

Umiejscowienie Jednostki Wojskowej GROM w systemie bezpieczeństwa państwa

Łukasz Niemczyk

Autor niezależny

 <https://orcid.org/0009-0009-5759-7841>

Celem niniejszego opracowania jest zasygnalizowanie trudności w skutecznym użyciu jednostek Wojsk Specjalnych (WS) na terenie Polski oraz poza jej granicami do wsparcia podmiotów układu pozamilitarnego (jednostek organizacyjnych podporządkowanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz nadzorowanych przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych lub też Ministra Spraw Zagranicznych) w dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa państwa, w związku z zagrożeniami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi.

Termin ustawowy Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) zaczął funkcjonować w ustawodawstwie powszechnym od 9 grudnia 1991 r., tj. od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw¹. W nowelizacji użyte w różnych przypadkach wyrażenie „Polska Rzeczpospolita Ludowa” zastąpiono użytym w odpowiednich przypadkach wyrażeniem

¹ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (DzU z 1991 r. nr 113 poz. 491).

„Rzeczpospolita Polska” (RP), co ma szczególne znaczenie w zmianie treści art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Rzeczypospolitej Polskiej)², zgodnie z którym na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Rzeczypospolitej Polskiej). Można zatem wskazać, że SZ RP istnieją od 1991 r. Jednostka Wojskowa GROM (JW GROM) powstała na mocy zarządzenia organizacyjnego nr 004 z 13 sierpnia 1990 r. Ministra Spraw Wewnętrznych z datą jej ostatecznego sformowania do 31 marca 1991 r. Funkcjonowała w resorcie spraw wewnętrznych na zaopatrzeniu materiałowo-technicznym oraz finansowym dowódcy Nadwiślańskich Jednostek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Co ciekawe, ówczesny szef JW GROM – zgodnie z § 3 ust. 1 wskazanego zarządzenia – był członkiem Międzyresortowego Zespołu Antyterrorystycznego.

Wojska Specjalne jako rodzaj SZ RP to stosunkowo młoda formacja. Wprowadzono je do porządku prawnego wraz z Dowództwem Wojsk Specjalnych oraz Dowódcą Wojsk Specjalnych³ 4 lipca 2007 r. na mocy art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴. Minister Obrony Narodowej – przez wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 13a ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP⁵ – określił wymagania dotyczące WS zarządzeniem nr Z-8/MON Ministra Obrony Narodowej z 15 lutego 2008 r.⁶ Z uwagi na charakter niniejszego opracowania zostaną podane tylko dokumenty oraz dane stanowiące informacje powszechnie dostępne i jawne.

Wojska Specjalne, mimo że składają się na nie wysoce specjalistyczne formacje, zwłaszcza JW GROM oraz JW Komandosów i JW Formoza,

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU z 1988 r. nr 30 poz. 207, ze zm.).

³ Artykuł 1 pkt 2 Ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który wprowadził omawiane regulacje w nowym art. 13a ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU z 2007 r. nr 107 poz. 732).

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2004 r. nr 241 poz. 2416, ze zm.).

⁶ Zarządzenie Nr Z-8/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania, struktury organizacyjnej oraz siedziby Dowództwa Wojsk Specjalnych (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2008 r. nr 7 poz. 71).

zostały podporządkowane jednakowym uregulowaniom systemowym tożsamym dla jednostek wojsk konwencjonalnych. W ciągu kilku lat WS zyskały, a potem utraciły samodzielność. Wraz z wprowadzeniem WS jako nowego rodzaju SZ RP powstało bowiem Dowództwo Wojsk Specjalnych na mocy wymienionej ustawy z 24 maja 2007 r. Następnie reforma systemu kierowania i dowodzenia dokonana m.in. na podstawie ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw⁷ zniósła 1 stycznia 2014 r. dowództwa rodzajów wojsk (w tym Dowództwo Wojsk Specjalnych). Pozostawiła jedynie Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych i powołała Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych. Zatem mimo istnienia de facto odrębnego rodzaju wojsk, jakim są WS, przestały one samodzielnie funkcjonować i zaczęły działać w ramach ogólnowojskowych regulacji, co jest powoli odwracane.

Podstawy prawne użycia Jednostki Wojskowej GROM na terenie kraju

W Konstytucji RP⁸ są dwa kluczowe przepisy odnoszące się do użycia SZ RP na terenie kraju – art. 26 ust. 1 oraz art. 5. Pierwszy z nich określa zadania SZ RP i stanowi, że służą one ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Drugi ze wskazanych przepisów jest uzupełnieniem pierwszego i wskazuje, że RP m.in. zapewnia bezpieczeństwo obywateli (chroni ich przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi). Ustawową realizacją uregulowań konstytucyjnych jest przepis art. 11 ust. 3 ustawy z o obronie Ojczyzny⁹, zgodnie z którym SZ RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Ustawodawca rozwinął

⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2013 r. poz. 852).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. DzU z 2024 r. poz. 248, ze zm.).

te działania o operację wojskową prowadzoną na terytorium RP w czasie pokoju, wprowadzoną na mocy art. 8 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań SZ RP, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹⁰. Regulacja ta weszła w życie 31 sierpnia 2024 r. Operacja taka polega na:

- a) zorganizowanemu działaniu SZ RP prowadzonym w celu zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, niebędącym szkoleniem lub ćwiczeniem,
- b) działaniu wojsk obcych w ramach wzmocnienia wojskowego SZ RP lub wojsk państw-stron Traktatu Północnoatlantyckiego, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP¹¹, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym.

To działanie jest podejmowane, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania, w szczególności w sytuacjach zagrożenia granicy państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, w przypadku gdy siły i środki służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych mogą okazać się nieadekwatne ze względu na charakter zagrożenia.

Można zadać pytanie, czy ten rodzaj działań jest powiązany z reagowaniem SZ RP na zagrożenia o charakterze terrorystycznym, skoro ustawodawca nie odsyła tutaj w żadnym zakresie do działań antyterrorystycznych lub kontrterrorystycznych lub infrastruktury krytycznej definiowanych w art. 2 pkt 1, 2 i 4 ustawy o działaniach antyterrorystycznych (dalej: ustawa o działaniach AT)¹². Ten rodzaj działań dotyczy jednak wsparcia lub wręcz zastąpienia służb odpowiedzialnych za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich

¹⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (DzU z 2024 r. poz. 1248).

¹¹ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium oraz zasadach udzielania pomocy wojskom sojusznicznym i organizacjom międzynarodowym (t.j. DzU z 2024 r. poz. 1770).

¹² Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. DzU z 2024 r. poz. 92, ze zm.).

zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia (art. 3 ust. 2).

Przy próbie odpowiedzi na postawione pytanie należy przywołać zasadnicze regulacje dotyczące zadań WS. Po pierwsze, w 2013 r. zostało wydane (na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹³) zarządzenie nr 30/MON z 4 listopada 2013 r.¹⁴, w którym jawnie wskazano jednostki wojskowe wchodzące w skład WS oraz ich zadania. Zgodnie z treścią § 8 załącznika nr 2 do wymienionego zarządzenia podstawowym zadaniem JW GROM jest realizacja pełnego spektrum operacji specjalnych i fizycznego zwalczania terroryzmu w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym w środowisku lądowym i morskim, najwyższego ryzyka i znaczenia strategicznego, w tym operacji uwalniania zakładników oraz prowadzenia operacji antyterrorystycznych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Po drugie, należy podkreślić, że nie ma jasnego i spójnego wewnętrznie systemu użycia SZ RP, w tym JW GROM, na terenie kraju w sytuacjach zagrożenia terroryzmem. Mimo że zagrożenie jest jedno, ustawodawca wprowadził aż sześć rozwiązań zawartych w tyluż ustawach, zawierających różne tryby subsydiarnego użycia SZ RP, na wniosek różnych podmiotów, z różną regulacją w zakresie użycia broni, uzbrojenia i środków przymusu bezpośredniego oraz różnymi formami kierowania tymi działaniami.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji

Oddziały i pododdziały SZ RP mogą być użyte do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji, jeżeli użycie oddziałów lub pododdziałów Policji okaże się lub może okazać się niewystarczające w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza przez sprowadzenie:

- 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r. poz. 885 i 938).

¹⁴ Zarządzenie Nr 30/MON z dnia 4 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutów Jednostkom Wojsk Specjalnych (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. z 2013 r. poz. 292).

organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów,

- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych¹⁵.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej

Oddziały i pododdziały SZ RP mogą być użyte do pomocy Straży Granicznej (SG), jeżeli użycie sił SG okaże się niewystarczające lub uzasadnia to stopień zagrożenia. Można ich użyć w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej, w szczególności:

- 1) bezpośredniego zagrożenia zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania,
- 2) sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 3) bezpośredniego zagrożenia zamachem na obiekty lub urządzenia wykorzystywane przez SG,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów lub urządzeń, o których mowa w pkt 3, lub mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego¹⁶.

Dodatkowo przepis art. 11c ust. 1 ustawy o SG przewiduje użycie oddziałów i pododdziałów SZ RP w formie prowadzonego samodzielnie przeciwdziałania, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie

¹⁵ Artykuł 18 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (t.j. DzU z 2024 r. poz. 145, ze zm.). Wyróżnienia w tekście pochodzą od autora (dop. red.).

¹⁶ Artykuł 11b *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* (t.j. DzU z 2024 r. poz. 915, ze zm.).

nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, jeżeli SG nie dysponuje możliwością skutecznego przeciwdziałania zagrożeniu lub dokonaniu przestępstwa lub uzasadnia to rodzaj zagrożenia.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze

Bezzałogowy statek powietrzny może zostać zniszczony albo unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola, w przypadku gdy:

- 1) przebieg operacji lub działanie bezzałogowego statku powietrznego:
 - a) zagraża lub może zagrozić życiu lub zdrowiu ludzi lub zwierząt,
 - b) stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla chronionych obiektów, urządzeń lub obszarów,
 - c) zakłóca lub może zakłócić przebieg imprezy masowej albo zagraża bezpieczeństwu jej uczestników,
 - d) **stwarza lub może stworzyć uzasadnione podejrzenie, że może zostać użyty jako środek ataku terrorystycznego,**
 - e) stwarza lub może stworzyć zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, statku powietrznego lub życia lub zdrowia załogi lub pasażerów znajdujących się na jego pokładzie,
 - f) utrudnia lub może utrudnić ruch lotniczy lub powoduje lub może spowodować jego wstrzymanie lub ograniczenie;
- 2) bezzałogowy statek powietrzny wbrew zakazowi wykonuje operację w strefie geograficznej ustanowionej nad:
 - a) chronionymi obiektami SZ RP oraz jednostek organizacyjnych podległych lub podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej,
 - b) obiektami, urządzeniami lub obszarami istotnymi dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bezpieczeństwa publicznego lub nienaruszalności granicy państwowej.

Do zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego albo przejęcia kontroli nad jego lotem są uprawnieni m.in. żołnierze Żandarmerii Wojskowej (pkt 1 i 2) i SZ RP (pkt 1 lit. a, b, d–f oraz pkt 2)¹⁷.

¹⁷ Artykuł 156ze *Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze* (t.j. DzU z 2025 r. poz. 31, ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały SZ RP wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Do zadań, o których mowa wyżej, należą:

- 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń,
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
- 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia,
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
- 6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach,
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP,
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ RP,
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych,
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych,
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,
- 14) współudział w zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych,
- 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych¹⁸.

¹⁸ Artykuł 25 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. DzU z 2023 r. poz. 122, ze zm.).



Zdjęcie 1. Żołnierze JW GROM w warszawskim metrze podczas ćwiczeń z zakresu taktyki działań kontrterrorystycznych.

Źródło: materiały własne JW GROM.

Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich

W przypadku gdy siły i środki Policji oraz SG są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może podjąć decyzję o zastosowaniu SZ RP w celu zapobieżenia, ograniczenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa powstałego na skutek użycia statku lub obiektu pływającego jako środka ataku o charakterze terrorystycznym. Dotyczy to niebezpieczeństwa grożącego:

- 1) statkom, obiektom portowym i portom oraz związanej z nimi infrastrukturze,
- 2) międzysystemowemu Gazociągowi Bałtyckiemu (Baltic Pipe) stanowiącemu połączenie systemów przesyłowych RP i Królestwa Danii wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie obszarów morskich RP,
- 3) obiektom, urządzeniom i instalacjom wchodzącym w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej,

- 4) wykorzystywanym w wyłącznej strefie ekonomicznej sztucznym wyspom, wszelkiego rodzaju konstrukcjom i urządzeniom przeznaczonym do rozpoznawania lub eksploatacji zasobów, jak również innym przedsięwzięciom w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji wyłącznej strefy ekonomicznej, w szczególności w celach energetycznych, w tym morskim farmom wiatrowym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych¹⁹ i zespołom urządzeń służącym do wyprowadzenia mocy w rozumieniu art. 3 pkt 13 powołanej ustawy, oraz podmorskim sieciom elektroenergetycznym i światłowodowym lub rurociągom, a także związanej z nimi infrastrukturze,
- 5) terminalowi regazyfikacyjnemu skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Siły Zbrojne RP na polskich obszarach morskich mogą zastosować niezbędne środki do zatopienia tego statku lub obiektu pływającego włącznie²⁰.



Zdjęcie 2. Ćwiczenia taktyki działań kontrterrorystycznych w wewnętrznych akwenach portowych.

Źródło: materiały własne JW GROM.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. DzU z 2025 r. poz. 498).

²⁰ Artykuł 27 Ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (t.j. DzU z 2024 r. poz. 597).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych

W przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o działaniach AT, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające lub może okazać się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały SZ RP, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, posiadanego sprzętu i uzbrojenia oraz zaistniałych potrzeb²¹. Żołnierze mogą wchodzić w skład grupy kontrterrorystycznej, o której mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o działaniach AT.

By móc w pełni odpowiedzieć na pytanie dotyczące reagowania SZ RP na zagrożenia o charakterze terrorystycznym, należy doprecyzować zadania zwalczania terroryzmu przez WS. Przepis art. 3 ustawy o działaniach AT ustanowił swoisty podział odpowiedzialności za działania antyterrorystyczne i kontrterrorystyczne. W ust. 1 jest mowa o odpowiedzialności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), w ust. 2 zaś – ministra właściwego do spraw wewnętrznych (obecnie jest nim Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu wynikają bezpośrednio z brzmienia art. 1 ust. 2 pkt 3a ustawy o Policji, delegujących Policji prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach AT.

W pewnym zakresie kwestie związane z antyterroryzmem zawierają się również w sferze działań SG, zgodnie z ustawą o SG. Wiąże się to z głównymi zadaniami tej służby w odniesieniu do kontroli ruchu granicznego, zwalczania nielegalnej migracji oraz nadzoru nad wjazdem i pobytem cudzoziemców na obszarze Polski, a także ścigania przestępczości z tym związanej (art. 1 ust. 2 pkt 1–2a, pkt 4 lit. a, c, i e, pkt 5–5b) oraz z obowiązkiem współdziałania z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania tym zagrożeniom (art. 1 ust. 1 pkt 5d).

Jak wspomniano, w ustawie o obronie Ojczyzny w art. 11 ust. 3 wskazano zadania, w których mogą brać udział SZ RP. W związku z tym, że ta ustawa nie określa sposobu prowadzenia przez nie przedmiotowych działań antyterrorystycznych, należałoby doprecyzować ich konkretne zadania. Jest to także dobry punkt wyjścia do umożliwienia nawiązania i rozwinięcia współpracy wyselekcjonowanych jednostek wojskowych – zwłaszcza WS – z organami, do których zadań należą: zapobieganie zdarzeniom

²¹ Artykuł 22 ustawy o działaniach AT.

o charakterze terrorystycznym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwanie ich skutków, w tym odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Byłaby to zatem współpraca przede wszystkim z ABW. Pozwoliłoby to na przyjęcie holistycznego podejścia do bezpieczeństwa państwa w myśl zasady *whole-of-government approach* (WGA), co zwiększyłoby zdolności obu partnerów. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zyskałaby na korzystaniu z potencjału logistycznego, wyposażenia, sił i środków będących w dyspozycji WS – chociażby w zakresie zagrożeń związanych z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych (ang. *chemical, biological, radiological, and nuclear*, CBRN), dronów, integracji łączności, wiedzy z zakresu działań kontrterrorystycznych i przeciwdywersyjnych w aspekcie ochrony infrastruktury krytycznej, a WS uzyskałyby dostęp do informacji o zagrożeniach. Umożliwi to ABW i WS lepsze przygotowanie, zgodnie z jedną z zasad, „do wojny, która będzie, a nie, która była”. Ponadto skoro – zgodnie z ustawą o działaniach AT – w skład grupy kontrterrorystycznej wchodzi m.in. funkcjonariusze ABW i żołnierze SZ RP (art. 23 ust. 4), można zadać pytanie, dlaczego ustawa ta nie pozwala współdziałać SZ RP bezpośrednio z tą służbą w zakresie działań antyterrorystycznych.

Podobna niekonsekwencja ustawodawcy jest widoczna w powierzeniu Żandarmerii Wojskowej (ŻW) w rozumieniu ustawy o działaniach AT tylko prowadzenia działań antyterrorystycznych na obszarach lub w obiektach należących do komórek i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych albo administrowanych przez te komórki i jednostki organizacyjne (art. 4 ust. 1 pkt 3a ustawy o ŻW i wojskowych organach porządkowych)²². W związku z tym, że ustawa o ŻW w przepisie wskazującym sposób realizacji zadań ŻW oprócz czynności operacyjno-rozpoznawczych nie zawiera przepisu wskazującego na inny sposób prowadzenia wspomnianych działań antyterrorystycznych, należy się zastanowić, czy do zadań ŻW należą działania kontrterrorystyczne (art. 4 ust. 2). Takiego rodzaju zadań nie przewiduje także rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 2018 r.²³, mimo że art. 14 ust. 1 i 2 omawianej ustawy nie bierze pod

²² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. DzU z 2025 r. poz. 12, ze zm.).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują

uwagę współdziałania tej formacji m.in. z Policją i ABW. Odpowiedź zawiera się w dwóch przepisach ustawy o działaniach AT. Pierwszy z nich, art. 18 pkt 2, powierza kierowanie działaniami antyterrorystycznymi – podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowych zadań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym – żołnierzowi ŻW wyznaczonemu przez Ministra Obrony Narodowej, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – przez Komendanta Głównego ŻW. Dotyczy to zdarzeń o charakterze terrorystycznym na obszarach lub w obiektach należących do komórek i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych albo administrowanych przez te komórki i jednostki organizacyjne. Drugi przepis, czyli art. 23 ust. 4, określa, że specjalne użycie broni może być dokonane przez funkcjonariuszy Policji, SG, ABW, żołnierzy ŻW lub SZ RP, wchodzących w skład grupy wykonującej działania kontrterrorystyczne (dalej: grupa kontrterrorystyczna). Zasadne byłoby uzupełnienie ustawy pragmatycznej o ŻW o przepis analogiczny do zawartego w ustawie o Policji, gdzie w art. 1 ust. 2 pkt 3a ustawodawca wskazał, że do podstawowych zadań Policji należy m.in. prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach AT. Ponadto warto rozważyć zapewnienie możliwości wsparcia ŻW w działaniach kontrterrorystycznych prowadzonych na terenie jej właściwości miejscowej (na obszarach lub w obiektach należących do komórek i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych albo administrowanych przez te komórki i jednostki organizacyjne) przez Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” bądź przez WS, czego nie przewiduje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 24 lipca 2012 r.²⁴

Jest to uzasadniona propozycja, ponieważ jak wynika z treści uchwały nr 252 Rady Ministrów z 9 grudnia 2014 r.²⁵ dotyczącej *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019*, który – co warto podkreślić – został przyjęty przed uchwaleniem ustawy o działaniach AT, (...) **rodzajem**

uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego w sprawach o wykroczenia (DzU z 2018 r. poz. 1334).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Żandarmerii Wojskowej ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, wojskowymi organami porządkowymi oraz z dowódcami jednostek wojskowych i dowódcami (komendantami) garnizonów (DzU z 2012 r. poz. 880).

²⁵ Uchwała Nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (M.P. z 2014 r. poz. 1218).

Sił Zbrojnych szczególnie predysponowanym do wsparcia działań antyterrorystycznych są Wojska Specjalne, które dysponują możliwościami, zdolnościami, wyszkoleniem i wyposażeniem zwiększającymi potencjał ww. służb w reagowaniu na zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Siły Zbrojne RP uczestniczą również w misjach stabilizacyjnych, pokojowych i międzynarodowych koalicjach antyterrorystycznych. Niestety, dokument ten nie był nowelizowany po 2019 r., a cały program został wygaszony.

Z kolei w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.* wskazano, że należy (...) *rozwijać zdolności operacyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Wojsk Specjalnych, do zwalczania zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym[,] i działań kontrterrorystycznych, we wszystkich stanach nadzwyczajnych i stanach gotowości obronnej państwa*²⁶. Podobne zalecenia pojawiają się w *Rekomendacjach do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 4 lipca 2024 r.*: (...) *zdolność państwa do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym to ważny element budowania odporności państwa i powinien obejmować, ze względu na unikatowy charakter, m.in. rozwój zdolności operacyjnych SZ RP, w szczególności Wojsk Specjalnych – do działań kontrterrorystycznych we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa (...)*²⁷.

Niestety, wskazane dokumenty nie przełożyły się na konkretne rozwiązania, które mogłyby usprawnić użycie WS, zwłaszcza JW GROM, o czym szerzej w dalszej części tekstu.

Zadania Jednostki Wojskowej GROM

Operacje przeprowadzane przez WS mają szeroki zakres. Zadania poszczególnych jednostek WS są wymienione we wspomnianym już zarządzeniu Nr 30/MON:

- 1) Jednostka Wojskowa GROM – **realizacja pełnego spektrum operacji specjalnych i fizycznego zwalczania terroryzmu w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym w środowisku lądowym i morskim, najwyższego ryzyka i strategicznego znaczenia, w tym**

²⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf, s. 19 [dostęp: 23 I 2025].

²⁷ *Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 4 VII 2024 r., https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2024/7/4/7fa9f08052b51758d6ed4e9a11a9d32d/REKOMENDACJE%20SBNRP%204%20lipca%202024.pdf, s. 28 [dostęp: 23 I 2025].

operacji uwalniania zakładników oraz prowadzenia operacji przeciwterrorystycznych, w czasie pokoju, kryzysu i wojny,

- 2) Jednostka Wojskowa Komandosów – realizacja pełnego spektrum operacji specjalnych w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym w środowisku lądowym, w tym na wodach śródlądowych, dla realizacji celów o znaczeniu operacyjnym i strategicznym w czasie pokoju, kryzysu i wojny,
- 3) Jednostka Wojskowa Formoza – realizacja pełnego spektrum morskich operacji specjalnych w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym dla realizacji celów o znaczeniu operacyjnym i strategicznym. Jednostka zachowuje zdolność do wsparcia komponentu morskiego w operacji połączonej oraz do wsparcia operacji uwalniania zakładników w środowisku morskim.



Zdjęcie 3. Ćwiczenia taktyki działań kontrterrorystycznych w statkach powietrznych.

Źródło: materiały własne JW GROM.

Co istotne, cały cykl rekrutacji, szkolenia, planowania i zakupów jest podporządkowany utrzymywaniu i zwiększaniu zdolności do prowadzenia ww. działań i operacji. Siły Zbrojne RP dysponują zatem jednostkami wojskowymi przeznaczonymi do działań antyterrorystycznych, w tym kontrterrorystycznych, z których – zdaniem autora – najbardziej wszechstronną i wyspecjalizowaną w fizycznym zwalczaniu terroryzmu jest JW GROM.

Jednostka Wojskowa GROM utrzymuje siły i środki do wsparcia struktur MSWiA i stanowi skuteczne narzędzie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju w ramach zadań SZ RP²⁸, do których należą:

- wsparcie sił i środków Policji oraz SG, m.in. przez zapewnienie transportu elementów zadaniowych w czasie operacji wsparcia ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, w dzień i w nocy oraz w każdych warunkach atmosferycznych,
- wsparcie operacji RENEGADE (zwłaszcza M-RENEGADE), m.in. przez stałe utrzymywanie sił i środków w wysokiej gotowości do podjęcia działań,
- zabezpieczenie infrastruktury krytycznej państwa, m.in. przez prowadzenie rozpoznania powietrznego zagrożonych rejonów,
- wsparcie sił resortu spraw wewnętrznych podczas zabezpieczenia dużych imprez masowych oraz wizyt VIP, m.in. przez utrzymanie stałej gotowości elementów zadaniowych w ramach dyżurów AT, a także przez zwiększenie mobilności i zmniejszenie czasu reakcji sił i środków dedykowanych do działania, w sytuacji wystąpienia zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym,
- wsparcie niekinetycznego systemu zarządzania kryzysowego, np. przez ewakuację poszkodowanych z terenów dotkniętych klęskami żywiołowymi,
- prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych w środowisku przekraczającym możliwości służb cywilnych.

Jednostka Wojskowa GROM zgodnie z *Planem zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej*²⁹ utrzymuje siły i środki w gotowości do udzielenia pomocy Policji w prowadzeniu operacji kontrterrorystycznych. Jednostką Policji przeznaczoną do tego typu działania jest „BOA”.

²⁸ Rozkaz Nr Z-3/KT Dowódcy Komponentu Wojsk Specjalnych z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie użycia w Dowództwie Komponentu Wojsk Specjalnych oraz podległych Dowódcy Komponentu Wojsk Specjalnych jednostkach Wojsk Specjalnych „Planu użycia sił i środków Dowódcy Komponentu Wojsk Specjalnych w sytuacjach kryzysowych” (dokument niejawnny).

²⁹ „Plan zarządzania kryzysowego resortu Obrony Narodowej” zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 16 sierpnia 2022 r.; Rozkaz Nr Z-9 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 10 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych jednostkach organizacyjnych „Planu użycia sił i środków Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych”; Rozkaz Nr Z-3/KT Dowódcy Komponentu Wojsk Specjalnych z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie użycia...

Jak zauważa się w literaturze poruszającej tematykę związaną ze zwalczaniem terroryzmu, JW GROM (...) *zajmuje bardzo ważne miejsce w systemie reagowania w sytuacjach kryzysowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że jest to jedyna jednostka zdolna do wykonywania zadań związanych z fizycznym zwalczaniem terroryzmu we wszelkich jego przejawach, (...) jest jednostką wszechstronną, potrafiącą wykonywać zadania o różnym stopniu trudności we wszystkich rejonach świata*³⁰.

Perspektywy rozwoju Wojsk Specjalnych, w tym Jednostki Wojskowej GROM

Kwestię rozwoju WS, w tym JW GROM, można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy odrębnego ustawodawstwa dla WS lub ich wybranych jednostek. Jak wskazuje się w literaturze, takie rozwiązanie było już wcześniej planowane. W ramach prac nad umocowaniem prawnym JW GROM w strukturach państwa zaproponowano, aby zasady jej działania regulował akt rangi ustawowej. Projekt ustawy normujący zasady funkcjonowania tej jednostki specjalnej został opracowany przez grupę prawników specjalizujących się w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego³¹. Propozycja została jednak odrzucona przez resort obrony narodowej. Jednostka znalazła się w jego strukturze 1 października 1999 r. Od czasu podporządkowania JW GROM Dowództwu Wojsk Specjalnych, później Dowództwu Komponentu Wojsk Specjalnych (podległemu Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych) koncepcja odrębnego uregulowania dla tej formacji nie ma żadnego poparcia wśród decydentów wojskowych i politycznych. Aktualnie – zdaniem autora – takie całkowite wyłączenie JW GROM z podporządkowania strukturom wojskowym i przekazanie do bezpośredniej dyspozycji organu politycznego (np. Ministra Obrony Narodowej) nie znajduje uzasadnienia praktycznego oraz funkcjonalnego. Niewątpliwie konieczne jest jednak usprawnienie i przyspieszenie procedur użycia jednostek WS w szeroko rozumianych sytuacjach kryzysowych oraz uczynienie tych procedur w pewnym stopniu niejawnymi.

³⁰ *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi – aspekty prawne i organizacyjne*, K. Jałoszyński (red.), Warszawa 2010, s. 264.

³¹ H. Królikowski, *Wojskowa formacja specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej 1990–2000*, Gdańsk 2001, s. 110–111.



Zdjęcie 4. Ćwiczenia z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom CBRN.

Źródło: materiały własne JW GROM.

Druga płaszczyzna rozwoju to stworzenie organu bezpośrednio podporządkowanego Ministrowi Obrony Narodowej (przez sekretarza stanu bądź podsekretarza stanu, bądź szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego) lub też w ramach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa albo w strukturach gabinetu ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych (np. pod nazwą Biura Operacji Wysokiego Ryzyka). Zadaniem tego organu byłoby koordynowanie w resorcie obrony narodowej lub też w wymiarze międzyresortowym wymiany informacji między MON, WS, służbami specjalnymi, a także szybkie, skuteczne i niejawne wydzielanie komponentu SZ RP z wiodącą rolą WS (zwłaszcza JW GROM) do stworzenia zespołów zadaniowych funkcjonujących z udziałem służb specjalnych. Jest to o tyle uzasadnione, że zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o działaniach AT minister właściwy do spraw zagranicznych, we współpracy z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, jeżeli został powołany, koordynuje działania właściwych służb i organów w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym poza granicami RP, wymierzonego przeciwko obywatelom lub mieniu RP, z wyłączeniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym poza granicami RP, wymierzonego przeciwko personelowi lub mieniu SZ RP. Taki dychotomiczny podział nie sprawdził się i wydaje się nieefektywny, co pokazała operacja ewakuacji polskich obywateli

z Islamskiej Republiki Afganistanu³². W tym przypadku podjęto działania wojskowe (operacja wojskowa zarówno co do charakteru, jak i użytych sił i środków) w przypadku zagrożenia dla osób niebędących żołnierzami, obywateli RP i obywateli innych państw. Takie rozwiązanie było planowane w podobnych okolicznościach w innych zagrożonych rejonach, w których przebywali lub przebywają cywilni obywatele Polski. Ta operacja dowodzi konieczności opracowania rozwiązań prawnych dotyczących współdziałania WS oraz Agencji Wywiadu (AW). Załączek takich rozwiązań istnieje w art. 10 ust. 2a ustawy o SKW oraz SWW³³. Zgodnie z tym przepisem służby te przy realizacji swoich zadań współdziałają ze Sztabem Generalnym Wojska Polskiego i innymi komórkami organizacyjnymi MON oraz Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcą Wojsk Obrony Terytorialnej, Szefem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, dowódcami garnizonów wojskowych i jednostek wojskowych. W celu tego współdziałania, zwłaszcza dla zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej realizacji zadań SWW poza granicami państwa, w SWW mogą być tworzone zespoły zadaniowe składające się z funkcjonariuszy tej służby, żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w SWW oraz żołnierzy pełniących służbę w oddziałach lub pododdziałach SZ RP.

Biorąc pod uwagę charakter potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa związanych z działalnością terrorystyczną oraz analizę potencjalnych kierunków ich rozwoju, należy podkreślić, że sprawne oraz dyskretne (z ang. tzw. *law pro*) współdziałanie WS, zwłaszcza JW GROM, ze służbami specjalnymi, Policją i SG jest konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa kraju na wysokim poziomie. Najbardziej pożądaną formą rozwoju WS jest stworzenie ram prawnych w poszczególnych ustawach normujących funkcjonowanie służb specjalnych, na których podstawie WS, a szczególnie JW GROM, będą mogły sprawnie wspierać organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. W przypadku konieczności użycia WS poza granicami kraju jest potrzebne także zmodyfikowanie dotychczasowego trybu. Obecnie o działaniu Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju decyduje Prezydent RP. Jednak współdziałanie zespołów zadaniowych służb specjalnych i WS będzie podlegało wieloszczeblowej kontroli w postaci

³² *Polscy żołnierze zakończyli misję w Afganistanie*, Ministerstwo Obrony Narodowej, 27 VIII 2021 r., <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/polscy-zolnierze-zakonczyli-misje-w-afganistanie> [dostęp: 23 I 2025].

³³ *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (t.j. DzU z 2024 r. poz. 1405, ze zm.).

Ministra Obrony Narodowej, Ministra Koordynatora oraz Prezesa Rady Ministrów. Mając na uwadze konieczność szybkości działania, nieliczny skład zespołu zadaniowego oraz przede wszystkim bezpieczeństwo operacji (ang. *operations security*), Prezydent może być o niej poinformowany, ale niekoniecznie musi o tym decydować, ponieważ taki zespół zadaniowy działałby pod kierownictwem danej służby (w tym wypadku AW). Ważne jest też usprawnienie oraz utajnienie tego procesu. W tym celu należy uregulować wiele spraw, m.in. pseudonimizację³⁴ oraz samodzielność planistyczną i finansową WS, tzn. stworzenie wyodrębnionego funduszu operacji specjalnych służącego do opłacania kosztów logistycznych, jak również tworzenie zespołów zadaniowych WS ze służbami specjalnymi oraz możliwości przesuwania podporządkowania ADCOM (z ang. Administrative Command) lub OPCOM (z ang. Operational Command) w celu skrócenia drogi decyzyjnej.

Przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym oraz działania kontrterrorystyczne wymagają skutecznej koordynacji użycia służb odpowiedzialnych za te zadania, w myśl zasady WGA. Są do tego potrzebne:

- a) szybkie przekazywanie informacji,
- b) szybkie podejmowanie decyzji,
- c) szybka aktywacja oraz użycie adekwatnych sił i środków.

W odniesieniu do szybkości przepływu informacji oraz podejmowania decyzji należy wskazać, że ostatnie nowelizacje pragmatyki służbowej Policji, SG i ustawy o działaniach AT wprowadzone na podstawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań SZ RP, Policji oraz SG na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa umożliwiły przekazywanie wniosku lub decyzji o użyciu SZ RP przez uprawnione organy ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną³⁵ lub za pomocą innych środków łączności. Treść wniosku lub decyzji oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy utrwała się w formie pisemnej w postaci papierowej (art. 1 pkt 2 lit. b, art. 2 pkt 1 lit. b, art. 7 pkt 2 lit. a). Takie rozwiązanie było wcześniej wielokrotnie postulowane przez WS i można ocenić je jak najbardziej pozytywnie. Praktyka pokaże, czy będzie właściwie wykorzystywane.

³⁴ Używanie numerów operacyjnych lub też pseudonimów w celu utrudnienia identyfikacji formacji lub danych osobowych żołnierzy.

³⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. DzU z 2024 r. poz. 1513).

Propozycje i uwagi de lege ferenda

W kolejnej części tekstu zostaną przedstawione propozycje dotyczące zasad funkcjonowania WS do rozważenia przez ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza działania służb specjalnych.

Zgodnie z obecnym porządkiem prawnym WS nie mają możliwości bezpośredniego współdziałania z AW, ABW lub też Służbą Ochrony Państwa (SOP). Wydaje się, że istnieje wola współpracy na poziomach taktycznym i operacyjnym, jednak brakuje rozwiązań prawnych rangi ustawowej, co jest konieczne w przypadku przekazywania informacji niejawnych, użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, a także – w ograniczonym zakresie – wsparcia lub zabezpieczenia służb specjalnych w prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych (np. przez zbieranie danych biometrycznych na potrzeby tych służb) lub ochronnych (SOP). Można rozważyć stworzenie narzędzi analogicznych jak w przypadku SWW lub SKW (art. 10 lub art. 4 ustawy o SKW oraz SWW), czyli zespoły zadaniowe składające się z funkcjonariuszy AW, ABW lub SOP, żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowiska służbowe w tych służbach oraz żołnierzy pełniących służbę w oddziałach lub pododdziałach SZ RP (z uwagi na specyfikę zadań tych służb można rozważyć w tej sytuacji udział wyłącznie żołnierzy WS). Obowiązujące w tym zakresie przepisy art. 10 ustawy o ABW oraz AW³⁶ lub art. 4 oraz art. 19 ust. 1 ustawy o działaniach AT nie dają wystarczających podstaw do realnego współdziałania WS z ABW i AW, w tym do użycia broni lub środków przymusu bezpośredniego chociażby do ochrony infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwa CBRN (ochrony przed proliferacją broni masowego rażenia) lub też działania poza granicami państwa. Podobnie zgodnie z art. 38 ustawy o SOP³⁷ nie przewiduje się możliwości wsparcia tej formacji przez SZ RP, w szczególności WS, a zwłaszcza JW GROM. W przypadku osób o szczególnym statusie ich ochrona na terenie w kraju, a przede wszystkim poza jego granicami, np. w rejonie konfliktu zbrojnego, wydaje się obszarem wymagającym rozważenia i skorygowania przez ustawodawcę. Tym bardziej że – jak była o tym mowa – art. 11 ustawy o obronie Ojczyzny przewiduje możliwość użycia JW GROM (jako elementu SZ RP) do działań antyterrorystycznych (właściwych przede wszystkim dla ABW, zgodnie z art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o działaniach AT) oraz zarządzania

³⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. DzU z 2024 r. poz. 812, ze zm.).

³⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. DzU z 2025 r. poz. 34, ze zm.).

kryzysowego, a więc m.in. ochrony infrastruktury krytycznej (art. 2 w zw. z art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Warto również rozważyć udział ekspertów z JW GROM w obradach grup roboczych oraz zespołów funkcjonujących w systemie zarządzania kryzysowego. Proponowane rozwiązanie niewątpliwie przyniesie korzyść także WS, co pokazały działania poza granicami państwa, m.in. w Islamskiej Republice Afganistanu. Po analizie tych operacji eksperci ocenili, że (...) *w późniejszym okresie doszło do zdobycia niezbędnych umiejętności pozwalających na korzystanie z własnych źródeł informacji, m.in. dzięki pozyskaniu odpowiedniego sprzętu i lepszej współpracy z właściwymi służbami*³⁸.

Elementem uzupełniającym powinno być dodanie WS do łańcucha organów, z którymi Szef ABW koordynuje czynności analityczno-informacyjne oraz wymienia informacje, zwłaszcza te dotyczące zdarzeń i zagrożeń o charakterze terrorystycznym (art. 5 ust. 1 ustawy o działaniach AT), a także uściślenie w dokumentach organizacyjnych, że WS są służbą rozpoznania SZ RP, o której mowa w art. 11 ustawy o ABW oraz AW.

Tak jak wspomniano, wsparcie „BOA” przez JW GROM może nastąpić zarówno w trybie ustawy o Policji (art. 18), jak i ustawy o działaniach AT (art. 22). W pierwszym przypadku współdziałanie (decyzja uprawnionego organu) może być rozpoczęte bez wprowadzonych stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o działaniach AT, ale z ograniczeniami co do użycia broni palnej³⁹. W drugim przypadku natomiast użycie JW GROM do wsparcia działań kontrterrorystycznych prowadzonych przez „BOA” może nastąpić dopiero po wprowadzeniu trzeciego (CHARLIE) lub czwartego (DELTA) stopnia alarmowego (art. 22 ust. 1 ustawy o działaniach AT). Obie procedury są przeprowadzane na podstawie dwóch różnych podstaw prawnych. W związku z tym np. wsparcie Policji przez JW GROM podczas Święta Wojska Polskiego albo imprezy masowej związanej z wizytą osoby o szczególnym statusie z innego państwa (które bez trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego może nastąpić tylko w trybie ustawy o Policji) nie może być kontynuowane jako działanie grupy kontrterrorystycznej w rozumieniu art. 23 ust. 4 ustawy o działaniach AT (dotyczy to również uprawnień do specjalnego użycia broni, o którym mowa w art. 23 ust. 1 tej ustawy) bezpośrednio po wprowadzeniu trzeciego lub czwartego stopnia

³⁸ T. Sapierzyński, *Operacje bojowe JW GROM w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2020, nr 2, s. 164. <https://doi.org/10.34697/2451-0718-btip-2020-2-009>.

³⁹ Brak możliwości użycia broni w sposób specjalny, o którym mowa w art. 23 ustawy o działaniach AT.

alarmowego. Wynika to z tego, że wydawane na podstawie ustawy o Policji pierwotna decyzja Ministra Obrony Narodowej (art. 18 ust. 5) bądź postanowienie Prezydenta RP (art. 18 ust. 3), jak już wspomniano, są wydawane na innej podstawie prawnej.

Podobnie rewizji wymaga sprawa specjalnego użycia broni (art. 23 ust. 1 ustawy o działaniach AT), ponieważ dotyczy ono wyłącznie broni palnej. Dzisiaj już wiadomo, że można użyć także bezzałogowego statku powietrznego (ang. *unmanned aerial vehicle*, UAV) z podwieszonym ładunkiem wybuchowym, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka bądź do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę okazuje się niewystarczające i nie jest możliwe przeciwdziałanie takiemu zamachowi lub uwolnienie zakładnika w inny sposób. We wskazanych okolicznościach skutkiem tego specjalnego użycia broni może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia osoby dokonującej zamachu.

W tym też zakresie – w związku z dynamicznym rozwojem techniki UAV – należy dostosować przepisy ustawy – Prawo lotnicze oraz przepisy resortowe tak, aby WS mogły użytkować UAV, w tym amunicję krążącą potocznie zwaną dronami kamikadze, jako broń⁴⁰, w trakcie zarówno realnej operacji, jak i ćwiczeń, bez konieczności traktowania ich uszkodzenia lub zniszczenia jako wypadku lub incydentu lotniczego albo szkody w mieniu. Ponadto należy odformalizować proces nabywania uprawnień do wykonywania lotów UAV przez pilotów wojskowych w celu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym i wykonywania działań kontrterrorystycznych czy związanych z budowaniem odporności infrastruktury krytycznej.

W ostatnim czasie pojawił się także inny problem, a mianowicie prowadzenie operacji kontrterrorystycznej uwalniania zakładników w trakcie pełnoskalowego konfliktu zbrojnego. Co do zasady nie ma kontrowersji dotyczących jej podstaw prawnych, trudność pojawia się przy doborze służących temu narzędzi (środków). Jak wynika z art. 8 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego⁴¹, zbrodnie wojenne oznaczają

⁴⁰ SOFCOM Doctrine and Lessons Learned 26.11.2024 r. – The New Frontiers of Warfare: Unmanned Systems and Countermeasures (dokument o klauzuli NATO UNCLASSIFIED, jednak nie został on przekazany do publikacji, z dokumentu mogą korzystać tylko wskazane w nim instytucje).

⁴¹ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (DzU z 2003 r. poz. 708, ze zm.).

poważne naruszenia konwencji genewskich z 1949 r.⁴² oraz inne poważne naruszenia praw i zwyczajów prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych o międzynarodowym charakterze. Należy do nich m.in. stosowanie pocisków rozszerzających się lub spłaszczających w ciele człowieka, takich jak pociski z twardą łuską, która nie pokrywa w całości rdzenia lub jest ponacinana (art. 8 ust. 2 lit. a i b (xix) Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego). W działaniach kontrterrorystycznych taka amunicja, czyli pociski *hollow-point*, jest wskazana z uwagi na jej właściwości antyrykoszetowe (bezpieczeństwo dla osób postronnych) oraz moc obalającą (zwiększenie prawdopodobieństwa eliminacji zagrożenia niewielką liczbą strzałów). Pociski te mają kilka zalet, które sprawiają, że są one doskonałe do samoobrony:

- są bezpieczniejsze dla osób postronnych niż pociski z pełną metalową osłoną,
- są mniej podatne na rykoszetowanie i trafienie osób postronnych, ponieważ rzadziej odbijają się od twardych powierzchni i trafiają w niezamierzone cele,
- jest mniej prawdopodobne, że zabiją osoby postronne, jeśli zostaną wystrzelone pod złym kątem,
- rozszerzają się przy uderzeniu, co tworzy większy kanał rany, a tym samym zwiększają szybkość obezwładniania⁴³.

Ten rodzaj amunicji jest wykorzystywany także w Polsce do działań kontrterrorystycznych na terenie kraju w czasie pokoju⁴⁴. Jest to temat do dyskusji w zakresie prowadzenia skutecznych, a więc bezpiecznych dla zakładników operacji typu Hostage Rescue w analogicznych warunkach jak wyglądało to w Strefie Gazy⁴⁵, choć przy użyciu środków wątpliwych z punktu widzenia prawa międzynarodowego humanitarnego, tzn. amunicji typu *hollow-point*.

⁴² Konwencje o ochronie ofiar wojny podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (DzU z 1956 r. poz. 171, ze zm.).

⁴³ Amunicja typu *Hollow Point* a konwencja genewska, Centrum Praw Człowieka, 9 VIII 2022 r., <https://ofpc.pl/amunicja-typu-hollow-point-a-konwencja-genewska/> [dostęp: 23 I 2025].

⁴⁴ J. Sabak, *Milion pocisków antyrykoszetowych dla JW GROM*, Defence24, 15 V 2015 r., <https://defence24.pl/geopolityka/milion-pociskow-antyrykoszetowych-dla-jw-grom> [dostęp: 23 I 2025].

⁴⁵ P. Celej, *Elitarna izraelska jednostka Jamam w akcji: Kulisy uwolnienia zakładników przez Siły Obronne Izraela*, Gazeta Prawna, 8 VI 2024 r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9522754,elitarna-izraelska-jednostka-jamam-w-akcji-kulisy-uwolnienia-zakladni.html> [dostęp: 23 I 2025].

Podsumowanie

Przedstawione zagadnienia są wynikiem doświadczeń związanych z funkcjonowaniem WS i JW GROM zdobytych podczas realnych działań oraz ćwiczeń z różnymi formacjami krajowymi i zagranicznymi. Autor ma nadzieję, że zawarte w tekście przemyślenia pomogą zainicjować dyskusję ekspercką na temat roli jednostek WS we wsparciu tzw. układu pozamilitarnego. Należy przy tym podkreślić, że chodzi o zwiększenie możliwości ustawowego działania wchodzących w jego skład służb i formacji, a nie zastąpienie ich lub dublowanie zadań przez WS. Zdaniem autora zwiększenie tych możliwości jest niezbędne w przypadku prowadzenia działań w czasie pokoju i kryzysu niebędącego stanem wojny. Dotyczy to zwłaszcza zabezpieczenia infrastruktury krytycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie w sytuacji zagrożeń hybrydowych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo prawne żołnierzy i funkcjonariuszy. Powinni oni mieć poczucie, że gdy wykonują zadania zlecone przez przełożonych, stoi za nimi państwo i jasne regulacje prawne oraz możliwość jak najszerzego doboru sił i środków adekwatnych do zagrożenia.

Łukasz Niemczyk

Radca prawny oraz żołnierz zawodowy. Zajmuje się tematyką Wojsk Specjalnych, a w szczególności rozwiązaniami prawnymi w zakresie wykorzystania tego rodzaju formacji do współdziałania w układzie pozamilitarnym, a także usprawnianiem procedur dotyczących użycia Sił Zbrojnych na terenie kraju i poza jego granicami. Wykładowca m.in. na Uczelni Techniczno-Handlowej w Warszawie oraz w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Kontakt: l.niemczyk@ron.mil.pl