



Komentarz KBN

Nr 9 (64) / 2020

3 kwietnia 2020 r.

© 2020 Uniwersytet Jagielloński & Arkadiusz Nyzio

Pandemia koronawirusa a polskie służby specjalne

[Arkadiusz Nyzio](#)

W działaniach związanych z ograniczaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa uczestniczą wszystkie ogniwa systemu bezpieczeństwa RP. Pandemia całkowicie zdominowała doniesienia medialne ostatnich tygodni, generując szereg pytań o stan państwa i skuteczność jego instytucji. Do tablicy wywołane zostały także służby specjalne, tradycyjnie krytykowane naprzemiennie za słabość i wszechwładność. Warto przyjrzeć się bliżej temu, do czego faktycznie mogą przydać się w nadwiślańskiej pandemicznej rzeczywistości.

Wstęp

Obecny rok, a możliwe, że i następny, upłynie pod znakiem SARS-CoV-2. Skali wywołanego przezeń zagrożenia nie można było przewidzieć, ale sam fakt, że koronawirusy stają się groźne mniej więcej co dekadę (SARS – 2002 r., MERS – 2012 r.), był znany. Znalazło to swój wyraz chociażby w „[Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022](#)”, przyjętej uchwałą Rady Ministrów w kwietniu 2013 r. Przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń wywołanych epidemią chorób zakaźnych zaliczono w niej do „poważnych wyzwań”, przed którymi stała Polska.

Natomiast w zaktualizowanym na początku 2018 r. przez rząd [Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego](#) zidentyfikowano 19 rodzajów zagrożeń, a wśród nich epidemię. Prawdopodobieństwo jej wystąpienia oceniano jako „możliwe”, a skutki dla bezpieczeństwa narodowego – jako „średnie”. Taka też była sumaryczna wartość związanego z nią ryzyka. I choć

w dokumencie służby specjalne nie zostały powiązane z żadną z faz zarządzania kryzysowego w sytuacji epidemii, to mają w całej sprawie do odegrania ważną rolę.

W istocie służby specjalne są jednostkami frontowymi na wojnie z każdą epidemią, co wynika z ich zasadniczej funkcji.

Analizować i informować

Istotą służb specjalnych nie jest ściganie sprawców przestępstw. Takie kompetencje posiada wiele instytucji, nie tylko Policja, ale też Żandarmeria Wojskowa czy Straż Graniczna. Tym, co odróżnia służby specjalne od policyjnych, jest wykonywanie przez te pierwsze czynności analityczno-informacyjnych.

Co do zasady służby specjalne są instytucjami informacyjnymi, swoistym systemem wczesnego ostrzegania państwa, a nie częścią aparatu ścigania. Jako że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne wyposażone są w kompetencje do prowadzenia śledztw i dochodzeń, a w przestrzeni publicznej pojawiają się głównie w kontekście dokonywanych przez nie spektakularnych zatrzymań, kojarzą się raczej z policją. Pozostałe trzy polskie służby specjalne, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego, takich kompetencji nie posiadają i ograniczają się do pracy informacyjnej.

Każda z trzech ustaw kompetencyjnych (o ABW i AW, o SKW i SWW oraz o CBA) zawiera przepis stanowiący, że służby realizują cykl wywiadowczy, czyli zajmują się uzyskiwaniem, gromadzeniem, analizowaniem, przetwarzaniem i przekazywaniem właściwym organom informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Na pierwszy rzut oka wężiej jest to ujęte jedynie w ustawie o CBA, która wiąże realizowanie czynności analityczno-informacyjnych ze zwalczaniem korupcji. Ale też nie do końca, ponieważ ustawodawca uwzględnił również „działalność godzącą w interesy ekonomiczne państwa”. Tak więc każda z polskich służb specjalnych posiada ustawowy mandat do analitycznego zajmowania się pandemią. Na wielu odcinkach: bezpieczeństwa ludzi, ochrony infrastruktury krytycznej czy gospodarczych skutków SARS-CoV-2.

Zdecydowana większość informacji, którymi zajmują się służby specjalne, pochodzi z domeny publicznej. Już dawno ich deficyt przestał być podstawowym problemem – teraz jest nim informacyjny szum. Służby muszą więc przetwarzać wielkie ilości danych, filtrować je, weryfikować, analizować i dostarczać decydentom. Na teraz, a najlepiej na wczoraj.

Jednak im szybciej powstanie produkt analityczny, tym zazwyczaj mniejsza jest jego wartość poznawcza, większa za to szansa na podanie informacji niepotwierdzonej. Generalnie w polityce zła decyzja jest lepsza niż brak decyzji, jednak w przypadku służb specjalnych taka prawidłowość nie występuje. Nadprodukcja lub niska jakość materiałów analitycznych są równie szkodliwe co niedostarczenie produktu.

23 marca „Gazeta Wyborcza” [poinformowała](#), że AW przygotowała w styczniu notatkę, w której pisała o możliwych konsekwencjach rozprzestrzeniania się koronawirusa. Informator dziennikarza przekonywał: „Już w styczniu Agencja Wywiadu ostrzegała, że zagrożenie jest realne, trzeba się na nie przygotować, a epidemia na pewno nie ograniczy się tylko do obszaru Chin”.

Pewności co do tego, czy notatka faktycznie powstała, oczywiście nie ma. Z treści artykułu nie wynika zresztą, że widział ją sam autor. Byłoby jednak rzeczą co najmniej zaskakującą, gdyby taki dokument nie powstał. Informację powinni byli bez trudu zdobyć zarówno pracujący w Polsce analitycy, jak i funkcjonariusze i współpracownicy umiejscowieni poza granicami. Filtrowanie globalnych doniesień medialnych jest codzienną praktyką służb, a tę informację trudno byłoby przeoczyć. Na przykład już 3 stycznia stacja [BBC informowała](#) o „tajemniczej chorobie z Wuhan”. W pierwszej połowie miesiąca wirus stał się przedmiotem memów na mediach społecznościowych (zupa z nietoperza) i teorii spiskowych (chińska broń biologiczna). 10 stycznia temat szerzej zaistniał w polskich mediach, a 14 stycznia WHO po raz pierwszy [ostrzegła](#) przed koronawirusem.

W sprawie koronawirusa Rządowe Centrum Bezpieczeństwa obradowało po raz pierwszy 28 stycznia. Aby ocenić działanie AW konieczna jest więc odpowiedź na pytanie o to, na kiedy datowana była notatka.

Pułkownik Grzegorz Reszka zinterpretował sprawę notatki jako „[propagandę sukcesu](#)” AW, czyli jako manewr ofensywny. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że mogła być także taktyką ściśle defensywną, czyli rodzajem zabezpieczenia. W ostatnich tygodniach wielokrotnie można było spotkać się w przestrzeni publicznej z pytaniami o to, dlaczego rząd nie był lepiej przygotowany na nadejście zagrożenia. Prędzej czy później rozpoczną się związane z tym rozliczenia. A wtedy AW będzie mogła powiedzieć: „ostrzegliśmy, ale nikt nas nie słuchał”.

Jeszcze inną sprawą jest treść notatki. Według „Gazety Wyborczej” wywiad miała poruszyć w niej trzy wątki: to, czy wirus mógł powstać w laboratorium, czy za rozprzestrzenieniem go mogli stać Amerykanie rywalizujący gospodarczo z Chinami oraz czy wirus może być niebezpieczny dla reszty świata (czy jest „dostosowany tylko do chińskiego DNA”). Jeśli więc AW na poważnie zajmowała się analizą popularnej teorii spiskowej o tym, że SARS-CoV-2 powstał w wyniku badań wojskowych, to można, wzorem wspomnianego płka Reszki, potraktować to [z drwiną](#). Ale to ryzykowna postawa, ponieważ nie wiemy, co dokładnie napisano w notatce. Być może było to krótkie i kategoryczne stwierdzenie, że podobne interpretacje nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Jeśli tak, to nic w tym zdrożnego. Nie byłby to pierwszy raz, kiedy służby specjalne informują decydentów o sprawach oczywistych. Na wszelki wypadek.

Wątkiem wykraczającym poza ten komentarz jest kondycja pionów analitycznych polskich służb specjalnych. W sieci można spotkać się z argumentami, że likwidacja i reorganizacja wyodrębnionych jednostek analitycznych mogła osłabić potencjał analityczno-informacyjny służb.

W AW działały Biuro Studiów i Prognoz (2004–2009) oraz Biuro Informacji i Analiz (2002–2011). W lipcu 2018 r. utworzono Departament Informacyjny. Jednostkami organizacyjnymi ABW były Centrum Analiz (2007–2012) oraz Biuro Ewidencji i Analiz (2012–2018). W październiku 2018 r. powstał Departament Informacji, Analiz i Prognoz. Jeśli zaś chodzi o CBA, to w latach 2006–2010 działało w nim Biuro Analiz i Ewidencji, a od 2010 r. funkcjonuje Departament Analiz.

Co do służb wojskowych, to zniesione zostały Zarząd Studiów i Analiz SKW (2008–2010) i Biuro Zagrożeń Globalnych SWW (2007–2016). Oficjalnie nie wiadomo, czy zastąpiły je któreś z zakonspirowanych jednostek w obu instytucjach. Nawet jeśli tak się nie stało, to likwidacja tych jednostek nie oznacza odejścia od zadań analitycznych. Realizowały i realizują je nie tylko wyodrębnione jednostki, ale także gabinety szefów oraz departamenty i biura merytoryczne.

Wszystkie trzy służby „cywilne” posiadają swoje wyodrębnione jednostki analityczne, w randze departamentów. Ich liczebności, budżetu i kondycji intelektualnej z oczywistych powodów zbadać nie sposób.

Jeszcze innymi tematami są podejście polskich decydentów do wytwarzanych przez analityków służb specjalnych materiałów i użyteczność tych ostatnich. Znane są wypowiedzi polityków, także tych najwyżej postawionych, którzy odnosili się do nich lekceważąco.

W służbach na bieżąco powstają zarówno opracowania odnoszące się do konkretnych spraw, jak i codzienne materiały opisujące sytuację w kraju i za granicą. Jeśli chodzi o koronawirusa, to przygotowywany jest [codzienny biuletyn dedykowany ściśle tej kwestii](#), jak również opracowania strategiczne, w tym te zawierające prognozy średnio- i długoterminowe. Służby specjalne analizują w nich zarówno sytuację w Polsce, jak i na świecie.

Służby odnoszą się też do spraw szczegółowych. Przykładowo ABW monitorowała sprawę [chińskich studentów](#), którzy po zakończeniu semestru zimowego na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach nie chcieli powrócić do ojczyzny w związku z pandemią. Uniwersytet przekazał ich dane ABW.

W ramach ochrony interesów gospodarczych państwa ABW [przyglądała się](#) sytuacji na giełdzie. W związku z koronawirusem miały na niej miejsce lawinowe spadki cen akcji, które uderzyły w spótki Skarbu Państwa. ABW obserwowała sytuację pod kątem zainteresowania ich skupem przez zagranicznych inwestorów.

Służby specjalne na bieżąco [współpracują](#) też z resortem zdrowia, przygotowując wytyczne cyberbezpieczeństwa dla szpitali. Wymieniają się również informacjami ze swoimi odpowiednikami w innych państwach.

Ściągać

W granicach ustawowych zadań ABW jej funkcjonariusze mogą prowadzić czynności dochodzeniowo-śledcze. Ich katalog jest rozległy i ujęty ogólnie. Obejmuje nie tylko

rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonych przestępstw, ale przede wszystkim zwalczanie „zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”.

Obecna sytuacja jest oczywiście bez precedensu, ale trzeba nadmienić, że ABW była już wcześniej zaangażowana w śledztwo związane z wirusowym [afrykańskim pomorem świń](#).

Instytucja może prowadzić postępowania przygotowawcze związane z koronawirusem w kilku obszarach.

Po pierwsze, ABW zajmuje się ochroną infrastruktury krytycznej. W tym zakresie ważne są podejmowane przez nią działania neutralizujące hakerskie i crackerskie ataki wymierzone w system ochrony zdrowia. Z czeskiego podwórka znany jest [atak](#) typu ransomware na placówkę wykonującą testy na obecność koronawirusa. Gdyby do podobnego zdarzenia doszło w Polsce, ABW byłaby odpowiedzialna za prowadzenie postępowania. Z „[Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce](#)” (ostatni opublikowano ponad dwa lata temu) wiadomo, że ABW była zaangażowana w ściganie sprawców przestępstw włamania do systemów komputerowych (art. 267 kk), ataku na zasoby lub systemy informatyczne instytucji państwowych lub samorządowych (269 kk) czy zakłócania pracy systemu komputerowego lub sieci teleinformatycznej (art. 269a kk).

Po drugie, niecodzienna sytuacja w państwie sprzyja występowaniu cyberprzestępczości takiej jak *phishing*, czyli wyłudzenia danych poprzez wprowadzające w błąd maile czy sms-y. Co do zasady jest to raczej odcinek działania Policji, ale skala i kontekst zjawiska sprawiają, że zajęła się nim również ABW. Wiadomo o podjętych przez nią działaniach [profilaktycznych](#) i wykrytej [kampanii phishingowej](#), w której przestępcy podawali się za producenta maseczek, rękawic, płynów do dezynfekcji i podobnego sprzętu. Zagrożenie jest poważne. W dobie pandemii przestępcy mogliby np. rozsyłać wiadomości przypominające alerty RCB lub związane z zagrożeniem koronawirusem maile imitujące te pochodzące od instytucji publicznych. Miały już miejsce próby podszywania się pod Światową Organizację Zdrowia. Nie jest to obszar nowy dla ABW, w przeszłości prowadziła ona postępowania przygotowawcze w sprawach związanych z art. 287 kodeksu karnego (oszustwo komputerowe).

Po trzecie, pandemia, tak jak każdy kryzys w dobie powszechności mediów elektronicznych, generuje lawinę informacji nieprawdziwych, w tym tych wytwarzanych celowo. Nieodzownym elementem skutecznego zarządzania kryzysem przez władze publiczne jest dbanie o dostępność, spójność i wiarygodność oficjalnego przekazu. Produkowanie i rozpowszechnianie informacji fałszywych, w tym teorii spiskowych, może narazić na szwank działania podejmowane w związku z pandemią. Tym bardziej, że część sensacyjnych informacji ma rzekomo pochodzić od anonimowych znajomych lub krewnych zatrudnionych w instytucjach bezpieczeństwa, w tym w służbach specjalnych. Rozpowszechnianie [fake newsów](#) dotyczących np. kordonów sanitarnych czy zamkniętych stref miast, w których ukrywane są osoby zmarłe w związku z koronawirusem, może powodować panikę, co w obecnej sytuacji można uznać za działanie na szkodę bezpieczeństwa RP. Tego rodzaju informacje mogą być tworzone [przez inne państwa](#). W takich sytuacjach ich zwalczanie byłoby realizacją funkcji kontrwywiadowczej. Mogą

też wynikać z braku wiedzy lub opacznie pojmowanego poczucia humoru. Jeśli tworzone *fake newsy* spowodują przekonanie o istnieniu wielkiego zagrożenia dla życia, zdrowia lub mienia ludzkiego, czym wywołają konieczność podjęcia czynności przez właściwe organy, np. służby specjalne, policyjne lub ochronę zdrowia, to wyczerpią znamiona czynu ujętego w art. 224a kk, który dodano do polskiego prawa w 2011 r. w związku z plagą fałszywych alarmów bombowych. W takiej sytuacji ściganiem autora nieprawdziwej informacji może zająć się ABW.

Po czwarte, ABW jest najważniejszą służbą zwalczającą zagrożenia terrorystyczne, w tym te związane z [terroryzmem biologicznym](#) i proliferacją broni masowego rażenia. A zatem osoby, które wykorzystują lub zapowiadają wykorzystanie koronawirusa w charakterze broni biologicznej, znajdują się w orbicie zainteresowania tej instytucji i będą przez nią [namierzone](#). Tak też się stało w przypadku [młodego wałbrzyszanina](#), który groził, że zarazi koronawirusem „pół Polski”. Fakt, że był to żart, nie uchroni jego autora przed odpowiedzialnością karną. Nie stanie wprawdzie przed sądem jako oskarżony o przestępstwo o charakterze terrorystycznym (art. 115 ust. 20 kk), ale będzie odpowiadał z tytułu popełnienia przestępstwa fałszywego zawiadomienia o zagrożeniu (wspomniany powyżej art. 224a kk).

Po piąte, warto wspomnieć o art. 165 kk dotyczącym sprowadzenia stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia. Ustęp 1 odnosi się do sprowadzenia niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach poprzez spowodowanie zagrożenia epidemicznego lub szerzenia się choroby zakaźnej. W warunkach stanu epidemii jest to przepis stosowany przez polskie służby w sytuacjach złamania zasady kwarantanny. Jest bliższy właściwości Policji, ale można też wyobrazić sobie skrajną sytuację, w której czyn tego rodzaju zostałby potraktowany jako „inne przestępstwo godzące w bezpieczeństwo państwa”, przechodząc w orbitę zainteresowania ABW. Mogłoby to być złamanie kwarantanny powiązane np. ze sparaliżowaniem pracy ważnej instytucji – szpitala lub urzędu.

Po szóste, ten sam artykuł może mieć zastosowanie w kontekście finansowym. ABW może przyglądać się procesowi zaopatrywania podmiotów publicznych w sprzęt związany z walką z epidemią. Przed miesiącem prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie [nieuczciwych praktyk](#) dwóch hurtowni, na których ucierpieć miałyby szpitale. Gdyby podejrzenia UOKiK znalazły potwierdzenie, tego rodzaju utrudnianie funkcjonowania placówek ochrony zdrowia także mogłoby zostać potraktowane jako sprowadzenie stanów powszechnie niebezpiecznych dla życia lub zdrowia i stać się asumptem do wszczęcia śledztwa przez ABW.

Inwigilować?

Popularnym przykładem dotyczącym zaangażowania służb specjalnych w walkę z pandemią jest ten pochodzący z Izraela. Shin Bet, czyli izraelski odpowiednik ABW, od połowy marca stosuje oprogramowanie trackingowe, dotąd używane w celach antyterrorystycznych, do „[szpiegowania koronawirusa](#)”. Rozwiązanie polega na wykorzystaniu geolokalizacji w telefonach komórkowych i analizy posługiwania się kartami kredytowymi w celu odtworzenia historii kontaktów osoby chorującej na COVID-19, zanim została zdiagnozowana. W ten sposób

izraelskie służby docierają do osób, które mogły wejść z nią w kontakt. Otrzymują one następnie wiadomość, że w związku z tym muszą zostać objęte kwarantanną.

Informacja zelektryzowała część opinii publicznej, ale izraelskie rozwiązanie nie jest niczym nowym. Już w 2010 r. [Komisja Europejska](#) zwracała uwagę, że państwa wykorzystują coraz więcej danych osobowych do ustalania miejsca pobytu osób w związku z epidemią choroby zakaźnej.

Czy w Polsce podobne rozwiązanie jest możliwe? W sensie technicznym – bez wątplenia. Ale co z wymiarem prawnym?

Jeśli chodzi o oba polskie wywiady, SWW i AW, to ustawy wskazują jedynie, że ich działania inwigilacyjne na terytorium RP muszą być związane z realizacją ich działań zewnętrznych, a prowadzone są nie bezpośrednio, tylko poprzez kontrwywiady.

CBA, SKW i ABW mogą wykorzystywać dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe niestanowiące treści (tzw. metadane), ale tylko te, które są niezbędne do realizacji ich zadań. Wyłącza to z rozważań dwie pierwsze służby, które, choć ich zadania określone są szeroko, to jednak nie na tyle, aby mogły podejmować działania zbliżone do izraelskich. Takie umocowanie prawne posiada jednak ABW. Trudno byłoby obronić tezę, że przeciwdziałanie pandemii nie mieści się w zwalczaniu „zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”, albo że wykracza poza „uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”.

Warto podkreślić, że w zadaniach jest mowa nie tylko o „przestępstwach”, ale też o „zagrozeniach”. Używanie metadanych nie musi mieć znaczenia dla postępowania karnego, wystarczy, że są one istotne dla bezpieczeństwa państwa. Innymi słowy, realizacja tej kompetencji nie musi pozostawać w bezpośrednim związku ze ściganiem przestępstwa. Co za tym idzie, pozyskiwanie danych może dotyczyć osoby, która w ogóle nie jest podejrzewana o popełnienie jakiegokolwiek czynu zabronionego. O ile przetwarzanie związanych z nią danych ma związek z realizacją ochrony bezpieczeństwa państwa, ustawa dopuszcza taką możliwość.

Na tym kończą się „obostrzenia” polskiego prawa. Trzeba przypomnieć, że nadwiślańskie służby specjalne są wyłączone spod reżimu ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Nie tylko mogą samodzielnie pozyskiwać i przetwarzać dane, ale także otrzymywać je od innych organów państwa. Następcza kontrola sądowa nad przetwarzaniem danych istnieje, ale ma szczątkowy charakter.

Dostawca usługi ma obowiązek udostępnić dane ABW nieodpłatnie, agencja może je też pobrać automatycznie, bez udziału firmy-operatora, o ile zawarła z nim stosowne porozumienie.

Od 1 kwietnia obowiązkowe jest używanie oficjalnej aplikacji przez osoby przebywające na obligatoryjnej, dwutygodniowej kwarantannie. Właściciel komercyjnej aplikacji dostosował ją do

tego celu we [współpracy](#) z ABW. [Regulamin](#) usługi nie przewiduje wprawdzie, że służby specjalne mogą być odbiorcami zgromadzonych za jej pomocą danych (do grona tych podmiotów należy m.in. Policja), ale zarazem z żadnej ustawy nie wynika, że nie mogą.

Wdrażane wariantu izraelskiego jest więc prawnie możliwe. Gdyby w tym celu potrzebny był zakup oprogramowania, można by go przeprowadzić bez konieczności rozpisywania przetargu. Ustawa Prawo zamówień publicznych nie stosuje się bowiem do zamówień, których przedmiotem są usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19. Określa to jeden z przepisów koronawirusowej [specustawy](#) z 2 marca.

Podsumowanie

Na analizę działań podjętych przez polskie służby specjalne w przeciwdziałaniu pandemii przyjdzie jeszcze pora, chociaż oczywiście do opinii publicznej trafią jedynie najogólniejsze informacje.

Polski system prawny stwarza dla nich szerokie pole do popisu, co generuje wprost proporcjonalną odpowiedzialność za sytuację w państwie.

W ostatnich latach służby pojawiały się w mediach przede wszystkim w kłopotliwym dla siebie kontekście: zarzutów o upolitycznienie czy wręcz upartyjnienie, malwersacji finansowych, naruszania prywatności czy słabego lub zgoła nieobecnego nadzoru nad ich działaniem.

Z jednej strony, walka z SARS-CoV-2 stwarza szansę na spektakularne odbicie i udowodnienie wszystkim wątpięcym, że służby wcale nie zajmują się przede wszystkim sobą.

Z drugiej, upublicznione przez media błędy lub zaniechania, które przyczyniły się do niepowodzeń w zwalczaniu epidemii, mogłyby przesądzić, że – jak już wielokrotnie twierdzono – dotychczasowa formuła systemu służb specjalnych RP została wyczerpana.