje J. Giezek: „W piśmiennictwie podniesiona została wątpliwość, dlaczego katalog przestępstw, które mogłyby mieć charakter terrorystyczny, ograniczony został do zagrożonych w górnej granicy karą minimum 5 lat pozbawienia wolności, skoro istotą terroryzmu nie jest to, jak surowo jest karany dany czyn, lecz jaki jest cel działania sprawców. Postuluje się zatem, aby tylko ów cel wytyczał granicę pojęcia przestępstwa terrorystycznego. Jeśli bowiem sensem wyróżnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym ma być zaostrenie kary, to tym bardziej staje się to konieczne przy zagrożeniu łagodną sankcją (A. Rybak-Starczak, Środek do osiągnięcia celu, „Rzeczpospolita” z 4.11.2004 r., s. 4)” (J. Giezek, [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz...*, teza 8). Autor niniejszego raportu jest w stanie zgodzić się z powyższym poglądem.

jednego „tylko” zakłócenia w ustroju, gospodarce lub społeczności Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej (aktualnie kwestie te nie są takie oczywiste);

- zakreślenie celów, w których musi działać sprawca z pominięciem niejednoznacznych sformułowań „poważne zastraszanie”, „poważne zakłócenia”;
- wyodrębniony przepis (osobne zdanie w sensie gramatycznym) wyraźnie wskazujący, że przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest także groźba popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w pierwszym przepisie proponowanego art. 115 § 20 k.k., kierowanie wykonaniem takiego czynu, polecenie innej osobie wykonania takiego czynu przy wykorzystaniu jej uzależnienia od polecającego, podżeganie oraz pomocnictwo do takiego czynu (aktualnie kwestie te nie są takie oczywiste).

Wydaje się, że wyżej wymienione rozwiązanie mogłoby doprowadzić do usunięcia niepożądanych wątpliwości, które mogłyby powstać w kontekście art. 115 § 20 k.k. Acz – i wymaga to podkreślenia – jest to tylko propozycja, którą należałoby poddać krytycznej analizie specjalistów z zakresu różnych dyscyplin naukowych.

5. Bibliografia

- Bartosz K., *Prawne aspekty walki z terroryzmem*, „Security, Economy & Law” 2018, nr 1.
- Drzazga R., *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony*, portal internetowy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, <https://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/terroryzm-materia-usta/311,Terroryzm-Materia-ustawowa.html> (dostęp: 26.03.2021).
- Giezek J., [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, WKP 2021, LEX.
- Majewski J., [w:] *Kodeks karny. Część ogólna, t. 1, Część II. Komentarz do art. 53-116*, A. Zoll, W. Wróbel (red.), WK 2016, LEX.
- Marek A., [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX 2010.
- Mozgawa M. i in., [w:] M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX 2021.
- Nowak C., *Czyny godzące w prawa człowieka i bezpieczeństwo obywateli*, [w:] C. Nowak, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, LEX 2014.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/terroryzm;2578078.html> (dostęp: 26.03.2021).
- Suchorzewska A., *Terroryzm w ustawodawstwie polskim* [w:] A. Suchorzewska, *Ochrona prawna systemów informatycznych wobec zagrożeń cyberterroryzmem*, LEX 2010..
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016, LEX.
- Zgorzały R., *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7-8.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm IV kadencji, druk nr 2407, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/\(\\$vAllByUnid\)/79FE042603FB4A2FC1256E19002C3AC7/\\$file/2407.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/79FE042603FB4A2FC1256E19002C3AC7/$file/2407.pdf). (dostęp: 26.03.2021 r.).