

Natalia Daško

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0001-9122-4883

ndasko@umk.pl

**Nowelizacja Kodeksu karnego
z dnia 20 kwietnia 2021 r. w zakresie przestępstw
związanych z terroryzmem.
Uwagi na tle implementacji dyrektywy
Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541**

Wprowadzenie

15 marca 2017 r. Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły dyrektywę 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającą decyzję Rady 2005/671/WSiSW¹. Zgodnie z art. 28 dyrektywy państwa członkowie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy najpóźniej do dnia 8 września 2018 r. We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska na podstawie art. 29 ust. 1 dyrektywy przygotowała sprawozdanie² dla Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym oceniła, w jakim zakresie państwa członkowskie przyjęły środki niezbędne do wykonania dyrektywy. 9 czerwca 2021 r. Komisja Europejska wezwała Polskę³ do usunięcia uchybień i zapewnienia prawidłowej transpozycji przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania terroryzmu⁴. Na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁵ dokonano

¹ Dz. Urz. UE z dnia 31 marca 2017 r., Seria L, Nr 88, s. 6, dalej jako dyrektywa lub dyrektywa 2017/541.

² Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2020) 619 final, Bruksela 2020.

³ Również Bułgarię, Niemcy i Portugalie.

⁴ Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w czerwcu; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/inf_21_2743 (data dostępu: 9.09.2021).

⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1023). Ustawa weszła w życie z dniem 22 czerwca 2021 r.

nowelizacji trzech przepisów Kodeksu karnego⁶ w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2017/541.

Niniejszy artykuł stanowi analizę sprawozdania Komisji Europejskiej w kontekście podniesionych w nim zastrzeżeń w stosunku do Polski, a także zmian, które wprowadzono do Kodeksu karnego. Artykuł odpowiada na następujące pytania badawcze: czy w sprawozdaniu poprawnie zidentyfikowano braki w zakresie obszaru penalizacji wymaganego dyrektywą, jakie zmiany wprowadzono do Kodeksu karnego w celu implementacji dyrektywy i czy mogą mieć one rzeczywisty wpływ na zwalczanie zjawiska terroryzmu oraz czy wprowadzone do Kodeksu karnego zmiany wynikają wyłącznie z regulacji dyrektywy 2017/541, czy też mają szerszy zakres, podyktowany interesem politycznym ustawodawcy.

Wdrożenie dyrektywy 2017/541 w Polsce. Komentarz do sprawozdania Komisji Europejskiej z 2020 r.

Przyjęcie dyrektywy 2017/541 wynikało z zaobserwowanych przez prawodawcę unijnego zmian w obszarze zjawiska terroryzmu, które w wielu przypadkach wymykały się zakresowi prawa karnego. Szczególną uwagę zwrócono na „zagranicznych bojowników terrorystycznych”, którzy podróżują za granicę w celach terrorystycznych. Powracających zagranicznych bojowników terrorystycznych, jak i osoby pozostające w Europie, a inspirowane lub instruowane przez grupy terrorystyczne działające za granicą, uznano za zwiększone zagrożenie (motyw 4 Preambuly). Wskazując na zmieniający się charakter zagrożeń terrorystycznych, dyrektywa zobowiązywała państwa członkowskie⁷ do kryminalizacji nowych czynów w tym obszarze, tj. m.in. odbywania szkolenia na potrzeby terroryzmu, podróżowania w celach terrorystycznych czy też finansowania terroryzmu. W dyrektywie podkreślono także konieczność dalszego zbliżenia w państwach członkowskich definicji przestępstw terrorystycznych, przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, tak aby definicja ta obejmowała czyny związane zwłaszcza z zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi i finansowaniem terroryzmu bardziej kompleksowo. Jak wskazano, takie czyny powinny także podlegać karze, w przypadku gdy popełnione zostały za pośrednictwem internetu, w tym mediów społecznościowych (motyw 6 Preambuly).

Obok aspektów prawnokarnych dyrektywa zawiera także regulacje związane ze środkami ochrony, wsparcia i pomocy ofiarom terroryzmu, które mają charakter uzupełniający w stosunku do dyrektywy Parlamentu Europejskie-

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

⁷ Z wyjątkiem Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa.

go i Rady 2012/29/UE⁸ i dyrektywy Rady 2004/80/WE⁹. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie m.in. do zapewnienia w ramach infrastruktury krajowej pomocy ofiarom ataków terrorystycznych, bezpośrednio po ataku terrorystycznym, jak i później – tak długo, jak to będzie konieczne (motyw 27–30 Preambuły).

W przygotowanym przez Komisję Europejską sprawozdaniu z wdrożenia dyrektywy w państwach członkowskich stosunkowo dużo uwagi poświęcono Polsce, która zdaniem Komisji nie transponowała do przepisów krajowych wszystkich zobowiązań wynikających z dyrektywy¹⁰. Nie wszystkie uwagi Komisji wydają się jednak zasadne; w co najmniej kilku przypadkach ocena Komisji wydaje się zbyt pochopna. Przykładowo: zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. f dyrektywy przestępstwem terrorystycznym podlegającym penalizacji jest „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”. Zastrzeżenia Komisji dotyczyły pomięcia w polskim porządku prawnym badań nad bronią radiologiczną¹¹. Wydaje się jednak, że art. 121 § 1 k.k.¹² i art. 171 § 1 k.k.¹³ pokrywają zakres penalizacji wskazany przez dyrektywę i jako czyny zabronione zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełnione w celach, o których mowa w art. 115 § 20 k.k., mogą być uznane za przestępstwa terrorystyczne w rozumieniu dyrektywy¹⁴. Co prawda art. 121 § 1 k.k. penalizuje prowadzenie badań mających na celu wytwa-

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz.U.E.L z 2012 r., Nr 315, s. 57).

⁹ Dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz.Urz.U.E.L z 2004 r., Nr 261, s. 15).

¹⁰ Trzeba zaznaczyć, że Komisja miała zastrzeżenia do transpozycji dyrektywy w niemal każdym państwie członkowskim.

¹¹ Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego..., s. 5.

¹² Art. 121 § 1. Kto, wbrew zakazom prawa międzynarodowego lub przepisom ustawy, wytwarza, gromadzi, nabywa, zbywa, przechowuje, przewozi lub przesyła środki masowej zagłady lub środki walki bądź prowadzi badania mające na celu wytwarzanie lub stosowanie takich środków, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 2. Tej samej karze podlega, kto dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1.

¹³ Art. 171 § 1. Kto, bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, wyrabia, wytwarza, gromadzi, posiada, posługuje się lub handluje substancją lub przyrządem wybuchowym, materiałem radioaktywnym, urządzeniem emitującym promienie jonizujące lub innym przedmiotem lub substancją, która może spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo mienia w wielkich rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. § 2. Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1. § 3. Tej samej karze podlega, kto przedmioty określone w § 1 odstępuje osobie nieuprawnionej.

¹⁴ Tak też: K. Burdziak, *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*, Warszawa 2021, s. 11.

rzanie środków masowej zagłady, do których należą broń chemiczna, biologiczna i jądrowa¹⁵, a zatem nie obejmuje broni radiologicznej, to odpowiednie zastosowanie może znaleźć art. 171 § 1 k.k. penalizujący wyrabianie, przetwarzanie, gromadzenie, posiadanie, posługiwanie się lub handlowanie materiałem radioaktywnym. Prowadzenie badań nad bronią radiologiczną może obejmować co najmniej kilka z wymienionych w tym przepisie czynności sprawczych, choćby wyrabianie, gromadzenie, posiadanie czy przetwarzanie, przy czym trzeba zaznaczyć, że działalność związana z materiałem radiologicznym jest ściśle reglamentowana przez przepisy prawa¹⁶.

Komisja zwróciła także uwagę, że w przypadku art. 3 ust. 1 lit. e dyrektywy, odnoszącego się do zajęcia statku powietrznego, statku wodnego lub innego środka transportu publicznego lub towarowego, Polska nie uwzględniła zajęcia innych środków transportu publicznego lub towarowego¹⁷. W świetle art. 166 § 1 k.k. odpowiedzialności karnej podlega ten, kto stosując podstęp albo gwałt na osobie lub groźbę bezpośredniego użycia takiego gwałtu przejmuje kontrolę nad statkiem wodnym lub powietrznym. Przedmiotem wykonawczym przestępstwa z art. 166 § 1 k.k. może zatem być tylko statek wodny lub powietrzny. Jednakże, w zależności od okoliczności faktycznych, w sytuacji zajęcia innych niż statek wodny lub powietrzny środków transportu publicznego lub towarowego (np. pociągu metra) zastosowanie znaleźć może art. 165 § 1 pkt 5 k.k., jeżeli sprawca, zajmując środek transportu publicznego w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych, spowoduje niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach. Przystępstwo z art. 165 § 1 pkt 5 k.k. w typie podstawowym zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, a zatem jeśli jest popełnione w celach, o których mowa w art. 115 § 20 k.k., może być uznane za przestępstwo terrorystyczne. Natomiast poza zakresem penalizacji pozostaje zajęcie środka transportu publicznego lub towarowego, w sytuacji gdy nie następuje to w okolicznościach szczególnie niebezpiecznych i nie spowoduje niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach. W niektórych przypadkach, gdy sprawca działa w celu przywłaszczenia, rozważyć można jednak odpowiedzialność z art. 278–279 k.k. (kradzież, kradzież szczególnie zuchwała, kradzież z włamaniem).

W odniesieniu do art. 14 dyrektywy, który wymaga od państw członkowskich penalizacji pomocnictwa do przestępstw, o których mowa w art. 3–8, 11 i 12 dyrektywy, podżegania do popełnienia jednego z przestępstw, o których mowa w art. 3–12 dyrektywy, a także usiłowania popełnienia jednego z przestępstw, o których mowa w art. 3, 6, 7, art. 9 ust. 1 i art. 9 ust. 2 lit. a oraz

¹⁵ K. Wiak, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2021, Legalis, art. 121, Nb. 4.

¹⁶ Zob. ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 792).

¹⁷ Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego..., s. 6.

art. 11 i 12 dyrektywy, z wyjątkiem posiadania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. f, oraz przestępstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. j, Komisja powzięła wątpliwość, czy jeśli Polska dokonała transpozycji art. 6¹⁸ dyrektywy w drodze tego samego środka, co w przypadku art. 14 ust. 1 i 2, to czy pomocnictwo i podżeganie do przestępstwa określonego w art. 6 jest uznawane w Polsce za przestępstwo. Wątpliwości Komisji mogą wynikać z faktu, że penalizacja podżegania do podżegania i pomocnictwa do pomocnictwa nie wynika niejako wprost z konkretnego przepisu Kodeksu karnego, a jest wynikiem wykładni przepisów art. 18 § 2 i 3 k.k. Konstrukcja „łańcuszkowego podżegania” i „łańcuszkowego pomocnictwa” nie budzi w orzecznictwie i w doktrynie wątpliwości i jest powszechnie przyjmowana¹⁹.

Pewne wątpliwości Komisja wyraziła także co do zakresu art. 165a k.k. (finansowanie terroryzmu), wskazując że finansowanie terroryzmu nie obejmuje finansowania wszystkich przestępstw określonych w art. 3–10 dyrektywy, jak wymaga tego dyrektywa²⁰. Trudno odmówić słuszności powyższej ocenie, podając jako przykład choćby art. 5 dyrektywy (publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa terrorystycznego). Czyn polegający na publicznym nawoływaniu do przestępstwa terrorystycznego na gruncie polskiego porządku prawnego penalizowany jest przez art. 255 k.k., zagrożony karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 w wypadku publicznego nawoływania do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego (§ 1) i karą pozbawienia wolności do lat 3 w wypadku publicznego nawoływania do popełnienia zbrodni (§ 2). Tym samym, mając na uwadze art. 115 § 20 k.k., zgodnie z którym przestępstwem terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, nawoływanie do przestępstwa (terrorystycznego) nie mieści się w definicji przestępstwa terrorystycznego, a zatem finansowanie takiego przestępstwa nie może realizować znamion art. 165a k.k. Przepis ten penalizuje bowiem finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym (w rozumieniu art. 115 § 20 k.k.) lub jednego z enumeratywnie wskazanych w nim przestępstw, wśród których nie ma art. 255 kk.

Trafnie Komisja wysunęła również zastrzeżenia dotyczące transpozycji art. 9 (podróżowanie w celach terrorystycznych) do polskiego porządku praw-

¹⁸ Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby karze jako przestępstwo – jeżeli popełniono je umyślnie – podlegało nakłanianie innej osoby do popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 3 ust. 1 lit a)-i) lub w art. 4.

¹⁹ M. Kulik, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex, art. 18, Nt. 34; M. Hara, *Recent Council of Europe and European Union legislation on preventing terrorism and its impact on the criminal law of Member States the example of Poland*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019, t. 52, s. 76; uchwała składu 7 sędziów SN z 21 października 2003 r., sygn akt I KZP 11/03, OSNKW 2003, Nr 11–12, poz. 89, Lex.

²⁰ Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego..., s. 11.

nego, zaś prawdopodobnie w wyniku przeoczenia w sprawozdaniu nie podniesiono w ogóle kwestii braku transpozycji art. 8 dyrektywy (odbywanie szkolenia na potrzeby terroryzmu) do przepisów krajowych.

Nowelizacja Kodeksu karnego z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Potrzeba pełnej implementacji dyrektywy 2017/541 stała się przyczynkiem kolejnej nowelizacji Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw z dnia 20 kwietnia 2021 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy (druk nr 867) wskazano, że „z uwagi na fakt wcześniejszej implementacji przez Polskę między innymi decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (...), dotyczącej tego samego obszaru, zdecydowaną większość przepisów dyrektywy 2017/541 należy uznać za implementowaną. Przykładowo, w art. 115 § 20 k.k. istnieje już definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w art. 165a jest penalizowane finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a w art. 258 § 2 i 4 jest penalizowana działalność w ramach grupy przestępczej o charakterze terrorystycznym. Na marginesie należy przypomnieć, iż dyrektywa 2017/541 ma charakter przekrojowy i dotyka nie tylko obszaru prawa karnego, ale także tematów powiązanych, takich jak np. ochrona praw ofiar terroryzmu. Tutaj również jednak zdecydowana większość prac wdrożeniowych została już wykonana przy okazji implementacji wcześniejszych instrumentów unijnych, takich jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (...). Ponadto niektóre postulaty zawarte w dyrektywie nie wymagają działań legislacyjnych, a wyłącznie organizacyjnych”²¹. Z przytoczonych względów wydaje się, że ustawodawca nie widział konieczność pilnego działania i dokonał implementacji przedmiotowej dyrektywy długo po zakreślonym przez art. 28 dyrektywy terminie.

Zmiany w Kodeksie karnym dotyczą trzech przepisów: art. 255a § 2, 259a i 259b k.k. Pierwsza z nich, zawarta w art. 255a § 2 k.k., jest wynikiem potrzeby penalizacji odbywania szkolenia na potrzeby terroryzmu, do której zobowiązuje art. 8 dyrektywy. Dotychczas przepis ten miał następujące brzmienie: „Tej samej karze podlega, kto w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym uczestniczy w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie takiego przestępstwa”²². Dotychczasowy art. 255a § 2 k.k. nie

²¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IX kadencji, druk sejmowy nr 867, s. 7.

²² Przepis ten dodano do Kodeksu karnego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. poz. 904 ze zm.).

obejmował zatem samodzielne zdobywanie wiedzy na potrzeby terroryzmu (*self-study terrorism*). Tymczasem, zgodnie z treścią art. 8 dyrektywy, „Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby karze jako przestępstwo – jeżeli popełniono je umyślnie – podlegało otrzymywanie instruktażu w zakresie wytwarzania lub stosowania materiałów wybuchowych, broni palnej lub innych rodzajów broni lub trujących lub niebezpiecznych substancji, lub innych szczególnych metod lub technik, w celu popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. a)–i). Jak wskazuje motyw 11 Preambuły penalizacja takiego zachowania jest konieczna, bowiem „uznawanie za przestępstwo odbywania szkolenia na potrzeby terroryzmu jest uzupełnieniem obowiązującego przepisu uznającego za przestępstwo prowadzenie takich szkoleń i ma w szczególności na celu zwalczanie zagrożeń stwarzanych przez osoby aktywnie przygotowujące się do popełniania przestępstw terrorystycznych, w tym osoby działające ostatecznie w pojedynkę”. Czyniąc zadość powyższym wymogom, ustawodawca dodał do art. 255a § 2 k.k. sformułowanie „lub samodzielnie zapoznaje się z treściami, o których mowa w § 1”²³ (tzn. treściami, które są rozpowszechniane lub publicznie prezentowane, w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym).

Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana istotnie poszerza zakres penalizacji, przy czym wydaje się, że wykracza ona w tym zakresie poza założenia prawodawcy unijnego. Artykuł 8 dyrektywy posługuje się sformułowaniem „otrzymywania instruktażu”, zaś w motywie 11 Preambuły wskazano, że „odbywanie szkolenia na potrzeby terroryzmu obejmuje zdobywanie wiedzy, dokumentów lub umiejętności praktycznych. Zdobywanie wiedzy na własną rękę, w tym za pośrednictwem internetu lub z wykorzystaniem materiałów szkoleniowych spoza internetu, należy również uznawać za szkolenie na potrzeby terroryzmu, jeżeli jest ono związane z aktywnym działaniem i z zamiarem popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia przestępstwa terrorystycznego. W kontekście wszystkich szczególnych okoliczności danej sprawy na taki zamiar może wskazywać na przykład rodzaj materiałów szkoleniowych i to, jak często z nich korzystano. Tym samym pobranie z internetu podręcznika po to, by wytworzyć materiały wybuchowe w celu popełnienia przestępstwa terrorystycznego, można uznać za odbywanie szkolenia na potrzeby terroryzmu”. Oznacza to, że założeniem prawodawcy unijnego było objęcie zakresem penalizacji zapoznawania się z treściami, które mają wyraźny charakter instrukcji czy materiałów szkoleniowych; są zatem konkretne i precyzyjne. Tymczasem na gruncie art. 255a § 2 k.k. karalne staje się zapoznawanie się z treściami które tylko „mogą” ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze

²³ Art. 255a § 1. Kto rozpowszechnia lub publicznie prezentuje treści mogące ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

terrorystycznym, a wcale nie muszą. Może zatem chodzić o treści mniej precyzyjne, o niejednoznaczny charakterze²⁴. Zastrzeżenia może budzić także posłużenie się zwrotem czasownikowym „zapoznaje się”, jako zbyt szerokim – wszak dyrektywa kładzie nacisk na penalizację zagrożeń stwarzanych przez osoby aktywnie przygotowujące się do popełniania przestępstw terrorystycznych, a samo „zapoznajowanie się” nie musi wcale łączyć się z uczeniem się, szkoleniem się. Może być jedynie nieuważną lekturą przypadkowo natrafionej strony w sieci czy biernym obejrzeniem przypadkowo wyskakującego filmu na jakimś kanale. W Preambule dyrektywy podkreślono, że „samego odwiedzania stron internetowych lub zbierania materiałów szkoleniowych w celach zgodnych z prawem, takich jak cele akademickie lub badawcze, nie uznaje się na mocy niniejszej dyrektywy jako odbywanie szkolenia na potrzeby terroryzmu” (motyw 11). Problem ten zdaje się być rozwiązywany na gruncie art. 255a § 2 k.k. w ten sposób, że po stronie sprawcy wymagany jest zamiar bezpośredni kierunkowy („kto w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym”). Nie ulega zatem wątpliwości, że zapoznajowanie się treściami, o których mowa w 255a § 1 k.k., w innych celach nie podlega odpowiedzialności karnej. Niemniej wydaje się, że ustawodawca mógł pokusić się o bardziej precyzyjne znamię czasownikowe lub bardziej je dookreślić.

Należy także zwrócić uwagę, że ustawodawca przeoczył dość istotną lukę w art. 255a § 2 k.k., którą mógł z łatwością naprawić przy okazji omawianej nowelizacji. Otóż, jak trafnie wskazuje się w doktrynie, poza zakresem odpowiedzialności karnej pozostaje organizator szkolenia, który nie uczestniczy w szkoleniu terrorystycznym. W zakresie podmiotowym art. 255 § 2 k.k. odnosi się do osoby, która uczestniczy w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, co, po pierwsze, budzi pewne, lecz nieuzasadnione wątpliwości, czy prowadzący takie szkolenie również podlega odpowiedzialności karnej, ale także stawia pytanie o odpowiedzialność osoby, która takie szkolenie organizuje, ale ani go nie prowadzi, ani w nim nie uczestniczy. O ile w przedmiocie pierwszego zagadnienia przyjmuje się, że prowadzący szkolenie siłą rzeczy w nim uczestniczy, a więc podlega odpowiedzialności karnej z tego przepisu, o tyle w wypadku drugiego pytania, odpowiedź musi być negatywna. W pewnych wypadkach organizatorowi można przypisać rolę pomocnika, sprawcy kierowniczego czy współsprawcy, ale słusznie wskazuje się, że nie zawsze będzie to możliwe²⁵.

Druga zmiana w Kodeksie karnym dotyczy art. 259a. Przed nowelizacją przepis ten brzmiał następująco: „Kto przekracza granicę Rzeczypospolitej

²⁴ Por. uwagi wyrażane w piśmiennictwie co do art. 255a § 1 k.k.: M. Hara, op. cit., s. 77; M. Mozgawa, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex, art. 255(a), Nt. 3.

²⁵ M. Mozgawa, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, op. cit., art. 255(a), Nt. 5.

Polskiej w celu popełnienia na terytorium innego państwa przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa określonego w art. 255a lub art. 258 § 2 lub 4, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”. Przepis ten dodano do Kodeksu karnego wspomnianą już ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, a zatem w czasie, gdy ostateczna wersja dyrektywy 2017/541 nie była jeszcze znana, a polski ustawodawca mógł posiłkować się jedynie jej projektem, który ulegał następnie zmianom²⁶. W dotychczasowym stanie prawnym art. 259a k.k. mógł znaleźć zastosowanie jedynie w stosunku do osób wyjeżdżających z Polski w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa określonego w art. 255a k.k. lub art. 258 § 2 lub 4 k.k. na terytorium innego państwa lub też osób wjeżdżających do Polski w celu popełnienia wskazanych przestępstw na terytorium innego państwa, podczas gdy Polska była dla tych osób jedynie krajem tranzytowym. Nie mógł mieć jednak zastosowania wobec osób przekraczających granicę Polski w celu popełnienia określonych tym przepisem przestępstw na jej terytorium²⁷.

Regulacja art. 259a k.k. była zgodna z wymogami art. 9 ust. 1 dyrektywy²⁸, natomiast brakowało w polskim porządku prawnym przepisów realizujących dalsze zobowiązania wynikające z ust. 2 art. 9 dyrektywy. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek penalizacji alternatywnie jednego z dwóch wskazanych w nim czynów opisanych w lit. a oraz lit. b. W art. 9 ust. 2 lit. a określono czyn polegający na podróżowaniu do państwa członkowskiego: w celu popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, o których mowa w art. 3 dyrektywy, w celu uczestniczenia w działaniach grupy terrorystycznej ze świadomością, że takie

²⁶ M. Hara, op. cit., s. 78.

²⁷ A. Lach, [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2020, art. 259(a), Nt. 3.

²⁸ Artykuł 9.1. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, aby karze jako przestępstwo – jeżeli popełniono je umyślnie – podlegało podróżowanie do państwa innego niż to państwo członkowskie w celu popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, o których mowa w art. 3, w celu uczestniczenia w działaniach grupy terrorystycznej ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą takiej grupy, o której to działalności mowa w art. 4, lub w celu prowadzenia lub odbycia szkolenia na potrzeby terroryzmu, o czym mowa w art. 7 i 8. 2. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, aby jeden z następujących czynów podlegał karze jako przestępstwo, jeżeli został popełniony umyślnie: a) podróżowanie do tego państwa członkowskiego w celu popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, o których mowa w art. 3, w celu uczestniczenia w działaniach grupy terrorystycznej ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą takiej grupy, o której to działalności mowa w art. 4, lub w celu prowadzenia lub odbycia szkolenia na potrzeby terroryzmu, o czym mowa w art. 7 i 8; lub b) działania przygotowawcze podejmowane przez osobę, która dostaje się na terytorium tego państwa członkowskiego z zamiarem popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, o których mowa w art. 3.

uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą grupy, o której to działalności mowa w art. 4 dyrektywy, lub w celu prowadzenia lub odbycia szkolenia na potrzeby terroryzmu, o czym mowa w art. 7 i 8 dyrektywy. Z kolei w art. 9 ust. 2 lit. b przewidziano penalizację działań przygotowawczych podejmowanych przez osobę, która dostaje się na terytorium tego państwa członkowskiego z zamiarem popełnienia lub przyczynienia się do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, o których mowa w art. 3 dyrektywy. Ustawodawca zdecydował wywiązać się ze zobowiązań nałożonych przez art. 9 ust. 2 dyrektywy poprzez penalizację zachowania opisanego w lit. a, gdyż dostosowanie art. 259a k.k. do dyrektywy wymagało w tym wypadku tylko niewielkiej zmiany polegającej na wykreśleniu z niego słów „na terytorium innego państwa”. Ten wariant transpozycji dyrektywy ocenić należy jako słuszny. Na marginesie odnotować można, że powyższą drogę transpozycji art. 9 ust. 2 wybrało aż osiemnaście państw członkowskich²⁹. Penalizacja podróży terrorystycznej jest penalizacją na przedpolu czynu, w istocie podejmowana przez sprawcę czynność – przekroczenie granicy Polski stanowi *sui generis* przygotowanie do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa z art. 255a k.k. lub 258 § 2 i 4 k.k. Dla bytu przestępstwa nie ma znaczenia, na terytorium którego państwa przestępstwo ma być w zamiarze sprawcy popełnione. Obecnie może zatem podlegać odpowiedzialności karnej osoba, który przyjeżdża do Polski w celu np. odbycia samoszkolenia w zakresie terroryzmu w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa z art. 255a k.k. lub 258 § 2 i 4 k.k. na terytorium innego państwa lub na terytorium Polski.

Konsekwencją zmiany w art. 259a k.k. jest tożsama zmiana w art. 259b § 1 pkt 1 k.k. polegająca na wykreśleniu z niego sformułowania „na terytorium innego państwa”. Zgodnie z tym przepisem, w jego obecnym brzmieniu, sąd na wniosek prokuratora jest zobowiązany zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a może nawet warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy przestępstwa określonego w art. 259a k.k., który dobrowolnie odstąpił od popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa określonego w art. 255a k.k. lub art. 258 § 2 lub 4 k.k. i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnienia czynu lub zapobiegł popełnieniu zamierzonego przestępstwa albo dobrowolnie odstąpił od pomocnictwa innym osobom w popełnieniu przestępstwa określonego w art. 259a k.k. i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnienia czynu, w szczególności informacje o osobach, które popełniły przestępstwa określone w art. 259a k.k. Wprowadzona zmiana koresponduje z treścią art. 259a k.k. i w tym sensie jest uzasadniona, jednakże słusznie zwrócono uwagę w piśmiennictwie, że zasad-

²⁹ Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego..., s. 10.

ność wprowadzenia i utrzymywania art. 259b w Kodeksie karnym jest wysoce wątpliwa³⁰.

Instytucja przewidziana w art. 259b k.k. dotyczy wyłącznie sprawców przestępstwa określonego w art. 259a k.k., co w świetle dyrektywy nie znajduje żadnego uzasadnienia, bowiem żaden przepis dyrektywy, a tym bardziej art. 9 dotyczący podróŜowania w celach terrorystycznych nie zakłada szczególnego traktowania sprawców tego właśnie przestępstwa. Artykuł 15 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowie, aby przestępstwa, o których mowa w art. 3–12 i 14 dyrektywy, podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom karnym, zaś art. 16 przewiduje możliwość wprowadzenia środków umożliwiających zmniejszenie kar, o których mowa w art. 15³¹. Wskazane regulacje mają jednak charakter ogólny, odnoszący się do wszystkich przestępstw przewidzianych przez dyrektywę, a nie tylko do tego określonego w art. 9. W polskim porządku prawnym istniały już regulacje dotyczące nadzwyczajnego złagodzenia kary wobec sprawców współdziałających z organami ścigania (art. 60 § 3 i 4 k.k.). Dodatkowo art. 259 k.k. przewiduje klauzulę bezkarności sprawcy przestępstwa z art. 258 k.k. (dotyczącego m.in. zorganizowanej grupy lub związku mających na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym), który dobrowolnie odstąpi od udziału w zorganizowanej grupie lub związku oraz ujawni przed organem powołanym do ścigania przestępstw istotne okoliczności popełnionego czynu, lub zapobiegnie popełnieniu zamierzonego przestępstwa, w tym także przestępstwa skarbowego. Wydaje się zatem, że cel, jakim kierował się ustawodawca przy wprowadzaniu art. 259b k.k., tj. „zwiększenie zdolności organów ścigania w zakresie zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym”³², nie wymagał kreowania nowych regulacji³³.

Rozwiązanie przewidziane w art. 259b k.k. może budzić także wątpliwości z uwagi na związanie sądu wnioskiem prokuratora, który w wypadku jego złożenia obligatoryjnie musi zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, jedynie w przedmiocie warunkowego zawieszenia jej wykonania decyzja sądu

³⁰ M. Hara, *op. cit.*, s. 79–80.

³¹ Artykuł 16. Państwa członkowskie mogą podjąć niezbędne środki, aby zapewnić możliwość zmniejszenia kar, o których mowa w art. 15, w przypadku gdy sprawca: a) odstępuje od działalności terrorystycznej; oraz b) dostarcza organom administracji lub organom wymiaru sprawiedliwości informacji, których nie mogłyby one uzyskać w inny sposób, a które są pomocne przy: (i) zapobieganiu skutkom przestępstwa lub ich ograniczaniu; (ii) identyfikacji lub postawieniu przed sądem innych sprawców; (iii) znalezieniu dowodów; lub (iv) zapobieganiu popełnieniu kolejnych przestępstw, o których mowa w art. 3–12 i 14.

³² Uzasadnienie projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 516, s. 34

³³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z 11 maja 2021 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Komisji%20Ustawodawczej%20Senatu%2011%20maja%202021.pdf> (data dostępu: 1.09.2021).

ma charakter fakultatywny. Jest to kolejny przykład wzmocnienia przez ustawodawcę pozycji prokuratora w procesie karnym kosztem nie tylko innych uczestników procesu, ale i sądu, które to zjawisko obserwujemy od 2015 r.

Pozostałe zmiany dokonane ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r.

Poza omówionymi zmianami w Kodeksie karnym, ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. wprowadza istotne zmiany proceduralne m.in. w zakresie dostępu do akt zakończonego postępowania przygotowawczego, listu żelaznego czy doręczania postanowienia rozstrzygającego w przedmiocie wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania. W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca zauważa że „bezpośrednia transpozycja dyrektywy wymaga zmian wyłącznie w krajowym prawie materialnym. Niemniej jednak dla osiągnięcia w pełni celu, jaki prawodawca europejski założył przyjmując ten akt prawny, niezbędne jest wprowadzenie pewnych rozwiązań proceduralnych, pozwalających na należyte stosowanie norm materialnoprawnych. Chodzi zarówno o regulacje dotyczące sytuacji transgranicznych, jak i wyłącznie krajowych, mających jednak przełożenie na zwalczanie terroryzmu”. Analiza wprowadzonych zmian do Kodeksu postępowania karnego pozostaje poza zakresem niniejszego artykułu, niemniej trudno oprzeć się wrażeniu, że są to zmiany, które ustawodawca zamierzał wprowadzić niezależnie od konieczności pełnej implementacji dyrektywy i nie dla celów skuteczniejszego zwalczania terroryzmu.

Podsumowanie

Regulacje prawnokarne w zakresie zwalczania terroryzmu mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa globalnego, jak i narodowego. Z uwagi na to, że terroryzm jest zjawiskiem często wymykającym się granicom terytorialnym, istotne jest, by zakres penalizacji w tym obszarze był zbliżony w ustawodawstwach poszczególnych państw. Polska, która nie jest bezpośrednim celem ataków terrorystycznych i w której poziom zagrożenia terrorystycznego jest niewątpliwie niższy niż np. w państwach Europy Zachodniej, nie należy do pionierów regulacji w tym zakresie. Z tych też względów przepisy krajowe w obszarze terroryzmu najczęściej pojawiają się i zmieniają się w wyniku różnych zobowiązań międzynarodowych czy regionalnych. Przykładem tego zjawiska jest nowelizacja Kodeksu karnego z dnia 20 kwietnia 2021 r. implementująca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541. Wprowadzone zmiany należy co do zasady ocenić pozytywnie, jako zasadne dla celu jakim jest pełna transpozycja przepisów dyrektywy. Nie można jednak nie

ulec wrażeniu, że ustawodawca nie do końca rzetelnie wywiązał się z tego obowiązku i nadal poza zakresem penalizacji pozostaje część zachowań, których dotyczy dyrektywa. Śladem Komisji Europejskiej zastrzeżenia można zgłosić co do braku penalizacji zajęcia innego niż statek wodny lub powietrzny środka transportu publicznego lub towarowego czy nieobjęcia zakresem finansowania terroryzmu finansowania wszystkich przestępstw określonych w art. 3–10 dyrektywy. Bez wątplenia luki w polskim porządku prawnym uzupełnione ustawą z 20 kwietnia 2021 r. należały do najpilniejszych w kontekście zwalczania zjawiska terroryzmu. Samoszkolenie w zakresie terroryzmu czy podróżowanie w celach terrorystycznych to stosunkowo nowe i niebezpieczne zjawiska, które wymagają reakcji prawnokarnej. Ubolewać można jedynie nad tym, że choć ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy odwoływał się do poglądów doktryny wskazującej na pewne luki prawne w dotychczasowym stanie prawnym, to robił to, jak widać, raczej wybiórczo, czego przykładem jest pozostawienie poza zakresem art. 255a § 2 k.k. organizatora szkolenia, na co zwracano uwagę już od kilku lat. Nie można też uciec od smutnej refleksji, że kolejna zmiana Kodeksu karnego była kolejną okazją realizacji określonego interesu politycznego ustawodawcy, czego przykładem są zmiany proceduralne, których wprowadzenie uzasadniano koniecznością walki z terroryzmem.

Wykaz literatury

- Burdziak K., *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*, Inst. Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021.
- Hara M., *Recent Council of Europe and European Union legislation on preventing terrorism and its impact on the criminal law of Member States the example of Poland*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2019, t. 52.
- Lach A., [w:] V. Konarska-Wrzosek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. trzecie, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kulik M., [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Mozgawa M., [w:] M. Budyń-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, 2021, Lex.
- Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z 11 maja 2021, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Komisji%20Ustawodawczej%20Senatu%2011%20maja%202021.pdf>.
- Sprawozdanie Komisji Dla Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2020) 619 final, Bruksela 2020.
- Wiak K., [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. siódme, C.H. Beck, Warszawa 2021, Legalis.

Summary

The amendment to the Criminal Code of April 20, 2021, in the field of offences related to terrorism. Comments on the implementation of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and the Council

Keywords: criminal law, terrorism, EU law, terrorist offences, transposition.

At the level of the European Union, it has long been pointed out that the cross-border nature of terrorism requires cooperation between the Member States not only at the level of coordination of actions between competent agencies or bodies but also at the legislative level, especially criminal law so that the scope of penalisation in this area is as most similar. The article aims to analyze the European Commission report from 2020 on the transposition of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA as regards which applies to Poland, as well as the assessment of the amendment to the Criminal Code of April 20, 2021, made in terms of its necessity for the purpose set by the initiator, i.e. full transposition of Directive 2017/541. The analyzes carried out in the article justify the conclusion that the legislator has still not fully transposed Directive (EU) 2017/541, and additionally, referring to the need to fight terrorism, significantly modified several procedural law institutions that are not referred to in the directive and which do not have a closer connection with this issue. However, the changes introduced to the Criminal Code should be considered not only necessary and justified but also the most urgent in the context of the existing gaps in the Polish legal system.