

**Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie**

**Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie**

***BEZPIECZEŃSTWO DUŻYCH I ŚREDNICH  
AGLOMERACJI  
Z PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ***

***SAFETY OF LARGE AND MEDIUM  
AGGLOMERATIONS  
FROM THE EUROPEAN PERSPECTIVE***

pod redakcją  
Marka Lisieckiego oraz Bronisława Sitka

**Józefów 2011**

**Recenzja:**

Prof. dr hab. Wiesław Pływaczewski

**Redakcja naukowa:**

Prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek  
dr hab. Marek Lisiecki

**Korekta:**

mgr Sławomir Koźlak

ISBN 978-83-62753-03-1

Copyright by Wydawnictwo WSGE  
Józefów 2011

**Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi  
05-410 Józefów  
ul. Sienkiewicza 2  
tel./fax +48 22 789 19 03  
www.wsge.edu.pl  
wydawnictwo@wsge.edu.pl**

Druk, projekt okładki, skład:  
AR Jankowski.media.pl

## Spis treści

Wstęp		7
<b>I. PODSTAWOWE PROBLEMY DLA BEZPIECZEŃSTWA DUŻYCH I ŚREDNICH AGLOMERACJI</b>		
Zdzisław Sirojć Janusz Soboń	<b><i>Kwestia bezpieczeństwa w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii</i></b> <i>The security issue in managing the development of modern cities</i>	11
Agata Tyburska	<b><i>Bezpieczeństwo dużych aglomeracji a problematyka ochrony infrastruktury krytycznej</i></b> <i>Safety of big agglomerations and issue of critical infrastructure protection</i>	23
Agata Lewkowicz	<b><i>Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej a problematyka przestępczości</i></b> <i>Developing a safe public space and the problem of crime</i>	39
Piotr Krajewski	<b><i>Urbanizacja i jakość życia w poszukiwaniu miasta na miarę człowieka</i></b> <i>Urbanization and quality of life in process of searching of a more human city</i>	55
Magdalena Sitek	<b><i>Turystyka miejska</i></b> <i>Urban tourism</i>	61
Anna Krajewska	<b><i>Miasto środowiskiem życia rodziny</i></b> <i>City as an environment for family life</i>	83
Zbigniew Kępa	<b><i>Bezpieczeństwo religijne w wielkich i średnich aglomeracjach</i></b> <i>Religious safety in large and medium agglomerations</i>	93
Sebastian Tafaro	<b><i>Kontrola władzy: wczoraj i dziś</i></b> <i>Control of the Power: yesterday and today</i> <i>Il controllo del potere: ieri ed oggi</i>	105

## II. ZAGROŻENIA DLA BEZPIECZEŃSTWA DUŻYCH I ŚREDNICH AGLOMERACJI

Andrzej Bałandynowicz	<b><i>Przestępczość gospodarcza zagrożeniem dla rozwoju dużych aglomeracji</i></b> <i>Economic crimes as a threat to the growth of large agglomerations</i>	125
Tomasz Bąk	<b><i>Zagrożenie zamachami terrorystycznymi w dużych i średnich aglomeracjach</i></b> <i>The threat of terrorist attacks in large and medium-sized metropolitan areas</i>	145
Kamila Naumowicz Arkadiusz Zaczek	<b><i>Charakterystyka zagrożeń epidemiami i bioterroryzmem na obszarze aglomeracji olsztyńskiej</i></b> <i>Characteristics of epidemic and bioterrorism threat in the urban area of Olsztyn</i>	157
Paweł Kobes	<b><i>Przestępczość nieletnich w aglomeracjach miejskich na przykładzie miasta Legnica</i></b> <i>Juvenile delinquency in municipal agglomerations based on example from Legnica</i>	173
Robert Dębiński	<b><i>Funkcjonowanie sekt a bezpieczeństwo państwa i obywateli</i></b> <i>Operations of sects and safety of the state and citizens</i>	189

## III. WYBRANE DZIAŁANIA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DUŻYCH I ŚREDNICH AGLOMERACJI

Małgorzata Andrzejczak-Świątek	<b><i>Pościg transgraniczny jako szczególna forma działania Policji w świecie przepisów Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen</i></b> <i>Cross-border hot pursuit as a special form of the Police operations under the provisions of the Convention Implementing the Schengen Agreement</i>	205
Lech Grochowski	<b><i>System Informacyjny Schengen – jako podstawowe narzędzie funkcjonowania strefy Schengen</i></b> <i>The Schengen Information System – as a basic tool operation of Schengen sphere</i>	219

Dorota Mocarska Agnieszka Sadło-Nowak	<b><i>Poczucie bezpieczeństwa obywateli a czynności służbowe funkcjonariusza policji</i></b> <i>A sense of security of citizens and the police officer duties</i>	239
Izabela Leśniak	<b><i>Straż Miejska jako determinanta bezpieczeństwa i porządku publicznego</i></b> <i>Municipal Police as a determinant of public safety and order</i>	253
Waldemar Wieprzowski	<b><i>Bezpieczeństwo lokalne w obszarze działalności Straży Miejskiej</i></b> <i>Local security in the area of the Municipal Police</i>	267
Piotr Majer Łukasz Osóbka	<b><i>Zadania straży miejskiej w zapewnieniu ładu i porządku publicznego na przykładzie miasta Mrągowo</i></b> <i>Tasks of the municipal police in ensuring safety and order on the example of Mrągowo</i>	279
Bolesław Grzegorz Stanejko	<b><i>Wolontariat powszechny wyzwaniem dla uczelni wyższych kierunków bezpieczeństwa wewnętrznego</i></b> <i>Common volunteer as challenge for students as major for interial security</i>	297
Armando Costa	<b><i>Doświadczenia burmistrza prowincji Bari</i></b> <i>Experience the Mayor of the Province of Bari</i>	307
Bronisław Sitek	<b><i>Bezpieczeństwo antycznego Rzymu</i></b> <i>Safety of ancient Rome</i>	315
Marcin Mielnik	<b><i>Władza policyjna Warszawy w świetle projektu ustawy o niezależnej władzy policyjnej miasta stołecznego Warszawy</i></b> <i>Warsaw Police Authority in the light of a draft law on the independent authority of police of Warsaw</i>	331

#### IV. INSTRUMENTY WSPOMAGAJĄCE DZIAŁANIA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DUŻYCH I ŚREDNICH AGLOMERACJI

Edward Kołodziński	<b><i>Model cybernetyczny zarządzania bezpieczeństwem aglomeracji</i></b> <i>Cybernetic model of management of the security in agglomeration</i>	349
Edward Kołodziński Robert Ropiak Łukasz Tomczyk	<b><i>Model cybernetyczny działań ratownictwa medycznego w przypadku zdarzeń masowych w aglomeracji</i></b> <i>Cybernetic model of paramedic activities in response to a mass emergency in agglomeration</i>	369
Edward Kołodziński Tomasz Lachowicz	<b><i>Matematyczna analiza ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji</i></b> <i>Mathematical risk analysis in safety management of agglomeration</i>	389
Agnieszka Choromańska Monika Porwisz	<b><i>Elektroniczny Model Procesowy odpowiedzią na poczucie zagrożenia bezpieczeństwa w wymiarze krajowym i europejskim</i></b> <i>Electronic Process Module in response to a sense of security risks in a domestic and European</i>	405

## **Wstęp**

Globalizacja powoduje coraz większe wyludnianie się wsi, kosztem rozrostu wielkich miast, wokół których tworzą się wielomilionowe aglomeracje. Zjawisko to ma miejsce na wszystkich kontynentach. W Polsce powstały następujące obszary metropolitarne: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin i Katowice. Oznacza to, że również w naszym kraju pojawiły się nowe problemy związane z organizacją i funkcjonowaniem tych obszarów.

Wśród problemów omawianych w tym opracowaniu znajduje się kwestia szeroko rozumianego bezpieczeństwa wraz z wielk wymiarowością problematyki powstawania nowych aglomeracji. W niniejszym dziele zbiorowym autorzy podjęli się opracowania specyficznych cech dużych i średnich aglomeracji, specyficznych zagrożeń dla ich rozwoju (obywateli, organizacji, środowiska itp.), organizacji i zarządzania bezpieczeństwem (w ujęciu kompleksowym i problemowym). Do opracowania poszczególnych kwestii zostali zaproszeni wybitni specjaliści z kraju i zagranicy.

**Bronisław Sitek**





## Rozdział 1

# *Podstawowe problemy dla bezpieczeństwa dużych i średnich aglomeracji*



## *Kwestia bezpieczeństwa w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii*

---

**Abstract.** *The security issue in managing the development of modern cities.* In this article the article will discuss some aspects of the safety of residents in managing the development of the modern metropolis. Will also be presented examples of system solutions for safety operation of infrastructure, fight against social pathologies and social security.

1) Zdzisław Sirojć, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej – Curie, Janusz Soboń, Akademia Morska w Szczecinie.



Po 11 września 2001 roku na bezpieczeństwo mieszkańców wielkich miast zaczęto zwracać szczególną uwagę. Celem terrorystów stał się bowiem atak na jak największe skupiska ludzi, jakimi są metropolie.

Zarządzanie rozwojem współczesnych metropolii polega przede wszystkim na efektywnym gospodarowaniu jej zasobami, w szczególności ludzkimi, materialnymi i finansowymi. Obejmuje także kwestię bezpieczeństwa mieszkańców. Jest podstawowym zadaniem każdej władzy. Z jednej strony to realizacja potrzeb mieszkańców przejawiająca się w postaci żądań wyborców, z drugiej zaś wyraz humanistycznego aspektu zarządzania współczesnymi metropoliami, w którym życie i zdrowie człowieka stanowią najwyższą wartość.

Pod pojęciem bezpieczeństwa mieszkańców będziemy pojmować zespół warunków umożliwiających im funkcjonowanie w życiu społecznym, w szczególności gwarantujących ochronę ich życia, zdrowia i mienia. Bezpieczeństwo może przejawiać się w różnych formach, np. możemy mówić o bezpieczeństwie ekologicznym, socjalnym, energetycznym, fizycznym, psychicznym, sanitarnym, finansowym, technicznym itp.

Celem artykułu jest przedstawienie niektórych aspektów bezpieczeństwa mieszkańców w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii. Omówione zostaną przykłady systemowych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury, walki z patologiami społecznymi czy bezpieczeństwa socjalnego. Ważnym czynnikiem rozwoju metropolii jest kapitał materialny, na który składają się: produkcyjny majątek trwały i infrastruktura. Szczególną rolę odgrywa w nich infrastruktura techniczna, tj.:

- sieć energetyczna,
- wodociągi i kanalizacja,
- instytucje sanitarne,
- transport.

Na działalność systemów energetycznych wielkich metropolii składają się trzy elementy:

- zasilanie w energię,
- jej przetwarzanie,
- dostarczanie przetworzonej energii odbiorcom.

Problemy, jakie wiążą się z bezpieczeństwem energetycznym metropolii, sprowadzają się do:

- budowy elektrowni i sieci przesyłowych zapewniających produkcję i dostarczanie energii / rozwój energii atomowej zapewnia odpowiednią jej ilość, może być jednak zagrożeniem dla metropolii, czego doświadczyły: Harrisburg, Czelabińsk i Kijów /,
- dostosowania przesyłanej energii do arytmiczności potrzeb mieszkańców / dobowych, miesięcznych /,
- utrzymania optymalnego stanu sieci elektrycznej.

Deficyt energii elektrycznej zdarza się często, bowiem rozwój energetyki nie nadąża za rozwojem metropolii. Przykładem tego jest Lagos, gdzie wielokrotnie zdarzały się przerwy w dostawach prądu. W tropikalnym klimacie przestawały działać klimatyzatory, wentylatory, lodówki.

Istotnym problemem współczesnych metropolii jest zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej ilości wody pitnej przez miejskie wodociągi. Wiele metropolii odczuwa jej brak, np. Los Angeles, Meksyk czy Delhi. Racjonalna gospodarka wymaga oparcia na bilansie wody: z jednej strony – określenia największego popytu na wodę, z drugiej – możliwości jej dostarczenia. Istotna jest także jakość dostarczanej wody, z którą problemy mają nie tylko szybko rozwijające się metropolie Azji i Afryki.

Na prowadzenie racjonalnej gospodarki wodnej w metropoliach ma wpływ czytelny system odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie i rozwój wodociągów. Warto tu przytoczyć przykład Paryża. W latach 80. zdecydowano się tam na mieszany model zarządzania siecią wodociągową i stacjami uzdatniania wody. Odpowiedzialność za magistrale wodne przejęła spółka SAGEP / Towarzystwo Gospodarki Mieszkaniowej /, kontrolowana przez władze miejskie. Odpowiedzialność za rozprowadzenie wody i utrzymanie sieci wodociągowej przekazano firmom prywatnym: SLE / Liońskiemu Towarzystwu Wodnemu / i CGE /Generalnej Spółce Wodnej /, w których udziały miały też władze miejskie. System ten przyniósł następujące korzyści:

- zwiększenie wydajności pracy o 40%,
- wprowadzenie informatycznego systemu zarządzania,
- wprowadzenie zaawansowanych technologii w systemach monitoringu i kontroli<sup>2</sup>.

Dla wielu metropolii, szczególnie z wyższych szerokości geograficznych, istotną kwestią jest zapewnienie mieszkańcom energii cieplnej. System ciepłownictwa wymaga znacznych nakładów, ale w dużych skupiskach miejskich staje się opłacalny.

Podobnie wygląda problem dostaw gazu do wielkich metropolii. Problemem jest zapewnienie jej stabilności. Zmienność zapotrzebowania różnych odbiorców łagodzona jest jednak poprzez stosowanie zbiorników wyrównawczych.

W sensie funkcjonalnym z wodociągami związana jest kanalizacja. Służy ona do odprowadzania ścieków oraz wód do oczyszczania. Na proces ten składają się następujące etapy:

- odprowadzanie ścieków,
- ich przepompowywanie,
- oczyszczanie i dezynfekcja,
- gospodarcze wykorzystanie.

2) W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. Arkady, Warszawa 1999, s. 263.

Problemem jest także gospodarka odpadami. Stosowane są tu różne metody unieszkodliwiania odpadów komunalnych:

- gromadzenie i segregacja na składowiskach / potem ewentualna ich rekultywacja /,

- przerób w kompostowniach, spalarniach i innych zakładach.

Przykładem nowoczesnego podejścia do utylizacji odpadów komunalnych jest Edmonton w Kanadzie, gdzie uwzględnione zostały prawie wszystkie czynniki istotne przy podejmowaniu i realizacji takich decyzji, począwszy od opinii mieszkańców, poprzez badania i ekspertyzy naukowe, kalkulacje ekonomiczne, a na monitoringu funkcjonowania systemu skończywszy<sup>3</sup>.

W Chicago zbieraniem i wywożeniem śmieci zajmują się prywatne firmy nadzorowane przez władze miejskie. Wszystkie odpady są spalane w zakładach utylizacyjnych<sup>4</sup>.

Najwięcej problemów współczesnym metropoliom dostarczają kwestie transportu, zarówno metropoliom państw wysoko rozwiniętych /np. Los Angeles, Tokio, Londyn, Rzym/, jak i pozostałych / Lagos, Kalkuta /.

We współczesnych wielkich metropoliach USA przeważa indywidualny transport samochodowy. Badania pokazały, że zdecydowana większość przejazdów ma miejsce:

- między suburbią a centrum / 20% /,

- w centrum metropolii / 33% /,

- między suburbią a centrum / 29% /<sup>5</sup>.

Dlatego niektóre metropolie podejmują działania mające na celu usprawnienie komunikacji w aglomeracji / np. Stuttgart czy Rotterdam /. W Stuttgarcie powstała koalicja różnych organizacji i instytucji stawiająca sobie za cel:

- odciążenie śródmieścia miasta od ruchu samochodowego,

- harmonizację układu komunikacyjnego miasta i regionu.

Zbudowana została szybka kolej regionalna, przebudowano układ drogowy centrum miasta, zwiększono udział i wprowadzono priorytet komunikacji zbiorowej oraz ruchu pieszego, zrezygnowano z ruchu samochodowego w śródmieściu, wprowadzono jedną taryfę komunikacyjną, zlikwidowano ruch tranzytowy przez centrum miasta, ograniczono szybkość ruchu<sup>6</sup>.

Przykładem zaś wprowadzania transportu ekologicznego jest dzielnica Spaland w aglomeracji Rotterdamu. Zwiększono tam udział transportu publicznego, zaprojektowano liczne ciągi piesze i rowerowe. Natomiast ruch samochodowy, powodujący znaczne zanieczyszczenie środowiska naturalnego, potraktowano jako podsystem o podrzędnym znaczeniu<sup>7</sup>.

3) *Ibidem*, s. 268-269.

4) L. Pastusiak, *Chicago – portret miasta*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1997, s. 348-349.

5) A. O Sullivan, *Urban Economics*, Mc Grow – Hill Companies, New York 2003, p. 287.

6) A. Jędraszko, *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Municipium, Łódź 1996, s. 165 – 217.

7) W. Pęski, op. cit., s. 245 – 250.

Ważną kwestią jest powiązanie transportu miejskiego z lotniskami, dworcami i portami komunikacji międzynarodowej. Wielkie metropolie przejmują bowiem gros transportu lotniczego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego.

Istotna jest także dostępność metropolii w określonym czasie. Dlatego też metropolie Unii Europejskiej są ze sobą intensywnie powiązane również poprzez połączenia kolejowe czy drogowe. Przykładami takich połączeń są np.: Londyn i Birmingham / około 70 pociągów na dobę /, Bruksela i Antwerpia / około 40 pociągów /, Monachium i Dusseldorf / 25 połączeń /, oraz Paryż z Marsylią, Madryt z Barceloną, Frankfurt n. Menem z Hamburgiem, Mediolan z Rzymem czy też połączenia Brukseli z Paryżem, Londynem, Amsterdamem i Genewą<sup>8</sup>.

Aby metropolie mogły właściwie wykorzystać zasoby ludzkie i materialne potrzebny jest kapitał finansowy. W gospodarce globalnej nie ma on ojczyzny – pieniądze płyną tam, gdzie jest najwyższa stopa zysku. Dlatego tak istotne znaczenie ma walka metropolii o napływ kapitału zagranicznego.

Sprzyjać temu mogą: rozwinięty w wielkich metropoliach sektor bankowy, różnego rodzaju fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe i giełdy. Przykładami mogą być tu Chicago, gdzie funkcjonuje ponad sto banków oraz Frankfurt n. Menem, gdzie mieści się Bank Centralny Unii Europejskiej i największe banki Niemiec.

Niestety współczesne wielkie metropolie najczęściej cierpią na niedobór środków finansowych. Za przykład może służyć wiele metropolii amerykańskich, w których mówi się nawet o kryzysie finansów miejskich<sup>9</sup>.

Widzimy zatem, że możliwości rozwoju metropolii zależą od ich sytuacji budżetowej. Niestety budżety wielkich miast kurczą się i mogą się kurczyć w najbliższym czasie, m.in. z takich powodów, jak:

- wzrost kosztów eksploatacji i konserwacji infrastruktury,
- imigracja oraz przemieszczanie się ludności do suburbiów.

W największym stopniu od stanu finansów metropolii zależne jest efektywne rozwiązywanie problemów socjalnych. Celem nadrzędnym władz metropolitalnych winno być zapewnienie mieszkańcom jak najwyższej jakości życia. Kwestia ta warunkowana jest poziomem rozwoju społeczeństw, w których znajduje się dana metropolia. Stąd też najwyższą jakość życia zapewniają swoim mieszkańcom metropolie Zachodu, w szczególności szwajcarskie, kanadyjskie, australijskie, nowozelandzkie czy metropolie Unii Europejskiej.

Do podstawowych standardów zaspokajania potrzeb społecznych w skali lokalnej (metropolitalnej) zaliczyć należy:

- przeciwdziałanie marginalizacji społecznej,

8) B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 230.

9) A. Majer, *Miasta Ameryki: Kryzys i polityka odnowy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 99-101.



- ograniczanie bezrobocia i ubóstwa,
- ochrona zdrowia mieszkańców i środowiska, w którym żyją,
- pomoc społeczna, w szczególności ludziom starszym i chorym,
- przeciwdziałanie patologii społecznej,
- zapewnienie wypoczynku i zagospodarowanie czasu wolnego mieszkańców,
- właściwe gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi,
- dbałość o bezpieczeństwo publiczne,
- zapewnienie dostępu do instytucji edukacyjnych i oświatowych.

W metropoliach problemy te są rozwiązywane w różnorodny sposób, ale nawet najbogatsze miasta nie są w stanie rozwiązać wszystkich problemów, jakie się w nich pojawiają.

Marginalizacja społeczna w metropolii to proces polegający na tym, iż określone grupy społeczne uznają, że nie mają dostępu do pełnego funkcjonowania w systemie społecznym miasta. Problem ten nie jest nowy, jednak obecnie nasila się i występuje w każdym wielkim mieście.

Ważnym problemem jest ograniczanie ubóstwa. Jest to zjawisko wielowymiarowe, mające charakter względy. To stan, w którym mieszkańcy nie mają możliwości zaspokajania swoich podstawowych potrzeb życiowych.

Zróznicowanie skali ubóstwa w różnych metropoliach świata jest bardzo duże, np. poniżej granicy ubóstwa w Chicago żyło nieco ponad 1/5 mieszkańców, a w Lagos 2/3 ludności – przy czym poziom granicy ubóstwa w USA i w Nigerii był nieporównywalny<sup>10</sup>.

Analiza biedy w amerykańskich metropoliach wykazała, że zjawisko to dotknęło przede wszystkim:

- ludzi słabiej wykształconych,
- mniejszości etnicznej i rasowej,
- rodziny wielodzietnej i matki samotnie wychowujące dzieci,
- dzieci i ludzi starszych,
- mieszkańców dzielnic centralnych<sup>11</sup>.

Problem ubóstwa w metropoliach jest ściśle związany ze zjawiskiem bezrobocia. Mimo iż w wielkich aglomeracjach stopa bezrobocia jest często niższa niż w ich otoczeniu, to istnieje duże przestrzenne zróżnicowanie tworzone w mieście miejsc pracy. Pomimo wzrostu liczby miejsc pracy w usługach, zmniejsza się liczba zatrudnionych w metropolitalnych centrach.

Ważnym celem socjalnej działalności władz metropolitalnych jest zwiększanie zatrudnienia, a w szczególności:

- oferowanie przedsiębiorstwom możliwości rozwojowych, sprzyjających tworzeniu miejsc pracy,
- zachęcanie do lokowania się nowych przedsiębiorstw w mieście,
- unikanie monokultury zatrudnienia<sup>12</sup>.

10) E. Zwingle, *Megamiasta*, National Geographic Polska 1/2003, s. 2-27.

11) A. O Sullivan, op. cit., s. 354.

12) B. Jałowicki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyd. WSFiZ w Białymstoku, 2002, s. 127.

Osobom, które nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb społecznych / najczęściej z powodu braku pracy /, służby miejskie są zobowiązane zapewnić pomoc społeczną. Mieszkańcy mogą otrzymać świadczenia pieniężne, rzeczowe czy określone usługi. Pomoc społeczna powinna być środkiem do integracji z najbliższym środowiskiem.

Wśród istotnych kwestii socjalnych, podejmowanych przez władze lokalne, są sprawy ochrony zdrowia, środowiska, zapewnienie wypoczynku i zagospodarowanie czasu wolnego.

Na stan zdrowia mieszkańców miast wpływają uwarunkowania środowiskowe, genetyczne, styl życia i funkcjonowanie służby zdrowia. Władze miejskie nie mają wpływu na rozwiązania systemowe, ale powinny stworzyć warunki do prawidłowego funkcjonowania służby zdrowia, a także warunki dla poprawy środowiska, w którym żyją mieszkańcy.

Na uwagę zasługuje tu program „Zdrowe miasto”, realizowany przez sieć europejskich miast, mający na celu poprawę warunków życia ich mieszkańców. Z problematyką ochrony zdrowia w metropoliach ściśle łączy się kwestia ochrony środowiska. Coraz częściej w swojej działalności zarządy miast przyjmują zasady zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w których na wyróżnienie zasługują:

- zwiększenie obszarów zielonych w obrębie miast,
- wprowadzenie zabudowy mieszanej,
- ograniczanie ruchu samochodowego,
- wprowadzanie ciągów pieszych i rowerowych,
- renowacja i rewitalizacja zabudowy komunalnej,
- budowa oczyszczalni ścieków i nowoczesnych zakładów utylizacji odpadów<sup>13</sup>.

W XXI wieku mieszkańcy metropolii będą coraz częściej dysponować nadmiarem czasu wolnego. Jego zagospodarowanie stanie się istotną kwestią socjalną. Rozwiązaniem może być tzw. *non profit economy*, niezależna i dobrowolna praca na rzecz potrzebujących. Potrzebna jest także rozbudowa infrastruktury związanej z wypoczynkiem i zapewnienie specjalnych obszarów do rekreacji mieszkańcom miast.

Coraz większe znaczenie w wykorzystywaniu czasu wolnego będą miały instytucje kultury. Władze miast zabiegać powinny natomiast o organizację w metropoliach różnego rodzaju imprez kulturalnych i sportowych. Dużym kłopotem wielkich metropolii jest gospodarka mieszkaniowa. Do zadań władz lokalnych w tym zakresie należy m.in.:

- utrzymanie i modernizacja zasobów,
- budownictwo socjalne,
- walka ze bezdomnością,
- przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

13) W. Pęski, op. cit., s. 38.

Pozytywnym przykładem zarządzania mieszkalnictwem jest Stuttgart. Gospodarką mieszkaniową zajmuje się tam Urząd Mieszkalnictwa. Zasadą jest, że każdy obywatel powinien sam zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na wolnym rynku. Interwencja miasta sprowadza się do pomocy słabszym grupom ludności, niepełnosprawnym, pomocy rodzinom dotkniętym wypadkom losowym, poprawy jakości starych zasobów mieszkaniowych, wspierania budownictwa socjalnego<sup>14</sup>.

Ważną rolę we właściwej gospodarce zasobami mieszkaniowymi odgrywa renowacja i rewitalizacja miast. Przykłady wielu miast Europy Zachodniej / Kopenhaga, Rotterdam, Glasgow, Paryż, Frankfurt / pokazują, iż przedsięwzięcia te mogą stanowić udaną próbę przywrócenia świetności zdegradowanym dzielnicom mieszkaniowym.

Natomiast polityka renowacji miast w USA miała przede wszystkim na celu walkę z ubóstwem, rozładowanie napięć społecznych, a także zachowanie tych fragmentów metropolii, które ze względu na swą wartość należało uchronić przed degradacją.

Bezpieczeństwo mieszkańców jest kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę. Największa przestępczość ma miejsce w metropoliach państw rozwijających się i słabiej zarządzanych, np. w Sao Paulo w roku 1999 było 9 tys. zabójstw, podczas gdy w Nowym Jorku około 700<sup>15</sup>. Mimo iż od lat 30. XX wieku do Chicago przyłgnęła etykieta stolicy amerykańskiej przestępczości, to współcześnie sytuacja ta nie ma potwierdzenia w statystykach.

Przestępczość rośnie zwykle wraz z wielkością metropolii. Jakie są tego przyczyny? W wielkich miastach jest większa wartość nagromadzonych dóbr, policja ma trudniejsze warunki do działania, mniejsza jest kontrola społeczna i większa anonimowość mieszkańców, większe zróżnicowanie etniczne i rasowe, słabsza opieka nad młodzieżą i liczniejsze migracje<sup>16</sup>.

Z przestępczością związane są ściśle także inne patologie społeczne współczesnych metropolii, w szczególności: narkomania, alkoholizm czy prostytutka. Wpływ na to ma wiele czynników. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest nierówny dostęp do edukacji i niska jakość kształcenia. W wielkich miastach amerykańskich lepsze szkoły ulokowane są najczęściej w suburbiach, co wzmaga migrację białej ludności na peryferie. W miastach francuskich szkoły położone w dzielnicach zamieszkałych przez imigrantów są często unikane przez lepszych nauczycieli.

Nierównomierny podział dóbr, nierówne szanse startu życiowego młodzieży prowadzą do znacznej polaryzacji społeczności zamieszkujących współczesne metropolie. Segregacja społeczna nakłada się często na segregację etniczną i rasową. W wielu amerykańskich metropoliach w centralnych częściach miast obniżenie odsetka ludności białej przekro-

14) A. Jędraszko, op. cit., s. 49-52.

15) E. Zwingle, op. cit., s. 11-12.

16) A. O Sullivan, op. cit., s. 422-423.

czył 50%, jak np. w Baltimore, Detroit, Saint Louis, Cleveland, Chicago, Filadelfii czy Waszyngtonie.

Wskutek tego w wielu metropoliach utworzyły się getta. Przyczyny ich powstania są zarówno ekonomiczne, jak i rasowe. Ekonomiczne czynniki przeważają w migracjach wewnątrz metropolii, jak i do metropolii czy też w migracjach między metropoliami.

Migracje / ruchliwość społeczna / to jedna z cech charakterystycznych społeczeństwa globalnego. Strumienie migracji na duże odległości kierują się zwykle od regionów mniej rozwiniętych do bardziej rozwiniętych. Przeważają w nich motywy związane ze zmianą zawodu i miejsca pracy. Migracje na bliskie odległości spowodowane są najczęściej względami mieszkaniowymi i kierują się od centrum do peryferii.

Podsumowując kwestie bezpieczeństwa w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii, możemy poczynić następujące uwagi:

Obok fizycznego bezpieczeństwa mieszkańców metropolii istotne znaczenie odgrywa ich bezpieczeństwo socjalne i ekologiczne, a także bezpieczeństwo funkcjonowania infrastruktury miasta.

W rozwiązywaniu kwestii bezpieczeństwa współczesnych metropolii potrzebne jest stosowanie najnowszych technologii zarządzania, w tym technologii informatycznych.

W skutecznym rozwiązywaniu problemów społecznych mieszkańców niezbędna jest ich partycypacja w zarządzaniu miastem, w sprawach ich dotyczących.

Jednym z warunków poprawy bezpieczeństwa mieszkańców współczesnych wielkich miast jest poprawa stanu infrastruktury społecznej i technicznej, sprawne funkcjonowanie służb miejskich, likwidacja społecznych nierówności, tworzenie miejsc pracy, nauki i wypoczynku, ograniczanie przestrzennego różnicowania się mieszkańców pod względem zamożności.

## Bibliografia

1. Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*. – Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, 2002.
2. Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. – Warszawa: Wyd. Naukowe „Scholar”, 2002.
3. Jędraszko A., *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*. – Łódź: Muncypium, 1996.
4. Majer A., *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*. – Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 1999.
5. O Sullivan A., *Urban Economics*. – New York: McGraw – Hill Companies, Inc., 2003.
6. Pastusiak L., *Chicago – portret miasta*. – Warszawa: Wiedza Powszechna, 1997.
7. Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. – Warszawa Arkady, 1999.
8. Zwingle E., *Megamiasta*, National Geographic Polska. Wyd. Specjalne – 2003. Nr1, s. 2-27.



# *Bezpieczeństwo dużych aglomeracji a problematyka ochrony infrastruktury krytycznej*

*„...Dla terroryzmu, wojny, celu politycznego, gospodarczego, władzy, przemocy, w grę wchodzi tylko liczebność ofiar i dotkliwość strat – statystyczni osobnicy populacji wykorzystywani w grze o dalekosiężny cel.*

*Liczy się jedynie skuteczność ataku w drodze do osiągnięcia celu”.*

**M. Mizia<sup>2</sup>**

---

**Abstract. Safety of big agglomerations and the issue of critical infrastructure protection.** A dynamic growth of big agglomerations results not only from migration of rural population to cities to find employment. The development of modern cities is favoured by the well-developed energetic, transport and telecommunication infrastructure. However, a substantial number of elements of municipal infrastructure improve the everyday life of big urban agglomerations' inhabitants. On the one hand, this situation facilitates the development of business and on the other, it attracts more people to urban areas.

The connections between the elements of given infrastructures result in emerging of new sensitive spheres in the local security systems. Some of them constitute key connections, as seen from the perspective of a given urban agglomeration. Some elements of municipal infrastructure are included in the potential influencing state's safety. Factors such as a high level of industrialization, well-developed and closely-connected nets of municipal infrastructure and anonymity being an effect of a great number of people on the given area all make it possible for new dangers to appear. Providing safety and public order in big urban agglomerations constitute a challenge both for state administration, self-governments as well as public services and guards. One of the solutions improving the level of safety and public order in the urban area is the concept of creating safe areas.

The article constitutes a proposal of using the before-mentioned concept to improve safety and public order in big urban agglomerations. The article emphasizes issues connected with critical infrastructure protection.

1) Mł. insp. dr Agata Tyburska, Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji Instytut Służby Prewencyjnej, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

2) M. Mizia, *Uczyć bezpieczeństwa*, [w]: *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005, s. 383.





# 1. Wstęp

Dynamiczny rozwój dużych aglomeracji to nie tylko wynik migracji ludności wiejskiej do miast w poszukiwaniu miejsc pracy. Rozwojowi współczesnych miast sprzyja częstokroć rozwinięta infrastruktura energetyczna, transportowa czy telekomunikacyjna. Jednak znaczne nasycenie terenu elementami infrastruktury komunalnej nie tylko ułatwia codzienną egzystencję mieszkańcom dużych aglomeracji, ale i sprzyja z jednej strony rozwojowi biznesu, z drugiej zaś przyciąga do miast coraz szersze rzesze ludzi.

Powiązania istniejące pomiędzy elementami poszczególnych infrastruktur skutkują jednocześnie powstawaniem wrażliwych punktów w lokalnych systemach bezpieczeństwa. Część z nich stanowi kluczowe węzły nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa konkretnej aglomeracji. Niektóre elementy infrastruktury komunalnej zaliczane będą również do potencjału warunkującego bezpieczeństwo państwa. Wysoki poziom uprzemysłowienia, rozbudowane i ściśle powiązane ze sobą sieci infrastruktury komunalnej, anonimowość będąca efektem nasycenia terenu dużą liczbą ludzi - sprzyjają powstawaniu nowych zagrożeń, a tym samym wpływają na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Potrzeba bezpieczeństwa jako pierwotna, podstawowa, egzystencjalna, a zarazem pożądana potrzeba każdego człowieka zmusza kierujących administracją państw do podjęcia stanowczych kroków umożliwiających społeczeństwu spokojną egzystencję. W literaturze przedmiotu odnaleźć można stwierdzenia, że współczesny człowiek, nie nadążając za dynamicznym rozwojem naukowo-technicznym, coraz częściej czuje się w otaczającej rzeczywistości zagubiony, osamotniony, a co najistotniejsze wzmaga się w nim poczucie zagrożenia<sup>3</sup>. Jak wynika z badań prawie 1/3 Polaków (30%) odczuwa strach przed przestępczością<sup>4</sup>. Odczucia te szczególnie często dominują u mieszkańców dużych i średnich miast, które borykają się z problemem przestępczości i innych patologii społecznych, ponieważ „*strach przed przestępczością jest fenomenem wielkich miast*”<sup>5</sup>.

Dyskomfort związany z brakiem poczucia bezpieczeństwa wynika także ze sposobu architektonicznego projektowania współczesnych miast, które powoduje osłabienie więzi sąsiedzkich stanowiących od lat fundament tzw. kontroli społecznej. Powstanie zjawiska destabilizacji środowiska i związa-

3) Porównaj B. Hołysz, *Przestępczość zorganizowana z użyciem przemocy*, [w:] B. Hołysz (red.), *Przemoc w życiu codziennym*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 1997; a także W. Pokruszyński, *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSPol., Szczytno 2006, s.11-12.

4) A. Siemaszko, *Geografia występku i strachu*, Warszawa 2007, s.100.

5) J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999; Kelling G. L., Coles C. M., *Wýbite szychy. Jak zwalczać przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Media Rodzina, Poznań 2000.

nej z nim kontroli społecznej jest bowiem efektem rozpadu poczucia wspólnoty i utraty nieformalnej kontroli społecznej nad otoczeniem<sup>6</sup>. Jak wynika z prowadzonych badań, destabilizacja środowiska powstaje w wyniku „*zmian społecznych, wywołanych przez ruchy ludności, urbanizację i industrializację*”<sup>7</sup>.

Do podstawowych przejawów destabilizacji środowiska zaliczono:

- zniszczone budynki;
- zaniedbane ulice;
- malowane graffiti na murach i budynkach;
- młodzieżowe gangi;
- występowanie zjawiska narkomanii (dealerów zajmujących się handlem narkotykami, osób zażywających narkotyki) na danym terenie;
- nadużywanie alkoholu;
- zjawisko bezdomności;
- agresywne żebractwo;
- agresywne zachowania skierowane na przechodniów;
- wzrost częstotliwości przypadków naruszania ładu i porządku.<sup>8</sup>

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w dużych aglomeracjach stanowi wyzwanie zarówno dla administracji państwowej, samorządów, jak również odpowiedzialnych służb i straży<sup>9</sup>. Jednym z rozwiązań podnoszących poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w przestrzeni miejskiej jest koncepcja kształtowania bezpiecznych przestrzeni drugiej i trzeciej generacji, która uwzględnia wykorzystanie zasad kształtowania bezpiecznych przestrzeni CPTED w celu zwiększenia ochrony infrastruktury krytycznej.

## 2. Bezpieczeństwo aglomeracji

Pod pojęciem aglomeracji rozumie się obszar o intensywnej zabudowie, charakteryzujący się dużym zagęszczeniem ludności. W literaturze przedmiotu wyróżniana jest aglomeracja monocentryczna i policentryczna (konurbacja). Aglomerację monocentryczną stanowią duże ośrodki miejskie - będące skupiskiem znacznej liczby ludzi, z położonymi wokół nich miastami okalającymi oraz zurbanizowanymi wioskami. Policentryczną aglomerację (konurbację) tworzy kilka połączonych ze sobą dużych ośrodków miejskich<sup>10</sup>. Z czasem poszerzanie się położonych bli-

6) R. Głowacki, K. Łojek., E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *Poradnik dla członków bezpieczeństwa i porządku*, WSPol., Szczytno 2010, s.11.

7) J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 277.

8) Tamże.

9) Szerzej na ten temat: A. Tyburska, *Przygotowanie studentów i słuchaczy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie do pracy na rzecz ofiar przemocy*, [w:] T.Cielecki, J. Banach – Gutierrez, A. Suchorska (red.), *Pozycja ofiary w procesie karnym – standardy europejskie a prawo krajowe*, WSPol., Szczytno 2008.

10) A. Najgebauer (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, WAT, Warszawa 2009, s.29.

sko siebie aglomeracji powoduje „zlanie się” poszczególnych ośrodków, w wyniku czego powstają obszary o wysokim poziomie zurbanizowania określane mianem megalopolis. Położone w pobliżu, dynamicznie rozwijające się aglomeracje, mogą tworzyć tzw. „obszary metropolitarne”. Mianem tym określane są najczęściej „gęsto zaludnione obszary składające się z kilku/kilkunastu miast (miast – satelitów) położonych niedaleko znaczącego centrum miejskiego. Miasta te połączone są więzami funkcjonalnymi i ekonomicznymi”<sup>11</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa w dużych aglomeracjach zależy od wielu powiązanych ze sobą czynników, do których zaliczyć można m.in. charakter i przeznaczenie danej przestrzeni, strukturę osób w niej przebywających, nasyconie służbami i strażami działającymi na rzecz bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Niektórzy autorzy charakteryzując przestrzeń jako bezpieczną, wskazują, że „...*jest to taka struktura w obrębie przestrzeni, w której funkcjonuje jednostka lub grupa społeczna, instytucja, miasto czy region, która umożliwia podejmowanie zreflektowanych, uzasadnionych i usystematyzowanych działań, uruchamia stosowne siły i środki, kieruje nimi, po to, aby zapewnić wymagane standardy życia, indywidualnego i zbiorowego, wolnego od zagrożeń. Strukturę tę tworzą: podmiot bezpieczeństwa, cele bezpieczeństwa, przedmioty bezpieczeństwa i treści bezpieczeństwa jako jej substruktury*”<sup>13</sup>.

Jako podmioty bezpieczeństwa wymieniane są zwykle władze rządowe i samorządowe, służby i straże (policja, państwowa straż pożarna, służby ratownicze, straże miejskie i gminne), instytucje edukacyjne i badawcze, podmioty gospodarcze, grupy społeczne oraz poszczególne osoby. Podmioty te mają za zadanie minimalizować potencjalne i realne zagrożenia. Jako cele bezpieczeństwa przyjęto takie działania, które zmierzają do zaspokojenia przez dany podmiot potrzeby bezpieczeństwa oraz osiągnięcie wytyczonych wcześniej celów cząstkowych. Osiągnięcie celów bezpieczeństwa zależy bezpośrednio od jakości współpracy pomiędzy podmiotami a przedmiotami bezpieczeństwa. Przedmiotami bezpieczeństwa określane są w tym przypadku zarówno osoby, jak i instytucje, mienie, a także usługi, informacje (wiedza). Należy przy tym zaznaczyć istnienie ścisłego związku pomiędzy podmiotami a przedmiotami bezpieczeństwa, co pozwala na szybką reakcję w sytuacji przewidywanych lub pojawiających się zagrożeń<sup>14</sup>.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa dużych aglomeracji niezbędne jest właściwe zarządzanie przestrzenią oparte na przemyślanym pla-

11) Tamże, s. 30.

12) Szerzej na ten temat: J. Pałkiewicz, *Jak żyć bezpiecznie w dżungli miasta*, Fundacja Pałkiewicza, Warszawa 1999, s. 9-11.

13) J. Ziarko, *Ku pojęciu przestrzeni bezpiecznej*, [w:] *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005, s. 36.

14) Tamże, s. 34 – 35.

nowaniu przestrzennym<sup>15</sup>. Pod pojęciem planowania przestrzennego należy rozumieć całokształt przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, a także sztukę organizowania przestrzeni w taki sposób, aby spełniała potrzeby człowieka, uwzględniając jednocześnie wzajemne powiązania poszczególnych regionów oraz państwa jako jedności<sup>16</sup>.

Odpowiednie zarządzanie przestrzenią uwidaczniać powinno przestrzeganie ładu przestrzennego, co oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które zapewnia stworzenie harmonijnej całości, a także uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne<sup>17</sup>. Z tego też względu podczas opracowywania planów przestrzennych należy brać pod uwagę m.in. takie elementy, jak: wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz mienia, a także obronności i bezpieczeństwa państwa. Dlatego wszelkie prace planistyczne dotyczące zagospodarowania określonego terenu powinny spełniać wymagania wynikające z ładu: społecznego, ekonomicznego, kulturowego i ekologicznego. Dzięki takiemu podejściu do problematyki kształtowania przestrzeni zapewnia się wszystkim użytkownikom możliwość korzystania z walorów danej przestrzeni, chroni żywotne interesy publiczne oraz zapewnia potrzebę bezpieczeństwa. Gwarantuje się również odpowiednie warunki do wykorzystania przestrzeni przez przedsiębiorców, inwestorów i właścicieli.

Współczesne podejście do problematyki kształtowania bezpiecznych przestrzeni zakłada wprowadzanie zmian i korekt na już funkcjonujących obszarach. Wprowadzane zmiany mają na celu poprawę bezpieczeństwa oraz redukcję poziomu zagrożenia zarówno wśród mieszkańców, jak również użytkowników danej przestrzeni<sup>18</sup>. Dokonywanie jakichkolwiek zmian poprzedzane jest tzw. audytem przestrzeni będącym swoistą oceną określonej przestrzeni i znajdujących się w niej obiektów, a także procesów zachodzących w przestrzeni wynikających z przyjętych standardów. Podstawowym celem audytu jest „... sformułowanie (...) opinii dotyczących wpływu przestrzeni i jej elementów na poziom bezpieczeństwa, ocena potrzeby podjęcia działań korygujących oraz wypracowanie potencjalnych działań naprawczych.

15) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

16) J. Szwedowicz – Korejwo, Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, Olsztyn 2009.

17) Szerzej na ten temat: R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, op. cit., s. 67 i dalsze.

18) Szerzej: K. Łojek, *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, WSPol., Szcztyno 2008, s. 23-34.

*Z kolei ocena stanu przestrzeni związana jest z określeniem czynników ochronnych, utrudniających lub uniemożliwiających wystąpienie zdarzeń niepożądanych oraz ustaleniem wartości czynników ryzyka rozumianych jako obciążenia, negatywnie wpływające na poziom bezpieczeństwa”*. Przeprowadzanie audytu przestrzeni związane jest bezpośrednio z szacowaniem wartości ryzyka, które może przyjmować wartości wskazujące na:

- ryzyko nieznaczne – stan akceptowany, niepociągający za sobą konieczności zmian,;
- ryzyko umiarkowane – stan dopuszczalny, ale jedynie w przypadku jeśli wprowadzane zabezpieczenia przewyższają koszty i zyski związane z redukcją ryzyka;
- ryzyko wysokie – stan nieakceptowany – wymagający przeprowadzenia zmian w audytowanej przestrzeni.

Proces audytu przestrzeni może być stosowany przy wykorzystaniu różnych modeli. Jednym z nich jest ATRiM opracowany specjalnie w celu ochrony infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami terrorystycznymi. Model ten łączy w sobie ilościowe i jakościowe metody audytu. Audytorzy wybierają i szkolą zespół wybrany spośród personelu obsługującego lub zarządzającego infrastrukturą. Oprogramowanie ATRiM wykorzystuje komputerowy algorytm oceny ryzyka, aby przeanalizować dane zebrane przez audytorów podczas wizyty czy kontroli danej infrastruktury krytycznej<sup>19</sup>.

Przeprowadzając audyt środowiska, nie należy jednocześnie zapominać o podstawowych prawidłowościach wskazujących, iż:

- ściśle ilościowe podejścia do kontroli rzadko odzwierciedlają kontekst danego otoczenia czy środowiska;
- współczesne modele audytu CPTED nie mają na celu ochrony infrastruktury krytycznej przed zamachami terrorystycznymi. Jednak wiele cech tych modeli może być wykorzystanych do tego celu i zostały one zaadaptowane do modelu ATRiM;
- żadne współczesne modele audytu CPTED nie zawierają w sobie CPTED drugiej generacji, która bada społeczne, kulturowe i odnoszące się do zarządzania aspekty infrastruktury krytycznej.

Niezwykle cenne jest jednak to, iż model ATRiM łączy w sobie różne koncepcje CPTED pierwszej i drugiej generacji, a także prewencji sytuacyjnej, które łącznie pozwoliły na wypracowanie dwunastu strategii obejmujących takie elementy, jak:

1. terytorialność,
2. obserwacja,
3. kontrola dostępu,

19) I. Randall, *21st Century Security and CPTED (Designing for Critical Infrastructure Protection and Crime Prevention, Atlas*, Hardcover 2008, s. 165.

4. wizerunek/ utrzymanie,
5. zwiększenie wysiłku zmierzającego do popełnienia przestępstwa,
6. zwiększenie ryzyka dla sprawcy,
7. zmniejszenie korzyści płynących z przestępstwa,
8. ograniczenie czynników sprzyjających przestępstwu,
9. spójność społeczna,
10. powiązanie z sąsiedztwem,
11. kultura lokalnej społeczności,
12. próg skuteczności<sup>20</sup>.

Na tej podstawie opracowano przykłady dotyczące wybranych kategorii ewentualnych ataków terrorystycznych, takich jak zamachy bombowe (włącznie z użyciem brudnych bomb), podpalenia czy skażenia produktów. Poprzez umieszczenie strategii zapobiegawczych po jednej stronie wykresu i zagrożenia atakiem terrorystycznym po drugiej, opracowano matrycę ryzyka CPTED do przeprowadzenia audytu danej infrastruktury krytycznej. Każda pionowa kolumna takiej matrycy zawierała jedenaście odrębnych kategorii oceny oraz specjalne komórki. Z kolei każda komórka posiadała całą gamę różnych działań, które musiały zostać przeprowadzone przez zespół audytorów. Aby przeprowadzić audyt oceny ryzyka CPTED, audytorzy musieli zająć się wszystkimi kategoriami umieszczonymi w matrycy i udokumentować mocne i słabe punkty miejsc poddanych audytowi. Wyniki kontroli dokumentowane były w komputerach, w których zainstalowano protokoły audytu ATRiM oraz oprogramowanie z możliwością korzystania z systemu GPS i przestrzennego projektowania komputerowego (np. kategorie matrycy mogły być użyte do gromadzenia notatek sporządzanych w terenie, utrwalania informacji o każdym budynku, wykonywania zdjęć cyfrowych)<sup>21</sup>.

### **3. Przykładowe zagrożenia charakterystyczne dla aglomeracji w kontekście ochrony infrastruktury krytycznej**

Obowiązujące w Polsce przepisy<sup>22</sup> infrastrukturą krytyczną określają systemy, które odpowiadają za zaopatrzenie w energię i paliwa, łączność i sieć teleinformatyczną, finanse, zaopatrzenie w wodę i żywność, ochronę zdrowia, transport i komunikację, ratownictwo, zapewnienie ciągłości działania administracji publicznej, produkcję, składowanie, przechowywanie i stosowanie substancji chemicznych i promieniotwórczych (m.in. rurociągi przesyłowe substancji niebez-

20) Tamże, s. 165 – 166.

21) Tamże.

22) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

piecnych). Oczywiście ustawa wskazuje jedynie obszary wyznaczania konkretnych obiektów stanowiących infrastrukturę krytyczną państwa<sup>23</sup>. W różnych krajach przyjęte są rozmaite kryteria jej wyodrębniania<sup>24</sup>.

Źródłem najczęstszych zagrożeń dla infrastruktury są klęski żywiołowe, błędy człowieka, działalność przestępcza, sabotaż oraz terroryzm. Odpowiednia konstrukcja infrastruktury ma na celu chronić systemy, obszary, urzędnicy czy budynki przed skutkami katastrof, zmniejszać prawdopodobieństwo błędów człowieka i chronić pracowników przed ewentualnymi wypadkami. Pomimo tego, iż główny nacisk kładzie się na zabezpieczenie elementu krytycznego na wypadek zaistnienia katastrofy naturalnej, aktów sabotażu i ataków terrorystycznych, tym niemniej odpowiednio przygotowana ochrona powinna uwzględniać wszelkie możliwe sytuacje mogące wywołać zniszczenie, uszkodzenie bądź awarie elementu kluczowego. Przygotowanie odpowiedniej ochrony elementu krytycznego powinno przewidywać tego typu sytuacje już w momencie opracowywania projektu konkretnego obiektu, urzędnicy czy systemu.

Strategia zapobiegania przestępczości poprzez odpowiednie zaprojektowanie przestrzeni (CPTED) wzbogacona o koncepcję tzw. drugiej generacji (2nd Generation CPTED), kładzie nacisk na cechy środowiskowe i społeczne przestrzeni obronnej. Jako główne elementy strategii wymieniana jest:

- naturalna bądź wymuszona obserwacja,
- kontrola dostępu,
- wyodrębnienie terenu,
- zarządzanie i konserwacja,
- wsparcie użytkownika<sup>25</sup>.

Strategia CPTED drugiej generacji stanowi nowe spojrzenie na elementy infrastruktury krytycznej, umożliwiając ich ochronę przed ewentualnymi przestępstwami, sabotażem, terroryzmem i katastrofami.

Zagadnienie skutecznej ochrony infrastruktury krytycznej stanowi istotny problem, na który zwraca uwagę ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z zamieszczonymi w ustawie zapisami, ochrona *infrastruktury krytycznej* powinna przewidzieć właściwe zabezpieczenie elementów krytycznych przed atakami, awariami czy też innymi zdarzeniami (w tym również zamachami, nieprzewidywalnymi działaniami sił natury, katastrofami itp.), które w jakikolwiek sposób mogłyby zakłócić jej prawidłowe funkcjonowanie. Stąd też mówiąc o ochronie *infrastruktury krytycznej*, należy uwzględniać działania ukierunkowane na zagwarantowanie funkcjonalności, ciągłości działań, integralności danej infrastruktury, a wszystko to w celu zapobieżenia różnego rodzaju zagrożeniom, ryzy-

23) W. Skora, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 92.

24) Critical Infrastructure Protection (2008).

25) Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., op.cit., s. 144 – 148.

kom oraz słabym punktem charakterystycznym dla danego systemu, obiektu lub urządzenia<sup>26</sup>.

Ważnym zadaniem związanym z ochroną istotnej infrastruktury jest również ograniczenie i neutralizacja skutków zniszczenia, awarii elementu (podmiotu) tworzącego dany system krytyczny oraz szybkie jego odtworzenie tak, aby zaistniały incydent nie wpłynął negatywnie na stan bezpieczeństwa obywateli.

Należy jednocześnie pamiętać, że ochrona infrastruktury krytycznej powinna mieć charakter kompleksowy, co oznacza uwzględnienie w organizacji ochrony następujących obszarów: ochrony fizycznej, ochrony technicznej, ochrony osobowej, ochrony teleinformatycznej, ochrony prawnej oraz pomoc w trakcie odbudowy ze strony rządowej<sup>27</sup>. W przypadku dużych, zurbanizowanych obszarów do krytycznych elementów warunkujących sprawne funkcjonowanie aglomeracji należą:

- systemy wodociągowe,
- systemy kanalizacyjne,
- systemy ciepłownicze,
- systemy elektroenergetyczne,
- systemy gazownicze,
- systemy telekomunikacyjne i teleinformatyczne,
- systemy transportowe.

Systemy te tworzą tzw. infrastrukturę komunalną obejmującą:

- sieć transportową – ulice, rzeki, kanały,
- sieć energetyczną,
- sieć gazową,
- sieć wodno-kanalizacyjną,
- sieć kolejową,
- sieć ciepłowniczą,
- sieć tramwajową,
- sieć telekomunikacyjną,
- metro.

Za właściwą obsługę infrastruktur komunalnych odpowiadają wyspecjalizowane przedsiębiorstwa. W wielu przypadkach właściciele czy zarządzający danymi sieciami obarczeni są jednocześnie obowiązkiem zapewnienia ochrony dla danego wrażliwego elementu, który jest w ich posiadaniu lub użytkowaniu.

Najbardziej oczywistym przykładem elementu miejskiej infrastruktury krytycznej jest sieć wodociągowa. Woda jest jednym z najcenniejszych zasobów naszego środowiska, a jego sprawne funkcjonowanie, w tym również obszaru zurbanizowanego zależy od dobrej jakości wody pitnej i uzdatniania

26) Skomra W., Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław 2010, s. 93.

27) Tamże, s. 95.



wody. Na użytek dużych aglomeracji woda pozyskiwana jest, w zależności od położenia terenu zurbanizowanego, zarówno z zasobów podziemnych, jak i powierzchniowych. Woda podziemna czerpana jest przy pomocy studni, a następnie przesyłana jest do zakładów uzdatniania wody i stamtąd do przepompowni, gdzie jest wpompowywana do zbiornika wieżowego. Ze zbiornika tego woda przesyłana jest do głównego wodociągu, a następnie do systemu dystrybucji wody, który zasila wszystkie obszary zurbanizowane.

Niektóre kraje Europy Zachodniej oraz Stany Zjednoczone Ameryki wykorzystują strategię i zasady CPTED już przy projektowaniu obiektów zajmujących się pozyskaniem i uzdatnianiem wody. Opracowane projekty prezentują najczęściej stosowane rozwiązania zapewniające zarówno sprawne funkcjonowanie obiektu, jak również odpowiednią ich ochronę<sup>28</sup>. Z reguły w przypadku planowania tego typu obiektów przyjmuje się rozwiązania, gdzie fasada zakładu zlewa się z miejskim charakterem ulicy i innych budynków przemysłowych na danym terenie. Obszar zakładu izolowany jest ogrodzeniem wykonanym ze wzmocnionego materiału. Wymagana jest przejrzystość zastosowanego ogrodzenia, ponieważ umożliwia to obserwację np. z radiowozu policyjnego przejeżdżającego sąsiednimi ulicami. Wzdłuż przyległych dróg projektowane jest z reguły lite ogrodzenie mające na celu ukrycie charakteru budynków zaplanowanych wewnątrz przed okiem obserwatorów z zewnątrz. Przy takim zaprojektowaniu obiektu interesanci (jeśli przewiduje się ich obecność w obiekcie) mogą dostać się na teren zakładu tylko drogą dla pojazdów. Przewidziany jest jednocześnie fizyczny nadzór personelu ochronnego, a także wykorzystanie kamer monitoringu. Projektowane tego typu obiekty, parkingi i budynki biurowe umieszczane są z reguły na terenie otwartym, umożliwiającym naturalną obserwację i kontrolę dostępu. Po terenie obiektu przewidywane jest przemieszczanie się już tylko personelu posiadającego odpowiednie uprawnienia<sup>29</sup>.

Podobny, krytyczny charakter z punktu widzenia funkcjonowania aglomeracji stanowić może sieć energetyczna. Na wszystkich etapach procesu zasilania w prąd bezpieczeństwo jest niezwykle istotną kwestią. Poziom zagrożenia zależy od konsekwencji awarii dla życia ludzkiego i ekologii. Skala awarii w elektrowni może mieć bardziej dolegliwe skutki niż awaria w systemie dystrybucji. Wymagania bezpieczeństwa w takich przedsiębiorstwach są z tego względu bardziej zaostrzone i „wyrafinowane”. Niemniej jednak zakłócenia w funkcjonowaniu są częstsze w systemie dystrybucji energii aniżeli w miejscu jej wytwarzania. Według Beaty’ego ok. 90% przerw w dostawie prądu dla odbiorców amerykańskich spowodowane było przez

28) I. Randall, op. cit., s. 122.

29) Tamże.

problemy ze sprzętem związanym z systemem dystrybucji<sup>30</sup>. Jak wskazuje praktyka, awaria w pojedynczej linii dystrybucyjnej może pozbawić energii osoby z jednej dzielnicy. Awaria w transformatorze dotknie tylko kilkadziesiąt osób. Awaria w stacji elektroenergetycznej może dotknąć część miasta i wiele setek odbiorców. Przerwy w dostawie prądu występują codziennie w tysiącach przypadków i są zwykle spowodowane wypadkami wywołanymi przez kierowców (samochód uderzający w słup wysokiego napięcia), zwierzęta (ptaki, węże, wiewiórki) lub przewrócone drzewa. Wiele problemów dotyczących przesyłu energii wynika z klęsk żywiołowych (duże spadki temperatury, opady śniegu, wichury i trąby powietrzne).

Tak, jak w przypadku innych wrażliwych obiektów, ochrona i kontrola na terenie zakładów generujących energię elektryczną opiera się na systemie warstwowym, w którym obecność pracowników ochrony jest pierwszym i najbardziej bezpośrednim sposobem przypominania pracownikom, gościom czy też osobom niepożądanym, że przestrzeganie procedur nie jest tam kwestią opcjonalną. Zapewniając już na etapie projektu wyraźne wyodrębnienie terenu, kompleks budynków stanowić będzie, już po jego wzniesieniu, ściśle chroniony obiekt. Stosując się do zasady terytorialności, plan zakładu już w fazie projektowania powinien uwzględniać wyraźny podział na przestrzeń publiczną, pół-publiczną i zastrzeżoną. Dostęp do miejsc służbowych winien być ograniczony przez system holi, poczekalni, korytarzy i drzwi zamykanych na specjalny zamek<sup>31</sup>.

W tego typu obiektach przewiduje się korzystanie ze specjalnie przygotowanych identyfikatorów. W przypadku gości poruszających się po obiekcie pieszo lub samochodami konieczne jest rejestrowanie i odbieranie identyfikatorów w punkcie kontrolnym. Taki punkt powinien mieć strategiczną lokalizację umożliwiającą obserwację każdego punktu. Jednym z miejsc najbardziej narażonym na atak jest sterownia, gdzie skoordynowana jest działalność techniczna całego systemu energetycznego. Zgodnie z obowiązującymi zasadami, bezpośredni dostęp do takich pomieszczeń musi być ściśle ograniczony i stanowić najlepiej i najpełniej sprawdzany systemem kontroli dostępu przy zastosowaniu karty. Sterownie muszą być lokalizowane z dala od miejsc ogólnie dostępnych<sup>32</sup>.

Transformatory i stacje elektroenergetyczne znajdują się często na otwartych przestrzeniach w pobliżu budynków, co utrudnia prowadzenie pełnej ochrony i czyni je wyjątkowo narażonymi na ataki.

Wskazane przykłady dotyczą jedynie fragmentów kluczowych elementów infrastruktury miejskiej i nie odzwierciedlają pełnego obrazu zarówno zagrożeń, jak również projektowanych rozwiązań zwiększających

30) Tamże, s. 126.

31) Tamże, s. 129.

32) Tamże.

poziom zastosowanej ochrony. Nie jest tajemnicą, że zakłócenie funkcjonowania nawet niewielkiego elementu infrastruktury miejskiej spowodować może zagrożenia dla życia i zdrowia wielu setek ludzi.

#### **4. Zakończenie**

Nowy charakter zagrożeń, odmienny sposób doboru celów, wykorzystywanie jako narzędzi ataków urządzeń stanowiących infrastrukturę cywilizowanego świata spowodowały konieczność zwiększenia ochrony elementów charakterystycznych dla zurbanizowanego terenu, których zniszczenie, uszkodzenie bądź awaria może spowodować społeczne niezadowolenie, zamieszki, zakłócenie porządku publicznego, a w drastycznych przypadkach nieść za sobą ofiary w ludziach i mieniu znacznych rozmiarów. Dynamiczny rozwój nowych technologii, globalizacja oraz zwiększający się katalog potrzeb współczesnego człowieka spowodowały nie tylko wzrost poczucia zagrożenia, strach przed otaczającą rzeczywistością, ale, co istotne, sformułowały nowe, niezwykle trudne wyzwania. W takiej sytuacji zapewnienie bezpieczeństwa może przerodzić się w sułą kalkulację ograniczania rzeczywistych czy też prognozowanych strat.

## Bibliografia

1. *Critical Infrastructure Protection*, Novinka Books, New York 2008.
2. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
3. Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., *Poradnik dla członków bezpieczeństwa i porządku*, WSPol., Szczytno 2006.
4. Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wyd. Archidiecezji Lubelskiej, GAUDIUM, Lublin 2010.
5. Hołyst B., *Przestępczość zorganizowana z użyciem przemocy*, [w:] Hołyst B. (red.), *Przemoc w życiu codziennym*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 1997.
6. Kelling G. L., Coles C. M., *Wybite szyby. Jak zwalczać przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Media Rodzina, Poznań 2000.
7. Łojek K., *Metodyka rozwiązywania problemów kryminalnych*, WSPol., Szczytno 2008.
8. Mizia M., *Uczyć bezpieczeństwa*, [w:] *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005.
9. Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, WAT, Warszawa 2009.
10. Pałkiewicz J., *Jak żyć bezpiecznie w dżungli miasta*, Fundacja Pałkiewicza, Warszawa 1999.
11. Pokruszyński W., *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSPol., Szczytno 2006.
12. Radvanovsky R., McDougall A., *Critical Infrastructure. Homeland Security and Emergency Preparedness. Secend Edition*, CRC Press, New York 2009.
13. Randall I., *21st Century Security and CPTED (Designing for Critical Infrastructure Protection and Crime Prevention, Atlas*, Hardcover 2008.
14. Siemaszko A. (red.), *Geografia występku i strachu*, Warszawa 2007.
15. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2010.

16. Szwedowicz-Korejwo J., *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.
17. Tyburska A., Nepelski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, WSPol., Szczytno 2008.
18. Tyburska A., *Przygotowanie studentów i słuchaczy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie do pracy na rzecz ofiar przemocy*, [w:] Cielecki T., Banach – Gutierrez J. B., Suchorska A. (red.), *Pozycja ofiary w procesie karnym – standardy europejskie a prawo krajowe*, WSPol., Szczytno 2008.
19. Ziarko J., *Ku pojęciu przestrzeni bezpiecznej*, [w:] *Przestrzeń bezpieczna. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2005.
20. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
21. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).



## *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej a problematyka przestępczości*

---

**Abstract.** *Safe public space and the problem of crime.* The public sphere of contemporary urban areas is subject to evolutionary changes. More and more often, instead of being an open agora for civic debate, it becomes the arena of conflict, a potentially dangerous place.

A housing development with typical high-rise buildings of the 1970-ties and 1980-ties poses a particularly serious threat to its inhabitants as it often paves the way for crime activity. As all other city or town dwellers, the offenders make use of the public sphere and its topography and amenities either facilitate or hinder their criminal activity. Majority of punishable acts are those committed in favourable circumstances such as easy access to a potential object of crime or a victim, lack of protection or lack of escape route.

1) Mgr Agata Lewkowicz, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – Mazurskiego w Olsztynie.





## Przestrzenne uwarunkowanie zagrożeń przestępczością

Zjawisko przestępczości jest zjawiskiem społecznym. Ubóstwo, bezrobocie czy patologia oraz wynikająca z nich demoralizacja, czyli źródłowe przyczyny przestępczości są bardzo silnie związane ze sferą społeczno-socjalną. Bezpośrednia przyczyna występowania czynów kryminalnych ma charakter psychologiczno-ekonomiczny, częściowo jednak również przestrzenny.

Bohdan Jałowiecki określa tradycyjną przestrzeń publiczną jako „centrum miasta, jego obszar kulturowy, a więc ulice ze sklepami, place, liczne wydarzenia: grajkowie, żebracy i ludzie manifestujący różnorodne poglądy. Przestrzeń publiczna jest strefą wolności, gdzie każdy mieszkaniec może czuć się swobodnie, generując obrazy i dźwięki; dostarcza bogatej różnorodnej informacji oraz wielu zmysłowych wrażeń. Ulice, place, a także miejskie parki powinny być własnością wszystkich obywateli miasta, a zachowania w tej przestrzeni muszą być swobodne, ograniczone jedynie ogólnymi zasadami współżycia społecznego”<sup>2</sup>.

Czynniki społeczne wpływają na funkcjonowanie przestrzeni tak silnie, że identyczne rozwiązania mogą funkcjonować całkowicie odmiennie. Dobrze funkcjonująca ulica lub zespół mieszkaniowy zasiedlony przez zintegrowaną i aktywną społecznie klasę średnią może być miejscem niebezpiecznym, jeśli stanie się gettem etnicznym, społecznym lub ekonomicznym<sup>3</sup>.

Niewątpliwie problem przestępczości jest problemem wielkomiejskim. Mimo różnic, które można zauważyć w przestępczości w miastach o porównywalnej wielkości, niemal zasadą stało się, że im większe miasto, tym większy można odnotować wskaźnik przestępczości. Z pewnością na większe nasilenie przestępczości w miastach wpływa ich skala, która powoduje rozluźnienie relacji międzyludzkich, dużą różnorodność aktywności, większą mobilność mieszkańców. W związku z tym istnieje tu wiele okazji dla przestępców i różnorodnych form ich działalności. Ponadto społeczności miejskie ze swej natury są zbiorowościami heterogenicznymi, zarówno pod względem pochodzenia, jak i pod każdym innym (wykształcenie, wykonywane zawody, dochody, warunki życia itd.)<sup>4</sup>. Odpowiedzi na pytanie, co w środowisku miejskim zrodziło przestępczość, udziela A. Bałandynowicz: „Miasta, zarówno te mniejsze, jak i wielkie, opisywane były jako „plac targowy” oraz jako „świat obcych”. Uważano również, że głównymi cechami charakteryzującymi miasto są: rozmiar,

2) B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 425.

3) B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 25.

4) *Ibidem*, s. 26

gęstość i zróżnicowanie jego populacji. I rzeczywiście, są to te aspekty miasta, które oddziałując na życie społeczne, mają znaczny wpływ na formę i efektywność kontroli społecznej i w konsekwencji, na sposobność popełniania przestępstw.”<sup>5</sup>

„Można również założyć, że nadzorowanie zachowania innych ludzi w ramach bezpośredniej kontroli zewnętrznej jest trudniejsze w dużych skupiskach ludności, ale jednocześnie odgrywa w nich dużo większą rolę, ponieważ w dużych miastach jednostka spędza znacznie większą część swojego społecznego życia w środowisku publicznym.”<sup>6</sup>

Biorąc pod uwagę fakt, że przestępcy są użytkownikami przestrzeni, to podobnie jak i innym użytkownikom ukształtowanie i wyposażenie publicznej przestrzeni może albo ułatwiać, albo utrudniać realizację powziętych zamierzeń. Jest to istotna kwestia, gdyż większość czynów przestępczych stanowi wynik nadarzającej się okazji: dobrej dostępności do celu przestępstwa, niemożność obrony czy uzyskania przez ofiarę dobrych możliwości ukrycia się lub ucieczki.

Kształtując przestrzeń we właściwy sposób, można wpływać na środowisko, w którym możliwe jest wystąpienie przestępstwa bezpośrednio, a pośrednio na sytuację celu lub ofiary oraz możliwości sprawcy.

„Utrzymuje się, że te części miasta, które przestępca wybiera dla swojej działalności, są terenami najbardziej mu znanymi i terenami, gdzie spędza najwięcej wolnego czasu. Terenami miasta, które są mieszkańcom (nie pomijając sprawców przestępstw) ogólnie najbardziej znane i gdzie spędzają większość czasu, są prawdopodobnie centra miast, centra lokalne, miejsca, w których pracują, chodzą do szkoły i trasy, jakie wybierali, by dotrzeć do tych miejsc.”<sup>7</sup>

Przestrzeń ma odmienny wpływ na różne formy działalności przestępczej. Od rozwiązań przestrzennych silnie jest uzależniona drobna przestępczość pospolita, jeśli rozwiązania te mają wpływ na poziom społecznej kontroli przestrzennej. Działanie takich przestępców przeważnie opiera się na bezpośredniej obserwacji terenu lub potencjalnych ofiar i polega często na poszukiwaniu okazji. Dotyczy to przede wszystkim młodocianych przestępców. Owa działalność przestępcza, która przejawia się zwłaszcza we włamaniach, kradzieżach kieszonkowych czy rozbojach, w największej mierze jest realizowana w przestrzeni publicznej bądź na styku przestrzeni publicznych i prywatnych.

Jak zatem kształtować przestrzeń z uwzględnieniem aspektu przeciwdziałania przestępczości? Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę elementy metodologii działań przestępczych, a są nimi:

5) A. Bałandynowicz, *Zapobieganie przestępczości* [w:] *Studium prawno – porównawcze z zakresu polityki kryminalnej*, Prius, Warszawa 1998, s. 5.

6) *Ibidem*, s. 28.

7) *Ibidem*, s. 39.

- przygotowanie przestępstwa – sprzyja temu możliwość pozostania anonimowym; miejsca, w których można długo przebywać, nie wzbudzając podejrzeń,

- możliwość ukrycia się – sprzyjają temu wszelkie przerwy w ciągłości struktur zabudowy, zakamarki itp.,

- ucieczka – możliwość ucieczki jest ważnym elementem analizowania szans powodzenia działań przestępczych przed ich podjęciem i ich tła przestrzennego.

Ucieczce zakończonej sukcesem sprzyja bowiem duża liczba możliwych dróg opuszczenia danego miejsca, długie ciągi przestrzeni wzajemnie połączonych np. bramami.

Poprawienie bezpieczeństwa przestrzeni przez rozwiązania architektoniczne:

- poprawia stan i poczucie bezpieczeństwa w tej konkretnej przestrzeni, co jest bardzo ważne z punktu widzenia użytkowników,

- neutralizuje przestępców okazjonalnych,

- ogranicza szerzenie się demoralizacji, która swe źródło posiada w percepcji klimatu przyzwolenia (duże dalekosiężne znaczenie społeczne).

Nie rozwiązuje to jednak problemu przestępców zorganizowanych oraz tych, których na drogę przestępstwa sprowadziła sytuacja społeczna. W takich przypadkach niezbędne są rozwiązania systemowe społeczne, policyjne i karne.

## **Uwarunkowania demograficzne**

O ewentualnych zagrożeniach, a także o warunkach sprzyjających utrzymywaniu bezpieczeństwa na danym obszarze bardzo wiele informacji dostarczają charakterystyki ludnościowe, czyli dane ludnościowe. Dlatego właśnie ich znajomość jest niezbędna przy wstępnej ocenie stanu bezpieczeństwa na danym terenie.

Z przeprowadzanych analiz demograficznych wynika, że wciąganie w orbitę przestępczości zaczyna się w dzisiejszych czasach od bardzo młodych kategorii wiekowych, które szybko, w drodze zapobiegania, trzeba objąć odpowiednimi zabiegami edukacyjno-wychowawczymi. Powszechnie stało się twierdzenie, że kluczem do zwalczania przestępczości jest prewencja, czyli bardzo wczesne jej zapobieganie, zanim dziecko będzie miało 11-12 lat<sup>8</sup>.

Każda kategoria wieku wykazuje swoiste cechy podatności na sytuację zagrożenia bezpieczeństwa, dlatego istotne jest to, by wiedzieć, jak na danym terenie układa się struktura tychże cech.

Niektóre struktury cech demograficznych są z tego punktu widzenia bardziej korzystne, inne zaś bardziej niekorzystne, niekiedy wręcz pato-

8) B. Czarnecki, W. Siemiński, op. cit., s. 40

logiczne. Odznaczające się bardzo specyficznymi wykrzywionymi charakterystykami demograficznymi obszary miejskie, które szczególnie są narażone na przestępczość i wykroczenia, określane są mianem „złych dzielnic” lub obszarów zdegradowanych. Mniej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa można się natomiast spodziewać w miejscach, gdzie struktury demograficzne są bardziej zrównoważone.

Oceniana z tego punktu widzenia sytuacja naszych miast, zwłaszcza miast dużych, jest trudna. W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci cechowała je tzw. pokoleniowa struktura zasiedlania, która z poszczególnych części miast (dzielnic, osiedli) uczyniła enklawy („getta”) ludzi w jednym lub zbliżonym wieku. Podatność danej kategorii wiekowej na typowe dla niej sytuacje zagrożenia bezpieczeństwa uległa na terenie takich enklaw kumulacji i powiększeniu<sup>9</sup>.

Sytuację tę można omówić na przykładzie Warszawy. Jak w rzadko którym mieście polskim jest ona udokumentowana systematycznym zbiorem danych demograficznych odniesionym do przestrzeni tego miasta<sup>10</sup>.

Dzieci w Warszawie (grupa ludności w wieku 0 – 14 lat) stanowiły w 1988 roku 19,2% ogółu ludności. W niektórych jednostkach urbanistycznych Warszawy występowała jednak znaczna nadreprezentacja tej kategorii wieku. Były to obszary objęte przez nowe budownictwo mieszkaniowe lat 70. i 80.: Ursynów-Natolin, Bemowo-Zachód, Tarchomin, Gocław-Lotnisko. Dzieci stanowiły tu ponad 30% ludności, gdy na obszarach centralnych miasta – poniżej 15%.

Konsekwencje takiej struktury demograficznej dla bezpieczeństwa np. Ursynowa-Natolina są długotrwałe, ciągną się kilkadziesiąt lat i są odczuwalne również po takim właśnie upływie czasu. W 1995 roku zarejestrowano na Ursynowie-Natolinie 91 czynów karalnych popełnionych przez 118 nieletnich. W 1996 roku zarejestrowano 115 przestępstw popełnionych przez 114 nieletnich. W roku 2000 ujawniono 196 czynów karalnych nieletnich. W roku 2001 zarejestrowano 355 czynów karalnych popełnionych przez nieletnich<sup>11</sup>.

Jak wynika z szacunków PARPA<sup>12</sup> w dzielnicy liczącej 110 tys. mieszkańców znajduje się ok. 2 tys. młodocianych pijących, którzy nie tylko obniżają swoje szanse życiowe, ale stanowią zagrożenie dla tysięcy pozostałych młodych ludzi i dorosłych mieszkańców dzielnicy<sup>13</sup>.

Oczywiście tego typu zagrożenia nie są prostą i automatyczną konsekwencją samej tylko takiej, a nie innej konfiguracji struktury demograficznej. Są one również pochodną odczuwanego w dzielnicy niedostatku

9) *Ibidem*.

10) Dane te zawarte są w *Atlasie Warszawy* sporządzonym przez G. Węclawowicza i J. Księżaka [1993; 1994]

11) Dane z raportów policji dla gminy Ursynów w Warszawie.

12) Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

13) Diagnoza w Strategii rozwoju Ursynowa 1998.

placówek wychowawczych dla młodzieży, niedostatku infrastruktury społecznej – głównie sportowej i kulturalnej itp. Niedostatki te były odczuwane od samego początku budowy Ursynowa i trwają do dzisiaj. Były one cechą charakterystyczną tzw. ułomnej urbanizacji, praktykowanej w socjalizmie i późniejszego prymatu inwestycji w infrastrukturę techniczną nad inwestycjami w infrastrukturę społeczną, przejętego przez odrodzony po 1990 roku samorząd terytorialny<sup>14</sup>.

Tak, jak dla dzielnic peryferyjnych, w których budowano tzw. nowe osiedla mieszkaniowe, charakterystyczna jest dominacja problemów związanych z wiekiem młodym, tak w centralnych dzielnicach Warszawy występuje zdecydowana nadprezentacja ludności starszej (niekiedy ponad 30% ogółu mieszkańców danej jednostki urbanistycznej, przy średniej dla całej Warszawy 17,9%)<sup>15</sup>. Skala narastania koncentracji ludności starszej w Warszawie jest bardzo widoczna, gdy porównuje się sytuację z lat 1978 i 1988, w niektórych kwartałach miejskich koncentracja ludności w wieku emerytalnym sięga od 40% do 60% ogółu ludności.

Powstanie obszarów miejskich zdominowanych przez ludność w wieku emerytalnym jest powiązane z jeszcze innymi cechami demograficznymi tych terenów. Są to mianowicie miejsca, gdzie występuje znacznie więcej, niż gdzie indziej kobiet oraz gospodarstw domowych jednoosobowych, co wynika z faktu, że kobiety żyją dłużej niż mężczyźni.

Na takich obszarach mogą nie występować żadne specyficzne dla nich formy przestępstw lub wykroczeń, jednak dużym problemem będzie tu zagrożenie poczucia bezpieczeństwa, silniej odczuwalne przez ludzi starszych i kobiety niż przez inne kategorie demograficzne. W związku z tym np. w Amsterdamie przeprowadzono w połowie lat 90. program prewencji kryminalnej „Seniorzy a bezpieczeństwo”. U podstaw tego programu leżało przekonanie, że ludzie starsi bardziej obawiają się przestępczości niż ludzie młodzi, mimo że, co wykazał szereg badań, znacznie rzadziej padają ofiarą przestępstw niż ludzie młodzi (zwłaszcza młodzi mężczyźni)<sup>16</sup>. Do cech charakterystycznych wieku starszego należy również i to, że ludzie starsi są kategorią, z którą policja ma bardzo mało kontaktów ze względu na ich małą mobilność i przywiązanie do domu. Aby wzmocnić poczucie bezpieczeństwa tej kategorii wiekowej, policja musi na danym terenie współdziałać z całym szeregiem instytucji i organizacji, które częściej kontaktują się z seniorami (pomoc społeczna, służba zdrowia, kościoły, organizacje charytatywne)<sup>17</sup>.

Typowe dane demograficzne nie wskazują wprost, gdzie na terenie miasta tworzą się lepsze dzielnice – enklawy bogactwa. W skład typowych danych demograficznych, odnawianych po każdym spisie powszechnym,

14) B. Czarnecki, W. Siemiński, op.cit., s.42.

15) Dane te zawarte są w *Atlasie Warszawy* sporządzonym przez G. Węclawowicza i J. Księżaka [1993; 1994].

16) B. Czarnecki, W. Siemiński, op. cit., s. 41

17) *Ibidem*.

wchodzą informacje o poziomie wykształcenia ludności i zawodach. Owe cechy także wykazują tendencję do koncentracji na terenie miasta, chociaż ta nigdy nie osiąga takiego stopnia natężenia, jak w wypadku cech wieku ludności<sup>18</sup>.

Koncentracja ludności z odpowiednim stopniem wykształcenia i pozycji zawodowej ma dużo wspólnego z powstawaniem lub faktycznym funkcjonującym już podziałem na tzw. złe i dobre dzielnice, który ma dużo wspólnego z zagadnieniem koncentracji celów działalności przestępczej i obszarów kryminogennych.

Osobnym rozdziałem charakterystyk demograficznych różnego typu obszarów miejskich są charakterystyki ludności miejskich obszarów zdegradowanych, które koncentrują zjawiska patologii społecznej, w tym przestępczość. W różnych krajach charakterystyki te przybierają różne kształty, w każdym jednak struktura demograficzna obszarów zdegradowanych różni się znacznie od tej na sąsiednich obszarach miejskich oraz w kraju.

W krajach OECD<sup>19</sup> powszechnie najbardziej dostrzeganą cechą tych obszarów jest duża liczba ludzi młodych (poniżej 15 lat). Grupa wiekowa 16-64 jest rozmiarowo podobna do średniej miejskiej, podczas gdy liczba ludzi starszych jest mała<sup>20</sup>.

W Polsce, mimo iż należy od 1964 roku do tej organizacji grupującej kraje rozwinięte gospodarczo, tereny zdegradowane to obszary ludzi starych. Gdy w zachodnich krajach OECD obszary te cechuje równowaga składu płci, u nas dominują kobiety.

We wszystkich krajach OECD obserwuje się duży wzrost liczby gospodarstw jednoosobowych, jak również gospodarstw domowych prowadzonych przez jednego rodzica. Na wszystkich miejskich obszarach zdegradowanych spotykamy się również z gorszą niż gdzie indziej w mieście strukturą wykształcenia mieszkańców<sup>21</sup>.

Za różnymi konfiguracjami cech demograficznych ludności obszarów zdegradowanych dostrzec można nasilenie okoliczności utrudniających funkcjonowanie na tych obszarach silnej kontroli społecznej, co zwiększa podatność tych obszarów na różnego typu zagrożenia bezpieczeństwa. Tereny zdegradowane to typowe obszary, na których powinno się stosować prewencję pierwotną, odpowiednią politykę i programy społeczne o charakterze rewitalizacyjnym.

18) Dane te zawarte są w *Atlasie Warszawy* sporządzonym przez G. Węclawowicza i J. Księżaka [1993; 1994]

19) Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, organizacja międzynarodowa skupiająca 30 wysoko rozwiniętych i demokratycznych państw; powstała 30 września 1961 r. z przekształcenia Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej. Została założona przez 20 państw, które podpisały *Konwencję o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju* z 14 grudnia 1960 r. Celem OECD jest wspieranie państw członkowskich w osiągnięciu jak najwyższego poziomu wzrostu gospodarczego i stopy życiowej obywateli. OECD zajmuje się też pomocą dla najbardziej potrzebujących państw. Siedzibą OECD jest Paryż.

20) B. Czarniecki, W. Siemiński, op. cit., s. 42.

21) *Ibidem*.

## Zjawisko dobrych i złych dzielnic

Jednym z przedmiotów dociekań w naukach społecznych jest społeczne wartościowanie przestrzeni miejskiej, traktowane jako swoisty fakt społeczny.

W badaniach naukowych problem złych i dobrych dzielnic utrzymuje się niezmiennie i to od dość dawna. Badając różnorodne wymiary obiektywnego zróżnicowania przestrzeni miejskiej, socjologowie i geografowie społeczni wyróżniają w niej obszary zdegradowane, obszary patologii lub obszary elitarne. Owe wyróżnienie obszarów i kryjących się za nimi problemów badawczych nawiązuje do potocznego rozróżniania dobrych i złych dzielnic<sup>22</sup>. Warto w związku z tym pamiętać, że zjawiska patologiczne czy raczej te, które określa się jako patologiczne w pewnym miejscu i czasie, w innym miejscu czy w innym czasie nie będą uważane za patologiczne.<sup>23</sup>

Relatywny podział na złe i dobre dzielnice zakłada, że te pierwsze w większym stopniu niż pozostałe skupiają zjawiska patologii społecznej, w tym także zjawiska przestępczości i popełniania wykroczeń. Skupienie zjawisk przestępczości oznacza zarówno koncentrację na terenie złych dzielnic lokalizacji przestępców, jak i koncentrację na ich terenie samych przestępstw i wykroczeń.

Szczegółowe zainteresowanie zjawiskami patologii społecznej i ich agregacją przestrzenną na terenach miejskich zapoczątkował chicagowski socjolog Clifford Shaw, który wprowadził do zasobu pojęć socjologicznych określenie „obszarów przestępczych”. Na obszarach tych zachowania przestępcze lub aspołeczne są akceptowane przez środowisko społeczne właściwe dla tego obszaru. Tereny te tworzą w całościach przestrzennej struktury miasta obce enklawy. Ich dodatkowe cechy charakterystyczne to: brak stabilności składu mieszkańców, nadmierne zagęszczenie ludności, zdewastowana i przestarzała zabudowa oraz często sąsiedztwo urządzeń przemysłowych. Jednoznaczne charakterystyki obszarów przestępczych w oparciu o wybrane dane obiektywne nie są dziś naukowo w pełni potwierdzone, sam Shaw zresztą stosował również analizy sytuacyjne indywidualnych zachowań jednostek przestępczych, uwzględniając w nich czynniki osobowościowe<sup>24</sup>.

Jednym z poważniejszych, współczesnych problemów społecznych w miastach, a zwłaszcza w miastach wielkich, jest fakt, iż o ile jest widoczne podłoże koncentrowania się patologii społecznych na pewnych obszarach miejskich w sposób bardziej skomplikowany, to sam problem ich przestrzennej koncentracji na niektórych obszarach miejskich jest dostrzegany wyraźnie.

22) B. Jałowiecki, *Percepcja przestrzeni Warszawy* [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(2)/2000, Warszawa, s. 81.

23) B. Czarnecki, op. cit., s. 52.

24) *Ibidem*.

W Polsce Ludowej, w której oficjalnie głoszono zasadę egalitaryzmu jako składnika państwowej ideologii również w stosunku do dystrybucji przestrzeni i miejsca, w którym w mieście otrzymywało się mieszkania, obowiązywał pogląd o równości szans każdego i wszystkich obywateli w tej dziedzinie. Jednakże badania socjologów wnosily do tych oficjalnych poglądów istotne korekty<sup>25</sup>.

W pierwszej połowie lat 60. jeden z polskich kontynuatorów chicagowskiej szkoły ekologii społecznej – Waclaw Piotrowski, przeprowadził w Łodzi badania, które były poświęcone różnym wymiarom społeczno - przestrzennych zróżnicowań na terenie miasta. Rozmieszczenie w przestrzeni Łodzi niektórych zjawisk przestępczości stanowiło jeden z tych właśnie wymiarów. Wskaźniki miejsc zamieszkania sprawców włamań oraz sprawców kradzieży, czynów chuligańskich i sprawców czynów przestępczych w ogóle były ze sobą dość mocno skorelowane. „Przytoczone wskaźniki korelacji upoważniają – pisał Piotrowski – do wniosku o istnieniu w ramach poszczególnych dzielnic podstawowych środowisk przestępczo-chuligańskich. Na terenie poszczególnych dzielnic w znaczących proporcjach współwystępowała nie tylko przestępczość i chuligaństwo, ale i zachorowalność na gruźlicę”. W Łodzi można więc było mówić „o istnieniu przestrzennych środowisk charakteryzujących się wysokimi wskaźnikami różnych zjawisk patologicznych”, czego omawiane tu badania W. Piotrowskiego nie potwierdziły w Opolu i w Piotrkowie Trybunalskim<sup>26</sup>.

W zupełnie innej konwencji niż praca W. Piotrowskiego sporządzona została w 1980 r. książka Bohdana Jałowieckiego „Człowiek w przestrzeni miasta”, która wprost odnosi się do zagadnienia złych i dobrych dzielnic i która została poświęcona mechanizmowi tworzenia obrazów miasta i przypisywaniu przestrzeniom miejskim znaczeń.

Jałowiecki, porównując procesy wartościowania przestrzeni wśród mieszkańców trzech miast: Gdańska, Katowic i Warszawy, stwierdził, że mimo tego, iż w PRL „przestrzeń miejska stała się bardziej egalitarna, to stereotyp dobrych i złych dzielnic nie zniknął i blisko połowa mieszkańców trzech badanych miast uważała, że istnieje zjawisko dobrych i złych dzielnic. Odsetek odpowiedzi pozytywnych na pytanie, czy istnieją w mieście złe i dobre dzielnice, w Gdańsku wynosił 52%, w Katowicach 70%, a w Warszawie był najniższy, ale i tu nieco więcej niż połowa badanych odpowiedziała pozytywnie na to pytanie. Wśród „złych” dzielnic w Gdańsku wymieniono pięć obszarów, w Katowicach wymieniono cztery „złe” dzielnice, a w Warszawie trzy. Jałowiecki konstatuje, że ówczesny polski stereotyp złej dzielnicy dotyczył cech społecznych jej mieszkańców (np. pijacy i „margines” w Katowicach), a przede wszystkim cech

25) *Ibidem*.

26) *Ibidem*.



architektonicznych dzielnicy, zaniedbania, braków w infrastrukturze, warunków higienicznych i braku porządku oraz dominacji w zabudowie blokowskiej „tłumu”<sup>27</sup>. Brak porządku, zaniedbanie oraz związana z postrzeganiem zbiorowości mieszkańców jako anonimowego tłumu są często związane z obniżającymi poczucie bezpieczeństwa mieszkańców odczuciami zagrożenia i strachu<sup>28</sup>.

Problemy zróżnicowań społeczno-przestrzennych w polskich miastach najintensywniej bada Grzegorz Węclawowicz. Prowadzone przez niego badania wyraźnie pokazują, że problem złych i dobrych części miast polskich narasta oraz że złe dzielnice, oprócz podkreślanych przez Jałowickiego ujemnych charakterystyk architektonicznych, a także dotyczących zaniedbań i nieporządków, ponownie zaczynają być postrzegane jako „wylęgarnie” zjawisk patologii społecznej.

Węclawowicz podkreśla przede wszystkim znaczący wzrost zróżnicowań przestrzenno-społecznych w polskich współczesnych miastach. W latach 70. strukturę społeczno-przestrzenną Warszawy określano jako mozaikową, jednak proces narastania zróżnicowań w latach 90. uległ znacznemu pogłębieniu. Według samego badacza, obecnie w Warszawie można już zaobserwować typowe dla miast Europy Zachodniej zjawiska „gentryfikacji”, narastania segregacji społecznej oraz upadku i marginalizacji obszarów starej zabudowy, a ludność bogata zaczyna koncentrować się w przestrzennie odizolowanych enklawach wysokiego standardu mieszkaniowego.

Swoje studia Węclawowicz w dużym stopniu oparł o dane z komunalnych ośrodków pomocy społecznej i wynika z nich fakt, że na niektórych obszarach miejskich ubóstwo współwystępuje z innymi zjawiskami patologii społecznej, które zagrażają bezpieczeństwu.

Obszary dużych miast objęte procesami patologii społecznej stanowią jeden z najważniejszych problemów miejskich współczesności i to nie tylko w krajach zacofanych. Organizacja skupiająca kraje najbardziej rozwinięte OECD opublikowała w 1997 roku raport na temat miejskich obszarów zdegradowanych na terenie krajów członkowskich. W krajach tych odsetek populacji dużych miast podlegającej degradacji waha się od 7% do 25% całej populacji dużych miast (w skali krajów – od 5% do 10% ludności kraju). Przyjmuje się, że za lokalne obszary zdegradowane uważa się tereny, gdzie średni dochód utrzymuje się na poziomie 50% średniej krajowej, a bezrobocie jest o ponad 50% większe niż średnia krajowa. Charakterystyki takich obszarów są w zależności od kraju dość zróżnicowane<sup>29</sup>. Na Zachodzie zauważono jednak wyraźne podobień-

27) *Strefa bezprawia*, [w:] *Wprost* Nr 13 z 2003r.

28) A. Lewkowicz, *Zjawisko „blokiersów” jako przejaw podkultury dewiacyjnej*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych* pod. red G. Kędzierska, W. Pływaczewski, UWM Olsztyn 2010, s.128

29) B. Czarnecki, W. Siemiński, op. cit., s.54.

stwa. Są to obszary:

- młodsze niż wynosi średnia wiekowa miasta (w Polsce starsze),
- większej koncentracji samotnych rodziców,
- mniejszych możliwości zdobycia wykształcenia,
- głównie budownictwa socjalnego.

Jeśli chodzi o przestępstwa na miejskich terenach zdegradowanych, to autorzy raportu narzekają, że ze względu na polityczną drażliwość i potencjalny wpływ mediów krajowe statystyki dotyczące przestępczości w miastach są niedostatecznie odnoszone do ich terenów sublokalnych. Tym niemniej obserwuje się różnice w przestępczości w zależności od obszaru miasta.

Powiązanie problemu złych i dobrych dzielnic z zagrożeniami bezpieczeństwa w mieście jest oczywiste, jednak trudne jest szukanie rozwiązań dla tego problemu. W myśl koncepcji siły oddziaływania bogactwo skupione w dobrych dzielnicach, gdzie istnieje nagromadzenie atrakcyjnych celów przyciąga przestępców ze złych dzielnic, zwłaszcza gdy cele te stanowią tzw. dobra okazję.

W przypadku złych zdegradowanych obszarów miejskich ważnym jest fakt wszczęcia procesów społecznego i urbanistycznego ich uzdrawiania. Strategie takie powinny zawierać równocześnie plany odnowy przestrzennej, gospodarczej i społecznej i za każdym razem powinny być dopasowane do potrzeb konkretnego obszaru miejskiego. Niestety trudno sobie wyobrazić, by takie plany mogły być realizowane wyłącznie w oparciu o środki finansowe pochodzące z obszaru zdegradowanego. Jako jeden z częściej powtarzających się problemów społecznych złych dzielnic, występuje problem zagrożenia bezpieczeństwa na ich terenie. Dlatego w niejednej złej dzielnicy problemy bezpieczeństwa będą stanowiły główny punkt ich programów rewitalizacyjnych.

## **Wizualne przejawy agresji**

Oznaki społecznej niesubordynacji i agresji występujące w przestrzeni publicznej dzielą się na kilka grup:<sup>30</sup>

- wypływające z chęci uzyskania korzyści jak najniższym kosztem (m.in. dzikie plakatowanie),
- manifestacja kontestacji struktur formalnych oraz aktywności podkultur, nawet grup przestępczych (część graffiti i dzikiego plakatowania),
- wandalizm (zniszczenia i uszkodzenia infrastruktury miejskiej i budynków, w tym większość graffiti),
- oznaki zawłaszczenia przez środowiska marginesu porzuconych przez dyspo-

30) Niebezpieczne dzielnice łączy podobieństwo pod względem urbanistycznym. Układ wąskich ulic oraz połączone z sobą podwórka umożliwiając ucieczkę z miejsca przestępstwa. Przestępczymi enklawami są najczęściej blokowiska.

nenta obiektów (totalnie zdewastowane i częściowo rozszabrowane budynki, obszary i obiekty przemysłowe, instalacje i urządzenia oraz np. pojazdy),  
- ślady popełnionych poważniejszych przestępstw (stłuczone szkło, zniszczenia elementów zabezpieczeń, w skrajnych przypadkach – ślady krwi),  
- zaśmiecanie.

Niektóre z tych zjawisk, jak np. oznaki popełnionych przestępstw, zniszczona substancja budowlana, istniały zawsze, choć miały one swoje miejsca koncentracji zwykle w ubogich lub zdegradowanych dzielnicach. Część jednak, jak graffiti czy wandalizm, pojawiła się niedawno.

Wandalizm rozpowszechnił się w krajach Bloku Wschodniego po II wojnie światowej jako skutek demoralizacji, a jednocześnie braku utożsamienia społeczeństw z istniejącym porządkiem prawnym. Prawdopodobnie PRL należała do krajów szczególnie nim dotkniętych w efekcie ogólnego nieładu przestrzeni, wskutek zniszczeń wojennych oraz ze względu na wykorzenienie całych grup społecznych w wyniku wojennych i powojennych masowych migracji, także w ramach forsownej industrializacji i urbanizacji<sup>31</sup>.

Zjawisko graffiti natomiast narodziło się w latach 60. w USA, gdzie stało się sposobem toczenia dyskusji z oficjalną propagandą. W Polsce jego źródła można dopatrywać się w opozycji politycznej lat 80., której przedstawiciele malowali nocami na murach hasła antykomunistyczne.<sup>32</sup>

Niszczenie substancji budowlanych, w tym poprzez graffiti, to nie tylko kwestia przemian kulturowych, ale to także krzyk buntu wobec miast zbudowanych „przeciw ludziom”. Doskonałym przykładem może być tutaj podzielony Berlin. Mur dzielący miasto, po stronie zachodniej dostępny dla każdego stał się miejscem manifestacji sprzeciwu wobec totalitaryzmu, który doprowadził do podziału miasta. Agresja mieszkańców blokowisk wobec miejsca zamieszkania to w dużej mierze przejaw braku utożsamiania się z miejscem i braku więzi sąsiedzkich. Przemianom społecznym towarzyszył również rozwój technologii, który przyniósł łatwe w użyciu farby w aerozolu.

W ostatnich kilkudziesięciu latach przestrzenie publiczne stały się rozleglejsze, a tym samym trudniejsze do nadzorowania. Ponadto słabsze niż kiedyś jest przyporządkowanie poszczególnych przestrzeni grupom użytkowników. W wyniku rosnących ludzkich wymagań znacznie wzbogaciło się wyposażenie przestrzeni publicznych, które często jest celem agresji.

Zjawiska te wywołują negatywne skutki estetyczne w przestrzeni miasta. Co gorsze jednak wynikają stąd dalej idące efekty społeczne. Powszechnie spotykane, wywołują negatywne emocje, są emanacją naruszenia panującego porządku prawnego: „przeciętny mieszkaniec-bombardowany widokiem pomazanych ścian budynków, przystanków komu-

31) B. Czarnecki, W. Siemiński, op. cit., s.57.

32) B. Preis, *Subkultury młodzieżowe*, KOS, Katowice 2005, s. 85.

nikacyjnych, podziemnych przejść oraz wszelkich pionowych elementów umeblovania ulic, oblepionych resztkami reklam, ulotek, starych plakatów wyborczych itp. – odczuwa to jako pogorszenie jakości w sposób podobny, jakby patrzył na nieuprzątnięte śmieci”<sup>33</sup>. Wrażenie obniżenia jakości życia wynika także z poczucia, że przestrzenią publiczną zawładnęły grupy nieformalne a nawet przestępcze i że formalne instytucje straciły znaczną część kontroli nad tą przestrzenią. To wywołuje poczucie zagrożenia, które istotnie pogarsza standard życia. Zatem omawiane zjawiska niosą za sobą następujące skutki:<sup>34</sup>

- obniżenie estetyki obiektów, wywołanie poczucia nieporządku, wręcz chaosu,
- pogorszenie wizerunku miejscowości lub obszaru, zwłaszcza w pierwszym odbiorze przez osoby z zewnątrz, co może mieć wielorakie skutki polityczne i ekonomiczne,
- niszczenie substancji materialnej obiektów miejskich i prywatnych,
- niszczenie dóbr kultury,
- zakłócenia systemów informacji miejskiej,
- wzrastające poczucie braku bezpieczeństwa u mieszkańców,
- odczucie niemocy władz administracyjnych, obniżające szacunek i zaufanie mieszkańców do władzy w ogóle<sup>35</sup>.

O stopniu uciążliwości tych zjawisk może świadczyć fakt, że przedstawiciele grup artystycznych uprawiających graffiti jako formę wypowiedzi artystycznej są niekiedy angażowani przez właścicieli nieruchomości, aby poprzez umieszczenie zaakceptowanej kompozycji uchronić ścianę lub mur przez działalnością nieformalnych grup graffitiarzy<sup>36</sup>.

Wyjątkowo silne oddziaływanie wywołują omówione zanieczyszczenia, a zwłaszcza graffiti w zamkniętych przestrzeniach takich, jak wnętrza przejść podziemnych. Barwy, forma oraz agresja treści większości z nich, utożsamiające je ze środowiskami marginesu i przestępczości wraz z poczuciem dyskomfortu odczuwanym w dużej części przejść podziemnych jako przestrzeni bez nadzoru, wywołują poczucie zagrożenia.

Pomimo wcześniejszych przewidywań, że po okresie euforii zjawiska te osłabną, obserwuje się ich stałą ekspansję. W Polsce po 1989 roku „wybuchły” ze zdwojoną siłą, nakładając się na drugą falę, zwłaszcza graffiti, na Zachodzie. Charakterystyczna jest ewolucja spychająca artystyczne graffiti na margines na korzyść coraz bardziej agresywnego wandalizmu. Badania i obserwacje pokazują, że w śródmieściu Warszawy do 90% bu-

33) H. Piotrowska, *Wizualne przejawy agresji w przestrzeni publicznej, sposoby zapobiegania wizualnemu skażeniu tej przestrzeni na przykładzie graffiti i „dzikiego” plakatowania*, Warszawa 2002, s. 3.

34) *Ibidem*, s. 3,4.

35) Centrum Badania Opinii Publicznej. Raport z badań – Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 2008, s.12

36) H. Piotrowska, op. cit.,s.5

dynków ma elewacje pokryte graffiti, a większość urządzeń i małej architektury transportu publicznego i infrastruktury technicznej pokryta jest malunkami, dzikimi ogłoszeniami lub częściowo zdewastowana <sup>37</sup>. W wielkich metropoliach Zachodniej Europy graffiti przybiera podobne rozmiary, jednak głównie w dzielnicach zdominowanych przez imigrantów. W Paryżu i w Londynie dużo lepiej niż w Warszawie udaje się chronić przed agresją wizualną śródmieścia, budynki rządowe, obiekty monumentalne oraz zabytki.

Reasumując, zjawiska wizualnego zanieczyszczenia przestrzeni, które powodują wyżej wymienione skutki ekonomiczne i społeczne są bardzo widoczne we współczesnych miastach i jak dotąd obserwowana jest ich ekspansja. Przyczyny a także możliwości ich ograniczania w dużej mierze leżą w sferze kulturowej i społeczno-wychowawczej.

37) H. Piotrowska podaje wyniki obserwacji dla ciągu al. Niepodległości – Jana Pawła II od Wawelskiej do ronda Babka w Warszawie.

## Bibliografia

1. Baładynowicz A., *Zapobieganie przestępczości: studium prawno – porównawcze z zakresu polityki kryminalnej*, Prius, Warszawa 1998.
2. Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
3. Jałowicki B., Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.
4. Jałowicki B., *Percepcja przestrzeni Warszawy* [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(2)/2000, Warszawa..
5. Jasiński A., *Wielkomiejski dylemat - przestrzeń publiczna czy przestrzeń bezpieczna*, [w:] *Przestrzeń i Forma*, nr 12, Szczecin 2009.
6. Lewkowicz A., *Zjawisko „blokersów” jako przejaw podkultury dewiacyjnej*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych*, pod. red G. Kędzierska, W. Pływaczewski, UWM Olsztyn 2010.
7. Piotrowska H., *Wizualne przejawy agresji w przestrzeni publicznej, sposoby zapobiegania wizualnemu skażeniu tej przestrzeni na przykładzie graffiti i „dzikiego” plakatowania*, Warszawa 2002.
8. Preis B., *Subkultury młodzieżowe*, Katowice 2005.
9. *Strefa bezprawia* [w:] *Wprost* Nr 13 z 2003r.
10. Centrum Badania Opinii Publicznej. Raport z badań – Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 2008.

## *Urbanizacja i jakość życia w poszukiwaniu miasta na miarę człowieka*

---

**Abstract.** *Urbanization and the quality of life. Searching for the city on a human scale.* Man has always been searching for ways of improving his urban living conditions. He wonders how life should look like, because the city is mostly a place where human experiences and ideas become fulfilled and realized. Cities of the Western world express their functionality in considering the human needs, one of which is democracy. In this case, it should be reflected in democratization of social life which can not be reduced to realization the programs of political and architectural ideas. For this reason, we are dealing with a crisis of the city as a place for living and implementing a modern man.

1) Piotr Krajewski, Wydział Prawa i Administracji UWM Olsztyn.





Można dyskutować, czy miasto jest wynalazkiem człowieka czy tylko naturalną konsekwencją rozwoju społeczno-kulturalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że od zawsze jest przestrzenią stworzoną przez człowieka dla człowieka; jest z pewnością częścią tak zmienionego otoczenia, aby człowiek mógł się w nim czuć bezpiecznie i żyć szczęśliwe w pewnej izolacji od dominującego (dawniej z pewnością również groźnego dla niego) otoczenia.

Od tamtej pory nieustannie poszukuje się pewnego ideału miasta. Doszukiwano się go albo w przeszłości, albo patrząc ku przyszłości. Od dawna więc zastanawiano się, jakie powinno być miasto. Czynił to Platon i Arystoteles, Plotyn i Św. Augustyn, Bacon, Kartezjusz, Kant, Weber i inni. W historii i literaturze spotykamy się z różnymi modelami miast. Mówi się o miastach pięknych, świętych, miastach-ogrodach, miastach-państwach, idealnych, grzesznych, prawych, o mieście Boga itd. Jednakże wszelkie opisy zamiast mówić o tym, jakie ono rzeczywiście jest, odzwierciedlają przede wszystkim wrażenia, nadzieje, pragnienia, ale też niepokoje tych, którzy się z nimi zetknęli. Co więcej, dziś jesteśmy przekonani, że sposób, w jaki były one odbierane przez przybyszów bądź żyjących tam ludzi, był efektem obaw, oczekiwań i pragnień wobec systemów władzy panującej w tych czasach. Te obawy, nadzieje i pragnienia są uczuciami wyrażającymi ogólny stan psychiczny człowieka<sup>2</sup>. Dominacja jednego z nich często rodziła nowe pomysły, idee i aspiracje szukania bezpieczeństwa i nowych jakości. We wszystkich tych pomysłach przewija się jednak dość nieostra, zmieniająca się w czasie koncepcja „jakości miasta”.

Pewną ciągłością odznacza się natomiast fakt, że to miasto wciąż jest miejscem urzeczywistniania się i realizowania doświadczeń człowieka; w nim nabierają kształtu nowe tendencje i pomysły organizacyjne, urbanistyczno-planistyczne i naukowo-techniczne. Miasto jest zbiorem zdarzeń społecznych umiejscowionych w przestrzeni, gdyż to sposób organizowania się społeczeństwa nadaje przestrzeni określoną strukturę, która na zasadzie sprzężenia zwrotnego oddziałuje na tę społeczność, przenosząc ją na kolejny poziom rozwoju. Wszyscy doświadczamy i jesteśmy pewni, że zarówno miasta, jak i nasze mieszkania są odzwierciedleniem naszej społeczności i wchodzących w jej skład jednostek. Patrząc na nowe rozwiązania urbanistyczne, tworzymy sobie obraz całości mieszkańców, którzy w nim żyją i pracują. Brzydkie budynki i brudna dzielnica sugeruje, iż coś w tym miejscu nie funkcjonuje. To przede wszystkim wskaźnik niezdrowych relacji między tam zamieszkującymi a otaczającym ich i goszczącym środowiskiem. Innymi słowy dzielnica popadająca w ruinę, z widocznymi znakami zaniedbania i zniszczenia to miejsce goszczące ludzi z poważnymi problemami społecznymi.

2) Typowym przykładem jest Miasto Królów starożytnego Egiptu wyrażające strach i nadzieje związane ze śmiercią. Z kolei miasto Platona to wyraz nadziei i możliwości udoskonalenia greckiej demokracji.

Można więc patrzeć na jakość urbanistyczną poprzez pryzmat jakości doświadczeń, które przestrzeń urbanistyczna pozwala przeżywać. Mówiąc o jakości doświadczeń, mamy na myśli naturę tych doznań, jak i sposób ich przeżywania; jakość i formy utrzymywania kontaktu z innymi ludźmi, jakość i sposób wypełniania czasu, jakość i sposób nawiązywania relacji z otaczającym środowiskiem naturalnym, środowiskiem życia i pracy. Oczywiście takie podejście do zagadnienia stawia na pierwszym planie element egzystencjalny i najważniejsze wartości kształtujące życie każdej jednostki. W tym momencie podjętą analizę „komplikuja” pojawiające się kwestie etyczne, gdyż nie ma możliwości dokonania rzetelnej oceny ludzkich doświadczeń bez odwoływania się do punktów odniesienia usytuowanych w systemie wartości obecnych i powszechnie podzielanych przez społeczność w każdym kontekście.

Odnosząc się do miast świata zachodniego, cieszących się doświadczeniami nowoczesnej demokracji, można chyba zaryzykować stwierdzenie, że jakość urbanistyczna wyraża się w funkcjonalności przestrzeni miejskiej zdolnej uwzględniać potrzebę człowieka, jaką jest możliwość wyrażania wartości demokracji. Praktyczne wyrażanie idei demokracji nie jest rzeczą łatwą. Rzadko kto chce pamiętać, że nie można jej wiązać wyłącznie z funkcjami wyborczymi; powinna przekładać się i emanować w każdym aspekcie życia. Musi się wyrażać nie tyle w demokratyzacji polityki, co w demokratyzacji życia społeczeństwa.

Demokratyzacja życia społecznego polega na uwalnianiu wszelkich możliwości i drzemiących w tej społeczności energii twórczych. Innymi słowy na możliwości wyrażania nadziei i oczekiwań poprawy warunków życia każdego współmieszkańca, a więc swego rodzaju emancypacji. Tych prerogatyw demokratyzacji życia społeczeństwa miejskiego nie można jednak redukować do realizowania zwykłych zachcianek i mało realnych pomysłów. W praktykowaniu autentycznej demokracji należy zwrócić uwagę przede wszystkim na aspekt prawdziwej odpowiedzialności. Słabość współczesnej demokracji wynika właśnie z tego, iż to zagadnienie jest nazbyt często spływane albo wręcz pomijane. A przecież zasada odpowiedzialności jest podstawą tej konstrukcji społeczno-politycznej – demokracji, z której jesteśmy tak dumni.

Miasto zaspokajające jedynie podstawowe potrzeby człowieka z trudnością może stać się miejscem realizacji rzeczywistych praktyk demokratyzacji. Nie ma wątpliwości, że z tej m.in. przyczyny mamy do czynienia z kryzysem miasta jako miejsca życia i realizowania się współczesnego człowieka. To skłania do zastanowienia się nad narzędziami, z pomocą których należy próbować podnosić jakość życia w mieście. Powszechnie nadal się dba przede wszystkim o wzrost dostępu i korzystania ze świadczeń, infrastruktury oraz urządzeń. I chyba słusznie. Wydaje się jednak, że problemy obciążeń środowiskowych związanych z urbanizacją, obniżają-

nie zużycia energii oraz nieodwracalne zmiany w środowisku nie zajmują zbyt wiele uwagi ludziom i instytucjom odpowiedzialnym za sprawy publiczne. Wiara w rozwój i możliwości znalezienia rozwiązań dla naszych potrzeb poprzez wzrost technicyzacji jest dużo silniejsza niż skłonność do zastanawiania się nad rzeczywistymi potrzebami.

W świadomości mieszkańców miast świata zachodniego kwestie środowiskowe częściej łączone są z obecnymi lub przyszłymi możliwościami naukowymi ratowania, zapobiegania czy rekultywacji niż z koniecznością zmiany sposobu myślenia i działania. Niemal zupełnie pomijane są ścisłe zależności łączące problemy szeroko pojmowanego środowiska życia z organizacją społeczeństwa żyjącego na obszarach silnie zurbanizowanych. Przejawem tego jest chociażby chęć maksymalnej technicyzacji życia i unikanie łączenia ograniczeń ilościowych zużywania dóbr z odkrywaniem możliwości oraz korzyści wpływających z faktu życia obok siebie i nieustannej wymiany doświadczeń. Potencjał, korzyści i satysfakcję, jakie można czerpać z bezpośredniego relacjonowania się ludzi bez oporów, stawiamy na drugim planie, zastępując je chętnie powszechną informatyzacją i wirtualną bliskością, która w rzeczywistości izoluje (i marginalizuje) jednostkę od reszty społeczeństwa<sup>3</sup>.

Aby w środowiskach miejskich nie dochodziło do zachowań autodestrukcyjnych, wydaje się, że przyszłość miast musi iść w kierunku intensyfikowania socjalizacji.

Alternatywą jest to, czego doświadczamy obecnie niemal w każdym (wcale niekoniecznie dużym) mieście. Poczucie zagubienia i strachu paraliżuje niemal każdego, zarówno zorganizowanych i wpływowych, jak i niemających żadnego wsparcia. Powszechna niepewność jutra, brak zaufania i obawy przed wszystkim, co nowe, to m.in. efekt rosnącej fali przemocy i przestępczości, w tym również zorganizowanej. Do tego dochodzi rozbudzona świadomość ryzyka ekologicznego, malejące nadzieje w możliwości utrzymania poziomu osiągniętego dobrobytu i sygnały kryzysu demokratycznych systemów funkcjonowania państwa jako gwaranta stabilności i pokoju.

Z tych m.in. względów przyszłość mieszkańców miast nie rysuje się ciekawie. Miasta nie kojarzą się już z względnym bezpieczeństwem, stabilnością i mnogością szans rozwijania drzemiącego w jego mieszkańcach potencjału intelektualnego i technicznego. Z jednej strony nadal funkcjonują jako centra kultury, polityki, nauki, innowacyjności, z drugiej generują zachowania dehumanizujące i aspołeczne, z którymi zatomizowane społeczeństwo nie jest w stanie sobie poradzić. W tej sytuacji pytanie, czy rzeczywiście potrzebujemy nowego pomysłu na miasto, nie jest chyba problemem. Nie jest też chyba problemem odpowiedź na pytanie, jakie ono powinno być. Problemem jest, jak i kto ma to zrobić.

3) F. Gravagno, *Urbanistica e qualita della vita; verso una citta a misura d'uomo*, [w:] *Bioetica e cultura* nr2, 2008, s. 77-86.

## **Bibliografia:**

1. Gravagno F, *Urbanistica e qualita della vita; verso una citta a misura d'uomo*, [w:] *Bioetica e cultura nr 2*, 2008.

Dr Magdalena Sitek<sup>1</sup>

## *Turystyka miejska*

---

**Abstract.** *City tourism.* One of the fastest developing tourism types is city tourism. City tourism is connected with managing of citizens' free time without leaving the city. There are free aspects of this matter: phenomenon of free time of the urban population, possible forms of leisure time activities in cities and environmental protection. Large, medium and small cities develop a strategy for the development of urban tourism. Such strategies include the characterization of the town and determine how to acquire new tourists.

1) Dr Magdalena Sitek, Prorektor Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie oraz adiunkt na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.



Turystyka miejska powiązana jest z potrzebą zagospodarowania wolnego czasu osób zamieszkujących w mieście, bez jego opuszczania. W optyce tematu znajdują się zatem trzy kwestie wymagające głębszego omówienia i powiązania ze sobą, a mianowicie zjawisko wolnego czasu mieszkańców miast, możliwe formy jego zagospodarowania w mieście (turystyka miejska), ale w powiązaniu z wykorzystaniem i jednocześnie ochroną środowiska naturalnego.

## Czas wolny

Rosnąca ilość wolnego czasu powiązana jest niewątpliwie w rozwoju techniki. Innowacyjna gospodarka sprawia, że coraz to nowsze urządzenia przejmują na siebie wykonywanie wielu czynności dnia codziennego, które jeszcze dwadzieścia lat temu zajmowały człowiekowi większą część dnia. Zmiany w stylu życia widać zarówno w przysłowiowej kuchni, jak i w pracy. W domu pracę za człowieka przejęły takie urządzenia jak: zmywarki, miksery czy roboty. Ponadto można kupić gotowe półprodukty, ograniczając się jedynie do ich podgrzania. Rewolucja technologiczna najbardziej widoczna jest jednak w sposobie wykonywania pracy zawodowej. W biurach nikt nie używa już maszyny do pisania, a popełnione błędy koryguje się jednym naciśnięciem klawisza klawiatury komputera. Informatyzacja i digitalizacja dokumentów sprawia, że wiele czynności zawodowych można wykonywać w domu, jak chociażby księgowanie. To wszystko sprawia, że człowiek żyjący w wielkich i średnich aglomeracjach ma coraz więcej wolnego czasu, który musi w jakiś sposób zagospodarować.

Narastająca liczba czasu wolnego staje się problemem głównie wielkich i średnich miast. Jednostka nie jest w stanie sama tego czasu zagospodarować. To właśnie władze miast muszą przygotować odpowiednio bogatą infrastrukturę, która będzie mogła wchłonąć coraz większą rzeszę ludzi chcących wykorzystać w jakiś sposób swój wolny czas. Stąd zasadne jest zdefiniowanie pojęcia czasu wolnego i określenie jego funkcji, a następnie przejście do turystyki, przedstawienia zagadnień turystyki miejskiej w powiązaniu z wykorzystaniem i ochroną środowiska naturalnego.

K. Czajkowski czas wolny definiuje jako *czas pozostający do swobodnej dyspozycji człowieka po wypełnieniu obowiązków zawodowych oraz niezbędnych czynności domowych i związanych z samoobsługą. Nie podlega on przymusowi zewnętrznemu, co oznacza, że ludzie mogą go wykorzystać w dowolny sposób, robić to, na co mają ochotę. Pojęcie to związane jest nieodłącznie z pojęciami poczucia wolności i odprężenia*<sup>2</sup>.

Czas wolny oznacza zatem przestrzeń czasową bez obowiązków, przeznaczoną głównie na relaks i dowolne zajęcia, które to czynniki są głów-

2) Zob. J. Raczkowska, *Znane i nowe problemy czasu wolnego*, Problematyka Opiekuńczo-Wychowawcza 2000, nr 6, s. 13.

nyimi elementami składowymi turystyki. Wyróżnia się następujące funkcje czasu wolnego:

- regeneracja sił fizycznych i psychicznych organizmu;
- rozrywka;
- rozwój osobowości;
- uczestnictwo w życiu społecznym.

Wypoczynek jest niezbędny dla zregenerowania sił fizycznych i psychicznych organizmu, co ma decydujący wpływ na efektywność podejmowanych przez człowieka działań. Jest to szczególnie ważne dla dzieci i młodzieży, gdyż potrzeba wypoczynku ma kluczowe znaczenie w okresie intensywnego rozwoju fizycznego, intelektualnego, społecznego i duchowego. Nadmiar wolnego czasu lub jego brak może doprowadzić do dysfunkcji rozwojowych człowieka. Stąd konieczne jest zapewnienie mieszkańcom miast odpowiednich możliwości zagospodarowania wolnego czasu.

Rozrywka przyczynia się do rozwoju i pogłębiania zainteresowań jednostki, umożliwia też uzewnętrznianie umiejętności. Funkcja ta przejawia się we wszelkiego rodzaju działaniach, które pozwalają na odprężenie psychiczne. Rozrywka może być uzupełniana przez bierny wypoczynek<sup>3</sup>. Funkcja rozrywki kompensuje monotonię dnia, nudę i powtarzające się codziennie czynności<sup>4</sup>.

Czas wolny uważany jest także za obszar, w którym zachodzi rozwój osobowości człowieka. Dzieje się to w dwóch płaszczyznach: po pierwsze występuje na skutek działania samoistnego, podczas realizacji własnych zainteresowań, po drugie zaś następuje dzięki celowemu stwarzaniu i organizowaniu sytuacji umożliwiających powstawanie nowych doznań, składających do zaangażowania w daną czynność. Chodzi tu o zajęcia, które dają zarówno możliwość wypoczynku i odprężenia, a zarazem rozrywki sprawiającej radość.

W ten sposób praca zawodowa czy nauka w powiązaniu z podejmowanymi w wolnym czasie różnymi formami aktywności, dają możliwość rozwoju wewnętrznego, zaspokajania potrzeby poznania, kształtowania i doskonalenia siebie samego oraz otoczenia lub też dostarczania wrażeń estetycznych i umożliwiania twórczej aktywności<sup>5</sup>.

Spędzanie wolnego czasu poprzez różnego rodzaju aktywności powiązane z turystyką miejską daje również szansę na uczestnictwo człowieka w życiu społecznym. Każdy człowiek odczuwa wewnętrzną potrzebę działania w grupie i robienia czegoś wspólnie z innymi. Szczególnie młodzież posiada duże pragnienie identyfikacji z innymi, co umożliwia właściwą socjalizację jednostki. Bardzo duża ilość czasu spędzana jest w towarzy-

3) J. Raczkowska, *Znane i nowe problemy czasu wolnego*, op. cit., s. 14.

4) A. Kamiński, *W czasach pełnych i wychowawczo poprawnych*, Problematyka Opiekuńczo-Wychowawcza 1971, nr 3, s. 2.

5) J. Kargul, *O czasie wolnym młodzieży*, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2001, nr 6, s. 8.



stwie innych osób, co pozwala na rozwój umiejętności społecznych, zaś wybór spędzania czasu wolnego wraz z gronem znajomych lub przyjaciół wzmacnia kształtowanie zasad współdziałania i empatii<sup>6</sup>.

Zaszły zmiany, wywołane innowacyjną gospodarką spowodowały wzrost wolnego czasu, który w jakiś sposób musi zostać zagospodarowany. Turystyka miejska jest jednym z ciekawych i pożytecznych sposobów spędzania czasu wolnego.

## Pojęcie i rodzaje turystyki miejskiej

Turystyka miejska sięga swoimi korzeniami czasów antycznych. W literaturze pochodzącej z tamtych czasów odnotowuje się liczne przypadki odwiedzania znanych miast, jak chociażby Aten, Rzymu, Aleksandrii czy Konstantynopola. Zjawisko odwiedzania miast występowało również w czasach średniowiecznych, gdzie ludzie podążali zwłaszcza do Rzymu w celach religijnych. Pewnym zainteresowaniem cieszyły się również inne miasta, jak np. Florencja<sup>7</sup>.

Współczesne zjawisko turystyki miejskiej jest znacznie bardziej złożone, stąd w literaturze przedmiotu znajdują się liczne definicje, które ujmują jedynie pewne elementy bardzo złożonej rzeczywistości. Wielu podkreśla, że turystyka miejska to rozwój różnych form uprawiania turystyki w mieście<sup>8</sup>. Sformułowanie to jednak jest bardzo ogólne i jedynie oddaje złożoność samego zjawiska. Stąd konieczne jest posługiwanie się definicją opisową, wskazując na poszczególne komponenty tego zjawiska.

Na współczesną turystykę miejską składają się dwa nurty turystów. Pierwszy to zewnętrzny, a drugi to wewnętrzny. Formy zaspakajania potrzeb turystycznych dla obu nurtów mogą być różne, ale mogą też się uzupełniać. Charakterystyczne formy turystyki dla nurtu zewnętrznego to: turystyka biznesowa, pielgrzymkowa, sportowa, uzdrowiskowa, kulturowa, edukacyjna czy etniczna. Dla nurtu wewnętrznego zaś typowymi formami turystyki są: turystyka rekreacyjna, rozrywkowa, ale też sportowa, uzdrowiskowa, kulturowa, edukacyjna, etniczna czy religijna<sup>9</sup>.

Władze samorządowe w sposób świadomy i celowy kształtują charakterystykę turystyczną współczesnych miast, co jest typowym zjawiskiem dla miast postmodernistycznych (*post-modern-city*) i postindustrialnych (*post-industrial-city*). W tych miastach świadomie kształtowane są obsza-

6) R. Tauber, *Pedagogika czasu wolnego. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Wyższej szkoły Hotelarstwa i Gastronomii, Poznań 1998, s. 10.

7) A. Kowalczyk, *Geografia turystyki*, Warszawa 2000, s. 15 n.

8) Zob. D.G. Pearce, *An integrative framework for urban tourism research* (Elsevier Science), *Annals of Tourism Research* 28(4) 2001.

9) Zob. M. Sitek, *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007, s. 25 i n.

ry przeznaczone dla turystyki miejskiej. Dokonuje się m.in. rewitalizacji i modernizacji dawnych obszarów przemysłowych, przykładem czego jest Manufaktura w Łodzi czy dawne doki stoczni w Londynie<sup>10</sup>. Można nawet powiedzieć, że to właśnie turystyka miejska ma obecnie największy wpływ na przemiany zachodzące we współczesnych wielkich i średnich miastach Europy.

Podmiotami korzystającymi z turystyki miejskiej mogą być:

- mieszkańcy miasta,
- mieszkańcy regionu miejskiego,
- uczestnicy konferencji,
- pracownicy,
- pielgrzymi,
- wczasowicze i pensjonariusze sanatoriów i SPA,
- uczniowie lub studenci pochodzący spoza miasta.

Do atrakcji turystycznych, które mogą przyciągać turystów, tak wewnętrznych (mieszkańców miasta), jak i zewnętrznych należy zaliczyć:

- zabytki (dawne i współczesne, cywilne i wojskowe, a także dawne fabryki),
- muzea i galerie,
- teatry, kina i koncerty,
- sanktuaria lub inne miejsca kultu religijnego,
- miejsca rozrywki (puby, kluby nocne, domy publiczne),
- restauracje, kawiarnie,
- sklepy,
- centra konferencyjne.

Rodzaj oferowanych atrakcji determinuje charakterystykę danego miasta. Z tym, że wielkie metropolie takie, jak Paryż, Londyn, Rzym łączą w sobie jednocześnie wiele ofert turystycznych. W Paryżu obok siebie usytuowane są znane sanktuarium *Sacre Coeur* i ulica *Pigalle*, największy dom publiczny w Francji. Ze względu na oferowane atrakcje można wyróżnić następujące miasta:

- zabytkowe (zabytki, muzea, teatry, kina, koncerty),
- kulturalne (muzea, teatry, kina, koncerty),
- rozrywkowe (teatry, kina, koncerty, kluby nocne, restauracje i kawiarnie),
- usługowo-biznesowe (obejmuje wszystkie formy atrakcji turystycznej),
- pielgrzymkowe (sanktuaria lub inne miejsca kultu religijnego),
- sanatoryjne,
- edukacyjne (szkoły i uczelnie).

Wiele miast europejskich i polskich, m.in. Poznań, Warszawa, Kraków, celem wzmocnienia rozwoju turystyki miejskiej, przystąpiło do mię-

10) Zob. A. Matczak, A. Płoński, *Badania turystyki miejskiej w Wielkiej Brytanii*, [w:] A. Matczak (red.), *Turystyka miejska*, Bydgoszcz 2008, s. 40.

dzynarodowej organizacji *EUROPEAN CITIES MARKETING*. Członkostwo w tej organizacji daje wiele korzyści<sup>11</sup>, m.in.:

- umożliwia wymianę doświadczeń pomiędzy miastami, organizacjami turystycznymi,
- tworzy możliwości współpracy przy rozwiązywaniu problemów związanych z turystyką miejską i kulturową, biznesowo-konferencyjną,
- ułatwia dostęp do pomocy i wsparcia w zakresie rozwoju turystyki miejskiej i kulturowej oraz biznesowo-konferencyjnej,
- zapewnia dostarczanie regularnych raportów na temat badań dotyczących np. sposobów mierzenia wpływu turystyki na ekonomię,
- umożliwia sprawdzanie najświeższych wiadomości na temat trendów w turystyce europejskiej,
- zapewnia miesięczne i roczne porównanie liczby przyjazdów i noclegów z resztą Europy w oparciu o system gromadzenia danych TourMIS oraz raport *European Cities Marketing*,
- umożliwia kontakt z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i innymi partnerami mogącymi pomóc w rozwoju turystyki miejskiej i konferencyjnej,
- zajmuje się wspieraniem, koordynacją i rozwojem szkoleń specjalistów ds. turystyki miejskiej i konferencyjnej na europejskim rynku turystycznym.

W literaturze pomija się całkowicie jeszcze jeden wymiar turystyki miejskiej, a mianowicie jej zgodność z założeniami zrównoważonej turystyki, a więc takiej, która wprawdzie wykorzystuje zasoby naturalne, jednak w sposób umiarkowany. Miasta posiadają bowiem liczne obszary zielone takie, jak parki, lasy, jeziora czy inne zbiorniki lub ciekł wodne. W wolnym czasie z tych miejsc korzystają mieszkańcy i przyjezdni turyści. Można tutaj podawać liczne przykłady, jak np. Englischer Park w Monachium, Lasek Buloński w Paryżu, Planty w Krakowie czy Las Bielański w Warszawie. Obiekty te są zarówno miejscami spotkań, odpoczynku czy rozrywki, organizuje się tam np. koncerty.

## **Podstawy prawne rozwoju turystyki miejskiej w Europie i Polsce**

Turystka miejska nie znajduje jak na razie wyraźnych uregulowań w prawie Unii Europejskiej lub wewnętrznym państw członkowskich. Pewne odniesienia znajdują się jednak w tzw. prawie miękkim, czyli w *soft law* oraz w strategiach rozwoju miast czy turystyki.

11) Zob. Dokument Uzasadnienie do projektu uchwały Rady Miasta Poznania [w:] <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MleWGw0ADUgJ:bip.city.poznan.pl/bip/public/bip/attachments.html%3Fco%3Dshow%26instance%3D1037%26parent%3D15631%26lang%3Dpl%26id%3D28529+turystyka+a+miejaska+w+dokumentach+unii+europejskiej&cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [23 VII 2010].

## Podstawy prawne rozwoju turystyki miejskiej w Europie

Podstawowym dokumentem dla nas jest Komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia - nowy początek Strategii Lizbońskiej*<sup>12</sup>, który jest jednocześnie odnowieniem Strategii Lizbońskiej. Główne kierunki rozwoju turystyki w UE zostały określone w Komunikacie Komisji z 22 marca 2006 r. zatytułowanym *Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*<sup>13</sup>. W dokumencie tym nie wspomina się o turystyce miejskiej. Jest natomiast mowa o wyzwaniach, jakie stoją przed turystyką, a zwłaszcza o potrzebie jej zrównoważonego rozwoju. Niekontrolowany rozwój turystyki może prowadzić do zagrożenia w funkcjonowaniu bioróżnorodności, funkcjonomekosystemu, zasobom naturalnym i dziedzictwu kulturowemu. Może nawet zagrozić funkcjonowaniu obszarów miejskich. Wprawdzie w dokumencie tym nie ma mowy o turystyce miejskiej, jednak akcentuje się wagę miast w rozwoju turystyki. Europejskie miasta i regiony są gospodarzami licznych wydarzeń kulturalnych (takich, jak Europejska Stolica Kultury<sup>14</sup> czy festiwale) i sportowych, tzn. wydarzeń, które mogą odegrać ważną rolę w promowaniu wizerunku miejscowości-gospodarza przed wydarzeniem, w jego trakcie i po zakończeniu. W szczególności na takich wydarzeniach mogą wiele skorzystać MŚP związane z turystyką, jeśli odpowiednio zaangażują się we wszystkie fazy ich organizacji.

Kolejnym aktem prawnym ważnym z punktu widzenia niniejszego opracowania jest Europejska Agenda 21 dla turystyki. W 2004 r. powołano Grupę ds. Zrównoważonego Rozwoju Turystyki. Opracowane przez nią sprawozdanie miało stanowić podstawę do zaproponowania w 2007 r. Europejskiej Agendy 21 dla turystyki. Agenda ta została przyjęta i wdrożona w życie 19 października 2007 r. komunikatem Komisji Europejskiej *Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej*<sup>15</sup>.

12) KOM (2005)24.

13) KOM(2006) 134 wersja ostateczna. Komunikat ten został oparty na takich dokumentach jak:

- Komunikat Komisji z 13 listopada 2001 r., *Pracując wspólnie na rzecz przyszłości europejskiej turystyki*;
- Uchwała Rady z 21 maja 2002 r. *W sprawie przyszłości turystyki europejskiej*;
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 25 listopada 2003 r., *Podstawowe kierunki dotyczące zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej*;
- Konkluzja Rady z 18 kwietnia 2005 r., *W sprawie zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej*;
- Dokument *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia - nowy początek Strategii Lizbońskiej* [COM(2005) 24], który stanowił podstawę decyzji Rady Europejskiej o odnowieniu Strategii Lizbońskiej i wyznaczeniu priorytetów wzrostu i zatrudnienia oraz do którego odwołuje się Komunikat KE w sprawie odnowionej polityki turystycznej. Przyjęto, że europejska polityka turystyczna powinna mieć charakter komplementarny względem polityk realizowanych w państwach członkowskich.

14) Patrz: [http://europa.eu.int/comm/culture/eac/other\\_actions/cap\\_europ/cap\\_eu\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/culture/eac/other_actions/cap_europ/cap_eu_en.html).

15) KOM(2007)621., Tekst Agendy, Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0621:FIN:PL:HTML> [23 VII 2010], Zob. J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej*, Lublin 2009, s. 81 i n.

Agenda opiera się na trzech celach: dobrobyt gospodarczy, sprawiedliwość i spójność społeczna oraz ochrona środowiska naturalnego. Stwierdzono w niej, że turystyka może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez poprawę konkurencyjności przedsiębiorców, zaspokojenie potrzeb społecznych i zachowanie środowiska kulturowego i naturalnego. Miejskie ośrodki turystyczne muszą zastosować podejście globalne, oparte na zasadach zrównoważonego rozwoju, które będzie uznane i wspierane przez polityki publiczne na wszystkich poziomach włącznie z poziomem europejskim.

Turystyka miejska wspierana jest przez europejski program URBAN. Inicjatywa URBAN nie jest bezpośrednio przeznaczona na finansowanie działań związanych z turystyką. Nie mniej jednak projekty takie mogą wpływać w sposób znaczący na jakość środowiska naturalnego, z którego korzysta turystyka w średnich i dużych miastach. Turystyka miejska odgrywa coraz większe znaczenie, stąd konieczne jest również podejmowanie działań zmierzających do ochrony środowiska naturalnego w miastach, w tym obszarów zielonych takich, jak parki czy tereny nadbrzeżne wykorzystywane przez mieszkańców i turystów najczęściej w sposób krótkotrwały. O tej potrzebie wyraźnie jest wspomniane w komunikacie KE z 6 maja 1997 r. *Towards an urban agenda in the European Union*<sup>16</sup>.

Można finansować rozbudowę lub ulepszanie istniejącej bazy turystycznej, zwłaszcza w miejscowościach nadmorskich, np. Walencja w Hiszpanii czy Bari we Włoszech, wprowadzenie środków transportu przyjaznych środowisku, szkolenia zasobów ludzkich również w kontekście sensybilizacji na aspekty ekologiczne, redukcję ilości odpadów, skuteczne zarządzanie wodą i obniżenie poziomu hałasu, co z kolei ma pozytywny wpływ nie tylko na ludzi, ale również na cały ekosystem.

Przykładem działania realizowanego w ramach inicjatyw URBAN jest projekt przygotowany przez miasto Pescara we Włoszech i realizowany w latach 2001-2002. Jego celem była restrukturyzacja nabrzeża morskiego w mieście, ze szczególnym zwróceniem uwagi na jego udostępnienie dla turystyki i jednoczesnym zachowaniem istniejącego tam systemu ekologicznego, a zwłaszcza różnorodności biologicznej. Przygotowanie nabrzeża pozwoliło na udostępnienie go turystom przybyłym do miasta w celach zwiedzenia znajdującego się tam dziedzictwa kulturowego czy też turystom, którzy zatrzymali się w mieście podczas podróży na południe Włoch. Wybrzeże to jednak może również służyć dla samych mieszkańców Pescary, którzy również we własnym mieście stają się turystami korzystającymi z urządzeń nabrzeżnych służących turystyce<sup>17</sup>.

16) KOM(1997)197 końcowy,

17) Więcej o tym projekcie zob. [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/towns\\_prog\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/towns_prog_it.htm), [24 VII 2010].

## Strategia Rozwoju Turystyki w Polsce na lata 2007-2013

Strategia Rozwoju Turystyki w Polsce jest zgodna z założeniami polityki Unii Europejskiej. W Strategii Rozwoju Turystyki na lata 2007-2010<sup>18</sup> podkreśla się, że turystyka jest sferą aktywności gospodarczej i ważnym instrumentem zharmonizowanego rozwoju gospodarek narodowych państw Unii Europejskiej. Równocześnie turystyka przyczynia się do odkrywania najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych, których eksponowanie poprawia wewnętrzny i zewnętrzny wizerunek kraju, regionów oraz miejscowości. Przy zachowaniu odpowiedniego podejścia rozwój funkcji turystycznych, zwracając uwagę lokalnych społeczności na najważniejsze atuty przyrodnicze i kulturowe, sprzyjać będzie zachowaniu tradycyjnych w polskim społeczeństwie wartości oraz będzie zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W ramach zadań przydzielonych poszczególnym ministrom przypisano w Strategii konkretne zadania do wykonania. I tak, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej winien zająć się odnową miast i kształtowaniem polityki miejskiej. Konieczne jest również zwiększenie bezpieczeństwa turystów w miejscowościach o zwiększonym natężeniu turystycznym. Konieczna jest tutaj współpraca policji z podmiotami działającymi w sektorze usług turystycznych. Nie mniej ważne jest zapewnienie turystom w miastach bezpieczeństwa przeciwpożarowego i ekologicznego. Dalej kładziony jest nacisk na rozwój infrastruktury turystycznej w miastach o dużym nasileniu ruchu turystycznego i w wielkich aglomeracjach.

Ważne jest oddziaływanie i współpraca wielu miejscowości położonych blisko siebie w celu zwiększenia atrakcyjności turystycznej i zwiększenia ruchu turystycznego. W strategii zakłada się wspieranie przez państwo tych form turystyki, które rokują największy rozwój. W tym jest właśnie turystyka miejska i kulturowa. W Strategii słusznie podkreśla się powiązania turystyki miejskiej z turystyką pielgrzymkową, biznesową, etniczną i przemysłową. Konieczna jest zatem rewitalizacja miejscowości uzdrowiskowych.

Wspieranie rozwoju turystyki miejskiej, turystyki kulturowej i turystyki w obiektach dziedzictwa przemysłowego uzasadnione jest koniecz-

18) Tekst Strategii znajduje się pod [http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/porojekt\\_startegii\\_w\\_polsce.pdf](http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/porojekt_startegii_w_polsce.pdf) [23 VII 2010]. Strategia ta została budowana w oparciu o następujące dokumenty:

- Program konwergencji. Aktualizacja 2005 przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2006 roku;
- Projekt Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015 przyjęty przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 roku;
- Wstępny projekt Narodowej Strategii Spójności przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 roku
- Dane statystyczne i oszacowania określające stan turystyki w latach 2001-2005 zawarte w opracowaniu *Diagnoza stanu rozwoju turystyki do 2006 roku i prognozy na lata 2007-2013*;
- Ustalenia i wyniki dyskusji nad projektem *Strategii rozwoju turystyki na lata 2007-2013* przyjętym przez Radę Ministrów 21 czerwca 2005 roku.

nością budowania nowego wizerunku polskiej turystyki, jak i wizerunku kraju. Tworząc ofertę eksponującą najcenniejsze zasoby polskiej kultury, należy podjąć starania o dotarcie do zamożnych, a równocześnie opinio-twórczych grup odbiorców. Należy zwrócić uwagę na odbiorców o wyrobionym guście i wysokim statusie materialnym.

W działaniu tym mieści się również wzmacnianie metropolii, ich oferty kulturalnej, wykorzystanie środowisk twórczych związanych z najsilniejszymi ośrodkami regionalnymi. Realizacja tego działania pozwala na lepsze wyeksponowanie potencjału polskich miast zarówno dla odwiedzających, jak i dla mieszkańców.

W ramach tego typu turystyki powinny znaleźć się również przedsięwzięcia wchodzące w zakres turystyki kulturowej i przemysłowej. Na osobną uwagę zasługuje organizacja imprez sportowych oraz spotkań politycznych mogących stworzyć wizerunek regionów i kluczowych metropolii.

Z turystyką miejską nieodłącznie powiązana jest turystyka pielgrzymkowa i etniczna. Rozwój tego typu turystyki, mimo że mniej atrakcyjny z ekonomicznego punktu widzenia, ma zasadnicze znaczenie dla budowania wizerunku Polski. Jednym z nielicznych wyróżników naszego kraju na świecie jest religijność. Wyróżnik ten jest postrzegany bardzo różnie; często jest też interpretowany negatywnie. Należy podjąć starania, aby wykorzystać dla realizacji tego działania potencjał polskich sanktuariów, ich kulturotwórcze i historyczne znaczenie, wieloletnie tradycje pielgrzymek (wiele pielgrzymek o znaczeniu regionalnym lub nawet krajowym i międzynarodowym), odwołać się do spuścizny Jana Pawła II, a równocześnie pokazywać wielokulturowość naszego kraju, tradycje tolerancji religijnej i przykłady koegzystencji różnych wyznań. W ten sposób Polska ma szansę stać się jednym z ważnych światowych centrów ekumenizmu; podtrzymując wizerunek kraju katolickiego, może pokazać swoją otwartość i różnorodność. W oparciu o to działanie możliwe stanie się eksponowanie lokalnego kolorytu oraz wykorzystanie dużej aktywności podmiotów zajmujących się dzisiaj turystyką tego typu. Konieczne jest podwyższenie standardu świadczonych usług i wzbogacenie infrastruktury dla potrzeb tej turystyki<sup>19</sup>.

Z turystyką miejską związany jest również rozwój turystyki uzdrowiskowej, medycznej, rehabilitacyjnej oraz typu *wellness*. Dzięki turystyce uzdrowiskowej można osiągnąć następujące efekty:

- rewitalizacja miejscowości uzdrowiskowych,
- kreowanie nowych ośrodków w oparciu o bogate regionalne zasoby środowiskowe (mikroklimat, źródła itp.),
- wprowadzanie innowacji technologicznych w ofercie tego typu turystyki, w tym m.in. dla osób niepełnosprawnych,
- stworzenie w kraju nowych atrakcyjnych miejsc pracy dla lekarzy,

19) Cel operacyjny I.5 - Rozwój wiodących typów turystyki.

pielęgniarek, rehabilitantów itp. (powstrzymanie zjawiska migracji),

- generowanie oferty o wysokiej jakości i dochodowości.

Rozwojowi tego typu turystyki sprzyjają zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństwa), położenie geograficzne Polski zwiększające dostępność do usług dla starszych osób z rozwiniętych krajów UE, moda na zdrowy styl życia zwiększająca zainteresowanie usługami uzdrowisk ludzi o stosunkowo dobrym stanie zdrowia i osób młodszych.

Ostatnim rodzajem turystyki powiązanej z jej odmianą miejską jest turystyka biznesowa i kongresowa. Ten rodzaj pozwala na realizację działalności turystycznych o wysokiej efektywności ekonomicznej. Równocześnie wpływa na kształtowanie i wzmacnianie inwestycyjnego wizerunku miasta. Turystyka biznesowa i kongresowa obejmuje takie działania, jak:

- tworzenie bazy dla organizacji kongresów, spotkań biznesowych, konferencji i seminariów,
- organizację targów, wystaw, spotkań gospodarczych i politycznych o wysokiej randze,
- rozszerzenie oferty dla firm w zakresie organizacji podróży motywacyjnych i innych form związanych z integracją i edukacją załóg przedsiębiorstw.

Rozwój turystyki biznesowej i kongresowej powinien także uwzględniać polską specyfikę, a więc tworzenie i modernizację zaplecza dla małych i średnich konferencji w obiektach dziedzictwa historycznego i kulturowego, które znajdują się w większych i średnich miastach.

Rozkwit turystyki miejskiej zależy również od działania władz samorządowych, które powinny dążyć do poprawy estetyki swoich miejscowości, zwłaszcza zabytkowych i centralnych części miasta. Przeciwnością tego jest słaba dostępność komunikacyjna, brak infrastruktury technicznej, która pozwoliłaby na absorpcję ruchu turystycznego oraz chaos w zagospodarowaniu przestrzennym i brak skutecznych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego. Negatywny wpływ na kształtowanie się turystyki miejskiej ma dzika prywatyzacja i sprzedaż terenów miejskich. W ten sposób władze miasta mają tylko chwilowe zyski, zaś miasto często traci, pozbywając się atrakcyjnych terenów, które można byłoby wykorzystać na inne cele.

Dlatego zarówno Unia Europejska, jak i Polska wspiera poprzez różnego rodzaju programy zaangażowanie władz na poziomie lokalnym i regionalnym. Konieczne jest zawieranie porozumienia pomiędzy różnymi typami ośrodków turystycznych (np. wiejskimi, nadmorskimi, górskimi, miejskimi) zaangażowanymi w zrównoważone zarządzanie ośrodkami określone przez liderów i otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron.

Komisja Europejska wspiera wzmocnienie i stworzenie nowych platform, również poprzez wykorzystanie nowych technologii w przypadkach, gdy możliwa jest wymiana doświadczeń wyniesionych z dobrych i złych



praktyk oraz gdy współpraca pomiędzy sektorem turystyki i pozostałymi powiązаныmi sektorami może ulec poprawie. Promuje się wymianę najlepszych praktyk w dziedzinie zrównoważonego zarządzania ośrodkami turystycznymi (np. próby rozwiązywania problemu zmian sezonowych oraz wydłużenia sezonu turystycznego). Mogą w znaczący sposób przyczynić się do konkurencyjności ośrodków turystycznych. Platformy te mogłyby pozwolić na bardziej specyficzne podejście odzwierciedlające terytorialne i gospodarcze cechy ośrodków.

## **Umiejscowienie turystyki miejskiej w wybranych strategiach**

W niniejszym punkcie zostanie dokonana analiza czterech strategii rozwoju turystyki. Pierwsza z nich dotyczy województwa śląskiego, na terenie którego znajduje się największa w Polsce aglomeracja. Druga strategia dotyczy Warszawy, największego miasta w Polsce. Zaś trzecia i czwarta będzie dotyczyć Otwocka i Józefowa, miasta średniego i małego.

## **Strategia rozwoju turystyki miejskiej w województwie śląskim**

Możliwa jest strategia rozwoju nie tylko miasta, lecz całego województwa, w którym dojmującą rolę odgrywają wielkie aglomeracje, jak np. aglomeracja śląska. Ciekawe wnioski wynikają z dokumentu *Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013*<sup>20</sup>. W dokumencie tym stwierdza się, że *Rozwój turystyki w województwie śląskim odbywa się w poszanowaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań przyrodniczych i różnicowań kulturowych, uznając, iż turystyka jest istotnym czynnikiem rozwoju województwa śląskiego tworzącym nowe miejsca pracy dla mieszkańców.*

Podstawowym celem strategicznym rozwoju turystyki województwa śląskiego jest rozwój produktu markowego, czyli turystyki biznesowej. W ramach realizacji tego celu zakłada się:

- wzrost liczby turystów podróżujących w interesach;
- wzrost znaczenia turystyki kongresowej i konferencyjnej;
- wspieranie turystyki związanej z uczestnictwem w targach, wystawach, giełdach;
- promowanie wyjazdów motywacyjnych.

Na drugim miejscu stawiany jest rozwój turystyki miejskiej i kulturowej. W ramach tego celu zakłada się:

20) Tekst dokumentu Zob. [http://www.silesia-region.pl/stratur/srt\\_4.htm](http://www.silesia-region.pl/stratur/srt_4.htm) [23 VII 2010].

- zwiększenie dostępności obiektów archeologicznych dla celów turystycznych;
- restauracja, promocja i udostępnienie turystom zabytkowych układów urbanistycznych i obiektów architektury militarnej;
- rozwój turystyki przemysłowej (industrialnej);
- poszerzenie oferty kulturalnej, rozrywkowej i widowiskowo-sportowej;
- tworzenie warunków i wzrost liczby odwiedzin w ramach turystyki sentymentalnej;
- poszerzenie oferty turystyki pielgrzymkowej.

W ramach tej strategii zostało realizowanych wiele działań. Między innymi na terenie dawnych fabryk powstają centra handlowe, muzealne czy parki technologiczne i przemysłowe, jak np. Euro-Centrum w Katowicach.

## **Strategia rozwoju turystyki miejskiej w Warszawie**

Warszawa nie posiada opracowanej strategii rozwoju turystyki miejskiej, jaką mają nawet niewielkie miasta, np. Gniew koło Tczewa. Podstawą rozwoju turystyki miejskiej w Warszawie jest *Strategia rozwoju narodowego produktu turystycznego Miasta Stołecznego Warszawy Trakt Królewski*. Strategia ta jest realizowana przez Ministra Kultury, funkcjonujące na Trakcie Królewskim instytucje kultury i edukacji o charakterze narodowym oraz Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy. W ramach tej strategii przewiduje się odnowienie fasad domów, naprawę nawierzchni dróg, rewitalizacją podwórek i zieleni. Planowana jest odbudowa niektórych publicznych obiektów znajdujących się tam.

Drugim aktem prawnym jest uchwała Rady Miasta z 24 listopada 2005r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020r.<sup>21</sup>

Jednym z podstawowych założeń tej Strategii jest wykreowanie nowych atrakcji i przedsięwzięć kulturalnych na światowym poziomie, które byłyby znakiem firmowym miasta. Oferta kulturalna, jaką mają do dyspozycji mieszkańcy i goście przybywający do Warszawy, swoją różnorodnością i poziomem nie odbiega od standardów europejskich. Brakuje jednak kulturalnego wizerunku naszego miasta, wyrazistych akcentów, które pozwalałyby zidentyfikować Warszawę.

Dłatego podstawowym działaniem w zakresie budowania turystyki miejskiej w Warszawie jest promocja miasta. Podejmowane są działania w celu stworzenia marki Warszawy, która uczni miasto rozpoznawalnym na całym świecie. Podobnie, jak Paryż uważany jest za stolicę mody, Londyn za centrum finansowe, Rzym za miasto zabytków, Wiedeń za miasto muzyki, tak i Warszawa może być kojarzona chociażby z Chopinem, gdzie żył i tworzył,

21) [http://www.um.warszawa.pl/v\\_syrenka/ratusz/strategia.pdf](http://www.um.warszawa.pl/v_syrenka/ratusz/strategia.pdf) [24 VII 2010].

a także gdzie odbywają się międzynarodowe konkursy chopinowskie<sup>22</sup>.

Ważnym działaniem jest kreowanie oraz promowanie imprez kulturalnych, muzycznych i festiwali oraz poprawa infrastruktury turystycznej. Muzea oferują również możliwości edukacyjne. Młodzież ze szkół średnich może odbywać tam swoje lekcje historii. Stworzony został już pełen dostęp do informacji turystycznej. W tym zakresie niezbędne jest zbudowanie platformy współpracy z organizacjami hotelarskimi, turystycznymi oraz centrami obsługi turystów.

Logiczną konsekwencją jest opracowanie tematycznych tras turystycznych dla osób przybywających do Warszawy. Mają one łączyć ze sobą miejsca rozrywki, kultury, muzea z gastronomią i hotelarstwem. Cały czas uatrakcyjniana jest oferta muzealna. Warszawa jest przecież miastem pamięci. W jej granicach rozgrywały się najważniejsze wydarzenia w historii kraju. Stąd organizowane są m.in. takie akacje, jak Noc Muzeów, w której co roku bierze udział prawie 60 tys. osób z Warszawy i całej Polski.

W ramach działań operacyjnych planowane jest zwiększenie atrakcyjności Warszawy dla mieszkańców i turystów poprzez program zagospodarowania doliny Wisły i jej wykorzystanie jako atrakcji dla mieszkańców i turystów. Ponadto podjęte zostały działania zmierzające do stworzenia warunków do organizacji w Warszawie wielkich imprez sportowych. Warszawa jest jednym z miast organizujących Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej 2012. Planuje się również zadanie Warszawa Miastem Olimpiady 2020. Na terenach Legii przy ul. Łazienkowskiej kończy się budowa Narodowego Stadionu Piłkarskiego

W końcu konieczne jest poprawienie estetyki miasta. Prowadzone są w tym zakresie działania zmierzające do określenia i wprowadzenia w życie zasad tworzenia przestrzeni miejskiej i planowego rozmieszczenia małej architektury (kiosków, ławek, koszy na śmieci, przystanków, słupów ogłoszeniowych itp.). Konieczne jest również wprowadzenie wyraźnych zasad rozmieszczania reklam tak, aby zmniejszyć ich negatywny wpływ na estetykę przestrzeni miejskiej.

Analiza Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy ukazuje to miasto jako dobrze przygotowane na wyzwania, które stawia przed nim turystyka miejska. Liczba atrakcji turystycznych, transport oraz zaangażowanie władz lokalnych w sprawy turystyki sprawia, że można z dużym optymizmem patrzeć na rozwój turystyki w tym mieście. Konieczne jest zbudowanie nowego centrum Warszawy oraz dokończenie rewitalizacji zdewastowanych obszarów, zwłaszcza Pragi Południe.

22) Więcej o promocji miasta zob. A. Pawlicz, *Promocja produktu turystycznego. Turystyka miejska*, Bydgoszcz 2008, s. 15 i n.

## Strategia rozwoju turystyki miejskiej w Otwocku

Podstawowym aktem normatywnym dla polityki rozwoju turystyki miejskiej Otwocka jest Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Otwocka, która pochodzi z 2004 r. Otwock zamieszkuje ok. 45 tys. mieszkańców i jest to ośrodek administracyjny, usługowy, leczniczy i wypoczynkowy. Otwock znany jest jako ośrodek letniskowo-uzdrowiskowy. Stąd też w Strategii Rozwoju Miasta znalazł się punkt 1.1.13 zatytułowany „Turystyka”.

W Otwocku zbiegają główne szlaki turystyczne na południowy wschód od Warszawy. Położenie u ujścia Świdra do Wisły, dogodne połączenia z Warszawą i innymi większymi ośrodkami miejskimi w regionie predestynują Otwock do pełnienia funkcji ośrodka turystycznego ściśle związanej z ościennymi gminami, stanowiącego dogodny punkt dla uprawiania turystyki i wypoczynku jednodniowego i wielodniowego.

Przyciągające uwagę zabytki kultury materialnej znajdują się w samym Otwocku i jego okolicach. Najcenniejszym zabytkiem w okolicy jest wspaniały barokowy zespół pałacowo-parkowy Bielińskich w Otwocku Wielkim, udostępniony do zwiedzania w 2004 r. Z obiektów dwudziestowiecznych na największą uwagę zasługują znajdujące się w Otwocku budynki magistratu z okresu międzywojennego przy ul. Armii Krajowej 5 i dawnego kasyna przy ul. Filipowicza (obecnie liceum ogólnokształcące). Zwraca uwagę kościół p.w. św. Wincentego a'Paulo, budynek dworca kolejowego oraz budynki Obserwatorium Geofizycznego PAN (dawnie Obserwatorium Magnetyzmu Ziemskiego).

Dużą grupę zabytków stanowi architektura drewniana, której stosunkowo sporo zachowało się w Otwocku i na całej tzw. „Linii Otwockiej”. Są to drewniane wille wznoszone od końca XIX w. do lat 30. XX w. w tzw. stylu otwockim (zwanym również stylem nadświdrzańskim lub „świdermajerem”). Charakteryzują się one wielką różnorodnością detali drewnianych, zdobień, ganków, werand, tarasów itp. Prekursorem tego budownictwa był Michał Elwiro Andriolli mieszkający w latach 80. dziewiętnastego stulecia nad Świdrem. Obecnie pozostało ogółem około tysiąca tych domów, w tym znaczna ich część na terenie Otwocka, niestety często grozi im zawalenie.

Do połowy XX w. Otwock był największym nizinnym ośrodkiem lecznictwa gruźlicy i chorób płuc. Działo tutaj wiele pensjonatów, lecznic, szpitali i sanatoriów, z których do dzisiaj przetrwało niewiele. Mimo to warto zwiedzić wzniesione przed II wojną światową dawne Sanatorium Miasta Stołecznego Warszawy przy ul. Reymonta czy dawne Sanatorium Wojskowe przy ul. Borowej. Z bogatą historią Otwocka można się zapoznać, odwiedzając Muzeum Ziemi Otwockiej przy ul. Narutowicza.

W okolicach Otwocka zachowało się sporo pamiątek po kulturze żydowskiej, z których na szczególną uwagę zasługują dwa cmentarze położone na terenie gminy Karczew. Pozostają one zaniedbane, ale stanowią podstawę do przyciągnięcia zainteresowanych śladami ich bytności w okolicach Warszawy oraz historią Otwocka. Przed drugą wojną światową Żydzi stanowili 75% jego mieszkańców, tu w latach 1940 - 1942 funkcjonowało getto, które liczyło 12-15 tys. osób. Niemal wszyscy spośród nich zginęli: z chorób i głodu, rozstrzelani lub w obozie zagłady w Treblince.

W Otwocku oraz jego okolicach zachowały się murowane budynki dworców kolejki wąskotorowej Karczew – Jabłonna, funkcjonującej na terenie powiatu otwockiego w latach 1914-63. Wśród walorów turystycznych Otwocka i jego okolic, ściśle związanych z funkcją rekreacyjno-wypoczynkową, na uwagę zasługuje rzeka Świder, nad którą co roku odpoczywają mieszkańcy Otwocka, powiatu i pobliskiej Warszawy. Niestety brak wystarczającej infrastruktury turystycznej oraz zły stan czystości tej rzeki są czynnikami utrudniającymi pełne wykorzystanie wszystkich jej walorów. Na północ i południe od miasta rozciągają się lasy wchodzące w skład Mazowieckiego Parku Krajobrazowego.

Bardzo słaba jest infrastruktura turystyczna, zarówno pod względem ilości hoteli, jak i restauracji i kawiarni. Brak jest odpowiedniej promocji miasta. Trudno jest mu też konkurować z Warszawą, która posiada większą liczbę atrakcji turystycznych. Niemniej jednak Otwock ma predyspozycje, by stać się średniej wielkości ośrodkiem turystycznym generującym głównie ruch sobotnio-niedzielny z Warszawy, jak i turystów przyjeżdżających do Warszawy. W tym celu trzeba przede wszystkim zadbać o odpowiednią promocję miasta, zapewnienie usług okołoturystycznych takich, jak noclegi, wyżywienie – na różnym poziomie cenowym i w różnym standardzie. Istnieje potrzeba zapewnienia różnych atrakcji (brak jest niewielkich kawiarni, piwiarni itp. na odpowiednim poziomie). Brak również jednolitego systemu informacji miejskiej (kiepskie oznakowanie ulic w tablice z ich nazwami, całkowity brak tablic informacyjnych o miejskich zabytkach i miejscach godnych uwagi, brak jednolitego systemu oznakowania posesji) oraz miejskiego centrum informacji turystycznej. Z punktu widzenia perspektyw rozwoju turystyki negatywnie należy ocenić fakt braku w Otwocku zagospodarowanych kąpielisk, kempingów, wypożyczalni sprzętu turystycznego i sportowego. Miasto wciąż jest kojarzone z jego sławnymi przed laty walorami przyrodniczymi, jednak od wielu lat można mówić o regresie i wyraźnym spadku zainteresowania turystów Otwockiem. Do barier można zaliczyć braki w zakresie infrastruktury turystycznej i sportowej, regularnie obowiązujący zakaz kąpielii w Świdrze, brak rozreklamowanych atrakcji.

## Strategia rozwoju turystyki miejskiej w Józefowie

Samo położenie Józefowa pomiędzy wielkim miastem Warszawą z jednej strony i Otwockiem z drugiej sprawia, iż wypromowanie samego miasta i jego marki jest trudne, ale nie jest niemożliwe do zrealizowania. Dokumentem podstawowym dla naszej analizy jest Strategia Rozwoju Józefowa z 2007 r. Już tylko pobieżna analiza tego dokumentu pokazuje, że władze miasta godzą się na ograniczanie roli miasta do sypialni Warszawy i Otwocka. W pkt. 1.3 przyjęto, że atrakcje turystyczne mieszkańcy Józefowa mają zaspakajać w Warszawie. Usprawiedliwieniem dla takiego działania jest duże rozproszenie mieszkańców uniemożliwiające ich integrację. Wprawdzie dostrzega się możliwość integracji lokalnej społeczności poprzez organizację imprez sportowych czy współpracę między szkołami. Jednak władze miasta nie wykorzystują istniejących możliwości, chociażby poprzez istniejącą na terenie wyższą uczelnię, która posiada bardzo rozbudowane kontakty międzynarodowe. Studenci zaś stanowią największą grupę potencjalnych turystów, dla których jednak brak jest infrastruktury atrakcji podstawowych, jak kawiarnie czy restauracje.

Brak wizji rozwoju miasta skutkuje tym, że podstawowym założeniem strategii jest jedynie ochrona zasobów naturalnych w takim stanie, w jakim aktualnie są (pkt. 1.1. Strategii). Wszelkie inne działania, zwłaszcza inwestycje, nie mogą naruszać istniejących terenów zielonych. To założenie determinuje dalsze działania władzy do podejmowania czynności z zakresu zakładania wodociągów i kanalizacji, budowy chodników, i to głównie przy obiektach użyteczności publicznej w okresie przedwyborczym, ulepszania gospodarki odpadami, ochrony powietrza atmosferycznego, ochrony przed hałasem i ochrony zieleni.

W związku z planowanymi inwestycjami, które mogłyby odegrać istotną rolę w rozwoju turystyki miejskiej i zwiększenia atrakcyjności miasta należy stwierdzić, że obecne władze, zwłaszcza burmistrz, niewiele zrealizowały z zamierzonych zadań. W pkt. 1.2 Strategii wymieniono ogólnie takie zadania, jak: budowa kilku dróg gminnych, rond czy oświetlenia ulicznego (pkt. 2). Zaś w pkt. 1.3. zostały wymienione konkretne zadania takie, jak:

- Budowa i wyposażenie Integracyjnego Centrum Edukacyjno-Kulturalnego w Michalinie, w skład którego wchodzi biblioteka z salą audio-wizualną i przedszkole;
- Budowa terenowych urządzeń sportowych wraz z lodowiskiem i zapleczem;
- Rozbudowa obiektu sportowego wielofunkcyjnego – MLKS „Józefovia”;
- SP ZOZ Przychodnia Miejska- wybudowanie windy dla osób niepełnosprawnych oraz dalsza termomodernizacja budynku;

- Budowa kolejnej Szkoły Podstawowej. Obecnie obserwujemy tendencję wzrostową: w wieku 0-2 jest 581 dzieci, podczas, gdy w wieku 6-7 jest 320; Budowa przedszkola publicznego przy ul. Sosnowej;
- Stworzenie terenu do rodzinnej rekreacji „Przywrócić Świder mieszkańcom”;
- Budowa boisk publicznych w kilku miejscach Józefowa.

Spośród tych ośmiu zadań w pełni zrealizowano jedynie zadanie nr 4, częściowo zaś zadanie nr 2 poprzez coroczne sezonowe wypożyczenie lodowiska przenośnego. Brakuje zaś jakiegokolwiek wizji budowy infrastruktury turystycznej, zwłaszcza atrakcji. Brak jest restauracji i kawiarni. Wprawdzie nad Świdrem powstał zespół hotelowy *Holiday Inn*. Jest on jednak nastawiony na turystów zewnętrznych i wewnętrznych o wysokich zarobkach. Brakuje zróżnicowania oferty w tym zakresie dla osób o różnym zasobie finansowym. Należy wspomnieć o prawie całkowitym braku imprez kulturalnych o większym znaczeniu, poza okresami poprzedzającymi wybory samorządowe.

Krótką analizą strategii rozwoju miasta Józefowa prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że jest to miasto zmarnowanych szans na rozwój turystyki miejskiej. Władze lokalne nastawione głównie na przetrwanie i wygranie następnej kadencji, podejmują jedynie działania, które nie budzą kontrowersji społecznych. Tym samym skazując Józefów na jego degradację, zastój i powolne starzenie się.

Szansy dla miasta należy szukać w istniejącym zasobie szkół od przedszkola aż po uczelnię wyższą. To właśnie uczniowie i studenci mogą najbardziej przyczynić się do rozwoju tego miasta. To oni mogą być potencjalnymi klientami brakującej, niestety, infrastruktury i atrakcji. Nie można zapomnieć o istniejącej infrastrukturze hotelowo-gastronomiczno-konferencyjnej **Ośrodka Konferencyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Józefowie, Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie, zakonach oo. Szenstackich i Pasjonistów.**

## Wnioski

Jedną z bardziej rozwijających się form turystyki jest jej odmiana miejska. Nakierowana jest ona na zaspokojenie potrzeb zarówno turystów zewnętrznych, jak i potrzeb lokalnych mieszkańców. Przyczyną dynamicznie rozwijającej się turystyki miejskiej jest rosnąca ilość wolnego czasu wymagająca zagospodarowania. Stąd wielkie, ale także i średnie oraz małe miasta opracowują strategię rozwoju turystyki miejskiej. Obejmują one charakterystykę danej miejscowości, typowe dla niej atrakcje oraz określają sposób pozyskiwania nowych turystów.

W prawie Unii Europejskiej wprawdzie trudno doszukiwać się wyraźnych podstaw dla rozwoju tej turystyki. Jednak liczne akty prawne, zwłaszcza należące do *soft law* wskazują kierunki rozwoju tego rodzaju turystyki. Przede wszystkim musi ona uwzględniać wymogi tzw. zrównoważonej turystyki. Na poziomie krajowym zostały opracowane narodowe strategie rozwoju turystyki, w których jej odmiana miejska posiada znaczące miejsce. Polska również posiada taką strategię i jest ona podstawą do opracowania strategii województw i poszczególnych miast i miasteczek.

Przykładem wzorcowej strategii rozwoju turystyki w województwie może być rozwój turystyki na Śląsku, gdzie znajduje się największa w Polsce aglomeracja. Także Warszawa może świecić przykładem pod względem strategii turystyki. Ówczesny Prezydent Miasta Lech Kaczyński dążył do zwiększenia liczby atrakcji i rozbudowy struktury turystycznej Warszawy. Strategia ta jest obecnie realizowana.

Nie wszystkie średnie i mniejsze miasta mają własną strategię rozwoju turystyki. Często jest ona częścią strategii rozwoju. Tak jest w przypadku Otwocka. Władze tej miejscowości dostrzegają problem, wraz z jego aspektami dodatnimi i ujemnymi. Przyjęte założenia w strategii rozwoju miasta pozwalają stwierdzić, że w niedługiej przyszłości będzie to wiodący ośrodek turystyczny pod Warszawą. Zaprzeczeniem tych działań jest strategia rozwoju miasta Józefowa z 2007r. Przyjęte w niej założenia zasadniczo nie przewidują rozwoju infrastruktury turystycznej, wykorzystania walorów przyrodniczych terenu czy istniejącej infrastruktury. Z kolei zmierzają jedynie do utrzymania przez władze miasta istniejącego *status quo* do następnych wyborów i wygrania ich. Tym samym miasto staje na bocznym torze w rywalizacji miast o turystów wewnętrznych i zewnętrznych, którzy z musu wybierają atrakcje Warszawy lub Otwocka.



## Bibliografia:

1. Kamiński A., *W czasach pełnych i wychowawczo poprawnych*, Problematyka Opiekuńczo-Wychowawcza 1971, nr 3.
2. Kargul J., *O czasie wolnym młodzieży*, Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze 2001, nr 6.
3. Kowalczyk A., *Geografia turystyki*, Warszawa 2000.
4. Matczak A., Płoński A., *Badania turystyki miejskiej w Wielkiej Brytanii*, [w:] A. Matczak (red.), *Turystyka miejska*, Bydgoszcz 2008.
5. Pawlicz A., *Promocja produktu turystycznego. Turystyka miejska*, Bydgoszcz 2008.
6. Pearce D.G., *An integrative framework for urban tourism research* (Elsevier Science), *Annals of Tourism Research* 28(4) 2001.
7. Raczkowska J., *Znane i nowe problemy czasu wolnego*, Problematyka Opiekuńczo-Wychowawcza 2000, nr 6.
8. Sitek M., *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn 2007.
9. Tauber R., *Pedagogika czasu wolnego. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Hotelarstwa i Gastronomii.
10. Walasek J., *Turystyka w Unii Europejskiej*, Lublin 2009, [http://www.um.warszawa.pl/v\\_syrenka/ratusz/strategia.pdf](http://www.um.warszawa.pl/v_syrenka/ratusz/strategia.pdf) [24 VII 2010].
11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0621:FIN:PL:HTML> [23 VII 2010].
12. [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/towns\\_prog\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/towns_prog_it.htm), [24 VII 2010].
13. [http://www.silesia-region.pl/stratur/srt\\_4.htm](http://www.silesia-region.pl/stratur/srt_4.htm) [23 VII 2010].
14. [http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/projekt\\_startegii\\_w\\_polsce.pdf](http://www.um-zachodniopomorskie.pl/zalaczniki/projekt_startegii_w_polsce.pdf).
15. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MeleWGw0ADUgJ:bip.city.poznan.pl/bip/public/bip/attachments.html%3Fco%3Dshow%26instance%3D1037%26parent%3D15631%26lang%3Dpl%26id%3D28529+turystyka+miejska+w+do+kumentach+unii+europejskiej&cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [23 VII 2010].



Anna Krajewska<sup>1</sup>

## *Miasto środowiskiem życia rodziny*

---

**Abstract.** *City as an environment for family life.* The image and functioning of a modern city, in addition to appropriate organizational creation for an institution is also affected by the family. However, its needs and interests, often unnoticed, fit into any modern city.

The urban environment in its spatial, urban and social structure is a complex area for its residents. The urban environment in the spatial and urban structure includes outlines of the main streets, shopping malls, workplaces, transport routes, staying close and remaining in close proximity to recreation areas, green areas, housing estates and residential areas. In social terms, it is an accumulation of masses of people, passers-by, various associations and organizations, families, groups and a collection of urban areas.

The formation of cities suggests the necessity to combine inventions, technological capabilities and imagination with the practical, cultural, commercial, spiritual and religious requirements. A kind of architectural dialogue between man and technology, nature and structure, parent, teacher and architect.

1) Dr Anna Krajewska ,adiunkt w WSGE oraz UWM w Olsztynie.



Na obraz i funkcjonowanie współczesnego miasta, oprócz właściwych dla tego tworu organizacyjnego instytucji, wpływa również rodzina. Jej potrzeby i interesy, często niezauważalnie, wpisują się jednak w życie każdego nowoczesnego miasta. Jej cele i zadania wzajemnie się przenikają i łączą z celami i zadaniami centrów urbanistycznych, przekształcając się w specyficzne zasady funkcjonowania dużych skupisk ludzkich. W ten sposób środowisko miejskie staje się dla rodziny m.in. również miejscem edukacji i wychowywania.

Rodzina jest synonimem grupy osób biologicznie i uczuciowo silnie ze sobą związanych; odnosi się to głównie do krewnych i powinowatych; reprezentuje dynastię, ród, którego założycielem i przodkiem była określona osoba. Na współczesny obraz i kształtowanie się koncepcji rodziny ogromny wpływ wywarła historia społeczności ludzkiej<sup>2</sup>. Koncepcja wypracowana przez nauki humanistyczne podkreśla przede wszystkim charakterystyczne dla niej funkcje i analizuje modele organizacji oraz dynamikę zachodzących w niej zmian. Poza tym każdy człowiek, w zależności od warunków i konkretnych sytuacji, żyje i w jakiś sposób związany jest z rodziną, wnosząc do niej swoje indywidualne doświadczenia. Trudno jest więc wskazać konkretną definicję, która bez zastrzeżeń pasowałaby do współczesnego wyobrażenia o niej. Czy jest wyłącznie formacją społeczną, kulturalną, ekonomiczną i/lub wychowawczą? Czy łączy w sobie wszystkie wyżej wymienione charakterystyki, czy też można przypisać jej tylko niektóre z nich? Czy miasto wpływa na zmianę tradycyjnych funkcji rodziny? Czy życie w metropolii wymusza zmianę proporcji znaczenia jednych zadań w stosunku do innych? Te pytania rodzą kolejne, np.: czy współczesna rodzina wciąż jeszcze może być nośnikiem i przekaznikiem wartości aksjologicznych? A związku z tym, czy funkcje wychowawcze wciąż jeszcze pozostają lub mają pozostać przy rodzinie wpisanej w kontekst życia wielkiego miasta?

Wydaje się, że dzisiaj nie ma już możliwości mówienia o jednym tylko modelu rodziny jako punkcie odniesienia dla potrzeb jakiegokolwiek analizy. Dzieje się tak dlatego, że na obraz rodziny, będącej formacją historyczno-społeczną, w pewnym stopniu poddającej się dyktatowi instytucji politycznych i ekonomicznych, składa się również kontekst geograficzny i historyczny, więzy społeczne i zależności indywidualne oraz szereg wymogów kulturo-formacyjnych, a więc czynników uwarunkowanych społecznie.

Wiele cech właściwych rodzinie jest np. efektem prowadzonej przez jej członków działalności zawodowej. Niemniej jednak inne charakterystyki, oprócz ekonomicznej rozumianej jako zdolność zaspokojenia potrzeb materialnych, które nie dość, że są najważniejsze, okazują się wspólne dla każdej społeczno-kultural-

2) P. Donati, *Sociologia della familia*, Clueb, Bologna 1978, s. 27; Tenze, *La familia come relazione sociale*, Milano 1989, s. 3.

nej jednostki rodzinnej współczesnej cywilizacji Zachodu. Tak więc w sytuacji, gdy podstawowe elementy i zjawiska (jak np. podział ról, relacje, więzi emocjonalne i realizowane funkcje formacyjne) okazują się łatwo dostrzegalne, wszelkie podziały okazują się zbędne. Mimo to ewolucyjne zmiany życia społecznego mają swój wydzźwięk w rodzinie. Rośnie presja stylów życia wielkiego miasta i wdziera się w obszary zarezerwowane dla rodziny, instytucjonalizując i jednocześnie deinstytucjonalizując organizację i strukturę rodzinną. I tak, z jednej strony, uznaje rodzinę jako instytucję prawną i jako grupę zajmującą określoną przestrzeń mieszkalną, z drugiej natomiast, akceptuje samotność i rozpad grupy rodzinnej, potęgując procesy i zjawiska minujące więzi emocjonalne ich członków. W takim kontekście urbanistyka jawi się jako technika skoordynowanego konstruowania i porządkowania przestrzeni w celu tworzenia sprzyjających warunków życia i pracy. W minionym półwieczu ulegała ona istotnym przeobrażeniom zarówno w okresie industrializacji, jak i przemian społecznych. Gwałtowny rozwój nauki i techniki w coraz większym stopniu wywierał wpływ na całokształt życia rodziny. Równoległe z tymi przeobrażeniami, w warunkach gospodarki kapitalistycznej, głównym wyznacznikiem prestiżu, poziomu życia, wykształcenia i form uczestnictwa rodziny i jej członków w kulturze staje się pieniądź. W efekcie osiąganie wyższego statusu materialnego przysłania często działania zorientowane według zasad etyki na rzecz działań z pobudek egoistycznych<sup>3</sup>.

## Miasto: między techniką a naturą

Środowisko miejskie w swej strukturze przestrzenno-urbanistycznej, jak i społecznej dla jego mieszkańców jest obszarem złożonym. W strukturze przestrzenno-urbanistycznej obejmuje zarysy głównych ulic, centra handlowe, miejsca pracy, szlaki komunikacji, przylegające i pozostające w bezpośrednim sąsiedztwie tereny wypoczynku, zieleni miejskiej, osiedla i dzielnice mieszkalne. Pod względem społecznym jest nagromadzeniem mas ludności, przechodniów, różnorodnych stowarzyszeń i organizacji, rodzin, zbiorem grup i warstw miejskich<sup>4</sup>.

Okazuje się, że rodzina, będąc podstawową grupą społeczną, jest poddawana w dużo większym stopniu oddziaływaniu miasta niż osoba samotna lub wspólnota mieszkańców. Tak zwany „singiel” korzysta z o wiele większej swobody i łatwiej wymyka się spod wpływu procesów wielkomiejskich. Wspólnota natomiast posiada dość skuteczne prawne, organizacyjne i instytucjonalne środki przeciwdziałania ewentualnie pojawiającym się trudnościami. Rodzina z kolei, pomimo posiadanego potencjału wynikającego z poczucia przynależności i łączących ją więzi, nie jest w stanie „uniezależnić” się

3) Zob. M. Jarymowicz, *Czy jesteśmy egoiści, [w:] M. Kofta, T. Szustrowa (red.), Złudzenia, które pozwalają żyć. Szkice z psychologii społecznej*, Warszawa 1991.

4) R. B. Woźniak (2002), *Zarys socjologii edukacji i zachowań społecznych. Ku społeczeństwu otwartej cywilizacji*, Szczecin 1991, s. 178.

od presji narzucanego miejskiego stylu życia. Stąd miejscem, gdzie rodzina przebywa i koncentruje swoje życie prywatne staje się wyłącznie mieszkanie. Zazwyczaj jest to dom jednorodzinny, często odizolowany od innych np. pasem zieleni lub dom wielorodzinny (tzw. blok) złożony z wielu mieszkań zamieszkiwanych przez wiele rodzin. Mieszkanie w domu wolnostojącym z reguły kojarzy się z dość dużą swobodą; natomiast budynki wielomieszkania nie zapewniają w pełni prywatności i intymności; kojarzą się z licznymi ograniczeniami i skrupowaniem, a nadmierne zagęszczenie może również stymulować zachowania agresywne<sup>5</sup>.

Wspomniane zjawisko przybiera na sile wraz ze wzrostem liczby mieszkańców centrów miast albo trudnościami w funkcjonowaniu środków transportu. Wówczas rodzina zmuszana jest dokonywać wszechstronnej analizy wielu czynników w celu wyboru najbardziej korzystnej dla siebie opcji miejsca zamieszkania w jednej z dwóch w/w form urbanistycznych. Możliwości związane z życiem w dzielnicach rezydencjalnych charakteryzują również czynniki kształtujące warunki psychofizyczne, które wpływają na zdrowie mieszkających tam ludzi. Dotyczy to np. czystości powietrza, natężenia hałasu czy pozostającej do dyspozycji przestrzeni. Są one niezmiernie ważne, lecz nie wyczerpują wszystkich potrzeb współczesnej rodziny, która zmuszona jest korzystać z szeregu usług oferowanych przez struktury funkcjonujące poza mieszkaniem, stają się jego „przedłużeniem”. Dostęp do punktów zaopatrzenia, usług medycznych czy szkolno-wychowawczych jest potrzebny każdego dnia. Coraz częściej podstawą wyboru miejsca zamieszkania staje się więc odległość i czas niezbędny do dotarcia do konkretnych punktów, a więc sprawność funkcjonowania sieci komunikacji miejskiej. Nabiera to znaczenia w kontekście prowadzenia działalności zawodowej najczęściej poza miejscem zamieszkania, gdyż skomplikowane połączenia i konieczność korzystania z różnych środków transportu wydłuża czas przebywania rodziców poza domem<sup>6</sup>.

Mieszkańcy obszarów wielkomiejskich zazwyczaj nie mają wielkiego kontaktu ze środowiskiem przyrodniczym, nawet z tym przekształconym przez człowieka. Natura powinna jednak stanowić odpowiednią przeciwwagę dla elementów sztucznych i sztucznie wzniesionych będących podstawą struktur miejskich. Nowoczesne konstrukcje i montowane w nich instalacje uniezależniły się w dużym stopniu od klimatu, flory i fauny. Mimo to takie czynniki naturalne, jak światło, słońce, powietrze, klimat, zwierzęta domowe i zieleń, są obecne w każdej aglomeracji. Poprzez

---

5) B. Jałowiecki, *Miasto socjalistyczne jako skansen urbanistyki XX w.*, [w:] E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.) *Miasto polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, Warszawa 1994, s. 280.

6) W tym miejscu pewne znaczenie ma również „godzenie” naturalnych szybkości poruszania się człowieka z szybkościami mechanicznymi. Rodzina musi umieć godzić je ze sobą w zależności od potrzeb; długie i chętnie uczęszczane przez pieszych ciągi komunikacyjne powinny być wzbogacone o obszary zieleni i mieć ograniczony dostęp dla szybkiego ruchu tranzytowego i ciężkich środków transportu.

przemysłane rozwiązania urbanistyczne natura powinna stać się nie tylko elementem estetycznym, ale też poprawiającym samopoczucie i zdrowie zarówno jednostki jak i wspólnoty. Brak kontaktu z przyrodą stwarza natomiast niebezpieczeństwo pewnej jednostronności w kształtowaniu osobowości człowieka<sup>7</sup>, a przecież umyślne łączenie techniki i przyrody, dzieł intelektu człowieka z wytworami natury czynić może z miasta miejsce dogodne dla życia<sup>8</sup>. Możliwość kontaktu z obszarami zielonymi i wykorzystywania ich na spotkania np. z dziećmi bez konieczności pokonywania dużych odległości jest ogromnym udogodnieniem przynoszącym niemałe korzyści rodzinie poprzez wzmacnianie więzi międzypokoleniowych. Krajobraz, jako dobro kulturalne i estetyczne, coraz częściej jest traktowany jako odkrywczy element aksjologiczny, ponieważ jego wartość nie relatywizuje się wraz z upływem czasu i zmianami trendów architektonicznych.

## Miasto miejscem życia rodziny

Architektura zmienia swoje style wraz ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie, polityce, antropologii i kulturze. Niezmiennie pozostawia jednak w centrum wypracowywanych przez siebie teorii człowieka i to, co się z nim najbardziej wiąże, tj. przyrodę. Proces wychowania w rodzinie opiera się nie tylko na wartościach społecznych i humanizmu, ale i elementach naturalnych, jakimi są uczuciowość i intymność życia z najbliższymi – nośnikami procesu formacji indywidualnej i społecznej<sup>9</sup>.

Jak wychowanie w rodzinie nastawione jest na pomoc dziecku w optymalnym rozwoju, tak urbanistyka powinna wykorzystywać swoje możliwości dla stwarzania możliwie najlepszych warunków życia w obszarach gęsto zaludnionych. Tendencje społeczne różnymi sposobami i w różnym czasie, są w stanie oddziaływać zarówno na formację dziecka, jak i korelowanie pomysłów architektonicznych. Wobec wyznaczanych przez siebie celów rodzina i rozwiązania urbanistyczne znalazły się w tej samej sytuacji, tzn. zamiast budować, często muszą zabraniać lub ograniczać to, co inni wcześniej udostępnili lub zaczęli.

Aby być rodziną nie wystarczy zajmować wspólny lokal mieszkalny. Życie w rodzinie polega na budowaniu harmonijnego porozumienia pomiędzy członkami realizującymi wspólne cele, zdolnymi respektować wartości indywidualne i kolektywne. To samo dotyczy organizacji ośrodków miejskich, w których powinny znaleźć swoje miejsce budynki miesz-

7) R. B. Woźniak, *Zarys socjologii edukacji i zachowań społecznych. Ku społeczeństwu otwartej cywilizacji*, Szczecin 2002, s. 178.

8) A. Bartoszek, L.A. Gruszczynski, M.S. Szczepański, *Miasto i mieszkanie w społecznej świadomości*, Katowice 1997, s. 13.

9) N. Galli, *Nuovi problemi di pedagogia familiare*, La Scuola, Brescia 1977; tenże, *Educazione familiare società comlessa*, Milano, s. 381.



kalne, oazy zieleni, centra kultury i zabytki. Wyodrębnianie poszczególnych sektorów musi uwzględniać zasady spójności urbanistycznej i relacji pomiędzy historią i współczesnością, zielenią i strukturami szkolno-wychowawczymi, infrastrukturą handlowo-przemysłową i ciągami komunikacyjnymi. Dopiero wówczas miasto staje się policentrycznie społeczne (nie wyłącznie ekonomicznie) i funkcjonalne. W takich warunkach rodzina uzyskuje możliwość łatwego nawiązywania relacji z innymi rodzinami, uczy się doceniać dziedzictwo historii i kultury, symbole religii i humanizmu. Każde miasto, podobnie jak rodzina, ma swoją historię i jednocześnie nieustannie bierze udział w jej tworzeniu; urbanista i wychowawca mają w tym swój udział. Dzięki temu zarówno miasto, jak i rodziny zachowują swą tożsamość<sup>10</sup>.

## Miasto środowiskiem wychowania

Czas, jaki poświęca się w szkołach problemom środowiska, jest mierzalnym wskaźnikiem przywiązywanej do otoczenia, nie tylko w kategoriach możliwości i warunków życia, ale i wychowywania. Tymczasem zasady, według których miasta powstają i rozbudowują się, są raczej mało czytelne i podporządkowane logice rynkowej. W rezultacie to, co mogłoby być efektem naturalnego dynamizmu i doświadczeń żyjących tam ludzi często prowadzi do dysagregacji społecznej<sup>11</sup>. To sugeruje konieczność łączenia inwencji, możliwości technologicznych i fantazji z wymogami praktycznymi, kulturalnymi, komercyjnymi i duchowo-religijnymi. Jest to swego rodzaju dialog architektoniczny pomiędzy człowiekiem i techniką, naturą i konstrukcją, rodzicem-wychowawcą i architektem. Również tą drogą miasto staje się miejscem rozbudzania wrażliwości na poziomie rodziny, szkoły i społeczeństwa. Strategie urbanistyczne uwzględniające wymogi i oczekiwania społeczeństwa wieloetnicznego i wielokulturowego w jakimś stopniu są tego przejawem.

Tak więc miasto stopniowo łączy i „uczy się” szanować to, co publiczne i zewnętrzne z tym, co osobiste i prywatne. W tej perspektywie mieszkanie przestaje być już zwykłym miejscem przebywania i schronienia przed niekorzystnymi czynnikami atmosferycznymi, ale staje się przestrzenią wspólnego życia i spotkania członków rodziny związanych prawem, ale nade wszystko uczuciami i tą prywatnością, którą zapewnijają właśnie

10) Obok rozwiązań przestrzennych szuka się również rozwiązań estetycznych, które są zdolne oddziaływać zarówno na mieszkańców jak i na przyjezdnych. Element ten łączy się z problemem dbałości o zdrowie fizyczne, psychiczne, duchowe i społeczne. Poziom „higienę” życia w mieście wyznacza natężenie hałasu, czystość i oświetlenie lokali mieszkalnych, miejsc kultu, aktywności sportowej, działalności zawodowej, kulturalnej i społecznej.

11) B. Jałowiecki, *Socjologia miasta*, [w:] Z Krawczyk, K.Z. Sowa (red.), *Socjologia w Polsce*, Rzeszów 1998, s. 221-223.

uwzględniające potrzeby człowieka rozwiązania urbanistyczno-architektoniczne. W ten sposób zsynchronizowanie aspektu społecznego, szkolnego i mieszkalnego z wymogami formacyjnymi jednostki i wspólnoty, zmienia miasto w przestrzeń wychowawczą. A ponieważ to, co pozytywnie wpływa na życie prywatne, korzystnie oddziałuje również na całą społeczność, w konsekwencji pomaga w wyszukiwaniu rozwiązań dla problemów społecznych i miasta; jeżeli człowiek nie będzie odczuwał potrzeby zmiany „fizjonomii” i „fizjologii” społeczeństwa, którego jest częścią, również nowe formy urbanistyczne pozostaną w tyle za rzeczywistymi potrzebami społeczeństwa, a więc też jednostki i rodziny.

## **Podsumowanie**

Na obraz i funkcjonowanie współczesnego miasta, oprócz właściwych dla tego tworu organizacyjnego instytucji, wpływa również rodzina. Jej potrzeby i interesy, często niezauważalnie, wpisują się jednak w życie każdego nowoczesnego miasta.

Środowisko miejskie w swej strukturze przestrzenno-urbanistycznej i społecznej dla jego mieszkańców jest obszarem złożonym. W strukturze przestrzenno-urbanistycznej obejmuje zarysy głównych ulic, centra handlowe, miejsca pracy, szlaki komunikacji, przylegające i pozostające w bezpośrednim sąsiedztwie tereny wypoczynku, zieleni miejskiej, osiedla i dzielnice mieszkalne. Pod względem społecznym jest nagromadzeniem mas ludności, przechodniów, różnorodnych stowarzyszeń i organizacji, rodzin, zbiorem grup i warstw miejskich.

Powstawanie miast sugeruje konieczność łączenia inwencji, możliwości technologicznych i fantazji z wymogami praktycznymi, kulturalnymi, komercyjnymi i duchowo-religijnymi. Swego rodzaju dialog architektoniczny pomiędzy człowiekiem i techniką, naturą i konstrukcją, rodzicem-wychowawcą i architektem.

## Bibliografia:

1. Bartoszek A., L.A. Gruszczyński, M.S. Szczepański, *Miasto i mieszkanie w społecznej świadomości*, Katowice 1997.
2. Donati P., *Sociologia della familia*, Clueb, Bologna 1978.
3. Donati P., *La familia come relazione sociale*, Milano 1989.
4. Galli N., *Nuovi problemi di pedagogia familiare*, La Scuola, Brescia 1977.
5. Galli N., *Educazione familiare società complessa*, Milano 1991.
6. Jałowiecki B., *Miasto socjalistyczne jako skansen urbanistyki XX w.*, [w:] *Miasto polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), Warszawa 1994.
7. Jałowiecki B., *Socjologia miasta*, [w:] Z Krawczyk, K.Z. Sowa (red.) *Socjologia w Polsce*, Rzeszów 1998.
8. Jarymowicz M., *Czy jesteśmy egoistyczni*, [w:] *Złudzenia, które pozwalają żyć. Szkice z psychologii społecznej*, M. Kofta, T. Szustrowa (red.), Warszawa 1991.
9. Woźniak R.B., *Zarys socjologii edukacji i zachowań społecznych. Ku społeczeństwu otwartej cywilizacji*, Szczecin 2002, s. 178.



## *Bezpieczeństwo religijne w wielkich i średnich aglomeracjach*

---

**Abstract.** *Religious safety in large and medium agglomerations.* The author, being a lecturer at the Faculty of Law and Administration at the University of Warmia-Mazury, suggests introducing a new category called “religious safety” in research concerning safety. He justifies that the term “religious safety”, rather than “professions of faith safety”, has better connotations in the Polish language.

In the article, he reasons that the existence and activities of churches and religious communities are conditioned by abiding by the law on freedom of religion. Therefore, these communities should have interest in continual monitoring of rights which lay at the foundations of their unfettered activities, as well as in defending their rights when those are violated. The author shows the necessity of political powers discerning issues regarding “the contribution of cultures and religions (...) if the social community is to be built up in a spirit of respect for the common good (Benedict XVI, Encyclical Letter *Caritas in veritate*).

The author also describes a few initiatives of the Catholic Church which serve the dialog and co-operation between Churches and Christian Communities, as well as between religions.

He states that such a dialog and co-operation condition the religious safety of cities.

1) Dr Zbigniew Kępa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.



Bezpieczeństwo w wielkich i średnich aglomeracjach możemy rozważać w płaszczyznach: energetycznej, sanitarnej, w ruchu drogowym i wielu innych. Wydaje się, że wśród tych wielu kategorii winna znaleźć się jeszcze jedna, pomijana w analizach naukowych, a mianowicie kategoria bezpieczeństwa religijnego. Współczesne konflikty w krajach byłej Jugosławii, na Bliskim Wschodzie, w niektórych krajach Afryki i Azji w skomplikowanych splotach różnych przyczyn mają także przyczyny religijne. Społeczeństwo europejskie staje się coraz bardziej wielokulturowe i wieloreligijne. Stąd też w nieodległej przyszłości mogą pojawiać się napięcia czy nawet konflikty na tym tle. Sprawą aktualną staje się więc bezpieczeństwo aglomeracji w zakresie spraw wyznaniowych.

W artykule zajmę się problemem: W jaki sposób i w jakich obszarach Kościół katolicki, kościoły i wspólnoty chrześcijańskie mogą przyczynić się do bezpieczeństwa religijnego aglomeracji. Wcześniej jednak proponuję wprowadzenie nowej kategorii z zakresu bezpieczeństwa, a mianowicie kategorię „bezpieczeństwa religijnego”.

## **1. Nowa kategoria „bezpieczeństwo religijne” jako propozycja metodologiczna**

### **a) Bezpieczeństwo religijne w ramach nauki o bezpieczeństwie**

Temat referatu może wywoływać kontrowersje. Podstawowy zarzut, jaki może się pojawić, to ten: czy uprawnione, z punktu widzenia metodyki naukowej, jest określenie „bezpieczeństwo religijne” i co ono oznacza. Należy przyznać, że taka kategoria, jak „bezpieczeństwo religijne” nie występuje w literaturze przedmiotu, jakim są studia o bezpieczeństwie. Na próżno szukać frazy „bezpieczeństwo religijne” w popularnych wyszukiwarkach internetowych, jak choćby *Google.pl*. Jeżeli do tej pory nie istnieje, to nie oznacza, że nie może taka kategoria zostać wyodrębniona. Postęp nauki polega m.in. na powstaniu nowych pojęć, kategorii i na uszczegółowianiu przedmiotu badań. Przykładem tego jest choćby medycyna, w ramach której powstał szereg dyscyplin naukowych zajmujących się różnymi aspektami funkcjonowania ludzkiego organizmu. Także w miarę rozwoju wiedzy o bezpieczeństwie, jak sądzę, zostaną wyodrębnione jeszcze inne, aniżeli przyjęte do tej pory, kategorie. Jestem zdania, że mimo różnych postaw i opinii dotyczących religii kategoria „bezpieczeństwo religijne” może mieć szansę zaistnienia. Konieczne są jednak pewne uściślenia terminologiczne.

Jak należy rozumieć bezpieczeństwo religijne w ramach nauki o bezpieczeństwie? Nie chodzi o indywidualne, czy też zbiorowe (wspólnotowe) poczucie bezpieczeństwa, jakie daje (czy też może dać) religia.

W tym bowiem znaczeniu religia spostrzegana jest jako warunek natury psychologicznej (duchowej) zapewniający komfort psychiczny, poczucie sensu istnienia, pełnię życia.

Bezpieczeństwo religijne możemy opisać jako stan, sytuację, w której zagwarantowana jest wolność religijna i ona rzeczywiście, a nie tylko formalnie, w formie ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawnych, istnieje. Dowodem tej wolności jest istnienie wspólnot religijnych posiadających właściwe sobie struktury; znakiem tej wolności są akty kultu religijnego oraz prowadzone przez te wspólnoty dzieła charytatywne i społeczne. Osoby wierzące mogą bez przeszkód funkcjonować w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym, słowem w całej przestrzeni bogatych relacji międzyludzkich.

Bezpieczeństwo religijne to także życzliwy dialog międzywyznaniowy i międzyreligijny w duchu braterstwa i pokoju, a także dialog ludzi wierzących z niewierzącymi.

Powyższa definicja jest zaledwie intuicyjnym uchwyceniem problemu i wymagać będzie precyzji terminologicznej, a także pogłębionej analizy.

## **b) „Bezpieczeństwo religijne” czy też „bezpieczeństwo wyznaniowe”?**

Czy nie lepiej zamiast o „bezpieczeństwie religijnym” mówić o „bezpieczeństwie wyznaniowym”?

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. zawiera zapis dotyczący wolności religii:

- „Każda osoba ma prawo do wolności myśli, sumienia i religii. Prawo to obejmuje wolność zmiany swojej religii lub przekonań, indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, poprzez nauczanie, praktyki religijne, sprawowanie kultu i rytuałów”<sup>2</sup>.

- Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. posiada zapis o prawie do wolności wyznania: „... każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania”.

- Kazimierz Warchałowski we wspomnianej książce pt. „Prawo wyznaniowe” wyjaśnia, że polski prawodawca słowo „religion” występujące w tekście oryginału wspomnianej wyżej Europejskiej Konwencji tłumaczy jako „wyznanie”. Argumentuje, że z punktu widzenia religioznawstwa „religia” i „wyznanie” są to różne pojęcia. Wyznanie oznacza bowiem wspólnotę osób wyodrębniających się z danej religii. Z prawnego punktu widzenia termin „wyznanie” jest, tłumaczy K. Warchałowski, pojęciem pozytywistycznym, w przeciwieństwie do pojęcia „religia”, które zaczerpnięte z międzynarodowo-

2) Art. 18. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Tekst wg K. Warchałowski, *Prawo wyznaniowe. Wybór źródeł (wg stanu na 1.06.2000 r.)*, Wydawnictwo Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2000 s. 30.



wego prawa człowieka wyraża i afirmuje prawo naturalne<sup>3</sup>.

W Ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 17 maja 1989 r. w preambule zamiennie stosuje się termin „wolność religii” i „wolność sumienia i wyznania”: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej:

- wykonując postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o wolności sumienia i wyznania,

- nawiązując do godnej trwałego szacunku i kontynuacji tradycji tolerancji i wolności religijnej oraz potwierdzającej ją współpracy Polaków różnych wyznań i światopoglądów w rozwoju i pomyślności Ojczyzny...”<sup>4</sup>.

Jednakże w tekście ustawy prawodawca przyjmuje konsekwentnie termin „wolność sumienia i wyznania”.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w artykule 53 jest natomiast mowa o wolności religii<sup>5</sup>.

Terminy: „wolność religii” i „wolność wyznania” bywają niekiedy stosowane zamiennie. Znamienne jest to, że jednak w Konstytucji RP postuluje się terminem: „wolność religii”.

Wydaje się, że termin „bezpieczeństwo religijne” jest lepszym terminem niż „bezpieczeństwo wyznaniowe”.

## **2. Wspólna troska, by miasto było przestrzenią wolności religijnej**

Bezpieczeństwo religijne w podstawowym rozumieniu oznacza możliwość realizacji w woli i bez jakiegokolwiek przymusu, przez jednostkę i kościoły, a także inne wspólnoty religijne<sup>6</sup>, swobodnej działalności w ramach prawa do wolności myśli, sumienia i religii<sup>7</sup>. W realizacji tego prawa nie dyskryminuje się jednostki ani wspólnot religijnych, nie stawia się przeszkód administracyjnych, nie stosuje się szykan.

Praktycznym sprawdzianem realizacji prawa do wolności religijnej są istniejące w aglomeracjach struktury kościelne struktury administracyjne wspólnot religijnych czy też stowarzyszeń o charakterze religijnym i filozoficznym.

Każda aglomeracja ma za sobą dłuższą czy krótszą historię powstania.

3) K. Warchałowski, *Prawo do wolności myśli sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004, s. 49.

4) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. 2000 r., Nr 26, poz. 319; cyt., za: K. Warchałowski, *Prawo wyznaniowe...*, dz. cyt., 79.

5) Art. 53. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: „Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii” (p.1) „Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej (p. 2).

6) Przysługuje także stowarzyszeniom o charakterze religijnym i filozoficznym.

7) Patrz m.in.: art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC), art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCiPW), art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W jej dzieje wpisała się także działalność kościołów i wspólnot religijnych, duchownych i osób świeckich kierujących się motywacją religijną. Po wiekach naznaczonych elementem sacrum pozostały zabytki architektury, dzieła kultury religijnej. Jeżeli były czasy niesprzyjające wolności religijnej, one także pozostawiły po sobie materialne i duchowe relikty.

Istnienie w przeszłości przejawów życia religijnego mieszkańców danego miasta nie oznacza automatycznie przeniesienia dziedzictwa wiary na współczesne pokolenie. Każdy bowiem człowiek, każde pokolenie musi na nowo podejmować decyzje dotyczące spraw fundamentalnych, do których należą m.in.: sprawy dotyczące istnienia Boga, wiary w Niego i zagadnień moralnych. Na ten temat pisał Benedykt XVI w encyklice „*Spe salvi*”:

„Przede wszystkim musimy stwierdzić, że postęp sumaryczny jest możliwy tylko w zakresie materialnym. Tu, w coraz lepszym poznaniu struktur materii i w pojawiających się w związku z tym coraz bardziej doskonałych wynalazków, jawi się oczywiście ciągłość postępu mającego na celu coraz większe panowanie nad naturą. Natomiast w sferze świadomości etycznej nie ma podobnej możliwości sumowania, z prostego powodu, że wolność człowieka jest wciąż nowa i wciąż na nowo musi decydować. Nie są one nigdy po prostu podejmowane za nas przez innych – w takim bowiem przypadku nie byłibyśmy już wolni. Wolność zakłada, że przy podejmowaniu fundamentalnych decyzji każdy człowiek, każde pokolenie jest nowym początkiem. Oczywiście, nowe pokolenia muszą budować na wiedzy i doświadczeniu tych, które je poprzedzały, jak też mogą czerpać ze skarbcza moralnego całej ludzkości. Ale mogą to też odrzucić, ponieważ nie musi to być tak samo ewidentne dla nich, jak odkrycia materialne. Skarbiec moralny ludzkości nie jest obecny w taki sposób, w jaki obecne są narzędzia, których się używa; istnieje on jako zaproszenie do wolności i jako jej możliwość...”<sup>8</sup>.

Przeszłość religijna miasta może pomagać w dokonywaniu indywidualnych wyborów religijnych. Przeszłość bowiem oddziałuje na klimat religijny. Parafie i inne wspólnoty religijne muszą przez długi czas zdobywać sobie uznanie społeczne, zaś duchowni autorytet osobisty. Żywe wspólnoty będą przyciągać do siebie tych, którzy w religii upatrywać będą szansy wewnętrznego rozwoju. Wspólnoty religijne skostniałe, zamykające się w kręgu własnych spraw nie będą atrakcyjne, w sensie możliwości duchowego rozwoju dla ludzi młodych oraz dla tych, którzy przybędą do aglomeracji w poszukiwaniu pracy bądź wiedzy.

Indywidualne i wspólnotowe decyzje dotyczące spraw wiary i niewiary, o których wspominał papież Benedykt XVI muszą się dokonywać w atmosferze wolności religijnej. Z pewnością decydujące znaczenie nabiera prawnie zagwarantowana wolność religijna w Unii Europejskiej, w po-

8) Benedykt XVI, *Spe salvi*, n. 24. Polski przekład encykliki znajduje się na portalu Stolicy Apostolskiej pod linkiem: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20071130\\_spe-salvi\\_pl.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20071130_spe-salvi_pl.html) (dostęp 07.11.2010).

szczególnych krajach członkowskich, jednakże praktyczna realizacja tego prawa dokonuje się i dokonywać się będzie przede wszystkim w aglomeracjach (jak też i w strukturach powiatu czy gminy).

Istnienie i działalność kościołów i wspólnot religijnych uwarunkowana jest przestrzeganiem prawa wolności religijnej. Dlatego też te wspólnoty będą (winny być) zainteresowane ciągłym monitoringiem praw, które leżą u podstaw ich nieskrępowanej działalności, a także obroną należnych im praw, w przypadku ich naruszeń.

Z natury swej działalności wspólnoty religijne zakorzenione w dziejach miasta winny być forum rozeznawania rzeczywistych inspiracji powstających nowych ruchów czy sekt religijnych. Niektóre z nich mają jedynie pozór wspólnot religijnych i stanowią zagrożenie dla życia rodzinnego, społecznego czy moralnego. Działają dzięki temu, że prawo zapewnia im wolność religijną. Natomiast same kwestionują korzystanie z tego prawa przez tych, którzy nie podzielają ich przekonań religijnych czy filozoficznych.

W krajach Unii Europejskiej takich, jak Francja, Włochy, Niemcy i Anglia zmienia się w niektórych dzielnicach miastach proporcja pomiędzy ludnością chrześcijańską a ludnością muzułmańską, na korzyść tej ostatniej<sup>9</sup>. Przyczynami tego stanu rzeczy jest większy przyrost naturalny w rodzinach muzułmańskich oraz migracje z krajów islamskich. Ludność muzułmańska niechętnie się asymiluje, zamyka się w kręgu własnej kultury i religii. Korzystają z praw, jakie daje im zachodnia demokracja. Czy jednak w przypadku zdobycia przez muzułmanów większości w gremiach decydujących o życiu społecznym miasta będą oni respektować prawa wyznawców innych religii? Czy reguły demokratyczne, gdy o sprawach miasta decydować będzie większość muzułmańska, nie przyczynią się do nietolerancji religijnej? Czy w takim przypadku prawo zagwarantuje wolność religijną? Czy jest to realne niebezpieczeństwo, czy też mit płynący z uproszczonego spostrzegania religii i kultury islamu?

Ważnym głosem w dyskusji w sprawie wolności religijnej i konieczności rozeznawania rzeczywistych intencji wspólnot religijnych, który należy wziąć pod uwagę jest nauczanie Benedykta XVI zawarte w encyklice „Caritas in veritate”:

„Wolność religijna nie oznacza obojętności religijnej i nie sprawia, że wszystkie religie są równe. Zwłaszcza dla sprawujących władzę polityczną okazuje się konieczne rozeznanie odnośnie wkładu kultur i religii w budowanie wspólnoty społecznej w poszanowanie dobra wspólnego. Rozeznanie to powinno się kierować kryterium miłości i prawdy. Ponie-

9) Według raportu: “Mapping Global Muslim Population: A Report on the Size and Distribution of the World’s Muslim Population” opublikowanego przez Pew Research Center’s Forum on Religion and Public Life 6n z października 2009 r. w Waszyngtonie najwięcej muzułmanów żyje w Albanii (80%), w Bośni i Hercegowinie (ok. 40%), w Macedonii (ok. 33%) i w Bułgarii (ok. 12,2 %). W Niemczech ludność muzułmańską szacuje się na ok. 3,5 mln, w Wielkiej Brytanii – 1, 6 mln, zaś w krajach Beneluksu na ok. 1 mln. Dane za <http://www.twojaeuropa.pl/971/muzulmanie-w-europie-najnowsze-badania> (dostęp 07.11.2010).

waż w grę wchodzi rozwój osób i narodów, będzie ono miało na względzie możliwość emancypacji i włączenia w perspektywie wspólnoty ludzkiej naprawdę uniwersalnej. «Cały człowiek i wszyscy ludzie» to kryterium dla oceniania również kultur i religii. Chrześcijaństwo, religia «Boga o ludzkim obliczu» zawiera w sobie podobne kryterium» (n. 55)<sup>10</sup>.

Kryterium pozwalającym dokonać wartościowania religii, na które wskazuje Benedykt XVI, jest wkład w budowanie wspólnoty społecznej w poszanowaniu dobra wspólnego. Wyznawcy jakiegokolwiek religii nie mogą tworzyć zamkniętego getta. Zamknięcie się hermetyczne w kręgu własnych idei religijnych, brak relacji z otoczeniem, zerwanie więzi rodzinnych i społecznych – to cechy, które mogą wskazywać na istnienie destrukcyjnej sekty. Takie wspólnoty godzą w dobro wspólne nie mogą mieć społecznej akceptacji i winny być marginalizowane.

Wartym podkreślenia jest wskazanie przez papieża konieczności rozeznania przez władzę polityczną zagadnień związanych z wkładem „kultur i religii w budowanie wspólnoty społecznej w poszanowaniu dobra wspólnego”.

Czy owo rozeznanie nie powinno skutkować jakością i różnorodnością relacji pomiędzy władzami aglomeracji a parafiami, gminami czy innymi wspólnotami religijnymi?

W interesie władz miejskich winno być wspieranie takich przedsięwzięć kulturalnych, społecznych, charytatywnych i innych kościołów i wspólnot religijnych, które to przedsięwzięcia adresowane są do szerokiego kręgu mieszkańców aglomeracji.

### **3. Dialog religijny warunkiem bezpieczeństwa religijnego aglomeracji**

Jednym z ważniejszych, warunkujących bezpieczeństwo religijne miasta, jest dialog i współpraca kościołów i wspólnot kościelnych. Ze strony Kościoła katolickiego działalność na rzecz jedności i ekumenizmu jest obecnie jednym z priorytetów.

Zagadnieniem dialogu i współpracy Kościoła katolickiego z kościołami i wspólnotami chrześcijańskimi, a także z islamem i judaizmem zajmował się Synod Biskupów poświęcony Europie w 1991 i w 1999 r.<sup>11</sup>. Podsumowanie prac synodalnych stanowi *Adhortacja apostolska Jana Pawła II Ecclesia in Europa*, która ukazała się w 2003 r. Papież wezwał chrześcijan do wysiłków na rzecz jedności oraz do współpracy ekumenicznej. Ważną rolę w tym procesie przyznał Radzie Konferencji Episkopatów Europy oraz Komisji Episkopatów Wspólnoty Europejskiej.

10) Benedykt XVI, Encyklika *Caritas in veritate* (O integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie), Warszawa 2009, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej, Katolicka Agencja Informacyjna, n. 55.

11) C. Drażek, *Nadzieja dla Europy*, [http://www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TH/THW/synod\\_bp\\_euro-py2\\_1999.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/T/TH/THW/synod_bp_euro-py2_1999.html) (dostęp 07.11.2010).

„Europa, która przekształca się w «unię», pobudza również *chrześcijan do jedności*, aby byli prawdziwymi świadkami nadziei. W tych ramach trzeba kontynuować i rozwijać ową *wymianę darów*, która w ostatnim dziesięcioleciu przybrała znaczące formy wyrazu. Urzeczywistniana między wspólnotami o różnej historii i tradycjach, prowadzi do zadzierzgnięcia bardziej trwałych więzów między Kościołami w różnych krajach i do ich wzajemnego ubogacania się poprzez spotkania, konfrontację i wzajemną pomoc. Szczególnie docenić należy wkład tradycji kulturowej i duchowej, jaki wnoszą Katolickie Kościoły Wschodnie.

Ważną rolę w umacnianiu tej jedności odegrać mogą *kontynentalne organy kościelnej komunii*, które oczekują dalszego poparcia. Wśród nich znaczące miejsce trzeba przyznać *Radzie Konferencji Episkopatów Europy*, która ma za zadanie w skali całego kontynentu «zatroszczyć się o coraz pełniejszą komunie między diecezjami i krajowymi Konferencjami Episkopatów, rozwijać współpracę ekumeniczną między chrześcijanami, usunąć przeszkody, które zagrażają pokojowemu istnieniu i rozwojowi narodów, umocnić afektywną i efektywną jedność oraz *communio hierarchii*». Należy też wyrazić uznanie *Komisji Episkopatów Wspólnoty Europejskiej* za jej służbę. Śledząc proces umacniania i rozszerzania Unii Europejskiej, ułatwia ona wymianę informacji i koordynuje inicjatywy duszpasterskie należących do niej Kościołów europejskich.”<sup>12</sup>

W XX wieku powstało kilka inicjatyw mających na celu wzajemne poznanie się różnych wspólnot religijnych, wspólną modlitwę i podejmowanie działań charytatywnych. Do takich inicjatyw należą m.in.: Tydzień Modlitw o Jedność Chrześcijan, Dzień Islamu, Dzień Judaizmu, a także Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom i Wielkanocne Dzieło Caritas.

## **a) Tydzień Modlitw o Jedność Chrześcijan**

Idea modlitw o jedność chrześcijan oraz spotkań międzywyznaniowych rozwijała się od XIX wieku w kościołach chrześcijańskich, przybierając różne formy<sup>13</sup>. Od 1958 r. Kongregacja do Spraw Jedności Chrześcijan oraz Komisja „Wiara i Ustrój” Światowej Rady Kościołów zaczęły wspólnie przygotowywać materiały na Tydzień Modlitw. Od 1966 r. katolicki Sekretariat do Spraw Promowania Jedności Chrześcijan (obecna Papieaska Rada Popierania Jedności Chrześcijan) i Komisja „Wiara i Ustrój” Światowej Rady Kościołów wspólnie opracowują hasła na kolejne Tygodnie Modlitw, który trwają od 18. do 25 stycznia każdego roku.

12) Jan Paweł II, Adhortacja apostolska *Ecclesia in Europa*, n. 118. Tekst dostępny jest w wersji internetowej pod linkiem: [http://www.pustyniawmiescie.pl/dk,30,6,ecclesia\\_in\\_europa.html](http://www.pustyniawmiescie.pl/dk,30,6,ecclesia_in_europa.html) (dostęp 07.11.2010).

13) A. Buniewicz, *Tydzień Modlitw o Jedność Chrześcijan*, [http://wiadomosci.polska.pl/spoleczenstwo/article,Tydzien\\_Modlitw\\_o\\_Jednosc\\_Chrzescijan,id,208856.htm](http://wiadomosci.polska.pl/spoleczenstwo/article,Tydzien_Modlitw_o_Jednosc_Chrzescijan,id,208856.htm) (dostęp 07.11.2010).

Celem wspomnianej inicjatywy jest przezwyciężenie różnic, które doprowadziły do podziału chrześcijaństwa. Wierni różnych kościołów<sup>14</sup> gromadzą się na wspólnych nabożeństwach ekumenicznych, organizowane są sesje naukowe (m.in. przez Instytut Ekumeniczny KUL im. Jana Pawła II) i spotkania dyskusyjne.

## b) Dzień Islamu

Dzień Islamu w Polsce obchodzony jest od 2001 r.<sup>15</sup> Został on ustanowiony decyzją Konferencji Episkopatu Polski jako „dzień modlitw poświęcony islamowi”. Obchodzony jest 26 stycznia, po zakończeniu Tygodnia Modlitw o Jedność Chrześcijan. Organizuje go Komitet ds. Dialogu z Religiami Niechrześcijańskimi, który wchodzi w skład Rady ds. Dialogu Międzyreligijnego Konferencji Episkopatu Polski i zajmuje się przede wszystkim dialogiem z islamem. Przewodniczący Komitetu uczestniczy w pracach Rady Wspólnej Katolików i Muzułmanów - jest to jedyna taka organizacja na świecie. Centralne obchody odbywają się zawsze w Warszawie i biorą w nich udział przedstawiciele ambasad państw muzułmańskich. Poza Warszawą Dzień Islamu organizowany jest m.in. w Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Pieniężnie.

W 2010 r. polscy muzułmanie wyszli z inicjatywą zorganizowania w meczetach Dnia Chrześcijaństwa<sup>16</sup>.

## c) Dzień Judaizmu

Dzień Judaizmu w Kościele katolickim w Polsce został ustanowiony przez Episkopat polski w 1997 r.<sup>17</sup> Obchodzony jest corocznie w dniu 17 stycznia, tj. w przededniu rozpoczęcia Tygodnia Modlitw o Jedność Chrześcijan.

Celem tej inicjatywy jest rozwój dialogu chrześcijańsko - żydowskiego, modlitwa i refleksja nad związkami obu religii, a także poznanie kultury i tradycji żydowskiej<sup>18</sup>.

Diecezje, na terenie których znajdują się wspólnoty żydowskie, organizują nabożeństwa Słowa Bożego, medytacje biblijne, spotkania mo-

14) W Polsce w Tygodniu Modlitw o Jedność Chrześcijan udział biorą następujące kościoły i wspólnoty kościelne: Kościół Rzymskokatolicki, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny, Cerkiew Greckokatolicka, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP, Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP, Kościół Polskokatolicki w RP, Kościół Starokatolicki Mariawitów w RP, Kościół Chrześcijan Baptystów w RP.

15) A. Skowron-Nalborczyk, *Dialog chrześcijańsko-muzułmański w Polsce*, <http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IR/pk200904-islamdialog.html> (dostęp 07.11.2010r.).

16) Zob.: *Będzie Dzień Chrześcijaństwa w polskich meczetach*, <http://ekai.pl/wydarzenia/x25320/bedzie-dzien-chrzcijanstwa-w-polskich-meczetach> (dostęp 07.11.2010).

17) Dzień Judaizmu obchodzony jest także przez inne Kościoły lokalne, np. we Włoszech i Austrii.

18) Dzień Judaizmu w Kościele Katolickim (Wrocław, 22-22 stycznia 2011r.), <http://www.dzienjudaizmu.pl/o-dniu.html> (dostęp 07.11.2010r.).

dlitewne czy spotkania z przedstawicielami gmin żydowskich. W programach tego dnia znajdują się także okolicznościowe koncerty muzyki, sesje popularnonaukowe czy zwiedzanie synagog.

## **d) Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom i Wielkanocne Dzieło Caritas**

Organizacje charytatywne *Caritas*<sup>19</sup> Kościoła katolickiego, *Diakonia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP*<sup>20</sup>, prawosławna *Eleos*<sup>21</sup> oraz *Diakonia Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP*<sup>22</sup> wspólnie organizują w ciągu roku dwa przedsięwzięcia charytatywne przed Bożym Narodzeniem oraz przed Wielkanocą. Pierwsze z nich ukierunkowane jest na pomoc dzieciom, drugie zaś na pomoc najuboższym rodzinom.

Wspomniane wyżej inicjatywy mogą stać się platformą dialogu i współpracy pomiędzy wspólnotami religijnymi w aglomeracjach. Dialog zaś i współpraca warunkuje bezpieczeństwo religijne miast.

## **Podsumowanie**

Kategoria „bezpieczeństwa religijnego” wydaje się być propozycją metodologiczną, która może zogniskować badania dotyczące relacji zachodzących pomiędzy zagadnieniami wyznaniowymi a bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym.

Miasto winno być przestrzenią wolności religijnej. Jej mieszkańiec ma posiadać możliwość realizacji prawa do wolności religijnej. Na włodarzach miasta ciąży obowiązek rozeznawania zagadnień związanych z wkładem „kultur i religii w budowanie wspólnoty społecznej w poszanowanie dobra wspólnego” i wspieranie tych inicjatyw, które służą dobru społecznemu.

Bezpieczeństwu religijnemu służą różnorodne formy kontaktów międzykościelnych i międzyreligijnych. Należą o nich m.in. Dni Modlitwy o Jedność Chrześcijan, Dzień Islamu, Dzień Judaizmu oraz międzykościelne inicjatywy charytatywne takie, jak: Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom i Wielkanocne Dzieło Caritas.

19) Caritas posiada swoją stronę internetową: <http://www.caritas.pl> (dostęp 07.11.2010).

20) Diakonia Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP zwana też Diakonią Polską posiada stronę internetową: <http://www.diakonia.org.pl> (dostęp 07.11.2010).

21) Z funkcjonowaniem prawosławnej *Eleos* można zapoznać się na przykładzie Prawosławnego Ośrodka Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej posiadającego portal internetowy: <http://www.eleos.pl> (dostęp 07.11.2010).

22) Diakonia Kościoła Ewangelicko Reformowanego posiada swój portal internetowy: <http://www.diakonia.net.pl> (dostęp 07.11.2010).





## *Il controllo del potere: ieri ed oggi*

---

**Abstract.** *Control of the power: yesterday and today.* The article deals with issues of the control of power by the society in terms of various institutions and bodies with controlling functions. It characterizes the institution of Ombudsman presented in different historical eras under different names, Spartan Ephorus, the Tribune of the People and “hochheiliger” appreciated by the philosopher Schlegel. All these institutions derive from the failure of the division of powers. Nowadays, the only way to guarantee the rights of citizens is to change the model - from the “division of powers” to the “control of power”, with the special place for the Ombudsman or other authorities, who ensure the protection of fundamental rights.

1) Professore di diritto romano presso la Facoltà di Giurisprudenza di Taranto e della Luspio di Roma; professore onorario dell'Università degli Studi di Bari.



1. La società contemporanea è caratterizzata da una progressiva estraneazione dei singoli dalle decisioni comuni e dal 'potere'.

Questo crea un grande distacco tra i governanti ed il resto della popolazione e lede il diritto prioritario di decidere del proprio destino.

Non essendo ipotizzabile una democrazia assembleare, del tipo di quella ateniese (ad esempio), occorre trovare soluzioni che rassicuri i 'governati' sull'utilizzo del potere per il bene comune e non per finalità personalistiche e, spesso, più o meno vessatorie ed arbitrarie.

Il problema si è posto fin dall'antichità ed è stato affrontato dai pensatori che sono alla base dell'odierna organizzazione politica, che è anche statutale.

Si può affermare che, fin dall'antichità ogni società ha tentato soluzioni al complesso rapporto tra l'esercizio del 'potere' ed il popolo, con la finalità di trovare un equo bilanciamento tra le aspettative e le aspirazione dei singoli uomini ed i detentori del potere.

In primo luogo si tratta di fare in modo che il popolo non si senta escluso dalle decisioni fondamentali che lo concernono.

In secondo luogo si cerca di prevenire o fermare eventuali abusi da parte dei governanti.

Particolarmente significativi sono stati gli istituti diretti all'esercizio del potere, per assicurare il 'buon governo' e per reprimere l'uso arbitrario ed immotivato del potere.

È questa l'ottica dalla quale è nato l'Ombudsman, il quale con varie denominazioni, spesso corrispondenti a modelli differenti, sta suscitando grandi aspettative nelle società contemporanee e sta vivendo una fase di inarrestabile espansione<sup>2</sup>.

A mio avviso, il fervore e la copiosità di istituzione degli istituti dell'ombudsman deriva dal fatto che l'uomo avverte una crescente mancanza di protezione di fronte all'Amministrazione Pubblica, che appare invasiva, in conseguenza del fatto che il limite previsto dalla dottrina della *divisione dei poteri* in realtà non vi è più, a causa della crisi crescente del Parlamento e dell'assorbimento di gran parte delle funzioni da parte dell'Esecutivo. Mentre la magistratura offre molti spunti di critica, per la sua incapacità di essere veramente indipendente dal potere politico o dai partiti o dai grossi interessi dei gruppi di potere, particolarmente dei potentati economici (nazionali e multinazionali).

La crisi di affidabilità del principio della *divisione dei poteri* spiega l'invocazione di *difesa civica* (attraverso le varie figura di *ombudsman*, che hanno anche nomi diversi e che, in altra sede, ho suggerito di chiamare

2) S. Tafaro (2008), *Le radici. Proposte*, in *L'Avvocato del popolo albanese* [cur. A. Loiodice, S. Tafaro, N. Shehu], Torino, p. 3, dove osservo che la divulgazione degli istituti più o meno direttamente ispirati all'ombudsman dipende dalla crescente "estraneazione degli organi del potere dall'uomo e dalle sue esigenze" ed al fatto che i cittadini pensano che con l'ombudsman "sia possibile dialogare e che sia facilmente accessibile".

*defensores*)<sup>3</sup>.

Alle figure che sono nate si è spesso voluto dare un'ascendenza che le nobilitasse, ipotizzando, a ragione o a torto, la loro derivazione dall'antica istituzione del diritto romano, costituita dal Tribunato della plebe, visto soprattutto come strumento di opposizione al potere ed alle sue possibili sopraffazioni, attraverso l'esercizio di un particolare potere di inibizione, definito dal Blackstone ed in età recenziere dal Catalano, *potere negativo*<sup>4</sup>.

Si ha la convinzione che vi possa essere un organismo in grado di assicurare ai singoli protezione e giustizia, offrendo loro un rimedio contro la crescente sfiducia verso i politici e gli assetti politici e sociali (la quale coinvolge non solo i Governi, ma anche i Parlamenti e la Magistratura), creando strumenti che certamente danno un aiuto, ma fanno dimenticare il nodo centrale della crisi attuale e della sempre più profonda estraneazione dell'uomo rispetto al *potere*.

In realtà proprio il ricorso alle figure odierne di *Defensores* serve ad eludere il nodo vero del problema, il quale, a mio avviso, risiede nell'ormai visibile inadeguatezza del principio della divisione dei poteri, che imporrebbe una ridiscussione del 'modello' costituzionale più idoneo ad affrontare le prospettive e le esigenze della società presente<sup>5</sup>.

Ritengo, invece, che la prorompente esigenza di riconoscimento e protezione dei cosiddetti *diritti fondamentali* stia dimostrando l'inadeguatezza dei pilastri della 'democrazia rappresentativa' e richieda una profonda discussione dei principi sui quali essa si fonda e che stanno dando spazio crescente all'affermazione di oligarchie, con conseguente estraneazione del popolo. Il nuovo disegno di Costituzione deve, perciò, partire dalla constatazione dell'inefficacia e del mancato funzionamento della 'divisione dei poteri', per ipotizzare una differente configurazione della società con la riproposizione della centralità dell'uomo, la quale può essere ottenuta solo attraverso forme performanti di *controllo del potere*, in tutte le sue manifestazioni.

Purtroppo sono in pochi ad avere intrapreso questa strada<sup>6</sup>, mentre il

3) S. Tafaro (2006), *L'eredità dei «tribuni plebis»*, in *Cinquanta anni della Corte Costituzionale Italiana. Tradizione romanistica e costituzione* [cur. M.P. Baccari e C. Cascione], Napoli, 1843 s.

4) V., da ultimo, P. Catalano, G. Lobrano, E. Spòsito Contreras (2008), *Teoria del diritto e dello stato. Potere negativo e costituzioni boliviane*, Roma.

5) S. Tafaro, *L'eredità dei «tribuni plebis»* cit., p. 1843 s., dove osservo che: "invece di riflettere su un più pertinente e nuovo modello di organizzazione della società, si preferisce non mettere in discussione le attuali costituzioni; di conseguenza, si cercano rimedi che, innestati sull'esistente, possano dare le risposte che i cittadini chiedono, in termini di buon governo, di equità e di giustizia. In tale direzione si collocano le crescenti fortune di alcune innovazioni, tra le quali sembrano riscuotere particolare successo le figure che con terminologia uniforme (anche se consapevole che si tratta di forme spesso differenti tra loro), in prima approssimazione, sogliono essere chiamati Ombudsman".

6) Non sono molti gli autori che approfondiscono il nodo dell'inadeguatezza del principio della *divisione dei poteri* e della conseguente crisi delle Costituzioni sorte dalla grande rivoluzione del '700, le quali si fondano nel saldo convincimento che la Costituzione debba essere lo strumento per garantire la libertà, modellato sulla costituzione inglese e costruito intorno al 'dogma' della *separazione dei poteri*, ritenuto

nodo era ben presente nelle discussioni sulla città antica e nel pensiero dei secoli XVIII-XIX, dal quale deriva la configurazione delle ‘democrazie’ occidentali.

Perciò mi sembra utile partire da una rivisitazione del passato, nel quale il controllo del potere fu perseguito attraverso l'Eforato ed il Tribunale della plebe, al cui modello si appellarono e ancora oggi si rifanno i pensatori dell'età moderna e contemporanea, per proporre un'efficace controllo del potere, a favore del popolo.

2. Le radici della prospettazione di organi in grado di controllare il potere forse risalgono alla pacifica civiltà cretese<sup>7</sup>, come ricordava Aristotele, fu creato l'istituto dei *Cosmi*, per il controllo del potere esercitato dal re<sup>8</sup>.

Sul modello dei *Cosmi* fu creato a Sparta l'*Eforato*<sup>9</sup>, introdotto secondo alcuni già dal mitico Licurgo, secondo altri più tardi (130 anni dopo) dal re Teopompo. Gli Efori, dotati di poteri vasti ed incisivi<sup>10</sup>, furono

---

apoditticamente di per sé fonte di 'equilibrio' dei poteri e di garanzia per i diritti dei cittadini; si possono però leggere le perspicue osservazioni del Lobrano, al quale rinvio: G. Lobrano (2002), *Dal 'defensor del pueblo' al Tribuno della plebe: ritorno al futuro. Un primo tentativo di interpretazione storico-sistematica, con particolare attenzione alla impostazione di Simón Bolívar*, in "Da Roma a Roma". *Dal Tribunale della Plebe al difensore del popolo. Dallo Jus gentium al Tribunale penale internazionale*, a cura di Catalano-G. Lobrano-S. Schipani, in "Quaderni IIIA", Serie Diritto I (Roma) 67 ss..

7) Ricordo che essa risale al 3000 a. c. (età del bronzo) e venne definita "minoica", termine coniato dall'archeologo Hevans, che riportò alla luce la città di Cnosso, e in ricordo del re più importante dell'epoca: Minosse. Il sorgere di un fiorente impero marittimo che dal Mare Egeo controllava una rete commerciale che raggiungeva Egitto, Siria, regioni a nord del Mar Nero e i territori dell'Occidente, dovuto alla vantaggiosa posizione geografica dell'isola. La civiltà cretese adottò una scrittura cuneiforme "lineare A" che non è stata ancora decifrata (famosa la tavoletta di Festo). Il centro economico e politico di Creta erano i palazzi. La popolazione era pacifica: a conferma le città non erano protette da mura. Nelle cerimonie religiose, processioni, le gare tra atleti (la più famosa era la tauromachia) nelle processioni ed elementi naturalistici anche le donne potevano parteciparvi come persone ma anche in veste di sacerdotesse. Si pensa che inizialmente si fosse sviluppato un culto della vegetazione. Dai culti effettuati in esterno, successivamente si dedicarono alcuni locali al culto anche all'interno dei palazzi. Sui loro dei si sa poco: l'unica figura ritrovata è femminile e sotto forma di tante piccole statuette. Gli studiosi riconoscono la grande dea madre che incarna la fertilità; accompagnata frequente di serpenti, leoni e uccelli. All'isola di Thera, oggi Santorini, attorno al 1600 a. c. esplose un vulcano. Seguì una catena di terremoti di cui risentì anche Creta, da quel momento iniziò la sua decadenza, di cui non conosciamo le effettive ragioni. Nel 1400 a. C. circa Creta fu invasa dai Micenei, un popolo bellicoso della città greca di Micene: il grande palazzo di Cnosso venne nuovamente distrutto e non fu più ricostruito. Il declino accelerò nell'XI secolo a. c. con la completa invasione da parte dei Dori, altro popolo ellenico: da allora Creta non si distinse più dalle altre città della Grecia; Creta fu importante solo come emporio di mercenari. La *costituzione di Gortina*, simile a quella spartana, prevedeva un governo collegiale di dieci *cosmi*, magistrati appartenenti alla nobiltà corrispondenti ai cinque efori spartani, i quali governavano la città con l'assistenza della *gerusia*, un consiglio di anziani scelti fra gli ex *cosmi*.

8) Arist., *Politica*, 1272a. Secondo il grande filosofo il nome *Cosmi* significava *insigniti di onore* ed era costituito da una magistratura composta da 10 membri, nominati a vita, ma rimuovibili con il comune consenso del popolo, attraverso l'*acomia*.

9) Gli Efori a Sparta avevano la stessa autorità che a Creta ebbero i "cosmi", ma con maggiore incisività per il controllo del potere: Strab., X, 4. 14: *Gli Efori hanno a Sparta le stesse funzioni che a Creta svolgono i Cosmi, benché siano diversamente denominati*.

10) Senofonte, *Costituzione degli Spartani*, 8. 4: *Gli Efori possono comminare un'ammenda a chi vogliono*

concepiti come freno alla prepotenza dell'oligarchia e dei re<sup>11</sup>.

Tuttavia i 'potenti' del tempo (i re e l'oligarchia delle famiglie più autorevoli) riuscirono spesso ad ammorbidire l'azione degli Efori<sup>12</sup>, tanto che da alcuni critici furono visti come un alibi offerto al popolo, mentre in realtà erano un sostegno indiretto ai potenti, poiché impedirono riforme più radicali a favore del popolo<sup>13</sup>, così come aveva previsto il loro

*e hanno il potere di riscuoterla immediatamente; possono inoltre rimuovere i magistrati dalla carica, farli incarcerare e addirittura promuovere contro di essi un processo capitale. Forniti di tale potere non consentono, a differenza di quanto avviene nelle altre città, che coloro che sono stati scelti esercitino le loro funzioni durante tutto il periodo in cui sono in carica a loro assoluto piacimento, ma, come i tiranni e i giudici dei giochi, appena si accorgono che uno infrange la legge, immediatamente lo puniscono.*

11) Gli antichi posero l'accento sul freno al potere dei re e dell'oligarchia, perseguito attraverso l'Eforato: v. Plat., *Leggi*, 691de-692ab: *Il vostro terzo salvatore, vedendo che il potere era ancora troppo impetuoso e facilmente eccitabile, gli mise al fianco, come freno, il potere degli Efori, bilanciando in un certo modo il potere avuto dalla sorte.* Plat., *Epistola VIII*, 354ab: *Che il passaggio dal potere tirannico a quello regio sia realizzabile è stato dimostrato da un uomo sapiente e virtuoso, cioè Licurgo (?), il quale, vedendo che i suoi compagni della stessa razza di Argo e Messene, passando dal regno alla tirannide, avevano causato la rovina di se stessi e delle loro città, temendo che ciò avvenisse anche alla sua città e alla sua stirpe, introdusse come rimedio l'autorità degli anziani e il freno rappresentato dagli Efori, conservando il potere regio eukleias per generazioni, poiché la legge era sovrana degli uomini e non gli uomini tiranni delle leggi.* Plut., *Vita di Licurgo* 7. 1: *Pur avendo Licurgo contemperato in questa maniera i vari elementi del sistema politico, quelli che vennero dopo di lui, osservando che l'oligarchia conservava inalterata la sua potenza e anzi si mostrava arrogante e sdegnosa, come sostiene anche Platone, gli opposero come freno il potere degli Efori.* Plut., *Vita di Agesilao* 4. 3-4: *In questo momento nel sistema spartano il potere maggiore era quello degli Efori e dei geronti; i primi restavano in carica un anno, i secondi conservavano la loro posizione per tutta la vita; erano stati creati affinché il potere dei re non fosse assoluto, come ho già scritto nella biografia di Licurgo. Perciò fin dai tempi antichi i re mantenevano nei loro confronti un atteggiamento ostile e di costante contrapposizione.*

12) Significativo appare il racconto di Plutarco, il quale, dopo aver osservato che agli inizi vi fu contrapposizione ed avversione tra i re gli Efori, dice che le cose cambiarono già intorno alla metà del V secolo (a. C.) con Agesilao, il quale cambiò radicalmente atteggiamento e passò a lusingare gli Efori, conquistandosene il loro favore: PLUT., *Vita di Agesilao* 4. 3. 5: *Agesilao utilizzò invece un diverso modo di procedere: anziché combatterli e ostacolarli, preferì blandirli, chiedendo il loro preventivo assenso ad ogni sua iniziativa. Se veniva convocato, si presentava immediatamente; se si presentavano gli Efori, mentre, seduto sul trono, amministrava la giustizia, si alza in segno di rispetto; a chi veniva eletto alla gherousia inviava in segno di onore un mantello o un bue.* La influenzabilità e, tutto sommato, la debolezza degli Efori era già stata denunciata da Aristotele, il quale l'aveva ravvisata nel fatto che sempre gli Efori dovevano provenire dal popolo, allo scopo di meglio garantire la considerazione degli interessi dei più deboli. Egli, invero osservava, che proprio l'appartenenza a ceti umili esponeva gli Efori alla corruzione: ARIST., *Politica* 1270b: *Ma anche riguardo all'Eforato ci sono aspetti negativi. Questa magistratura è, presso gli Spartani, la più importante e coloro che la ricoprono sono tutti di estrazione popolare; per questo avviene di frequente che accedano alla carica uomini di umile condizione economica che, proprio per la loro povertà, sono facilmente corruttabili. Questo è avvenuto spesso nei tempi passati e anche ora, nell'episodio di Andro quando, corrotti dal denaro, hanno causato, per quanto dipendeva da loro, la rovina dello stato intero.*

13) V. Plat., *Leggi*, 691de-692ab: *Perciò, grazie a questo temperamento, nel vostro paese il potere regale, formato dall'unione proporzionata degli elementi, riuscì a salvare se stesso e riuscì anche a essere causa di salvezza per altri.* ARIST., *Politica*, 1270b: *Questa carica mantiene unito il sistema politico; il popolo resta calmo, per il fatto di poter accedere alla magistratura più alta e questa possibilità, o per caso o per scelta del legislatore, finisce per incidere positivamente sulla situazione generale.* Arist., *Politica*, 1313: *Per questo motivo la dinastia dei Molossi ebbe una lunga durata; allo stesso modo quella dei Lacedemoni perché, all'origine, il potere era suddiviso fra i due re, poi Teopompo lo limitò in diversi modi, in particolare ponendogli accanto la magistratura degli Efori. Diminuendo il potere dei re, finì per provocarne una maggior durata nel tempo, per cui si può sostenere giustamente che quella da lui operata non fu una diminuzione ma piuttosto un ingrandimento.* Plut., *Vita di Licurgo* 7. 3-4: *Di fatto il potere dei re, perdendo i suoi eccessi, si sottrasse all'invidia e al pericolo di subire quanto capitò ai re dei Messeni e degli Argivi, che in nessun modo avevano accettato di modificare o diminuire il loro potere in favore del popolo. Questo soprattutto rese evidente la*

creatore Teopompo<sup>14</sup>.

La ragione del crescente potere degli Efori risiedette nel fatto essi venivano eletti dal popolo ed, per questo, erano visti come rappresentanti di esso e quindi anche mallevadori dei diritti dei cittadini. Inoltre garantivano la presenza o quanto meno la rappresentanza territoriale delle componenti della città, poiché è probabile che ognuno dei cinque *obai* (villaggi), vale a dire Limna, Pitane, Cinosura, Mesoa, Amicle, dal cui sinecismo era sorta Sparta, eleggesse un eforo<sup>15</sup>.

L'Eforato si collocò, dunque, all'interno dell'ordinamento, affiancando o sostituendo o giudicando l'operato delle altre magistrature, in nome e per conto di tutti i cittadini.

L'ampiezza del potere degli Efori venne bilanciata dalla durata molto breve (soltanto un anno) della magistratura, e dal fatto di potere essere chiamati a rispondere del proprio operato, allo scadere della loro magistratura.

Queste caratteristiche hanno fatto sí che l'Eforato sia stato visto come 'modello' per chi proponeva il controllo del potere e la partecipazione popolare. Perciò, a partire dal sec. XVII venne riproposto come argine al potere del Sovrano

**3.** Nel 1603 Johannes Althusius pubblicava la *Politica*<sup>16</sup>, opera ritenuta l'atto di nascita del diritto pubblico moderno, fondamentale per il pensiero

*capacità e la preveggenza di Licurgo, se si tengono ben presenti le rivoluzioni e il malgoverno che colpirono i Messeni e gli Argivi, che erano della stessa razza e confinanti degli Spartani. Plut., Vita di Licurgo 29. 11: La creazione degli Efori non rappresentava un indebolimento, ma semmai un rafforzamento del sistema politico; anche se all'apparenza sembrava risultare vantaggiosa per il demo, di fatto finì per irrobustire l'aristocrazia. Plut., Vita di Agesilao 4. 6: Mentre apparentemente rispettava e consolidava il prestigio della loro carica, in realtà nascostamente aumentava il proprio potere e aggiungeva alla maestà del re il favore di cui personalmente godeva.*

14) V. Arist., *Politica*, 1313a: *Per questo si dice che alla moglie, la quale gli chiedeva se non si vergognasse a trasmettere ai figli un potere inferiore a quello che aveva ricevuto da suo padre, rispose: "Certamente no, perché io passo a loro un potere più duraturo". Plut., Vita di Licurgo 7. 2: Si dice anche che, rimproverato dalla moglie, perché avrebbe in questo modo trasmesso ai figli un potere sminuito rispetto a quello che aveva ricevuto, rispose: "In realtà invece è più grande, perché destinato a durare nel tempo".*

15) Gli Efori ebbero la presidenza dell'assemblea popolare (*apella*). Erano cinque magistrati eletti annualmente. Uno di essi era il magistrato eponimo (cioè, che dava il nome all'anno). Potevano condannare ad ammende ed alla prigione chiunque degli *spartiati* ed i re stessi, i quali potevano inoltre essere da loro persino obbligati ad abdicare. La potenza dell'Eforato andò sempre crescendo; gli Efori convocano l'*apella*, discutono degli affari più importanti con la *gerusia*, ordinano la mobilitazione dell'esercito, vigilano sulla condotta dei *perieci*, degli *iloti* e degli stessi *spartiati*. Due Efori seguivano il re in guerra e controllavano la sua azione di comando. Perciò è certo che il collegio dei cinque Efori godeva di ampi poteri giudiziari, legislativi ed esecutivi. Va ricordato che la convocazione e la presidenza dell'*apella* conferivano agli Efori poteri grandissimi, poiché essa era al centro della vita politica. Derivata dall'originaria assemblea dei soldati, era costituita da tutti i cittadini oltre i 30 anni. Si riuniva una volta al mese. La sua presidenza, che fino al VI secolo spettava ai re, in séguito venne assegnata agli Efori. Spettava a lei l'approvazione o meno delle proposte di legge (per acclamazione, con la forza delle grida, e senza facoltà di proporre emendamenti) e delle dichiarazioni di guerra o di pace presentate dai magistrati (re, geronti ed Efori). Eleggeva i magistrati ed i geronti. Il diritto di parola nell'*apella* competeva soltanto agli Efori ed ai geronti; tutti gli altri potevano solo fare segni di approvazione o disapprovazione.

16) Il titolo completo era: *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata.*

federalista e la riaffermazione della sovranità popolare. Secondo l'autore nella comunità politica vi è un momento unitario, costituito dalla confluenza tra l'operato dei sommi magistrati che esercitano il potere ed il concorso del popolo (con le sue molteplici forme di aggregazioni), che si esprime attraverso propri rappresentanti diretti: gli Efori. In tal modo la società si organizza intorno ad un'istanza di guida (espressa dai governanti) e ad un'istanza di partecipazione collegiale, che esprime direttamente la volontà della comunità. Perciò sono gli Efori ad avere l'*auctoritas* e la *potestas* più elevata, proprio perché promanano direttamente dal popolo, consentendo al popolo stesso di farsi valere realmente di fronte all'azione di governo del sommo magistrato<sup>17</sup>.

Più tardi Johann Gottlieb Fichte riprenderà le fila del rapporto magistrato-popolo, ma da altra angolatura: non quello positivo della rappresentatività, bensì quello del controllo; l'Eforato non è concepito per far esprimere in positivo un potere con il quale le magistrature debbano fare i conti. Invece, esso deve tendere al controllo sul potere, facendo emergere, per tale via, la volontà del popolo. Ed è questa accentuazione della funzione di controllo che spinge il filosofo ad evocare anche la rivoluzione, cui Fichte guarda come al percorso ultimo, ma non da escludere, per assicurare l'emergere della volontà generale (quella del popolo), che potrà intervenire persino contro il tradimento sempre possibile da parte dei suoi stessi rappresentati, anche se essi siano gli Efori. L'Eforato sarebbe l'espressione della pluralità degli uomini che il modello basato sulla 'rappresentatività' può soffocare, per il fatto che la volontà dei governanti può non essere la sintesi di quella dei governati e certamente è diversa dai voleri particolari dei molti-uomini, che compongono la società. Tuttavia anche l'Eforato non si sottrae alla possibilità di travisamento della volontà dei singoli e pone l'interrogativo di chi possa controllare il controllore. Perciò l'autore prefigura l'idea dell'esistenza di *Efori naturali*, il quali non sono 'eletti', ma sono costituiti dai 'rivoluzionari'. Però l'Eforato stesso ed in particolare l'Eforato naturale avrebbe in sé un pericolo, che il Fichte avverte sempre di più: Fichte paventa che la stessa rivoluzione sfoci in forme (come l'Eforato) che costituiscono sicuramente una rottura con l'esistente, ma, allo stesso tempo, danno vita ad una nuova forma, che può ricadere nell'assolutismo e nell'arbitrio che aveva inteso combattere. La rivoluzione e l'Eforato, espressione di essa, corrono il rischio addirittura di rafforzare il potere assoluto statale, per il fatto che avranno la pretesa di essere espressione del modello 'giusto', non più discutibile<sup>18</sup>.

Nasce così una messa in discussione dell'Eforato, che, quasi lontana eco delle diffidenze di Aristotele, sfocia nella sfiducia verso l'Eforato. Essa viene formulata in modo netto da Georg Wilhelm Friedrich He-

17) Cfr. G. Duso (2007), *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, Palimmetria, 11 ss.; 28.

18) J. G. Fichte (1980), *Rechtslehre*, Berlin 1812, rist. Hamburg, 154



gel, il quale vede l'Eforato come uno strumento di moltiplicazione delle contraddizioni insite nelle società, per il cui superamento occorre che i singoli accettino la necessità di essere organizzati, sottomettendosi alla coazione insita nell'esercizio della sovranità. Egli ritiene indispensabile superare la contrapposizione tra la sovranità (dotata di coazione) e la volontà ed i diritti degli individui. Allo scopo Hegel rifiuta il ricorso all'Eforato e anzi lo ritiene addirittura pericoloso, perché sospetta che l'Eforato perpetui ed anzi accentui il contrasto insito nello Stato. Perciò il filosofo ritiene preferibile procedere con altri strumenti, che consentano di operare un'efficace mediazione tra i due poli contrapposti, attraverso il riconoscimento (*Anerkennung*) reciproco dell'altro, in modo da superare il dualismo tra società civile e Stato<sup>19</sup>.

Le caratteristiche dell'Eforato, tuttavia, sono state spesso anche esaltate nei momenti nei quali si cercava di riposizionare il popolo al centro della vita politica e costituzionale, come avvenne intorno alla metà del secolo XVIII, quando l'Eforato è stato talora ripresentato come modello di giustizia e di difesa delle istanze popolari.

Significativa appare la sua riproposizione ad opera del Pagano, il quale lo ipotizzò come organo idoneo a soddisfare l'esigenza di porre in essere degli efficaci strumenti giuridici volti a impedire ogni forma di usurpazione del potere. All'Eforato erano attribuiti due compiti fondamentali: da un lato la revisione della Costituzione e, dall'altro, il controllo costituzionale delle leggi che si svolgeva sia attraverso l'indagine sulla costituzionalità, sia mediante la risoluzione dei conflitti di attribuzione. Le deliberazioni degli Efori prendevano il nome di decreti ai quali, come era chiaramente affermato nel *Progetto*, sia il Corpo legislativo che l'Arcontato erano tenuti ad uniformarsi. L'Eforato avrebbe dovuto assumere la funzione di "bilancia dei poteri" al fine di evitare tanto gli abusi del potere legislativo, quanto quelli dell'esecutivo, poiché bisognava evitare sia la preponderanza del potere legislativo, che degenerava in assolutismo, sia la troppa autonomia del potere esecutivo, che avrebbe innescato conflitti e disordine nella repubblica<sup>20</sup>. Compito dell'Eforato era

19) Cfr. G. W. F. Hegel, *Über die wissenschaftliche Behandlungsgarten des Naturrechts*, in *Gesammelte Werke*, rist. Hamburg 1968, I. 3. 356 ss.; cfr. anche IDEM, *Die Verfassung Deutschlands*, in *Politische Schriften*, Frankfurt a. Mein (1966), part. 43 s.; G. Duso (1998), *La critica hegeliana del giusnaturalismo*, in *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milano, 311, 362.

20) Vale la pena di leggere le sue lucide osservazioni: *Se il potere esecutivo sia troppo dipendente dal corpo legislativo, come lo era nella costituzione francese del '93, in tal caso l'assemblea assorbirà il potere esecutivo, e concentrandosi in essa i poteri tutti ella diverrà dispotica. Se poi sia indipendente l'uno dall'altro potranno sorgere due disordini, e l'inazione ed il languore della macchina politica per la poca intelligenza dei due corpi che rivaleggiano tra loro, ovvero l'usurpazione dell'uno sull'altro per quella naturale tendenza di ogni potere all'ingrandimento. Ecco la necessità di un altro corpo di rappresentanti del popolo che sia come un tribunale supremo il quale tenga in mano la bilancia dei poteri e li rinchioda nei loro giusti confini: che abbi insomma la custodia della costituzione e della libertà: M. Pagano (1993), *Saggi politici de' principi, progressi e decadenza della società*. Edizione seconda, corretta e accresciuta (1791-1792), [cur. Luigi*

quello di dare spazio al popolo, per garantirlo contro gli abusi di potere e violazione dei diritti, evitando di diventare a sua volta fonte di potere incontrollato<sup>21</sup>.

La ricerca di una forma di controllo efficace della legalità e il ricorso all'Eforato (proprio nell'epoca del Pagano) era oggetto di attenzione e tensioni anche in Francia, attraverso alcune proposte presentate all'Assemblea legislativa. Nel febbraio del 1793, Jacques-Marie Rouzet propose la creazione di un organo collegiale di 85 membri preposto al controllo della costituzionalità delle leggi, da effettuarsi prima ancora della loro approvazione da parte dell'Assemblea. Ai membri di tale organo, il Rouzet, molto prima che il Pagano redigesse il suo Progetto, dava il nome di Efori. La sua proposta si inseriva all'interno del progetto rivolto ad assicurare la legalità, considerata parte essenziale dei diritti dell'uomo. Ad essa si ispirò anche il ben più articolato e complesso progetto presentato, all'Assemblea, dall'abate Sieyès, due anni dopo, il quale prevedeva l'introduzione di un *jury constitutionnaire* (da lui denominato altrove anche *tribunal des droits de l'homme*) incaricato di una triplice funzione: vegliare sulla salvaguardia del dettato costituzionale, proporre dei perfezionamenti della Costituzione ed esercitare un controllo sulle sentenze della giurisdizione ordinaria sulla base del diritto naturale. Conseguenza del giudizio dinanzi al *jury* sarebbe stata la possibilità di dichiarare "nuls et comme non avenus" gli atti incostituzionali. Benché apprezzato da molti, il progetto del Sieyès venne respinto, ma, l'istanza, della quale si faceva portatore, restò un punto di riferimento, per la cultura europea<sup>22</sup>.

Di tutto ciò, comunque, il Pagano era stato lucido anticipatore già nel 1783, quando, nei suoi saggi, delineava l'Eforato, come "bilancia dei poteri" al fine di evitare tanto gli abusi del potere legislativo, quanto quelli dell'esecutivo per garantire i cittadini<sup>23</sup>.

La suggestione del progetto di Mario Pagano arriva ai nostri giorni.

In particolare segnalerei il richiamo dell'Eforato in una penetrante proposta di riforma della costituzione italiana, avanzata in tempi recen-

Firpo - Laura Salvetti Firpo], Napoli , p. 192.

21) Tra le massime preoccupazioni del Pagano, difatti, vi era quella che l'Eforato, nato per prevenire le usurpazioni del potere e le violazioni dei diritti dei cittadini potesse esso stesso trasformarsi in un organo dispotico. Per tale ragione, peraltro, egli dispose che l'Eforato si sarebbe riunito solo quindici giorni ogni anno (art. 362).

22) Cfr., tra gli altri, A. Desjardins, *Sieyès et le jury en matière civile*, Aix, Imprimeur de la Cour Impériale, 1869; P. Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Paris 1939; L. Scuccimarra, *La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bologna 2002; M. Fioravanti (2005), *Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*, in *Le Carte e la Storia*, XI n. 1, pp. 175-188.

23) *Quando limitino le operazioni dei cittadini oltre di ciò che la pubblica conservazione richiede, quando delle azioni indifferenti facciano delitti quando la legge in favor di una parte dei cittadini restringa i diritti dell'altra se poi ella trascuri opporre i necessari ostacoli alla violenza privata, se non pensi a render sicuri i cittadini, se, per difetto di buon ordine, gli esecutori delle leggi, abusando della pubblica autorità impunemente opprimano il cittadino, indirettamente allor la legge favorisce la servitù civile*: M. Pagano, *Saggi politici* cit., p. 211.

tissimi, la quale ha ripresentato l'Eforato al centro del processo riformatore necessario al giorno d'oggi<sup>24</sup>.

In conclusione, mi sembra di potere osservare che gli Efori e l'Eforato, con le vicende che li hanno accompagnati, siano indicativi di quanto sia pressante la richiesta di una figura idonea ad affiancare agli organi di gestione del potere anche un organismo in grado di operare la mediazione tra i detentori del potere, basandosi sulla fiducia del popolo.

Inoltre, significativamente emerge che la tutela del popolo passa attraverso il rispetto essenziale della legalità, ma talora va oltre le leggi e si profila come garanzia dei *diritti dell'uomo* ovvero dei singoli nei confronti della coazione che necessariamente accompagna l'esercizio del potere.

4. L'istanza fondamentale della protezione dei deboli e della difesa dei diritti del popolo sia per gli antichi sia per le età moderna e contemporanea, però, non rimase ancorata all'istituzione spartana dell'Eforato, perché trovò migliore ed efficace collegamento con il tribunato della plebe.

Il tribunato suscitò nell'antichità ed ancora promana forti suggestioni, non solo per il fatto che nacque in Roma, i cui destini furono vincenti in tutto il mondo antico e si sono proiettati direttamente nelle età successive, quanto perché evoca l'immagine della contrapposizione tra popolo e potenti in maniera più diretta e performante.

Ripetutamente nel corso del tempo il tribunato è stato considerato lo strumento più immediato, efficace per la salvaguardia dei diritti e delle aspettative dei cittadini. Del Tribunato si è richiamata la carica potenzialmente rivoluzionaria e la capacità di essere vicino alle esigenze dei cittadini; perciò esso è stato riproposto anche ai tempi d'oggi, riconoscendogli una eccezionale attualità e l'idoneità a contribuire alla soluzione della crisi dello Stato moderno, che ha tutto da guadagnare dal richiamo del modello "giuspubblicistico" dell'antica Roma, particolarmente quello della Repubblica, ritenuto il più rispettoso della sovranità del popolo. In tale modello i Tribuni erano centrali, al punto che Cicerone arrivava a dire che non si sarebbe potuto parlare di *Respublica* se non ci fosse stato il Tribunato.

L'origine plebea, il suo inserimento nelle lotte patrizio-plebee, prima, per la riforma agraria e, più in generale, il suo intervento a favore degli oppressi, dettero all'istituzione un fascino trascinate, che perdura ai

24) Mi riferisco qui alla intrigante proposta di Fulvio De Giorgi, il quale invoca l'istituzione dell'Eforato, in Italia, come rimedio alla crisi costituzionale e sociale del paese. Egli suggerisce un progetto di riforma così articolato: "1. È costituita un'Alta Corte con il nome di Eforato. Ha il compito di garantire la correttezza democratica nelle competizioni elettorali, nelle amministrazioni locali, nella vita dei partiti politici, delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, pubbliche e private, dei mezzi di comunicazione sociale e dell'editoria. 2. Ha capacità di intervento diretto e non solo dopo ricorso da parte di terzi. 3. È eletto a suffragio universale. L'elettorato attivo è costituito da tutti i cittadini italiani che abbiano superato il quarantesimo anno di età. L'elettorato passivo è costituito da tutti i magistrati e dai professori universitari. Dura in carica quattro anni. 4. L'Eforato nomina le Corti Regionale e gli Ombudsmen provinciali che da esse dipendono": F. De Giorgi, *Note per una costituzione nuova*, in *Il Margine*, Archivio, nr. 4, aprile 1994.

tempi d'oggi, tanto che alcuni pensano alla attualizzazione del Tribunale, per rimuovere le cause della crisi di fiducia dei cittadini.

I Tribuni della plebe erano presenti in alcune città medievali: è rivelatrice la circostanza che il governo popolare cittadino instauratosi a Bologna nel 1300 fosse articolato intorno ai Tribuni della plebe e desse vita a costumi che durarono fino al 1700<sup>25</sup>.

Nell'età moderna troviamo il Tribunale al centro del dibattito tra Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, barone de La Brède e de Montesquieu) e Jean-Jaques Rousseau riguardo al 'modello' più adatto all'età contemporanea. Al primo, contrario al Tribunale perché convinto che esso fosse inconciliabile con la democrazia rappresentativa di matrice inglese, da lui perseguita, il Rousseau controbatteva con la proposta di introduzione di una magistratura di mediazione (*un magistrat intermédiaire*) forgiata in assonanza con il Tribunale romano<sup>26</sup>.

I rivoluzionari Robespierre (Maximilien-François-Marie-Isidore de Robespierre) e Babeuf (François-Noël Babeuf, il quale, volendo estremizzare l'affermazione del ruolo del popolo, aveva visto nel Tribunale la soluzione più pertinente), addirittura mitizzarono il Tribunale. Robespierre però diffidò dei travisamenti degli uomini e propose che fosse il popolo stesso ad esercitare il Tribunale. Babeuf fece del Tribunale il suo modello di eccellenza tanto che (il 5 ott. 1774) ribattezzò il suo giornale (*Journal de la liberté*) con il nuovo nome di *Tribun du peuple* e vide nel Tribunale lo strumento per la giustizia e la lotta dei poveri contro i ricchi ed i potenti, nel perseguimento della democrazia popolare al posto della democrazia borghese<sup>27</sup>.

Tra i filosofi il Tribunale, ignorato da Kant, fu riproposto da Schlegel (Karl Wilhelm Friedrich von Schlegel), nella rivalutazione pre-romantica del popolo, il quale vide nell'istituzione di un *hochheiliger Tribun* lo strumento ultimo di difesa della parte migliore del popolo.

Il Tribunale è stato considerato la figura cui ispirarsi per superare i limiti della 'democrazia', consistente nella possibile 'tirrania' della 'maggioranza'. Si è, infatti, affermato che la sola maggioranza, contrariamente a quanto si crede sulla scorta del modello di democrazia degli Stati Uniti d'America, non può essere garanzia di democrazia, poiché può diventare facilmente 'oligarchia', per il fatto che essa "fondando il potere della maggioranza, ha trascurato di sottoporlo a questo sindacato permanente >il tribunato< di cui tutti i poteri hanno bisogno"<sup>28</sup>.

25) V., ad esempio, in AA. Vv., *Diritti in memoria, carità di patria. Tribuni della plebe e governo popolare a Bologna (XIV-XVIII secolo)* [cur. A. De Benedictis], Bologna 1999, i contributi di A. De Benedictis, *Identità politica di un governo popolare: la memoria (culturale) dei Tribuni della Plebe 13-83*; C. Ciuccarelli, *Giustizia o sedizione? I Tribuni della Plebe tra Bologna e Roma 1522-1559*, 103 ss.; P. Foschi, *La sede dei Tribuni della Plebe e il Palazzo delle Biade. Studi e nuove acquisizioni sul Palazzo Comunale*, 135 ss.

26) Sul punto, v. G. Lobrano (1996), *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino, 295 ss.

27) Cfr. G. Babeuf (1957), *Le tribun du peuple (1794-1796)*, Paris.

28) G. Padeletti (1870), *Teoria della elezione politica*, Napoli; sul punto v. G. Lobrano, *Res publica* cit. 321 s.

In quasi tutte le proposte, tuttavia, più che al complesso dei poteri e delle prerogative dei Tribuni il riferimento prevalente è alla possibilità di opporsi al ‘potere’ dei magistrati e degli organi della repubblica attraverso la potestà di veto (*intercessio*) in grado di paralizzare qualsiasi atto e/o iniziativa pubblica.

A mio parere, ciò ha fatto sì che i discorsi e le invocazioni favorevoli alla reintroduzione di figure modellate sugli antichi Tribuni della plebe siano dettati da una visione settoriale, indotta dalla collocazione delle nuove figure all’interno dello Stato organizzato intorno al principio della *divisione dei poteri*; il quale induce a ragionare in termini di poteri contrapposti. Di modo che il Tribunato è stato preso in considerazione (talora con accenti entusiastici) guardando essenzialmente ad alcuni specifici aspetti di esso ed in particolare (come si diceva) al suo “potere di impedire”<sup>29</sup>.

In ultima analisi, si può dire che si assiste alla rivisitazione del Tribunato ed all’esaltazione degli aspetti di esso consistenti in interventi diretti a vietare abusi. Inoltre, dinanzi al cattivo o inadeguato esito del principio della *divisione dei poteri*<sup>30</sup>, che ha consentito e consente il prevalere di ‘poteri forti ed arbitrari’ e causa l’estraniamento del singolo cittadino, si è invocato il modello del Tribunato, come quello che, dando più spazio ai cittadini, può assicurare la partecipazione più diretta e la difesa contro gli *abusi del potere*<sup>31</sup>, senza riflettere adeguatamente sulla circostanza che il Tribunato della plebe, nell’età repubblicana, era inserito in un contesto molto diverso da quello degli Stati odierni, non solo per la distanza temporale, ma soprattutto perché operante all’interno di una Repubblica partecipata.

Oggi giorno siamo di fronte ad una crisi esponenziale del modello di ‘democrazia rappresentativa’ e del suo preteso radicamento nella *divisione dei poteri*.

Invero, la distinzione tra le prerogative dei differenti poteri è quasi dappertutto saltata nell’esperienza giuridica degli Stati ed è stravolta nell’UE, dove la maggior parte del potere legislativo spetta agli Stati, al Consiglio ed alla Commissione, mentre il Parlamento ha funzione quasi più di immagine che di organo legiferante<sup>32</sup>.

29) V. sopra nt. 3; cfr., per un’ambio squarcio bibliografico, P. Catalano, *Dai Gracchi a Bolívar. Il problema del “Potere Negativo”*, in “*Da roma a Roma*”. *Dal Tribunato della Plebe al difensore del popolo. Dallo Jus gentium al Tribunale penale internazionale* [cur. P. Catalano-G. Lobrano-S. Schipani (2002)], in “*Quaderni ILLA*”, Serie Diritto I, Roma, pp. 37 s.

30) Presente in quasi tutti gli Stati che si dichiarano “democratici” e visto addirittura come la cartina di tornasole della democraticità di uno Stato.

31) Sul punto rinvio alla perspicua analisi del Lobrano (loc. cit.).

32) Il punto balza subito agli occhi considerando le fonti del diritto comunitario. In esse le cosiddette *norme primarie* del diritto comunitario sono costituite in primo luogo dalle norme convenzionali, contenute nei Trattati istitutivi della Comunità e negli accordi internazionali successivamente stipulati, al fine di modificarli (in particolare: il Trattato istitutivo della Comunità europea o Trattato di Roma, che è stato, come è noto, più volte integrato e modificato ed è quindi necessario fare riferimento al testo c.d. “consolidato”, comprensivo delle novelle apportate dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza; L’atto unico europeo del 1986 (entrato in vigore il 1° luglio 1987); Il Trattato sull’Unione europea o Trattato di Maastricht del 1992 (entrato in vigore il 1° novembre 1993); Il Trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore il 1° maggio 1999); Il Trattato di Nizza del 2000 (entrato in vigore il 1° febbraio 2003); Il Trattato di Adesione dei dieci nuovi Stati membri del 2003 (entrato in vigore il 1° maggio 2004); Il Trattato di Adesione di Romania e Bulgaria del 2005 (entrerà in

Sono, dunque le formazioni più moderne ad ignorare, nel concreto, la *divisione dei poteri* e, dunque, non si comprende il motivo per il quale si debba pretendere come requisito di *democraticità* il riconoscimento del principio della *divisione dei poteri*, sul quale sono modellate le Costituzioni contemporanee<sup>33</sup>.

vigore il 1° gennaio 2007). A queste norme si affiancano quelle (dette di *diritto derivato*), i regolamenti CE e le direttive del Consiglio o della Commissione (atti normativi); le decisioni della Commissione o del Consiglio (atti il cui carattere normativo è discusso); le raccomandazioni CE ed Euratom (atti non vincolanti); i pareri (atti non vincolanti, ma comunque idonei a creare diritto). Si devono, inoltre, menzionare i c.d. “atti atipici”, quali le *risoluzioni* e le *dichiarazioni* del Consiglio, ovvero le *decisioni prese in seno al Consiglio*, ai quali vanno affiancate le decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 34, par. 2, lett. b) TUE) e le decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi della cooperazione giudiziaria in materia penale, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 34, par. 2, lett. c) TUE). Inoltre è opinione concorde che possano assumere valore normativo la decisioni ed i pareri e che le sentenze della Corte di Giustizia (o del Tribunale di primo grado) finiscono per rivestire efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri, assumendo, quindi, il carattere fonti del diritto comunitario, poiché l’interpretazione di una norma comunitaria, resa in una pronuncia della Corte di Giustizia, ha carattere di *sentenza dichiarativa del diritto comunitario*. Come si vede della c.d. *divisione dei poteri non resta quasi nulla!*

33) Non sono molti gli autori che approfondiscono il nodo dell’inadeguatezza del principio della *divisione dei poteri* e della conseguente crisi delle Costituzioni sorte dalla grande rivoluzione del ‘700, al cui approdo, nell’Europa continentale, si ebbe l’accettazione del modello costituzionale inglese, dando vita al ‘dogma’ della *separazione dei poteri*, ritenuto apoditticamente di per sé fonte di ‘equilibrio’ dei poteri e di garanzia per i diritti dei cittadini. Quanto questo oggi sia inattuale è evidenziato dalle perspicue osservazioni del Lobrano, al quale rinvio: G. Lobrano, *Dal ‘defensor del pueblo’ al Tribuno della plebe: ritorno al futur cit.*, p. 67 ss. L’a. menziona (p. 70) la critica radicale di Friederich August von Hayek: “Friedrich August von Hayek, di origine europea ma che ha lavorato negli Stati Uniti d’America, grande ‘maitre à penser’ del pensiero liberale odierno, il quale, in un noto trattato scritto nel ‘73 (e pubblicato alla fine degli anni ‘80 in Italia con il titolo: “Legge, legislazione e libertà”), incomincia letteralmente la propria esposizione affermando testualmente che il “mezzo della divisione tra il potere legislativo, giudiziario ed esecutivo è evidentemente fallito”: ... Quando Montesquieu e i padri della costituzione americana formularono esplicitamente l’idea di una costituzione come insieme di limiti all’esercizio del potere, in base ad una concezione che si era spontaneamente sviluppata in Inghilterra, fondarono un modello che, da allora in poi, il costituzionalismo liberale ha sempre seguito. Il loro scopo principale era di provvedere delle garanzie istituzionali per la libertà individuale, e lo strumento in cui riposero la loro fiducia fu quello della separazione dei poteri. Nella forma in cui noi la conosciamo, tale divisione tra il potere legislativo, giudiziario ed esecutivo, non ha raggiunto gli scopi per cui era stata progettata. Dovunque, per via di mezzi costituzionali, i governi hanno ottenuto poteri che quei pensatori non intendevano affidar loro. Il primo tentativo di assicurare la libertà individuale per mezzo di forme costituzionali è evidentemente fallito” (F. A. Von Hayek, *Rules and Order* (1973) ora in ID., *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica* [cur. A. Petroni e S. M. Bragadin], tr. it. di RG. Monateri, 2ª ed. Milano 1989). A queste considerazioni il Lobrano (p. 71), opportunamente, affianca le non meno efficaci affermazioni contenute nel progetto di revisione del titolo V della Costituzione italiana, presentato il 27 ottobre 1993, nella cui presentazione si legge: “All’origine del costituzionalismo moderno si pone il problema ... della limitazione del potere: ed a tale assillante esigenza si è opposto il principio della divisione dei poteri. Ma due secoli di storia politica successiva alla teorizzazione del principio ne dimostrano il completo esaurimento formale. ... Non si vuole sostenere che sia decaduto il principio della divisione dei poteri in sé ... Ciò che sopravvive del principio .. può però corrispondere all’esigenza rispetto alla quale il principio è stato originariamente concepito e teorizzato, ossia il fine della limitazione del potere politico, che viene realizzato con la *spartizione del potere tra sovrano e gruppi sociali economicamente forti (elettori censuari)* [il corsivo è mio]. A tale fine, nelle democrazie contemporanee, come quella del regime repubblicano italiano, il principio non serve più (mentre resta indispensabile per assicurare la legalità nell’esercizio del potere, che è cosa distinta e diversa dalla limitazione del potere: il potere politico è o non è legalmente esercitato, è o non è limitato, l’una alternativa essendo assolutamente separata ed indipendente (rispetto all’altra)» (S. LABRIOLA, «Relazione sulla forma dello Stato» in Commissione Parlamentare per Le Riforme Istituzionali, *Documenti istitutivi – Discussioni in sede plenaria – Progetto di legge di revisione costituzionale — Indici II [= Testi parlamentari 17 lavori preparatori e dibattiti* Camera dei deputati, Roma 1995)”. Come è noto il progetto non è stato mai approvato,

In mancanza di un ripensamento radicale delle Costituzioni si cercano rimedi che, innestati sull'esistente, possano dare le risposte che i cittadini chiedono, in termini di buon governo, di equità e di giustizia. In tale direzione si collocano le crescenti fortune delle figure che con terminologia uniformante, in prima approssimazione, sogliono essere chiamati Ombudsman<sup>34</sup>. È rispetto a loro che spesso si procede ad un confronto con il Tribunato della plebe, presentato come modello storico in grado di dare 'voce' ai cittadini e, in via generale, agli uomini.

Ma essi si rivelano piú frutto di buone intenzioni anziché reale rimedio alla crisi politico-istituzionale ed al rapporto tra gli uomini ed i detentori del 'potere'.

La vera strada, da imboccare con sollecitudine e coraggio, è quella del ridisegno delle Costituzioni, di una nuova stagione costituzionale, la quale, superando l'assetto attuale basato sul richiamo (come si è detto piú formale che effettivo) alla *divisione dei poteri*, proponga un nuovo 'modello', nel quale un ruolo fondamentale e centrale dovrà spettare al *Controllo del potere*, affidato a soluzioni incisive e performanti, tra le quali potrebbero trovare posto anche gli *Ombudsman* o *Avvocati del popolo* o *Difensori civici*, ma con configurazioni molto differenti dalle attuali<sup>35</sup> ed avendo come obiettivo l'affermazione e la tutela dei *diritti fondamentali*, ai quali va affidato il compito di "valorizzare l'idea della rivendicazione, della richiesta di riconoscimento, dell'opposizione al dominio ed all'oppressione"<sup>36</sup>.

Ne deriva un compito immane ed arduo; ma esso mi pare basilare compito del giurista, anche a costo di apparire utopici, perché occorre avere presente che a volte l'utopia dell'oggi può diventare la certezza del domani<sup>37</sup>.

Con l'utopia la società ha un 'futuro', senza ha solo un 'dopo'!

---

per il fallimento della Commissione interparlamentare, nota come 'bicamerale'.

34) Avverto che è consolidata la prassi di usare il termine *ombudsman* per indicare le nuove figure di difensori degli interessi dei cittadini e/o del popolo, anche se consapevole che, piú propriamente, il termine concerne solo un gruppo di essi. Per evitare equivoci, mi permetto di proporre un nuovo termine, mutuato dal latino: *Defensores*, ogni volta che si intenda richiamare l'insieme delle nuove configurazioni; esso mi sembra in grado di dare risalto alla funzione principale di questi istituti, consentendo il rinvio alla specificità di ciascuno di essi, che può emergere anche dall'apposita denominazione.

35) Sulle origini e sulle caratteristiche degli attuali *Ombudsman* rinvio in parte al mio articolo (citato sopra alla nt. 2) sull'eredità dei *Tribuni plebis* e, soprattutto al mio lavoro *Continuidad de la función tribunicia, en Estudios en homenaje a Mercedes Gayosso y Navarrete*. [cur. JOSÉ LUIS CUEVAS GAYOSSO], pp.353-375, Universidad Veracruzana, México, noviembre de 2009.

36) L. Baccelli (2005), *La 'traduzione' del linguaggio dei diritti: fra universalismo e dialogo interculturale*, in *Jura Gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, I 1 – online.

37) K. Mannheim (1929), *Ideologia e utopia*, Bonn. Il termine ed il concetto di *utopia* fu introdotto nel pensiero moderno nel secolo XVI da Tommaso Moro. Nell'età rinascimentale e per l'illuminismo l'*utopia* aveva per lo piú un significato positivo: indicava, in sostanza, una situazione o un insieme di valori non esistenti nella realtà presente ed effettuale ma considerati validi e realizzabili in un 'altro' spazio o luogo, proiettandosi nel futuro delle società. Con il 1800 si ebbe un cambiamento, perché sebbene Fourier e Saint-Simon espressero una considerazione positiva dell'*utopia*, quella che prevalse fu una valutazione negativa, formulata dalle componenti prevalenti del pensiero europeo. Mannheim segnò una svolta. A lui ci accodiamo idealmente, convinti che spesso è proprio l'*utopia* a poter delineare futuro e adeguatezza per le strutture sociali, rispetto alle esigenze degli uomini. L'*utopia* è verità forse prematura ma ricca di un suo irriducibile valore; ad essa mette conto tendere fin d'ora.

## Bibliografia:

1. Babeuf G. (1957), *Le tribun du peuple (1794-1796)*, Paris.
2. Catalano P. (2002), *Dai Gracchi a Bolívar. Il problema del “Potere Negativo”*, in “Da roma a Roma”. Dal Tribunato della Plebe al difensore del popolo. Dallo Jus gentium al Tribunale penale internazionale [cur. P. Catalano-G. Lobrano-S. Schipani], in “Quaderni IILA”, Serie Diritto I, Roma.
3. Catalano P., Lobrano G., Spòsito Contreras E. (2008), *Teoria del diritto e dello stato. Potere negativo e costituzioni boliviane*, Roma.
4. Ciuccarelli C., *Giustizia o sedizione? I Tribuni della Plebe tra Bologna e Roma 1522-1559*.
5. De Benedictis A., (1999) *Diritti in memoria, carità di patria. Tribuni della plebe e governo popolare a Bologna (XIV-XVIII secolo)* Bologna.
6. De Benedictis A., *Identità politica di un governo popolare: la memoria (culturale) dei Tribuni della Plebe*.
7. Desjardins A., (1869), *Sieyès et le jury en matière civile*, Aix, Imprimeur de la Cour Impériale; Bastid P. (1939), *Sieyès et sa pensée*, Paris.
8. Duso G. (2007), *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, Palimetria Tafaro S. (2008), *Le radici. Proposte*, in *L'Avvocato del popolo albanese*, [w:] cur. A. Loiodice, S. Tafaro, N. Shehu, Torino.
9. Duso G. (1998), *La critica hegeliana del giusnaturalismo*, in *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milano.
10. Fichte J.F. (1980), *Rechtslehre*, Berlin 1812, Hamburg.
11. Fioravanti M. (2005), *Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*, in *Le Carte e la Storia*.
12. Foschi P., *La sede dei Tribuni della Plebe e il Palazzo delle Biade. Studi e nuove acquisizioni sul Palazzo Comunale*
13. Hegel G. W. F. (1968), *Über die wissenschaftliche Behandlungsgarten des Naturrechts*, in *Gesammelte Werke*, rist. Hamburg.
14. Lobrano G. (2002), *Dal ‘defensor del pueblo’ al Tribuno della plebe: ritorno al futuro. Un primo tentativo di interpretazione storico-sistematica, con particolare attenzione alla impostazione di Simón Bolívar*, in “Da Roma a Roma”. Dal Tribunato della Plebe al difensore del popolo. Dallo Jus gentium al Tribunale penale internazionale, a cura di Catalano-G. Lobrano-S. Schipani, in “Quaderni IILA”, Serie Diritto I, Roma.
15. Lobrano G. (1996), *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino



16. Padeletti G.(1870), Teoria della elezione politica, Napoli.
17. Pagano M. (1993), Saggi politici de' principii, progressi e decadenza della società. Edizione seconda, corretta e accresciuta (1791-1792), [w:] cur. Luigi Firpo - Laura Salvetti Firpo, Napoli.
18. Scuccimarra L. (2002), La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista, Bologna.
19. Tafaro S. (2006), L'eredità dei «tribuni plebis», in Cinquanta anni della Corte Costituzionale Italiana. Tradizione romanistica e costituzione, [w:] cur. M.P. Baccari e C. Cascione, Napoli.



## Rozdział 2

# *Zagrożenia dla bezpieczeństwa dużych i średnich aglomeracji*



## *Przestępczość gospodarcza zagrożeniem dla rozwoju dużych aglomeracji*

---

**Abstract.** *Economic crime as a threat to the growth of large cities.* Economic criminality is such a common phenomenon that it requires confrontation of differentiated interpretations of this phenomenon not only adaptation of different theoretical constructions. The main issues that should be investigated are: a) causes and ways of establishing rules, b) causes and ways of their infringement, c) range and overlapping areas of activities of organs of administration of justice and organs of control. There arises a question of entitlement - an authorization for a legislator, for people involved in economy and for activities of means or coercion. Since the times of the Old and New Testament there have not been more accepted justification rules for the authority of individuals and institutions from those which being used by the authority are justified and accepted by the majority. Recently, according to the studies carried out by L. Harris, American public opinion expects companies to eliminate crisis and unemployment, control air and water pollution, participate in a reconstruction of towns, stimulate worker's development, eliminate poverty and diseases, liquidate racial discrimination. Public opinion is only a certain argument and sometimes an alibi. We have to admit that views concerning and forcing the law are differentiated among authors, who are consensualists, pluralists or look at society from the neo-Marxist point of view. Whatever theoretical alternative for analyses would be, studying primary criminal processes concerning economic offences needs priorities.

The assessment of functioning of justice system towards limitation of economic criminality shows a relative character for penal-legal intervention which results in choosing not necessarily criminal ways of solving conflicts. On the other hand mutual interaction or its lack between organs of control and administration of justice can create the object of prioritative investigation efforts; they can extend both in time and space. Historical studies, such as Jean Claude Waquet's concerning corruption in Florence in XVII and XVIII centuries help us to understand society as a whole and also the functions and seeing corruption or other economic offences.

1) Prof. zw. dr hab. Andrzej Bałandynowicz, „Pedagogium” Wyższa Szkoła Pedagogiki, Resocjalizacyjnej w Warszawie.



## 1. Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że przestępstwa gospodarcze stały się bardzo poważnym problemem wymagającym podjęcia efektywnych przeciwdziałań. Pod wieloma względami nie posiadamy jednak wystarczającej wiedzy na temat przyczyn, skali i efektów wywołanych tego typu przestępstwami, a także na temat efektywności stosowanych środków zaradczych. Niezbędne jest podjęcie szerokich i niezależnych badań, które pozwoliłyby oszacować rangę tego problemu, a także dostarczyłyby danych dla stworzenia skutecznej polityki prewencyjnej.

Przestępstwa gospodarcze nie są niczym nowym. Działalność, która definiowana jest aktualnie jako przestępczość gospodarcza, jest udokumentowana w zapisach historycznych. Organy legislacyjne i inne organy publiczne muszą poświęcić wiele uwagi problemowi prewencji i zwalczaniu tego zjawiska. Głównym celem jest zagwarantowanie odpowiednich warunków dla nowoczesnej gospodarki, której w przeciwnym razie grozić będzie konkurencja tych, którzy stosują nieuczciwe praktyki. Nie ma przesady w tym, że przez długi czas zagadnienia związane z przestępczością gospodarczą nie były zauważane w Europie Zachodniej. Dopiero w latach siedemdziesiątych zjawisko przestępczości gospodarczej okazało się na tyle poważne, by stać się przedmiotem publicznej debaty. Spowodowane to zostało również tym, że przestępstwa gospodarcze ujawniły się jako dominujące dla polityki kryminalnej w wielu krajach uprzemysłowionych i dynamicznie rozwijających się.

Jakkolwiek brakuje nam dostatecznej wiedzy na temat skali przestępstw gospodarczych, to wydaje się, że liczba tych przestępstw wyraźnie rośnie. Częściowo proces ten jest związany ze wzrostem złożoności społeczeństw przemysłowych. Redukcja społecznej kontroli, spowodowana zwiększoną mobilnością i zurbanizowaniem społeczeństwa, sprzyja przestępstwom gospodarczym. Stanowią one realne zagrożenie, zarówno dla sektora gospodarki, jak i dla fundamentalnego poczucia solidarności w społeczeństwie.

Mając na uwadze te zagrożenia, na przykład rząd szwedzki stworzył specjalną komisję, której zadaniem było dostarczenie podstawowych informacji potrzebnych dla podjęcia efektywnych działań wymierzonych w przestępczość gospodarczą. Komisja ta wykonała powierzone zadania, dostarczyła organom rządowym trzydzieści raportów zawierających propozycje przeciwdziałania zjawisku. Zostały one użyte przy opracowaniu programu zwalczania przestępstw gospodarczych. Jednak podjęte działania, mimo wysiłków, dalekie są od doskonałości. Mając do czynienia z tak poważnym problemem, jakim jest przestępczość gospodarcza, oczywiste jest, że nie da się zastosować uniwersalnych rozwiązań, które mogłyby

dać szybkie rezultaty. Tylko poprzez cierpliwość i stopniowo budowaną wiedzę i doświadczenie można oczekiwać poprawy. Problemy stwarzane przez przestępczość gospodarczą nie ograniczają się do jednej specyficznej gałęzi prawa. Cechą wyróżniającą przestępstwa gospodarcze jest to, że obejmują one bardzo szeroką sferę zarówno odpowiedzialności organizacyjnej, jak i regulacji prawnych. Oznacza to potrzebę współpracy pomiędzy różnymi organami i koordynacji według zaprojektowanej strategii. Bardzo istotne jest również, że nowo planowane systemy lub reformy ukierunkowane są nie tylko na eliminowanie potencjalnych nadużyć, ale także na rozbudowę działań kontrolnych.

Powstaje pytanie: dlaczego zwalczanie przestępczości gospodarczej jest tak ważne? Zwykle odpowiada się na tę kwestię, ukazując zakres zjawiska i skalę szkód, które powoduje. Twierdzi się, że szkody spowodowane przez przestępstwa gospodarcze są daleko bardziej poważne niż szkody wywołane działaniami przestępców zwykłych, tradycyjnych. Najpoważniejsze efekty tych przestępstw są widoczne w sferze gospodarki. Zachwiana zostaje pewność obrotu ekonomicznego i obowiązywanie kodeksu etycznego, który leży u podstaw każdego wolnego społeczeństwa. Wszystkie państwa demokratyczne opierają się na prawie i systemach regulacji akceptowanych przez większość, ale obowiązujących wszystkich. W przeważającej większości obywatele zgadzają się ze stosowaniem takich reguł. Przestrzeganie prawa jest zagwarantowane poprzez istnienie systemu kontroli i egzekucję systemu sankcji. Nie jest to jednak do końca prawda, w wielu przypadkach ludzie postępują zgodnie z normami prawnymi nawet wtedy, kiedy kontrola jest wadliwa, a system sankcji jest nieprzejrzysty, nie do końca stosowany. Takie dobrowolne akceptowanie prawa jest niezwykle ważne. Nawet nieznaczne zmiany w naturalnej ludzkiej uczciwości czy przyzwoitości mogą mieć bardzo poważne konsekwencje. **Jednym z powodów przestrzegania prawa jest przekonanie, że prawo, regulacje i sankcje są rozsądne i zgodne z poczuciem sprawiedliwości. Odnosząc to do przestępstw gospodarczych, jest to poczucie życia w społeczeństwie opierającym się na solidarności.** Więzy solidarności kształtują się we wzajemnym oddziaływaniu rozwoju ekonomicznego i wartości mających swe źródła w długiej, kulturalnej i społecznej tradycji. W znaczącym wymiarze taka solidarność może być utrzymywana tylko wtedy, gdy okazuje się racjonalna dla jednostek. Uczciwość, pomocniczość i użyteczność w postępowaniu muszą być nagradzane.

W walce z przestępstwami gospodarczymi kraje europejskie bardzo mocno podkreślają pierwszoplanową rolę działań prewencyjnych jako podstawowej linii obrony. Przestępstwa i ich trendy w społeczeństwie są ograniczane do szerokiego pasma czynników niezależnych od podjętych przez system prawny. Są one postrzegane aktualnie w obszernym kontek-



ście rozwoju polityki społecznej. Współczesna polityka karna musi wykroczyć daleko poza swoje granice.

Rozpatrując przestępstwa tradycyjne, dużo uwagi poświęca się ich uwarunkowaniom społecznym takim, jak: pochodzenie, środowisko, sposób spędzania wolnego czasu. W tym kontekście naturalne są korelacje pomiędzy wskaźnikami przestępczości a zróżnicowanymi warunkami społecznymi. W przestępstwach gospodarczych korelacje tego typu grają rolę drugorzędą. Wyróżnikiem nie jest tutaj sposobność popełniania przestępstwa, ale struktura regulacji prawnych i sprawność systemów kontrolnych. W stosunku do nadużyć finansowych możemy prześledzić, jak zmienia się ich struktura stosownie do rozwoju ekonomicznego, nowych legislacji i zmian w działalności praktycznej organów publicznych. Oczywiście zakres nadużyć w różnych branżach gospodarki i grupach zawodowych jest bardzo zróżnicowany. Skupienie uwagi na prewencji wobec przestępstw gospodarczych pociąga za sobą zmiany w strukturze prawnej i w systemie administracyjnym. **Kapitałną kwestią jest uniknięcie szczegółowych regulacji, których stosowanie jest trudne do skontrolowania i wyegzekwowania. Szczegółowe regulacje powodują, że środki kontroli zostają przesunięte ze spraw znaczących na sprawy podrzędne.**

**Najważniejszymi komponentami przyszłej strategii działań przeciwko przestępstwom gospodarczym są środki prewencji, natomiast system sankcji karnych musi być poważnie zrewidowany.** Kary muszą być ustanawiane i stosowane bardzo rozsądnie i ostrożnie. Nie oznacza to wcale, że nie ma tu miejsca na reformy. Zbyt wiele przestępstw gospodarczych pozostaje niewykrytych, ponieważ w niektórych przedsięwzięciach gospodarczych nie można zindywidualizować odpowiedzialności za powzięte decyzje.

Dobrze wiadomo, że w wielu sprawach występują trudności związane z prowadzeniem śledztwa i przewodu sądowego oraz że procedura karna jest nieefektywna. Takie formalno-proceduralne dysfunkcje powodują, że w wielu przypadkach nie można dowieść winy i skazać tych, którzy, obiektywnie biorąc, powinni być uznani za przestępców. Niedociągnięcia, o których mowa, muszą być wyeliminowane z systemu kontroli społecznej i zapobiegania przestępczości.

## **2. Przeciwdziałanie patologiom w administracji i biznesie**

Przyjemniejszą stroną studiowania zagadnień przestępczości gospodarczej jest to, że prezentują one tę stronę kryminologii, która stara się wyjaśnić mechanizmy powstawania tego typu zachowań oraz projektować środki zaradcze.

W taktyce stosowanej w odniesieniu do przestępstw popełnianych przez osoby prawne głównym problemem jest powstrzymanie się od prób zastosowania teorii i sposobów myślenia ważnych dla przestępstw tradycyjnych i przenoszenia ich na pole walki z przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne. Jak twierdzą Braithwaite i Geis: „Kiedy doświadczenie kryminologiczne mówi nam, że coś pod każdym względem jest prawdą w kontekście przestępstwa tradycyjnego, to możemy oczekiwać, że przeciwieństwo tego będzie prawdą w wypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną”<sup>2</sup>.

Braithwaite i Geis sformułowali sześć podstawowych twierdzeń stanowiących fundament dla działań aparatu sprawiedliwości w ograniczaniu przestępczości gospodarczej<sup>3</sup>.

### **Twierdzenie 1.**

W przypadku przestępstwa tradycyjnego fakt, że miało ono miejsce, jest fizycznie zauważalny, natomiast w sytuacji przestępstwa popełnionego przez osobę prawną jego rezultat nie jest już tak widoczny.

### **Twierdzenie 2.**

W chwili, gdy przestępstwo zostanie ujawnione, ujęcie podejrzanego będzie trudne w przypadku przestępstwa tradycyjnego, natomiast całkiem proste w przypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną.

### **Twierdzenie 3.**

Jeżeli podejrzany zostanie aresztowany, udowodnienie winy jest bezproblemowe w sytuacji przestępstwa tradycyjnego, natomiast w wypadku przestępstwa popełnionego przez osobę prawną zwykle będzie bardzo utrudnione.

### **Twierdzenie 4.**

W sytuacji, gdy przestępca zostanie skazany, skutek odstrasżający kary będzie wątpliwy w stosunku do przestępców tradycyjnych, natomiast będzie miał silne działanie restryktywne w wypadku przestępstw popełnianych przez osoby prawne.

2) B. Holyst, *Comparative Criminology*. Lexington, Mass. Toronto; Braithwaite, John (1982). *Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. "Michigan Law Review" nr 80, 1983, s. 1466-1507; J. Braithwaite, B. Fisse (1983). *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. State University of New York Press, Albany, N.Y.

3) G. Geis, *On White-Collar Crime*. D.C. Lexington Books, Heath; G. Geis, E. Stotland (1980). *White-Collar Crime. Theory and Research*. Sage, London; B. Fisse, J. Braithwaite (1983). *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. State University of New York Press, Albany, N.Y. 1982.

### **Twierdzenie 5.**

Pozbawienie zdolności prawnej nie jest odpowiednim i efektywnym środkiem dla powstrzymania przestępstw tradycyjnych w społeczeństwie, natomiast może być skuteczną strategią w zapobieganiu przestępstw popełnianych przez osoby prawne.

### **Twierdzenie 6.**

Odrzucenie doktryny rehabilitacji społecznej jako nieefektywnej w polityce eliminowania przestępczości tradycyjnej nie jest równoznaczne z jej niepowodzeniem w postępowaniu względem osób prawnych.

## **A. Środki zapobiegawcze**

Zbyt dużo wysiłków naukowych w badaniu przestępstw białych kołnierzyków i przestępstw gospodarczych było poświęconych próbom znalezienia i uzgodnienia najbardziej właściwych, podstawowych pojęć z tej dziedziny. Nawet Sutherland wprowadził w błąd uczonych. Badając akta wielkich kompanii, użył on terminu „przestępstwa w białych kołnierzykach”. Przez całe dziesięciolecia każdy naukowiec miał wrażenie, że kreuje coś nowego i wnosi swój udział do nauki przez dodanie nowej terminologii do i tak ogromnego słownika tej dziedziny nauki, popierając jakość nowych w porównaniu do już istniejących terminów. Tak dużo wyobraźni użyto w tak niestosownym celu.

Ażeby uniknąć akademickiej dyskusji, należy zaakceptować propozycje zdefiniowania przestępstwa gospodarczego jako karalnego, równie dobrze jako możliwe słusznego, ale karygodnego czynu popełnionego w związku z prowadzeniem interesów i obejmującego duże wartości finansowe lub inne. Przykłada się więc dużą wagę do przestępczości w sektorze handlowym. Zwraca się także uwagę na rozróżnienie pomiędzy przestępstwami w białych kołnierzykach (które w tej chwili nas nie interesują) a przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne.

Ogólnie akceptowane jest, że nazwa „przestępstwa w białych kołnierzykach” określa czyny popełnione przez osoby fizyczne przeciwko firmie, np. oszustwa komputerowe, podczas gdy przestępstwa organizacyjne oznaczają czyny popełnione przez przedsiębiorstwa przeciwko innym przedsiębiorstwom.

Jednym ze środków zapobiegawczych jest uniknięcie gigantycznego problemu zbierania „surowych” danych na temat przestępstw gospodarczych. Wielu autorów spędza mnóstwo cennego czasu nie na uzyskiwaniu odpowiedzi na postawione pytania, ale na stawianiu wciąż nowych kwestii odnoszących się do ograniczeń kontroli, porozumiewania się organów, sposobów księgowania i innych problemów związanych z pomiarami.

Christopher Balogh zanalizował podstawowe przeszkody rzeczywistego mierzenia przestępstw gospodarczych<sup>4</sup>. Klasyczne problemy związane z pomiarem przestępstw i ich „ciemną liczbą”, statystyką kryminalną, stosowaniem represji czy innymi zagadnieniami były przedmiotem obrad konferencji Rady Europy. Stwierdzono, że zagadnienia te są największe w obszarach, gdzie dyskrekcja jest najgłębsza, gdzie granice nielegalności są niejasne, gdzie ofiary są nieświadome i rozproszone, gdzie kompetentne organy stanowią konglomerat niewspółdziałających ze sobą i skonfliktowanych organizacji, działających na pokrywających się obszarach, głównie zajmujących się kierowaniem i zarządzaniem zamiast ściganiem i karaniem.

Jednym z powodów unikania „surowych” danych kryminalnych jest to, że ich przedłożenie samo przyczynia się do izolacji myśli kryminologicznej od jej źródeł wiedzy<sup>5</sup>. W pracy *The New American Ideology* Lodge argumentuje, że **rozwój nauki wymaga powrotu do myślenia holistycznego, całościowego, w miejsce nadmiernej specjalizacji i fragmentaryzacji wiedzy. Przetwanie naszej cywilizacji wymaga poszanowania dla natury i kultury jako wzajemnie powiązanych i współzależnych systemów**<sup>6</sup>.

**Kolejnym środkiem zapobiegawczym jest systemowe spojrzenie na ideologiczną i polityczną strukturę, nie jako na działanie różnych organów wciągniętych w rozwiązywanie konfliktów ekonomicznych**<sup>7</sup>.

Oczywiście obszary i sposoby potępiania, odrzucania i kwalifikowania zachowań są blisko związane z ogólnym systemem wartości i kultury. W nawiązaniu do tego systemu kryminologia, nauka zajmująca się badaniem przestępczości jako zjawiska społecznego, badaniem sprawców przestępstw oraz nauka badająca przyczyny przestępstw i szukająca skutecznych metod zwalczania przestępczości, przybliżyła społeczeństwu ułomności i nikczemności przestępstwa. Socjologowie uczą postrzegać zjawisko przestępstwa dużo głębiej niż przedstawiciele innych nauk. Ale hipokryzją będzie wartościowanie nauk na dobre i złe. Najważniejszym jest mieć świadomość własnej ograniczonej wiedzy i pozostawać otwartym na krytykę<sup>8</sup>.

Zasadniczym mankamentem w naukach socjologicznych jest stawianie tezy i prezentowanie jej jako teorii ogólnej, nietolerującej żadnych wyjątków i zaprzeczeń. W tym kontekście rodzą się różne mity na temat powstawania przestępstw gospodarczych. Twierdzi się na przykład, że przedsiębiorstwa,

4) Ch. Balogh, *Some Problems in the Measurement of Economic Offences*. Home Office Research Unit, London. "Research Bulletin" nr 10, 1980, s. 36-41.

5) M. Clinard, *Corporate Ethics and Crime. The Role of Middle Management*. Sage, Beverly Hills; M. Clinard (1979). *Illegal Corporate Behavior*. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington 1983, D.C.

6) G. Lodge, *The New American Ideology*. Alfred A. Knopf, New York 1976 (quoted by Szabo, D.).

7) D. Szabo, *La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques*. "L'Année sociologique" t. 31, 1981, s. 285-315.

8) H. Bianchi, *Basismodellen in de Kriminologie*. Van Loghum Slatevus, Deventer; Morin, Edgar (1985). Pour sortir du XX<sup>e</sup> siècle. Nathan, Paris 1980.

a nawet bardziej ogólnie, cały system kapitalistyczny jest zły od podstaw i niesie ze sobą tylko szkody, niesprawiedliwość i uprzedzenia. Działania modelowe, praktyczne i teoretyczne są weryfikowane, a ich interpretacja okazuje się być użyteczna<sup>9</sup>. Zetknięcie z innym modelem gospodarki prowadzi do refleksji nad dotychczasowym sposobem myślenia i, jak zauważył Leon Radzinowicz<sup>10</sup>, każdy typ działalności gospodarczej ma swoje własne, charakterystyczne dla niego przestępstwa. Potwierdzają to liczne prace badawcze naukowców w innych niż kapitalistyczny systemach gospodarczych. W dyskusji nad priorytetami badawczymi musimy być również świadomi faktu, że nie istnieje żaden modelowy, czysty typ gospodarki, do którego można by odnieść powyższe twierdzenia. Struktura niniejszego wywodu dostarcza trzech płaszczyzn interpretacyjnych, z których każda może być traktowana jako samoistny układ modelowy. Spojrzenie na problemy w szerokim kontekście jest bardzo potrzebne dla ich zrozumienia. Kryminologiczno-socjologiczny, ekonomiczny i filozoficzno-prawny punkt widzenia nie wykluczają się wzajemnie, a różnice poglądowe między ich przedstawicielami są nawet pożądane.

## B. Związek przyczynowy

Co mają wspólnego ze sobą przestępstwa osób prawnych i przestępstwa zorganizowane? Aby odpowiedzieć na to pytanie, powołajmy się na pracę Albanese poświęconą analizie dwóch organizacji: koncernu Lockheed i mafii Cosa Nostra<sup>11</sup>. Albanese analizował zeznania prezydenta Lockheed Corporation i Josepha Valachi, znanego członka mafii, złożone przed senacką komisją śledczą. Znalazł wiele niezwykłych podobieństw w obu sprawach. W obu postępowaniach pomijano ważne aspekty zorganizowanej działalności, co w poważny sposób wpłynęło na małą efektywność śledztwa i miało zapewne, według Albanese, związek z przestępczością. Albanese przygotował również wstępną analizę ilustrującą użyteczność ogólnej teorii przestępstw zorganizowanych w wyjaśnianiu zachowań przestępczych zarówno w sprawie Lockheeda, jak i w sprawie Cosa Nostry. Twierdził, że czystość tego modelu może być pomocna w prognozowaniu warunków rynkowych, sprzyjających bezprawnym, zorganizowanym zachowaniom.

Smith<sup>12</sup> twierdził, że jedynym sposobem ukazania nauk socjologicznych jako „protonauk” **według poglądów Thomasa Kuhna, było zre-**

9) J.D. Tomlinson, *Economic and Sociological Theories of the Enterprise and Industrial Democracy*. „British Journal of Sociology” nr 35/4, 1984, s. 591-605.

10) L. Radzinowicz, *Economic Pressures*, [w:] *The Criminal in Society* t. 1 Crime and Justice. L. Radzinowicz i M. Wolfgang (eds.). Basic Book, New York 1971 (quoted by Parker, H.G.).

11) J. Albanese, *What Lockheed and La Cosa Nostra Have in Common*. „Crime and Delinquency”, April, 1982, s. 211-232.

12) Jr. Smith, *White-collar Crime, Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological Theory*, [w:] P. Wickman: *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*, Lexington Books, D.C. Heath, 1985.

**formowanie teorii kryminologicznych wokół koncepcji, że to przedsiębiorczość, a nie przestępstwa, jest właściwością kierującą, motywującą zarówno przestępstwa popełniane przez osoby prawne, jak i przestępczość zorganizowaną. Jest to bardziej zrozumiałe, gdy uznamy, że przedsiębiorczość zajmuje miejsce po przeciwnej stronie niż legalizm, praworządność. Według poglądów Smitha teoria o roli przedsiębiorczości jest najlepszym tworzywem dla zrozumienia wzajemnych powiązań i różnic zachodzących pomiędzy uczciwym prowadzeniem interesów, przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne i przestępczością zorganizowaną.**

Najbardziej chyba usystematyzowaną pracą, ułatwiającą zrozumienie nielegalnych zorganizowanych działań, jest praca autorstwa Diane Vaughan<sup>13</sup>. Ona pierwsza odwołała się do opinii, że od wczesnych lat siedemdziesiątych postęp w badaniach empirycznych i teoretycznych, odnoszących się do bezprawnych działań organizacji gospodarczych, był spowodowany wzrastającym zainteresowaniem organizacjami jako jednostkami poddanymi szczegółowej analizie, a także znaczeniu struktury społecznej w wyjaśnianiu bezprawnych działań. Oprócz tego równie ważne jest otoczenie, warunki, w jakich dana jednostka egzystuje. Badania teoretyczne są ważne, ale gros sił kierowanych jest na badania empiryczne, testujące wybrane zmienne, aby móc przewidzieć bezprawne zachowania organizacji. Zmienne te to: rozmiar firmy, zestawienia finansowe, dywersyfikacja (lokowanie kapitałów w różnych przedsiębiorstwach lub walorach), siła rynku, koncentracja przemysłu, niezależność. Jedno jest jasne według Vaughan – socjologowie sami tworzą narzędzia potrzebne do zrozumienia bezprawnych działań organizacji jako pewnego makrofenomenu. Punktem wyjścia dysertacji Vaughan jest realistyczne oszacowanie starań organów i stwierdzenie, że wysiłki kontroli społecznej spotykają się z reakcją obronną z powodu właściwości, w jakich układ społeczny wytwarza zorganizowane, bezprawne działania. Przez układ społeczny rozumie się dwie rzeczy. Pierwsza to stała właściwość społeczeństwa dążącego do kształtowania otoczenia, w którym organizacje prowadzą swoją działalność: tendencje w relacjach społecznych, prawa, normy społeczne, itp. Druga to umiejętność zorganizowania się: układ wewnętrzny i procesy w nim zachodzące. Te czynniki tworzą motywację dla organizacji, by osiągać cele nie zawsze w sposób legalny. Opracowanie Vaughan dąży do przedstawienia wzajemnych relacji pomiędzy czynnikami strukturalnymi a bezprawnymi zachowaniami jako pewnego ogólnego wzoru. Centralną częścią tej koncepcji jest teoria konkurencji Mertona mówiąca o powodzeniu ekonomicznym jako kulturowej pochvale osiągnięć i erozji norm przy zdobywaniu celów ekonomicznych. **Wyjściowym założeniem Vaughan było, że głównym celem aktywności złożonych organiza-**

13) D. Vaughan, *Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior*. „Michigan Law Review” nr 80, 1982, s. 1377-1402.

cji gospodarczych jest maksymalizacja zysków. Sukces finansowy mają nadzieję osiągnąć wszyscy, ale panuje w gospodarce ostra konkurencja. Erozja norm i postaw w kręgach zarządzających firmami jest powodowana rozwarstwieniem społecznym: nowi liderzy, którzy nigdy przedtem nie zajmowali pozycji elity, czują się zagrożeni konkurencją. Pewne działania, w sytuacji ostrej walki konkurencyjnej, uważane wewnątrz organizacji za postępowanie zgodne z normami, definiowane są przez społeczeństwo jako nielegalne. Gdy kontrola natrafia na ślady takiego postępowania, najczęściej obie strony, kontrolujący i kontrolowany, chcą osiągnąć kompromis, zatwierdzając zastaną sytuację. Daje to dodatkowe wsparcie dla tych, którzy dla swych celów naginają prawo, a jest także zachętą dla innych, którzy pójdą w ich ślady, stosując te same lub podobne środki. Vaughan sprawdzała również, w jaki sposób układ społeczny organizacji i procesy w nim zachodzące, tworzą sposobność organizowania działalności przestępczej. Jednostki przychodzące do firmy są już w pewien sposób ukształtowane przez środowisko: rodzinę, religię, szkołę, grupy rówieśnicze, wcześniejsze doświadczenia. Dlatego większość organizacji gospodarczych poddaje swoich nowych pracowników całemu cyklowi szkoleniowemu, naginając ich do potrzeb firmy. Używając rozbudowanego systemu nagród i kar, przedsiębiorstwa tworzą ściśle więzi między pracownikiem a firmą, starają się łączyć zaspokojenie potrzeb pracownika z sukcesem firmy. Struktura dużych organizacji gospodarczych (holdingi, koncerny) stwarza duże możliwości do działania wielu układów, gdzie zachowania bezprawne na pewno mają miejsce<sup>14</sup>. Taki stan rzeczy ułatwiają: rozproszenie geograficzne i współzawodnictwo pomiędzy podmiotami składowymi organizacji, nadmierna dyskrekcja i rozmycie osobistej odpowiedzialności przez zbytnią hierarchizację struktur zarządu. Wywołuje to analogię z przestępczością zorganizowaną. Vaughan twierdzi nawet, że organizacyjny nieład, wykroczenia służbowe są naturalną właściwością podmiotów składających się na dużą organizację gospodarczą i pozostaną nimi dopóty, dopóki nie zmieni się jej struktura<sup>15</sup>.

## C. Kontrola

Innym aspektem badań nad przestępstwami popełnianymi przez osoby prawne jest zagadnienie kontroli, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Kontrole wewnętrzne najlepiej były zbadane na przykładzie wolnych zawodów i dotyczyły przestępstw indywidualnych białych kołnierzyków.

14) S. Wheeler, *The Organization as Weapon in White-collar Crime*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1982, s. 1403-1426; S. Wheeler, D. Weisburd, N. Bode, *Sentencing the White-collar Offender; Theory and Reality*. „American Sociological Review“ nr 47/5, 1982, s. 641-654.

15) D. Vaughan, *Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1982, s. 1377-1402.

W 1970 roku Specjalna Komisja ds. Oceny Dyscypliny Amerykańskiej Palesty oznajmiła: „Po trzech latach badań nad dyscypliną wśród pracowników całego kraju komisja stwierdziła istnienie krytycznej sytuacji, wymagającej bezpośredniej uwagi całego środowiska zawodowego. Poza nielicznymi wyjątkami panuje obecnie takie nastawienie pracowników do przestrzegania dyscypliny zawodowej, które można odnieść do stanu apatii lub do nieskrywanej wrogości. Działania dyscyplinarne praktycznie nie istnieją w wielu okręgach sądowych; praktyka i procedura są przestarzałe; wiele organów dyscyplinarnych ma zbyt małe uprawnienia, by podjąć efektywne kroki przeciwko tym, którzy łamią reguły zawodu”<sup>16</sup>. Powołując się na ten raport, Parker wykonał badania oparte na teorii Durkheima i testował wzajemne powiązania między poziomem solidarności i koncentracją władzy w obrębie palestry stanowej a trzema wskaźnikami charakterystycznymi dla zachowań penalnych, tj. wskaźnikiem penalizacji, surowością kary i wskaźnikiem powrotu do przestępstwa. **W działalności gospodarczej w warunkach konkurencji rynkowej rzadko spotykamy się z zachowaniami zgodnymi z etyką. Wizerunek biznesmena, który sam będzie kontrolował i gwarantował swoje uczciwe postępowanie nie znajduje potwierdzenia w praktyce**<sup>17</sup>. Uwidacznia to wyraźnie afera Pinto i decyzja Ford Motor Company w sprawie produkcji i utrzymania na rynku samochodu, o którym było wiadomo, że jest niebezpieczny dla użytkowników. Obserwując tego typu działania, Braithwaite zaproponował system wymuszonych samoregulacji, zgodnie z którymi jeden z dyrektorów będzie zobowiązany komunikować odpowiednim organom przypadki naruszenia norm lub przepisów<sup>18</sup>. Dyrektor, który zaniedbywałby ten obowiązek, ponosiłby odpowiedzialność karną. Przedsiębiorstwa, które regularnie nie stosowałyby się do tych zaleceń, podlegałyby ścisłej kontroli odpowiednich organów. Jest to tylko pomysł, wart chyba jednak rozważenia. Taki „chiński” model kontroli, gdzie każdy donosi na sąsiada, ma jednak w naszych warunkach małe szanse powodzenia.

W przypadku kontroli zewnętrznej punktem wyjścia jest badanie okoliczności, w jakich dane przepisy stają się obowiązujące i dlaczego organy ustawodawcze penalizują dany typ zachowania. **Zrozumienie słabości oficjalnych kontroli staje się łatwiejsze, jeśli spojrzeć na konflikty interesów pomiędzy różnymi grupami nacisku i prawdziwe powody wprowadzania danych przepisów, czasami tworzonych tylko dla wywarcia wrażenia, że w danej sprawie podjęto środki zaradcze. Skoro tylko jakieś przepisy zaczynają obowiązywać, nie znaczy**

16) P. Wickman. *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*. Lexington Books, D.C. Heath, 1982.

17) J. Parker, *Social Control and the Legal Profession*, [w:] P. Wickman: *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*. Lexington Books, D.C. Heath, 1982; R. Kramer, *Corporate Crime: An Organizational Perspective*, [w:] P. Wickman, op.cit.

18) J. Braithwaite, *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. Routledge & Kegan Paul, London 1984.



**to wcale, że będą z całą mocą przestrzegane i ścigane.** Na początku tworzenia w dawnej Republice Federalnej Niemiec ogólnonarodowego ujednoczonego systemu rejestracji przestępstw gospodarczych stwierdzono: „Ani policyjne statystyki, ani akta sądowe nie dają nam prawdziwych informacji, czym naprawdę jest przestępczość. Wielkości statystyczne jedynie egzemplifikują wyniki pracy organów powołanych do ich ścigania i podkreślają, jak często przestępstwa gospodarcze mają miejsce i jak przebiegają. Wiadomym jest, iż informacje te są w dużej mierze zależne od intensywności pracy personelu, koncentracji sił i środków oraz innych czynników. Przez wzgląd na uczciwość musimy przyznać przed społeczeństwem, że rozmiary i typy współczesnych przestępstw – w szczególności gospodarczych – nie mogą być określone w ten sposób. W zamian proponujemy próbę sprawdzenia, jakie sprawy aktualnie prowadzą poszczególne biura prokuratorskie oraz obserwowania ich rezultatów w ciągu. Wynik końcowy będzie nie tylko uczciwy, ale również informacyjny”<sup>19</sup>.

Konwent Pracowników Niemieckich w pewnej mierze przyjął ten sam punkt widzenia i stwierdził w konkluzji: „Konwent Pracowników Niemieckich uważa za absolutnie konieczne, by sprawy obejmujące materię związaną z przestępstwami gospodarczymi i będące w rozpatrywaniu przez biura prokuratorskie były dokumentowane i protokołowane według jednolitych wzorów tak, by można je było oceniać zarówno ilościowo, jak i jakościowo”<sup>20</sup>. W tym kierunku, poprzez analizę akt prokuratorskich, prowadzone były badania Instytutu Maxa Plancka, dostarczające rozległej wiedzy w dziedzinie przestępstw gospodarczych, nie mogące jednak, ze zrozumiałych względów, być miarą odzwierciedlającą wielkość przestępczości gospodarczej<sup>21</sup>.

Również paryskie Centrum Studiów Socjologicznych i Prawa Karnego było zaangażowane w podobne badania. Najistotniejsze konkluzje z tych badań to:

**a) funkcjonowanie systemu karnego jest bardziej reaktywne niż proaktywne, jest również szeroko określone przez czynniki zewnętrzne;**

**b) system karny może występować w podwójnym charakterze. Z jednej strony jako system masowej kontroli, np. interweniującej w sprawach naruszenia własności prywatnej czy w sprawach ruchu drogowego; z drugiej strony jako pewna ostateczność dostępna dla prywatnych (np. straż przemysłowa) czy publicznych (władze podatkowe, inspekcja pracy) organów.** Na przykład we Francji, na podstawie spraw zgłoszonych w 1982 roku do prokuratury, stwierdzono, że więcej niż

19) P. Hebberecht, *De kriminologische Wetenschap en de Studie van de primaire Kriminaliseringsprocessen. Thesis.* University of Ghent, 1984.

20) F. Berckhauer, *Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten.* Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau, 1981.

21) K. Liebl, *Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten.* Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau, 1984.

75% spraw ściganych sędownie dotyczących kradzieży zaczynało się skargą ofiary, natomiast ponad 85% spraw finansowych i ekonomicznych ściganych sędownie znalazło początek w inicjatywie organów kontrolnych, a więc czynników na zewnątrz systemu karnego<sup>22</sup>. Obranie takiego horyzontu badań pozwoliło zrozumieć pewne uprzywilejowanie w podejściu do przestępstw gospodarczych, nie w znaczeniu powstrzymywania się od ich ścigania, ale traktowania ich jako niecałkowicie kryminalnych. **Najczęściej stosowaną instytucją wobec tych przestępstw jest restytucja lub odszkodowanie, a tylko naprawdę poważne sprawy kieruje się do rozpatrzenia przez organy karne. Wydaje się, że może to być w szerokim sensie jednym z priorytetów badań nad przestępczością gospodarczą, gdy sądownictwo zajmuje nie centralną, a marginalną pozycję<sup>23</sup>.**

Analizowano również różnice w zapisach sentencji wyroków, jakie zapadały w przestępstwach białych kołnierzyków. Jak stwierdzili Nagel i Hagan „badacze i sędziowie ogólnie przypuszczają, że przestępcy w białych kołnierzykach są traktowani preferencyjnie. Założenie takie było przedmiotem żądań reformy polityki w tym względzie, by znieść różnice w wyrokowaniu w przestępstwach gospodarczych i innych. Studia porównawcze na ten temat nie potwierdziły jednak tego założenia”<sup>24</sup>. I nic w tym dziwnego. Naprawdę decyzje o postawieniu kogoś w stan oskarżenia zapadają na wierzchołkach władzy. Jeśli już ktoś otrzyma wezwanie do stawienia się przed sądem, jest traktowany na równi z innymi przestępcami. Nagel i Hagan mieli rację, przypominając przesunięcia w nastawieniu opinii publicznej wobec przestępstw gospodarczych. „Zważywszy, że administracja Cartera ogłosiła ściganie przestępstw w białych kołnierzykach jako jeden z priorytetów społecznych, to już administracja Reagana nie wychylała się z takim postulatem i nie stawiała go w pierwszym rzędzie narodowych działań”<sup>25</sup>. Jeśli chodzi o ukaranie winnych w przestępstwach gospodarczych, to Braithwaite zaproponował tzw. utylitarny model kary, uzasadniając przyznanie władzom karnym daleko idącej elastyczności w uwzględnianiu celów prewencyjnych kary, potrzeby naprawienia szkód ofiarom przestępstwa i innych celów ekonomicznych i społecznych<sup>26</sup>.

22) P. Lascoumes, G. Moreau-Capdevielle, *Justice pénale et délinquance d'affaires*. Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Paris 1986; P. Péan, *Affaires africaines*. Fayard, Paris 1987; W. Pommerehne, B. Frey, *Les modes d'évaluation de l'économie occulte. Différentes approches et quelques résultats*. „Futuribles“ nr 50, 1991, s. 3-32.

23) P. Lascoumes, *La C.O.B. entre une magistrature économique et une gestion des illégalismes d'affaires*. *Forthcoming*, „Déviance et Société“ nr 9/1, 1995, s. 1-30; P. Lascoumes, G. Moreau-Capdevielle, *Justice pénale et délinquance d'affaires*. Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Paris 1993.

24) I. Nagel, J. Hagan, *The Sentencing of White-collar Criminals in Federal Courts: A Socio-legal Exploration of Disparity*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1992, s. 1427-1456.

25) F.E. Hagan, *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*. „Criminal Review“ nr 8/2, 1993, s. 52-57.

26) J. Braithwaite, *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. Routledge & Kegan Paul, London 1984; J. Braithwaite, *Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1982, s. 1475-1502.

Taka teza zmusza zwolenników idei kary proporcjonalnej do przestępstwa do poważniejszego rozważenia, jakie zastosowanie może mieć ona do całości przestępstw, od gospodarczych do publicznych. Na gruncie polityki dekryminalizacji zastosowanie logiki wyrokowania w sprawach przestępstw gospodarczych do spraw z zakresu przestępstw zwykłych, tradycyjnych wydaje się zupełnie słuszne, natomiast odwrotnie – może budzić kontrowersje.

Niektórzy autorzy, jak na przykład Spencer, są zwolennikami osadzania przestępców w białych kołnierzykach w więzieniach<sup>27</sup>. Zauważył on wiele prawidłowości w postępowaniu tej grupy przestępców, zarówno przed uwięzieniem, jak i po zwolnieniu, w zdolności znalezienia sobie miejsca zarówno w więzieniu, jak i w społeczeństwie. Przykładem może być postępowanie ludzi, którzy popełnili przestępstwo polegające na fikcyjnym bankructwie i osiągnięciu korzyści z tego faktu. Po wyjściu za kaucją przesiedlają się oni, znajdując pracę w nowej społeczności, podczas gdy inni skazani w procesach białych kołnierzyków mają kłopoty z pracą i egzystencją w środowisku, biorąc posady, które inni powszechnie porzucają.

## D. Priorytety

Do tak bogatej problematyki, jaką jest przestępczość gospodarcza, nie wystarczy tylko adaptacja różnych konstrukcji teoretycznych, wymagana jest również konfrontacja zróżnicowanych interpretacji tego zjawiska. Zasadnicze kwestie wymagające badań to: a) przyczyny i sposoby ustanawiania przepisów; b) przyczyny i sposoby ich naruszania; c) zakres i pokrywające się obszary działalności organów wymiaru sprawiedliwości i organów kontroli. Istotą rzeczy w tych trzech kwestiach jest pytanie o uprawnienia – legitymację dla ustawodawcy, dla ludzi związanych z gospodarką i dla działań organów przymusu. Od czasów powstania Starego i Nowego Testamentu nie ma bardziej akceptowalnych zasad legitymizacyjnych dla władzy jednostek i instytucji od tych, którymi posługując się, władza musi usprawiedliwiać ich istnienie przyzwoleniem większości. Ostatnio, według badań przeprowadzonych przez L. Harrisa<sup>28</sup>, amerykańska opinia publiczna oczekuje, żeby przedsiębiorstwa eliminowały kryzysy i bezrobocie, kontrolowały zanieczyszczenia powietrza i wody, uczestniczyły w przebudowie miast, stymulowały rozwój pracowników, eliminowały ubóstwo i choroby, likwidowały dyskryminację rasową. Opinia publiczna jest jednak tylko pewnym argumentem, a czasami alibi. Musimy uznać, że poglądy na temat obowiązywania prawa są bardzo zróżnicowane wśród autorów, którzy są konsensualistami, pluralistami czy też patrzą na społec-

27) J.C. Spencer, *White-collar Crime*, [w:] T. Grygier: *Criminology in Transition*. Tavistock, London 1985.

28) L. Harris, *The Public Credibility of American Business*. Conference Board Record, March, 1993, s. 33-38, [w:] D. Szabo: *La criminalité d' affaires: Aspects criminologiques*. "L' Année sociologique" nr 52.

czeństwo z perspektywy neo-marksistowskiej. Jaka by nie była teoretyczna alternatywa dla analiz, badanie pierwotnych procesów kryminalizacyjnych w dziedzinie przestępstw gospodarczych potrzebuje priorytetów.

Ocena funkcjonowania systemu sprawiedliwości na polu ograniczania przestępczości gospodarczej wykazuje względny charakter dla interwencji karno-prawnych, co skutkuje wyborem niekoniecznie kryminalnych sposobów rozwiązywania konfliktów. Z drugiej strony, wzajemne oddziaływania lub ich brak pomiędzy organami kontroli i wymiarem sprawiedliwości może kształtować przedmiot priorytetowych wysiłków badawczych; rozciągają się one i w czasie, i w przestrzeni<sup>29</sup>. Badania historyczne, takie jak studia Jeana Claude'a Waqueta na temat korupcji we Florencji w XVII i XVIII wieku, pomagają nam zrozumieć społeczeństwo jako całość, a także funkcje i widzenie korupcji lub innych przestępstw gospodarczych<sup>30</sup>.

29) E. Ambler, *Send No More Roses*. In French translation, Paris; H. Barnett (1991). *Corporate Crime*. "Crime and Delinquency" January 1994, s. 4-26.

30) J. Waquet, *De la Corruption, Morale et pouvoir à Florence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Fayard, Paris 1994.

## Bibliografia:

1. Albansese J., *What Locked and La Cosa Nostra Have in Common*. „Crime and Delinquency“, April 1982, s. 211-232.
2. Ambler E., *Send No More Roses*. In French translation, Paris 1994; H. Barnett, *Corporate Crime*. “Crime and Delinquency”, January 1991, s. 4-26.
3. Balogh Ch., *Some Problems in the Measurement of Economic Offences*. Home Office Research Unit, London. “Research Bulletin” nr 10, 1980, s. 36-41.
4. Berckhauer F., *Die Strafverfolgung bei schweren Wirtschaftsdelikten*. Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau, 1981.
5. Bianchi H., *Basismodellen in de Kriminologie*. Van Loghum Slatevus, Deventer 1980; Morin, Edgar, *Pour sortir du XX<sup>e</sup> siècle*. Nathan, Paris 1985.
6. Braithwaite J., *Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry*. Routledge & Kegan Paul, London 1984; J. Braithwaite, *Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. “Michigan Law Review” nr 80, 1982, s. 1475-1502.
7. Clinard M., *Corporate Ethics and Crime. The Role of Middle Management*. Sage, Beverly Hills 1983; M. Clinard, *Illegal Corporate Behavior*. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington 1979, D.C.
8. Geis G., *On White-Collar Crime*. D.C. Lexington Books, Heath, 1982; G. Geis, E. Stotland, *White-Collar Crime. Theory and Research*. Sage, London 1980; B. Fisse, J. Braithwaite, *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. State University of New York Press, Albany, N.Y 1983.
9. Hagan F.E., *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*. „Criminal Review“ nr 8/2, 1993, s. 52-57.
10. Harris L., *The Public Credibility of American Business*. Conference Board Record, March 1993, s. 33-38, [w:] D. Szabo: *La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques*. “L'Année sociologique” nr 52.
11. Hebberecht P., *De kriminologische Wetenschang en de Studie van de primaire Kriminaliseringsprocessen*. Thesis. University of Ghent, 1984.
12. Hołyst B., *Comparative Criminology*. Lexington, Mass. Toronto 1983; Braithwaite John, *Enforced Self-regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. “Michigan Law Review” nr 80, 1982, s. 1466-1507; J. Braithwaite, B. Fisse, *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*. State University of New York Press, Albany, N.Y 1983.
13. Lodge G., *The New American Ideology*. Alfred A. Knopf, New York 1976 (quoted by Szabo, D.).

14. Liebl K., *Die Bundesweite Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten*. Max-Planck Institut, Freiburg-im-Breisgau 1984.
15. Lascoumes P., G. Moreau-Capdevielle, *Justice pénale et délinquance d'affaires*. Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Paris 1986; P. Péan, *Affaires africaines*. Fayard, Paris 1987; W. Pommerehne, B. Frey, *Les modes d'évaluation de l'économie occulte. Différentes approches et quelques résultats*. „Futuribles“ nr 50, 1991, s. 3-32.
16. Lascoumes P., *La C.O.B. entre une magistrature économique et une gestion des illégalismes d'affaires*. Forthcoming, „Déviance et Société“ nr 9/1, 1995, s. 1-30; P. Lascoumes, G. Moreau-Capdevielle, *Justice pénale et délinquance d'affaires*. Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Paris 1993.
17. Nagel I., J. Hagan, *The Sentencing of White-collar Criminals in Federal Courts: A Socio-legal Exploration of Disparity*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1992, s. 1427-1456.
18. Parker J., *Social Control and the Legal Profession*, [w:] P. Wickman: *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*. Lexington Books, D.C. Heath 1982; R. Kramer, *Corporate Crime: An Organizational Perspective*, [w:] P. Wickman, op.cit.
19. Radzinowicz L., *Economic Pressures*, [w:] *The Criminal in Society t. 1 Crime and Justice*. L. Radzinowicz i M. Wolfgang (eds.). Basic Book, New York 1971 (quoted by Parker, H.G.).
20. Szabo D., *La criminalité d'affaires: Aspects criminologiques*. „L'Année sociologique“ t. 31, 1981, s. 285-315.
21. Smith Jr., *White-collar Crime, Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological Theory*, [w:] P. Wickman: *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*, Lexington Books, D.C. Heath 1985.
22. Spencer J.C., *White-collar Crime*, [w:] T. Grygier: *Criminology in Transition*. Tavistock, London 1985.
23. Tomlinson J.D., *Economic and Sociological Theories of the Enterprise and Industrial Democracy*. „British Journal of Sociology“ nr 35/4, 1984, s. 591-605.
24. Vaughan D., *Toward Understanding Unlawful Organizational Behavior*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1982, s. 1377-1402.

25. Waquet J., *De la Corruption, Morale et pouvoir à Florence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Fayard, Paris 1994.
26. Wickman P., *White-collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-national Perspectives*. Lexington Books, D.C. Heath 1982.
27. Wheeler S., *The Organization as Weapon in White-collar Crime*. „Michigan Law Review“ nr 80, 1982, s. 1403-1426; S. Wheeler, D. Weisburd, N. Bode, *Sentencing the White-collar Offender; Theory and Reality*. „American Sociological Review“ nr 47/5, 1982, s. 641-654.





## *Zagrożenie zamachami terrorystycznymi w dużych i średnich aglomeracjach*

---

**Abstract.** *Threatening with terrorist attacks in big and average urbanized areas.* The above article is showing threats of terrorist attacks in big and average urbanized areas. Types of assaults and ways of making them were included in it. In the article the bloodiest terrorist attacks which took place so far in urbanized areas were summoned. The biggest urbanized areas of world and Europe were also characterised. Urbanized areas appearing in Poland were also listed. In final part it is pointed what is necessary to lowering the threat of the terrorist attack.

1) Gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Centrum Studiów nad Terroryzmem.



Koniec XX a zwłaszcza początek XXI wieku charakteryzuje się poważnymi zmianami i pojawieniem się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym również i Polski. Dotychczas kwestie bezpieczeństwa państw i społeczeństw były najczęściej kojarzone z konfliktami międzynarodowymi i siłami zbrojnymi. Obecnie siły zbrojne spełniają jedną z ważnych funkcji, ale nie najważniejszą. Doświadczenia ostatnich lat pokazały jednak, że zagrożenie w postaci wojny jest mało prawdopodobne, zwłaszcza na terenie Europy. Dlatego też należy spodziewać się zupełnie nowych jakościowo sytuacji kryzysowych. To właśnie zagrożenia o charakterze niemilitarnym zdecydowanie będą dominować.

Możemy zaliczyć do nich cztery grupy zagrożeń mogących doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowych, mających wpływ na bezpieczeństwo i funkcjonowanie całego państwa lub poszczególnych jego regionów. Są to:

- zagrożenia naturalne (wszelkie niebezpieczne zjawiska związane z naturą),
- zagrożenia techniczne (związane z cywilizacyjnym i gospodarczym rozwojem społeczeństw),
- terroryzm,
- inne zagrożenia, a wśród nich:
  - potężne zasoby broni chemicznej i biologicznej w krajach o nieustabilizowanej sytuacji politycznej,
  - niekontrolowany przepływ broni masowego rażenia i półproduktów do jej wytwarzania, w tym substancji radioaktywnych,
  - międzynarodowa przestępczość zorganizowana,
  - duża liczba konfliktów lokalnych o zróżnicowanym podłożu (fundamentalizm, nacjonalizm, wojny religijne),
  - niekontrolowana i nielegalna imigracja<sup>2</sup>.

Wydarzenia w USA<sup>3</sup> z 2001 roku pokazały, że najpoważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państw jest obecnie terroryzm. Ostatnie lata ubiegłego stulecia, a w tym szereg sytuacji kryzysowych pokazały, że duża część państw, a w tym Polska, nie jest dostatecznie gotowych, aby poradzić sobie z tymi sytuacjami. Jeśli chodzi o nasz kraj to do tej pory główną sytuacją kryzysową była powódź i sporadycznie wichury, nie mieliśmy na szczęście okazji doświadczyć innych bardziej skomplikowanych i złożonych sytuacji. Z pewnością zaliczałyby się do nich zamachy terrorystyczne.

Wydarzenia kilku ostatnich lat, a w szczególności zamachy terrorystyczne w Nowym Jorku, Madrycie, Londynie czy Moskwie, w jednoznaczny sposób pokazały, że oprócz prowadzenia działań rozpoznawczych i prewencyjnych, każde państwo winno utrzymywać na najwyższym poziomie gotowość systemu reagowania kryzysowego.

2) W. Łepkowski, *Wykład dla PAN*, Warszawa 2004.

3) Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku zorganizowane przez Al-Kaidę.

Jeżeli nie uda się zapobiec zamachowi terrorystycznemu, to należy zrobić wszystko, aby w maksymalny sposób ograniczyć jego skutki, zwłaszcza główną uwagę należy skupić na udzielaniu skutecznej pomocy poszkodowanym. Aby tak się stało, muszą istnieć odpowiednie rozwiązania systemowe, dopasowane do dobrze przygotowanych przepisów prawa. Administracja rządowa i samorządowa natomiast musi władać odpowiednimi narzędziami pozwalającymi na sprawne działanie w sytuacjach kryzysowych.

Zanim zajmiemy się problematyką zagrożeń zamachami terrorystycznymi w aglomeracjach, przypomnijmy, czym są takie zamachy.

Ataki terrorystyczne<sup>4</sup> – to zamierzone użycie przemocy lub groźby jej użycia dla osiągnięcia celów politycznych, ideologicznych, religijnych lub innych poprzez wzbudzanie strachu, zastraszanie lub przymus. Wśród zagrożeń terrorystycznych możemy wyróżnić:

- terroryzm powietrzny, głównie związany z uprowadzaniem samolotów,
- działania terrorystyczne na morzu, których celem mogą być obiekty i instalacje brzegowe, wieże wydobywcze i wiertnicze, szlaki żeglugo-we a także konkretne jednostki pływające i porty,
- działania terrorystyczne na lądzie w stosunku do obiektów rządowych i administracyjnych oraz innych, których zniszczenie lub uszkodzenie może spowodować dużą uciążliwość społeczną.

Ponadto biorąc pod uwagę środek użyty do ataku możemy mieć do czynienia z:

- atakiem biologicznym związanym z masowymi zachorowaniami,
- atakiem radiologicznym związanym z awarią reaktora lub nielegalnym handlem (przemytem) materiałów promieniotwórczych,
- atakiem chemicznym polegającym na użyciu bojowych środków trujących lub innych niebezpiecznych substancji chemicznych,
- atakiem na systemy informacyjne polegającym na fałszowaniu i blokowaniu informacji, manipulowaniu nią w celu np. dezorganizacji państwa, jego systemu bankowego, energetycznego, ratowniczego itp.

Przywołajmy definicję aglomeracji, która mówi, że aglomeracja (z łac. *agglomeratio* – nagromadzenie) – w urbanistyce jest to obszar o intensywnej zabudowie, charakteryzujący się również dużym zagęszczeniem ludności przebywającej na danym terenie okresowo (np. w ciągu dnia) lub stale. Aglomeracje charakteryzują się dużym przepływem osób i towarów oraz znaczną wymianą usług. W brzmieniu bardziej potocznym aglomeracja jest skupiskiem sąsiadujących ze sobą miast i wsi, które stanowią wspólny organizm, poprzez zintegrowanie lub uzupełnianie się rozmaitych form infrastruktury tych miejscowości oraz wzajemne wykorzysty-

4) T. Szubrycht, *Charakterystyka działań ratowniczych realizowanych przez siły morskie w sytuacjach kryzysowych*, s. 102-107, [w:] K. Chwesiuk i in. (red.), II Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe” nt. „Ratownictwo w sytuacjach kryzysowych”, Szczecin 2004.

wanie potencjałów, którymi te miejscowości dysponują<sup>5</sup>.

Możemy zatem założyć, że właśnie ze względu na charakterystyczne jej cechy będzie to główny cel działalności terrorystów. Większość tych ataków może mieć miejsce w aglomeracjach dużych i średnich, głównie ze względu na potężne nasycenie obiektami będącymi w sferze zainteresowania organizacji terrorystycznych. Oczywiście nie wyklucza się możliwości ataku w pojedynczych, małej wielkości miastach. Należałoby postawić pytanie, co będzie atakowane w aglomeracjach? Odpowiedź wydaje się prosta, zwłaszcza kiedy dokonamy analizy przeprowadzonych już zamachów. Należy się liczyć głównie z zamachami w odniesieniu do takich obiektów, jak:

- obiekty infrastruktury będące siedzibą władz rządowych i samorządowych,
- obiekty przedstawicielstw dyplomatycznych innych państw,
- obiekty infrastruktury krytycznej (elektrownie, zapory, ważne zakłady przemysłowe, składy paliw, rurociągi, elektrownie, ujęcia wody, zakłady chemiczne, przetwórcze czy rafinerie, etc.),
- tzw. „miękkie obiekty” (dworce kolejowe, banki, lotniska, metro, kina i teatry, środki komunikacji masowej),
- obiekty wojskowe.

Zamachy te głównie będą dokonywane poprzez:

- atak bronią palną lub rakietową skupisk ludzi, wybranych osób bądź obiektów,
- uprowadzenie bądź zatrzymanie (przetrzymywanie) środków komunikacji publicznej wraz z pasażerami w roli zakładników,
- ataki terrorystyczne z użyciem materiałów wybuchowych w miejscach publicznych.

Te ostatnie będą polegać na:

- zdetonowaniu ładunków w miejscach publicznych takich, jak obiekty komunikacyjne, obiekty handlowe, szkoły, obiekty administracji lokalnej,
- realnej groźbie zdetonowania ładunku wybuchowego,
- przekazaniu fałszywych informacji o podłożeniu ładunku wybuchowego w obiekcie użyteczności publicznej, powodujących konieczność przeprowadzenia prewencyjnej ewakuacji osób tam pracujących, pacjentów i w znacznym stopniu dezorganizującej pracę instytucji.

Jak pokazują doświadczenia, zamachy w aglomeracjach dominują w całej liczbie ataków terrorystycznych. Odwołam się do kilku z nich. Zamachy w Moskwie, do których doszło 29 marca 2010 roku w godzinach porannego szczytu w metrze. W wyniku tych zamachów zginęło 39 osób, a kilkadziesiąt zostało rannych. Według informacji Federalnej Służby Bezpieczeństwa, zamachu dokonały dwie terrorystki-samobójczynie, które miały działać na zlecenie islamskiego podziemia z Kaukazu Pół-

5) [www.wikipedia.pl](http://www.wikipedia.pl).

nocnego. Należy stwierdzić, że działania władz po zamachach cechowała operatywność i sprawność. Polityczne zwierzchnictwo nad działalnością służb prowadzących akcję antyterrorystyczną i ratunkową wziął na siebie prezydent Dmitrij Miedwiediew, który na bieżąco konsultował się z szefami struktur siłowych, przeprowadził nadzwyczajne posiedzenie Rady Bezpieczeństwa i wydał stosowne polecenia dotyczące środków bezpieczeństwa oraz kwestii socjalnych (wypłaty rekompensat rodzinom ofiar oraz poszkodowanym). Bezpośrednio po zamachach resorty siłowe i służby ratownicze wykonały bez większych zakłóceń przewidziane w takich sytuacjach działania (ogłoszono operację „Wulkan”, zakładającą m.in. blokadę dróg i prewencyjne zatrzymanie osób podejrzanych, służby ratownicze w krótkim czasie ewakuowały poszkodowanych, wprowadzono dodatkowe środki bezpieczeństwa w większych miastach na obszarze całej Rosji)<sup>6</sup>.

Londyn, 7 lipca 2005 rok, trzy eksplozje w metrze i jedna eksplozja w miejskim autobusie w porannych godzinach szczytu. Bomby wybuchły w tym samym czasie, kiedy w Gleneagles w Szkocji odbywał się szczyt państw G8 oraz w dzień po decyzji Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego organizacji Letnich Igrzysk Olimpijskich w 2012 w Londynie, a także podczas procesu Abu Hamzy al-Masriego. Po zamachach w mieście zapanował potężny paraliż komunikacyjny – zarówno kursy metra, jak i autobusów zostały zawieszane. W wyniku eksplozji zginęły 52 osoby, a co najmniej 700 osób zostało rannych (w tym 22 osoby w stanie krytycznym). Wśród ofiar były trzy Polki. Trzech innych Polaków zostało lekko rannych.

Cechami charakterystycznymi zamachów w Londynie były:

- realizacja akcji została przeprowadzona w sposób zsynchronizowany,
- na moment ataku wybrano godziny porannego szczytu, które gwarantowały maksymalną możliwą ilość ofiar,
- podstawową metodą, wykorzystaną przez autorów zamachów był atak samobójczy,
- terroryści mieli powiązania z ugrupowaniami poza krajem,
- użyte materiały wybuchowe były odpowiednie dla zrealizowania zamierzonego celu,
- wybór celu ataku podyktowany został koniecznością polityczną, pomimo faktu, iż Wielka Brytania od dawna była miejscem, w którym grupy islamskie funkcjonowały w ramach struktur społecznych,
- data ataku również była datą istotną – nie tylko z punktu widzenia kraju, ale również świata – termin spotkania Grupy G-8,
- zamachy spowodowały dużą ilość ofiar – zarówno śmiertelnych, jak i rannych,

6) J. Rogoża, P. Żochowski, *Zamachy w moskiewskim metrze*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-03-31/zamachy-w-moskiewskim-metrze>, (stan na dzień 2010-11-29).

- czyny te spowodowały duże straty finansowe i zachwiania na rynku.

Warto wspomnieć, że Wielka Brytania podjęła wcześniej prowadzone na szeroką skalę działania, które mimo to nie udaremniły zamachu w Londynie w tamtejszym metrze. Do działań tych należało między innymi:

- wydatki na bezpieczeństwo publiczne wzrosły w budżecie państwa od 950 mln funtów przed 2001 rokiem, do 1,5 mld funtów w latach 2004 – 2005, by osiągnąć 2,1 mld w latach 2007 – 2008,
- w 2002 roku MI5 zwiększył liczbę swoich etatów o 1000 oficerów (wzrost o 50%). Ogółem na terenie Anglii i Walii terroryzmem zajmuje się 2,5 tys. funkcjonariuszy policji, a na terenie Szkocji 700. Policjanci ze specjalnej jednostki antyterrorystycznej policji SO19, szkoleni przez SAS i SBS, otrzymali procedury postępowania i użycia broni w przypadku zagrożenia atakiem samobójczym i przeszli odpowiedni trening,
- we wrześniu 2003 roku służby policyjne i ratownicze przeprowadziły zakrojone na szeroką skalę ćwiczenia, zakładające atak chemiczny na podziemny tunel niedaleko stacji metra Bank (operacja Sassoon).

Wskazuje to na fakt, jak wiele złożonych przedsięwzięć należy zrealizować, aby niwelować zagrożenia zamachami. Szarm el-Szejk, 23 lipca 2005 roku, seria ataków bombowych. Co najmniej 70 osób zostało zabitych, a ponad 150 zostało rannych w wyniku wybuchów bomb prawdopodobnie umieszczonych w samochodach.

Ataki miały miejsce w godzinach nocnych, kiedy wielu turystów i lokalnych mieszkańców wciąż przebywało na zewnątrz restauracji, w ogródkach kawiarni i barów oraz w jednym z tamtejszych hoteli. Zamach bombowy w Stambule, który miał miejsce 27 lipca 2008 roku. Wówczas doszło do eksplozji dwóch bomb. W wyniku zamachu zginęło 17 osób (w tym pięcioro dzieci), a 154 odniosło rany.

Atak na moskiewski teatr na Dubrowce, przeprowadzony przez czecheńskie komando pod przywództwem Mowsara Barajewa, który miał miejsce 23 października 2002 roku w Moskwie. W momencie ataku w teatrze znajdowały się 922 osoby. Budynek został odbity 26 października przez rosyjskie oddziały specjalne „Alfa” i „Wypiel”. W trakcie szturm zginęli wszyscy z 40 terrorystów. Na skutek użycia przez siły specjalne gazu usypiającego i fatalnego zorganizowania akcji ratunkowej śmierć poniosło także 129 zakładników.

W Madrycie 11 marca 2004 roku doszło do zamachu, do którego użyto trzynastu bomb, z których dziesięć eksplodowało. Zdarzenie to miało miejsce wcześniej rano w pociągach dowożących ludzi z okolic podmiejskich do pracy w stolicy. Zginęły w nich 192 osoby, a 1900 zostało rannych. Wśród ofiar śmiertelnych było czworo Polaków.

16 maja 2003 roku w Casablance w Maroku nastąpiło 5 eksplozji urzędzeń wybuchowych rozmieszczonych w różnych częściach miasta. Wybuchy

nastąpiły w krótkim odstępie czasowym między 21.40 a 22.15 na obszarze 4 km kwadratowych. Pierwsza detonacja miała miejsce na terenie placu znanego i często odwiedzanego klubu towarzyskiego *Casa de Espana*. Na teren ten weszło trzech terrorystów, którzy usiedli w różnych miejscach i jednocześnie odpalili urządzenia wybuchowe, przymocowane taśmami do ciała. Drugi wybuch miał miejsce w Hotelu *Farah* - w dzielnicy rozrywkowej. Dwóch terrorystów samobójców podeszło do głównego wejścia do hotelu i odpaliło urządzenia wybuchowe. Trzeci zamach miał miejsce przed restauracją *Positano* na środku jezdni naprzeciwko wejścia do restauracji położonej obok konsulatu Belgii. Dwóch terrorystów samobójców równocześnie odpaliło urządzenia wybuchowe. Czwarty zamach miał miejsce w Centrum Zjednoczenia Żydowskiego, które jest miejscem spotkań towarzyskich społeczności żydowskiej. Dwóch terrorystów samobójców odpaliło jednocześnie ładunki wybuchowe. Wybuch spowodował znaczne uszkodzenia w budynku. Piąty, ostatni zamach, miał miejsce w pobliżu cmentarza żydowskiego, gdzie terrorysta samobójca odpalił swój ładunek. Oprócz terrorysty nikt nie zginął, a w pozostałych zamachach zginęło 41 osób i 100 zostało rannych. 12 października 2002 roku w głównej dzielnicy turystycznej Kuty na wyspie Bali w Indonezji miały miejsce eksplozje trzech urządzeń wybuchowych.

Pierwszy wybuch miał miejsce w nocy 12 października 2002 roku około godz. 22.05 w lokalu *Paddy's Bar*. Eksplozja nastąpiła na parterze dwupiętrowego budynku. Drugi wybuch miał miejsce w *Sari Club*, popularnym klubie nocnym zlokalizowanym po przeciwnej stronie do *Paddy's Bar*. Odległość pomiędzy *Paddy's Bar* a *Sari Club* wynosiła 35 metrów. Urządzenie wybuchowe zostało umieszczone w samochodzie typu van Mitsubishi L300, który kilka minut wcześniej został zaparkowany przed wejściem do klubu. Eksplozja spowodowała całkowite zniszczenie *Sari Club* oraz bardzo silny trudny do ugaszenia pożar. Te dwa zamachy bombowe zostały dokonane przez trzech terrorystów samobójców. W ich wyniku zginęły 202 osoby.

Kolejny zamach miał miejsce 1 października 2005 roku na wyspie Bali, w wyniku którego 32 osoby zginęły, a 101 zostało rannych. Do wybuchów doszło przed popularną kawiarnią w Dżimbran oraz w centrum handlowym w turystycznej miejscowości Kuta.

20 marca 1995 roku Tokio przeżyło jeden z najokrutniejszych ataków terrorystycznych w historii Japonii. W porannych godzinach szczytu terroryści z sekty „Najwyższa Prawda” rozproszyli sarin w tunelach tokijskiego metra, narażając około 5 tysięcy osób na działanie śmiertelnie groźnych oparów. W wyniku ataku zmarło 12 osób, a ponad 3 tysiące zostało rannych.

12 marca 1993 roku w Bombaju w Indiach doszło do serii 15 wybuchów bomb, m.in. w budynku giełdy papierów wartościowych; zginęło 257 osób, ponad 1400 zostało rannych. W pierwszych 8 miesiącach roku



2003 w Bombaju doszło do 4 różnych zamachów bombowych, z których najkrwawszy miał miejsce 25 sierpnia, gdy wskutek eksplozji dwóch samochodów-pułapek zginęły 52 osoby.

Bombaj przeżył też inne poważne zamachy terrorystyczne. 11 lipca 2006 roku w pociągach i na stacjach kolejowych miasta wybuchło w godzinach szczytu 7 bomb, zabijając 209 osób i raniąc około 800. 26 listopada 2008 roku doszło w Bombaju do szczególnie zuchwałego ataku, podczas którego terroryści zastosowali symultanicznie kilka różnych metod, strzelając z broni ręcznej, używając bomb i biorąc zakładników w najbardziej znanych hotelach. W zamachu zginęło ponad 20 obcokrajowców, zaś w sumie śmierć poniosło co najmniej 195 osób. Drugą często atakowaną indyjską metropolią jest stolica New Delhi.

22 grudnia 2000 roku kaszmirscy separatyści przeprowadzili atak na słynny Czerwony Fort, zabijając żołnierza i 2 cywilów pracujących dla indyjskiej armii. 29 października 2005 roku 62 osoby zginęły, 210 zostało rannych w potrójnym zamachu bombowym na rynkach New Delhi na kilka dni przed hinduskim festiwalem świateł Diwali. 13 maja 2008 roku miał miejsce zamach w Jaipurze, w którym 63 osoby poniosły śmierć, a ponad 200 zostało rannych wskutek serii 7 eksplozji bomb; 26 lipca 2008 roku co najmniej 49 osób zginęło, a ponad 150 zostało rannych w serii 16 eksplozji bomb w mieście Ahmedabad w zachodnim stanie Gujarat.

Zamach z 11 września 2001 – seria czterech ataków terrorystycznych przeprowadzonych rano we wtorek 11 września 2001 roku na terytorium Stanów Zjednoczonych za pomocą uprowadzonych samolotów pasażerskich. Dokonało go 19 porywaczy, którzy kupili bilety na 4 loty krajowe amerykańskich linii lotniczych. Po przejściu kontroli nad samolotami skierowali je na znane obiekty na terenie USA. W zamachu zginęły 2993 osoby.

Zamach w szkole w Biesłanie w 2004 roku, podczas którego terroryści przetrzymujący zakładników zażądali wycofania wojsk rosyjskich z Czeczenii, uwolnienia rebeliantów oraz ustąpienia prezydenta Putina. Ich żądania nie zostały zrealizowane. Podczas krwawego ataku na szkołę zginęło 394 zakładników. Siedemset osób zostało rannych. Prawie połowę zabitych stanowiły dzieci.

Jak widać większość zamachów dokonywanych jest w aglomeracjach. Oczywiście nie przywołano tutaj wszystkich, a jedynie te najkrwawsze. Należałoby postawić tezę, że przede wszystkim miasta są celami ataków terrorystycznych, również te w Europie. Aby przekonać się o słuszności tej tezy, przyjrzyjmy się poniższym danym.

W 2008 roku było na świecie 477 aglomeracji co najmniej milionowych, natomiast aglomeracji ponad pięćmilionowych było 65 (w tym: 33 w Azji, 20 w obu Amerykach, 8 w Europie, 4 w Afryce). W Europie jest 8 aglomeracji liczących powyżej 5 mln mieszkańców, 79 aglomeracji powyżej miliona mieszkańców i 143 powyżej 500 tys. mieszkańców.

Największą aglomeracją Europy jest Moskwa. Największą aglomeracją UE jest Londyn, a największą aglomeracją Polski jest Górnośląski Okręg Przemysłowy. Największe aglomeracje Europy przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Nazwa	Ludność (2008)	Państwo
1.	Moskwa	14744150 14 744 150	Rosja
2.	Stambuł	13179865 13 179 865	Turcja
3.	Londyn	13063441 13 063 441	Wielka Brytania
4.	Paryż	12067000 12 067 000	Francja
5.	Zagłębie Ruhry	11817132 11 817 132	Niemcy
6.	Randstad	065797206 579 720	Holandia
7.	Madryt	062705516 270 551	Hiszpania
8.	Manchester-Liverpool	05019446 5 019 446	Wielka Brytania
9.	Barcelona	04959864 4 959 864	Hiszpania
10.	Sankt Petersburg	04820815 4 820 815	Rosja
11.	Mediolan	04308403 4 308 403	Włochy
12.	Berlin	040406904 040 690	Niemcy
13.	Rzym	03858111 3 858 111	Włochy
14.	Ateny	03829018 3 829 018	Grecja
15.	Neapol	03817076 3 817 076	Włochy
16.	Birmingham	03704574 3 704 574	Wielka Brytania
17.	Hamburg	032668963 266 896	Niemcy
18.	Region Ren-Men	031337393 133 739	Niemcy

*Źródło: www.wikipedia.pl.*

Największa polska aglomeracja - GOP (2 552 515 mieszkańców) zajmuje 21 miejsce, aglomeracja warszawska (2 251 474 mieszkańców) - 25, aglomeracja łódzka - 80, aglomeracja krakowska - 95, a aglomeracja poznańska - 114. Według danych GUS na dzień 1 stycznia 2010 roku w Polsce są 903 miasta:

- 7 miast ponad 400 000 mieszkańców (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin),
- 10 miast od 200 000 do 399 999 mieszkańców,
- 22 miast od 100 000 do 199 999 mieszkańców,
- 73 miast od 40 000 do 99 999 mieszkańców,
- 108 miast od 20 000 do 39 999 mieszkańców,
- 180 miast od 10 000 do 19 999 mieszkańców,
- 188 miast od 5 000 do 9 999 mieszkańców,
- 209 miast od 2 500 do 4 999 mieszkańców,
- 106 miast poniżej 2 500 mieszkańców.

Nasz kraj, a zwłaszcza duże i średnie aglomeracje muszą być w każdej chwili przygotowane na atak. Zamachy w Madrycie i Londynie oraz Moskwie uświadomiły służbom bezpieczeństwa, jak ważnym elementem jest opracowanie jednolitego systemu działania w razie takiego ataku, a co za tym idzie wypracowanie ścisłej współpracy pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Strategia działania powinna obejmować między innymi takie przedsięwzięcia, jak:

- zapobieganie, poprzez gromadzenie i analizę danych, ocenę zagrożenia oraz współpracę z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się zwalczaniem terroryzmu,
- przeszkolenie wybranych osób (np. osób pracujących w drapaczach chmur) podczas ćwiczeń „na sucho”, dzięki czemu w razie ewentualnego ataku ewakuacja przebiegać będzie znacznie sprawniej,
- ochrona obywateli i ważnych obiektów strategicznych w mieście przed ewentualnym atakiem terrorystycznym. Wymaga to określenia potencjalnych celów ataku terrorystycznego oraz poszukiwania wystarczających standardów ich ochrony),
- reagowanie, czyli podjęcie działań mających na celu skuteczne zarządzanie kryzysowe i minimalizację skutków zamachu, a także pomoc ofiarom zamachu,
- ściganie, obejmujące wszelkie działania służb do tego powołanych, mające na celu rozbicie potencjalnych napastników, pozbawienie ich możliwości działania oraz szybkie postawienie przed wymiarem sprawiedliwości<sup>7</sup>.

Dlatego też, aby właściwie przygotować się do sytuacji zamachu terrorystycznego należy założyć, że Polska jest zagrożona zamachem terrorystycznym i że Polska nie jest należycie przygotowana nie tylko do wykrycia planów takiego zamachu, ale także do zmagania się z jego skutkami. Nasza policja, straż pożarna czy nawet ratownictwo medyczne są należycie przygotowane do wykonywania zadań, ale fakt, że mało ćwiczymy w tym zakresie albo prawie w ogóle, nie napawa optymizmem. Mało organizuje się dużych ćwiczeń, np. w metrze, w dużych obiektach handlowych, tam, gdzie efekty takiego zamachu terrorystycznego mogą być największe i na to powinniśmy położyć w najbliższym czasie największy nacisk.

7) Wywiad z szefem Mazowieckiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego Zenonem Sobejko.

## Bibliografia:

1. Łepkowski W., *Wykład dla PAN*, Warszawa 2004.
2. T. Szubrycht, *Charakterystyka działań ratowniczych realizowanych przez siły morskie w sytuacjach kryzysowych*, s. 102-107, [w:] K. Chwesiuk i in. (red.), II Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe” nt. „Ratownictwo w sytuacjach kryzysowych”, Szczecin 2004.
3. [www.wikipedia.pl](http://www.wikipedia.pl).
4. Rogoża. , P. Żochowski, *Zamachy w moskiewskim metrze*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-03-31/zamachy-w-moskiewskim-metrze>.
5. Wywiad z szefem Mazowieckiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego Zenonem Sobejko. (ale tu przydałyby się jakieś wytyczne – gdzie on był zamieszczony, wyemitowany itp.!)

## *Charakterystyka zagrożeń epidemiami i bioterroryzmem na obszarze aglomeracji olsztyńskiej*

---

**Abstract.** *Characteristics of epidemics and bioterrorism threat in the urban area of Olsztyn.* Contemporary terrorism is based on the desire to catch the attention and to maximize the number of victims. Terrorists use new unconventional methods, which include chemical, biological and radioactive substances. Since the Polish Army has been sent to Iraq and Afghanistan the risk of terrorist attack in Poland has largely increased. According to the Centre for Disease Control in Atlanta we can distinguish three groups of bioterrorist factors. The factors from Group A cause high morbidity and mortality. This group consists of pox virus genuine, tularemia, anthrax, etc.

The main purpose of this work is to give an overview of the risk of an epidemiological and bioterrorist threats which can occur in the Olsztyn agglomeration. This work also describes the procedures which are implemented after occurrence of the threats mentioned above.

Any actions taken against epidemiological threat are lead by the National Regional Sanitary Inspector who cooperates with Crisis Response Center, Police, Fireguards and medical services. It is important to point out that there is a strong need to prepare and continuously improve the procedures of cooperation in this matter.

1) Kamila Naumowicz Katedra, Prawa Rzymskiego i Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie; Arkadiusz Zaczek, Katedra Prawa Karnego Materialnego, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie.



Współczesny terroryzm oparty na chęci uzyskania rozgłosu medialnego oraz maksymalizowaniu liczby ofiar dąży tym samym do szerszego wykorzystywania metod nazywanych w literaturze niekonwencjonalnymi, do których zalicza się substancje chemiczne, biologiczne i radioaktywne<sup>2</sup>.

Broń chemiczna została po raz pierwszy wykorzystana w ataku terrorystycznym 20 marca 1995 r. w Japonii przez sektę Najwyższa Prawda (Aum Shinrikyo), która wrzuciła do wagonów metra w Tokio pojemniki z gazem sarin (powodując śmierć 12 osób i zatrucie u dalszych 5.500)<sup>3</sup>. Incydent ten udowodnił, że we współczesnym społeczeństwie w dużych skupiskach ludzkich łatwo jest przeprowadzić tego rodzaju atak, toteż obecnie terroryzm chemiczny i biologiczny jest zaliczany do najniebezpieczniejszych form terroryzmu. O ewolucji terroryzmu biologicznego możemy mówić od początków lat 70. XX w., kiedy to w Stanach Zjednoczonych aresztowano za planowanie skażenia źródeł wody pitnej członków neonazistowskiej grupy Porządek Wschodzącego Słońca. W latach 80. w Europie groźbę zarażenia listów wąglikiem w RFN wyraziła grupa Baader-Meinhof. Po etapie gróźb, rozpoczął się w ewolucji terroryzmu biologicznego etap użycia czynników biologicznych na niewielką skalę (charakteryzujący się bardzo ograniczoną możliwością ich produkcji oraz ograniczoną możliwością ich użycia) a od połowy lat 90. XX w. próby ich użycia na szeroką skalę<sup>4</sup>.

## 1. Współczesny bioterroryzm

Niebezpieczeństwo związane z tego rodzaju atakami wynika z faktu, iż wiele substancji, jak gazy paraliżujące jest łatwych do zdobycia lub wyprodukowania, ponadto istnieje możliwość dokonania np. zamachu bombowego na fabrykę lub laboratorium przechowujących środki chemiczne i biologiczne, powodując tym samym wyciek tych substancji lub ich ulotnienie się do atmosfery. Mimo to broń chemiczna i biologiczna może okazać się niebezpieczna w przechowywaniu, a jej późniejsze użycie może wiązać się z zagrożeniem życia samych terrorystów (nie sposób bowiem kontolować rozwoju wywołanych nią chorób), stąd uważa się, iż występuje dość rzadko<sup>5</sup>. W praktyce jednak wiele krajów prowadzi programy rozwoju broni biologicznej, także pod pozorem pracy nad nowymi szczepionka-

2) J. Adamski, *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007, s. 61 i następne.

3) Wcześniej broni chemicznej użył m.in. Saddam Husajn przeciwko Kurdom w Iraku, powodując śmierć 6.000 osób. O szczegółach tego zdarzenia i długotrwałych konsekwencjach dla ludności cywilnej (w tym m.in. wywołanych bronią chemiczną nowotworach, wadach wrodzonych u dzieci czy bezpłodności) pisze m.in. C. M. Gosden, *Atak przeprowadzony bronią chemiczną w 1988 roku na Halabja w Iraku*, [w:] Y. Alexander, M. Honenig, *Superterroryzm biologiczny, chemiczny i nuklearny*, tłum. R. Stiller, Warszawa 2001, s. 19-23. Natomiast w 1978 r. Palestyńczycy użyli cyjanku potasu, wstrzykując go do eksportowanych z Izraela pomarańczy. Szerzej na ten temat zob. *Encyklopedia terroryzmu*, red. B. Zasieczna, Warszawa 2004, s. 238.

4) Por. szerzej J. Adamski, op. cit, s. 79-83.

5) Tamże, s. 238-239.

mi, a receptury uzyskania wielu czynników biologicznych można znaleźć w Internecie. Największe obawy wywołuje jednak możliwość użycia czynników zmodyfikowanych genetycznie, co może utrudnić, a wręcz uniemożliwić ich identyfikację oraz leczenie<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu można spotkać podział czynników biologicznych używanych przez terrorystów na środki bojowe (należą do nich m.in. wirusy ospy czy Ebola i są w większości niedostępne dla terrorystów, gdyż wymagają wysokiej klasy specjalistów i laboratoriów), środki biologiczne zastosowania przemysłowego (charakteryzują się łatwą dostępnością i możliwością wyprodukowania, nie wymagają ponadto specjalistycznej wiedzy, np. rycyna – odnotowane są przypadki próby użycia rycyny w ataku terrorystycznym poprzez smarowanie nią klamek drzwi domów i samochodów), środki nietypowe (przede wszystkim nikotyna i solanina, które choć charakteryzują się dużo mniejszą toksycznością, to jednak są dużo łatwiejsze w uzyskaniu i zastosowaniu – na niewielką skalę lub w ataku przeciwko konkretnym osobom) oraz środki oddziałujące na uprawy rolne i zwierzęta hodowlane<sup>7</sup>.

Atak z 11 września 2001 r. zmienił światowe postrzeganie terroryzmu i rozpoczął nowy rozdział w jego historii. Nie bez przyczyny, mówiąc o nowoczesnym terroryzmie, używa się określeń „terroryzm katastroficzny”, superterroryzm czy terroryzm masowego zniszczenia<sup>8</sup>. Po tym wydarzeniu została opracowana przez Richarda A. Clarke'a (byłego amerykańskiego sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa) prognoza rozwoju terroryzmu na kolejne 10 lat, czyli do roku 2011 r. Przewidywał on, iż w tym okresie globalny terroryzm obejmował będzie ataki na hotele, kasyna, szkoły, centra handlowe, Internet, samoloty pasażerskie oraz szantaż nuklearny<sup>9</sup>. Ataki z użyciem broni biologicznej mogą mieć formę rozpylania aerozolu w miejscach dużej koncentracji ludności (np. dworce, metro, lotniska, centra handlowe, stołówki, obiekty sportowe, budynki rządowe i publiczne), skażenie żywności i ujęć wody oraz inne, jak skażone przesyłki lub przedmioty użytkowe<sup>10</sup>.

6) Zob. *Wakcynologia*, red. W. Magdzik, D. Naruszewicz - Lesiuk, A. Zieliński, Bielsko- Biała 2007, cyt. za: B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 2, Warszawa 2009, s. 1459-1460.

7) Podział za: J. Adamski, op. cit., s. 75-76.

8) Zob. R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2006, s. 55.

9) Zob. B. Hołyst, op. cit, s. 1351.

10) *Wakcynologia*, op. cit, za: B. Hołyst, s. 1460; J. Adamski twierdzi ponadto, że najbardziej niebezpieczną formą bioterroryzmu, pozostającą w szczególnym zainteresowaniu terrorystów jest właśnie skażenie wody, żywności i produktów codziennego użytku, podając przy tym szereg przykładów przeprowadzonych lub nieudanych ataków terrorystycznych, jak np. skażenie salmonellą barów sałatkowych, smarowanie rycyną klamek samochodów, rozsyłanie listów z wąglikiem, zatrucie żywności i banknotów przeznaczonych dla żołnierzy, zakażenie pasty do zębów i papieru toaletowego. Trudniejsze w zastosowaniu jest przeprowadzenie ataku z użyciem rozpylaczy, gdyż wymaga uzyskania mikrocząstek wirusów. Natomiast zainteresowanie m.in. nikotyną jako trucizną świadczy o planowanym ataku na wąską grupę osób lub wybrane osobistości (np. zatrucie mięsa w supermarkecie środkiem owadobójczym na bazie nikotyny). Zob. J. Adamski, dz. cyt., s. 80-82.



Po ataku na World Trade Center w USA zaczęto baczniej przyglądać się zjawisku terroryzmu biologicznego, który dotąd wydawał się mało prawdopodobny<sup>11</sup>. 5 października 2001 r. zmarł wskutek zarażenia wąglikiem znalezionym w przesyłce listowej Robert Stevens, który został tym samym pierwszą ofiarą śmiertelną terroryzmu biologicznego w USA, a w ciągu następnych tygodni zarażonych zostało łącznie 22 osoby (w tym 5 przypadków śmiertelnych), zaś ponad 32 tys. osób zagrożonych podda-no profilaktycznemu leczeniu<sup>12</sup>.

Analizując zjawisko terroryzmu biologicznego na przykładzie Stanów Zjednoczonych, B. Hołyst zwraca uwagę na kilka istotnych problemów związanych z wystąpieniem tego zjawiska oraz zapobieganiem mu. Przede wszystkim zasadniczą rolę po wystąpieniu takiego ataku odgrywa dostarczenie na masową skalę lekarstw i szczepionek osobom zagrożonym (a tym samym opracowanie procedur i planów reagowania umożliwiających obsługę logistyczną takiego przedsięwzięcia). Niezbędne jest również posiadanie zapasu leków i stworzenie narodowych rezerw leków strategicznych. Rola szczepionek w ochronie ludności cywilnej jest dyskusyjna, gdyż by stanowiły one ochronę skuteczną, konieczne jest wcześniejsze zidentyfikowanie ludności będącej celem ataku, czynnika zagrożenia, a także warunkiem jest dostępność danej szczepionki i odpowiednio wcześniejsze podanie jej przed atakiem – warunki te w większości przypadków są trudne do spełnienia<sup>13</sup>.

Analizując skuteczność ataku bronią biologiczną, abstrahując od samej skuteczności danego czynnika, należy brać pod uwagę szereg warunków, do których zaliczamy łatwość jego uzyskania i możliwość wyprodukowania w niezbędnej, a więc najczęściej dużej ilości, możliwość umieszczenia go na nośnikach (i sposób dystrybucji) oraz warunki meteorologiczne. Natomiast skuteczność danego czynnika biologicznego to przede wszystkim jego zakaźność (i tu do grupy wysokozakaźnych zaliczamy wirusy ospy, grypy, zapalenia mózgu, gorączki krwotocznej w tym Ebo-

11) Mimo dokonania się postępu technologicznego od 11 września 2001 r. z analiz zachowań terrorystycznych na świecie wynika, iż nadal preferowane przez terrorystów są konwencjonalne i tanie środki bojowe. Zob. R. Borkowski, op. cit, s. 56. Przeciwną opinię, a więc coraz większe zainteresowanie terrorystów bronią biologiczną przedstawia B. Hoffman, powołując się m.in. na notatkę członka Al-Kaidy do dowódcy komitetu wojskowego Al-Kaidy, który stwierdzał, iż terroryści zainteresowali się bronią biologiczną na często powtarzane szczególnie w mediach obawy państw związane z zagrożeniem tego rodzaju bronią. Ponadto stwierdza on, iż jej destrukcyjna moc dorównuje broni nuklearnej, a obrona przed nią jest szczególnie utrudniona, gdy zostanie użyta w dużej ilości. Podkreśla także, że główną przeszkodą jest dostęp do tych materiałów, jednakże nie jest to przeszkoda nie do pokonania, a najłatwiejszym sposobem będzie poszukiwanie specjalistów z dziedziny mikrobiologii. Por. B. Hoffman, *Inside Terrorism*, New York 2006, s. 274-275. Jednocześnie podnosi się, iż korzystanie przez terrorystów z broni biologicznej łamie podstawową „zasadę” minimalizowania ofiar, jeśli ten sam cel może być osiągnięty przy mniejszej liczbie ofiar śmiertelnych (wywarcie nacisku na rząd lub wywołanie zmian politycznych). Por. G. Camero, N. E. Bajema, *Assessing the Post-9/11 Threat of CBRN Terrorism*, [w:] R. D. Howard, R. L. Sawyer, N. E. Bajera, *Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment*, New York 2009, s. 267.

12) Zob. B. Hołyst, op. cit, s. 1449, 1459.

13) Tamże, s. 1458.

la, bakterie wąglika, tularemia, dżuma, gorączka Q, toksyny biologiczne: białkowe i mikotoksyny<sup>14</sup> oraz trwałość (nieuleganie degradacji).

Według Centrum Zwalczania Chorób i Prewencji w Atlancie (Centre for Disease Control) wyróżnia się trzy grupy czynników o znaczeniu bioterrorystycznym:

*Grupa A* – czynniki te powodują wysoką zachorowalność i śmiertelność, a przeciwdziałaniem skutkom ich użycia jest specjalne przygotowanie służby zdrowia.

Do grupy tej należą: wirus ospy prawdziwej, tularemia, wąglik, pałeczki dżumy, pałeczki tularemii, pałeczki jadu kiełbasianego, wirus Ebola, wirus lassa – powodujący gorączkę krwotoczną.

*Grupa B* – czynniki te odznaczają się niższą w porównaniu do grupy A śmiertelnością, lecz nadal wywołują masowe zachorowania. Dla minimalizacji skutków ich pojawienia się wymagane jest dobre przygotowanie służby zdrowia, sprawna sieć laboratoriów diagnostycznych oraz permanentne monitorowanie zagrożeń.

Do grupy tej należą: *coxiella burnetti* - wywołująca gorączkę typu Q, bakterie *brucella* – wywołujące brucelozę, pałeczka nosacizny, alfa wirusy, rycyna, laseczki zgorzeli gazowej, bakterie gronkowca, salmonella, shigella, bakterie coli, wirus cholery, *cryptosporidium parvum* – pierwotniak wywołujący choroby układu pokarmowego;

*Grupa C* – to czynniki, które mogą być użyte do celów terrorystycznych na skutek przeprowadzonych modyfikacji genetycznych oraz nowo pojawiające się patogeny.

Do grupy tej należą: hanta wirusy, wirus kleszczowego zapalenie opon mózgowych, wirus żółtej gorączki<sup>15</sup>.

Według danych CDC najczęściej wykorzystywanymi do ataków terrorystycznych są czynniki obejmujące zarówno wirusy (m.in. gorączki krwotoczne, żółta febra, ospa prawdziwa, kleszczowe zapalenie mózgu), bakterie (wywołujące takie choroby, jak wąglik, brucelozę, nosacizna, botulizm, tularemia, dżuma czy gorączka Q), grzyby (*coccidioides immitis*), jak i toksyny (w tym jad kiełbasiany czy rycyna)<sup>16</sup>.

Rozróżnia się trzy typy ataków z użyciem broni biologicznej: „pełzające zagrożenie” polegające na atakowaniu nielicznych osób w sposób przypadkowy lub pozornie losowy; „źródło epidemii”, który polega na wywołaniu jednego bądź kilku ognisk epidemii choroby o dużej zaraźliwości mogącej rozszerzać się następnie w dużym zakresie ze względu

14) M. Gajęcki, *Środki żywienia zwierząt jako możliwy wektor bioterroryzmu a bezpieczeństwo żywności*, [w:] *Jakość i bezpieczeństwo żywności wyzwaniem XXI wieku*, Warszawa 2003, cyt za: B. Hołyst, dz. cyt., s. 1454.

15) M. Bartoszcze, *Zagrożenia Biologiczne*, [w:] *NA RATUNEK. Magazyn dla służb ratujących życie*, 3(2010), s. 36-41.

16) Zob. Tabela nr 1 [w:] W. Deptuła, P. Nowaczyk, *Zarazki stosowane w bioterroryzmie - wybrane dane*, w: *Oblicza współczesnego terroryzmu*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń 2006, s. 180.

na podatność danej populacji<sup>17</sup> oraz „wielkie bum”, czyli atak spektakularny, mający wywołać panikę<sup>18</sup>. W 2001 r. Amerykanie przeprowadzili pod nazwą „Mroczna zima” (Dark Winter) symulację ataku bronią biologiczną w celach ćwiczebnych. Wnioski z eksperymentu były przerażające – Tary O’Toole stwierdził m.in., iż gdyby taka sytuacja miała miejsce w rzeczywistości, zakończyłaby się niewyobrażalną katastrofą<sup>19</sup>.

Czy w Polsce istnieje realne zagrożenie bioterroryzmem? Udział polskich żołnierzy w walkach w Iraku i Afganistanie z pewnością potęguje to zagrożenie, o czym może świadczyć między innymi artykuł „Islamic State of Afghanistan Warns Poland” z 14 września 2006 r.<sup>20</sup> Stąd też Polska powinna mieć opracowane procedury i systemy reagowania na wypadek nastąpienia takiego ataku.

## 2. Aglomeracja olsztyńska

Choć polski ustawodawca definiuje pojęcie aglomeracji na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>21</sup> oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne<sup>22</sup>, w literaturze dotyczącej geografii ekonomicznej czy też urbanistyki, istnieje wiele różnorodnych definicji aglomeracji. Celem niniejszej pracy nie jest ich szczegółowe omówienie, toteż pragniemy przytoczyć tylko wybrane z nich. Zgodnie z definicją T. Kachniarza aglomeracja jest to „rozległe, wielofunkcyjne skupienie osadnicze ludności, miejsc pracy i zabudowy o charakterze miejskim, powiązane funkcjonalnie przejazdami do pracy i usług. Układ osadniczy o wysokim stopniu złożoności, monocentryczny, z wyraźną dominantą ośrodka wielkomiejskiego”<sup>23</sup>. W definiowaniu pojęcia aglomeracji bierze się pod uwagę elementy morfologiczne, jak np. definicja S. Leszczyckiego, P. Eberhardta, S. He man, zgodnie z którą: „Aglomeracja miejska to zintegrowany funkcjonalnie i przestrzennie zespół jednostek osadniczych złożony z wielkiego

17) Przykładowo dla Polski mógłby to być atak wirusem ospy, na które szczepień zaprzestano od 1980 r. Szerzej o konsekwencjach takiego ataku i koniecznych środkach M. Gańczak, *Terroryzm zagrożeniem dla zdrowia publicznego*, [w:] *Oblicza współczesnego terroryzmu*, dz. cyt., s. 186-187.

18) Tamże, s. 184-185.

19) Szerzej na temat eksperymentu K. Langbein, C. Skalnik, I. Smolek, *Bioterroryzm*, Warszawa 2003, s. 13-36.

20) Artykuł został opublikowany na stronie <www.kavkazcenter.com>. Zob. P. Kępką, *Bioterroryzm. Polska wobec użycia broni biologicznej*, Warszawa 2009, s. 137.

21) Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627. Art. 3 pkt 1 ustawy stanowi, iż pod pojęciem aglomeracji rozumie się „miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych”.

22) Dz.U. 2001 Nr 115, poz. 1229. Art. 43 ust. 2 ustawy stanowi, iż „Aglomeracja oznacza teren na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych, natomiast przez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony, jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g na dobę.”

23) T. Kachniarz, Z. Niewiadomski, *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1994, s. 109. Cyt. za: M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.

miasta (lub miast), stanowiącego centrum aglomeracji i przyległych mniejszych miast i osiedli, a także wsi, w których przekształciły się formy zabudowy i struktura zawodowa ludności w sposób pozwalający na zakwalifikowanie ich do obszarów zurbanizowanych. Ponadto w skład aglomeracji wchodzi obszary rolne, leśne i rekreacyjne obsługujące jej mieszkańców” lub też elementy funkcjonalne jak definicja P. Korcellego, który odnosi pojęcie aglomeracji „do sfer bezpośrednich kontaktów mieszkańców (tzw. sfer działalności) oraz przestrzennych relacji pomiędzy układami miejsc zamieszkania, pracy, nauki, usług, kontaktów społecznych i rekreacji”<sup>24</sup>.

Na użytek niniejszej pracy sformułowanie „aglomeracja olsztyńska” używane jest zamiennie w znaczeniu regionu i dotyczy miasta Olsztyn oraz najbliższej położonych miejscowości i gmin, powiązanych z nim funkcjonalnie i znajdujących się w jego najbliższym sąsiedztwie<sup>25</sup>. Zgodnie ze Strategią Rozwoju Olsztyna na lata 2006 – 2020 głównym celem strategicznym jest rozwój funkcji metropolitalnych. 3 września 2009 r. zawarto dwa porozumienia pomiędzy Prezydentem Miasta Olsztyn a Starostą Powiatu Olsztyńskiego dotyczące promocji oraz budowy i rozwoju Olsztyńskiego Obszaru Aglomeracyjnego (obejmującego obszar miasta Olsztyn i powiatu olsztyńskiego). Podjęto również decyzję o utworzeniu Rady Olsztyńskiego Obszaru Aglomeracyjnego, obejmującej wszystkie gminy powiatu olsztyńskiego. Aktualnie trwają prace nad opracowaniem prognozy rozwoju OOA, która posłuży do przygotowania strategicznego programu rozwoju tejże aglomeracji<sup>26</sup>.

Celem niniejszej pracy jest omówienie zagrożeń epidemiologicznych oraz bioterrorystycznych, które mogą wystąpić na terenie aglomeracji olsztyńskiej oraz procedur, których wdrożenie następuje z chwilą ich pojawienia się. Oprócz zagrożenia epidemiami i bioterroryzmem aglomeracja olsztyńska jest narażona na występowanie zagrożeń meteorologicznych (śnieżyce, gołoledź, susze, upały, gradobicia, wichury oraz burze), pożarowych, powodziowych, związanych z topografią terenu (w granicach administracyjnych miasta Olsztyn znajduje się 15 jezior), związanych z infrastrukturą drogową, chemicznych, radiologicznych czy też materiałami wybuchowymi (w tym niewybuchami)<sup>27</sup>.

24) Cyt. za: B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, P. Churski, *Rola aglomeracji miejskiej Poznania w kształtowaniu spójności regionu wielkopolskiego*, s. 2. Dostępne na stronie: <<http://igsegp.amu.edu.pl/RAPORTY/5.%20Rola%20aglomeracji%20miejscowej%20Poznania.pdf>> [19.10.2010].

25) Odnosząc się do definicji zawartej w publikacji T. Markowskiego i T. Marszałka Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, *Metropolie. Obszary Metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 16, aglomeracja to zespół wzajemnie powiązanych jednostek osadniczych czyli „duże miasto wraz z otaczającym obszarem”.

26) Raport o stanie miasta Olsztyn 2009, s. 186-190. Dostępny na stronie: <[http://www.samorząd.olsztyn.eu/fileadmin/katalogi\\_wydzialowe/Olsztyn/pliki\\_do\\_pobrania/raport\\_Olsztyn2009\\_18.10.pdf](http://www.samorząd.olsztyn.eu/fileadmin/katalogi_wydzialowe/Olsztyn/pliki_do_pobrania/raport_Olsztyn2009_18.10.pdf)> [20.10.2010].

27) Por. Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na lata 2009 – 2011 dla województwa warmińsko-mazurskiego (dalej cyt. Wojewódzki Plan), Olsztyn 2009, s. 9 – 10, dostępny na stronie <[http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/epidemia\\_2009\\_2011](http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/epidemia_2009_2011)> [22.10.2010], a także opis zagrożeń dla powiatu olsztyńskiego dostępny na stronie <<http://www.kryzys.olsztyn.pl/POWIAT.pdf>> [22:10.2010], s. 16 i n.

### **3. Zagrożenie epidemiami i bioterroryzmem w aglomeracji olsztyńskiej na tle obowiązujących uregulowań prawnych**

Najważniejszym aktem prawnym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej, regulującym zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, a także przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych jest ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi<sup>28</sup>. W uzasadnieniu projektu niniejszej ustawy<sup>29</sup> wskazano m.in., iż w ostatnich latach sytuacja epidemiologiczna zarówno w Polsce i na świecie stawała się coraz trudniejsza ze względu na zwiększające się zagrożenia nowymi i powracającymi zakażeniami, jak również chorobami zakaźnymi, przeciw którym nie ma skutecznych leków ani szczepionek. Ujawniły się nowe, niosące duże zagrożenia dla zdrowia choroby szczególnie niebezpieczne i wysoko zakaźne, które mogą zostać przywiezione do Polski z najodleglejszych regionów świata, a także rozprzestrzenione w drodze aktów terroru z użyciem czynników biologicznych, chorobotwórczych<sup>30</sup>. Należy nadmienić, iż przedmiotowa ustawa wprowadza nowe rozwiązania systemowe, stanowiące znaczny postęp w porównaniu z poprzedzającymi ją regulacjami, zwracając m.in uwagę na takie nowe zagrożenia, jak bioterroryzm, SARS czy ptasia grypa. Ustawodawca zdał sobie bowiem sprawę, iż priorytetem dla systemu ochrony zdrowia w Polsce jest stworzenie kompleksowego systemu nadzoru nad chorobami zakaźnymi i zakażeniami.

W materii tej należy również wymienić, wydane przez Głównego Inspektora Sanitarnego, ujednolicone zasady postępowania i współpracy w przypadku zagrożenia niebezpieczną chorobą zakaźną oraz bioterroryzmem (GIS – EPO – 463-71/01) oraz zarządzenie Głównego Inspektora Sanitarnego Nr 26/03 z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie jednostek chorobowych, zespołów objawowych oraz zdarzeń, których wystąpienie powoduje uruchomienie systemu wczesnego powiadamiania o zagrożeniu epidemicznym.

Na podstawie powyżej wskazanych aktów prawnych dla każdego województwa utworzone zostały (realizowane we współpracy z Wojewódzkimi Stacjami Sanitarno-Epidemiologicznymi) plany postępowania i współpracy w przypadku epidemii, zagrożenia szczególnie niebezpieczną chorobą zakaźną oraz bioterroryzmem, a także wojewódzkie plany działania na wypadek wystąpienia epidemii.

28) Dz. U. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.

29) Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - druk sejmowy nr 324.

30) Ustawa wprowadza między innymi definicję biologicznego czynnika chorobotwórczego, przez który należy rozumieć czynniki, które wywołują choroby zakaźne stanowiące zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi.

Plan postępowania i współpracy w przypadku epidemii, zagrożenia szczególnie niebezpieczną chorobą zakaźną, bioterroryzmem oraz w innej sytuacji awaryjnej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 31 marca 2009 r. oraz Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na lata 2009-2011 dla województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 29 maja 2009 r. zostały sporządzone w celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami, chorobami zakaźnymi oraz zagrożeniami bioterrorystycznymi poprzez zwiększenie możliwości działań reagowania kryzysowego w sytuacji zagrożenia, stworzenie możliwości jak najszybszego rozpoznania wirusa pandemicznego, a także ograniczenie, opóźnienie bądź zminimalizowanie skutków epidemii oraz zapewnienie odpowiednich warunków leczenia i opieki osobom zarażonym, a także określenie zadań i procedur współdziałania odpowiednich służb<sup>31</sup>.

We wstępie do Wojewódzkiego planu działania na wypadek epidemii wskazano, że na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w ostatnich latach w związku ze zwiększoną migracją pojawiły się zachorowania na nowe choroby zakaźne takie, jak grypa AH5N1 czy grypa AH1N1, wzrosło również zagrożenie pojawieniem się m.in. gorączki krwotocznej, wirusa SARS czy też realne zagrożenie użycia broni biologicznej lub przypadkowego uwolnienia groźnego wirusa chorobotwórczego<sup>32</sup>.

Zagrożenia epidemiologiczne można podzielić na dwa główne podtypy, tj. zagrożenia chorobami odzwierzęcymi (w tym najczęściej występująca w województwie borelioza – w 2009 r. 82 przypadki zachorowań<sup>33</sup>) oraz zagrożenia chorobami egzotycznymi, pochodzącymi głównie z krajów azjatyckich (np. SARS) oraz afrykańskich (np. EBOLA). Ryzyko wystąpienia zakażeń tymi chorobami związane jest z podróżami zagranicznymi mieszkańców województwa oraz migracją z tych krajów na terytorium aglomeracji<sup>34</sup>.

Zagrożenia bioterroryzmem może wiązać się z działalnością organizacji terrorystycznych bądź indywidualną działalnością jednostki. Czynniki biologiczne może zostać użyte w różnoraki sposób. Jego użycie może polegać m.in. na wysyłce przesyłek pocztowych zawierających substancję sproszkowaną, skierowanych, np. do instytucji administracji rządowej i samorządowej bądź organizacji społecznych i politycznych; rozsypaniu lub rozpyleniu niezidentyfikowanych substancji sproszkowanych w obiektach, w których gromadzą się większe ilości osób (urzędy, szkoły, uniwersytet, hala widowiskowo-sportowa); pozostawieniu w środkach komunikacji publicznej uszkodzonych paczek zawierających substancje sproszkowane, mogące wzbudzać

31) Zob. Wojewódzki Plan, op. cit., s. 4 – 5.

32) Tamże, s. 4.

33) Zob. Stan sanitarno-higieniczny województwa warmińsko-mazurskiego, Olsztyn 2009, s. 39.

34) Por. Wojewódzki plan, op. cit., s. 4, 9.

podejrzanie, że zawierają substancje groźne biologicznie<sup>35</sup>.

Na podstawie zarządzenia nr 132 Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z 19 października 2001 r. z późn. zm. powołano Zespół Reagowania Kryzysowego oraz zobowiązano starostów, a także Prezydenta Miasta Olsztyn do powołania powiatowych i miejskich zespołów reagowania kryzysowego. Ponadto zarządzenie zobowiązywało wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast do ścisłej współpracy z powiatowymi zespołami w zakresie zwalczania zagrożeń bioterrorystycznych<sup>36</sup>.

Przewidziane w Planie postępowania i współpracy w przypadku epidemii, zagrożenia szczególnie niebezpieczną chorobą zakaźną, bioterroryzmem oraz w innej sytuacji awaryjnej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego procedury postępowania przeciwepidemicznego dotyczą przypadków wystąpienia masowych zachorowań na takie choroby, jak cholera, dżuma, żółta gorączka, gorączki krwotoczne lub ospa (których zwalczanie regulują przepisy międzynarodowe), nowo pojawiające się choroby zakaźne wcześniej nieznanymi lub niewystępującymi a także nagłego wzrostu zachorowań na znane choroby zakaźne w sytuacji wymagającej działań zapobiegających epidemii lub w przypadku wystąpienia oznak ataku bioterrorystycznego. W przypadku pojawienia się któregośkolwiek z powyżej wskazanych zagrożeń, właściwy miejscowo wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego ogłasza odpowiednio stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii bądź stan ataku bioterrorystycznego. Akcją przeciwepidemiczną w imieniu wojewody kieruje właściwy miejscowo Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny przy wykorzystaniu jednostek, których nadzór spoczywa nad Wojewódzkim Zespołem Reagowania Kryzysowego<sup>37</sup>.

W mieście Olsztyn, na wypadek pojawienia się zagrożenia epidemicznego lub bioterrorystycznego, na Oddziale Obserwacyjno-Zakaźnym Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala Dziecięcego znajdują się 23 miejsca obserwacji i hospitalizacji osób chorych bądź podejrzewanych o kontakt z czynnikiem biologicznym. Inne szpitale na terenie województwa warmińsko-mazurskiego są w stałej gotowości na przyjęcie ponad setki chorych (Giżycko, Elbląg, Pisz, Ostróda). Środki te są wystarczające w sytuacji wystąpie-

35) Tamże, s. 13. Plan postępowania i współpracy w przypadku epidemii, zagrożenia szczególnie niebezpieczną chorobą zakaźną, bioterroryzmem oraz w innej sytuacji awaryjnej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 31 marca 2009 r.;dalej cyt. Plan postępowania, dostępny na stronie <[http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/epidemia\\_2009\\_2011](http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/epidemia_2009_2011)> [22.10.2010], zawiera w załączniku schemat postępowania z podejrzaną przesyłką. W takim przypadku podjęcia przesyłki dokonuje Straż Pożarna, transportując ją odpowiednio do Wojewódzkiego Zakładu Weterynaryjnego, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej lub Państwowego Zakładu Higieny. Dochodzenie epidemiologiczne prowadzi wówczas Inspekcja Sanitarna a do roli Policji należy zabezpieczenie terenu. O wyborze środka transportu decyduje Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody.

36) Dostępne na stronie <[http://www.uw.olsztyn.pl/zkso/archiw/z\\_nr132.pdf](http://www.uw.olsztyn.pl/zkso/archiw/z_nr132.pdf)> [23.10.2010].

37) Zob. Plan postępowania, op. cit., s. 1.

nia niewielkiej epidemii szczególnie niebezpiecznej choroby zakaźnej<sup>38</sup>.

W sytuacji wystąpienia zagrożenia epidemicznego bądź bioterrorystycznego niezbędne jest współdziałanie pomiędzy Policją, Strażą Pożarną, Inspekcją Sanitarną, Inspekcją Weterynaryjną oraz służbami medycznymi.

Jednostki Policji działając w oparciu o zarządzenie Nr 36 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 1970 r. w sprawie współdziałania Milicji Obywatelskiej z organami społecznej służby zdrowia w zakresie zwalczania niektórych chorób zakaźnych, które stanowią szczególne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, odpowiedzialne są m.in. za:

- odizolowanie i ochronę obiektu lub terenu, na którym pojawiło się zagrożenie,
- kontrolowanie przestrzegania przez ludność wprowadzonych zarządzeń,
- ustalenie miejsca pobytu osób podejrzewanych o zakażenie bądź kontakt z czynnikiem biologicznym.

Straż Pożarna współdziałając z Inspektorem Sanitarnym, określa oraz zabezpiecza obszar potencjalnego zagrożenia, zabezpiecza materiały potencjalnie niebezpieczne oraz ratowników. Ponadto umożliwia zebranie materiału wysoko zakaźnego oraz przeprowadza dezynfekcję miejsca skażenia.

Jednostki Inspekcji Sanitarnej we współpracy z dowódcą operacji policyjnej decydują, wobec których osób należy zastosować kwarantannę lub hospitalizację, natomiast działając wspólnie z jednostkami służby zdrowia, określają m.in. chorych, którzy podlegają obowiązkowi leczenia oraz hospitalizacji. Na Inspekcji Sanitarnej ciąży również obowiązek określenia miejsc przeprowadzenia kwarantanny, sposobu zabezpieczenia poddanych jej osób oraz zasad hospitalizacji w przypadku wystąpienia zachorowań. W dalszej kolejności przygotowuje ona również zlecenie na badanie bakteriologiczne próbek.

Samym sposobem diagnozowania, leczenia oraz zapobieganiem dalszego szerzenia się chorób wysoko zakaźnych zajmują się odpowiednie służby medyczne<sup>39</sup>.

Ponadto Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny został wyposażony przez ustawodawcę w liczne kompetencje mające na celu zapobieganie szerzeniu się choroby zakaźnej bądź zagrożeń związanych z wystąpieniem epidemii. Jest on m.in. uprawniony, aby w drodze decyzji administracyjnej:

- nakazać osobie podejrzanej o chorobę zakaźną bądź zakażenie wstrzymanie się od wykonywania pracy lub uczestnictwa w zajęciach szkolnych,
- zakazać korzystania z ujęć wody, co do których istnieje podejrzenie skażenia,
- nakazać przeprowadzenie dezynfekcji, dezynsekcji lub deratyzacji,
- wprowadzić zakaz spożywania żywności podejrzanej o skażenie,

38) Tamże, s. 10-11.

39) Tamże, s. 13-15.



- nakazać sekcję zwłok osoby zmarłej na chorobę zakaźną bądź o taką podejrzaną,
- zakazać sekcji zwłok, gdy istniałoby prawdopodobieństwo zakażenia osób lub skażenia środowiska.

Ponadto może wnioskować m.in. o:

- czasowy zakaz lub ograniczenie sprzedaży artykułów spożywczych mogących być przyczyną szerzenia się choroby zakaźnej,
- czasowe zamknięcie zakładów pracy lub instytucji, których prowadzenie zagraża szczególnym niebezpieczeństwem,
- czasowy zakaz odbywania targów, widowisk, zgromadzeń publicznych,
- nakazanie poddania się określonym szczepieniom ochronnym<sup>40</sup>.

Załącznik nr 2 do Planu postępowania określa sytuacje stanowiące epidemiologiczne oznaki ataku bioterrorystycznego. Jako miejsca zagrożone atakiem wymienia dworce, porty, przejścia graniczne, hotele, ośrodki wczasowe, ujęcia wody pitnej, zakłady produkcji żywności, hurtownie artykułów spożywczych oraz szpitale. Zwraca również uwagę na możliwość przedostania się osób zagrożonych zachorowaniem przez przejścia graniczne znajdujące się w województwie warmińsko - mazurskim. Wśród potencjalnych form ataku wymienia możliwość skażenia promieniotwórczego wody lub żywności oraz możliwość otrzymania nieoznakowanej przesyłki zawierającej niezidentyfikowany materiał. Oznakami ukrytego ataku bioterrorystycznego zgodnie z załącznikiem jest występowanie niezwykłych chorób lub nawet pojedynczego przypadku choroby egzotycznej u osoby, która w ostatnim okresie nie podróżowała za granicę, wzrost liczby niewyjaśnionych zachorowań lub zgonów, nagły wzrost zachorowalności i umieralności na znaną chorobę lub wystąpienie zachorowań poza typowym dla nich sezonem. O ataku bioterrorystycznym może również świadczyć wystąpienie nietypowych dla danej choroby objawów, nieskuteczność leczenia przy zastosowaniu rutynowej terapii czy też nietypowy sposób przenoszenia się chorób (np. aerozol lub żywność)<sup>41</sup>.

## 4. Wnioski

Zaangażowanie Rzeczypospolitej w szeroko pojętą wojnę z terroryzmem, w szczególności poprzez udział Wojska Polskiego w walkach w Afganistanie i Iraku, a także na skutek ogłoszonej przez zagraniczne media informacji o torturowaniu islamskich ekstremistów na terenie RP, niewątpliwie stawiają nasz kraj wśród państw, które mogą stać się miejscem przeprowadzenia zamachu terrorystycznego.

Zauważyć należy, iż większe skupiska ludności, takie jak aglomeracja

40) Tamże, s. 14.

41) Tamże (Załącznik nr 2), s. 28. Por. także Wojewódzki plan, op. cit, s. 13.

olsztyńska wydają się nie być dobrze przygotowane do właściwego zareagowania na wystąpienie czynnika biologicznego. Pomimo wdrożenia procedur na wypadek użycia broni biologicznej, wydaje się, że najbardziej newralgiczne miejsca na terenie aglomeracji olsztyńskiej, np. ujęcia wody pitnej czy stacje uzdatniania wody nie są odpowiednio zabezpieczone. Świadczy o tym m.in. tegoroczna akcja dziennikarzy lokalnych mediów, którzy bez żadnych przeszkód, pokonując ogrodzenie, przedostali się na teren stacji uzdatniania wody.

W przypadku wystąpienia znacznej ilości zachorowań w aglomeracji olsztyńskiej pojawiłyby się również problemy z zapewnieniem wystarczającej ilości miejsc do hospitalizacji osób zainfekowanych.

Wspomnieć także należy, że w chwili obecnej istnieje zwiększone zagrożenie pojawienia się chorób zawleczonych, albowiem bogacące się społeczeństwo coraz częściej wybiera wypoczynek w najodleglejszych rejonach świata a stopniowo wzrasta również fala napływających imigrantów.

## Bibliografia

1. Adamski J., *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007.
2. Alexander Y., Hoenig M., *Superterroryzm biologiczny, chemiczny i nuklearny*, tłum. Stiller R., Warszawa 2001.
3. Bartoszcze M., *Zagrożenia Biologiczne*, [w:] *NA RATUNEK*. Magazyn dla służb ratujących życie, nr 3/2010.
4. Borkowski R., *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Toruń 2006.
5. Deptuła W., Nowaczyk P., *Zarazki stosowane w bioterroryzmie – wybrane dane*, [w:] *Oblicza współczesnego terroryzmu*, red. Kowalczyk K., Wróblewski W., Toruń 2006.
6. Gajęcki M., *Środki żywienia zwierząt jako możliwy wektor bioterroryzmu a bezpieczeństwo żywności*, [w:] *Jakość i bezpieczeństwo żywności wyzwaniem XXI wieku*, Warszawa 2003.
7. Gańczak M., *Terroryzm zagrożeniem dla zdrowia publicznego*, [w:] *Oblicza współczesnego terroryzmu*, red. Kowalczyk K., Wróblewski W., Toruń 2006.
8. Hoffman B., *Inside Terrorism*, New York 2006.
9. Hołyst B., *Terroryzm*, t. 2, Warszawa 2009.
10. Howard R. D., Sawyer R. L., Bajera N. E., *Terrorism and Counterterrorism. Understanding the New Security Environment*, New York 2009.
11. Kachniarz T., Niewiadomski Z., *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1994.
12. Kępka P., *Bioterroryzm. Polska wobec użycia broni biologicznej*, Warszawa 2009.
13. Konecka-Szydłowska B., Perdał R., Churski P., *Rola aglomeracji miejskiej Poznania w kształtowaniu spójności regionu wielkopolskiego*, Poznań 2010.
14. Langbein K., Skalnik C., Smolek I., *Bioterroryzm*, Warszawa 2003.
15. Magdzik W., Naruszewicz-Lesiuk D., Zieliński A., *Wakcynologia*, Bielsko-Biała 2007.
16. Markowski T., Marszała T., *Metropolie. Obszary Metropolitarne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006.
17. Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.
18. Zasieczna B., *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004.

19. Plan postępowania i współpracy w przypadku epidemii, zagrożenia szczególnie niebezpieczną chorobą zakaźną, bioterroryzmem oraz w innej sytuacji awaryjnej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego z dnia 31 marca 2009 r.
20. Raport o stanie miasta Olsztyn 2009 r.
21. Stan sanitarno-higieniczny województwa warmińsko-mazurskiego 2009 r.
22. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne.
23. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.
24. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi .
25. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi .
26. Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii na lata 2009 – 2011 dla województwa warmińsko-mazurskiego, Olsztyn 2009.
27. Zarządzenia nr 132 Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z 19 października 2001 r.

## *Przestępczość nieletnich w aglomeracjach na przykładzie miasta Legnicy*

---

**Abstract.** *Juvenile delinquency in municipal agglomeration based on example from Legnica.* Juvenile delinquency is a quite specific phenomenon, because its source has a number of causes. Families' educational failure, pathological occurrences that take place in juvenile's family, lack of free time organization for the juvenile are worth mentioning here. Special character of this phenomenon is based also on the fact that one can fight with it only within the local area, so in the environment, where juvenile live.

The examples of such expanded local perspective on the juvenile delinquency problem are actions undertaken and initiated by Legnica city, which perceives a strong relationship often existing between families' poverty and pathologies in families, but also between situation in family and socially unaccepted juvenile's behaviour. By this reason, organizational entities which are subordinate to the President of Legnica as well as other state and social institutions undertake a number of tasks aiming at this pathological phenomenon limitation.

1) Dr Paweł Kobes, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, Uniwersytet Warszawski.



# 1. Wprowadzenie

Problem przestępczości nieletnich jest zagadnieniem dość szczególnym, ponieważ zjawisko to determinowane jest przez wiele czynników. Warto chociażby wskazać w tym kontekście na różnego rodzaju patologie zachodzące w rodzinie czy też jej niewydolność wychowawczą, a także biedę. Ponadto należy wskazać na brak instytucji, które byłyby w stanie pomóc nieletnim w zorganizowaniu im wolnego czasu.

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie problemu przestępczości nieletnich, z którym zmaga się miasto Legnica oraz wskazanie zadań inicjowanych przez Legnicę, zorientowanych na ograniczenie tego negatywnego zjawiska. Tym samym artykuł ma za zadanie dokonać konfrontacji postulatów nauki i praktyki w zakresie eliminowania patologicznych zachowań nieletnich z faktycznymi działaniami realizowanymi w tym zakresie na terenie miasta Legnicy. Jednocześnie, w wyniku ograniczeń redakcyjnych, analiza przestępczości i demoralizacji nieletnich będzie dokonywana pod kątem rodziny jako najważniejszego czynnika wpływającego na rozwój psychospołeczny nieletnich.

## 2. Rodzina jako źródło patologicznych zachowań nieletnich

Rodzina stanowi pierwsze środowisko wychowawcze i jednocześnie najważniejsze w życiu dziecka<sup>2</sup>. W nim nawiązuje ono pierwsze kontakty z innymi ludźmi i zdobywa pierwsze doświadczenia w zakresie współżycia społecznego. Stanowią one podstawę i początek rozwoju społecznego małego człowieka, rzutując niejednokrotnie w sposób dominujący na całe jego przyszłe życie<sup>3</sup>. Bezpośredni wpływ rodziców na rozwój psychiczny wiąże się z interesującym wprowadzaniem dziecka w określone, codzienne zasady życia. Początkowo dziecko bezwiednie przyjmuje zachowania zaobserwowane u najbliższych. Z czasem doniosłe stają się zabiegi wychowawcze zorientowane na kształtowanie osobowości<sup>4</sup>. Wzory osobowe i osobowościowe czerpane są z różnych źródeł, a przede wszystkim właśnie z rodziny. Dla młodych dzieci przedmiotem naśladowstwa i identyfikacji są głównie rodzice. Wzór starszych członków rodziny oddziałuje na nie bardzo mocno, co wynika z chęci dzieci upodobnienia się do najbliższych, silnie odczuwanej potrzeby oparcia się na nich<sup>5</sup>.

W opinii A. Ratajczaka z uwagi na funkcje, jakie spełnia rodzina

2) B. Kowalska-Ehrlich, *System postępowania z młodzieżą nieprzystosowaną społecznie w Polsce*, [w:] B. Kowalska-Ehrlich, S. Walczak (red.), *Prawne i pedagogiczne aspekty resocjalizacji nieletnich*, PR IPSiR 1992, nr 12, s. 81.

3) K. Pospieszyl, E. Żabczyńska, *Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie*, Warszawa 1985, s. 84.

4) M. Tatala, *Rodzina w rozwoju społecznym dziecka*, Prob. Alkohol. 1998, nr 1, s. 1-2.

5) J. Raczkowska, *Na tropach rodzicielskich niepowodzeń*, Warszawa 1988, s. 178.

w życiu społecznym, stanowi ona najistotniejszy czynnik w zapobieganiu wszelkiego rodzaju zjawiskom negatywnym, w tym także przestępczości<sup>6</sup>.

Omawiając funkcję rodziny w procesie rozwoju dziecka, należy zwrócić szczególną uwagę na elementy patologiczne, którymi może być ona nacechowana. Patologia w rodzinie może wyrażać się w postaci: przestępczości, przemocy, nadużywaniu alkoholu przez jednego lub obojga rodziców. Występowanie tych form patologii w rodzinie szczególnie głęboko i wyraźnie odciska swoje piętno na dziecku<sup>7</sup>.

Z wymienionych powyżej patologii w polskich rodzinach najpowszechniej występuje alkoholizm<sup>8</sup>.

Za rodzinę z problemem alkoholowym uważa się tę, w której choćby jedna osoba pije w sposób przynoszący szkodę. Dotyczy to przede wszystkim rodzin, w których ktoś jest uzależniony od alkoholu<sup>9</sup>. Uzależnieni rodzice nie tylko dają zły przykład, pijąc alkohol i zażywając narkotyki, ale również nie są w stanie stworzyć środowiska domowego, które zapewniłoby dzieciom poczucie bezpieczeństwa. Dziecko w rodzinie z problemami alkoholowymi rozwija jedynie umiejętności niezbędne do przetrwania w anormalnym środowisku alkoholowym<sup>10</sup>. Wanda Sztander opisała pięć obronnych wzorów funkcjonowania dzieci z rodzin o problemie alkoholowym: „bohater rodzinny” – to najczęściej najstarsze dziecko, osoba pełna wyrzeczeń i poświęceń dla rodziny. Rezygnuje z własnych celów, aby godzić rodziców, kształcić młodszego rodzeństwo, nakładać na siebie liczne obciążenia, by inni mieli łatwiej; „wspomagacz” – to dziecko najbliższe wzoru współuzależnienia. Jego głównym zadaniem jest chronić alkoholika przed przykrymi skutkami picia. To on wylewa alkohol do zlewu albo przynosi go do domu, by alkoholik nie wyszedł, by się dopić. Angażuje się w poszukiwanie powodów picia i środków, które sprawiają, że alkoholik będzie pił mniej. Gdy dorośnie, zostanie żoną alkoholika lub mężem osoby uzależnionej; „wyrutek” (koziół ofiarny) – jest to dziecko szczególnie narażone na grę „to przez ciebie” i odpowiadające na to niepokornym buntem, prowadzącym w stronę marginesu społecznego. Często staje się adresatem agresji alkoholowej i upokorzeń, zły uczeń, wagarowicz. Poszukuje aprobaty i oparcia w grupach rówieśniczych nastawionych antyspołecznie; „maskotka, czyli błazen” – to dziecko, które poprzez uśmiech i zabawę stara się rozładować napięcie. Dla takiego dziecka przestają się liczyć uczucia smutku i cierpienia, ponieważ zawsze robi dobrą minę do złej gry; „zagubione dziecko” – to dziecko, które zamyka się w świecie

6) A. Ratajczak, *Przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży w systemie polskiego prawa karnego (Zagadnienia wybrane)*, Warszawa 1980, s. 12.

7) K. Zajączkowski, *Profilaktyka zachowań dewiacyjnych dzieci i młodzieży*, Toruń 1999, s. 38.

8) B. Kowalska-Ehrlich, *System postępowania*, [w:] B. Kowalska Ehrlich, S. Walczak, *Prawne i pedagogiczne*, s. 85.

9) W. Sztander, *Rodzina z problemem alkoholowym*, Warszawa 1993, s. 3.

10) D. J. Wilmes, *Nie alkoholowi i narkotykom*, Gdańsk 2002, s. 169.



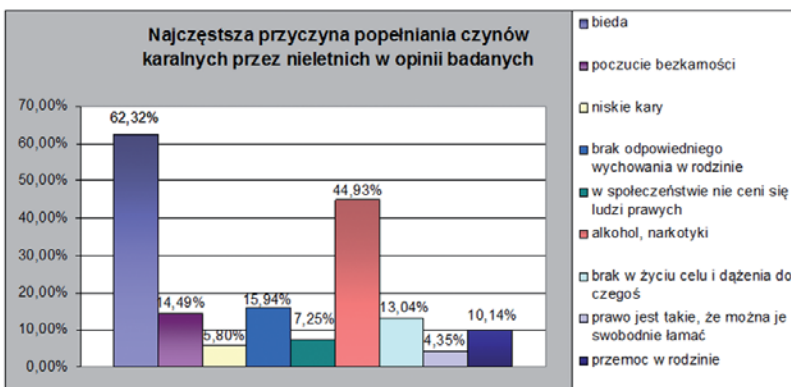
własnych fantazji, marzeń. Często jest to najmłodsze z dzieci<sup>11</sup>.

Z nadużywaniem alkoholu często łączy się przestępczość występująca w rodzinach. Traktowana jest ona jako dostarczanie dzieciom wzorca przestępczego zachowania. Według badaczy istnieje ścisła zależność pomiędzy wykołajaniem się nieletnich a przestępczością występującą w ich rodzinach<sup>12</sup>. J. Kobylińska-Szkatuła powołuje się na wyniki własnych badań wskazujących na to, iż nieletni przebywający w rodzinach, w których miały miejsce zjawiska kryminogenne, już od wczesnego dzieciństwa przyswajali sobie elementy podkultury przestępczej, co znajdowało odzwierciedlenie w ich późniejszym życiu<sup>13</sup>.

Kryminolodzy wskazują również na wpływ sytuacji materialnej rodzin na dewiacyjne zachowania nieletnich. Otóż, sytuacja materialna i mieszkaniowa nieletniego wyznacza standard życiowy nieletniego i wpływa w sposób istotny na stopień zaspakajania jego potrzeb. Z przytoczonych przez L. Tyszkiewicza badań wynika, że znacznie większy odsetek nieletnich zdemoralizowanych odnotowuje się w ubogich środowiskach rodzinnych niż w tych, w których nie ma problemu z zaspakajaniem potrzeb materialnych<sup>14</sup>. Dzieci i ich rodziny żyjące w złych warunkach materialnych są zagrożone nie tylko przestępczością lub innymi zachowaniami społecznie niepożądanymi, lecz również mogą mieć istotne problemy z socjalizacją.

Z powyższymi rozważaniami korespondują wybrane wyniki badań przeprowadzone w Zakładzie Poprawczym w Jerzmanicach Zdroju przeprowadzone przez autora niniejszego opracowania. Otóż, bardzo ciekawe odpowiedzi padły na pytanie odnośnie najczęstszych przyczyn popełnienia czynów karalnych w opinii samych nieletnich, co obrazuje wykres 1.

**Wykres 1**



11) W. Sztander, *Dzieci w rodzinie z problemem alkoholowym*, Warszawa 1993, s. 15-18.

12) J. Kobylińska-Szkatuła, *Patologia rodziny a wykołajenie nieletnich*, *Prob. Alkohol.* 2000, nr 3, s. 2.

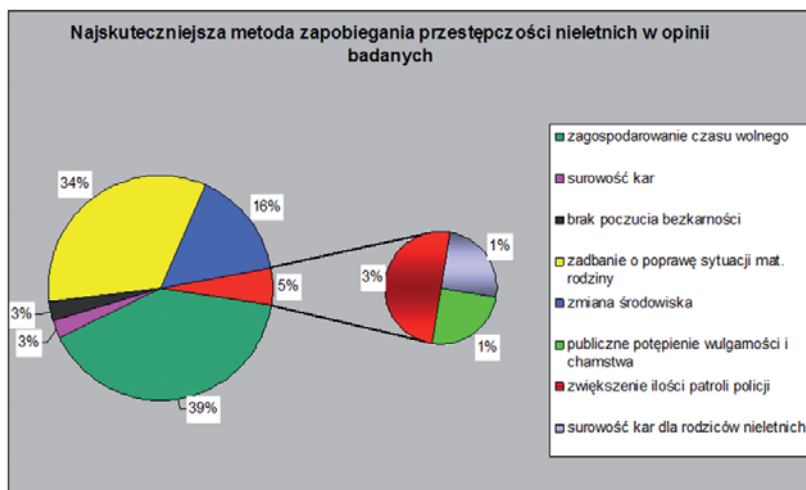
13) *Ibidem*, s. 2.

14) L. Tyszkiewicz, *Kryminologia (Zarys systemu)*, Katowice 1986, s. 142-143.

W opinii ponad 63% badanych podstawową przyczyną popełniania czynów karalnych jest bieda. Blisko 45% wskazuje na narkotyki i alkohol jako przyczyny wejścia w konflikt z prawem. W dalszej kolejności nieletni wymienili brak odpowiedniego wychowania w rodzinie (16%), poczucie bezkarności (15%), brak w życiu celu i dążenia do realizacji czegoś (13%), przemoc w rodzinie (10%), brak w społeczeństwie szacunku dla ludzi prawych (7%), poczucie bezkarności (7%).

Natomiast wykres 2 obrazuje najskuteczniejsze metody zapobiegania przestępczości nieletnich w opinii samych badanych.

**Wykres 2**



Zapytani o ten problem nieletni na pierwszym miejscu wskazali zagospodarowanie wolnego czasu (39%) oraz zadbanie o poprawę sytuacji materialnej rodziny (34%). Nieletni wskazali również na konieczność zmiany dotychczasowego środowiska (16%). To trzy podstawowe warunki, które leżą u podstaw, zdaniem badanych, skutecznego zapobiegania przestępczości nieletnich.

### **3. Stan przestępczości nieletnich na terenie miasta Legnicy**

Sytuację przestępczości nieletnich na terenie miasta Legnicy obrazują dane z Komendy Miejskiej Policji w Legnicy oraz dane z Policyjnej Izby Dziecka (dalej PID).

## Wybrane kategorie przestępczości nieletnich w Legnicy

Rok	Rozbój		Kradzież z włamaniem		Bójka i pobicie		Przestępstwa narkotykowe	
	Ogółem	Nieletni %	Ogółem	Nieletni %	Ogółem	Nieletni %	Ogółem	Nieletni %
<b>2007</b>	255	100 (39%)	1228	301 (24%)	52	18 (35%)	174	29 (17%)
<b>2008</b>	309	147 (47%)	1135	343 (30%)	52	19 (35%)	239	28 (12%)
<b>2009</b>	342	200 (56%)	1136	384 (34%)	42	13 (31%)	b.d.	15

*Opracowanie własne na podstawie danych z KMP w Legnicy.*

Powyższa tabela obrazuje poziom przestępczości nieletnich w wybranych kategoriach na tle ogólnej przestępczości. Jak wynika z powyższego, od 2007 r. do 2009 widać systematyczny wzrost udziału nieletnich w dokonywanych rozbojach na terenie Legnicy. O ile w 2007 r. udział nieletnich w ogólnej liczbie rozbojów wynosił 39%, to już 2009 r. odsetek ten wzrósł do 56%. Zatem mniej niż co drugi rozbój popełniony został przez nieletnich.

Jeżeli chodzi o kradzieże z włamaniem, to również w tej kategorii przestępstw udział procentowy nieletnich jest coraz wyższy. W 2007 r. z ogólnej liczby rozbojów nieletni popełnili 24%, natomiast w 2009 r. odsetek ten wzrósł do poziomu 34%.

W zakresie bójek i pobicz z udziałem nieletnich można mówić o stałej tendencji, bowiem licząc od 2007 r., ponad 30% z ogólnej liczby tych czynów zabronionych przypada na nieletnich.

Z kolei w zakresie przestępczości narkotykowej można odnotować spadek udziału procentowego nieletnich.

## Nieletni umieszczeni w Policymnej Izbie Dziecka w Legnicy

ROK	ogółem	chłopcy	dziewczęta	Umieszczeni po raz pierwszy	Umieszczeni po raz kolejny
<b>2004</b>	203	189	14	108	95
<b>2005</b>	353	309	44	187	166
<b>2006</b>	352	323	29	164	188
<b>2007</b>	269	244	25	142	127
<b>2008</b>	324	287	40	175	149
<b>2009</b>	315	276	39	145	170

*Opracowanie własne na podstawie danych z PID w Legnicy.*

Z analizy danych otrzymanych z Policyjnej Izby Dziecka w Legnicy wynika, że od 2004 r. istnieje trend wzrostowy, jeśli chodzi o liczbę umieszczonych w tej placówce, z wyjątkiem 2007 r., kiedy to nastąpił znaczny spadek liczby nieletnich.

Podsumowując dane dotyczące przestępczości nieletnich, można zauważyć, iż zjawisko to utrzymuje się na wysokim poziomie w stosunku do ogólnej liczby przestępstw. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt generalnej tendencji wzrostowej przestępstw popełnianych przez nieletnich.

#### **4. Środki zapobiegania i przeciwdziałania patologicznym zachowaniom nieletnich podejmowane w Legnicy**

Zgodnie z Uchwałą Nr VI/63/07 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 26.03.2007 r. przyjęto program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego „Porozumienie dla bezpieczeństwa Legnicy”. Zgodnie z założeniami i realizacją tego Programu zadania ograniczania zjawiska patologii postrzegane są jako szeroko rozumiana pedagogizacja społeczeństwa, kształtowanie świadomości prawnej młodzieży i ich opiekunów oraz działalność informacyjno-edukacyjna, co realizowane było w szczególności poprzez:

- działania związane z realizacją programów skierowanych do rodziców, opiekunów, nauczycieli, dostarczające wiedzy na temat głównych zagrożeń i sposobów ochrony dzieci i młodzieży przed zagrożeniami,
- podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia wśród młodzieży oraz poszukiwanie różnych form aktywizacji zawodowej,
- wprowadzenie profilaktycznych programów informacyjnych, psychoedukacyjnych i pozalekcyjnych zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży wpływających na postawy i umiejętności ważne dla zdrowia i życia bez nałogów,
- rozprowadzanie materiałów dydaktycznych i informacyjnych dla dzieci i nauczycieli prowadzących zajęcia z zakresu profilaktyki,
- realizowanie w szkołach programów z zakresu profilaktyki uzależnień, informujących o alkoholu i narkotykach oraz problemach związanych z uzależnieniem,
- podejmowanie działań organizacyjnych zmierzających do ograniczenia skali przemocy w rodzinie oraz organizowanie różnorodnych form pomocy powszechnie dostępnej dla ofiar przemocy.

Prowadzona w gminie Legnica działalność na rzecz zwalczania zagrożenia, jakie niesie za sobą alkohol i narkomania, również wśród nieletnich, kontynuowana jest w formie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomani (GPPiRPAPN). Program ten stanowi wytyczną do szeroko ro-

zumianych przedsięwzięć i działań promujących trzeźwość i ograniczających rozmiary problemów alkoholowych oraz narkomanii w gminie.

Uwzględniając fakt, że źródłem problemów alkoholowych staje się każde nadużywanie alkoholu, program nie kieruje działań wyłącznie do osób uzależnionych i ich rodzin. Wychodząc z założenia, że w każdej społeczności najwięcej jest osób umiarkowanie pijących, program obejmuje działania na rzecz zdrowia publicznego, a także tych, którzy z racji wieku staną dopiero przed wyborem dotyczącym ilości i częstotliwości picia. Problemy związane z nadużywaniem alkoholu występowały i występować będą w mniejszym lub większym stopniu. Programy profilaktyczne skierowane były również do pokonania zagrożeń związanych z zażywaniem narkotyków, dostarczaniem młodym ludziom kompetencji w zakresie radzenia sobie z presją grupy oraz rozwijaniem umiejętności rozwiązywania problemów. Nie mogąc wyeliminować ryzyka związanego z zagrożeniem zdrowia w tym zakresie, GPPiRPAPN podkreśla rolę właściwych działań edukacyjno-profilaktycznych sprzyjających sytuacjom, w których dobrowolny, własny i świadomy wybór zmniejszy skalę zagrożenia.

W ramach GPPiRPAPN na rok 2009 wpłynęło łącznie 115 programów na realizację zadań.

Jeśli chodzi o programy realizowane dla dzieci i młodzieży, to miały one postać programów profilaktycznych, psychoedukacyjnych, terapeutycznych, a także promujących zdrowy styl życia. Programy te były prowadzone głównie w formie spotkań jednorazowych lub cyklicznych. Niektóre programy były realizowane również w postaci obozów profilaktycznych i terapeutycznych. W tych programach wzięło udział 29 456 dzieci i młodzieży miasta Legnicy.

Natomiast programy dla osób dorosłych i rodziców były realizowane w formie warsztatów, festynów, pikników oraz zajęć edukacyjno-informacyjnych z zakresu uzależnień od alkoholu, narkomanii i nikotyny, a także promowania zdrowego stylu życia. W ramach programów realizowanych dla rodziców wzięło udział 5 381 osób.

Z kolei programy adresowane do pracowników placówek oświatowych i innych instytucji prowadzone były w formie zajęć wykładowych, a także warsztatowych, które umożliwiły zdobycie przez uczestników wiedzy i praktycznych umiejętności z zakresu udzielania pomocy dzieciom i osobom dorosłym. W programach tych uczestniczyło 60 osób.

Ponadto warto odnotować, że w ramach Gminnego Programu zrealizowano także program dla dorosłych dzieci alkoholików, którego celem było doprowadzenie uczestników do uwolnienia się spod wpływów przemocy i poradzenia sobie z osobistymi doświadczeniami wiktyfikacji, a także budowaniem poczucia własnej wartości w celu uporządkowania sytuacji w rodzinie. W programie tym wzięło udział 50 uczestników.

Należy także zaznaczyć, że w ramach omawianego Programu zorganizowano w mieście wiele punktów konsultacyjnych z udziałem prawnika i psychologa. Problemy, z jakimi zgłaszały się zainteresowane osoby, dotyczyły kłopotów wychowawczych w relacji rodzice-dzieci, zaburzeń w sferze emocjonalno-osobowościowej, konfliktów małżeńskich. W 2009 r. złożono 294 wnioski w sprawie skierowania osób uzależnionych na leczenie odwykowe.

W kontekście podejmowanych przez administrację lokalną w Legnicy działań na rzecz przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich warto wspomnieć także o Ośrodku Pomocy Terapeutycznej dla Dzieci i Młodzieży w Legnicy. Otóż ośrodek ten, jako specjalistyczna placówka opiekuńczo-wychowawcza wsparcia dziennego, zapewniał kompleksową pomoc rodzinie i dziecku w miejscu jej zamieszkania. Rodzice mogli w ośrodku uzyskać wsparcie w wypełnianiu funkcji opiekuńczych, pomoc w wychodzeniu z bezradności w sprawach wychowawczych, pomoc w poszukiwaniu nowych konstruktywnych metod oddziaływania na rozwój swoich dzieci.

Dzieci i młodzież w ośrodku objęte były działaniami wychowawczymi, opiekuńczymi i edukacyjnymi, które miały na celu wspieranie rozwoju poznawczego, emocjonalnego, społecznego oraz pomoc w nauce.

W 2009 r. z pomocy ośrodka skorzystało 113 dzieci i młodzieży. W ramach zadań opiekuńczych dzieci i młodzież miały możliwość spędzenia wolnego czasu na zajęciach klubowych. Odbywały się one w dwóch grupach wychowawczych, grupa młodszą dla dzieci w wieku 7 - 12 lat i grupa starsza dzieci w wieku 13 - 18 lat. Łącznie w dwóch grupach uczęszczało 59 dzieci.

Ośrodek oferował pomoc w formie zajęć: opiekuńczo-wychowawczych i profilaktycznych, dydaktyczno-wyrównawczych, informatycznych, korekcyjno-kompensacyjnych dla dzieci i młodzieży z deficytami w zakresie percepcji ruchowej, wzrokowej i grafomatyki, socjoterapeutycznych, indywidualnej pomocy psychologicznej.

W przypadku osób zgłaszających trudności w funkcjonowaniu swojego dziecka ustaloną formułą pracy ośrodka były konsultacje z rodzicami, opiekunami, następnie spotkania z dzieckiem w celu przeprowadzania diagnozy stanu emocjonalnego. W oparciu o diagnozę psychologiczną dziecka i jego rodziny opracowano indywidualny plan pracy dziecka i rodziny.

W 2009 r. z pomocy psychologicznej w ośrodku skorzystało 97 osób dorosłych, w tym 6 par małżeńskich. Odbyło się również 36 konsultacji jednorazowych, gdzie 15 osób uczestniczyło w terapii psychologicznej (odbyło się 359 spotkań), 48 osób brało udział w konsultacjach psychologicznych w ramach 139 spotkań. Psycholodzy udzielili 19 razy pomocy psychologicznej w sytuacjach kryzysowych w środowisku, osoby te były zapraszane na spotkania już na terenie ośrodka. Placówka zorganizowała

warsztaty dla rodziców rozwijające umiejętności wychowawcze „Chcę być dobrym rodzicem”, gdzie odbyło się 6 spotkań, w czasie których grupa rodziców brała aktywny udział w proponowanych ćwiczeniach. Korzystanie z usług ośrodka jest dobrowolne i nieodpłatne. Istotnym elementem procesu wychowawczego organizowanego tam jest czynny udział rodziców.

W kontekście podnoszonych rozważań należy także wskazać aktywność Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Legnicy. Interwencja kryzysowa stanowi zespół działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin, zwłaszcza dotkniętych przemocą lub uzależnieniem w celu zapobiegania pogłębianiu się występujących dysfunkcji. Interwencją kryzysową obejmuje się osoby i rodziny bez względu na posiadany dochód. Ośrodek otwarty jest dla każdego, kto znajduje się w stanie kryzysu, nie zakłada ograniczeń pod względem rodzaju kryzysu, wieku czy dochodów rodziny.

W ośrodku pracują psycholodzy, psychoterapeuci i terapeuci, wywodzący się z różnych ośrodków akademickich i szkoleniowych, zarówno o długim stażu i bogatym doświadczeniu, jak i pracownicy młodzi, otwarci, dobrze przygotowani i wyposażeni w najnowszą wiedzę o pomaganiu. Praca w kilkuosobowym składzie pozwala na ogłęd i rozumienie zgłaszanych przez klientów problemów z wielu stron i wyboru najlepszej interwencji pomocowej. Zróznicowanie składu zespołu umożliwia wzajemną pracę edukacyjną, szkoleniową, superwizyjną i gwarantuje stałe doskonalenie warsztatu pracy.

W 2009 r. w Ośrodku Interwencji Kryzysowej objęto pomocą 659 osób, w tym 529 osób dorosłych i 130 dzieci i młodzieży. Biorąc pod uwagę formy pracy indywidualnej w ośrodku, przeprowadzono:

- 2.328 spotkań terapeutycznych z osobami dorosłymi, dotyczyły one 119 osób,
- 1.098 spotkań terapeutycznych z osobami nieletnimi (dziećmi i młodzieżą), dotyczyły one 105 osób,
- 259 spotkań z parami rodzicielskimi, małżeńskimi lub innymi systemami rodziny, dotyczyły one 126 osób,
- 77 konsultacji jednorazowych, dotyczyły one 77 osób,
- 572 konsultacje o charakterze poradnictwa lub konsultacji, dotyczyły one 156 osób (dorosłych i młodzieży),
- 40 interwencji kryzysowych, dotyczyły one 65 osób,
- odwiedziny 235 środowisk w ramach „Niebieskiej Karty”,
- 42 spotkania diagnostyczne dla dzieci i młodzieży oraz przeprowadzono i opracowano diagnozę 25 osób (dzieci i młodzież),
- diagnozę psychologiczną 29 osób dorosłych,
- diagnozy i opinie psychologiczne opracowano w ramach współpracy z Ośrodkiem Adopcyjno-Opiekuńczym (program PRIDE) oraz na zlecenie Sądu (opinie w sprawach opiekuńczych i rodzinnych).

W 2009 r. z pomocy logopedycznej w Ośrodku Interwencji Kryzysowej skorzystało 11 osób dorosłych na 163 spotkaniach i 74 dzieci na 700 spotkaniach. Praca logopedy polegała przede wszystkim na spotkaniach w ośrodku oraz pracy w środowisku zamieszkania osób niepełnosprawnych z zaburzeniami mowy. Ponadto systematyczną pracą w obszarze terapii mowy objęto pensjonariuszy na terenie Domu Pomocy Społecznej dla Dorosłych i Domu Pomocy Społecznej dla Dzieci.

W ostatnich latach wzrosła liczba osób dorosłych zgłaszających problemy swojej bezradności wobec zachowań dzieci w okresie dojrzewania. Część tych zgłoszeń spowodowana była niepokojem pierwszych sygnałów manifestacji, niezależności młodego człowieka, większość jednak z poważnymi zaburzeniami zachowania wymagała znacznych zmian w funkcjonowaniu systemu rodzinnego. W tej grupie zgłoszeń czytelny był wpływ pary rodzicielskiej (kryzys rodziny, dysfunkcja rodziny na zachowania buntownicze, destrukcyjne i autodestrukcyjne dzieci w okresie dojrzewania). Część zgłoszeń osób dorosłych dotyczyła bezradności wychowawczej dzieci w wieku przedszkolnym i młodszym szkolnym. Rodzice zgłaszali, że dzieci zachowują się w sposób niewłaściwy, niepokojący, są nadpobudliwe, nie chcą się uczyć, przeżywają lęki, mimo że nie ma powodów do obaw i niepokojów. Rodzice zgłaszający problemy swoich dzieci najczęściej oczekiwali wsparcia w formie spotkań psychologa z dzieckiem, nie dostrzegając związków między funkcjonowaniem systemu rodzinnego a funkcjonowaniem swojego dziecka.

Podejmując działania w sferze zapobiegania przestępczości nieletnich, główny wysiłek skierowano na aktywizację dzieci i młodzieży, organizację dla nich wypoczynku zimowego oraz różnorodnych form aktywnego wypoczynku, a także wdrażając procesy wychowawcze ukierunkowane na kształtowanie bezpiecznych zachowań. Zasadniczą rolę w tych działaniach odgrywały placówki szkolne.

W szkołach legnickich podejmowany był szereg przedsięwzięć skierowanych na zachowanie bezpieczeństwa i zagospodarowania wolnego czasu dzieciom i młodzieży. Podobnie jak w latach poprzednich dofinansowano organizację wypoczynku zimowego oraz otwarte imprezy rekreacyjno-sportowe. W życie wdrażany był zwarty system oddziaływań obejmujący profilaktykę, terapię indywidualną bądź grupową i opiekę nad rodziną. Przedstawiane były propozycje leczenia i terapii odwykowej młodzieży uzależnionej od alkoholu, narkotyków czy nikotyny. Z niemałym sukcesem udało się zainteresować szkoły realizacją różnych programów profilaktyczno-edukacyjnych. Wśród licznych przedsięwzięć, jakie podejmowano, za najefektywniejsze należy uznać:

- wdrożenie systemu oddziaływań, obejmującego profilaktykę, terapię indywidualną bądź grupową i opiekę nad rodziną. Polegała ona na rozmowach



z rodzicami w celu dokładnego poznania sytuacji dziecka i rodziny. Rodzice uwrażliwiani byli na potrzeby swoich dzieci. Zachęceni również do częstych kontaktów oraz wspierani przy redagowaniu podań do instytucji powołanych do pomocy rodzinie. Przedstawiane były propozycje leczenia i terapii odwykowej młodzieży uzależnionej od alkoholu, narkotyków czy nikotyny;

- realizację różnych programów profilaktyczno-edukacyjnych dzięki czemu zwiększył się udział rodziców w zebraniach szkolnych, organizowanych z udziałem pedagoga i psychologa, gdzie rodzice mieli okazję uzupełnić swoją wiedzę na tematy zagrożeń wobec dziecka w niesprzyjającym wychowawczo środowisku, możliwości wspomaganie w przestrzeganiu zasad psychohigieny, zasad niezakłóconego porozumiewania się z dziećmi i dorastającą młodzieżą;

- koordynację działań różnych instytucji wychowawczych, placówek specjalistycznych, jak: poradnie psychologiczno-pedagogiczne, poradnie zdrowia psychicznego. Wskazania specjalistów służyły placówkom do realizowania zindywidualizowanego programu wychowawczego;

- realizację zajęć warsztatowych, szczególnie miejsce zajmowały warsztaty z profilaktyki uzależnień. Młodzież i dzieci brały udział w kampanii antyalkoholowej, prowadzonej przez szkoły we współpracy z Sanepidem. Odbyły się młodzieżowe happeningi antynarkotykowe. Placówki oświatowo-wychowawcze prowadziły badania ankietowe skuteczności podejmowanych działań profilaktycznych, terapeutycznych, zajęć warsztatowych;

- na godzinach wychowawczych nauczyciele informowali uczniów o lokalnych zagrożeniach, zwłaszcza w okresie wakacji. Do udziału w takich lekcjach zapraszani byli przedstawiciele Policji i Straży Miejskiej;

- udział uczniów w zajęciach nt. bezpieczeństwa w szkole i w drodze do i ze szkoły, agresji i sposobów radzenia sobie z nią. Prowadzono również zajęcia konsultacyjno-warsztatowe dla nauczycieli w zakresie profilaktyki zaburzeń zachowania, jak unikać konfliktów relacji uczeń - nauczyciel oraz organizowano dla uczniów liczne konkursy i programy z tematyką bezpieczeństwa. Celem takich programów było uczenie dzieci zasad przestrzegania bezpieczeństwa w środowisku, w jakim przebywają;

- wprowadzenie międzyprzedmiotowych ścieżek edukacyjnych o tematyce zdrowotnej, w tym poznanie organizmu, profilaktykę, leczenie, sport, turystykę. Dzieci podczas takich lekcji poznawały m.in. zagrożenia cywilizacyjne, dlaczego należy dbać o zdrowie i własne bezpieczeństwo, jakie są przyczyny uzależnień;

- pedagogizację rodziców poprzez popularyzowanie wiedzy o formach i metodach wychowawczych, prowadzoną przez wychowawców klas. Organizowane były liczne spotkania z zakresu promocji zdrowia dla

wszystkich klas przy udziale pedagoga i pielęgniarki szkolnej nt. „Gdzie szukać pomocy?”. Masowo prowadzone były akcje profilaktyki przeziębień, schorzeń grypowych i grypy. W podejmowanych działaniach proro-dzicznych pedagodzy szkolni, w ramach pedagogizacji rodziców, pomagali zrozumieć i pokonywać trudności wychowawcze występujące w okresie dorastania dzieci i młodzieży. Rodzice otrzymywali wskazówki dotyczące sposobów dobrej komunikacji w relacjach rodzice – dziecko;

- spotkania, pogadanki, warsztaty, porady indywidualne z zakresu profilaktyki uzależnień i przemocy - dla uczniów, rodziców, nauczycieli z udziałem policjanta, strażaka, specjalisty - pedagoga, psychologa, terapeuty, sędziów, kuratorów.

Z punktu widzenia działań resocjalizacyjnych istotną rolę odgrywają świetlice terapeutyczne, które w Legnicy są dwie. Świetlica Terapeutyczna nr 1 w Legnicy stanowi specjalistyczną placówkę wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży sprawiających trudności wychowawcze i mających problemy z nauką. Zapewnia pomoc rodzinie i dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją lub uzależnieniem. Zakres działań obejmuje prowadzenie działalności wychowawczej, terapeutycznej, doradczej oraz profilaktycznej wspierającej rodzinę w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

Do świetlicy przyjmowani są uczniowie szkół legnickich w wieku od 6 do 18 lat na wniosek/prośbę rodziców/opiekunów prawnych dziecka, wobec których Zespół ds. Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka wydał opinię o potrzebie pobytu w placówce. W 2008 r. do placówki przyjęto 257 dzieci, natomiast w roku szkolnym 2008/2009 przyjęto 203 wychowanków w tym 85 dziewczyn i 118 chłopców. Liczba miejsc w świetlicy wynosi 200, co świadczy o dużym zainteresowaniu rodzin i dzieci tą formą wsparcia społecznego.

## **5. Wnioski końcowe**

Podsumowując rozważania dotyczące problemu przestępczości i demoralizacji nieletnich jako zjawiska, z którym zmagają się miasto Legnica, warto zauważyć, że w istocie problem ten został dobrze rozpoznany z punktu widzenia źródeł zagrożeń demoralizacją i przestępczością nieletnich. Instytucje zajmujące się szeroko rozumianym problemem zapobiegania i przeciwdziałania zachowaniom dewiantycznym nieletnich, które funkcjonują w Legnicy, koncentrują swe działania nie tylko na nieletnich, ale także w znacznej mierze na rodzinie, która, co zostało powiedziane wcześniej, jest głównym czynnikiem wpływającym na rozwój psychospołeczny nieletnich. W tej mierze podejmowane działania przez legnickie instytucje realizują działania mające na celu poprawę poziomu życia ro-

dzin, jak też kształtowanie wśród jej członków świadomości prawnej oraz edukacji społecznej. Warto zauważyć, że instytucje miejskie koncentrują się zarówno na profilaktyce, jak też na przeciwdziałaniu patologicznym zachowaniom.

W kontekście podniesionych w niniejszym artykule rozważań należy jednak zauważyć, iż w zbyt małym zakresie instytucje miejskie podejmują działania w celu aktywizacji społecznej, budowania społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, które mogłoby aktywnie włączyć się w dzieło ograniczania patologii społecznych, w tym przestępczości i demoralizacji nieletnich. Należy bowiem zdać sobie sprawę z faktu, że bez aktywizacji społecznej nie ma integracji, której brak uniemożliwia resocjalizację.

## Bibliografia

1. Kobylińska-Szkatuła J., *Patologia rodziny a wykołajenie nieletnich*, Prob. Alkohol., nr 3, 2003.
2. Kowalska-Ehrlich B., *System postępowania z młodzieżą nieprzystosowaną społecznie w Polsce*, [w:] B. Kowalska-Ehrlich, S. Walczak (red.), *Prawne i pedagogiczne aspekty resocjalizacji nieletnich*, PR IPSiR, nr 12, 1992.
3. Pospieszyl K., Żabczyńska E., *Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie*, Warszawa 1985.
4. Raczkowska J., *Na tropach rodzicielskich niepowodzeń*, Warszawa 1988.
5. Ratajczak A., *Przestępstwa przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży w systemie polskiego prawa karnego (Zagadnienia wybrane)*, Warszawa 1980.
6. Sztander W., *Dzieci w rodzinie z problemem alkoholowym*, Warszawa 1993.
7. Sztander W., *Rodzina z problemem alkoholowym*, Warszawa 1993.
8. Tatała M., *Rodzina w rozwoju społecznym dziecka*, Prob. Alkohol., nr 1, 1998.
9. Tyszkiewicz L., *Kryminologia (Zarys systemu)*, Katowice 1986.
10. Wilmes D. J., *Nie alkoholowi i narkotekom*, Gdańsk 2002.
11. Zajączkowski K., *Profilaktyka zachowań dewiacyjnych dzieci i młodzieży*, Toruń 1999.

Robert Dębiński<sup>1</sup>

## *Funkcjonowanie sekt a bezpieczeństwo państwa i obywateli*

---

**Abstract.** *Operation of sects and safety of the state and citizens.* The problem of sects, or all new religious movements emerged in Poland in the mid-90s. The reason for this was, among others, regained freedom of conscience and religion in 1989, liquidation of state surveillance over management of religious minorities and borders opening. After the turn and regaining independence in 1989 Poland stood on the position of ideological neutrality. As a result of the Law on Guarantees of freedom of conscience and religion of 17<sup>th</sup> May 1989, regulations governing the establishment and management of religious groups were changed. Under that law the Polish state, inter alia, guarantees citizens the right to form religious communities, the right to preach their religion or belief; raise their children according to their religious beliefs, maintain contact with other fellow believers, including participation in the work of religious organizations on an international scale; association in secular organizations for the implementation of tasks resulting from religion or religious beliefs. Many previously unknown in Poland groups and religious movements appeared in the 90s together with the new political and legal situation. There were also groups that up to 1989 hadn't obtained the status of the Church or other religious association because of unfriendliness of the authorities. As a result of more frequent abuses and risks to the national security and citizens connected with sects actions, the Report on the National Security Office which included one chapter on the said issue was published in 1995.

1) Dr Robert Dębiński, Uniwersytet Warmiński – Mazurski w Olsztynie.



# 1. Wstęp

„Każdy postęp kulturowy jest funkcją koalicji między kulturami. Koalicja ta zasadza się na (...) uwspólnieniu szans, jakie każda kultura napotyka w trakcie procesu swego historycznego rozwoju (...). Koalicja ta jest tym bardziej płodna, jeśli została zawarta przez kultury najbardziej zróżnicowane. (...) Ta wspólna gra, z której wynika każdy postęp, musi w konsekwencji (...) doprowadzić do ujednoczenia zasobów każdego z graczy. (...) Ludzkość stale znajduje się w szponach dwóch sprzecznych procesów: jeden dąży do wprowadzenia jednorodności, drugi zaś ma na celu utrzymanie lub odtworzenie różnorodności.”<sup>2</sup>

Charakter rozwoju społeczeństw, który jest nacechowany różnymi kulturami a zarazem zależny od nich i niekiedy przez nie ograniczany, stanowi właściwy punkt wyjścia dla każdej próby zrozumienia zjawiska sekt. Zjawisko to powstaje zarówno z poczucia zagrożenia, wywołanego możliwością ujednoczenia tożsamości kulturowych, jak i z przemożnego pragnienia uniwersalizmu, gotowego unicestwić wszystko, co stanowi jakąkolwiek różnicę. W pierwszym wypadku grupa zamyka się w celu ochrony swojej tożsamości z obawy przed jej utratą. W drugim zaś, lekceważy granice i świadomie ignoruje różnice istniejące w społeczeństwie, w celu zmanifestowania swojej obecności. Zjawisko sekt i ich tajemniczość wywołuje niepokój oraz poczucie zagrożenia w społecznościach ludzkich. Istnienie tego typu grupy i jej hermetyczność rodzi niepewność, ponieważ nieznaną jest jej wewnętrzna działalność. W tej sytuacji pojawia się lęk i czarny scenariusz.

Lekceważenie różnic w społeczeństwie zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym niekiedy jest odbierane jako pewnego rodzaju atak na daną społeczność. W konsekwencji może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

## 2. Sekty – próba zdefiniowania

Spośród nowych ruchów religijnych opinię publiczną szczególnie interesują te, których wierzenia i praktyki budzą największe społeczne kontrowersje. Ponadto ich doktryny zostały uznane przez władze państwowe za sprzeczne z przepisami ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie, moralność publiczną oraz podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Ruch religijny, czyli względnie trwałe zbiorowe działanie spontaniczne ludzi, zmierzające do urzeczywistnienia określonych wartości religijnych<sup>3</sup>.

Określenie „nowe ruchy religijne” jest bardziej neutralne niż „sekty”. Termin „nowe” wskazuje nie tylko, że pojawiły się w obecnej postaci po

2) C. Lévi – Strauss, *Antropologia strukturalna II*, Warszawa 2004, s. 384.

3) J. Sztumski, *Sekty i związki wyznaniowe. Studia wybranych ugrupowań religijnych*, Kielce 2000, s. 9.

II wojnie światowej, ale także dlatego, że jawią się jako alternatywa wobec religii oficjalnych i instytucjonalnych oraz dominującej kultury. Termin „religijne” występuje dlatego, ponieważ zwolennicy wspomnianych ruchów twierdzą, że ukazują wizję rzeczywistości religijnej czy sakralnej bądź drogę do osiągnięcia innych celów, np. takich, jak poznanie transcendentne, oświecenie duchowe lub autorealizacja albo też pozwalają swoim członkom znaleźć odpowiedź na podstawowe pytania<sup>4</sup>.

W Polsce na gruncie prawa pozytywnego pojęcie sekty nie istnieje. W prawodawstwie nie stosuje się terminu „sekta”. Ustawodawca polski w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie podał znaczenia tego terminu, nie dokonał wykładni autentycznej. Podjęto jednak próbę zdefiniowania sekty kryminalnej. A mianowicie „jest to zespół ludzi powiązanych ze sobą wspólnym, z reguły uformowanym przez nich światopoglądem oraz stałymi bądź okresowymi formami kultowymi, pseudokultowymi oraz organizacyjnymi, zaś cele działania tego zespołu bądź formy realizacji wynikające z ich światopoglądu, zachowań kultowych lub pseudokultowych nie są uznane przez państwo oraz są sprzeczne z prawem lub z zasadami współżycia społecznego”<sup>5</sup>.

Sekta (od łac. *secta* – kierunek, droga, postępowanie, zasady, stronnictwo, nauka, od *sequi* – iść za kimś, postępować, towarzyszyć lub *seco, secare* – odcinać, odrąbywać, odcinać się od czegoś)<sup>6</sup> - grupa społeczna izolująca się od reszty społeczeństwa, mająca własną hierarchię wartości, zespół norm zachowania się, silnie akcentująca rolę przywódcy<sup>7</sup>. Sektę charakteryzuje zespół wybranych cech, które często uznawane są za negatywne przez oficjalne instytucje państwowe lub religijne m.in. autorytarne sprawowanie władzy przez przywódcę sekty, traktowanie członków sekty w sposób instrumentalny przez jej kierownictwo, łączenie celów politycznych i ekonomicznych (czerpanie korzyści materialnych z działalności sekty przez wybrane osoby lub grupy osób) z celami religijnymi lub parareligijnymi, brak samokrytycyzmu, dążenie do uniezależnienia się od uznawanych przez społeczeństwo czynników kontroli (np. rodzina lub media)<sup>8</sup>.

Światopoglądy propagowane przez sekty są niekiedy dziwne i niebezpieczne, innym zaś razem oryginalne i inspirujące dla poszukiwań intelektualno-duchowych, wchodząc w lukę ludzkich pytań i oczekiwań. Nie wszystkie nowe ruchy religijne są przecież destruktywne i całkiem złe. Sektę można spotkać na gruncie każdej religii, a także na płaszczyźnie niewiary czy to

4) F. Arinze, *Sekty i nowe ruchy religijne jako problem duszpasterski*, L'Osservatore Romano, wyd. polskie, nr 7 (134) 1991, s. 12.

5) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej cyt. MSWiA), Międzyresortowy Zespół do Spraw Nowych Ruchów Religijnych, *Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce*, Warszawa 2000, s. 14.

6) *Słownik łaciński – polski*, red. K. Kumanieckiego, Warszawa 1957, s. 450.

7) *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, t. 3, s. 193.

8) *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, red. B. Kaczorowski, Warszawa, 2004, t. 7, s. 483.



ateizmu, czy liberalizmu współczesnej kultury<sup>9</sup>. Słowo „sektą” często jest zastępowane wspomnianym określeniem „nowy ruch religijny”. Na pewno wiąże się to z pewną delikatnością, aby żadnej grupy religijnej nie urazić. Jednak w swojej strukturze, funkcjonowaniu, ideologii grupy te zawierają elementy charakterystyczne dla sekty. Z jednej strony są natury teologicznej, dotyczą kultu, objawienia, światopoglądu. Z drugiej zaś, posiadają wymiar socjologiczny, czyli swoistą strukturę, metody przekazu istotnych treści, stosunek do autorytetów, wartości, kultury, a także do innych grup społecznych i w ogóle społeczeństwa<sup>10</sup>. Dokument wydany przez Stolicę Apostolską precyzuje to następująco: „Słowo „sektą” zdaje się odnosić w sposób bardziej bezpośredni do małej grupy, która odłączyła się od większej społeczności religijnej, najczęściej chrześcijańskiej, i której wierzenia oraz praktyki uważane są za odchylenie”<sup>11</sup>. Jednak nie wszędzie używa się tego słowa w tym samym znaczeniu. W Ameryce Łacińskiej określenie to jest używane w stosunku do wszystkich społeczności niekatolickich, nawet jeśli należą one do tradycyjnych Kościołów protestanckich. Ponadto w środowiskach nastawionych bardziej ekumenicznie, słowo „sektą” używane jest w odniesieniu do grup skrajnych i agresywnych. W zachodniej Europie zaś, termin ten budzi skojarzenia negatywne. Natomiast w Japonii nowe religie, wywodzące się z szintoizmu lub buddyzmu są zazwyczaj nazywane sektami, co jednak nie jest równoznaczne z ich ujemną oceną<sup>12</sup>.

W raporcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zatytułowanym „O niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce” z 2000 roku można znaleźć następującą definicję: „za sektę można uznać każdą grupę, która posiadając silnie rozwiniętą strukturę władzy, jednocześnie charakteryzuje się znaczną rozbieżnością celów deklarowanych i realizowanych oraz ukrywaniem norm w sposób istotny regulujących życie członków; która narusza podstawowe prawa człowieka i zasady współżycia społecznego, a jej wpływ na członków, sympatyków, rodziny i społeczeństwo ma charakter destrukcyjny”<sup>13</sup>.

Sekta posiada charakter totalitarny, ponieważ organizuje całe życie człowieka, nie tylko to wewnętrzne, ale i zewnętrzne. Wyrabia myślenie, pogląd na życie osobiste, na pracę, relacje z innymi osobami, stosunki społeczne, kształtuje postawę względem państwa, sprawy związane ze śmiercią, życiem wiecznym itp. Z tego wynika ograniczenie wolności człowieka co do poglądów, postaw, wyboru sposobu życia, posiadania własnego zdania<sup>14</sup>.

9) A. Posacki, *Wprowadzenie w tematykę sekt i kultów*, „Drogami Sekt i Kultów”, Kraków 1999, n. 1, s. 2.

10) T. Alexiewicz, J. Maruchin, *Wiara w pigulce, czyli sekty*, Poznań 1999, s. 7.

11) F. Arinze, op. cit., s. 12.

12) Tamże.

13) MSWiA, op. cit., s. 16 – 17.

14) T. Alexiewicz, J. Maruchin, op. cit., s. 9.

### 3. Sekciarski sposób bycia

Po zdefiniowaniu sekty należy dokonać charakterystyki postawy, którą można określić jako sekciarski sposób myślenia i funkcjonowania. W postawie tej na pierwszym miejscu pojawia się bardzo specyficzny stosunek do doktryny wyznawanej przez grupę. Doktryna nie może być rozpatrywana w kategoriach czysto teoretycznych. Nie do przyjęcia jest, aby traktowano ją jako metodę interpretacji rzeczywistości czy narzędzie poszukiwania prawdy. Przywódcy, czy inaczej mówiąc moderatorzy, zapobiegają pogłębionym studiom nad doktryną, zawczasu wyznaczając ludziom, jak to określają, „pożyteczniejsze cele”. Nie chodzi o to, żeby doktrynę zgłębić, ale by ją zaakceptować. Jeśli doktryna nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, członek sekty musi się z nim zwrócić do przywódcy, gdy i ten nie potrafi odpowiedzieć, oznacza to, że pytanie jest niestosowne, problem nieistotny i najlepiej zapomnieć o całej sprawie<sup>15</sup>.

Istotnym czynnikiem jednoczącym grupę jest istnienie wspólnego celu. Cel sekty określa całość prawd, które ona głosi, czyli doktryna, absolutna mądrość. Wszystkie grupy wyznaniowe twierdzą, że są w posiadaniu wspomnianej mądrości. Obiecują rozwiązanie wszelkich problemów życiowych, dylematów różnej natury, zarówno metafizycznej, teologicznej, filozoficznej, jak również psychicznej, duchowej, a nawet zdrowotnej i materialnej<sup>16</sup>.

Rozwój sekt nierozzerwalnie wiąże się z charyzmatycznymi przywódcami. Są oni jednym z najistotniejszych elementów konstytuujących grupę. Pojawienie się przywódców pozwala na stworzenie wielopoziomowego i szeroko akceptowanego systemu autorytetów. Ślepe im posłuszeństwo, ułatwiające stworzenie monolitu społecznego, niesie z sobą szereg zagrożeń. Przywódca uważa, że posiada specjalny związek z bóstwem, a niekiedy sam zajmuje jego miejsce. To sprawia, że przypisuje sobie prawo decydowania o doktrynie i zachowaniu członków grupy religijnej. Zajmuje w niej miejsce centralne i staje się symbolem jej stabilności, jedności, żywotności i gwarantem jej istnienia. Doprowadza to do całkowitego uzależnienia członków grupy od wierzeń, zachowań i stylu życia aprobowanego przez przywódcę<sup>17</sup>. Lider grupy religijnej jest zawsze w centrum istnienia sekty, wokół niego koncentruje się jej życie i działalność. Ponad wszelkimi funkcjami, które sprawuje, do najważniejszych należy pełniona rola zawierająca pewną symbolikę. Przywódca jest znakiem – symbolem dążeń, celu, sensu i mądrości, które oferuje sekta swoim zwolennikom. Nie poddaje się żadnej weryfikacji, krytyce i ocenie<sup>18</sup>.

15) S. Hassan, *Psychomanipulacja w sektach*, Łódź 1997, s. 119 – 120.

16) J. Prokop, *Uwaga rodzice! Sekty*, Warszawa 1994, s. 15.

17) W. Nowak, *Sekty w Polsce a młodzież*, Olsztyn 1995, s. 22.

18) A. Zwoliński, *Anatomia sekty*, w: *Abc o sektach*, red. M. Gajewskiego, Kraków 2004, s. 45.

Sekty i nowe ruchy religijne przyciągają swoich zwolenników między innymi „nieograniczoną” wolnością. Pozwalają swoim adeptom stać się członkami „wspólnot żywych”, w których wszystko jest dopiero budowane i kształtowane. Osoba mająca wrażenie współbudowania wspólnoty czuje się dowartościowana i kochana. Wierzy w wypełnienie misji życiowej, a tym samym odegrania znaczącej roli we wspólnocie<sup>19</sup>. Brak centralizmu w grupie religijnej zdecydowanie ułatwia stworzenie wrażenia uczestnictwa członków w wypracowaniu norm grupowych. Jednak do częstych zjawisk należy sytuacja, kiedy to osoba stając się członkiem jakiejś grupy, musi nauczyć się obowiązujących w niej norm i je bezwzględnie zachowywać. W przypadku sekt proces ten może przybierać różne formy przekazywania, wychowania i propagandy.

Jedną z form wychowania, mającą na celu uczynienie kandydata podatnym na przekazywane normy funkcjonujące w grupie, jest dławienie indywidualności. W sekcie nie ma miejsca dla buntowników, indywidualistów, dlatego wychowanie szczególnie nowicjuszy ukierunkowane jest na walkę z własnym zdaniem członków. W procesie wychowania jest stosowany system kar i nagród. Karze podlega członek nieprzestrzegający zasad obowiązujących w grupie, zaś nagrodzie lojalny, zachowujący się zgodnie z oczekiwaniami. Jeżeli osoba coraz bardziej odchodzi w swoich poglądach od stanowiska grupy, tym więcej stosuje się w stosunku do niej nacisków i aktów perswazji. Adept jest informowany o konieczności zmiany punktu widzenia oraz spotyka się z dezaprobatą grupy. W przypadku, gdy formy przekonywania nie odniosą pożądanego skutku, wówczas stosuje się kary<sup>20</sup>.

Forma nakazów i zakazów wpływa na poczucie dyscypliny i porządku w sektach. Wiele osób, zwłaszcza młodych jest niezadowolonych i rozczarowanych rodzajem wymagań, jakie główne religie czy kościoły narzucają swoim wyznawcom. Natomiast gotowi są oni odpowiedzieć na zaproszenie grupy oferującej wyraźne normy i wysuwającej bezkompromisowe żądania. Różnego rodzaju kodeksy zasad regulują życie poszczególnych sekt. Przestrzeganie ich jest sprawdzianem posłuszeństwa członków, zaś treść w nich zawarta wielokrotnie stanowi element manipulacji osobami. Żądania zerwania kontaktu z rodziną, z przyjaciółmi, szczegółowa kontrola postępowania wyznawców, zakaz podróžowania, zakaz poruszania pewnych tematów w rozmowach, izolacja od społeczeństwa. Tęgo typu ograniczenia wywierają wpływ na sferę psychiczną adepta sekty. Zmieniają jego osobowość, zacierają indywidualność na korzyść ogółu<sup>21</sup>.

19) F. Arinze, op. cit., s. 15 – 16.

20) S. Mika, *Psychologia społeczna*, Warszawa 1987, s. 392 – 399.

21) A. Zwoliński, dz. cyt., s. 54.

## 4. Problem bezpieczeństwa państwa i obywateli

Problem sekt czy w ogóle nowych ruchów religijnych pojawił się w Polsce w połowie lat 90. Przyczyną tego była m.in. odzyskana wolność sumienia i religii w 1989 roku, likwidacja nadzoru państwowego nad funkcjonowaniem mniejszości religijnych oraz otwarcie granic. Po przełomie i odzyskaniu przez Polskę suwerenności w 1989 roku, państwo stanęło na stanowisku neutralności światopoglądowej. W wyniku uchwalenia Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania dn. 17 maja 1989 roku doszło do zmiany przepisów regulujących tworzenie i funkcjonowanie grup o charakterze religijnym. W myśl wspomnianej ustawy państwo polskie gwarantuje obywatelom: prawo do tworzenia wspólnot religijnych zakładanych w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadających własny ustrój, doktrynę oraz obrzędy kultowe; uczestniczenie w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełnianie obowiązków religijnych i obchodzenie świąt religijnych; możliwość głoszenia swojej religii lub przekonania; wychowywanie dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii; zachowywanie milczenia w sprawach swojej religii lub przekonań; utrzymywanie kontaktów ze współwyznawcami, w tym uczestniczenie w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym; korzystanie ze źródeł informacji na temat religii; wytwarzanie i nabywanie przedmiotów potrzebnych do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystanie z nich; wytwarzanie, nabywanie i posiadanie artykułów potrzebnych do przestrzegania reguł religijnych; wybranie stanu duchownego lub zakonnego; zrzeszanie się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań w sprawach religii; otrzymanie pochówku zgodnego z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniami w sprawach religii<sup>22</sup>. Na mocy nowych przepisów, w 1989 roku postanowiono zarejestrować wszystkie ruchy religijne, które wcześniej przez państwo prześladowane bądź bez skutku starały się o formalne uznanie. W ten sposób wraz z nową sytuacją polityczną i prawną pojawiło się wiele nieznanych dotychczas w Polsce grup i ruchów religijnych.

Do niedawna przepisy rejestracyjne kościołów i w ogóle nowych związków wyznaniowych były bardzo liberalne, a zatem zdarzały się przypadki nadużyć<sup>23</sup>. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w wersji z 17 maja 1989 roku określała stosunkowo prosty tryb zakładania nowych kościołów i związków wyznaniowych. Prawo to przysługiwało co najmniej 15 wnioskodawcom posiadającym pełną zdolność do czynności

22) art. 2, Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dn. 17 maja 1989 r. (dalej cyt. GWS i W), Dz.U. 989 nr 29 poz. 155, tekst jednolity Dz. U. 2005 nr 231 poz. 1965.

23) MSWiA, op. cit., s. 4.

prawnych, zarówno obywatelom polskim, jak i cudzoziemcom i bezpaństwowcom<sup>24</sup>. Zasada ta stworzyła wyjątkową łatwość legalizacji faktycznie znikomych i nielicznych grup ludzi w formie związków wyznaniowych. Wspomniana ustawa w 1998 roku została poddana nowelizacji w kierunku podwyższenia wymogów uzyskania rejestracji nowych kościołów lub innych związków wyznaniowych i wyeliminowania nadużyć. Nowelizacja została wprowadzona w życie z uwagi na szybki rozwój nowych ruchów religijnych, które potocznie można nazwać sektami. Były one zwłaszcza pochodzenia wschodniego, zagrażające rozwojowi osobowości dzieci i młodzieży. Powodujące dezintegrację rodzin z punktu widzenia moralnego i prawnego<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 31 ust. 1 znowelizowanej ustawy, prawo do złożenia wniosku o zarejestrowanie nowego kościoła lub innego związku wyznaniowego przysługuje wyłącznie obywatelom polskim. Realizacja tego prawa następuje przez złożenie deklaracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o utworzeniu kościoła lub innego związku wyznaniowego, wniosku o wpis do rejestru oraz statutu. Wniosek powinien być podpisany przez co najmniej 100 obywateli polskich oraz spełniać warunki określone w Ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania dotyczące wnioskodawców. Kompetencje do podjęcia decyzji o wpisie do rejestru lub o odmowie takiego wpisu posiada minister wspomnianego ministerstwa. Przed podjęciem decyzji, dokonywana jest weryfikacja pod kątem przestrzegania przepisów ustaw chroniących bezpieczeństwo i porządek publiczny, zdrowie i moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób. W przypadku wystąpienia sprzeczności z obowiązującymi ustawami, organ rejestrowy jest uprawniony do wydania decyzji odmownej<sup>26</sup>.

W wyniku podnoszonych coraz częściej głosów o nadużyciach i zagrożeniach ze strony sekt, opracowano w 1995 roku Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pod tytułem „O stanie bezpieczeństwa państwa”, zaś w 2000 roku opublikowano „Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce” autorstwa Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nowych Ruchów Religijnych, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W raportach tych została poruszona kwestia funkcjonowania sekt i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa. Destrukcyjna rola sekt polega na stosowaniu metod i technik manipulacji w celu pozyskiwania nowych członków, a następnie narzucanie im określonych stereotypów reakcji psychicznych, kontroli myśli, zachowań i uczuć, kształtowanie bezwzględного posłuszeństwa, co prowadzi do uzależnienia w sferze materialnej i duchowej. Adeptom nie udziela się szczegółowych informacji na temat działalności ruchu i jego charakteru,

24) art. 31, GWS i W, Dz.U. 1989 nr 29 poz. 155.

25) J. Krukowski, K. Warchałowski, *Polskie Prawo Wyznaniowe*, Warszawa 2000.

26) GWS i W, art. 33 ust. 3 (po nowelizacji w 1998 r.).

dążąc tym samym do wykształcenia się w nich przekonania, że jedynie słuszne są poglądy głoszone przez grupę. W tym celu izoluje się członków od reszty społeczeństwa. Zmusza się też członków do przekazywania osobistego majątku, a także bezpłatnej pracy na rzecz grupy. Stosuje się proces mający na celu wyczerpanie fizyczne i psychiczne wyznawców, co w konsekwencji prowadzi do uzależnienia psychicznego i ekonomicznego. W sektach ogranicza się też dostęp do konwencjonalnej służby zdrowia. W niektórych grupach propaguje się katastroficzną wizję świata, nakłania do zbiorowych samobójstw lub agresji przeciw społeczeństwu, rozpowszechnia się ideologię rasistowską, ksenofobię i fanatyzm co do wyznawanych zasad wiary, uchylanie się od obowiązku służby wojskowej, przeprowadza się dewastację cmentarzy (np. grupy satanistyczne) i innych miejsc kultu. Odpowiedzią na jakąkolwiek próbę zerwania kontaktów z grupą są szykany i groźby ze strony pozostałych członków. Poza wskazanymi nadużyciami autorzy raportów stwierdzają, że sekty mogą prowadzić pod pretekstem działalności religijnej działalność przestępczą poprzez dopuszczanie się nadużyć celnych i skarbowych w ramach ulg przysługujących kościołom i innym związkom wyznaniowym.

Ze względu na prowadzoną działalność sekty mogą mieć charakter religijny, polityczny, edukacyjny i handlowy. Najliczniejsze i najbardziej znane są sekty religijne, których podstawą jest doktryna religijna. Podstawą działalności sekt o charakterze politycznym jest udział w wyborach, ubieganie się o eksponowane stanowiska publiczne. Sekty o charakterze edukacyjnym czy terapeutycznym prowadzą liczne warsztaty i seminaria naukowe, których uczestnicy płacą wysokie stawki w zamian za uzyskanie „oświecenia”. Natomiast sekty prowadzące działalność handlową bazują na ludzkiej chciwości i chęci zysku. Podstępnie zmuszają swych członków do ciężkiej pracy nieprzynoszącej zysków lub dającej niewielkie korzyści finansowe.

W Konstytucji RP z 1997 roku znajdują się zapisy dotyczące podstawowych praw związanych z wolnością sumienia i religii. Art. 53 zapewnia każdemu człowiekowi wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje dowolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób. Wolność

uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania<sup>27</sup>.

Konstytucja RP chroni przed powstaniem grup o charakterze destrukcyjnym, których działalność godzi w bezpieczeństwo i suwerenność państwa i obywateli. W art. 13 zakazuje istnienia partii politycznych i innych organizacji, które odwołują się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. W tym konstytucyjnym zapisie można w pewnym sensie dopatrywać się definicji sekty, a na pewno gwarancji szeroko pojętego bezpieczeństwa.

## 5. Zakończenie

Problem sekt czy w ogóle nowych ruchów religijnych pojawił się w Polsce w połowie lat 90. Przyczyną tego była m.in. odzyskana wolność sumienia i religii w 1989 roku, likwidacja nadzoru państwowego nad funkcjonowaniem mniejszości religijnych oraz otwarcie granic. Po przełomie i odzyskaniu przez Polskę suwerenności w 1989 roku, państwo stanęło na stanowisku neutralności światopoglądowej. W wyniku uchwalenia Ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 17 maja 1989 roku doszło do zmiany przepisów regulujących tworzenie i funkcjonowanie grup o charakterze religijnym. W myśl wspomnianej ustawy państwo polskie gwarantuje obywatelom między innymi prawo do tworzenia wspólnot religijnych, prawo głoszenia swojej religii lub przekonań; wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem w sprawach religii; utrzymywania kontaktów ze współwyznawcami, w tym uczestniczenia w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym; zrzeszania się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań w sprawach religii.

W latach 90. wraz z nową sytuacją polityczną i prawną pojawiło się wiele nieznanych dotychczas w Polsce ugrupowań i ruchów religijnych. Ujawniły się też grupy, które ze względu na nieprzychylność władz, mimo następującej liberalizacji nie uzyskały do 1989 roku statusu kościoła lub innego związku wyznaniowego.

27) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

W wyniku podnoszonych coraz częściej głosów o nadużyciach i zagrożeniach związanych z bezpieczeństwem państwa i obywateli ze strony sekt, opracowano w 1995 roku Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego „O stanie bezpieczeństwa państwa”, w którym jeden z rozdziałów zatytułowano „Sekty i niektóre związki wyznaniowe w Polsce”, zaś w 2000 roku opublikowano „Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce” autorstwa Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nowych Ruchów Religijnych, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W raportach tych została poruszona kwestia funkcjonowania sekt i ich wpływ na bezpieczeństwo państwa.

Ważną rolę odgrywają również badania naukowe, które stanowią pewną formę monitoringu nowych ruchów religijnych. Tego typu działalność w mniejszym stopniu wiąże się z niebezpieczeństwem naruszenia wolności religijnej. Ponadto dostarcza potrzebnej wiedzy, bardziej zobiektywizowanej, co posiada duże znaczenie w sytuacji konfliktów ideologicznych czy światopoglądowych.



## Bibliografia:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Międzyresortowy Zespół do Spraw Nowych Ruchów Religijnych, Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce, Warszawa 2000.
3. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dn. 17 maja 1989 r., Dz.U. 1989 nr 29 poz. 155.
4. Ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z dn. 17 maja 1989 r., Dz.U. 1989 nr 29 poz. 155, tekst jednolity Dz. U. 2005 nr 231 poz. 1965.
5. Alexiewicz T., Maruchin J., *Wiara w pigułce, czyli sekty*, Poznań 1999.
6. Arinze F., *Sekty i nowe ruchy religijne jako problem duszpasterski*, L'Osservatore Romano, wyd. polskie, nr 7 (134) 1991.
7. Hassan S., *Psychomanipulacja w sektach*, Łódź 1997.
8. Lévi – Strauss C., *Antropologia strukturalna II*, Warszawa 2004.
9. Krukowski J., Warchałowski K., *Polskie Prawo Wyznaniowe*, Warszawa 2000.
10. Mika S., *Psychologia społeczna*, Warszawa 1987.
11. Nowak W., *Sekty w Polsce a młodzież*, Olsztyn 1995.
12. Posacki A., *Wprowadzenie w tematykę sekt i kultów*, [w:] *Drogami Sekt i Kultów*, Kraków 1999, n. 1.
13. Prokop J., *Uwaga rodzice! Sekty*, Warszawa 1994.
14. Sztumski J., *Sekty i związki wyznaniowe. Studia wybranych ugrupowań religijnych*, Kielce 2000.
15. Zwoliński A., *Anatomia sekty*, [w:] *Abc o sektach*, red. M. Gajewskiego, Kraków 2004.
16. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, red. B. Kaczorowski t. 7, Warszawa, 2004.
17. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczaka, t. 3, Warszawa 1981.
18. *Słownik łacińsko – polski*, red. K. Kumanieckiego, Warszawa 1957.



### Rozdział 3

## *Wybrane działania na rzecz bezpieczeństwa dużych i średnich aglomeracji*



***Pościg transgraniczny  
jako szczególna forma działania  
Policji w świetle przepisów  
Konwencji Wykonawczej do Układu  
z Schengen a standardy prawne  
Europejskiej Konwencji  
Praw Człowieka***

---

**Abstract.** *The cross-border pursuit is a particular form of police cooperation within the Schengen System.* Keeping such a pursuit by police officers must meet certain conditions listed in the Convention.

However, In order to properly include the problem of hot pursuit, it is necessary to compare solutions of the European Union with the standards of the European Convention on Human Rights.

Existing standards of the European Convention on Human Rights, together with achievements of the European Court of Human Rights let avoid a situation in which the pursuing officers could violate the fundamental rights recognized by all states of the Council of Europe as a minimum standard of human protection.

1) Małgorzata Andrzejczak – Świątek, Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.



Większość publikacji dotyczących pościgu transgranicznego w kontekście szczególnej formy współpracy pomiędzy państwami Unii Europejskiej skupia się przede wszystkim na warunkach prowadzenia takiego pościgu, bez próby rozstrzygnięcia, jaka jest przyczyna wprowadzenia dość istotnych ograniczeń w odniesieniu do uprawnień funkcjonariuszy prowadzących pościg.

Autorka niniejszego referatu zauważa, iż koniecznym jest ujęcie instytucji pościgu transgranicznego i rozwiązań przyjętych w Konwencji Wykonawczej z Schengen z punktu widzenia ich korelacji z systemem praw człowieka, zwłaszcza standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Z punktu widzenia rzeczywistej i pełnej potrzeby ochrony praw człowieka koniecznym jest, ażeby rozwiązania prawne Unii Europejskiej odzwierciedlały standardy międzynarodowe, w razie potrzeby uszczegółowiając je, natomiast niedopuszczalnym jest tworzenie konkurencyjnych rozwiązań prawnych w zupełnym oderwaniu od umów międzynarodowych ratyfikowanych przez państwo. Należy bowiem mieć świadomość, że unijny porządek prawny nie funkcjonuje w oderwaniu od systemu międzynarodowego. Pozorna nawet sprzeczność pomiędzy normami prawa międzynarodowego, a uregulowaniami unijnymi stanowi realne zagrożenie w realizowaniu pełnej ochrony pod kątem gwarancji praw podstawowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istotną, z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa, kwestię dotyczącą odróżnienia norm prawa unijnego od wiążących Polskę umów międzynarodowych. Koniecznym jest bowiem odrębne ujęcie pojęć: „prawo międzynarodowe” oraz „prawo Unii Europejskiej”. Mimo iż prawo Unii Europejskiej ma charakter ponadnarodowy, nie wykazuje ono klasycznych cech prawa międzynarodowego (takich, jak np. brak hierarchii źródeł prawa, suwerenna wola państwa na implementację instrumentu prawnego, brak bezpośredniego obowiązywania aktów prawa międzynarodowego).

Prawo Unii Europejskiej jest odrębną gałęzią prawa, jest to zbiór norm tworzonych w ramach podmiotu, jakim jest Unia Europejska, i jako specyficzny system prawny charakteryzuje się szczególnymi cechami.

W kontekście hierarchii źródeł prawa istotną rolę pełni zasada supremacji (pierwszeństwa) prawa unijnego nad prawem krajowym państw członkowskich. Reguluje ona postępowanie w okolicznościach, w których dochodzi do konfliktu między normą prawa krajowego, a przepisem unijnym. W takich sytuacjach przepis unijny ma pierwszeństwo przed normą krajową<sup>2</sup>.

W orzeczeniu z 1964 roku w sprawie *Costa v. ENEL*, proklamując zasadę autonomii oraz zasadę pierwszeństwa, Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż wychodząc ze wspólnotowego punktu widzenia, na pierwszym planie pojawia się konieczność zapewnienia jednolitego obowiązywania i prze-

2) M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 199.

strzegania wszystkich norm prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) oraz zapewnienia im pełnej efektywności na terytorium całej Unii<sup>3</sup>.

Art. F 2 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską z 7 lutego 1992 r. wyraźnie stwierdza: „Unia szanuje prawa podmiotowe tak, jak są one zagwarantowane przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisaną w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz jak wynikają one ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw-członków, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.”<sup>4</sup>

Traktat Lizboński potwierdził miejsce Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w systemie prawa Unii Europejskiej, stanowiąc z jednej strony w art. 1 a, iż „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”, z drugiej strony natomiast proklamując w art. 6 podstawę prawną do przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji<sup>5</sup>. Co więcej, na mocy art. 6 ust. 3 Traktatu „prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwu Członkowskiemu, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”<sup>6</sup>.

Podkreślenia wymaga bezspornie specyficzny status funkcjonariusza policji jako podmiotu międzynarodowych praw człowieka. Mamy tu do czynienia bowiem z pewną dychotomią: przede wszystkim funkcjonariusz policji jako każda osoba korzysta ze wszystkich praw i wolności człowieka, jest zatem beneficjentem praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Może stać się zatem potencjalną ofiarą naruszeń praw człowieka. Z drugiej strony podmiotowość funkcjonariusza policji jest determinowana przez wertykalny charakter praw człowieka. W tym znaczeniu funkcjonariusz policji występuje w roli „państwa” i jako gwarant praw człowieka winien stać na ich straży.

Należy zważyć, iż policjant wówczas stoi na straży praw (także praw człowieka) i porządku publicznego, gdy unika wykroczenia, także w sytuacjach trudnych, poza granice upoważnienia ustawowego<sup>7</sup>. System Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest w istocie w tym względzie wyra-

3) Tekst orzeczenia dostępny w wersji elektronicznej na stronie: <http://www.curia.europa.eu/pl/content/juris/index.htm>.

4) B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, tekst dokumentu [w:] *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 293 i nast.

5) Tekst dokumentu [w:] *System Informacji Prawnej Legali*.

6) Tamże.

7) *Podobny pogląd prezentuje Cees de Rover [w:] Służyć i chronić. Prawa człowieka i prawo humanitarne dla policji i sił bezpieczeństwa państwa*, Legionowo 2002.



finowany, o czym niewątpliwie świadczy „żywa i dynamiczna” (jak ujął to T. Jasudowicz)<sup>8</sup>, jednakże jednolita i konsekwentna, treść orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Niejednokrotnie Trybunał stał na stanowisku, iż dopuszczalne wyjątki *ex definitione*<sup>9</sup> zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka winny być interpretowane wąsko, a tym samym powinny zostać ograniczone do „wykonywania” przedmiotowych praw. Wszelkie unormowania Konwencji zawierające listę dopuszczalności podstaw ingerencji władzy państwowej w chronione prawo lub wolność należy interpretować w sposób ścisły<sup>10</sup>. Ograniczenia nie mogą naruszać samej istoty prawa<sup>11</sup>.

Z powyższego wynika bezpośrednio, iż przepisy aktów prawnych Unii Europejskiej muszą uwzględniać standardy minimalne Rady Europy, podwyższając ewentualnie standard ochrony.

1 maja 1999 r. *acquis* Schengen włączono w ramy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej. W zasadzie oznaczało to sfinalizowanie etapu prawno-międzynarodowego aspektu współpracy podejmowanej na mocy Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej Zakres *acquis* Schengen został sformułowany w tzw. Protokole Schengen załączonym do traktatu amsterdamskiego i obejmuje on przede wszystkim Układ z Schengen z roku 1985, Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen z roku 1990 oraz protokoły przystąpienia i porozumień, decyzje i deklaracje Komitetu Wykonawczego<sup>12</sup>. Pod pojęciem *acquis* Schengen należy rozumieć przede wszystkim całość instrumentów prawnych dotyczących zniesienia kontroli na granicach państwowych pomiędzy państwami członkowskimi UE. W uproszczeniu można by uznać, iż są to wszelkie uregulowania przyjęte w sprawie współpracy policyjnej w ramach Schengen<sup>13</sup>.

Postanowienia zawarte w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen w istocie stały się przełomem we współpracy transgranicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. W KWS przewidziano nowe formy prowadzenia współpracy transgranicznej, w tym w art. 41 okre-

8) T. Jasudowicz, *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich* [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, (red.). C. Mik, Toruń 1999, s. 33.

9) Charakter wyjątków *ex definitione* został precyzyjnie i szeroko sformułowany przez Tadeusza Jasudowicza. Jego zdaniem chodzi tu o „formuły, w których się bądź to ustala, że jakieś określenie substancji chronionej na dany zakres się nie rozciąga, bądź, że pewne przypadki – wbrew pozorom – nie są traktowane jako naruszenie owej substancji chronionej, bądź też że w pewnym zakresie uznaje się traktatowo tytuł państwa strony do stosowania pewnych ograniczeń w korzystaniu z danego prawa albo pewnych warunków, od których korzystanie z tego prawa mogłoby być przez państwo uzależnione”, [Zob.] T. Jasudowicz, op. cit., s.36.

10) Zob. Ciula p-ko Włochom 22 lutego 1989 roku, Seria A, nr 148, s. 18, §41; Adam Włoch p-ko Polsce z dnia 19 października 2000 roku, Wybór orzecznictwa organów EKPC, nr 4-5, Warszawa 2001, s. 127.

11) Zob. m.in. Demir i Baykara p-ko Turcji, nr 34503/97, 12 listopada 2008, System Informacji Prawnej Lex nr 465219.

12) Dz. Urz. WE z 1999 r., L 119; Dz. Urz. WE z 1999 r., L 176.

13) Zob. J. Banach, *Trzeci filar Unii Europejskiej – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych* [w:] L. Bogunia, *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 6, Wrocław 2000.

ślono zasady i warunki prowadzenia pościgu transgranicznego. Operacja pościgu podlega bardzo rygorystycznym warunkom i precyzyjnym uzgodnieniom. Niektóre z nich mają charakter ogólny, inne są indywidualne dla każdego państwa i zostały zgłoszone w deklaracjach jednostronnych.

Podręcznik operacji transgranicznych opracowany w Brukseli w dniu 14 grudnia 2009 r. przez Radę Unii Europejskiej<sup>14</sup> definiuje pościg transgraniczny jako „pościg osób, które są podejrzane o popełnienie przestępstwa określonego rodzaju lub zostały przyłapane w trakcie popełniania takiego przestępstwa i przekroczyły granicę innego państwa członkowskiego”<sup>15</sup>.

Mówiąc o transgraniczności działań policji, musimy mieć świadomość, iż podjęcie pościgu na terytorium innego państwa może godzić w sferę jego suwerenności. Z punktu widzenia ochrony owej suwerenności konieczne jest zapobieżenie sytuacji, kiedy wbrew woli danego państwa na jego terenie będzie odbywał się pościg.

Oczywistym jest, że pościg transgraniczny (*hot pursuit*) ma charakter nagły, nieprzewidywany i nie zawsze istnieje możliwość uzyskania w stosownym czasie zgody państwa, na którego terenie pościg ma być prowadzony.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 KWS „Funkcjonariusze jednej z umawiających się Stron, którzy ścigają w swoim kraju osobę złapaną podczas popełnienia lub uczestniczącą w popełnieniu jednego z przestępstw określonych w ustępie 4, są uprawnieni do kontynuowania pościgu na terytorium innej umawiającej się Strony bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody tej ostatniej, jeśli z uwagi na szczególną pilność sytuacji nie jest możliwe poinformowanie właściwych władz innej umawiającej się Strony przy pomocy jakichkolwiek ze sposobów określonych w artykule 44 przed wjazdem na to terytorium lub jeśli powyższe organy nie są w stanie dotrzeć na miejsce przestępstwa w celu przejęcia pościgu. Identyczne zasady stosuje się do sytuacji, w których ścigana osoba uciekła z aresztu tymczasowego lub podczas odbywania kary pozbawienia wolności”<sup>16</sup>.

Najpóźniej w momencie przekroczenia granicy funkcjonariusze ścigający mają obowiązek skontaktowania się z właściwymi władzami umawiającej się Strony, na terytorium której pościg ma mieć miejsce. Pościg ustaje, gdy umawiająca się Strona, na której terytorium pościg ma miejsce, tego zażąda<sup>17</sup>.

Jeżeli chodzi o katalog przestępstw, w stosunku do których może być prowadzony pościg transgraniczny, to każde z państw członkowskich może wybrać jedną z dwóch definicji pozwalających na kontynuowanie pościgu: albo wyczerpującą listę przestępstw podaną w art. 41 ust. 4 lit. a<sup>18</sup>, albo prze-

14) 10505/4/09 REV 4

15) Tamże, s. 21.

16) Tekst dokumentu ogłoszono w Dz. U.L 239 z 22.09.2000, s. 19.

17) Tamże.

18) Chodzi tu o katalog następujących przestępstw karnych: zabójstwo, nieumyślne spowodowanie śmierci, gwałt, podpalenie, fałszowanie pieniędzy, kradzież z włamaniem i rozbój kwalifikowany oraz pasterstwo, wymuszenie, porwanie i przetrzymywanie zakładników, handel ludźmi, nielegalny handel

stępstwa stanowiące podstawę do ekstradycji<sup>19</sup>.

Największe problemy praktyczne z punktu widzenia możliwości naruszenia praw podstawowych stwarzają unormowania KWS, które bezpośrednio odnoszą się do uprawnień policji w sferze podjęcia czynności procesowych.

Zgodnie z Konwencją funkcjonariusze prowadzący pościg muszą przestrzegać prawa państwa, na którego terenie pościg jest prowadzony i muszą wypełniać instrukcje organów właściwych na danym terenie. Z praktycznego punktu widzenia powyższy wymóg może prowadzić do naruszeń prawa krajowego danego państwa – nie zawsze z winy funkcjonariuszy, a z powodu niezajomości przez nich specyfiki konkretnych unormowań wewnętrznych. Z tego też względu ogromnego znaczenia nabierają normy zawarte w standardach międzynarodowych, mające służyć ujednoczeniu przepisów rozwiązań krajowych. Implementowane do ustawodawstwa krajowego stanowią gwarancję, iż działania transgraniczne nie będą naruszały suwerenności danego państwa i jego rozwiązań wewnętrznych.

Prowadzący pościg funkcjonariusze są łatwo rozpoznawalni poprzez noszenie munduru lub opaski na ramieniu bądź przez oznakowania umieszczone na ich środkach transportu; użycie stroju cywilnego w połączeniu z wykorzystaniem nieoznakowanych środków transportu pozbawionych powyższych oznaczeń jest zabronione; prowadzący pościg funkcjonariusze muszą być w stanie w każdej chwili potwierdzić, że działają w charakterze urzędowym.

W większości współczesnych państw demokratycznych to funkcjonariusze policji dzierżą monopol na zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie. Zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem stanowi wyjątek od zasady wolności i bezpieczeństwa osobistego wyrażonej w art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Na mocy art. 41 ust. 2 KWS państwa członkowskie składają odpowiednią deklarację, w której zobowiązują się do prowadzenia pościgu według jednej z dwóch procedur: funkcjonariusze prowadzący pościg nie mają prawa zatrzymać ściganej osoby albo w przypadku nieprzesłania wniosku o zaprzestanie pościgu oraz jeśli właściwe władze lokalne nie są w stanie interweniować odpowiednio szybko, funkcjonariusze ścigający mogą zatrzymać ściganą

---

środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, naruszenie postanowień prawnych dotyczących broni i materiałów wybuchowych, umyślne spowodowanie szkody z użyciem materiałów wybuchowych, nielegalny przewóz toksycznych i niebezpiecznych odpadów, niezatrzymanie się oraz niepodanie szczegółowych danych po wypadku, którego skutkiem jest śmierć lub poważne uszkodzenie ciała.

19) Według art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r. przestępstwa stanowiące podstawę do ekstradycji to „przestępstwa zagrożone według prawa Strony wzywającej i wezwanej karą pozbawienia wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej jednego roku lub karą surowszą albo czyny, wobec sprawców, których można orzec środek zabezpieczający w takim samym wymiarze”. W art. 2 ust. 2 ramowej decyzji Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi wymieniono przestępstwa, które dają podstawę do wydania na mocy europejskiego nakazu aresztowania.

osobę do czasu, kiedy funkcjonariusze ścigający umawiającej się Strony, na której terytorium pościg ma miejsce, którzy powinni zostać niezwłocznie o nim poinformowani, są w stanie ustalić tożsamość osoby oraz aresztować ją.

W przypadku zastosowania drugiej z powyższych procedur i upoważnienia funkcjonariuszy prowadzących pościg do dokonania bądź zatrzymania, należy pamiętać o prawach, jakie przysługują osobie pozbawionej w ten sposób wolności na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Każdy zatrzymany lub aresztowany w sytuacji opisanej w art. 5 ust 1 lit. c musi być niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być osądzony w rozsądnym terminie lub zwolniony na czas postępowania (art. 5 ust. 3). Oprócz tego wszystkie osoby pozbawione wolności mają prawo do niezwłocznej informacji o przyczynach zatrzymania i stawianych im zarzutach (art. 5 ust. 2). Mają też prawo odwołać się do sądu, który ma obowiązek bezzwłocznie skontrolować legalność decyzji o zatrzymaniu lub aresztowaniu i polecić zwolnienie, gdy okaże się ono bezpodstawne (art. 5 ust. 4). Jeśli pozbawienie wolności nastąpiło z pogwałceniem prawa krajowego lub Konwencji, pokrzywdzonemu przysługuje odszkodowanie (art. 5 ust. 5)<sup>20</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, iż pozbawienie wolności „musi być zgodne z prawem”. Słowa „zgodne z procedurą przewidzianą przez prawo” odnoszą się w istocie do prawa krajowego. Wynika z nich potrzeba zgodności z właściwą procedurą istniejącą na podstawie jego przepisów, a także z celem restrykcji dopuszczalnych na podstawie art. 5 ust. 1, w szczególności ochrony jednostki przed arbitralnością. Wymaga się tego zarówno przy podejmowaniu decyzji, jak i stosowaniu środków wiążących się z pozbawieniem wolności.<sup>21</sup>

Ponadto, Trybunał w sposób konsekwentny podkreśla to, co stanowi zasadę, a co wyjątek, z oczywistym wyeksponowaniem zasady. Wielokrotnie bowiem Trybunał dokonuje swoistego przypomnienia, iż lista wyjątków od poszanowania prawa do wolności osobistej zagwarantowanego w art. 5 ust. 1 jest wyczerpująca. Tylko wąska interpretacja wyjątków jest zgodna z celem tego przepisu, a konkretnie potrzebą zapewnienia, aby nikt nie był arbitralnie pozbawiony wolności<sup>22</sup>.

Z powyższego wynika, iż to głównie prawo krajowe determinuje zgodną z prawem procedurę zatrzymania bądź aresztowania. A zatem, naruszenie przepisów krajowych przez funkcjonariuszy prowadzących pościg (nawet

20) Tekst art. 5 EKPC znajduje się [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002, s. 209 i nast.

21) Zob. m. in. Orzeczenie z 1 lipca 1997 r. w sprawie Giulia Manzoni p-ko Włochom, skarga nr 19218/91, RJD 1997-IV.

22) Por. m. in. orzeczenie z dnia 24 października 1997 r. w sprawie Johnson p-ko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22520/93, RJD 1997-III; orzeczenie z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie Aerts p-ko Belgii, RJD 1998-V.

w sytuacji, gdy brak jest naruszeń standardów zawartych w EKPC) może prowadzić do przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy. Należy bowiem pamiętać, iż prawo krajowe może zwiększać pułap ochronny przewidziany w podstawowym instrumencie ochrony praw człowieka Rady Europy.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest możliwość stosowania przez funkcjonariuszy prowadzących pościg środków przymusu bezpośredniego. Z katalogu środków przymusu bezpośredniego KWS wymienia broń palną oraz kajdanki.

Zgodnie z unormowaniami art. 41 ust. 4 lit. e KWS prowadzący pościg funkcjonariusze mogą nosić służbową broń; jej wykorzystywanie jest zabronione, z wyjątkiem przypadków obrony koniecznej.

Przewidziane w KWS warunki użycia broni należy skorelować z rozwiązaniami art. 2 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły:

- a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą;
- b) w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem;
- c) w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania<sup>23</sup>.

Godzi się podkreślić, iż przepisy krajowe państw członkowskich Systemu Schengen dotyczące warunków użycia broni przez funkcjonariuszy policji są, być może paradoksalnie, pochodną właśnie art. 2 EKPC. Aby dokonać właściwej interpretacji rozwiązań *aquis* Schengen należy zważyć, że przepisy zawarte w KWS stanowią zawężenie standardu ochronnego unormowanego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i dopuszczają użycie broni tylko w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w art. 2 ust. 2 lit. a EKPC.

Nie zmienia to faktu, iż w każdym przypadku użycia broni w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą przez funkcjonariuszy prowadzących pościg musi być spełniony test konieczności, bezwzględności oraz proporcjonalności użytych środków. Takie stanowisko wynika wprost z linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że art. 2 EKPC jest jednym z jej najbardziej fundamentalnych postanowień i w czasie pokoju nie pozwala na derogację na podstawie art. 15. Wymaga więc ścisłej interpretacji. Odnosi się to w szczególności do wyjątków wymienionych w ust. 2 tego artykułu, które dotyczą nie tylko umyślnego pozbawienia życia, ale również sytuacji, w których dopuszczalne jest użycie siły, na skutek której, w sposób niezamierzony, dochodzi do pozbawienia życia. Użycie siły musi być jednak absolutnie konieczne dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 2 ust. 2 Konwencji. Zwrot „absolutnie konieczne” wskazuje, iż test konieczności musi być bardziej su-

23) Tekst przepisu znajduje się [w:] M. A. Nowicki, op. cit., s. 19.

rowy niż normalnie przy ocenie działań państwa. Siła musi być ściśle proporcjonalna. Jest to szczególnie ważne w wypadku świadomego posłużenia się śmiertcionośną siłą, biorąc pod uwagę nie tylko działania funkcjonariuszy, którzy używają bezpośrednio broni, ale wszystkie okoliczności, łącznie z takimi kwestiami, jak planowanie i kontrola<sup>24</sup>.

Wykładnia Konwencji Wykonawczej z Schengen w świetle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, nie nastęrcza większych trudności. W przypadku możliwości użycia broni, jak już zostało podkreślone powyżej, KWS zwiększa standard ochronny, dopuszczając możliwość użycia broni palnej, tylko w przypadku obrony koniecznej. Takie rozwiązanie wynika przede wszystkim ze specyfiki operacji, jaką jest pościg transgraniczny, jak również z jego celu. Ponadto, prawo do życia jest prawem fundamentalnym, a jego naruszenie przez policjantów państwa obcego może nie tylko skutkować pogwałceniem podstawowych praw i wolności, ale również godzić w suwerenne uprawnienia danego państwa.

Wątpliwości interpretacyjne mogą się pojawić, zupełnie zresztą słusznie, przy próbie zdefiniowania pojęcia „użycie broni”. Pojęcie to bowiem nie jest zdefiniowane ani w EKPC, ani w żadnym instrumencie prawnym Systemu Schengen. Co więcej, definicją autentyczną „użycia broni” nie dysponuje większość systemów krajowych państw Unii Europejskiej. Nader często, jak ma to miejsce w systemie polskim, to sądy powszechne w toku rozpatrywania konkretnych spraw dokonują ustaleń co do kwalifikacji danej sytuacji pod kątem użycia broni.

Skoro zatem kwestia definicji „użycia broni” należy do właściwości krajowych porządków prawnych i nie ma w tej sferze ujednolicenia, może się okazać, iż funkcjonariusz prowadzący pościg nie będzie świadom naruszenia przepisów prawa krajowego państwa, na którego terenie podejmowane jest działanie.

W sytuacji, gdy z deklaracji danego państwa wynika uprawnienie do dokonania zatrzymania, po zatrzymaniu osoby ściganej, do celów ich doprowadzenia przed właściwe władze lokalne, osoba ta może być poddana jedynie przeszukaniu; w czasie przekazania osoby można użyć kajdanek; przedmioty posiadane przez tę osobę mogą zostać zajęte.

W przypadku podjęcia powyższych czynności należy bezwzględnie przestrzegać gwarancji wynikających z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wprowadzającego absolutny zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karania<sup>25</sup>.

Art. 3 EKPC, co Trybunał wielokrotnie podkreślał, obejmuje jedną z fundamentalnych wartości demokratycznego społeczeństwa. Nawet

24) Zob. orzeczenie *McCann i inni p – ko Wielkiej Brytanii* z dnia 27 września 1995 r., A. 324, § 147-150.

25) Tekst dokumentu znajduje się [w:] (oprac.) T. Jasudowicz, B. Gronowska, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 77 i nast.

w najtrudniejszych okolicznościach, jak zwalczanie zorganizowanego terroryzmu i przestępczości, Konwencja bezwzględnie zakazuje tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania. W odróżnieniu od większości materialnych przepisów Konwencji i Protokołów nr 1 i 4, art. 3 EKPC nie przewiduje wyjątków, niemożliwe jest również uchylenie wynikających z niego zobowiązań na podstawie art. 15, nawet w razie publicznego niebezpieczeństwa zagrażającego życiu narodu<sup>26</sup>.

Podczas prowadzenia pościgu transgranicznego wejście do mieszkań prywatnych oraz miejsc niedostępnych dla ogółu społeczeństwa jest zakazany<sup>27</sup>. Należy się jednak zastanowić, co będziemy rozumieć pod pojęciem „mieszkanie prywatne” oraz „miejsce niedostępne dla ogółu społeczeństwa”.

Art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, iż każdy ma prawo do poszanowania swojego mieszkania i swojej korespondencji. Konstrukcja art. 8 wskazuje, iż prawo to nie jest bezwzględnie chronione i nie można z niego korzystać niezależnie od okoliczności. Ustęp 2 zawiera klauzulę ograniczającą<sup>28</sup>.

Trybunał stanął na stanowisku, iż interpretacja pojęć „życie prywatne” i „dom” przy uwzględnieniu określonych rodzajów działalności zarobkowej oraz służących jej obiektów, jest zgodna z przedmiotem i celem art. 8 Konwencji<sup>29</sup>.

Pojęcia „domu” nie stosuje się do miejsc szeroko dostępnych dla publiczności i niezwiązanych z aktami będącymi istotną częścią życia prywatnego<sup>30</sup>.

Ponadto nielegalne zajmowanie lokalu nie stoi na przeszkodzie, aby uznać go za „dom” w rozumieniu tego przepisu. Dom mieszkalny legalnie nabyty i zajmowany przez wiele lat nie przestaje być „domem” w rozumieniu tego artykułu tylko dlatego, że ze względu na nieprzewidziane okoliczności jego właściciel przestał być uprawniony do zamieszkania na danym terenie<sup>31</sup>.

Przy omawianiu zagadnienia pościgu transgranicznego należy pamiętać o podstawowej zasadzie, jaka musi być przestrzegana w każdej sytuacji, gdy dochodzi do podjęcia przez funkcjonariuszy działania na terytorium państwa obcego. Każde takie działanie musi wynikać z konkretnej podstawy prawnej (w tym wypadku umowy międzynarodowej), która stanowi uprawnienie do określonego zachowania się. Jeżeli umowa międzynarodowa milczy na temat konkretnych uprawnień funkcjonariusza, to przyjąć należy, iż takiego uprawnienia funkcjonariusz nie posiada.

26) Zob. m.in. Aksoy p-ko Turcji, orzeczenie z dnia 18 grudnia 1996 r., skarga nr 21987/93; Chahaj p-ko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z dnia 15 listopada 1996 r., skarga nr 22414/93, Ribitsch p-ko Austrii, orzeczenie z dnia 4 grudnia 1995 r., A.336, skarga nr 1889691.

27) Art. 41 ust. 4 lit. c KWS

28) Por. M. A. Nowicki, op. cit., s. 584.

29) Orzeczenie Niemietz p-ko Niemcy z dnia 16 grudnia 1992 r., A. 251-B, § 30.

30) Raport Pentidis i inni p-ko Grecji z dnia 7 lutego 1996 r., skarga nr 23238/94, § 68.

31) Decyzja Wiggins p-ko Wielkiej Brytanii z dnia 8 lutego 1978 r., skarga nr 7456/76; Decyzja McGonnell p-ko Wielkiej Brytanii z dnia 22 stycznia 1998 r., skarga nr 28488.

Ponadto, godzi się podkreślić, iż pościg transgraniczny nie jest formą działania stosowaną często, bowiem z istoty swej może wiązać się z naruszeniem kompetencji suwerennych danego państwa, a także podstawowych praw i wolności człowieka.

Obowiązujące standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wraz z nieprzecenionym dorobkiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pozwalają zapobiec sytuacji, w której funkcjonariusze prowadzący pościg naruszyliby podstawowe prawa uznane przez wszystkie państwa Rady Europy za minimalny standard ochronny.



## Bibliografia:

1. Banach J., *Trzeci filar Unii Europejskiej – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych* [w:] L. Bogunia, *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 6, Wrocław 2000.
2. Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996.
3. Jasudowicz T., *Granice korzystania z praw człowieka – rozwiązania Konstytucji RP na tle standardów europejskich* [w:] (red.). C. Mik, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
4. Jasudowicz T., Gronowska B., Mik C., *Prawa człowieka. Wybór dokumentów międzynarodowych*, Toruń 1999.
5. Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002.
6. Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
7. Dz. Urz. WE z 1999 r., L 119; Dz. Urz. WE z 1999 r., L 176.
8. Dz. U.L 239 z 22.09.2000.
9. 10505/4/09 REV 4.
10. Decyzja Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi wymieniono przestępstwa, które dają podstawę do wydania na mocy europejskiego nakazu aresztowania.
11. Aksoy p-ko Turcji, orzeczenie z dnia 18 grudnia 1996 r., skarga nr 21987/93; Chahaj p-ko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z dnia 15 listopada 1996 r., skarga nr 22414/93, Ribitsch p-ko Austrii, orzeczenie z dnia 4 grudnia 1995 r., A.336, skarga nr 1889691.
12. Cees de Rover [w:] C. Rover, *Służyć i chronić. Prawa człowieka i prawo humanitarne dla policji i sił bezpieczeństwa państwa*, Legionowo 2002.
13. <http://www.curia.europa.eu/pl/content/juris/index.htm>.
14. Ciula p-ko Włochom 22 lutego 1989 roku, Seria A, nr 148, s. 18, §41; Adam Włoch p-ko Polsce z dnia 19 października 2000 roku, Wybór orzecznictwa organów EKPC, nr 4-5, Warszawa 2001.
15. Decyzja Wiggins p-ko Wielkiej Brytanii z dnia 8 lutego 1978 r., skarga nr 7456/76; Decyzja McGonnell p-ko Wielkiej Brytanii z dnia 22 stycznia 1998 r., skarga nr 28488.
16. Demir i Baykara p-ko Turcji, nr 34503/97, 12 listopada 2008, System Informacji Prawnej Lex nr 465219.

17. McCann i inni p – ko Wielkiej Brytanii z dnia 27 września 1995 r., A. 324, § 147 150.
18. Niemietz p-ko Niemcy z dnia 16 grudnia 1992 r., A. 251-B, § 30.
19. Raport Pentidis i inni p-ko Grecji z dnia 7 lutego 1996 r., skarga nr 23238/94, § 68.
20. Orzeczenie z 1 lipca 1997 r. w sprawie Giulia Manzoni p-ko Włochom, skarga nr 19218/91, RJD 1997-IV.
21. Orzeczenie z dnia 24 października 1997 r. w sprawie Johnson p-ko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22520/93, RJD 1997-III; orzeczenie z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie Aerts p-ko Belgii, RJD 1998-V.

*System Informacyjny  
Schengen – jako podstawowe  
narzędzie funkcjonowania  
strefy Schengen*

---

**Summary. The Schengen Information System - as a basic tool of the Schengen area (selected issues).** Schengen Information System is a basic tool which enables Schengen Member States to function smoothly. The System allows Member States to share information between their respective authorised services responsible for:

- border protection
- issuing visas
- public safety.

The preliminary study on new generation Schengen Information System II (SIS II) has been carried out for several years. The legislation process was completed in 2007. The practical implementation of the System is now under way.

1) Lech Grochowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.



# 1. Wprowadzenie

Decyzja o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych UE nastąpiła w nocy z 20. na 21.12.2007 r. Była to jedna z najważniejszych decyzji w zakresie pełnej realizacji integracji europejskiej. Rozszerzenie obszaru Schengen jest wynikiem wielu lat ciężkiej pracy, efektywnego planowania na różnych szczeblach władzy, wymiany doświadczeń między służbami poszczególnych państw członkowskich i konsekwentnego wdrażania trudnych procedur. Strefa Schengen nie mogłaby funkcjonować bez wdrożenia Systemu Informacyjnego Schengen<sup>2</sup>. SIS jest największą w Europie wspólną bazą danych służącą utrzymywaniu bezpieczeństwa publicznego, wspieraniu współpracy policyjnej i sądowej oraz sprawowaniu kontroli nad granicami zewnętrznymi. Państwa współtworzące tę bazę dokonują w niej wpisów o osobach poszukiwanych lub zaginionych, o utraconym lub skradzionym mieniu oraz o zakazach wjazdu. Bezpośredni i szybki dostęp do niej mają wszyscy funkcjonariusze policji szczebla lokalnego oraz inni funkcjonariusze i inne organy ochrony porządku publicznego, które potrzebują informacji z tej bazy, by chronić prawo i porządek oraz walczyć z przestępczością. Baza ta obejmuje swoim zasięgiem niemal całą Unię Europejską oraz Norwegię, Islandię i Szwajcarię.

## Rys historyczny podpisania układu Schengen

Do największych osiągnięć Wspólnoty Europejskiej w ciągu ostatniego półwiecza z całą pewnością można zaliczyć stworzenie dużego regionu bez granic. Regionu, w którym ludzie mogą podróżować bez kontroli granicznych.

Wspólnota Europejska w sposób ewolucyjny przez wiele lat, stopniowo, dochodziła do uregulowania współpracy granicznej. Początkiem układu z Schengen<sup>3</sup> było porozumienie rządowe Francji i Niemiec zawarte w Saarbrücken<sup>4</sup> 13 lipca 1984 r. o stopniowym znoszeniu kontroli na

2) Pojęcia „system informatyczny” i „system informacyjny” nie są synonimami. Ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że system informatyczny jest pewnym narzędziem umożliwiającym funkcjonowanie systemu informacyjnego, rozumianego jako pewna całość, na którą składają się: narzędzia techniczne, procedury, zasoby oraz organizacja. Aktualnie funkcjonująca wersja techniczna Systemu Informacyjnego Schengen nazywana jest SIS 1+. Obecnie tworzona jest druga generacja systemu, nosząca nazwę SIS II, która stanowić będzie nową „wersję” zarówno z punktu widzenia formalnego (nowe podstawy prawne), jak i technicznego.

3) Schengen - winiarska wieś w południowo-wschodnim Luksemburgu, w gminie Remerschen. W 2010 roku wieś zamieszkiwało 530 osób. Miejscowość leży na styku granic trzech państw - Luksemburga, Niemiec i Francji.

Wieś stała się sławna 14 czerwca 1985 roku, kiedy to na statku Princesse Marie Astrid na rzece Mozeli podpisano traktat znany obecnie jako Układ z Schengen.

4) Saarbrücken - miasto w Niemczech, stolica kraju związkowego (niem. Bundesland) Saara, polityczne i kulturalne centrum regionu, siedziba regionalnego związku miast, główny ośrodek gospodarczy Zagłębia Saary (wydobywcę węgla kamiennego, hutnictwo żelaza, przemysł maszynowy, metalowy, elektrotechniczny, precyzyjny). Znajdują się tu Muzeum Hutnictwa i Muzeum Przemysłu, lotnisko i uniwersytet.

ich granicach<sup>5</sup>. Była to umowa dwustronna w sprawie ułatwienia obywatelom obu państw przekraczania wspólnej granicy. Dotyczyła ona jedynie kontroli na drogowych przejściach granicznych. Umową z Saarbrücken zainteresowały się kraje Beneluksu, mające już doświadczenia w funkcjonowaniu unii paszportowej. 12 grudnia 1984 r. rządy państw Beneluksu<sup>6</sup> przedstawiły rządowi Francji i Niemiec memorandum, w którym zaproponowano rozszerzenie umowy z Saarbrücken na Unię Paszportową Beneluksu. Po negocjacjach 14 czerwca 1985 r. w miejscowości Schengen w Luksemburgu podpisano umowę o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach (tzw. Schengen 1). Pełna nazwa umowy brzmi: *Układ pomiędzy rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu oraz Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Schengen 14 czerwca 1985 r.)*<sup>7</sup>.

Podpisany Układ określał zasady zmierzające do ułatwienia przekraczania granic wewnętrznych i uszczelnienia granic zewnętrznych. W tym zakresie wyznaczał dwa zadania:

- do realizacji bieżącej - natychmiastowej (od 1 stycznia 1986 r.), które obejmowały m.in. wprowadzenie kontroli wzrokowej i wspólną odprawę graniczną oraz ułatwienia w przekraczaniu granicy dla mieszkańców strefy przygranicznej poza wyznaczonymi przejściami granicznymi;
- do realizacji długoterminowej (do 1 stycznia 1990 r.), które zakładały całkowite zastąpienie kontroli na granicach wewnętrznych przez kontrole na granicach zewnętrznych strefy Schengen, harmonizację prawa migracyjnego, prawa dotyczącego polityki wizowej i współpracy policyjnej<sup>8</sup>.

Układ z Schengen był umową międzynarodową, zawartą przez niektóre państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej. Chociaż zawarto ją poza wspólnotowym porządkiem prawnym, była ona otwarta dla pozostałych państw WE. Spełnienie wymienionych zadań, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach Wspólnoty zależało w dużym stopniu od skuteczności współdziałania służb granicznych, policyjnych, migracyjnych państw Schengen, zwłaszcza w przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. To jednak wymagało wcześniejszego przeprowadzenia starannych i kosztownych przygotowań technicznych w państwach Schengen. Dlatego kraje Schengen swoją gotowość wypełnienia zobowiązań wynikających

Obecna aglomeracja powstała w 1909r. przez połączenie trzech miast: Saarbrücken, St.Johan oraz Malstatt-Burbach i liczy obecnie ponad 180 000 mieszkańców, w tym wielu obcokrajowców.

5) Porozumienie rządowe z 13 lipca Francja – Niemcy.

6) Tzn: Rządami Królestwa Belgii, Królestwa Holandii i Wielkiego Księstwa Luksemburg.

7) Potocznie nazywany Układem (lub Umową) z Schengen. Układ podzielony był na dwa „Tytuły” – Tytuł I – działania krótkoterminowe, składał się z 16 artykułów a Tytuł II – działania długoterminowe z 17 artykułów.

8) Układ z Schengen i porozumienie wykonawcze do układu, MSWiA, Warszawa 1998s.15.

z Układu złożyły z opóźnieniem, tj. 22 grudnia 1994 r., a nie jak wspomniano wcześniej 1 stycznia 1990 r. Po ratyfikacji Układu Schengen przez państwa-strony wszedł on w życie 26 czerwca 1995 r.

### 3. Porozumienie wykonawcze do Układu Schengen, proces przystępowania

Brak zawarcia w Umowie z Schengen praktycznych aspektów współpracy, spowodował konieczność kontynuowania dalszych prac nad systemem Schengen.

19 czerwca 1990 r. podpisano Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen<sup>9</sup>.

Konwencja Wykonawcza<sup>10</sup> określała praktyczne rozwiązania, które gwarantowały bezpieczne zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, bez zwiększania zagrożeń związanych z działalnością przestępczą.

Tak więc Konwencja stanowiła uszczegółowienie Układu z 1985 r. i była od niego obszerniejsza (zawierała 142 artykuły).

Konwencja definiowała takie pojęcia:

**Granice wewnętrzne** - wspólne granice lądowe układających się stron, jak również ich lotniska przeznaczone do ruchu wewnętrznego, ich porty morskie przeznaczone do regularnych połączeń promowych wyłącznie z lub do innych portów znajdujących się na terytorium układających się stron, bez zawijania do portów znajdujących się poza tym terytorium;

**Granice zewnętrzne** - granice lądowe i morskie, jak również lotniska i porty morskie należące do układających się stron, o ile nie są one granicami wewnętrznymi;

**Loty wewnętrzne (krajowe)** - wszelkie loty odbywające się wyłącznie z i do terytorium układających się stron, bez lądowania na terytorium państwa trzeciego;

**Kraj trzeci** - każde państwo niebędące układającą się stroną;

**Cudzoziemiec z kraju trzeciego** - każda osoba niebędąca obywatelem państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej;

**Cudzoziemiec z kraju trzeciego objęty odmową wjazdu** - każdy cudzoziemiec z kraju trzeciego, dla którego zakaz wjazdu został wpisany do Systemu Informacji Schengen, na podstawie artykułu 96;

**Przejście graniczne** - każde przejście graniczne wyznaczone przez właściwe władze i przeznaczone do przekraczania granic zewnętrznych;

**Kontrola graniczna** - kontrola przeprowadzana na granicy, która niezależnie od jakichkolwiek innych przyczyn wynika wyłącznie z zamiaru

9) Układ z Schengen z 1985 r. nie określał praktycznych zasad współpracy między państwami - stronami układu.

10) Układ z Schengen i porozumienie wykonawcze, op.cit s.21.

przekroczenia granicy;

**Przewoźnik** - każda osoba fizyczna lub prawna, która z tytułu wykonywanego zawodu zajmuje się transportem osób drogą powietrzną, morską lub lądową;

**Podstawy pobytu** - wszelkiego rodzaju zezwolenie wydane przez jedną z układających się stron, uprawniające do pobytu na jego terytorium. Definicja ta nie obejmuje tymczasowego zezwolenia na pobyt na terytorium strony układającej w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie azylu lub prawa pobytu;

**Wniosek o azyl** - każdy wniosek w formie pisemnej, ustnej lub innej, przedłożony przez cudzoziemca na granicy zewnętrznej lub na terytorium jednej z układających się stron w celu uzyskania statusu uchodźcy (*zgodnie z Konwencją Genewską z dnia 28 lipca 1951 r. o statusie uchodźców, poprawioną Protokołem Nowojorskim z 31 stycznia 1967 roku*) i korzystania w tym charakterze z prawa pobytu;

**Osoba ubiegająca się o azyl** - każdy cudzoziemiec z kraju trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie azylu w rozumieniu niniejszej konwencji, odnośnie którego nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji;

**Rozpatrywanie wniosku o azyl** - wszelkie procedury polegające na zbadaniu, podjęciu decyzji i przeprowadzeniu działań zmierzających do podjęcia ostatecznej decyzji na wniosek o udzielenie azylu, z wyłączeniem postanowień strony układającej się, która ponosi odpowiedzialność za postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie azylu zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji<sup>11</sup>.

Podstawowym zadaniem Konwencji było zagwarantowanie porządku publicznego i bezpieczeństwa, faktyczne spełnienie swobody przemieszczania się osób w strefie Schengen. Konwencja Wykonawcza, nazywana skrótowo Schengen II, wprowadziła wiele unormowań, które niwelowały zmniejszenie bezpieczeństwa w wyniku zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Tymi unormowaniami są:

- jednolite zasady przekraczania granic zewnętrznych (lądowych, morskich i powietrznych) zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego danego państwa, ale uwzględniające bezpieczeństwo i interes pozostałych państw Schengen;
- ujednoczenie polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz (krótko i długoterminowych), warunków ruchu turystycznego oraz prawa do odmowy wjazdu na terytorium Schengen;
- wspólne procedury azylowe określające, które państwo powinno rozpatrywać wniosek o udzielenie azylu niezależnie od tego, w którym państwie Schengen go złożono;
- zasady współpracy policyjnej, w tym wymiana informacji policyjnych i oficerów łącznikowych, obserwacja transgraniczna oraz pościąg transgraniczny;
- współpraca sądownicza w sprawach karnych i ekstradycyjnych,

11) Konwencja z Schengen, art. 1 definicje.



uproszczenie tych procedur, przekazywanie dokumentów w ramach pomocy prawnej, rozciągnięcie tej współpracy na przestępstwa podatkowe oraz wykonywanie orzeczeń sądowych;

- współdziałanie w zwalczaniu handlu narkotykami i środkami odurzającymi, powołanie w tym celu stałej grupy roboczej;
- wspólne zasady dotyczące posiadania i transportu broni palnej oraz amunicji, a także obrotu nimi;
- stworzenie funkcjonującego Sytemu Informacyjnego Schengen oraz zasad ochrony danych osobowych<sup>12</sup>.

Oprócz pięciu państw, które zawarły Układ z Schengen do obydwu omawianych umów przystępowały:

- w 1990 r. - Włochy,
- w 1991 r. - Hiszpania, Portugalia,
- w 1992 r. - Grecja,
- w 1996 r. - Austria, Dania, Finlandia, Szwecja,
- w 2007 r. - Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja.

W Schengen uczestniczą także kraje spoza UE: Islandia i Norwegia od 1999 r., Szwajcaria w ograniczonym zakresie od 2004 r. Ponadto w określonych częściach przepisy Schengen obowiązują w pozostałych państwach UE: Irlandii, Wielkiej Brytanii, Cyprze, Bułgarii i Rumunii. Irlandia i Wielka Brytania formalnie nie przystąpiły do Układu z Schengen, ani do Konwencji Wykonawczej ze względu na wyspiarskie położenie geograficzne, powodujące inne podejście do ochrony własnych granic. Przepisy samej Konwencji Wykonawczej wchodziły w życie w państwach Układu Schengen w różnych latach, poczynając od 26 marca 1995 r. do przełomu lat 2007/2008. Na przełomie właśnie tych lat przepisy Konwencji Wykonawczej weszły w życie w 9 państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004r., w tym w Polsce. Kontrole na granicach wewnętrznych w tych państwach zniesiono 21 grudnia 2007 r., a na lotniskach 30 marca 2008 r. Aktualnie, tj. w marcu 2009 r., w ramach Schengen współpracują 22 państwa członkowskie UE. Przystąpienie nowych państw członkowskich do strefy Schengen było procesem trudnym i wymagającym wielu przygotowań w zakresie dostosowania prawa, infrastruktury oraz podjęcia wielu innych działań, które pozwoliłyby na uzyskanie pozytywnej oceny Rady UE. Sam proces ewaluacji był dużym wyzwaniem dla Grupy ds. Ewaluacji Schengen, która zgodnie z mandatem jest odpowiedzialna za przeprowadzenie oceny nowo wstępujących państw członkowskich. Ocena dziewięciu (z dziesięciu - bez Cypru) nowych Państw Członkowskich w krótkim okresie wymagała odpowiedniego przygotowania Grupy Roboczej ds. Ewaluacji. Proces ewaluacji odbywał się dwuetapowo. Najpierw państwa kandydujące wypełniły kwestionariusz, odpowiadając

12) Por. A.Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008, s. 27-28.

na ponad 150 pytań. Następnie przeprowadzone były kontrole w tych państwach. W Polsce taka wizyta oceniająca, która dotyczyła takich zagadnień, jak współpraca policyjna, kontrola granic lądowych, morskich oraz powietrznych, polityka wizowa, ochrona danych osobowych odbyła się w 2006 r. i ponownie w 2007 r. W Polsce głównym problemem było sprawdzenie przygotowań do zabezpieczenia wschodniej granicy zewnętrznej Schengen. W listopadzie 2007 r. Rada Unii Europejskiej podjęła dwie decyzje:

- o zakończeniu procesu ewaluacji;
- o całkowitym zastosowaniu się do dorobku prawnego Schengen i zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych.

#### 4. Podstawy prawne i instytucjonalne Schengen

Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r., dotychczasowy dorobek i praktyczne doświadczenia Schengen, czyli Układ z Schengen i Konwencję Wykonawczą włączono w ramy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej. Dokonano tego na mocy dołączonego do Traktatu z Amsterdamu Protokołu. Główna część przepisów dotyczących procedur przekraczania granicy zewnętrznej i kontroli osób na granicach wraz z kwestiami dotyczącymi polityki wizowej i azylowej znalazła się w nowym tytule Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)<sup>13</sup>. Pozostała część przepisów dorobku prawnego Schengen związana bezpośrednio z polityką bezpieczeństwa została wprowadzona do tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>14</sup>. Włączenie dorobku prawnego Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej oznaczało, że państwa członkowskie UE będą zobowiązane w pełni do stosowania tych uregulowań. Jednak zakres stosowania dorobku Schengen jest aktualnie bardzo różnicowany przez poszczególne państwa. W największym stopniu dotyczy to Wielkiej Brytanii i Irlandii. W mniejszym zakresie dotyczy to także Danii, Norwegii, Islandii i Szwajcarii (szczegóły tych różnicowań opisuje)<sup>15</sup>.

Dla nowych państw członkowskich istotny jest zapis art. 8 Protokołu w sprawie dorobku Schengen, mówiącego, że dorobek Schengen i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania są uznawane za dorobek, który powinien być w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia<sup>16</sup>. Oznacza to, że wszystkie państwa kandydujące do członkostwa w UE musiały w pełni przyjąć dorobek prawny Schengen oraz dalsze środki przyjęte na jego podstawie, jako część *aquis*. Nowe Państwa Członkowskie Unii Europejskiej zobowiązują do tego przepisy art. 3 Trak-

13) Traktat z dnia 25. 03. 1957 r., Dz. Urz. WE 321 E z dnia 29. 12. 2006 r.

14) Traktat o UE z dnia 7.02.1992 r.; Dz. Urz. UE C 321 E z dnia 29.12.2006 r.

15) A. Dudzic op.cit s. 9.

16) Dz. Urz. UE C 310/348 z dnia 16.12.2004. Protokół w sprawie dorobku Schengen włączony w ramach UE.

tatu Akcesyjnego<sup>17</sup>, który wprowadza podział na przepisy, które są stosowane od momentu przystąpienia nowych państw członkowskich do UE oraz przepisy, na podstawie których Rada UE dokonuje kontroli nowego państwa członkowskiego i podejmuje stosowną decyzję, czy zostały spełnione niezbędne warunki do stosowania dorobku Schengen. Aktualnie organem Unii Europejskiej, decydującym o aktach prawnych dotyczących Schengen, jest Rada UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

## 5. System informacyjny Schengen i jego wdrożenie w Polsce

System informacyjny Schengen ustanowiono na podstawie przepisów IV tytułu Konwencji Wykonawczej Schengen (KWS), artykuły od 92 do 119, na podstawie których zezwala się uprawnionym do tego organom państw członkowskich na dostęp do informacji dotyczących osób i mienia poprzez procedurę automatycznego wyszukiwania danych<sup>18</sup>. System Informacyjny Schengen to utworzony na podstawie dorobku prawnego Schengen europejski zbiór danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach, prowadzony w formie systemu informatycznego. Celem tego systemu jest utrzymanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, włączając bezpieczeństwo państwa, na terytoriach umawiających się stron, monitoring przepływu osób i przedmiotów.

Na podstawie art. 94 ust. 1 KWS „System Informacyjny Schengen” zawiera kategorie danych, które są dostarczane przez każdą z umawiających się Stron. Mają one kluczowe znaczenie dla regulacji SIS. Precyzyjnie określają konkretne kategorie wpisów – swego rodzaju zestawów informacji oraz cele, w jakich są wprowadzane, a także organy mające prawo je wprowadzać:

**1) Dane na temat osób poszukiwanych do aresztowania ekstradycyjnego** – w celu podjęcia działań zmierzających do wydania lub przekazania tej osoby (art. 95 KWS);

**2) Dane dotyczące cudzoziemców do celów odmowy wjazdu** – w celu odmowy wjazdu takiej osoby na obszar Schengen lub wydalenia jej (art. 96 KWS)<sup>19</sup>;

17) Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2003 r. Dz. U. 2004 r., Nr 90, poz. 864.

18) Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. WE L 239/19 z 22 września 2000 r., ze zm.

19) Używane w polskim ustawodawstwie pojęcie cudzoziemca nie jest tożsame z powyższym. Art. 2 ustawy z 13.6.2003 r. o cudzoziemcach (t. jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm.) stanowi, że cudzo-

**3) Dane dotyczące osób zaginionych, które dla ich własnej ochrony lub w celu zapobiegania zagrożeniom powinny być tymczasowo oddane pod opiekę policji** – w celu poinformowania o danych ich dotyczących państwa wprowadzającego wpis lub przetransportowania osoby do bezpiecznego miejsca w celu zapobieżenia kontynuowania jej podróży (art. 97 KWS);

**4) Dane dotyczące świadków, osób wezwanych do stawienia się przed organami sądowymi w związku z postępowaniem karnym w celu poniesienia odpowiedzialności za czyny, za które są ścigane lub osób, które powinny odbywać wyrok w sprawie karnej, lub wezwanych do stawienia się w celu odbycia kary pozbawienia wolności** – w celach poinformowania państwa wprowadzającego wpis o ich miejscu zamieszkania lub pobytu (art. 98 KWS);

**5) Dane dotyczące osób lub pojazdów do celów niejawnego nadzoru lub szczególnych kontroli** – w celu zebrania i przekazania organom wprowadzającym wpis określonych informacji (art. 99 KWS);

**6) Dane dotyczące przedmiotów niezbędne do celów ich zajęcia lub wykorzystania w charakterze dowodu w postępowaniu** – w celu podjęcia stosownych działań przewidzianych w prawie krajowym (po uzgodnieniu środków, które należy podjąć z organem wprowadzającym dane) (art. 100 KWS).

W ramach poszczególnych kategorii wymienionych powyżej zakres możliwych do przetwarzania danych również został ograniczony. Dotyczy to zarówno danych osobowych, jak i danych o przedmiotach.

**W odniesieniu do danych o osobach art. 94 ust. 3 KWS<sup>20</sup> precyzyjnie wskazuje konkretne rodzaje informacji, które mogą zostać wprowadzane, a więc także które mogą być przetwarzane w systemie, wymieniając następujące dane osobowe:**

- 1) nazwisko i imiona, wszelkie fałszywe nazwiska lub pseudonimy, które mogą być wpisane oddzielnie,
- 2) wszelkie obiektywne, szczególne cechy fizyczne, niepodlegające zmianom,
- 3) datę i miejsce urodzenia,
- 4) płeć,
- 5) obywatelstwo,
- 6) informacje czy dana osoba jest uzbrojona, niebezpieczna lub czy jest ona zbiegiem,
- 7) powody wpisu do systemu,
- 8) działania, jakie należy podjąć.

Przedstawiony przepis wprost zabrania przetwarzania innych danych osobo-

ziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

20) Art. 94 ust. 3 KWS w brzmieniu ustalonym w Decyzji Rady 2005/211/WSiSW z 24.02.2005 r.

wych, a w szczególności tzw. danych wrażliwych – danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe, poglądy polityczne, przekonania religijne lub inne, oraz danych osobowych dotyczących zdrowia lub życia seksualnego.

**Również w zakresie danych o przedmiotach przewidziano konkretne kategorie, które mogą być przetwarzane w systemie. Artykuł 100 ust. 3 KWS<sup>21</sup> wymienia następujące „łatwo rozpoznawalne” przedmioty:**

1) pojazdy silnikowe o pojemności silnika przekraczającej 50 cm<sup>3</sup>, łodzie i statki powietrzne, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone,

2) przyczepy o masie własnej przekraczającej 750 kg, naczepy, sprzęt przemysłowy, silniki zewnętrzne i kontenery, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone,

3) broń palna, która została skradziona, wykorzystana w niewłaściwy sposób lub utracona,

4) urzędowe blankiety, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone,

5) wydane dokumenty tożsamości takie, jak paszporty, dowody tożsamości, prawa jazdy, dokumenty pobytowe i dokumenty podrózne, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób, utracone lub unieważnione,

6) dowody rejestracyjne pojazdów i tablice rejestracyjne, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób, utracone lub unieważnione;

7) banknoty (o spisanych numerach),

8) papiery wartościowe i środki płatnicze takie, jak czek, karty kredytowe, obligacje, akcje i udziały, które zostały skradzione, wykorzystane w niewłaściwy sposób lub utracone.

Mając na względzie charakter niektórych z powyższych kategorii oraz możliwych do zaistnienia sytuacji faktycznych, art. 100 ust. 2, KWS przewiduje, że w sytuacji „trafienia” (ang. *hit*) – ustalenia, że sprawdzany przedmiot został wpisany do SIS, przekazywane mogą być dane osobowe, w celu uzgodnienia z organem wprowadzającym dany wpis środków, które należy podjąć. Przekazywanie tych danych i konsultacje z organem wprowadzającym wpis następują poprzez specjalny kanał – Biuro SIRENE<sup>22</sup>.

Dane przetwarzane w systemie udostępniane są na potrzeby kontroli granicznych, innych kontroli policyjnych i celnych prowadzonych na terytoriach państw należących do obszaru Schengen, zgodnie z ich prawem krajowym, a także w związku z wydawaniem wiz, dokumentów pobytowych i wykonywaniem przepisów dotyczących cudzoziemców.

Centralna jednostka systemu (C. SIS) znajduje się w Strasburgu, a wszystkie państwa Układu Schengen tworzą u siebie krajowe moduły Systemu Infor-

21) W brzmieniu ustalonym w Decyzji Rady 2005/211/WSiSW.

22) Biuro SIRENE - jest punktem kontaktowym dla wszystkich krajowych organów ochrony porządku publicznego korzystających z SIS lub zaangażowanych we współpracę policyjną w strefie Schengen.

macyjnego Schengen (N. SIS), które są dokładną kopią jednostki centralnej. System pozwala na weryfikację osób podczas kontroli granicznej, w trakcie przekraczania granicy zewnętrznej, w trakcie kontroli policyjnej i celnej przeprowadzanej wewnątrz kraju oraz weryfikację wniosków wizowych przez urzędy konsularne za granicą. System zapewnia dostęp do danych dotyczących osób, pojazdów i przedmiotów przy wykorzystaniu informatycznej procedury konsultacji. Wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem stale aktualizowanego przez poszczególne państwa członkowskie tzw. Centralnego Systemu SIS (C. SIS), połączonego z systemami krajowymi zlokalizowanymi w każdym Państwie Członkowskim zwanymi krajowymi komponentami SIS (N. SIS). W skład krajowego komponentu wchodzi krajowa kopia SIS. Dane przekazywane z Państwa Członkowskiego najpierw przesyłane są do C. SIS, a następnie do pozostałych Państw Członkowskich strefy Schengen. Oznacza to, że zawsze dysponują one tym samym zbiorem danych zgromadzonych w krajowych kopiach. Aktualizacja danych w każdej kopii krajowej odbywa się w trybie on-line i zapewnia natychmiastową aktualizację danych. Funkcjonowanie systemu opiera się na zautomatyzowanym procesie wyszukiwania danych na zasadzie „trafień”. „Trafienie” to pozytywna odpowiedź (wynik) w jednym kraju Schengen na wpis wprowadzony przez inny kraj Schengen.

W systemie tym funkcjonariusze, urzędnicy upoważnionych organów państw członkowskich mogą uzyskać informacje o tym, czy dana osoba jest zarejestrowana w systemie i skąd pochodzą wiadomości na jej temat oraz jakie działania należy zastosować w stosunku do tej osoby.

System zawiera informacje odnoszące się do:

- osób m.in. poszukiwanych, zaginionych lub podlegających niejawnemu nadzorowi;
- przedmiotów m.in. skradzionych pojazdów, broni, gotówki, dokumentów tożsamości i dokumentów *in blanco*.

W zależności od konkretnego przypadku mogą być wobec nich zastosowane takie środki, jak:

- areszt w celu ekstradycji (wykonanie europejskiego nakazu aresztowania),
- odmowa wjazdu w stosunku do osób, które nie mają prawa wjazdu na teren Schengen z powodu zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego,
- zatrzymanie osób zaginionych, nieletnich oraz podlegających nakazowi sądowemu,
- zatrzymanie osób, świadków i podejrzanych w celu złożenia wyjaśnień w procesie sądowym,
- prowadzenie nadzoru niejawnego,
- przechwycenie zaginionych lub skradzionych pojazdów samochodowych, broni, dokumentów i banknotów.

Wszystkie dane w systemie podlegają ochronie. Państwa Układu Schengen na podstawie krajowych przepisów określają, jakie organy państwowe będą uczestniczyć w wymianie informacji i notyfikują o tym Radzie UE.

System Informacyjny Schengen został zaprojektowany do obsługi maksymalnie 18 państw członkowskich. W związku z rozszerzeniem w 2004 r. Unii Europejskiej o 10 kolejnych państw oraz ze względu na potrzebę dostosowania SIS do najnowszych rozwiązań informatycznych i technologicznych, rozpoczęto prace nad utworzeniem Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz systemu Informacji Wizowej (VIS)<sup>23</sup>.

Kiedy pojawiły się opóźnienia w budowie SIS II, konieczne stało się przyjęcie rozwiązania pozwalającego na dotrzymanie wyznaczonego na styczeń 2008 r. terminu rozszerzenia zgodnie z wolą polityczną wszystkich państw UE. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, Portugalia, która w drugiej połowie 2007 r. miała objąć przewodnictwo w UE, zaproponowała rozwiązanie przejściowe polegające na podłączeniu nowych państw członkowskich do SIS + poprzez stosowne oprogramowanie. Projekt został nazwany SIS one 4ALL. Rozwiązanie to polegało na przyjęciu i zaadaptowaniu przez nowe państwa członkowskie UE do swojego środowiska - kopii systemu funkcjonującego w Portugalii i podłączeniu ich do aktualnie funkcjonującego systemu pierwszej generacji (SIS +). Projekt SIS one 4ALL jest rozwiązaniem udanym, ale tymczasowym. Priorytetem jest realizacja programu budowy przez Komisję Europejską oraz poszczególne państwa członkowskie SIS II.

Przyjęcie i zaadoptowanie projektu portugalskiego umożliwiło nowym państwom członkowskim, w tym Polsce, zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen z dniem 21 grudnia 2007 r. Wymagało to prawnego uregulowania. Parlament Polski uchwalił stosowną ustawę w 2007 r. (weszła w życie we wrześniu)<sup>24</sup>. Na jej podstawie dostęp do Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS i VIS (CW PK SIS i VIS) uzyskały następujące polskie instytucje:

- Minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- Komendant Główny Policji;
- Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców;
- Straż Graniczna;
- Służba Celna;
- Policja, w tym Biuro SIRENE;
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Żandarmeria Wojskowa;
- Centralne Biuro Antykorupcyjne;

23) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego; Rozwój SIS II oraz możliwe połączenie z przyszłym Systemem Informacji Wizowej (VIS) COM (2003)771 final.

24) Ustawa z dnia 24 czerwca 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej (Dz. U. 2007 r. nr 165, poz. 1170).

- organy Kontroli Skarbowej;
- sądy;
- prokuratorzy;
- wojewodowie;
- konsulowie;
- minister właściwy do spraw zagranicznych;
- starostowie (organy samorządowe ds. rejestracji pojazdów);
- Biuro Ochrony Rządu;
- Agencja Wywiadu;
- Wojewoda mazowiecki;
- Służba Wywiadu Wojskowego;

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (tylko w zakresie kontroli, czy wykorzystywanie danych osobowych nie narusza praw osób, których dane te dotyczą).

Przepisy Konwencji Wykonawczej Schengen precyzyjnie określają sytuacje, w jakich można dokonać wpisów na temat osób. Stąd wymienione instytucje nie mają pełnego dostępu do wszystkich kategorii danych zgromadzonych w bazie SIS. Nie wszystkie mogą wprowadzać dane, do których wprowadzenia nie są uprawnione<sup>25</sup>. Zgodnie z wymienioną ustawą, dostęp uprawnionych instytucji do zasobów SIS i VIS jest realizowany przy wykorzystaniu Krajowego Systemu Informatycznego (KSI), w skład którego wchodzi CW PK SIS oraz CW PK SIS II i VIS. Wymienione instytucje zobowiązane są do technicznego dostosowania własnych systemów teleinformatycznych do współpracy z KSI na potrzeby korzystania z zasobów SIS i VIS. Funkcjonowanie PK SIS 1+, jak i budowa polskiego komponentu SIS II i VIS, odbywa się w ramach „**Programu dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z SIS i VIS**”. Formalnie program ten akceptuje Rada Ministrów. Wiodącą rolę w zakresie budowy sprawuje MSWiA, w strukturze którego powoływany jest Pełnomocnik Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informatycznym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS).

Polska uzyskała dostęp do zasobów pierwszej generacji Systemu Informatycznego Schengen (SIS 1+) 1 września 2007 r. Odtąd wymiana informacji odbywa się zarówno z wykorzystaniem portugalskiego oprogramowania SIS one 4ALL, jak i za pośrednictwem opracowanego w Polsce translatora komunikatorów SIS 1+ - SIS II.

Prace nad utworzeniem SIS II z przyczyn prawnych, organizacyjno-technicznych, a także ze względu na skomplikowany, międzypaństwowy charakter przedsięwzięcia przedłużyły się o kolejne lata i trwają nadal.

25) Ograniczenie w dostępie do danych SIS, obowiązujące polskie organy administracji publicznej opisują: A. Hebda, P. Hofman “Przygotowanie administracji publicznej do współpracy z Systemem Informatycznym Schengen - budowa Polskiego Komponentu SIS”, Polska w strefie Schengen, MSWiA, Warszawa 2008, s. 27-30.



Przełomowym wydarzeniem było przyjęcie aktów prawnych stanowiących podstawę utworzenia, funkcjonowania i użytkowania SIS II, które z dniem wejścia w życie zastąpią postanowienia tytułu IV Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen. Przyjęte zostało Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informatycznego Schengen drugiej generacji SIS II<sup>26</sup> oraz Decyzja Rady 2007/533/WS i SW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)<sup>27</sup>. W porównaniu do SIS 1+ w projekcie SIS II wprowadzono wiele zmian. Należą do nich m.in. wykorzystanie danych biometrycznych do fotografii twarzy i obrazów linii papilarnych. Zmiany te przyczynią się do unowocześnienia wykorzystywanej technologii, zwiększą bezpieczeństwo informatyczne. Aktualnie najważniejszym problemem dotyczącym rozwoju SIS II jest zagadnienie migracji danych z SIS 1+ do SIS II. Pełne wdrożenie SIS II może przedłużyć się do 2011 r.

## 6. Znaczenie Biura SIRENE

Funkcjonowanie Biura SIRENE jest elementem niezbędnym do właściwego i pełnego korzystania ze środka kompensacyjnego, jakim jest System Informacyjny Schengen. SIRENE to skrót anglojęzycznego terminu „Supplementary Information Request at National Entries”, co oznacza w języku polskim „wniosek o informacje uzupełniające wpisy krajowe”. W przypadku odnalezienia osoby lub przedmiotu wpisanego do SIS, państwo na terytorium którego odnaleziono osobę lub przedmiot („trafienie”) za pośrednictwem swojego krajowego Biura SIRENE zwraca się z wnioskiem do państwa, które wpisało daną osobę lub przedmiot, o przekazanie informacji uzupełniających dane umieszczone w systemie. Są one niezbędne w celu wykonania działań określonych w dyspozycji wpisu. Wymianę informacji za pośrednictwem Biur SIRENE drogą teleinformatyczną można scharakteryzować, jako wymianę wniosków o udzielenie informacji uzupełniających do wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen.

Zgodnie z postanowieniami art. 92 ust. 4 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, państwa członkowskie zobowiązane są do wyznaczenia organu SIRENE. Aktem wykonawczym do Konwencji w zakresie wymiany informacji uzupełniających i organizacji Biur SIRENE jest podręcznik SIRENE, oparty na postanowieniach Decyzji Komisji nr 2006/758/WE z dnia

26) Dz. Urz. UE L 381 z dnia 28 grudnia 2006 r., s. 4.

27) Dz. Urz. UE L 205 z dnia 7 sierpnia 2007 r., s. 63.

22 września 2006 r. w sprawie zmiany Podręcznika SIRENE<sup>28</sup>. Określa on procedury wymiany informacji uzupełniających, o których mowa w art. 92 ust. 4 KWS. Szczegółowe wymagania oraz zalecenia co do sposobu organizacji i realizacji zadań Biura SIRENE zostały określone w Podręczniku SIRENE oraz w Katalogu Schengen. Polskie Biuro SIRENE zaczęło tworzyć w 2004 r. w oparciu o wymienione już przepisy Konwencji Wykonawczej Schengen. Dopiero 24 sierpnia 2007 r. uchwalono ustawę o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej<sup>29</sup>, czyli na 4 miesiące przed przystąpieniem Polski do strefy Schengen. Rozdział 6. tej ustawy w całości poświęcony jest działalności Biura SIRENE, jego miejscu w strukturze organizacyjnej organów administracji państwowej oraz relacji pomiędzy Biurem SIRENE, a organami i służbami uprawnionymi do dostępu do danych SIS<sup>30</sup>.

Polskie Biuro SIRENE<sup>31</sup> znajduje się w strukturze Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej. Jego zadania realizowane są przez trzy różne komórki organizacyjne tego biura - Wydział Koordynacji Poszukiwań Międzynarodowych, Sekcję Całodobowej Obsługi Międzynarodowego Przepływu Informacji oraz Sekcję ds. Biura SIRENE.<sup>32</sup>

## 7. Zestawienie ujawnionych trafień w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS)

Na podstawie Decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie stosowania przepisów dorobku Schengen dotyczącego Systemu Informacyjnego Schengen w nowych państwach członkowskich (2007/471/WE) oraz zgodnie z delegacją art. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej<sup>33</sup> od dnia 1 września 2007 r. Straż Graniczna uzyskała uprawnienie dostępu do danych wpisanych do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS).

Od 1 stycznia do 30 czerwca 2008 r. na skutek wglądu do danych SIS ujawniono łącznie **3 900** trafień.

28) Załącznik nr 1 do Decyzji Komisji 2006/758/WE z dnia 22 września 2006 r. w sprawie zmiany Podręcznika SIRENE, notyfikowany, jako dokument K(2006)4094 (Dz. Urz. UE L 317 z dnia 16 listopada 2006 r., s. 41).

29) Dz. U. z 2007 r. nr 165, poz. 1170.

30) Tamże.

31) Językiem komunikacji pomiędzy biurami SIRENE jest głównie język angielski, ale też francuski, niemiecki i hiszpański.

32) W. Pietr "System Informacyjny Schengen - rola Biura SIRENE". Polska w strefie Schengen. MSWiA, Warszawa 2008, s. 52-56.

33) Dz. U. z 2007 r. nr 165, poz. 1170.

## Zestawienie ujawnionych trafień w SIS ze względu na powód wpisu:

37	-	dot. osób poszukiwanych do tymczasowego aresztowania w celu wydania ich na wniosek państw obcych lub w celu przekazania osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania ( <b>art. 95 KWS</b> ),
2910	-	dot. cudzoziemców wpisanych w celu odmowy wjazdu, o których mowa w art. 134a ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach ( <i>Dz. U. z 2006r. Nr 234, poz. 1694 z późniejszymi zmianami</i> ) - ( <b>art. 96 KWS</b> ),
13	-	dot. osób zaginionych lub osób, które dla ich ochrony lub w celu zapobiegania stwarzanym przez nie zagrożeniom powinny zostać oddane do właściwej placówki opiekuńczej lub leczniczej albo osób zaginionych, których miejsce przebywania należy ustalić ( <b>art. 97 KWS</b> ),
170	-	dot. świadków lub osób wezwanych do stawienia się przed sądami w związku z postępowaniem karnym w celu poniesienia odpowiedzialności za czyny, za które są ścigane lub osób, wobec których powinien być wykonany wyrok w sprawie karnej, lub osób wezwanych do stawienia się w celu odbycia kary pozbawienia wolności, dla ustalenia miejsca ich pobytu ( <b>art. 98 KWS</b> ),
218	-	dot. osób lub pojazdów w celu przeprowadzenia niejawnego nadzorowania albo kontroli, której celem jest ściganie przestępstw oraz zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego albo zapobieganie poważnym zagrożeniom wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa ( <b>art. 99 KWS</b> ),
552	-	dot. przedmiotów do celów ich zajęcia lub wykorzystania jako dowód w postępowaniu karnym lub postępowaniu karnym skarbowym ( <b>art. 100 KWS</b> ).
3 900	-	<b>RAZEM</b>

W ramach pracy służby dyżurnej w Sekcji Całodobowej Obsługi Międzynarodowego Przepływu Informacji w Biurze Międzynarodowej Współpracy Policji funkcjonariusze SG wykonują zadania wynikające z ustawy z dnia 24 sierpnia 2007r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej w zakresie właściwości Straży Granicznej. Funkcjonariusze SG pełniący służbę w biurze SIRENE skoordynowali realizację **3 900** wpisów do Systemu Informacyjnego Schengen<sup>34</sup>.

## 8. Podsumowanie

System Informacyjny Schengen (SIS) jest wspólną, elektroniczną bazą danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach, składającą się z modułów krajowych oraz jednostki centralnej usytuowanej w Strasburgu. Dane wprowadzone do systemu przez jedno państwo członkowskie dostępne są dla służb i organów pozostałych państw, w niezbędnym dla nich zakresie.

34) Źródło: *Dane Komendy Głównej Straży Granicznej*.

System ten zapewnia wymianę informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za:

- ochronę granic,
- wydawanie wiz,
- bezpieczeństwo publiczne.

Podczas przekraczania granic zewnętrznych lub podczas standardowej kontroli policyjnej przy użyciu SIS następuje sprawdzenie czy dany przedmiot (np. samochód) albo osoba figurują we wspólnej bazie danych. W przypadku gdy dana osoba jest poszukiwana przez służby państwa - Strony Układu, stosowana jest odpowiednia procedura, która może polegać np. na odmówieniu danej osobie prawa wjazdu na obszar strefy Schengen lub podjęciu działań policyjnych. Obecnie trwają prace nad stworzeniem unowocześnionej wersji Systemu Informacyjnego Schengen, tzw. SIS II.

## Bibliografia

1. Układ z Schengen i porozumienie wykonawcze do układu, MSWiA, Warszawa 1998.
2. Dudzic A., *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008.
3. Traktat z dnia 25. 03. 1957 r., Dz. Urz. WE 321 E z dnia 29. 12. 2006 r.
4. Traktat o UE z dnia 7.02.1992 r.; Dz. Urz. UE C 321 E z dnia 29.12.2006 r.
5. Dz. Urz. UE C 310/348 z dnia 16.12.2004. Protokół w sprawie dorobku Schengen włączony w ramach UE.
6. Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Dz. Urz. WE L 239/19 z 22 września 2000 r., ze zm.
7. Ustawa z dnia 24 czerwca 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej (Dz. U. 2007 r. nr 165, poz. 1170).
8. Piotr W., *System Informacyjny Schengen - rola Biura SIRENE*. Polska w strefie Schengen, MSWiA, Warszawa 2008.
9. Misiuk A., *Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy*, [w:] *Polska droga do Schengen - opinie ekspertów*, red. P. Jaworski, ISP, Warszawa 2001.
10. [http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937\\_2770.htm](http://www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_2770.htm).
11. <http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc>.
12. [www.frontex.europa.eu/](http://www.frontex.europa.eu/).
13. [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).



## *Poczucie bezpieczeństwa obywateli a czynności służbowe funkcjonariusza policji*

---

**Abstract. A sense of security of citizens and duties of police officers.** The sense of security is one of the basic human needs which State should care through set up one of them is police. Police as an uniformed and armed formation serves the public and it is designed to protect the safety of people and to maintain public order and security, but happens that sense of security among citizens is decreasing because of abusing the power by a police officer. This paper is based on the tests indicate the cases in which officers abuse of power and what it means.

1) Kom. dr Dorota Mocarska, kom. mgr Agnieszka Sadło-Nowak, Instytut Prawa, Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.





Jak powszechnie wiadomo, poczucie bezpieczeństwa to jedna z podstawowych potrzeb każdego z nas, każdego człowieka. Wszelka jednostka stara się wedle własnych możliwości zapewnić sobie bezpieczne warunki życia. Niestety, w większości przypadków człowiek nie jest w stanie zrobić tego własnymi siłami, a w związku z tym państwo powołało liczne organy, których głównym zadaniem jest dbałość o bezpieczeństwo swoich członków w różnych sferach życia.

Słownik języka polskiego sprowadza pojęcie bezpieczeństwa do „stanu niezagrożenia, spokoju, pewności”<sup>2</sup>, ale określa także bezpieczeństwo jako pewien „stan faktyczny lub urojony jednostki lub grupy, który polega na braku zagrożenia”<sup>3</sup>.

Jednym z elementów ogólnie pojętego bezpieczeństwa jest oczywiście bezpieczeństwo publiczne, które jest pojęciem niezwykle szerokim i dosyć trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Przyczyną tego jest między innymi dynamika życia społecznego. Pojawiające się nowe niebezpieczeństwa, zmieniające się prawo, moralność i etyka wpływają na jego kształtowanie się. To, co stanowi wspólny mianownik definicji i koncepcji bezpieczeństwa publicznego, to odnoszenie się do trzech podstawowych kwestii: brak zagrożeń dla swobodnego funkcjonowania obywatela (przede wszystkim ochrona jego życia, zdrowia i mienia), niezakłócone funkcjonowanie organizacji państwowej i realizacja jej interesów oraz przestrzeganie przez obywateli w swym postępowaniu ogółu zasad zbiorowego współżycia i norm prawnych określonych przez państwo (przestrzeganie obowiązującego porządku prawnego)<sup>4</sup>.

Zapobieganie przestępstwom i ich wykrywanie jest w całym świecie przedmiotem bezpośredniego zainteresowania instytucji porządku prawnego. Przystępczość wydaje się być elementem życia codziennego i chociaż każda instytucja porządku prawnego czyni wszystko, aby wykorzenić ją z życia społeczeństwa, nie ma szansy na pełny sukces. Powszechnie wiadomo, że liczba przestępstw wykrytych w wyniku działalności instytucji porządku prawnego jest rażąco mała w stosunku do liczby przestępstw rzeczywiście popełnionych. Ponadto interesom ludzi, przynajmniej z ich punktu widzenia, o wiele lepiej służy skuteczne zapobieganie ich wiktyimizacji<sup>5</sup>. Niezwykle ważną rolę w tym zakresie odgrywają badania opinii społecznej, które mogą być wykorzystywane w celu identyfikacji zagrożeń w odczuciu społecznym. Badania społeczne przeprowadzone zgodnie z metodologią oraz na odpowiednio dużej próbie pozwalają na okre-

2) *Słownik języka polskiego*; T. I. PWE, Warszawa 1978, s. 147.

3) *Słownik współczesnego języka polskiego*, Reader's Digest Przegląd, Warszawa 1998, s. 50.

4) R. Rojtek, *Obiektywne i subiektywne poczucie bezpieczeństwa*, <http://www.bezpieczna.pl/bezpieczenstwo/felieton/osoba/obiektywne-i-subiektywne-poczucie-bezpieczenstwa>.

5) C de Rover, *Prawa człowieka i prawo humanitarne dla policji i sił bezpieczeństwa państwa*, Legionowo 2002, str. 177.

ślenie nie tylko skali ciemnej liczby przestępstw, ale również określenie konkretnych obszarów jej występowania. Należy również podkreślić, że badania opinii publicznej mogą stanowić istotny materiał służący wypracowaniu odpowiednich mechanizmów przeciwdziałania przestępczości z uwzględnieniem specyfiki lokalnych zagrożeń<sup>6</sup>.

Utrzymanie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych<sup>7</sup>, które jest nierozłącznie związane z powstaniem władzy publicznej. Od dawna bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych, a zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności stanowi podstawowy warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich<sup>8</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Są one bowiem specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>9</sup>.

Odpowiedzialność za zapobieganie przestępstwom i ich wykrywanie ponoszą przede wszystkim instytucje porządku prawnego, jednak pełne wywiązanie się z tego obowiązku wymaga zaangażowania się nie tylko tych instytucji. Skuteczne zapobieganie przestępstwom i ich wykrywanie zależy w dużym stopniu od poziomu i jakości współpracy instytucji porządku prawnego ze społecznością, której ona służy. Jest to przy tym zarówno odpowiedzialność prywatna, jak i publiczna<sup>10</sup>.

Jeśli mówimy o bezpieczeństwie ludzi, w pierwszej kolejności przychodzi na myśl policja. Jest to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do jej podstawowych zadań należy: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kolejne zadanie to inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykro-

6) P. Suchanek, P. Marchliński, *Rzeczywisty obraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego a zasoby informacji posiadane przez podmioty odpowiedzialne za zapobieganie i zwalczanie przestępczości*, [w:] *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, pod red. L. Paprzyckiego, Z. Rau, Warszawa 2009, str. 875-876.

7) Zob. J. Widacki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa Kraków 1998; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.

8) S. Piłkalski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne pod red. J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburskiej, Szczytno 2002, str. 39.

9) I. Nowicka, *Odpowiedzialność prawna funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego*, Rozdział VII [w:] *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji* pod red. B. Wiśniewskiego, Z. Piątka, Warszawa 2009 str. 157.

10) C de Rover, *Prawa człowieka i prawo humanitarne dla policji i sił bezpieczeństwa państwa*, Legionowo 2002, str. 177.

czeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. Ponadto policja zajmuje się wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców.

Bezpieczeństwo jest pewnym stanem obiektywnym, polegającym na braku zagrożenia, ale odczuwanym subiektywnie przez jednostkę lub grupę. Tym samym bezpieczeństwo składa się z dwóch zasadniczych elementów: obiektywnego i subiektywnego<sup>11</sup>. Pierwszy element jest zewnętrznym w stosunku do jednostki i oznacza brak zagrożeń dla życia (zdrowia, mienia). Natomiast drugi z elementów ma charakter subiektywny i jest poczuciem bezpieczeństwa, czyli wewnętrznym osobistym przekonaniem, że nie ma podstaw do obaw. Zatem bezpieczeństwo jest więc złożoną strukturą, która składa się z psychicznych i niepsychicznych komponentów. W pewnych sytuacjach bezpieczeństwo (element obiektywny) może nie być adekwatne do poczucia bezpieczeństwa (element subiektywny). Jeśli tego braku wzajemnych relacji nie można w racjonalny sposób uzasadnić, to zazwyczaj mówi się wtedy o patologii. Jej przyczyny mogą mieć podłoże w ludzkiej psychice (stany lękowe, psychozy, choroby psychiczne) bądź też w patologii i dewiacjach kultury społecznej (na przykład eskalacja grozy i niepewności przez media)<sup>12</sup>.

Co jednak, gdy poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli maleje na skutek działania organów, które miały bezpieczeństwo zapewnić?

Jedną z przyczyn, w związku z którą poczucie bezpieczeństwa obywateli maleje to nadużycie władzy przez funkcjonariusza organu powołanego do ochrony.

Nadużycie władzy stanowi przestępstwo, które zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji państwowych, podważając zaufanie do systemu władzy, a także wywołuje szczególne poczucie niesprawiedliwości u stykających się z nim obywateli.

Policja IV Rzeczypospolitej jest organem państwowym powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednocześnie opartym na podległości oraz hierarchii z własną historią i etyką, którego działalność wymaga bezwzględnego poszanowania konstytucyjnego porządku prawa, a także apolityczności. Policja przez swoje działania realizuje nadrzędne wartości i cele służby, stoi na straży bezpieczeństwa obywateli oraz państwa. Służba w Policji jest traktowana jako działanie na rzecz człowieka i obywatela w jego jednostkowo-społecznym wymiarze, z jego osobą, niepowtarzalnością i zmiennością. Policja w służbie na rzecz oby-

11) Szerzej: E. Moczuk, *Społeczne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej (...)*, [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań 2007, s. 165 – 169. B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s. 11 – 15.  
12) R. Rojtek, *Obiektywne i subiektywne poczucie bezpieczeństwa*, <http://www.bezpieczna.pl/bezpieczenstwo/felieton/osoba/obiektywne-i-subiektywne-poczucie-bezpieczenstwa>.

wateli i państwa korzysta z moralności ogólnospołecznej oraz moralności wyznaczonej historyczną osobowością narodu polskiego z jego historycznym dziedzictwem<sup>13</sup>.

Służba w Policji stawia przed każdym funkcjonariuszem szereg obowiązków, wynikających z przepisów prawa zawartych w ustawach, rozporządzeniach oraz decyzjach i rozkazach przełożonych. Kandydat do pracy w Policji, zanim stanie się policjantem, składa uroczystą przysięgę, w której ślubuje służyć wiernie narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia, a wykonując powierzone mu zadania, pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych, strzec tajemnicy państwowej i służbowej, a także honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej<sup>14</sup>. Prawidłowa praca funkcjonariuszy Policji stanowi bezpośredni warunek faktycznego korzystania przez obywateli ze swoich uprawnień publicznych oraz prywatnych. Społeczne zaufanie do Policji, jak i wymagane prawem efektywne prowadzenie działań zmierzających do ukarania sprawców czynów zabronionych wymagają najwyższej staranności w realizacji obowiązków przez każdego funkcjonariusza.

Funkcjonariusz Policji zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa ma stanowić ostoję bezpieczeństwa, być człowiekiem prawym, o wysokich kwalifikacjach zawodowych i umiejącym odpowiednio reagować na każde naruszenie porządku prawnego. Policjant posiada duże uprawnienia do przywracania porządku prawnego oraz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa osobistego. Niestety, podejmowanie interwencji policyjnej doprowadza niekiedy do zdarzeń nadzwyczajnych, które stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony mediów. Następstwem błędów, jakie popełniają policjanci podczas podejmowania interwencji, są skargi obywateli domagających się ukarania winnych<sup>15</sup>. Każda skarga jest skrupulatnie badana i wyjaśniana według przewidzianych procedur.

Przestępcza działalność funkcjonariusza Policji narusza integralność formacji i stanowi istotną przeszkodę w wypełnianiu ustawowych zadań Policji. Powoduje ona szereg negatywnych skutków dla instytucji, począwszy od sprzeniewierzenia się wartościom istotnym dla służby, uczciwym relacjom zawodowym, a skończywszy na stratach finansowych, jakie z tytułu przestępstwa ponosi budżet Policji i budżet państwa oraz nieko-

13) J. Czerniakiewicz, *Zasady moralne polskiego policjanta*, [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa policjanta. Materiały pokonferencyjne*, Szczytno 1999, s. 98.

14) Z. Świrk, *Służyć dwom panom*, „Prawo i Życie” 2001, nr 5, s. 2.

15) A. Pawłowski, *Skargowość a etyka zawodowa policjanta. Dychotomia czy synteza?*, [w:] G. Kędzierska, T. Frączek (red.), *Skargowość w Policji*, Szczytno 2002, s. 17.

rzystnym wpływie na odbiór Policji w społeczeństwie<sup>16</sup>.

W oparciu o przeprowadzone badania w zakresie przekraczania uprawnień lub niedopełniania obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, w oparciu o kryterium rodzaju niedopełnionego obowiązku lub przekroczonego uprawnienia, wystąpiło w sprawach związanych z: legitymowaniem osób w celu ustalenia tożsamości, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, zasadami i przypadkami użycia broni palnej, zatrzymaniem osób, przeszukaniem osób, kontrolą osobistą, przeszukaniem pomieszczeń, oględzinami miejsca zdarzenia, podjęciem interwencji policyjnej, procedurą przeprowadzania kontroli drogowej, przeprowadzaniem czynności procesowych, brakiem dokumentacji wymaganej czynnością oraz innymi niż wskazane sytuacjami.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z legitymowaniem w celu ustalenia tożsamości osoby wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: stosowania gróźb karalnych w trakcie legitymowania, naruszenia nietykalności cielesnej podczas legitymowania, spowodowania obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni podczas legitymowania oraz pobicia podczas legitymowania.

Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: bezzasadnego użycia środków przymusu bezpośredniego podczas interwencji, naruszenia nietykalności cielesnej podczas użycia środków przymusu bezpośredniego, stosowania środków przymusu bezpośredniego w sposób nieodpowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom, spowodowania obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni w trakcie stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z zatrzymaniem osoby wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: bezzasadnie dokonanego zatrzymania osoby, stosowania podczas zatrzymania osoby środków przymusu bezpośredniego w sposób nieodpowiadający potrzebom wynikającym z zaistniałej sytuacji i zbędny do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom, naruszenia nietykalności cielesnej osoby podczas zatrzymania, spowodowania u osoby zatrzymanej obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni, pobicia podczas zatrzymania, stosowania gróźb karalnych

16) Komenda Główna Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych, *Analiza przestępczości w środowisku policyjnym na podstawie rezultatów pracy BSWKGP w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 3.

wobec zatrzymanego, psychicznego i fizycznego znęcania się nad zatrzymanym, doprowadzenia osoby zatrzymanej do innej czynności seksualnej w związku z jej zatrzymaniem, niezachowania ciągłej i wzmożonej czujności podczas nadzoru nad zatrzymanym, co doprowadziło do jego ucieczki z nadzorowanego terenu czy samookaleczenia osoby zatrzymanej oraz przyjęcia korzyści majątkowej w kwocie 100 zł za naruszenie przepisów prawa poprzez umożliwienie widzenia z osobą zatrzymaną.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeszukaniem pomieszczeń wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: bezzasadnie dokonanego przeszukania pomieszczeń, przywłaszczenia czy kradzieży przedmiotów zabezpieczonych podczas przeszukania, przekazania informacji o planowanym przeszukaniu osobie nieuprawnionej w zamian za korzyść majątkową, zniszczenia mienia podczas przeszukania pomieszczeń oraz stosowania gróźb karalnych podczas przeszukania pomieszczeń.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z oględzinami miejsca zdarzenia wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: przerobienia dokumentacji związanej z oględzinami miejsca zdarzenia drogowego czy poświadczenia nieprawdy w protokole oględzin miejsca zdarzenia, nierzetelnego przeprowadzenia oględzin miejsca kolizji drogowej oraz kradzieży z miejsca oględzin miejsca przestępstwa.

Przekroczenia uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z podjęciem interwencji policyjnej wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: zaniechania niezwłocznego podjęcia interwencji policyjnej, bezzasadnego podjęcia interwencji policyjnej, stosowania gróźb karalnych w trakcie interwencji, naruszenia nietykalności cielesnej podczas interwencji oraz spowodowania obrażeń ciała skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni zdrowiu w trakcie interwencji.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z procedurą przeprowadzenia kontroli drogowej wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: odstąpienia od wykonania czynności służbowych, które obowiązany był wykonać w związku ze stwierdzeniem popełnienia wykroczenia drogowego, w szczególności odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w związku ze stwierdzeniem prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu, przyjęcia korzyści majątkowej w związku z odstąpieniem od ukarania mandatem karnym za wykroczenie drogowe, przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za odstąpienie od wykonania prawnych czynności służbowych, w szczególności w zamian za odstąpienia od badania kierującego pojazdem na zawartość alkoholu, zatrzymania prawa jazdy w związku

ze stwierdzeniem stanu nietrzeźwości kierującego pojazdem, zatrzymania dowodu rejestracyjnego pojazdu w związku z ujawnieniem ważności obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, odstąpienia od nadania biegu sprawie w związku z popełnieniem przestępstwa drogowego, poświadczenia nieprawdy w mandacie karnym w zakresie kwalifikacji prawnej wykroczenia oraz przerobienia mandatu karnego poprzez obniżenie kwoty prawomocnie nałożonej kary grzywny.

Nieprawidłowości dotyczące sposobu przeprowadzania czynności procesowych wystąpiły w sprawach dotyczących: przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie, przesłuchania świadka, konfrontacji, okazania, przedstawienia zarzutu podejrzanemu, przesłuchania podejrzanego oraz innych niż wskazane sytuacje.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach przyjęcia zawiadomienia o przestępstwie wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: nieprzyjęcia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ustnego zawiadomienia o przestępstwie, nienadania biegu zawiadomieniu dotyczącego przestępstwa oraz poświadczenia nieprawdy w protokole przyjęcia zawiadomienie o przestępstwie.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach przesłuchania świadka wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: podżegania świadka do składania fałszywych zeznań, poświadczenia nieprawdy w protokole przesłuchania świadka oraz podrobienia protokołu przesłuchania świadka oraz stosowania gróźb w celu wywierania wpływu na świadka i sugerowanie mu treści zeznań podczas przesłuchania.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach przesłuchania podejrzanego wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: stosowania przemocy bądź gróźb wobec podejrzanego w celu uzyskania od niego określonych wyjaśnień, spowodowania obrażeń ciała podejrzanego podczas przesłuchania skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała i rozstrojem zdrowia na okres powyżej 7 dni oraz zatajenia dowodów niewinności podejrzanego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w związku z przeprowadzeniem czynności procesowych w ramach innych niż wyżej wskazane czynności procesowych wystąpiło w szczególności w sprawach dotyczących: zniszczenia dowodu rzeczowego, tworzenia fałszywych dowodów w postępowaniu karnym, dokonania błędnej kwalifikacji prawnej czynu i prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie zamiast postępowania karne-

go – 6 spraw, dokonania błędnej kwalifikacji prawnej czynu skutkującej tym, iż zakwalifikowany czyn został ścigany z oskarżenia prywatnego zamiast ściganego z urzędu, nienależytego przechowywania akt postępowania karnego dopuszczając do ich zaginięcia, ukrywania dokumentów oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”, których nie miał prawa rozporządzać, ujawnienia osobom nieuprawnionym w celu osiągnięcia korzyści majątkowej informacji stanowiących tajemnicę służbową i informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych, przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za wydanie korzystnego dla wręczającego rozstrzygnięcia procesowego, żądania korzyści majątkowej w zamian za uchylenie środka zabezpieczającego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji w zakresie innych niż wyżej wskazany rodzaj czynności służbowych wystąpiło w szczególności w sprawach: udzielenia bez podstaw faktycznych, wiedzy i zgody przełożonych asysty przy eksmisji osobie nieuprawnionej do wykonania czynności, przekazania osobie nieuprawnionej w zamian za pożyczkę pieniężną swojej legitymacji służbowej, przez co funkcjonariusz pozbawił się możliwości wykonywania obowiązków służbowych oraz umożliwił posługiwanie się tym dokumentem osobie niepowołanej, działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i przekazania swojej broni służbowej osobie nieuprawnionej jako zabezpieczenie udzielonej pożyczki w kwocie 2000 zł przez lombard, zaniedbania obowiązku archiwizacji dokumentów z klauzulą „Tajne”, pozostawiając je bez nadzoru w niezaplombowanej szafie bez należytego zabezpieczenia, w miejscu do tego nieprzeznaczonym, wykorzystania posiadanego umundurowania i legitymacji służbowej w czasie wolnym od służby pod pozorem prowadzenia czynności służbowych celem załatwienia sprawy prywatnej, udostępnienia osobom nieuprawnionym oznakowanego pojazdu służbowego oraz przedmiotów wyposażenia służbowego w postaci pałki typu tonfa, kajdanek oraz elementów umundurowania celem wykonania zdjęć o treści erotycznej.

Ustawowym zadaniem Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji jest służenie społeczeństwu. Misją Policji jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także dokonywanie jakościowych zmian w swojej strukturze i wyznaczanie priorytetów działania według współczesnych zagrożeń przestępczych. Jednocześnie Policja tworzy nową koncepcję współdziałania ze wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za kształtowanie poczucia bezpieczeństwa. Dlatego należy z dużą odpowiedzialnością określić oczekiwania społeczne wobec Policji.

W obrębie służby policyjnej istnieją oczekiwania, iż Policja powinna działać etycznie i sposób zgodny prawem. Społeczność formułuje ocze-



kiwania, iż Policja zachowuje najwyższe standardy moralne. Funkcjonariusz Policji jest przedstawicielem władzy, której społeczeństwo przekazało swoje prawa w zamian za ochronę i bezpieczeństwo.

Spółeczeństwo oczekuje od Policji w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa, otwartości na problemy społeczne, sprawiedliwego traktowania i pomocy w usuwaniu nieprawidłowości w życiu społecznym, monitorowania zjawisk kryminogennych, zniechęcania potencjalnych przestępców do popełniania czynów zabronionych czy izolowania niebezpiecznych sprawców.

Funkcjonariusz Policji zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa ma stanowić ostoję bezpieczeństwa, być człowiekiem prawnym, o wysokich kwalifikacjach zawodowych i umiejącym odpowiednio zareagować na każde naruszenie porządku prawnego. Kompetentny policjant to nie tylko, z racji wykonywanych czynności, mający określone uprawnienia, umożliwiające samodzielne wykonywanie decyzji, ale również ten, który dysponuje odpowiednim poziomem wiedzy oraz umiejętnie korzysta z doświadczenia innych, ponadto z dumą nosi mundur i odznakę oraz nie przynosi wstydu ani sobie, ani innym funkcjonariuszom Policji. Policjanta powinna cechować uczciwość oraz wewnętrzne przekonanie, że jego celem nadrzędnym jest niesienie pomocy potrzebującym. Powinien szczerzyć się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, analityczną wnikliwością, stanowiącą gwarancję bardzo dobrej pracy oraz stale, konsekwentnie i systematycznie podnosić kwalifikacje zawodowe, a także doskonalić i umacniać posiadane umiejętności. Powinien być sumienny i dokładny, co sprzyja rzetelności, terminowości i jakości wykonywanych zadań.

Policja jest organem ochrony porządku prawnego najbardziej widocznym w życiu społeczeństwa. Zadaniem Policji jest bowiem bezpośrednia, codzienna ochrona prawa, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Kontakt jednostki z policjantem to najczęściej występujące bezpośrednie zetknięcie się z reprezentującym władzę państwową funkcjonariuszem publicznym. Prawo szanowane przez funkcjonariuszy państwa służy nie tylko obywatelom, lecz także władzy i tymże funkcjonariuszom. Policjant jest sługą prawa, często będąc jednocześnie pierwszym interpretatorem, który decyduje o tym, czy prawo zostało naruszone. Decyduje on również o sposobie ochrony naruszonego porządku prawnego.

Niewiele zawodów jest tak etycznie wymagających i tak pełnych konfliktów moralnych. Żaden inny zawód nie wymaga dokonywania moralnych osądów zachowań innych ludzi oraz stosowania w odpowiedzi na te zachowania właściwych reakcji społecznych, opartych na moralnych racjach. W obrębie służby policyjnej istnieją oczekiwania, iż Policja powinna działać etycznie i w sposób zgodny prawem. Społeczność formułuje oczekiwania, iż Policja zachowuje najwyższe standardy moralne.

Funkcjonariusz Policji jest przedstawicielem władzy, której społeczeństwo przekazało swoje prawa w zamian za ochronę i bezpieczeństwo. Z tego pochodzi uprawnienie, które ma służyć obronie obywateli, włącznie z użyciem siły. Policjanci, realizując swoje zadania służbowe, mają nie tylko większe uprawnienia czy obowiązki niż inni obywatele, ale i większą odpowiedzialność. Opinia publiczna jest skłonna powierzyć Policji specjalną władzę i uprawnienia, jednak jest również zaangażowana w to, aby władza ta nie było nadużywana<sup>17</sup>. Społeczeństwo oczekuje od policjanta jako funkcjonariusza publicznego, nie tylko rzetelności w wypełnianiu obowiązków, ale przede wszystkim uczciwości. Tylko neutralna rola Policji może przynieść jej zaufanie u większości obywateli. Jeśli Policja zostałaby podejrzana o służenie określonym interesom bądź grupom, utraciłaby zaufanie obywateli a tym samym skuteczność działania. Pozytywny obraz Policji w społeczeństwie stanowi nie tylko istotny warunek jej skutecznej pracy, lecz także przyczynia się do zachowania bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy Policji na służbie<sup>18</sup>, a tym samym zwiększa poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli.

17) B. Hołyst, *Problemy etyki w działalności policji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1996, nr 1550, s. 329-330.

18) B. Hołyst, *Przemoc wobec policji i jej zapobieganie*, [w:] J. Fiebig, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo osobiste policjanta*, Szczytno 2004, s. 7.

## Bibliografia

1. Czerniakiewicz J., *Zasady moralne polskiego policjanta*, [w:] M. Róg (red.), *Etyka zawodowa policjanta. Materiały pokonferencyjne*, Szczytno 1999.
2. Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.
3. Hołyst B., *Problemy etyki w działalności policji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1996, nr 1550.
4. Hołyst B., *Przemoc wobec policji i jej zapobieganie*, [w:] J. Fiebig, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo osobiste policjanta*, Szczytno 2004.
5. Nowicka I., *Odpowiedzialność prawna funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego*, Rozdział VII, [w:] (red.) B. Wiśniewski, Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, Warszawa 2009.
6. Moczuk E., *Spoleczne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej (...)*, [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań 2007.
7. Widawki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (Reforma Policji – część I)*, Warszawa-Kraków 1998.
8. Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] (red.) J. Fiebig, M. Rog, A. Tyburska, *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu*, materiały poseminaryjne, Szczytno 2002.
9. Rojtek R., *Obiektywne i subiektywne poczucie bezpieczeństwa*, <http://www.bezpieczna.pl/bezpieczenstwo/felieton/osoba/obiektywne-i-subiektywne-poczucie-bezpieczenstwa>.
10. Rover C de, *Prawa człowieka i prawo humanitarne dla policji i sił bezpieczeństwa państwa*, Legionowo 2002.
11. *Słownik języka polskiego*, T. I. PWE, Warszawa 1978.
12. *Słownik współczesnego języka polskiego*, Reader's Digest Przegląd, Warszawa 1998.
13. Suchanek P., Marchliński P., *Rzeczywisty obraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego a zasoby informacji posiadane przez podmioty odpowiedzialne za zapobieganie i zwalczanie przestępczości*, [w:] (red.) L. Paprzycki, Z. Rau, *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Warszawa 2009.
14. Świrk Z., *3 Służyć dwom panom*, „Prawo i Życie” 2001, nr 5.
15. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.



## ***Straż miejska jako determinanta bezpieczeństwa i porządku publicznego***

---

### **Abstract. *Municipal Police as a determinant of public safety and order.***

Citizen safety and public order are elements detrimental for state functioning regardless of its form or system. They belong to the tasks of most public administration organs. One of the main tasks of local administration, which is a part of the public administration, is the protection of public order as mandated by the local law and its acts. After political transformation of 1989, local governments, which initially operated on the district level, took over a wide scope of state operations and duties towards its citizens who by the power of law became members of local government community. In order to successfully perform these operations, local council can create local government uniformed unit, called Local Government Guard, which, in districts where the executive organ is the Mayor, is called Municipal Guard. Along with the Police Forces, Local Government Guard / Municipal Guard play an active part in countering social pathology, especially crimes and offences which prosecution they are responsible for.

1) Dr Izabela Leśniak, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku.



# 1. Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo i porządek publiczny są elementami niezbędnymi do funkcjonowania każdego państwa, bez względu na formę czy system. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego to zadania realizowane przez większość organów administracji publicznej. Jednym z podstawowych zadań administracji samorządowej, będącej częścią administracji publicznej, jest ochrona porządku publicznego w zakresie wynikającym z ustaw i prawa miejscowego. W celu jak najskuteczniejszego zarządzania w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego rada gminy może utworzyć samorządową umundurowaną formację, zwaną strażą gminną, która w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta nosi nazwę straży miejskiej<sup>2</sup>.

Realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na początku lat 90. gminy mogły ograniczyć jedynie do tworzenia przepisów porządkowych oraz wspierania istniejących już służb, a mianowicie Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Jednak brak możliwości wpłynięcia na działania wyżej wspomnianych instytucji, jak również trudności związane z kontrolowaniem wykorzystania przekazywanych im środków, skutecznie ograniczyło zainteresowanie samorządów tymi formami działania<sup>3</sup>. Ta sytuacja jak również możliwości, jakie stworzyła wówczas ustawa o Policji oraz cel wykonania wymienionych zadań, realizowanych przez gminy we własnym imieniu na własną odpowiedzialność, umożliwiły gminom tworzenie gminnych jednostek organizacyjnych. W zakresie zadań z zakresu zapewnienia ładu i porządku publicznego wiele samorządów zdecydowało się na utworzenie formacji kontrolno-porządkowych<sup>4</sup>.

Warto zauważyć, iż straż miejska od chwili powołania przeszła trzy etapy ewolucji, a mianowicie:

- Okres tworzenia prawnych struktur straży miejskich, obejmujący czasokres wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji do czasu jej nowelizacji ustawą z dnia 21 lipca 1995r. o zmianie ustaw o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz nielicznych innych ustaw;
- Okres wejścia w życie znowelizowanej ustawy o Policji do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o Strażach Gminnych;
- Wejścia w życie ustawy o Strażach Gminnych, tj. z dniem 1 stycznia 1998 r.<sup>5</sup>

2) R. Krajewski, *Organy ochrony prawnej*, Wydawnictwo Naukowe NOVUM Sp. Z o.o., Płock 2005, s. 118; N. Błońska, *Charakterystyka wybranych służb porządku publicznego*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, pod red. A. Osierby, B. Wiśniewskiego, Wydawnictwo OMNIDIUM, Bielsko-Biała 2008, s. 34.

3) K. Pająk., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2007, s. 249.

4) Tamże, s. 249.

5) P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków 11-13 maja 2000r., Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 280.

## 2. Podstawy prawne działalności straży miejskich (gminnych)

Zasadniczym aktem prawnym regulującym działalność straży miejskich (gminnych) w Polsce jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997r. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

Straż miejską (gminną) powołuje rada miasta. Utworzenie tej jednostki organizacyjnej gminy jest prawem, a nie obowiązkiem rady gminy, do której też należy wyłączna kompetencja w podjęciu takiej decyzji<sup>6</sup>. Bezpośredni nadzór ogólny nad działalnością tej formacji sprawuje organ wykonawczy miasta (gminy), a mianowicie prezydent (burmistrz, wójt), natomiast nadzór fachowy nad strażami miejskimi (gminnymi) sprawowany jest przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji<sup>7</sup>. Zakres tego nadzoru określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 12 sierpnia 2004r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze Strażami Gminnymi oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży<sup>8</sup>.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad strażami wyłącznie w zakresie:

- Znajomości przez strażników przepisów prawa dotyczących użycia broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego i praktycznych umiejętności ich stosowania;
- Stosowania przepisów dotyczących przydziału, przechowywania i ewidencjonowania broni palnej bojowej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego;
- Wykonywania przez strażników określonych w ustawie o strażach gminnych czynności pod względem ich zgodności z przepisami prawa;
- Prowadzenia przez straże ewidencji etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działań straży<sup>9</sup>.

Ponadto jako specyficzną formę nadzoru Policji nad strażami miejskimi można uznać również:

- obowiązek składania Komendantowi Głównemu Policji, za pośrednictwem właściwych terytorialnie komendantów wojewódzkich Policji, przez właściwych terytorialnie komendantów powiatowych

6) J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 266.

7) B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 547.

8) A. Babiński, P. Bogdański, *Policja w strukturach administracji publicznej*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2005, s. 76-77.

9) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży (Dz.U. z 2004r. Nr 187, poz. 1943).



i komendantów straży wspólnych informacji o współpracy między tymi formacjami,

- opiniowanie kandydata na komendanta straży przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji<sup>10</sup>.

Szczegółową strukturę organizacyjną straży miejskich (gminnych) określa regulamin straży, który w formie uchwały nadawany jest przez radę gminy. Z tych też względów struktura poszczególnych jednostek, nawet w zbliżonych charakterystyką gminach, jest bardzo zróżnicowana. W zasadzie daje to możliwość elastycznego dostosowania struktury funkcjonowania straży do lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Z kolei strukturę wewnętrzną poszczególnych zespołów organizacyjnych oraz szczegółowy zakres ich działania określa komendant straży w drodze zarządzenia<sup>11</sup>.

### 3. Zadania straży miejskich (gminnych)

Bardzo istotnym walorem straży miejskich (gminnych) jest szczególna znajomość potrzeb występujących na danym terenie, mieszkańców oraz sytuacji mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku. W art. 11 ustawy o strażach gminnych ustawodawca określił otwarty katalog typowych zadań realizowanych przez straże, do zadań których należy w szczególności:

- Ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- Czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- Współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- Zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- Ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- Współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- Doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;

10) A. Babiński, P. Bogdalski, *op. cit.*, s. 77.

11) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 Nr 123, poz. 779).

- Informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- Konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy<sup>12</sup>.

Warto podkreślić, iż wymienione powyżej zadania są jedynie przykładowym wyliczeniem, co wynika z użytego w ustawie zwrotu „w szczególności”<sup>13</sup>. Zapis powyższy stanowi wyłącznie potwierdzenie i ustawowe usankcjonowanie tego, co większość straży wykonywało poprzez inicjowanie bądź włączanie się do realizacji różnego rodzaju działań prewencyjnych<sup>14</sup>.

Istotnym uregulowaniem, które może być wskazówką, co do dalszej próby określenia zakresu zadań straży miejskiej (gminnej) jest art. 9 ust. 1a ustawy o strażach gminnych, który stanowi, iż w związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z Policją<sup>15</sup>. Pomimo faktu iż nie wskazano w ustawie zadań straży w zakresie bezpieczeństwa publicznego, uznać należy, że straż jest zespołem wspierającym pracę Policji również w zakresie bezpieczeństwa publicznego<sup>16</sup>. Zakres zadań straży jest zróżnicowany w zależności od wyznaczonych przez gminy kryteriów współpracy z Policją, stanu zatrudnienia, wykszolenia, doświadczenia itp. W większości miast od lat podstawową tendencją jest wyznaczanie strażom roli formacji wspomagającej Policję w walce z przestępczością pospolitą, zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz patologiami społecznymi. W tych dziedzinach straże wykazują nasiloną aktywność. Kolejnym priorytetem są zwykle zadania związane z estetyką miasta i ochroną środowiska, co oznacza mianowicie, iż patrole straży pilnują, aby mieszkańcy nie zaśmiecali lasów czy parków, dzięki czemu odciążają Policję w karaniu tak drobnych wykroczeń<sup>17</sup>. Dodatkowo straże bardzo często włączane są do realizacji programów prewencyjnych, w szczególności skierowanych do dzieci i młodzieży. Przejmują one również wiele zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej realizowała Policja, np. egzekwowanie przepisów porządkowych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień<sup>18</sup>.

12) Ustawa z dnia 29 maja 2009r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 Nr 97, poz. 803).

13) W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz praktyczny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 17.

14) J. Lataszczak, *Zapobieganie patologiom społecznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej na przykładzie doświadczeń Straży Miejskiej Wrocławia*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, pod red. J. Czapskiej, W. Krupiarza, Wydawnictwo Przemysłowe WEMA, Warszawa 1999, s. 84.

15) S. Sulkowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 201.

16) S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 203.

17) *Tygodnik prawa Administracyjnego A, Bezpieczeństwo i porządek publiczny w gminie*, [w:] *Gazeta Prawna*, nr 65 z dnia 2008-04-02, s. A5-A8.

18) Tamże.

Warto zauważyć, że spośród dziewięciu wyszczególnionych przez ustawodawcę głównych zadań straży miejskich (gminnych), aż siedem odnosi się do możliwych form udziału tej jednostki w systemie zapewnienia bezpieczeństwa aglomeracji.

#### **4. Zakres uprawnień i obowiązków straży miejskich (gminnych)**

Zgodnie z art. 12 ustawy o strażach gminnych strażnik wykonując czynności służbowe, ma prawo do:

- Udzielania pouczeń;
- Legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
- Ujęcia osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego lub mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki;
- Nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianymi przepisami o postępowaniu w sprawach wykroczeń;
- Dokonywania czynności sprawdzających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu;
- Oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- Blokowania kół pojazdów w przypadkach określonych w przepisach o ruchu drogowym;
- Wydawania poleceń;
- Żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych;
- Zwracania się w nagłych przypadkach o pomoc do jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji;
- Obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Oprócz wyżej wymienionych uprawnień strażnicy wraz z wejściem w życie ustawy z 22 maja 2009r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy prawo o ruchu drogowym<sup>19</sup>, uzyskali również nowe uprawnienia, do których należą:

- Kontrola osobista wobec osoby ujętej i kontrola jej bagażu. W myśl nowych przepisów dotyczy to osób podejrzanych o popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary lub stwarzającej zagrożenie dla

19) Ustawa z dnia 22 maja 2009r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009r. Nr 97, poz. 803).

zdrowia lub życia ludzkiego czy mienia. Strażnik może skorzystać z przysługującego mu uprawnienia w chwili, gdy zaistnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa, a także podczas doprowadzania obywatela do izby wytrzeźwień lub mieszkania oraz ujęcia osoby stwarzającej zagrożenie dla życia i doprowadzenia jej do najbliższej komendy policji;

- Stosowanie przez strażników paralizatorów, na które nie jest wymagane pozwolenie na broń. Do tej pory strażnicy mogli korzystać wyłącznie z paralizatorów, na które wymagane było pozwolenie;
- Założenie kajdanek osobie zachowującej się w sposób agresywny;
- Korzystanie z koni w celu ujęcia osoby lub przywracania porządku publicznego;

Od 24 grudnia 2009r. pojazdy straży miejskiej (gminnej) stały się, tak jak pojazdy Policji czy straży pożarnej, samochodami uprzywilejowanymi na drodze. A zatem pojazdy mogą korzystać z sygnałów dźwiękowych i świetlnych. Jednakże dotyczy to wyłącznie sytuacji, gdy strażnicy uczestniczą w akcji związanej z ratowaniem życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia.

Strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego zadań określonych w ustawie, a mianowicie:

- Siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony;
- Kajdanki;
- Pałki obronne wielofunkcyjne;
- Psy obronne i konie służbowe;
- Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999r. o broni i amunicji;
- Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które nie jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999r. o broni i amunicji;
- Ręczne miotacze gazu;
- Broń palna bojowa do wykonywania zadań określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 i 9<sup>20</sup>.

Strażnicy dopuszczeni do służby z bronią palną krótką mają prawo do jej użycia tylko w stosunku do tych osób, które swoim zachowaniem bezpośrednio zagrażają życiu lub zdrowiu funkcjonariusza lub innej osoby. Użycie broni palnej bojowej powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciw której użyto broni i nie zmierzać do pozbawienia życia osoby, jak również narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób. Do obowiązków komendanta straży należy zbadać, czy użycie broni palnej nastąpiło zgodnie

20) Tamże.

z zasadami i obowiązującymi przepisami. W przypadku stwierdzenia przez komendanta nieuzasadnionego użycia broni musi on niezwłocznie poinformować o tym swojego przełożonego, a jeśli w wyniku użycia broni nastąpiła śmierć lub zranienie człowieka, powinien powiadomić właściwego terytorialnie prokuratora<sup>21</sup>.

## 5. Współpraca straży miejskich (gminnych) z Policją

Jak wspomniano powyżej, straż miejska (gminna) wykonując ustawowe zadania w szerokim zakresie, prowadzi współpracę z Policją. Współpraca ta dotyczy wykonywania zadań zawartych w ustawie, do których w szczególności należy m.in. informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie zjawiskom kryminogennym, popełnianiu przestępstw oraz wykroczeń i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi<sup>22</sup>. Obowiązek współpracy straży z Policją następuje z chwilą powołania straży i przekazania regulaminu tej formacji właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji.

Współpraca straży miejskiej (gminnej) z Policją polega w szczególności na:

- Wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- Koordynowaniu rozmieszczenia sił policyjnych i straży z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie;
- Wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także innych miejscach publicznych.<sup>23</sup>

Ponadto komendanci jednostek organizacyjnych Policji i straży miejskiej (gminnej) realizują współpracę, o której mowa powyżej, poprzez okresowe spotkania komendantów w celu dokonywania ocen bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań, wzajemne bieżące konsultacje w zakresie wykonywania zadań, organizowanie odpraw w razie konieczności podjęcia wspólnych działań Policji i Straży, wyznaczanie policjantów i strażników do utrzymania bieżących kontaktów<sup>24</sup>.

Szczegółowe formy i sposoby współpracy określane są w porozumieniach zawartych pomiędzy jednostkami Policji z prezydentem miasta

21) K. Pajak, *op.cit.*, s. 255.

22) R. Głowacki, K. Łojek, *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2005, s. 32.

23) P. Tyrała, *op. cit.*, s. 287.

24) R. Głowacki, K. Łojek, *op. cit.*, s. 33-34.

(burmistrzem czy wójtem). Takie uregulowanie należy uznać za korzystne, gdyż pozwala dostosować zasady współpracy stosownie do lokalnych uwarunkowań. Wzajemne relacje między Policją a strażami opierają się również na udzielaniu tym ostatnim pomocy oraz sprawowaniu nadzoru w zakresie fachowym. Właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji za pośrednictwem komendanta rejonowego Policji udziela strażom pomocy w zakresie:

- wsparcia straży w czynnościach, w których siły straży są niewystarczające,
- zapewnienia fachowej kadry do przeprowadzenia szkolenia podstawowego lub szkoleń specjalistycznych strażników na zasadach określonych odrębnymi przepisami,
- przekazania straży odpłatnie lub w inny sposób środków przymusu bezpośredniego, do których stosowania zostali upoważnieni<sup>25</sup>.

## **6. Działalność straży miejskich (gminnych) w ocenie społeczności lokalnej, analiza badań empirycznych**

Podstawowym punktem wyjścia przy wprowadzaniu przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w aglomeracjach jest zbadanie opinii społecznej dotyczącej poczucia bezpieczeństwa. Stąd też autorka podjęła się zadania przeprowadzenia takich badań. W połowie 2010r. badaniem zostało objętych 300 losowo wybranych osób z terenu gminy Białystok wywodzących się z różnych środowisk i zajmujących różne stanowiska służbowe. W przeprowadzonych badaniach respondenci udzielili odpowiedzi na pytania pozwalające dokonać oceny stopnia społecznego poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, określić jakie czynniki mają decydujący wpływ na ich opinię oraz jakie zjawiska przestępcze i patologiczne najczęściej są przez nich zauważane. Zadaniem badanych było także wskazanie opinii na temat straży miejskiej, oczekiwań w kwestii kompetencji tej formacji, jak też zmian, które mogłyby podnieść jakość jej działań, a tym samym przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wyniki badań wskazują, iż 55% badanych respondentów swoje miejsce zamieszkania uważa za bezpieczne. Należy jednakże podkreślić, że poczucie bezpieczeństwa odczuwane jest przez badanych inaczej w ciągu dnia i nocy, obniża się po zapadnięciu zmroku. Jako przeciętne uważa je 49% osób, natomiast jako wysokie 44%. Bezpiecznie w ciągu dnia czuje się z kolei 95% badanych. Z drugiej jednak strony aż 83% ankietowanych obawia się zostania ofiarą przestępstwa, a obaw takich nie ma jedynie 4%.

Sytuacja taka może być spowodowana przekonaniem, iż jedynie

25) Tamże, s. 34.

okolica, w której zamieszkują respondenci jest bezpieczna, ponieważ np. mieszkańcy nie słyszą o przypadkach przestępstw w najbliższej okolicy, natomiast często, szczególnie w środkach masowego przekazu, obecne są informacje o wielu przypadkach popełnienia różnego rodzaju przestępstw. Wpływa to zdecydowanie na obawy społeczeństwa o swoje bezpieczeństwo w miejscach mniej znanych. Uznać można, iż swoje przekonanie dotyczące ogólnie bezpieczeństwa w kraju mieszkańcy opierają na informacjach pochodzących z mediów, natomiast w najbliższej okolicy ich zamieszkania na braku informacji o przypadkach przestępstw oraz obecności patroli policyjnych czy straży miejskich.

Wśród najczęściej wymienianych zjawisk przestępczych i patologicznych wywołujących zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa ankietowani wymieniali: chuligaństwo – 61%, agresję nieletnich – 61%, zaczepki – 60%, wulgarne zachowanie – 59%, dużą liczbę pijanych osób – 57%. Dodatkowo badanie wykazało również, że aż 68% ankietowanych obawia się zostania ofiarą pobicia. W znacznym stopniu respondenci obawiają się także napadu rabunkowego – 28%. Wyniki badań wskazują na jakiego rodzaju zachowania powinni w szczególności zwracać uwagę pełniący służbę funkcjonariusze straży miejskiej (gminnej). Wydaje się, że prowadzenie działań w zwalczaniu naruszeń zasad współżycia społecznego oraz prawa będzie gwarancją podniesienia poziomu poczucia bezpieczeństwa.

Respondenci widzą poprawę swego poczucia bezpieczeństwa poprzez ograniczenie przestępczości w związku z działaniami organów państwowych i samorządowych, a mianowicie przez wprowadzenie: systemu obserwacji w miejscach zagrożonych przy pomocy kamer (93%); zmiany przepisów prawa karnego (92%); poprawę stanu oświetlenia ulic osiedlowych, osiedli, pętli autobusowych (84%); zwiększenie ilości patroli policyjnych (83%); aktywizację i zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży (54%).

Ankieta dostarczyła również istotnych informacji o tym, jak respondenci postrzegają straż miejską (gminną), jakie są ich oczekiwania i jakie negatywne strony działalności straży wzbudzają największe emocje. Z badań wynika jednak, że występuje zbyt niski poziom wiedzy ankietowanych o zakresie kompetencji tej formacji. Jedynie 10% respondentów potrafi określić ustawowe zadania straży miejskiej (gminnej), 49% badanych nie zna ich w ogóle. Nieznajomość zadań straży przez respondentów może wyjaśnić niski procent badanych, którzy korzystali z pomocy tej formacji (17%). Dodatkowym czynnikiem wpływającym na ten stan rzeczy może być fakt, iż jedynie 32% ankietowanych darzy ją zaufaniem.

Niska kultura osobista strażników to kolejna z cech, która źle rzutuje na wizerunek funkcjonariuszy i postrzeganie ich przez społeczność lokalną. Na brak kultury osobistej funkcjonariuszy narzekało 85% badanych.

Jednocześnie nisko oceniano strażników w zakresie pomocności. Niską ocenę wystawiło funkcjonariuszom w tym zakresie 80% badanych. Nieco wyżej z kolei ankietowani ocenili pracę straży w zakresie dbałości o bezpieczeństwo (49%).

Respondenci wskazali, iż wśród priorytetów straży miejskiej (gminnej) powinna znaleźć się dbałość o porządek i bezpieczeństwo publiczne (19%), czynności porządkowe (18%), działania zwalczające demoralizację i przestępczość wśród nieletnich (17%), spożywanie alkoholu w miejscach publicznych (10%) oraz niszczenie mienia przez wandalii (7%).

Wśród propozycji ankietowanych w zakresie przedsięwzięć straży miejskiej (gminnej) poprawiających poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania znalazły się: wprowadzenie monitoringu w miejscach najbardziej niebezpiecznych (83%), zwiększenie nacisku na profilaktykę wśród dzieci i młodzieży (60%), zwiększenie liczby patroli straży (59%), zmianę przepisów prawa karnego na bardziej rygorystyczne (50%), zbieraniu informacji o bieżących problemach mieszkańców i reagowania na nie (44%).

Wyniki badań ukazują, pomimo pewnego rodzaju zastrzeżeń respondentów w stosunku do działalności straży miejskiej (gminnej), iż w miastach niezbędna jest formacja dbająca z jednej strony o bezpieczeństwo mieszkańców, a z drugiej strony pilnująca interesów gminy i społeczności lokalnej. Możliwości Policji w tym zakresie w dalszym ciągu są daleko niewystarczające, aby obciążać ją dodatkowo, np. pilnowaniem szkół, przejść dla dzieci, wyszukiwaniem nielegalnych wysypisk śmieci czy sprawdzaniem zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Otrzymane wyniki badań z pewnością służyć mogą określeniu kierunków i strategii działań straży miejskiej gminy Białystok, mających na celu doskonalenie relacji ze społeczeństwem oraz podnoszenia poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców aglomeracji.



## Bibliografia

1. Babiński A., Bogdalski P., *Policja w strukturach administracji publicznej*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2005.
2. Błońska N., *Charakterystyka wybranych służb porządku publicznego*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, pod red. Osierby A., Wiśniewskiego B., Wydawnictwo OMNIDIUM, Bielsko-Biała 2008.
3. Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.
4. Głowacki R., Łojek K., *Zagadnienia prawne policyjnych działań zapobiegawczych*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2005.
5. Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz praktyczny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
6. Krajewski R., *Organy ochrony prawnej*, Wydawnictwo Naukowe NOVUM Sp. z o.o., Płock 2005.
7. Lataszcak J., *Zapobieganie patologiom społecznym wśród dzieci i młodzieży szkolnej na przykładzie doświadczeń Straży Miejskiej Wrocławia*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, pod red. Czapskiej J., Krupiarza W., Wydawnictwo Przemysłowe WEMA, Warszawa 1999.
8. Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
9. Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży (Dz.U. z 2004r. Nr 187, poz. 1943).
11. Sulkowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
12. Szmulik B., Żmigrodzki M., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
13. *Tygodnik prawa Administracyjnego A, Bezpieczeństwo i porządek publiczny w gminie*, [w:] *Gazeta Prawna*, nr 65 z dnia 2008-04-02.
14. Tyrała P., *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków 11-13 maja 2000r., Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.

15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 Nr 123, poz. 779).
16. Ustawa z dnia 22 maja 2009r. o zmianie ustawy o Strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 97, poz. 803).
17. Ustawa z dnia 29 maja 2009r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 97, poz. 803).

Waldemar Wieprzowski<sup>1</sup>

## *Bezpieczeństwo lokalne w obszarze działalności straży miejskiej*

---

**Abstract.** *Local safety as the purpose of the Municipal Police's work.* Municipal Police are law enforcement agencies that are under the control of local government, including the municipal government, where it is the smallest administrative subdivision. They receive pay from the city budget, and usually cooperate with the Police. Municipal Police in Poland were established on the basis of the Municipal Police Act from August 27, 1997. This report shows work of the Municipal Police of Lublin; their aims, methods and effects.

1) Mgr Waldemar Wieprzowski, Komendant Straży Miejskiej Miasta Lublin.



Rozważając kwestię bezpieczeństwa lokalnego w obszarze działania straży miejskiej, należy zacząć od pojęcia samej kwestii bezpieczeństwa. Według definicji słownikowej, bezpieczeństwo jest to stan pewności, spokoju, braku zagrożenia i poczucia zagrożenia. Jest ono podstawową potrzebą każdego człowieka, a jej niezaspokojenie nie pozwala na realizację innych potrzeb i utrudnia rozwój jednostki. Odnosi się to również do większych podmiotów, jak grupa społeczna, gmina czy państwo. Dlatego też każdy z tych podmiotów stara się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną tak, aby eliminować lub przynajmniej oddalać zagrożenia. Działania te mogą być skierowane zarówno na zewnątrz, jak i do wewnątrz, można więc wyróżnić dwa aspekty bezpieczeństwa: zewnętrzne i wewnętrzne.

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z podsystemów szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa państwa. Jego najistotniejszym celem jest zapewnienie porządku konstytucyjnego, ochrony przed zjawiskami kryminogennymi, zagrożeniami środowiska oraz zapewnienie porządku publicznego.

Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego podmiotu (układu, obiektu, systemu społecznego), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne oznacza brak zagrożenia kraju ze strony innych podmiotów zewnętrznych oraz sił natury.

Skala i zasięg zagrożeń bezpieczeństwa także mogą być różne, a zatem są to:

- zagrożenia lokalne – obejmujące teren gminy bądź powiatu; szacuje się, że jest to około 90% wszystkich zagrożeń; rozwiązywanie problemów z nimi związanych należy do obowiązków władz lokalnych – gminy lub powiatu,
- zagrożenia regionalne – wykraczające poza granice powiatu, wymagające wsparcia władz powiatu ze strony władz wojewódzkich,
- zagrożenia krajowe – wykraczające poza granice województwa, dla przeciwdziałania którym zachodzi potrzeba wsparcia rządowego ze względu na ograniczone możliwości władz wojewódzkich,
- zagrożenia międzynarodowe – są to zdarzenia wykraczające swoim zasięgiem poza granice kraju. Dla przeciwdziałania im konieczna jest współpraca międzynarodowa<sup>2</sup>.

W Polsce funkcjonuje wiele instytucji, których bezpośrednim lub pośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego. Ze względu na ich podległość administracyjną, strukturę organizacyjną, jak również zakres wykonywanych zadań możemy wyodrębnić trzy podsystemy w zakresie bezpieczeństwa publicznego:

- rządowy – instytucje bezpieczeństwa publicznego podległe administra-

2) Dr hab. inż. E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, VI Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie kryzysowe”, Olsztyn 2008, [www.uwm.edu.pl](http://www.uwm.edu.pl).

cji rządowej (Wojsko Polskie, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Straż Ochrony Kolei, Inspekcja Transportu Drogowego);

- samorządowy – instytucje bezpieczeństwa publicznego, podległe samorządowi terytorialnemu (straż gminna (miejska)), Ochotnicza Straż Pożarna);
- prywatny – komercyjne podmioty ochrony osób i mienia (firmy ochrony osób i mienia).

Instytucje wchodzące w skład podsystemu rządowego są wprost odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, zgodnie z art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ich zasadniczymi cechami charakterystycznymi są:

- obligatoryjność powoływania,
- finansowanie działalności z budżetu państwa,
- centralne zarządzanie,
- hierarchiczna struktura organizacyjna,
- stały katalog zadań,
- funkcjonowanie na terytorium całego kraju,
- ochrona prawna dla osób wykonujących czynności służbowe taka, jaka jest przewidziana dla funkcjonariusza publicznego, jak również dla niektórych instytucji,
- pragmatyka służbowa funkcjonariuszy i uprawnienia ich z tego wynikające.

## **1. Zadania samorządu lokalnego**

Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego odgrywa samorząd terytorialny różnych szczebli: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Zakres działania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego jest zróżnicowany. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej<sup>3</sup>.

Na te cele gminy w swoich corocznych wydatkach mają obowiązek przeznaczać nie mniej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W budżecie miasta Lublin daje to kwotę 300 000 zł.

Samorząd gminny, podejmując decyzję o sposobie realizacji zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa publicznego, kieruje się wieloma czynnikami. Najważniejszym jest analiza zarówno zagrożeń w ujęciu lo-

3) *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 30 kwietnia 2004)*. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2004, s.3.

kalnym, jak i przyczyn ich występowania. Na zagrożenia o charakterze lokalnym najczęściej wpływ mają m.in.:

- sytuacja ekonomiczna mieszkańców (stopa bezrobocia, dostępność do rynku pracy),
- stopień uprzemysłowienia,
- gęstość zaludnienia i stopień urbanizacji,
- lokalizacja gminy (położenie geograficzne).

Wpływ tych czynników na bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny pozwala na opracowanie przedsięwzięć adekwatnych do występujących lokalnie i przewidywanych na tym terenie zagrożeń. Pozwala to także organowi stanowiącemu w gminie, jakim jest Rada Gminy, podjąć decyzje, na jakie konkretnie działania przeznaczyć środki finansowe z budżetu gminy.

Dlatego też nie ma jednego, uniwersalnego wzorca gminnych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa, a działania gminy są zawsze kierowane do jej społeczności lokalnej i wykonywane na terenie właściwym dla danej gminy i są one adekwatne do rodzaju zagrożeń charakterystycznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

W dziedzinie bezpieczeństwa publicznego samorząd gminny ma bardzo szerokie możliwości działania. Aspekt bezpieczeństwa może być uwzględniany przy realizacji innych, niż tylko wynikających z art. 7, ust. 1 pkt 14 Ustawy o samorządzie gminnym zadań samorządowych, tj. przykładowo przy projektowaniu inwestycji, oświetlaniu ulic, pomocy społecznej oraz przeciwdziałaniu bezrobociu.

Ponadto część zadań, przy realizacji których można uwzględnić kwestie bezpieczeństwa, należy do wyłącznych właściwości samorządu terytorialnego (np. budowa infrastruktury drogowej). Tym samym jednostki samorządu terytorialnego (gminnego) mogą w bardzo dużym zakresie niwelować przyczyny różnych zagrożeń i patologii.

Alternatywą dla samorządów gminnych, a zarazem narzędziem w zakresie ochrony porządku publicznego jest możliwość ustawowa powoływania do życia straży gminnych (miejskich). Samorządy uzyskały tę możliwość w 1990 roku, wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym – obecnie gminnym. Straże gminne i miejskie funkcjonują obecnie na podstawie Ustawy o strażach gminnych (miejskich) z dnia 27 sierpnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779) i tworzone są przez organ stanowiący gminy – Radę Gminy. To właśnie Rada Gminy decyduje o statusie organizacyjnym straży, strukturze organizacyjnej czy też liczbie etatów. Ponieważ całość kosztów związanych z funkcjonowaniem straży pokrywana jest z budżetu gminy, Rada w każdym momencie może zdecydować zarówno o rozwiązaniu jednostki straży, jak i o zmianie statusu organizacyjnego czy też liczbie etatów. Straż jest formacją umundurowaną, w całości podporządkowaną organom gminy: w zakresie

finansowym radzie gminy, natomiast organizacyjnie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Wszystkie straże wykonują zadania wynikające z Ustawy o strażach gminnych, ukierunkowane na ochronę porządku publicznego.

W większości gmin od wielu lat podstawową tendencją jest wyznaczenie strażom roli formacji wspomagającej Policję.

Straże miejskie bardzo aktywnie włączają się do realizacji wielu programów prewencyjnych, w szczególności skierowanych do dzieci i młodzieży. Czynnie propagują w środowiskach uczniowskich wzory bezpiecznych zachowań i postaw. W wielu przypadkach są to programy autorskie opracowane i realizowane tylko przez straże, które przejmują także szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, jakie wcześniej realizowała Policja, na przykład: egzekwowanie przepisów ustawy o ochronie środowiska oraz o porządku i czystości w gminach, zabezpieczenia imprez masowych oraz uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych, w tym nawet o charakterze państwowym (święta 3 Maja, 11 Listopada).

Straże miejskie w kraju mają bardzo istotny wkład w obszarze realizacji zadań z zakresu porządku publicznego. Coraz szerszy jest także zakres współpracy straży gminnych (miejskich) i Policji (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi), Dz. U. z 1998 r., Nr 161, poz. 1108).

Współpraca ta coraz częściej przybiera formę wspólnych patroli, co w ocenie MSWiA stanowi wymierne wsparcie służb policyjnych i odciążenie od szeregu czynności porządkowych. W szczególności jest to istotne w przypadku niewielkich etatowo jednostek policyjnych<sup>4</sup>.

Z uwagi na zbliżone uprawnienia porządkowe straży i Policji oraz potencjał Policji, ważna jest również jakość współpracy pomiędzy strażą a Policją. W powszechnej ocenie Policji, władz samorządowych i komendantów straży, współpraca między Policją i strażą układa się bardzo dobrze, stale zacieśnia i przynosi pozytywne efekty w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W szczególności współpraca ta dotyczy: stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie; organizowania systemu łączności Policji i straży; koordynacji rozmieszczenia służb policyjnych i straży; wspólnego prowadzenia działań porządkowych oraz organizacji wspólnych szkoleń. Powszechnie występują uregulowania formalne w postaci porozumień zawieranych przez burmistrzów, prezydentów i wójtów z właściwymi komendantami Policji w sprawie szczegółowych zasad współpracy. Zwykłą praktyką jest

4) Stan bezpieczeństwa na poziomie gminy, MSWiA, 4 października 2004 r., informacja dostępna na stronie internetowej MSWiA [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).



bieżąca wymiana informacji o zagrożeniach, przestępczości pospolitej, dyslokacji patroli prewencyjnych. Organizowane są cykliczne spotkania i narady, nawet w cyklu tygodniowym. Odnotowano również przypadki wzajemnego przekazywania dobowych meldunków o zdarzeniach zaistniałych na danym terenie<sup>5</sup>.

Jednocześnie z opinii MSWiA wynika, że w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania straży gminnych (miejskich) można zauważyć przesuwanie się głównego nurtu działań straży z realizacji spraw w zakresie porządku publicznego w kierunku realizacji obowiązków parapolicyjnych. Ostatnie lata działania straży obejmują oprócz wykrywania, przeciwdziałania i zapobiegania popełnianiu wykroczeń także ujawnianie, przeciwdziałanie i zapobieganie popełnianiu przestępstw. Jest to szczególnie widoczne w dużych jednostkach straży miejskiej.

Straż miejska jako jednostka organizacyjna gminy, siłą rzeczy, za cel swego działania stawia przeciwdziałanie zagrożeniom na poziomie lokalnym. Cele i zadania oraz sposób działania straży określa Ustawa o strażach gminnych (miejskich) z dnia 29 sierpnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779).

Wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje i odwołuje komendanta straży gminnej po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji oraz sprawuje nadzór nad jej działaniem. W zakresie fachowym nadzór nad działalnością straży sprawuje komendant główny Policji, poprzez komendanta wojewódzkiego Policji oraz wojewoda. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego.

## **2. Zadania ustawowe straży miejskiej**

Zgodnie z ustawą, do zadań straży należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- chrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie po-

5) *Stan bezpieczeństwa na poziomie gminy*, MSWiA, *op. cit.*

ządtku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;

- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

### **3. Uprawnienia funkcjonariuszy straży miejskiej**

Strażnik, wykonując czynności służbowe, ma prawo do:

- 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego,
- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- 4) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby:
  - a) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
  - b) w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 1 pkt 3,
  - c) w związku z wykonywaniem czynności doprowadzania osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego,
- 5) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 6) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 7) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przy-

- padkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym,
- 8) wydawania poleceń,
  - 9) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
  - 10) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji.

Niestety, w ślad za rozwojem straży nie nadążają przepisy prawne, które mogłyby pozwolić na szersze ich działania. Oczekiwania społeczne rosną, większe też wymagania stawiają strażom samorządy gminne, jednak zakres kompetencji straży nadal pozostaje w granicach tylko porządku publicznego.

W opinii pracowników instytucji bezpieczeństwa publicznego, należy wprowadzić szereg zmian, które podniosłyby skuteczność działań w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Proponowane zmiany na poziomie samorządu terytorialnego dotyczą przede wszystkim zwiększenia odpowiedzialności samorządu (gminy i powiatu) za bezpieczeństwo obywateli. W tym celu proponowane są następujące działania: przeniesienie działań z zakresu bezpieczeństwa obywateli na poziom gminy i powiatu oraz wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu straży gminnych (miejskich).

W kwestiach związanych ze strażą gminną (miejską) znalazły się takie propozycje, jak: przekształcenie straży w policję lokalną oraz obowiązkowe powoływanie straży w gminach i uzależnianie liczby strażników od liczby mieszkańców na terenie gminy.

**Tab. 1 Wyniki działań straży gminnych (miejskich) za rok 2009 - porównanie**

I.p.	Kryteria	Lublin	Województwo	Kraj
1.	Liczba funkcjonariuszy	116	291	9727
2.	Liczba wykrytych wykroczeń	23862	45496	3000788
3.	Sprawcy przestępstw ujęci na gorącym uczynku	94	585	4628

W związku ze swymi ustawowymi zadaniami, Straż Miejska miasta Lublin współdziała z innymi podmiotami takimi, jak Policja, Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe oraz Wydział Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Lublin.

W ramach współpracy z Policją, funkcjonariusze naszej jednostki uczestniczą w podejmowanych działaniach mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie miasta Lublin, tj.:

„**Gimbus Patrol**”. Służba ta pełniona jest przez dwuosobowy, zmoto-

ryzowany patrol w składzie policjant – strażnik i ma za zadanie czuwanie nad bezpieczeństwem w rejonie lubelskich placówek oświatowych;

**Akcja „Znicz”.** Celem akcji jest zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu zarówno samochodowym, jak i pieszych w rejonach lubelskich cmentarzy w okresie od 31 października do 3 listopada;

**„Bezpieczna Droga Do Szkoły”.** Celem akcji jest zapewnienie bezpieczeństwa uczniom udających się do szkół;

**Akcja „Pieszy”.** Celem tej akcji jest przeciwdziałanie wykroczeniom polegającym na przechodzeniu pieszych przy czerwonym świetle, jak również przechodzeniu przez jezdnię w miejscach niewyznaczonych.

## **Współpraca Straży Miejskiej miasta Lublin z innymi instytucjami w 2009 roku**

### **Komisariaty Policji**

W roku 2009 wspólnie z Policją przeprowadzono 1532 wspólne patrole. Tylko na terenie Śródmieścia wspólnie z Komisariatem I pełniono 694 służby w dwuosobowych patrolach pieszych. Zadaniem wspólnych patroli było prewencyjne oddziaływanie mające na celu przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw i wykroczeń w centrum miasta. Funkcjonariusze Straży Miejskiej współpracują ze wszystkimi ośmioma Komisariatami Policji na terenie miasta Lublina pod kątem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

### **Straż Ochrony Kolei**

Straż Miejska miasta Lublin prowadzi współpracę ze Strażą Ochrony Kolei, polegającą na wspólnym patrolowaniu okolic Dworca Głównego Kolejowego pod kątem bezpieczeństwa podróżnych i porządku publicznego. W roku 2009 wspólnie z funkcjonariuszami SOK pełniono 177 służb w dwuosobowych patrolach pieszych.

### **Sąd Rejonowy**

W roku 2009 Straż Miejska miasta Lublin skierowała do Sądu Rejonowego w Lublinie 224 wnioski o ukaranie sprawców wykroczeń. Oskarżyciel publiczny naszej jednostki uczestniczył czynnie w każdej z rozpraw dotyczących tych wykroczeń w Sądzie Rejonowym.

### **Wydział Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego**

Wspólnie z Wydziałem Bezpieczeństwa Mieszkańców i Zarządzania Kryzysowego Straż Miejska podejmowała w roku 2009 liczne inicjatywy mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Lublinie. Prowadzona jest również współpraca przy likwidacji zagrożeń spowodowanych klęskami żywiołowymi. W takich przypadkach wydział

ten informowany jest w pierwszej kolejności w trybie alarmowym przez służbę dyżurną Straży Miejskiej (pełnioną w trybie całodobowym), a następnie wykonywane są wspólnie odpowiednie działania o charakterze głównie interwencyjno-ratowniczym.

Przy zabezpieczaniu imprez sportowych wykorzystywana jest zwłaszcza specjalistyczna kamera zamontowana z inicjatywy Wydziału Bezpieczeństwa Mieszkańców na służbowym pojeździe osobowo-terenowym, będącym na stanie Straży Miejskiej.

### **Rady Dzielnic**

W Lublinie funkcjonuje 27 Rad Dzielnic stanowiących podstawowy stopień samorządu lokalnego. Straż Miejska miasta Lublin prowadzi ścisłą współpracę z Radami. Funkcjonariusze Straży Miejskiej pełnili dyżury w określonych terminach w siedzibach Rad, przyjmując zgłoszenia i sugestie od mieszkańców. We wszystkich przekazywanych kwestiach podjęte zostały stosowne czynności służbowe.

## **Podsumowanie**

Straż miejska jest formacją, w zakresie zadań której mieszczą się liczne zagadnienia związane z szeroko pojętym ładem i bezpieczeństwem publicznym o charakterze lokalnym. Liczba zgłoszeń kierowanych do straży przez mieszkańców miast i gmin wskazuje na bardzo duże zaufanie społeczne i zapotrzebowanie na działania, które straż realizuje. Zakres tych działań systematycznie się poszerza. Dlatego też ważną kwestią jest, aby jednostki straży miejskiej stale doskonaliły swe umiejętności, by móc w jak największym stopniu wychodzić naprzeciw zapotrzebowaniom społeczności lokalnej.

## Bibliografia:

1. Kłodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, VI Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie kryzysowe”, Olsztyn 2008, [www.uwm.edu.pl](http://www.uwm.edu.pl).
2. Lisiecki M., Kwiatkowska-Basałaj B., *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wydawnictwo profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
3. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
4. Rojtek R., *Straż gminna (miejska) w systemie bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy*, referat wygłoszony na konferencji „Bezpieczne miasto”, Wołomin 14 listopada 2008r. ([www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl)).
5. *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego*, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl).
6. Ziółkowski J. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem regionu*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie, Lublin 2004.

## *Zadania Straży Miejskiej w zapewnieniu ładu i porządku publicznego na przykładzie miasta Mrągowo*

---

**Abstract.** *Duties of Municipal Police of Mrągowo in safety and public order enforcement.* Municipal Police in Mrągowo was created on 5th January 1993. In the beginning staff consisted of five people – The Commanding Officer and four guardians. The article summarizes effects of works of Municipal Police in 1993- 2008 as well as perception of Municipal Police by citizens of Mrągowo. The results confirmed thesis, that Municipal Police is rated better by adults. Youth is more distanced to this service. Another remark is, that society is rather passive in cooperating with Municipal Police. In general, there are no clues how to change this negative state.

Municipal Police guardians are being seen as polite, honest and obedient to law. On the other hand they are also remarked as less dynamic and inefficient. Notable is, that Municipal Police in opinion of Mrągowo citizen reacts usually too late. Those last features have important influence in Municipal Police Perception.

1) Dr hab. Piotr Majer, mgr Łukasz Osóbka.





Jednym z podstawowych efektów polskiej transformacji ustrojowej było przywrócenie samorządu terytorialnego oraz będący tego konsekwencją podział zadań między nim a administracją rządową. Ponieważ przez pierwszych 8 lat samorząd działał wyłącznie na poziomie gminy, jego organy wykonywały zadania własne oraz powierzone (zlecone) z zakresu administracji rządowej. Ten podręcznikowy schemat podziału zadań rozpatrywany przez różnego rodzaju zadania szczegółowe nie był naturalnie tak prosty i przejrzysty. Kompetencje dwóch podstawowych części administracji publicznej w wielu płaszczyznach, jeśli nie pozostawały ze sobą w kolizji, to nakładały się na siebie, powodując niejasności i różnice interpretacyjne. Dotyczyło to m.in. zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Polska, jak zauważa J. Dobkowski<sup>2</sup>, reaktywując samorząd terytorialny, przyjęła, jako jeden z nielicznych krajów Europy Środkowowschodniej, koncepcję umieszczenia w jego formule kompetencyjnej zadań publicznych z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>3</sup>. Wynikało to m.in. z ustawy o Policji przyjętej przez Sejm 6 kwietnia 1990 r. Jej art. 3 stanowił wprost, że *Organy terenowej administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego uczestniczą w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach*.<sup>4</sup> Dyspozycja ta, w części dotyczącej samorządu terytorialnego, została rozwinięta w rozdziale 4. przedmiotowej ustawy, zatytułowanym *Straże miejskie*. Zgodnie z jej przepisami straże mogły zostać utworzone jedynie w gminach o statusie miasta. Władztwo organizacyjne w tym zakresie posiadał monokratyczny organ administracji gminnej – burmistrz, prezydent, który wykonując te kompetencje, zobowiązany był działać w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych.

Z punktu widzenia organizacyjnego, straże miejskie były fakultatywnie tworzonymi samorządowymi policjami administracyjnymi, podlegającymi służbowo przewodniczącemu organu wykonawczego gminy o statusie miasta, który ponosił odpowiedzialność za rezultaty jej działania przed radą miasta. Straże były zatem częścią administracji miejskiej i jedyną strukturalną formą wykonywania zadań publicznych z zakresu porządku publicznego przez samorząd terytorialny. Ten stan prawny obowiązywał do 29 sierpnia 1997 r., kiedy Sejm przyjął ustawę z o strażach gminnych<sup>5</sup>.

2) J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2007, s. 97.

3) Natomiast w większości państw przywracających porządek demokratyczny zadania tego typu pozostały domeną administracji rządowej; zob. szerzej M. Mączyński, *Uprawnienia samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2002, s. 199.

4) Dz URP 1990, nr 30, poz. 179.

5) Dz URP 1997, nr 123, poz. 779, *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*.

Ujednoliciła ona zakresy zadań, uprawnień i obowiązków straży gminnych (miejskich), a także wprowadziła jednolite umundurowanie, dystynkcje oraz wzory legitymacji służbowych. Przypisać jej też można znaczenie ustrojowe bowiem „wyprowadziła” ona straż z prawa policyjnego, przenosząc je do prawa komunalnego<sup>6</sup>.

Według obecnego stanu prawnego straż gminna jest tworzona przez radę gminy, przy czym w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), nosi ona nazwę „straż miejska”. Gminy (miasta) sąsiadujące ze sobą na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiej Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży. Należy w nim ustalić terytorialny obszar działania straży i sposób jej finansowania przez tworzące ją gminy oraz wyznaczyć radę gminy, która nada regulamin straży i której będzie ona podlegać. Koszty związane z funkcjonowaniem straży pokrywane są z budżetu gminy/miasta. Rada gminy stanowi również o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. Ustalając przy tym szczegółową strukturę organizacyjną straży, określa jej regulamin, który nadawany jest przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W art. 11 ustawy sprecyzowano podstawowe obowiązki straży, zaliczając do nich:

- 1) *ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych;*
- 2) *czuwanie nad porządkiem i kontrolę ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;*
- 3) *współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;*
- 4) *zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;*
- 5) *ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;*
- 6) *współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;*
- 7) *doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;*
- 8) *informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie*

6) Szerzej J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 114-115.

*popelnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;*

*9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.<sup>7</sup>*

Ustawa o strażach gminnych, a szczególnie zadania nałożone na strażę, dowartościowały ich pozycję w strukturach samorządowych, a także rzutują na sposób ich postrzegania przez lokalne społeczności.

W Mrągowie Straż Miejska została utworzona stosunkowo wcześniej, bo 5 stycznia 1993 r. Ustalono jednocześnie jej stan etatowy, obejmujący komendanta, któremu został powierzony obowiązek kierowania Strażą oraz czterech strażników. Po odbyciu niezbędnego szkolenia podstawowego w ośrodku policyjnym, w dniu 13 kwietnia 1993 roku na ulicach Mrągowa odbył się „chrzest bojowy” Straży Miejskiej. Przez następne lata strażnicy miejscy wrosli w pejzaż Mrągowa, wspomagając wydatnie Policję w utrzymaniu ładu i porządku w mieście, a także podejmując różnego rodzaju działania wynikające z ustawy o strażach gminnych.

W działaniach na rzecz zapewnienia ładu i porządku publicznego, w sytuacjach naruszenia związanych z tym norm stosowano głównie pouczenia oraz znacznie rzadziej mandaty karne oraz wnioski do kolegów orzekających i sądów grodzkich. Sankcje te były generalnie powiązane z następującymi nagannymi zachowaniami:

- 1 przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu;
- 2 przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym;
- 3 przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia;
- 4 przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji;
- 5 przeciwko zdrowiu;
- 6 przeciwko mieniu;
- 7 przeciwko interesom konsumentów;
- 8 przeciwko obyczajności publicznej;
- 9 przeciwko urządzeniom użytku publicznego;
- 10 szkodnictwo leśne polne i ogrodowe;
- 11 przeciwko utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 12 przeciwko wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 13 przeciwko aktom prawa miejscowego;
- 14 inne.

Zachowana dokumentacja Straży Miejskiej w Mrągowie pozwoliła na statystyczne zbilansowanie podejmowanych czynności w związku z wyróżnionymi wyżej nagannymi zachowaniami, co ilustrują zamieszczone niżej trzy tabele:

7) Dz URP 1997, nr 123, poz. 779, z późn. zm.

**Tabela 1. Pouczenia stosowane przez straż miejską w latach 1993-2008**

Lp.	Rok											
	2008	2005	2004	2002	2001	2000	1999	1997	1996	1995	1994	1993
1	17	24	34	43	53	62	74	103	114	121	129	137
2	4	6	1	4	7	5	9	4	9	3	2	6
3	140	149	163	173	199	225	210	327	341	361	377	381
4	323	261	228	199	173	169	144	131	117	109	103	87
5	22	31	67	78	270	310	342	365	371	389	399	407
6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	1	4	3	1	3	1	2	3	4	2	3	2
9	35	28	27	65	70	45	56	41	49	21	31	29
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	32	66	65	89	69	53	63	117	127	131	140	146
12	21	35	18	6	23	11	16	19	24	29	13	19
13	1	4	5	3	4	3	2	1	2	5	1	2
14	0	49	123	182	153	116	109	98	111	119	123	129
	596	657	734	843	1024	1000	1027	1209	1269	1290	1321	1345

*Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z działalności Straży Miejskiej w Mrągowie.*

**Tabela 2. Mandaty karne stosowane przez straż miejską w latach 1993-2008**

Lp.	Rok											
	2008	2005	2004	2002	2001	2000	1999	1997	1996	1995	1994	1993
1	8	14	19	24	26	33	41	55	62	69	71	88
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	12	14	17	21	32	46	49	53	61	67	69	73
4	13	34	66	32	50	52	45	41	43	49	53	59
5	3	5	4	2	8	2	4	2	3	5	2	6
6	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0
8	0	1	1	5	6	7	5	3	4	9	6	3
9	8	13	17	39	40	50	53	66	49	47	54	59
10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	20	3	15	10	3	3	4	8	8	11	6	9
12	1	3	4	1	1	0	1	1	0	0	1	1
13	1	0	0	7	2	6	4	8	4	7	5	6
14	14	6	3	1	5	9	7	9	6	9	11	10
	80	93	146	152	173	208	213	246	240	273	278	314

*Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z działalności straży miejskiej.*

**Tabela 3. Wnioski do kolegiów orzekających i sądów grodzkich stosowane przez straż miejską w latach 1993-2008**

Lp.	Rok												
	2008	2005	2004	2002	2001	2000	1999	1997	1996	1995	1994	1993	
1	0	5	21		2		2	4	2	3	4	3	
2	0	0	1										
3	2	15	75	4	10	5	5	4	18	4	2	3	
4	15	17	50		2	4	3	5	4		1	2	
5	0	0	72					1	1				
6	0	0	0										
7	0	0	0										
8	1	0	4										
9	1	0	34										
10	0	0	1					4	1	1	1	2	
11	8	2	24		1		1						
12	1	5	24		3								
13	1	0	5										
14	0	0	13					1		1	1	1	
	<b>29</b>	<b>44</b>	<b>324</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	

*Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z działalności Straży Miejskiej w Mrągowie.*

Dane zawarte w tabelach potwierdzają generalnie ogólne prawidłowości związane zarówno z formami nagannych zachowań powodujących konieczność interwencji, jak i stosowanych w takich sytuacjach środkach. Wśród tych ostatnich dominują zdecydowanie pouczenia, których statystycznie strażnicy udzielali po około 1000 rocznie. Z tabeli widać jednak, że środek ten stosowano częściej w początkowym okresie działalności straży. Z upływem czasu liczba pouczeń malała, by w 2008 r. wynieść 598 takich interwencji. Tą zauważalną tendencją, jak każde tego rodzaju zjawisko musi mieć swoje uzasadnienie wynikające z licznych zazwyczaj przesłanek. Wydaje się, że w tym wypadku tą podstawową jest przyswojenie przez dużą część mrągowian zasad postępowania niedających powodu do interwencji. Można zaryzykować nawet twierdzenie, że początkowo duża liczba pouczeń przyczyniła się do wyjaśnienia reguł poprawnego zachowania, co owocowało w latach następnych.

Pozostałe dwa rodzaje interwencji, znacznie bardziej dotkliwe dla obwinionych – mandaty karne oraz wnioski do kolegiów orzekających a następnie do sądów grodzkich były stosowane znacznie rzadziej; przeciętnie 150 takich decyzji w ciągu roku w przypadku mandatów oraz około 20 wniosków rocznie do kolegiów orzekających, a następnie sądów grodzkich. Jednak i w tym wypadku dostrzec można malejącą tendencję w odwoływaniu się do tych środków. Dotyczy to szczególnie mandatów karnych, których w 1993 r. wystawiono 314, a w 2008 r. tylko

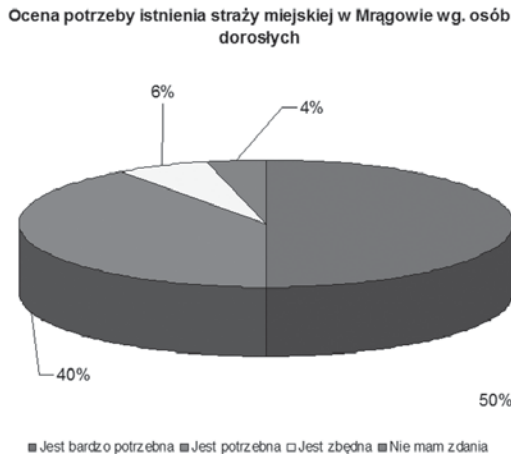
80. Tę ogólną prawidłowość zakłóca statystyka obejmująca wnioski do kolegiów orzekających oraz sądów grodzkich. Liczba takich wystąpień, ze strony straży miejskiej była generalnie skromna, jak zauważono wyżej w przedziale 20 w ciągu roku. Z niewyjaśnionych powodów w latach 2004 i 2005, ich liczba wzrosła niebotycznie, do 324 w 2004 r. i dość znacznie, bo do 44 w 2005 r. W 2008 r. wróciła do przeciętnej i wyniosła 29 takich wystąpień. Jak zaznaczono, powody i okoliczności zauważonej anomalii są trudne do wyjaśnienia.

Wśród zachowań dających powody do interwencji zdecydowanie przeważają cztery kategorie: przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu, przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia; przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji oraz przeciwko utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaskakiwać może brak w tym wykazie zdarzeń określanych jako przeciwko wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ale być może ciężar walki z tym nagannym zjawiskiem spoczywa w Mrągowie na funkcjonariuszach Policji. Natomiast kategorie „przodujące” są nimi zazwyczaj w niemal wszystkich miastach, co wynika z przyczyn obiektywnych, narastająca liczba samochodów musi powodować liczbę wykroczeń komunikacyjnych, jak i ogólnie znanych ułomności natury ludzkiej – zachowania naruszające porządek i spokój publiczny czy też skierowane przeciwko osobom oraz mieniu.

Straż Miejska, podobnie jak inne formacje o charakterze policyjnym, skuteczność działania musi wiązać z poprawnymi relacjami ze społeczeństwem. Toteż sposób jej postrzegania przez lokalne społeczności ma istotne znaczenie zarówno dla oceny straży, jak i dla szukania ewentualnych korekt usprawniających jej działalność.

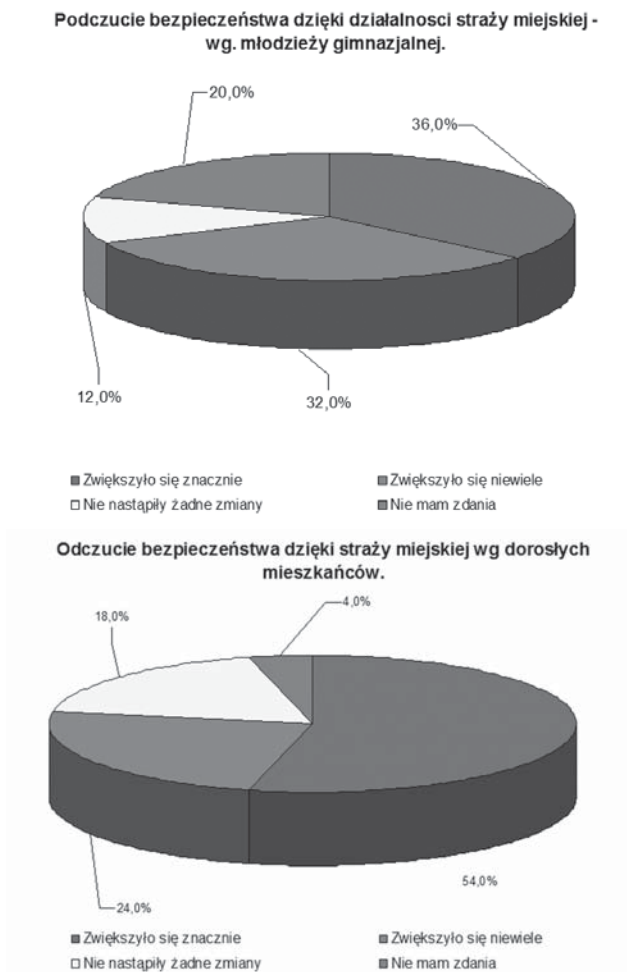
Sposób postrzegania Straży Miejskiej w Mrągowie przez mieszkańców tego miasta został oceniony na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na stuosobowej próbie, przy czym połowę wśród ankietowanych stanowiły osoby dorosłe, natomiast drugą część młodzież gimnazjalna. Podział badanych na dwie odrębne grupy miał na celu zbadanie, jak różnice pokoleniowe wpływają na ocenę badanej instytucji. Ankieta zawierała 8 otwartych pytań dotyczących stosunku do straży miejskiej, oceny jej pracy i propozycji zmian. Treść odpowiedzi zilustrowano na 8 wykresach, które powiązane są z kolejnymi pytaniami ankiety.

## Wykres 1. Potrzeba istnienia Straży Miejskiej w Mrągowie



Według oceny dorosłych mieszkańców, jak i młodzieży gimnazjalnej, Straż Miejska w Mrągowie jest potrzebna. Taką opinię wyraziło 90% badanych dorosłych oraz 68% młodzieży. Nieco inaczej rozłożyły się opinie co do stopnia przydatności straży. Wśród dorosłych aż 50% uznaje ją za bardzo potrzebną, gdy młodzież była tu nieco bardziej wstrzeźliwa w entuzjazmie – 10% takich odpowiedzi. Straż za formację zbędną uważa 9% respondentów (w tym 3 dorosłych i 6 uczniów). Nie umiało wypowiedzieć się na temat tego zagadnienia 12% ankietowanych (w tym 2 dorosłych i 12 uczniów).

## Wykres 2. Poczucie bezpieczeństwa dzięki Straży Miejskiej w Mrągowie



*Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.*

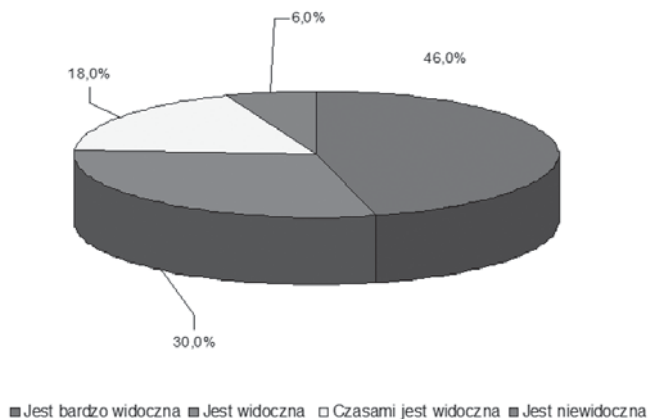
Według zdecydowanej większości ankietowanych respondentów – 73% dzięki istnieniu Straży Miejskiej znacznie zwiększyło się poczucie bezpieczeństwa na ulicach Mrągowa. O tym, że zwiększyło się ono zdecydowanie przekonanych było 45% badanych (w tym 27 dorosłych i 18 uczniów). Opinię o tym, że bezpieczeństwo zwiększyło się niewiele wyraziło 28% badanych - w tym 12 dorosłych i 16 uczniów. Żadnych zmian nie zauważyło 15 respondentów



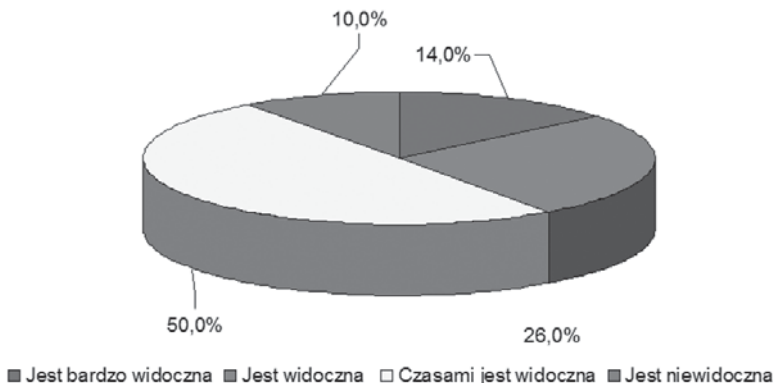
- w tym 9 dorosłych i 6 uczniów. Nie potrafiło odpowiedzieć na tak postawione pytanie 12% badanych, w tym 2 dorosłych i 10 uczniów.

### Wykres 3. Obecność funkcjonariuszy Straży Miejskiej na ulicach Mrągowa

Obecność funkcjonariuszy Straży Miejskiej na ulicach Mrągowa - wg młodzieży gimnazjalnej



Obecność funkcjonariuszy Straży Miejskiej na ulicach Mrągowa wg dorosłych

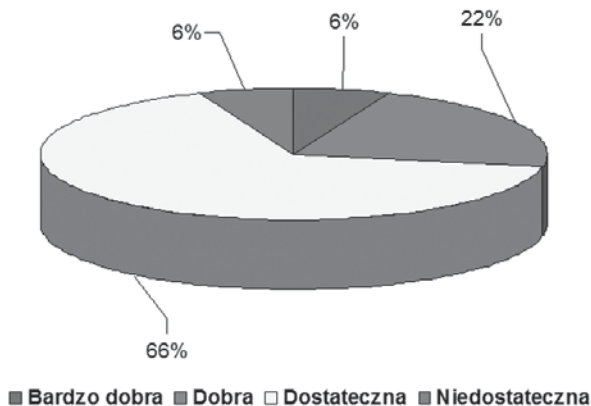


Wśród badanej grupy respondentów 92% potwierdziło, że patrole Straży Miejskiej są widoczne na ulicach Mrągowa. Dużą ich widoczność dostrzegło 30% badanych, w tym 7 dorosłych i 23 uczniów. Trochę mniejszy stopień obecności Straży Miejskiej na ulicach zauważyło 28% respondentów, w tym 13 dorosłych i 15 uczniów. Opinię, że Straż Miejską widać tylko czasami wyraziło 35% ankietowanych, w tym 25 dorosłych

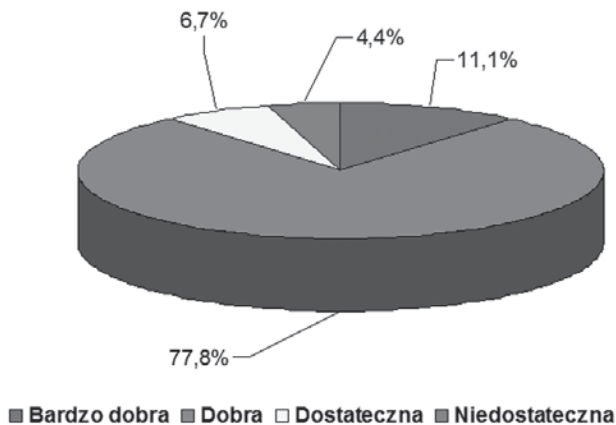
i 9 uczniów. Na brak widoczności patroli Straży Miejskiej na ulicach Mrągowa wskazało 8% respondentów - 5 dorosłych i 3 uczniów.

#### Wykres 4. Ocena pracy Straży Miejskiej w Mrągowie

Ocena pracy Straży Miejskiej w Mrągowie wg młodzieży



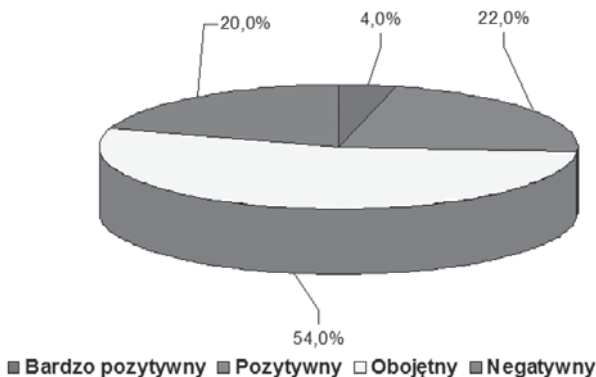
Ocena pracy Straży Miejskiej w Mrągowie - wg dorosłych



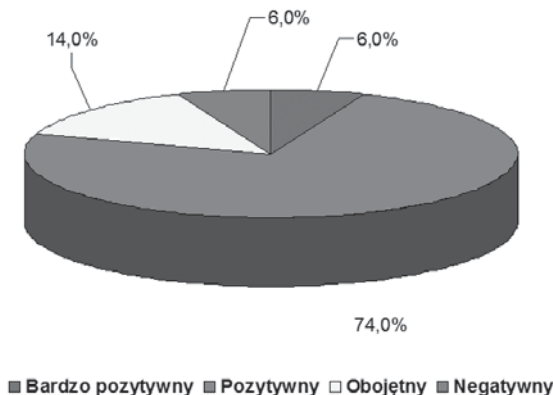
Jak wynika wykresu nr 4 praca Straży Miejskiej oceniana jest przez 80% dorosłej część społeczeństwa i 22% uczniów na poziomie dobrym. 5 dorosłych i 3 uczniów zbadanej grupy pracę straży miejskiej oceniła bardzo dobrze. Największa różnica wystąpiła przy ocenie dostatecznej. Tę ocenę wystawiło 7% dorosłej części respondentów (3 mieszkańców) i aż 66% (33 respondentów) z grupy młodzieży. Tylko niewielki odsetek, tak ze strony dorosłych, jak i ze strony młodzieży, wystawił straży ocenę niedostateczną.

## Wykres 5. Odbiór działalności Straży Miejskiej przez mieszkańców Mrągowa

Odbiór działalności Straży Miejskiej przez mieszkańców Mrągowa - wg młodzieży



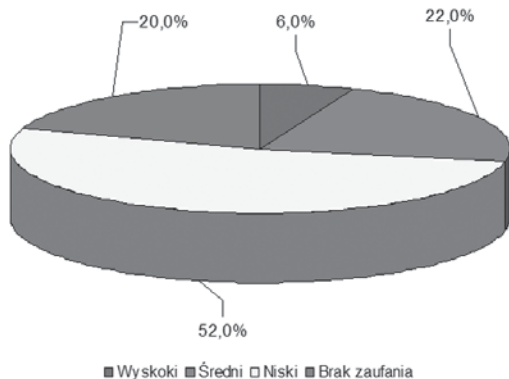
Odbiór działalności Straży Miejskiej przez mieszkańców Mrągowa wg dorosłych



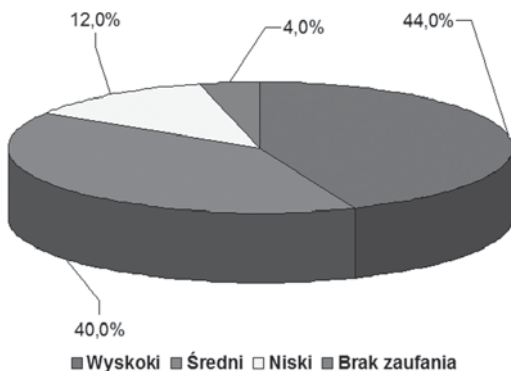
W sposób bardzo pozytywny o podejmowanych działaniach przez Straż Miejską wyraziło się tylko 6 % dorosłych i 4% młodzieży z badanej grupy. Natomiast 74% dorosłej części respondentów oceniło podejmowane działania przez straż miejską w sposób pozytywny, a 14% miało do tej oceny stosunek obojętny. W grupie młodzieży 22% oceniło podejmowane działania jako pozytywne, natomiast dla 54% były one obojętne. Negatywnie o działaniach Straży Miejskiej wyraziło się 4% z dorosłej części badanej grupy i 6% z części młodzieżowej.

## Wykres 6. Stopień zaufania do Straży Miejskiej w Mrągowie

Stopień zaufania do Straży Miejskiej w Mrągowie wg młodzieży



Stopień zaufania do Straży Miejskiej w Mrągowie wg dorosłych

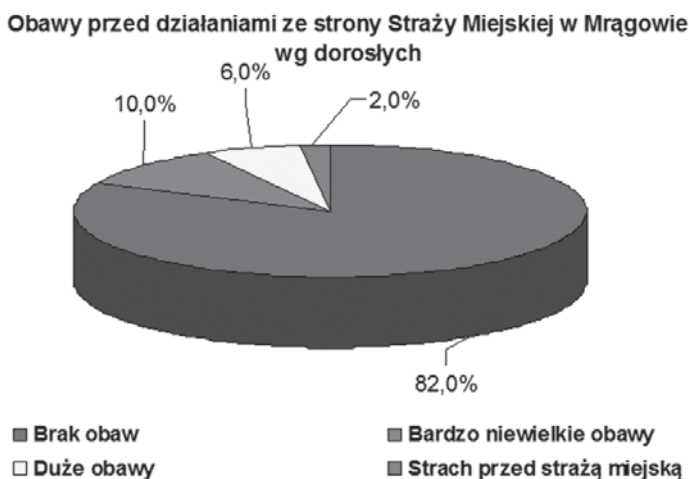
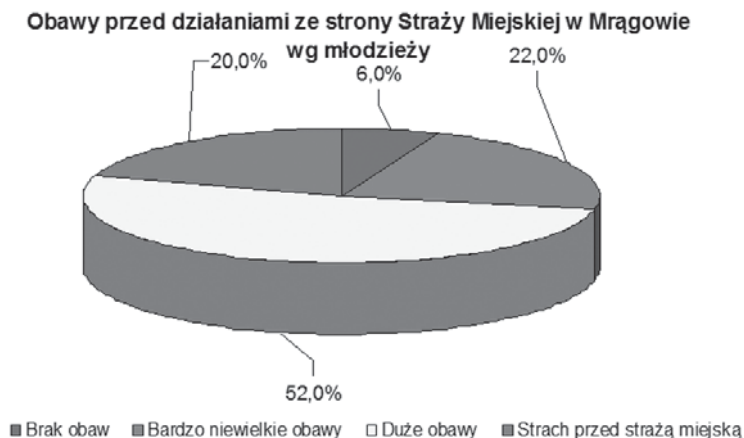


*Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.*

Przy omawianiu pojęcia zaufania do straży miejskiej należy za punkt wyjścia przyjąć próbę zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa publicznego i określenia, z czym kojarzy się ono opinii publicznej. Jedną z definicji mówi, że mianem bezpieczeństwa publicznego określa się stan, w którym ogółowi obywateli nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła<sup>8</sup>. Jako wysoki stopień zaufania do działań Straży Miejskiej wyraziło 44% dorosłych mieszkańców i tylko 6% młodzieży. Średni stopień zaufania do tej formacji ma 40% dorosłych i tylko 22% młodzieży. Zaufanie niewielkie zadeklarowało 12% dorosłych mieszkańców i aż 52% uczniów. Na zupełny brak zaufania wskazało 4% dorosłych i 20% uczniów.

8) E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, wyd. KAW, Rzeszów 2005, s. 124.

## Wykres 7. Obawy przed działaniami ze strony Straży Miejskiej w Mrągowie

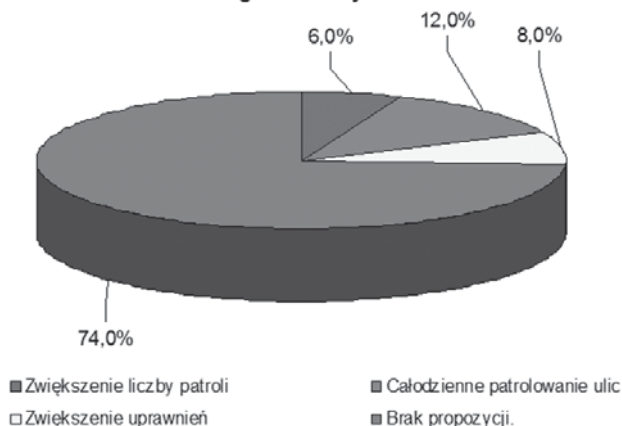


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

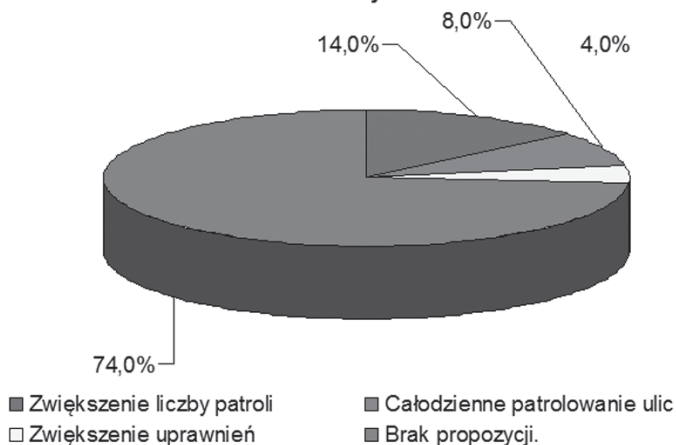
Jak wynika z przeprowadzonej ankiety 82% dorosłych mieszkańców Mrągowo nie ma obaw przed działaniami ze strony Straży Miejskiej. Duże obawy ma natomiast większość młodzieży, bo aż 52%. Niewielkie obawy występują u 10% dorosłych i 22% młodzieży. Strach przed działaniami Straży Miejskiej wyraziło 2% (1 osoba) dorosłych i 20% młodzieży.

## Wykres 8. Propozycje zmian w sposobie pracy Straży Miejskiej w Mrągowie

Propozycje zmian w sposobie pracy Straży Miejskiej w Mrągowie wg młodzieży



Propozycje zmian w sposobie pracy Straży Miejskiej w Mrągowie wg dorosłych



Respondenci zapytani o propozycje zmian w organizacji pracy Straży Miejskiej w Mrągowie w większości, jak pokazuje wykres 8., nie przedstawili żadnych w tej mierze pomysłów. Tylko pojedyncze wypowiedzi na zasadzie „iż można by” proponowały: zwiększenie liczby patroli na ulicach miasta, całodzienne patrolowanie ulic oraz zwiększenie uprawnień, ale bez podawania w jakim zakresie.

Ocena Straży Miejskiej w Mrągowie w świetle powyższej ankiety jest generalnie pozytywna. Tak jak można było przypuszczać, a badania to potwierdziły, jest ona lepiej oceniana przez osoby dorosłe, natomiast młodzież wykazuje wobec niej nieco większy dystans. Inną cechą charakterystyczną to pewna pasywność społeczeństwa w ewentualnym usprawnianiu działalności Straży Miejskiej. Generalnie brak jest konstruktywnych podpowiedzi tego dotyczących. Jeśli chodzi natomiast o bezpośrednie oceny strażników miejskich, to są oni postrzegani jako ludzie uprzejmi, uczciwi i przestrzegający prawa, ale przy tym mało dynamiczni i nieskuteczni w swoich działaniach, a przy tym zbyt późno reagujący na prośbę o interwencję. Te ostatnie cechy mają duży wpływ na ogólną ocenę działań Straży Miejskiej.

Wiedza o swoich atutach i słabościach jest z reguły najlepszą drogą do usprawniania działalności zarówno pojedynczych osób, jak i tworzonych przez nie struktur. Straż Miejska w Mrągowie, tak jak i inne podobne struktury, powinna więc korzystać z narzędzi pozwalających na zobiektywizowaną ocenę własnej działalności. Przedstawiona ankieta i wynikające z niej wnioski mają, jak się wydaje, taki walor.

## **Bibliografia:**

1. Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2007.
2. Mączyński M., *Uprawnienia samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2002.
3. Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, wyd. KAW, Rzeszów 2005.
4. Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz URP 1997, nr 123, poz. 779.
5. Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz URP 1990, nr 30, poz. 179.



## *Wolontariat powszechny wyzwaniem dla uczelni wyższych kierunków bezpieczeństwa wewnętrznego*

---

**Abstract. Common volunteer as challenge for students as major for interial security.** Intergrate theory security UEFA EURO 2012 comprehensive take care to each of predict risks areas. It considerate according to common conception, actions of povering, service evens, services, responsible for public and volunteer savety. Activities which are connected with reliable information to football fans, tourists and journalists have as its result able, profecional and friendly service for participions of event. Their involvements will be connected with location for space of strategic meaning also for filling public atmosphere friendly, especially also football zones, cities centries and also interchanges and traffic routes. Promotion of EURO 2012 in Poland, as far as behind bordes, will surely promote, further interest of our country, not only as place of final matches events but also as place of beautifulness of our nature, landscapes, monuments and places of memory. When lots of tourists feel unusual atmosphere connected with sport events which will be from our society their security and comfort of learning in our country. Cities and towns, hamlets and housing estates in which domestic and international tourists will wate for riable information and real support in difficult situations, what belong to **common volunteer** which is connected with learning students on interial security. In 2012 year in our country about seventy high schools will teach about sixthundried students. It is realy great potential young people who will be prepared for professional work in interial security. High schools willingly lead learning on interial security- information connected with strategy of security on EURO 2012. Surely, this knowledge will be adequate not only on this event, because the whole experiences will bring further to advantages in whole Poland. Next advantage is that here will be meeting of theory and activity in streets. Surely according to this activities we will be perceive as sevety country and friendly to foreigners. These activities do not demand further outlays. It is enough to work out standerize of given information about whole conception of security EURO 2012, in it about planned service activities and others participations, as also about areas which may be also in danger (not only connected with direct activities with EURO 2012 ), and high schools willingly lead them as teaching programmes.

1) Dr Bolesław Grzegorz Stanejko, adiunkt WSGE w Józefowie.



Od ponad 15 lat Polska należy do grona państw sygnatariuszy Europejskiej Konwencji nr 120 w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej. Bezpośrednią przesłanką opracowania Konwencji były tragiczne w skutkach wydarzenia na meczach piłkarskich. Konwencja jednoznacznie określiła zadania państw sygnatariuszy stanowiąc, że „Państwa członkowskie Rady Europy (...), sygnatariusze niniejszej Konwencji, mając na uwadze cel RE, jakim jest osiągnięcie większej jedności jej członków (...), zdecydowane są podjąć współpracę i wspólne działania w celu zapobiegania i kontrolowania aktów przemocy i wybryków widzów w czasie imprez sportowych.”<sup>2</sup>

Warto dziś pamiętać o przyjętych zobowiązaniach, o odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne na arenie zjednoczonej Europy. Okazją do tych rozważań stają się planowane na czerwiec 2012 r. Mistrzostwa Europy w piłce nożnej UEFA, które odbędą się w Polsce i na Ukrainie. Zegar przygotowań do organizacji pierwszej tego typu imprezy sportowej, i to na tak wielką skalę w tej części Europy, nieustannie odmierza upływający czas, a sama impreza będzie wydarzeniem na miarę XXI wieku. Skalę problemu potęguje fakt braku dostatecznego przygotowania państw gospodarzy w zakresie odpowiedniej infrastruktury oraz całkowity brak doświadczenia w organizacji przedsięwzięcia na tak ogromną skalę. Budowa nowoczesnych stadionów z pewnością zostanie ukończona w zaplanowanym terminie, szczególnie jeżeli chodzi o inwestycje realizowane w Polsce.

Jest to jednak tylko jeden z trybików tej skomplikowanej operacji. Przypomnijmy o skali imprezy, czego dowodem jest to, że EURO 2004 w telewizji obejrzało około 8.000.000.000 widzów. Nad bezpieczeństwem tej imprezy czuwało ponad 42.000 osób. Zorganizowano 2.500 dodatkowych kursów samolotami. Na EURO 2008 sprzedano ponad 1.000.000 biletów, zarezerwowano 21.400 pokoi w 408 hotelach, co dało razem prawie 140.000 dób noclegowych, a 4.500 specjalnie wystawionych składów pociągów miało za zadanie zapewnić kibicom transport. Przy samej obsłudze gastronomicznej w obrębie stadionów zatrudnienie znalazło 3.400 osób. W ramach wolontariatu udział brały osoby z 75 krajów<sup>3</sup>.

Obraz minionych rozgrywek zaprezentowany w kilku powyższych liczbach powinien podzielać na wyobraźnię organizatorów o skali przygotowywanego przedsięwzięcia. Pamiętać powinniśmy również i o polskiej kulturze kibicowania. W tej materii już dawno jesteśmy członkami europejskiej społeczności. Wzorce pseudokibicowania napływały do nas z różnych stron Europy, a było ich niemało.

Z historii chuligaństwa światowego nie sposób pominąć wydarzeń ze stycznia 1971 r. w Glasgow, gdzie zginęło 66 osób, a ranne zostały 164 oso-

2) Tekst Konwencji nr 120 z 1985 r. ratyfikowany przez Prezydenta RP i opublikowany w Dz. U. z 1995 r. nr 129, poz. 625.

3) Dane Spółki PL2012 Sp. z o.o.

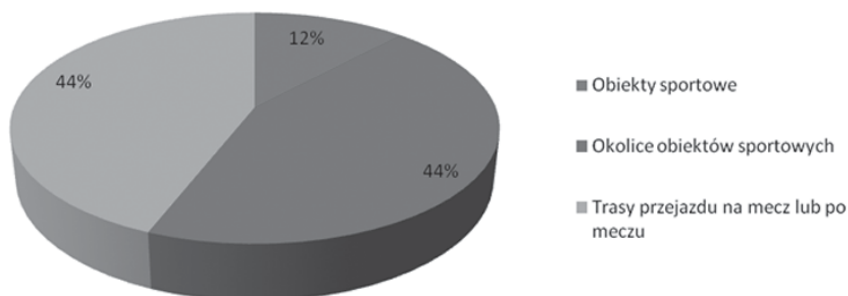
by. W lutym 1981 r. w Atenach zginęło 21 osób, a 54 były ranne. Z kolei na Łuźnikach w Moskwie w październiku 1982 r. zginęło 66 osób i 61 zostało rannych. Bilans stadionowych ekscesów powiększają zdarzenia z maja 1985 r. w Bradford, gdzie w wyniku pożaru trybuny spowodowanego podłożoną petardą zginęły 52 osoby, a 200 zostało rannych. Maj 1985, 1988 i 1989 okazał się tragiczny w skutkach na stadionach w Heysel, gdzie w czasie bitwy pomiędzy kibicami-chuliganami Liverpoolu i Juventusowi zginęło 39 osób, a 270 osób zostało rannych. W Londynie 90 osób zostało rannych w wyniku bójki pomiędzy kibicami drużyn Anglii i Szkocji, zaś w Sheffield na stadionie Hillsborough zginęło 95 osób, a 200 było rannych<sup>4</sup>.

Coraz częściej burdy wywołane przez pseudokibiców przenoszą się poza obiekty sportowe, stanowiąc uciążliwy i niebezpieczny element bezpieczeństwa publicznego.

W latach 1984-1990 policja zarejestrowała 279 poważniejszych incydentów spowodowanych przez kibiców piłki nożnej, hokeja, koszykówki, wścigów motocyklowych na żuźlu oraz siatkówki.

Z danych statystycznych jednoznacznie wynika, że aż 88% ekscesów miało miejsce nie na obiektach sportowych, lecz w ich okolicach oraz na trasach przejazdu na mecz i po nim.

### Miejsca w których dochodzi najczęściej do wybrków chuligańskich



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji<sup>5</sup>.*

W naszym kraju kibice Legii Warszawa ( 32), Lechii Gdańsk (16), Śląska Wrocław (15) oraz Lecha Poznań (12) byli sprawcami ponad połó-

4) J.W. Wójcik, *Od hipisów do satanistów*, Wydawnictwo EUREKA, Kraków 1992, s. 119.

5) [www.kgp.policja.gov.pl](http://www.kgp.policja.gov.pl).

wy wszystkich ekscesów stadionowych, a to przecież przyszli gospodarze miast - organizatorów rozgrywek podczas EURO 2012.

Mistrzostwa Europy w piłce nożnej powinny być świętem tysięcy kibiców i sympatyków tej dyscypliny sportu. To okazja do wspólnej zabawy, przeżywania emocji oraz ogromna szansa dla Polski na stworzenie nowoczesnej infrastruktury, doskonalenia istniejących procedur organizacyjnych i prawnych, a także wykreowania wizerunku Polski jako państwa nowoczesnego, gotowego do podejmowania najtrudniejszych wyzwań XXI wieku.

Filozofia bezpieczeństwa na EURO 2012 wyrażona mottem „Baw się dobrze – czuj bezpiecznie” wyznacza nowe ramy bezpieczeństwa uczestników imprezy. Koncepcja, która jest oparta na doświadczeniu naszych zachodnich sąsiadów, zakłada tworzenie przyjaznej przestrzeni publicznej z szerokim dostępem do informacji, profesjonalnego serwisu oraz opieki medycznej. W założeniu organizatorów ma stanowić to element minimalizujący potencjalne zagrożenia uczestników EURO 2012.

W duchu przyjętej filozofii bezpieczeństwa, zmianie ulegną działania wszystkich służb policyjnych. Udział Policji w zabezpieczeniu imprez będzie opierał się na zasadach otwartości, komunikacji, wyważonej, precyzyjnej i szybkiej reakcji na wypadki rażącego naruszenia porządku publicznego. Filozofia ta zamyka się w formule 3xT, czyli Troska, Tolerancja, Tłumienie. Organizatorzy EURO 2012 muszą mieć na uwadze planowanie i realizację zadań na wielu płaszczyznach. W szczególnym zainteresowaniu powinny się znaleźć takie obszary, jak: system prawny, współpraca międzynarodowa, bezpieczeństwo w miejscach rozgrywania meczy, a także publicznego ich oglądania (Strefy Kibica), bezpieczeństwo granicy, zarządzanie kryzysowe, przeciwdziałanie terroryzmowi oraz wolontariat przestrzeni publicznej.

Standardy bezpieczeństwa imprez masowych w Polsce zdefiniowane zostały w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r.<sup>6</sup>

Ustawa ta wnosi bardzo wiele istotnych zmian, które mają się przysłużyć poprawie bezpieczeństwa na stadionach oraz radykalnie zminimalizować akty chuligaństwa stadionowego. Wymienić tu należy m.in.:

- jasno określone podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo oraz czytelnie zdefiniowane cele zabezpieczenia imprezy, jak również wskazanie zobowiązanych do udziału w zabezpieczeniu podmiotów;
- ochronę prawną członków służby porządkowej organizatora oraz doprecyzowanie roli i zadań służby informacyjnej (tzw. Stewardów);
- uprawnienie wojewody do kontroli przestrzegania warunków utrwalania przebiegu imprezy masowej w kwestiach minimalnych wymagań technicznych dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu niskoprocentowego na imprezach masowych; za wnoszenie i posiadanie na meczach alkoholu

6) Dz. U. Nr 62 poz. 504.

grozić będą sankcje w postaci ograniczenia wolności lub grzywny nie niższej niż 2 tysiące złotych - art. 56;

- wdarcie się na teren, gdzie odbywa się impreza masowa będzie karane grzywną do 180 stawek dziennych, ograniczeniem wolności albo karą pozbawienia wolności do 3 lat - art. 60 ust.1;

- rzucanie przedmiotów mogących stanowić zagrożenie będzie grozić grzywną do 120 stawek dziennych, ograniczenie wolności albo pozbawienie wolności do lat 2;

- taka sama kara czeka również tego, kto naruszy nietykalność pracownika służby porządkowej - art. 60 ust. 2;

- karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat lub grzywna do 240 stawek dziennych, która będzie grozić sprawcom wymienionych wcześniej czynów, jeśli zakryją twarz w celu uniemożliwienia ich identyfikacji - art. 60 ust. 4.

Zgodnie z przepisami organizator jest zobowiązany zapewnić właściwie przeskoloną służbę informacyjną i porządkową, niezbędne zabezpieczenie techniczne, medyczne, przeciwpożarowe i sanitarne. Takimi samymi działaniami muszą być objęte stadiony oraz miejsca Stref Kibica (miejsc publicznego oglądania meczy). Zgodnie z obowiązującym prawem w przykładowej Strefie Kibica o pojemności 10.000 osób zaangażowanych będzie 22 pracowników służby porządkowej oraz 85 służby informacyjnej.

Przewidywaną liczbę służb porządkowych i informacyjnych podczas meczu turniejowego przedstawia poniższa tabela.

Miasto Gospodarz	Powierzchnia (km <sup>2</sup> )	Populacja	Pojemność stadionu netto	Szacowana liczba kibiców w strefach kibica	Całkowita szacowana liczba kibiców w Mieście
Warszawa	517,24	1 707 981	53 224	175 000	228 000
Gdańsk	265,5	455 717	40 181	132 000	172 000
Poznań	261,85	559 458	42 004	138 000	180 000
Wrocław	293	632 162	40 610	134 000	174 000
SUMA:	-	-	176 019	580 000	756 000

*Źródło: Dane Pl.2012 Spółka z o.o. zaprezentowane na Konferencji naukowej w dniu 23 marca 2010 r. w Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej TWP w Warszawie.*

Oczywiście miejsca oficjalnych spotkań sportowych, Strefy Kibica, miejsca pobytu drużyn piłkarskich, delegacji państw biorących udział w imprezie i innych akredytowanych przedstawicieli świata piłki nożnej będą podlega-

ły szczególnym procedurom bezpieczeństwa. Tak w wymiarze ich ochrony przed bezprawnymi zamachami, jak i w sferze szeroko rozumianej informacji wspieranej przez rzesze wyselekcjonowanych wolontariuszy.

Wolontariusze będą zaangażowani na terenie miast gospodarzy w realizację zadań w miejscach strategicznie ważnych dla zapewnienia przyjaźnej przestrzeni publicznej. Będą to w szczególności:

- strefy kibiców,
- węzły komunikacyjne w tym lotniska, parkingi, dworce kolejowe,
- centra miast,
- miejsca pomocy medycznej,
- strefy komunikacyjne około stadionowe.

Promocja EURO 2012 w Polsce, jak i poza jej granicami, spowoduje z pewnością zwiększone zainteresowanie naszym krajem, nie tylko przez pryzmat rozgrywek finałowych meczy piłki nożnej, ale również ze względu na atrakcyjność naszej przyrody, krajobrazów, zabytków oraz miejsc pamięci. Rzesze turystów w atmosferze podwyższonego poziomu zagrożenia spowodowanego specyfiką święta miłośników piłki nożnej, też będą oczekiwały od społeczeństwa polskiego, zapewnienia im bezpieczeństwa i komfortu pobytu w naszym kraju. Siły porządkowe, służby bezpieczeństwa oraz służby porządku publicznego, a także wolontariusze zaangażowani bezpośrednio w tworzenie klimatu bezpiecznej przestrzeni, trud swoich zmagania skoncentrują w szczególności na miejscach zmagania sportowych i miejscach koncentracji kibiców na terenie miast gospodarzy rozgrywek piłkarskich. Pozostają więc miasta i miasteczka, osady i osiedla, w których krajowi i zagraniczni turyści też będą oczekiwali na rzetelną informację oraz ewentualną pomoc w sytuacjach trudnych.

Przełom wieków, zmiany społeczno polityczne i gospodarcze bardzo pozytywnie wpłynęły na postrzeganie bezpieczeństwa, zwłaszcza przez młode pokolenia i to w każdym jego wymiarze. W dobie globalnych zagrożeń, a przede wszystkim zagrożenia terroryzmem, poczucie naszej odpowiedzialności w tym względzie znacznie wzrosło. Chętniej angażujemy się w działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, znacznym powodzeniem cieszą się także kierunki kształcenia na wyższych uczelniach o profilu bezpieczeństwa tak narodowego, jak i wewnętrznego.

Kształcenie na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne należy ocenić jako cenną i atrakcyjną ofertę edukacyjną, która w kompleksowy sposób traktuje i odnosi się do koncepcji, a także sposobów przeciwdziałania zagrożeniom. Studia na tym kierunku mają charakter interdyscyplinary i łączą przygotowanie z dziedziny nauk prawnych, ekonomicznych, humanistycznych oraz zarządzania z przygotowaniem w zakresie organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Studenci przyswajają wiedzę między innymi z zakresu przestępczości kryminalnej, ochrony osób i mienia, ratownictwa

przedmedycznego, taktyki, techniki interwencji i samoobrony. To studia dla osób, które przejawiają zainteresowanie, a jednocześnie postrzegają bezpieczeństwo wewnętrzne jako bardzo istotny aspekt życia własnego i innych. Istotą kierunku studiów jest kompleksowa umiejętność i kompetencje zgodnego z prawem rozpoznawania, zwalczania oraz przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym, pozwalające na stawienie czoła współczesnym zagrożeniom w skali lokalnej, regionalnej i państwowej.

Z charakterystyki sylwetki studenta studiów pierwszego stopnia kierunku bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>7</sup> wynika, że po ich ukończeniu będzie posiadał podstawową wiedzę z zakresu nauk społecznych, praw człowieka i zasad funkcjonowania państwa. Pozna on podstawy rozległej wiedzy prawnej regulującej obszary związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, a także nabędzie wiedzę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego związaną z systemem bezpieczeństwa państwa, systemem zarządzania kryzysowego oraz problematyką różnych rodzajów przestępczości z terroryzmem włącznie. Będzie potrafił identyfikować, przetwarzać, analizować i wykorzystywać wiedzę, a także informacje związane z negatywnymi zachowaniami osobniczymi i społecznymi, które stanowią potencjalne źródło zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Istotnym aspektem studiowania jest kształcenie prospołecznej postawy przejawiającej się w rozumieniu indywidualnych i grupowych oczekiwań w zakresie gwarancji bezpieczeństwa oraz podejmowania trafnych działań mających ją osiągać. Absolwent opanuje nowożytny język obcy, co najmniej na poziomie B2 (według kryteriów biegłości językowej Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy), będzie umiał posługiwać się nowoczesnymi systemami informatycznymi i łączności, a także rozwinie sprawność fizyczną z elementami taktyki i technik interwencji oraz samoobrony.

W 2012 r. w naszym kraju w około 70 uczelniach na tym kierunku będzie kształciło się bez mała 60 tysięcy studentów. Jest to niewątpliwie ogromny potencjał ludzi młodych, profesjonalnie przygotowanych do działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. I nie chodzi bynajmniej o możliwości podjęcia pracy w administracji publicznej i samorządowej, czyli w organach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne takich, jak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, czy straż miejskie/gminne. To znakomity potencjał, który można, a właściwie należy wykorzystać w szeroko rozumianym wolontariacie bezpiecznych przestrzeni EURO 2012. Działania te nie wymagają większego nakładu. Wystarczy moim zdaniem opracować ujednoczony zakres informacji o założeniach koncepcji bezpieczeństwa EURO 2012, w tym o planowanych działaniach służb i innych uczestników, jak również obszary ewentualnych zagrożeń (nie tylko

7) Por. Sylweta absolwenta kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne na WSGE Józefów.



tych związanych bezpośrednio z EURO 2012), a uczelnie chętnie wprowadzą je do swoich programów nauczania.

Jestem przekonany, że wiedza ta będzie przydatna nie tylko na tę jedną imprezę, wszakże zdobyte doświadczenia mają i mogą posłużyć wszystkim zainteresowanym bezpieczeństwem imprez masowych w Polsce. Kolejną korzyść to przełożenie teorii na praktykę. Z pewnością w wyniku tych działań będziemy postrzegani jako kraj bezpieczny i przyjazny.

## **Bibliografia:**

1. Wójcik J.W., *Od hipisów do satanistów*, Wydawnictwo EUREKA, Kraków 1992.
2. Konwencja nr 120 z 1985 r. ratyfikowana przez Prezydenta RP i opublikowana w Dz. U. z 1995 r. nr 129, poz. 625.
3. Dz. U. Nr 62 poz. 504.
4. [www.kgp.policja.gov.pl](http://www.kgp.policja.gov.pl).

Armando Costa<sup>1</sup>

## *Doświadczenia Burmistrza Prowincji Bari*

---

**Abstract. Experience the Mayor of the Province of Bari.** Armando Costa describes experiences of the Mayor of Bitetto – a town near to Bari in southern Italy. Mayor as the public officer oversights everything concerning public security, informs the prefect, performing its own tasks and executing tasks commissioned under the law on security and judicial police. It can also use emergency measures to prevent or eliminate threats to public safety. In order to accomplish this task, he may ask the prefect for necessary assistance of police. The mayor shall also exercise the functions provided by specific laws - in the case of danger to health or to protect public health, he can and must take appropriate precautionary measures.

1) Armando Costa – były Burmistrz miasta Bitetto (Włochy).



## **Gentili signori e signore,**

Mi chiamo Armando Costa e in epoche diverse e per due mandati sono stato Sindaco del comune di Bitetto, cittadina di circa 11.000 abitanti, facente parte dell'area metropolitana della città di Bari, dalla quale dista 15 km circa.

Il ruolo e le funzioni di Sindaco, in Italia, sono regolate da leggi che, a partire dal 1990, hanno avviato un processo di riforma delle autonomie locali proseguito in particolare con una legge del 1993, la n° 81, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco al quale dal 1999 sono stati attribuiti maggiori poteri esecutivi.

Il Sindaco quindi è l'organo di vertice dell'Amministrazione Comunale della quale è responsabile e nell'esercizio di tale funzione gode della amplissima autonomia che la Costituzione Italiana riconosce alle Autonomie Locali. La carica dura 5 anni.

Il Sindaco ha, peraltro, una doppia veste giuridica: è organo di vertice dell'Ente Locale, ed è anche titolare di varie funzioni statali che esercita come Ufficiale di Governo, ovvero di organo dello Stato, funzione per la quale dipende gerarchicamente dal Prefetto.

Il Sindaco nella sua veste di Ufficiale di Governo sovrintende, tra l'altro, alla vigilanza su tutto quanto concerne la sicurezza e l'ordine pubblico, ne informa il Prefetto, emana gli atti di sua competenza, e svolge le funzioni affidatigli dalla legge in materia di sicurezza e polizia giudiziaria.

Il Sindaco, inoltre, sempre in qualità di ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti urgenti al fine di prevenire e/o eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, e per l'esecuzione degli ordini che si rendono necessari può chiedere al Prefetto l'assistenza della forza pubblica.

Il Sindaco esercita anche altre funzioni previste da specifiche disposizioni di legge ed in particolare, in caso di emergenza sanitaria o per salvaguardare l'igiene pubblica, può e deve adottare provvedimenti, anche in questo caso urgenti, a carattere esclusivamente locale.

Fatta questa premessa voglio parlarvi di una serie di problemi che in qualità di Sindaco ho dovuto affrontare e, ove possibile, risolvere in materia di Pubblica Sicurezza.

Vivere in un piccolo paese, che si è sviluppato intorno ad un antichissimo centro storico, è come vivere in una grande famiglia: ognuno svolge un ruolo e il comportamento sociale è condizionato in parte anche dal timore del giudizio degli altri componenti: la vita si svolge quindi in modo abbastanza ordinato e ripetitivo.

Tutti si conoscono, tutti si rispettano. O almeno così dovrebbe essere!

Dopo qualche giorno dal mio insediamento, al mio secondo mandato di Sindaco, ho dovuto affrontare i primi problemi di ordine pubblico:

a) in momenti diversi, in giornate sferzate da forti venti di scirocco, sono stati dati alle fiamme i due parchi di proprietà comunale;

b) una notte, una macchina poi risultata rubata, è andata a sbattere violentemente contro il portone d'ingresso del Municipio mandandolo in frantumi. Nessuna traccia del guidatore;

c) in un'altra occasione ancora, sempre di notte, ignoti sono penetrati negli uffici della Polizia Municipale, hanno forzato la cassaforte e rubato una pistola;

d) dopo poco tempo, da un cantiere di una ditta che stava effettuando lavori per conto del Comune, scomparivano indispensabili e costosi attrezzi di lavoro;

insomma nel giro di pochi mesi sono accaduti fatti e atti che creavano molta soggezione e sgomento, ma che non sembravano tutti mirati a conseguire un beneficio economico, come non sembravano collegati fra di loro né a qualcosa o a qualcuno in particolare.

Non meno importante è il fatto che durante il percorso amministrativo, specialmente nei primissimi tempi, ho dovuto affrontare problemi legati a:

- Richieste continue e pressanti di assistenza economica;
- Richieste di alloggi;
- Richieste di lavoro;

(Nel formulare queste richieste qualcuno usava qualche volta toni e atteggiamenti chiaramente intimidatori, mentre in un paio di occasioni le richieste sono state accompagnate da pesanti minacce e tentativi di aggressione);

- Dispersione scolastica;
- Denunce di furti in appartamenti;
- Denunce di furti di automobili e mezzi di lavoro agricolo, seguiti da richieste estorsive;
- Segnalazioni di sospetto spaccio droga nelle vicinanze delle scuole;
- Denunce di scippi, in particolare in danno di persone anziane, nelle vicinanze dell'Ufficio Postale o delle Banche, specialmente nei giorni di riscossione della pensione;
- Denunce di danneggiamenti e furti di mezzi di lavoro in cantieri edili, anche questi con chiari intenti intimidatori ed estorsivi;

Mi è arrivato sul tavolo anche un vecchio problema di smaltimento illecito di rifiuti speciali, per i quali era stata realizzata una discarica abusiva che aveva provocato un grosso allarme sociale legato alla preoccupazione per la salute pubblica.

Questo ed altro ancora come esempio di stress, allarme sociale e turbamento della serenità e dell'ordine pubblico provocati da soggetti

che mettono in atto comportamenti ed atteggiamenti volontariamente malavitosi, che comunque non vanno sottovalutati anche se si tratta di problemi presenti nella vita quotidiana nelle nostre città.

Sotto certi aspetti siamo in presenza di fatti marginali ma che, se non affrontati nel modo giusto, possono diventare centrali nell'attività amministrativa, paralizzandola.

A fronte di ciò si è preferito, come si suole dire, usare il bastone e la carota: non abbiamo organizzato convegni, tavole rotonde, discussioni così come talvolta usa la politica per rendersi visibile, ma abbiamo esaminato le varie questioni e i fatti accaduti assieme ai responsabili dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia Municipale, abbiamo evitato le reazioni immediate dettate da stati d'animo e abbiamo cercato di capire quale potesse essere la strada più idonea per affrontare al meglio la situazione.

1) Analizzando la sfera dei problemi di più stretta competenza comunale (richieste di assistenza economica, lavoro, alloggi), la prima cosa che abbiamo notato è che la maggior parte dei nomi che ricorrevano spesso negli episodi citati appartenevano a famiglie per lo più provenienti da quartieri ad alta densità malavitosa di Bari, che nella mia Città avevano preso in affitto degli appartamenti versando ai legittimi proprietari le somme richieste a titolo di anticipo, apparentemente senza porre problemi di alcun genere, ma che, una volta ottenuta la residenza, smettevano di pagare e si rivolgevano al Comune per avere assistenza economica e abitativa.

Eclatante rimane il caso di una famiglia che negli ultimi giorni del mese di ottobre del 2004 si è presentata con un mezzo di trasporto, all'ingresso di una palazzina di case popolari, ha aperto la porta di un appartamento libero e ha incominciato a scaricare mobili come se si trattasse di un normale trasloco, mentre invece si stava consumando il reato di occupazione abusiva dell'immobile, immobile tra l'altro già assegnato ad altra famiglia avente diritto. (Gli Istituti Autonomi Case Popolari -IACP- in Italia realizzano, hanno la manutenzione e custodiscono tali immobili).

Avvisato in tempo di quanto stava accadendo da una persona che ha chiesto di rimanere anonima, assieme al Comandante della locale Caserma dei Carabinieri, siamo riusciti ad impedire l'occupazione e abbiamo scoperto, con grande stupore, che l'occupante aveva la chiave originale dell'appartamento: e ciò era estremamente tempestivo visto che dopo pochi giorni sarebbe entrata in vigore una legge di sanatoria che avrebbe consentito di assegnare l'appartamento a chi si fosse trovato ad occuparlo alla data del 31 ottobre!

Chi aveva tentato questa operazione apparteneva ad una delle più note famiglie mafiose di Bari, che di regola non avrebbe potuto allontanarsi da casa poiché era agli arresti domiciliari!

In precedenza, negli anni 70/80 quando ci fu il boom dell'edilizia,

nei Comuni dove venivano realizzate le case popolari, alcune famiglie, sempre appartenenti allo stesso giro, erano riuscite ad eleggere residenza addirittura in locali abbandonati o adibiti a stalla. Questo serviva per acquisire punteggio utile ad ottenere una casa popolare, ma serviva anche a rendere impossibile la notifica di atti legali.

La qualità, diciamo così, sociale di tali famiglie aveva quasi sempre la stessa estrazione!

Ovviamente mi voglio riferire esclusivamente alle famiglie malavitose con scarso o nullo senso sociale che in questo modo alla fine hanno finito col creare un vero e proprio sistema di colonizzazione del territorio!

Ma c'erano anche nuclei familiari che negli anni 80 si erano trasferiti in case acquistate in vari paesi della provincia dal comune di Bari che con questo sistema, mi verrebbe di dire, deportava e regalava ai vicini molti dei suoi cittadini più turbolenti! (Gli Amministratori ripetevano gli stessi errori fatti negli anni '60, quando fu realizzato, a diversi chilometri dal centro, un quartiere di case popolari, il CEP, un vero e proprio quartiere ghetto, dove ci si illuse di trasferire, assieme alle famiglie, anche tutti i problemi della città).

A questo tipo di famiglie appartengono maggiormente i ragazzi che disertano la frequenza della scuola dell'obbligo, costringendo il comune ad intervenire per mezzo dei Servizi Sociali per tentare di recuperare i ragazzi e le famiglie inadempienti, nella speranza di impedire che prendano strade pericolose.

2) Rifiuti speciali: drammatica è stata qualche anno fa la scoperta di una discarica di rifiuti speciali, di provenienza illecita, smaltiti abusivamente negli anni '90 nel territorio comunale. L'allarme per la salute e la preoccupazione popolare sono stati enormi, sino al punto di collegare a tale discarica abusiva l'aumento del numero di ammalati di cancro. Gli accertamenti sanitari per fortuna lo hanno escluso!

Il trasporto e lo smaltimento illeciti di rifiuti speciali com'è noto sono esclusivamente gestiti dalle cosiddette ecomafie che si muovono sul territorio con la complicità di affiliati e qualche volta anche delle istituzioni tolleranti. (In tale epoca venivano scoperti anche dei fuoristrada modificati e corazzati, usati dai contrabbandieri di sigarette che agivano lungo le coste pugliesi).

3) Furti in appartamenti: è un'altra piaga di Bari e provincia, che interessa anche la mia città. Vere e proprie bande di predoni flagellano il territorio. Da un po' di tempo avviene che i ladri rubino soltanto monili d'oro, orologi, oggetti preziosi, danaro ovviamente, tralasciando tutto il resto e senza eccessivi atti di vandalismo, riuscendo ad individuare a colpo sicuro i nascondigli, come se sapessero dove cercare.

La crescita di questi furti è esponenziale. E cresce anche stranamente



il numero dei negozi che acquistano oro, orologi e altri oggetti preziosi, come ha messo in evidenza La Gazzetta di Bari.

4) Spaccio e uso di stupefacenti: forse questo è il problema per eccellenza, che in modo trasversale coinvolge un po' tutti: giovani appartenenti a famiglie malavitose e giovani attratti da facile guadagno. I pericoli dello spaccio davanti alle scuole, mi ha portato qualche anno fa a chiedere la collaborazione dell'Associazione dei Carabinieri, dell'Associazione Nazionale Polizia di Stato, dell'Associazione nazionale Finanziari d'Italia, formate da pensionati delle varie armi, affinché svolgessero servizio di controllo davanti alle scuole durante le ore di entrata e di uscita degli alunni, questo per dare continuità al servizio svolto periodicamente dai vari corpi di polizia con l'ausilio di cani addestrati.

Come abbiamo affrontato i problemi: abbiamo fatto, assieme ad altri comuni, e al Comune di Bari in particolare, un progetto sulla sicurezza, che ci ha consentito di ottenere i fondi dalla comunità europea per realizzare una rete di telecamere, fisse nelle parti centrali del paese e mobili sui mezzi della Polizia Locale, che consentono il controllo visivo degli edifici municipali e di parte del centro cittadino.

A cadenze periodiche abbiamo fatto delle riunioni con le forze dell'ordine locali per uno scambio di informazioni utili a tenere sotto controllo alcuni elementi ben noti alle forze di polizia.

Abbiamo istituito la figura del Difensore Civico, al fine di rimuovere eventuali tatticismi dilatori da parte dei funzionari pubblici, creando così una figura mediana che attenuasse la litigiosità nei confronti del Comune e consentisse un esame dei ricorsi dei cittadini con spirito di servizio e con la direttiva di ricercare motivi per dire sì e di non andare alla certosa ricerca di motivi per dire no!

Abbiamo avviato una serie di progetti per creare delle occasioni di lavoro.

Abbiamo chiesto ed ottenuto da Roma i fondi necessari per ristrutturare alcune case di proprietà comunale da destinare a famiglie con disagio abitativo.

Abbiamo creato forme di collaborazione con le scuole attraverso i Servizi Sociali Comunali e la Parrocchia per tenere sotto controllo la dispersione scolastica e abbiamo chiuso una sala di videogiochi che fungeva da forte richiamo per i ragazzi che qualche volta marinavano la scuola per andare a giocare.

Ma a proposito di videogiochi: a questi col tempo ha fatto seguito l'apertura di sale giochi e scommesse, cresciute in modo proporzionale al crescere dei bisogni e della povertà, poiché fungono da forte richiamo in chi spera di cambiare le proprie condizioni economiche investendo nella speranza di una vincita. Purtroppo questa speranza molte volte può ali-

mentare anche il fenomeno delle scommesse clandestine, attività questa totalmente nelle mani della malavita organizzata.

Concludo dicendo che questi e altri fenomeni che investono e alterano il corretto e armonioso vivere civile non vanno mai sottovalutati anche se investono piccole comunità: non dimentichiamo che una delle più potenti organizzazioni criminali del pianeta, la “N’drangheta” è nata in piccoli paesi del Meridione d’Italia!

## **Streszczenie**

Armano Costa opisuje doświadczenia z pracy burmistrza Bitetto – 11-tysięcznego miasta wchodzącego w skład aglomeracji Bari na południu Włoch. Burmistrz jako urzędnik państwowy sprawuje nadzór na wszystkim, co dotyczy bezpieczeństwa i porządku publicznego, informuje o tym prefekta, wykonując zadania własne oraz zlecone na podstawie ustawy o bezpieczeństwie i policji sądowej. Może też używać środków doraźnych w celu zapobiegania lub eliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli. W celu wykonania tego zadania może prosić prefekta o niezbędną pomoc policji. Burmistrz sprawuje również funkcje przewidziane w ustawach szczegółowych - w przypadku zagrożenia zdrowia lub w celu ochrony zdrowia publicznego, może i musi zastosować środki zapobiegawcze.

## *Problemy bezpieczeństwa antycznego Rzymu*

---

**Abstract. Security problems of ancient Rome.** The purpose of this study is to show the similarities, and even the continuity of some of today's security problems in big cities, and ways to overcome them, beginning from ancient Rome. The Romans saw a number of problems with internal security and tried to solve them both from the legal point of view and systematical one. Thus, the authorities responsible for ensuring the safety and responding to specific threats arose. The biggest problem of the security system of ancient Rome was supplying water to the city and to discharging liquid waste. Thanks to the large responsibility of the authorities, first in the Republican period, later in the Principate, the city of Rome could feel safe.



## Wprowadzenie

Współczesne wyobrażenie o organizacji i funkcjonowaniu antycznego miasta Rzym, z punktu widzenia dzisiejszych pojęć o tamtym świecie, jest w dużej mierze nieprawdziwe. Taki stan rzeczy wynika ze sposobu przekazu informacji. Już starożytni kronikarze, m.in. Tytus Liwiusz, Tacyt, Józef Flawiusz czy Pliniusz Starszy, podobnie jak dzisiejsi dziennikarze, opisywali głównie zdarzenia skandaliczne i szokujące, pomijając zaś te normalne i zwyczajne dla funkcjonowania każdej społeczności. Czytający zaś wyłącznie te przekazy, z perspektywy czasu i z siły przekazanych informacji, będzie miał zniekształcony obraz rzeczywistości. Konieczne zatem jest szukanie innych źródeł informacji i porównywanie ich. Dopiero wówczas obraz opisywanej rzeczywistości będzie w miarę kompletny.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie organizacji systemu bezpieczeństwa miasta Rzym. W tym przypadku przedmiotem zainteresowania jest miasto, nie zaś państwo. Sam termin Rzym najczęściej jest spostrzegany jako synonim wielkiego imperium, które istniało od 754 r. przed Chr. aż do śmierci Justyniana I, tj. do 565 r.<sup>1</sup> Okresem zainteresowania jest przełom republiki i pryncypatu, kiedy to zostały wprowadzone liczne reformy. Powołano nowe instytucje odpowiedzialne za poszczególne sektory bezpieczeństwa miasta<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie podobieństwa, a nawet ciągłości niektórych współczesnych problemów bezpieczeństwa wielkich miast oraz sposobów ich rozwiązania, poczynając od antycznego Rzymu. W ten sposób odchodzi się od oświeceniowej koncepcji rozwoju cywilizacji, według której wszystko rozpoczyna się od rewolucji francuskiej<sup>3</sup>. Wielkie antyczne miasta, do których niewątpliwie należy zaliczyć Rzym, musiały przecież w jakiś sposób uporać się z takimi problemami bezpieczeństwa, jak: zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków miejskich, zaopatrzenie w żywność, zwalczanie przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej i tłumienie zamieszek społecznych.

Opracowanie tematu zostanie oparte przede wszystkim na źródłach literackich, ale również i prawniczych, pochodzących z tego okresu. Wśród autorów należy wymienić przede wszystkim Cycerona, Swetoniusza, Wi-

1) Ta dychotomia znaczeniowa pojęcia Rzym brała się z faktu, że w owym czasie, dominującym typem państwa była grecka *polis*, czyli każde miasto było odrębnym miastem. Taka forma organizacyjna Rzymu przetrwała do 212r. po Chr., kiedy to cesarz Karakalla nadał obywatelstwo wszystkim mieszkańcom imperium. Tym samym Rzym stał się wyłącznie stolicą imperium.

2) Badania nad rzymskim prawem publicznym cieszą się obecnie coraz większą popularnością. Pokazują one nie tyle ciągłość instytucji czy organizacji państwa, lecz pewne podobieństwo wynikające z powtarzalności wielu problemów społecznych, niezależnie od epoki i rozwoju technologicznego. Zob. A. Baroni (red.), *Amministrare un impero Roma e le sue provincie*, Trento 2007, s. 11 n.

3) Zob. T. Adamczyk, *Korzenie oświeceniowej rewolucji w prawie*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie*, cz. I, pod red. M. Mikołajczyk i inni, Białystok 2010, s. 421.

truwiusza czy Józefa Flawiusza. Cennym źródłem informacji są również inskrypcje, zwłaszcza *lex Tarentiana* i *lex Iritana*.

## Charakterystyka Rzymu na przełomie republiki pryncypatu

Według podania Liwiusza u początków historii Rzymu leży legenda o Romulusie, pierwszym rzymskim królu, który w 754 r. przed Chr. dokonał aktu założenia miasta czy raczej osady. Na podstawie wykopalisk przyjmuje się jednak, że teren ten był zamieszkały dużo wcześniej, a ryt założenia miasta miał charakter raczej symboliczny<sup>4</sup>.

Rozwój Rzymu w pierwszych wiekach był bardzo powolny, chociaż wraz z Tarkwiniuszem Starym, królem etruskim zasiadającym na tronie rzymskim, zostały poszerzone pierwotne granice administracyjne osady o sąsiednie *pagi*, czyli wioski porzucane na wzgórzach wokół Rzymu, tworząc w ten sposób prawdziwe *urbs*, czyli miasto. Zmienił się również dominujący wówczas typ gospodarki z rolno-towarowej na rzemiosło i handel. Wzrost liczby mieszkańców zrodził konieczność nowego podziału administracyjnego. Nie był to jednak podział terytorialny, tak jak to jest współcześnie, lecz każdy przynależał do określonej grupy społecznej. Stąd Serwusz Tuliusz w VI w. przed Chr. podzielił społeczeństwo na centurie<sup>5</sup>, przyjmując za jego podstawę stan posiadania. Rozwiązanie to zostało przyjęte głównie dla celów wojskowych<sup>6</sup>, później zaś stosowano je również do zwoływania zgromadzeń ludowych (*comitia centuriata*)<sup>7</sup>.

Dalszy dynamiczny rozwój Rzymu związany był z wojnami, a zwłaszcza z wojnami punickimi. Rzym wówczas, stał się centrum ówczesnego świata, i to nie tylko militarnym, ale również handlowym, finansowym czy kulturalnym. Tym samym miasto to przyciągało do siebie ogromne rzesze ludzi szukających nowego miejsca do życia i szans na awans społeczny czy karierę polityczną.

Poszerzanie granic miasta oraz przekształcenie go w światową metropolię było konsekwencją dynamicznego rozwoju demograficznego. Zjawisko to kreowało jednak ciągle nowe problemy typowe dla wielkich skupisk ludności również dzisiaj. Jak wielki był to rozmiar problemów, wystarczy wskazać, że w okresie panowania Oktawiana Augusta Rzym

4) Zob. M. Cary, H.H. Scullard, *Dzieje Rzymu*, tłum. J. Schwakopf, t. 1, Warszawa 1992, s. 86.

5) Podział społeczeństwa na centurie zastąpił zasadniczo wcześniejszy podział na kurie. Pod koniec republiki pojawił się jeszcze podział społeczeństwa na trybusy miejskie i wiejskie.

6) Według centurii tworzone poszczególne formacje wojska. Podział społeczeństwa ze względu na cenzus majątkowy był konieczny ze względu na samo uzbrojenie się poborowego. Współcześnie żołnierz idący do wojska uzbrajany jest na koszt państwa.

7) Do kompetencji zgromadzeń centurialnych należało m.in. wybór najważniejszych urzędników w okresie republiki, decydowanie o wojnie i pokoju, tworzenie nowego prawa. Zob. K. Kumanięcki, *Historia Starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1964, s. 320.

liczył ponad 700 tys. mieszkańców, zaś wiek później już ponad milion. Warto dodać, że np. Londyn liczbę miliona mieszkańców osiągnął dopiero w 1801 r. Zaś współczesny Rzym granicę tę przekroczył dopiero w latach trzydziestych XX wieku<sup>8</sup>.

Nakreślona charakterystyka antycznego Rzymu rodzi pytanie o rodzaje istniejących wówczas zagrożeń dla jego bezpieczeństwa. Czy można zatem przenieść współczesne wyobrażenia o bezpieczeństwie do tamtego świata? Chodzi zwłaszcza o rodzaje tych zagrożeń oraz samo poczucie bezpieczeństwa. Wydaje się, że jest niemożliwe proste przeniesienie współczesnych koncepcji i wyobrażeń o bezpieczeństwie. Inne były bowiem potrzeby. Jednak nie da się ukryć licznych podobieństw zachodzących pomiędzy poszczególnymi formami zagrożeń dawniej i dzisiaj. Współczesny wymiar bezpieczeństwa ujmowany jest w dziewięciu wymiarach: politycznym, ekonomicznym, militarnym, publicznym, ekologicznym, informacyjnym, społecznym, kulturowym i religijnym<sup>9</sup>. B. Sitek dodaje jeszcze jeden nowy wymiar, a mianowicie bezpieczeństwo prawne<sup>10</sup>. Ta kwalifikacja całkowicie nie przystaje do rzeczywistości antycznego Rzymu. W jednym należy się zgodzić, że podobnie jak to jest współcześnie, również i wówczas, bezpieczeństwo rozumiano, jako brak lub eliminacja aktualnych lub potencjalnych zagrożeń.

Największe zagrożenia w tamtym okresie to wspomniana już wcześniej kwestia wyżywienia tak ogromnej metropolii, walka z przestępczością, bezpieczeństwo przeciwpożarowe oraz porządek publiczny. Według tych właśnie kategorii zagrożeń zostanie ukazane bezpieczeństwo mieszkańców antycznego Rzymu.

## Aprowizacja miasta

Pojęcie aprowizacja oznacza zaopatrzenie ludności państwa, regionu czy miasta w najbardziej potrzebne artykuły żywnościowe. Takie działania podejmowane są zasadniczo w okresach trudnych, jak głód, wojna, kataklizmy lub w gospodarce regulowanej. Gospodarka wolnorynkowa, zwłaszcza jej mechanizm podaży i popytu, sprawia, że interwencjonizm państwowy jest zbędny. Nawet zapasy strategiczne, w tym żywności, zapewniane są przez prywatne spółki.

8) Zob. A. Giardina (cura), *Roma Antica*, Roma –Bari 2000, s. 92.

9) Zob. W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne, Tom 1/4/2008, Administracja i Bezpieczeństwo, s. 7. O potrzebie poczucia bezpieczeństwa i jego zapewnieniu była mowa już podczas Soboru Watykańskiego II. W konstytucji *Gaudium et spes*, 46 jest mowa o współcześnie palących problemach, m.in.: sprawy małżeństwa i rodziny, kultury ludzkiej, życia gospodarczo- społecznego oraz politycznego, solidarności rodziny ludzkiej i pokoju.

10) Zob. B. Sitek, *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 363-378.

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w antycznym Rzymie, gdzie interwencjonizm państwowy był konieczny ze względu na niewykształcenie się jeszcze w/w mechanizmów gospodarki wolnorynkowej z jednej strony, zaś z drugiej wymagała tego sytuacja narastającej lawinowo grupy biedoty miejskiej (*plebs urbana*). Politykę gromadzenia zapasów żywności oraz jej rozdzielania określano terminem *frumentatio*. Termin ten oznaczał zarówno gromadzenie zapasów żywności jak i rozdawnictwo ubogim i potrzebującym.

Zaspakajanie potrzeb ludności w pożywienie dokonywało się również poprzez system uczt publicznych organizowanych przez państwo lub organizacje religijne. Z okazji świąt państwowych czy religijnych organizowano uczty (*cenae*), podczas których osoby biedniejsze mogły zaspokoić swoją potrzebę biologiczną<sup>11</sup>. Uczty te były organizowane zarówno przez funkcjonariuszy publicznych jak i przez stowarzyszenia religijne czy osoby prywatne.

Rozdawnictwo żywności lub jej sprzedaż po bardzo niskich cenach osobom ubogim sięga początków republiki. Pierwsze jednak znane nam regulacje prawne w tym zakresie zostały wprowadzone za rządów Grakchów. W 123 r. przed Chr. uchwalona została *lex Sempronia frumentaria*<sup>12</sup>, która wprowadzała comiesięczną sprzedaż taniego zboża ubogiej ludności. W 91 r. przed Chr. uchwalono plebiscyt *lex Livia frumentaria*<sup>13</sup>, w której dokonano obniżenia ceny taniego zboża. Poważane reformy w systemie rozdawnictwa zostały wprowadzone pod koniec republiki. Były one zasadniczo związane z nadmierną liczbą osób korzystających z darmowego rozdawnictwa żywności lub też z nadużyciami. W 460 r. przed Chr. osób uprawnionych do otrzymywania żywności było ok. 320 tys. Stąd Juliusz Cezar na podstawie *lex Iulia frumentaria* podjął próbę redukcji tej liczby do 150 tys. osób<sup>14</sup>. Pomimo tej reformy liczba korzystających uległa zwiększeniu i tak w 5 r. przed Chr. osiągnęła znowu poziom 320 tys. uprawnionych. Stąd August określił sztynną liczbę (*numerus clausus*) 200 tys. uprawnionych w Rzymie do korzystania z pomocy państwa<sup>15</sup>.

Do czasów Oktawiana Augusta urzędnikami odpowiedzialnymi za dystrybucję darmowej żywności lub po niskich cenach byli edylowie. Oktawian zaś wprowadził nowych urzędników odpowiedzialnych za nadzór nad aprowizacją miasta (*cura annonae*), tj. *praefecti frumenti dandi*, czyli prefektów<sup>16</sup>.

Prawo do otrzymania żywności mieli tylko ci mieszkańcy Rzymu, którzy znaleźli się na liście osób uprawnionych. W okresie republi-

11) Zob. B. Sitek, *Lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Imitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008, s. 172.

12) Cic. *pro Sest.* 48; *de off.* II, 21.

13) Cic. *de dom.* 16.

14) Svet. *Div. Iul.* 41.

15) *Res Gestae* 15, 1-4.

16) Zob. B. Sitek. *Tabula Heraclesnsis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006, s. 30 n.



ki, a także później na prowincji, wpisu na taką listę dokonywano na podstawie oświadczeń majątkowych składanych cenzorowi. Listy takie były często ponownie sprawdzane i korygowane (*recensus*)<sup>17</sup>. Osoba uprawniona otrzymywała tabliczkę ołowianą (*tessera frumentaria*), która uprawniała do jednorazowego odbioru zboża. Każda uprawniona rodzina otrzymywała miesięcznie ok. 6 korców pszenicy, tj. 32-35 kg. Ta ilość zboża nie wystarczała jednak na utrzymanie rodziny. Resztę potrzebnej żywności musieli kupować na wolnym rynku. Państwo zatem nie zapewniało pełnego utrzymania.

Przy rozdawnictwie zboża często dochodziło do nadużyć, o których jest mowa w *Tabula Heracleensis*, II 17-19. Naruszenie zasad procedury rozdawnictwa *frumentatio* mogło być dokonane poprzez *dato neue dare iubeto neue sinito*. Termin *dare* oznaczał wydanie przydziału zboża osobie nieuprawnionej, ale niekoniecznie w sposób zawiniony, natomiast termin *dare iubeto* oznaczał świadome polecenie odpowiedzialnego urzędnika wydania przydziału, pomimo braku jakiegokolwiek podstawy. Termin *sinito* pochodzi od czasownika *sinere*, który oznacza 'dozwolić, dopuścić'. W tym przypadku chodziło zapewne o bezpodstawne umieszczenie kogoś na liście osób uprawnionych do *frumentum*<sup>18</sup>.

## Akwedukty i kanalizacja

Kolejnym zadaniem, jakie należało wykonać na rzecz bezpieczeństwa antycznego Rzymu było dostarczenie wody i odbiór ścieków. Zadanie to jest bezpośrednio powiązane z aprowizacją miasta w żywność. Również współcześnie podstawą bezpieczeństwa każdego miasta jest dostarczenie wody. Wodociągi zaś są jednym z najbardziej strzeżonych miejsc w każdym mieście. W antycznym Rzymie kwestie dostarczenia wody do miast rozwiązywano nie poprzez budowanie wodociągów pod ziemią, lecz poprzez naziemne akwedukty. W sumie do Rzymu woda była dostarczana aż 11 akweduktami. Pierwszy z nich zbudowano w 312 r. przed Chr., zaś ostatni za panowania Aleksandra Sewera, stąd nazywał się on *aqua Alexandrina*. W pierwszym wieku przed Chr. istniejące akwedukty mogły dostarczyć do Rzymu nawet ok. 600.000 m<sup>3</sup> wody dziennie.<sup>19</sup> Dla przykładu istniejące obecnie trzy wodociągi warszawskie: centralny, praski i północny mogą maksymalnie dostarczyć ok. 800 tys. m<sup>3</sup> wody dziennie. Realnie dostarcza się wody w wielkości ok. 450 tys. m<sup>3</sup> i jest to wielkość wystarczająca

17) Co pięć lat w Rzymie przeprowadzano spis ludności (*census*), celem nie tylko zbadania liczby mieszkańców, ale również i stopnia ich zamożności. Urzędnikiem odpowiedzialnym za całe to przedsięwzięcie był cenzor. Zob. Tab. Heracl. Ll. 13-16.

18) Zob. B. Sitek, *Ibidem*, s. 30.

19) Zob. A. Gardinia, *op. cit.*, s. 97.

jąca do aglomeracji warszawskiej<sup>20</sup>. Zestawienie tych liczb pokazuje jak dobrze zorganizowana była w tym zakresie infrastruktura miejska.

Woda dostarczana akweduktami była kierowana do łaźni miejskich, budynku senatu, świątyń, innych obiektów użyteczności publicznej, a także używano jej do czyszczenia kanalizacji, do przemysłu, zwłaszcza do produkcji ceramiki i do młynów. Woda była także zużywana przez osoby fizyczne. Bogatsi, za zgodą cesarza mogli nawet doprowadzić wodę do swoich prywatnych posesji. Pozostali zaś mieszkańcy w tym niewolnicy, czerpali wodę ze zbiorników (*lacus*) lub fontann miejskich<sup>21</sup>. Ilość dostarczanej wody ukazuje wielką dbałość rzymian o wodę pitną a także higienę osobistą. Łaźnie miejskie w antycznym Rzymie były powszechnie dostępne, niezależnie od płci czy statusu społecznego. Mogli z niej korzystać tak ludzie wolni, jak niewolnicy czy pelegryni, czyli osoby nieposiadające obywatelstwa rzymskiego. Wstęp do łaźni miejskich był odpłatny. Wielkość tych opłat nie była jednak znacząca.

Organem odpowiedzialnym za akwedukty w okresie republikańskim był cenzor, który z kolei podlegał edyłowi kurulnemu. Urzędnik ten w drodze zamówień publicznych przyznawał opiekę nad akweduktami prywatnym spółkom. Ich obowiązkiem było naprawianie urządzeń, korzyścią zaś było pobieranie opłat za korzystanie z wody. Agrypa za panowania Augusta zmonopolizował aparat urzędniczy i tym samym przejął kontrolę również nad akweduktami. Powołany został nowy urzędnik zwany *curator aquarum*. W ten sposób rozpoczął się monopol państwa nad akweduktami. Pobór wody na cele prywatne odbywał się w drodze udzielanych koncesji czy pozwoleń<sup>22</sup>.

Dostarczanie wody akweduktami do Rzymu musiało być powiązane również z odprowadzeniem nieczystości płynnych. Problem z odprowadzeniem ścieków miejskich dostrzeżony został już w VI w. przed Chr., tj. za panowania ostatnich królów. Zbudowali oni tzw. *Cloaca Maxima* czyli wielki kanał ściekowy, resztki którego zachowały się do naszych czasów. Z czasem powstał cały system kanalizacji publicznej (*cloaca publica*) i prywatnej (*cloaca privata*). Do pierwszego typu kanalizacji zaliczano główne ścieki kanalizacyjne, łącznie z tymi, które służyły do odprowadzania nieczystości rytualnych ze świątyń. Według późnoklasycznego prawnika o imieniu Ulpian, *publicae enim cloacae publicam chram merentur*<sup>23</sup>.

20) Danete pochodzą z 2003r. Nie znalazłem danych nowszych. Wszystkie te trzy ujęcia pokrywają prawie 97% zapotrzebowania Warszawy na wodę. Zob. [http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/studium/pliki/tekst/09\\_infrastruktura\\_techiczna.pdf](http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/studium/pliki/tekst/09_infrastruktura_techiczna.pdf) [18 VII 2010].

21) Zob. A. Gardinia, *op. cit.*, s. 97.

22) Zob. M. Sitek, *Legal Protection of the Natural Environment in the Pre-Classical and Classical Roman Law*, [w:] *Au-Dela' des Frontieres. Me'langes de droit romain offerts a' Witold Wołodkiewicz*, Varsovie 2000, s.859-881; G. Longo, *Il regime delle concessioni e le derivazioni di acque pubbliche nel diritto romano classico e giustiniano*, [w:] *Annali della Universita' di Macerata*, 13(1959), s. 53-78.

23) Ulp. 71 *ad ed.* (D. 43,23,1,3). Zob. R. Kamińska, *Ochrona salubritas publica na przykładzie interdictum de cloacis*, [w:] *Salus rei publicae suprema lex. Ochrona interesów państwa w prawie karnym starożytnej Grecji i Rzymu*, Lublin 2007, s. 73-74.

Prywatna kanalizacja służyła do przyłączenia willi rzymskich lub domów czynszowych (*insulae*) do kanalizacji miejskiej. W tym przypadku ochronę prawną gwarantował pretor miejski, urzędnik mający uprawnienia sędowniczo-administracyjne. Wydawał on interdykt prohibitoryjny, czyli taki współcześnie akt administracyjny, w którym zakazywał dokonywania wszelkich prac mogących uszkodzić kanalizację albo interdykt restytutoryjny, w którym nakazywał naprawienie lub oczyszczenie istniejącej kanalizacji prywatnej<sup>24</sup>. Ścieki były odprowadzane do dolnego biegu Tybru i dalej do Morza Tyrreńskiego.

## Zwalczanie przestępczości

W antycznym Rzymie, podobnie jak i współcześnie, wielka aglomeracja przyciągała również wielu przestępców czy nawet przestępczych grup zorganizowanych. Do najczęściej spotykanych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu publicznemu należały różnego rodzaju kradzieże, rozboje i napady, zamieszki publiczne oraz pożary. Musimy również uświadomić sobie na samym początku, że Rzym był miastem zdemilitaryzowanym, co oznaczało, że nie mogły tam stacjonować legiony rzymskie. Stąd do utrzymania porządku publicznego powoływano różne ogrady publiczne i prywatne.

Pod koniec republiki nasiliło się zjawisko pożarów wywoływanych celowo. Przedmiotem pożarów były pojedyncze domy (*villae*), domy czynszowe (*insulae*), obiekty publiczne, ogrody. Pożary stawały się okazją do popełniania dodatkowych przestępstw, zwłaszcza zaboru rzeczy z pogorzelniska przez złodziei czy przypadkowych obserwatorów zdarzenia. Pożary nasiliły się w I w. przed Chr. od tego czasu też występuje szereg regulacji prawnych dotyczących właśnie takich zdarzeń<sup>25</sup>.

W 290 r. przed Chr., został ustanowiony urząd *tresviri nocturni*. Pierwotnie urzędnicy byli mianowani przez pretora, a później wybierani podczas zgromadzeń ludowych. Urzędnicy ci posiadali w niewielkim zakresie uprawnienia sędownicze i administracyjne określane terminem *coercitio*. Mogli zatem sprawcę podpalenia zatrzymać i wymierzyć mu *verberatio*. Podobne uprawnienia wobec podpalaczy mieli trybuni ludowi i edylowie plebejscy. *Tresviri nocturni* swoje zadania wypełniali przy pomocy oddziałów strażackich (*vigilium cohortes*), składających się z niewolników i wyzwolenców. Jednostki te stacjonowały w punktach najbardziej newralgicznych dla miasta, czyli przy bramach miejskich.

Wzrost liczby pożarów obiektów prywatnych i publicznych - *pluribus uno die incendiis exortis*, spowodował, że August wprowadził regularne

24) Ulp. 71 *ad ed.* (D. 43,23,1,1).

25) Zob. B. Sitek, *Incendium fecerint... Przyczynek do studiów nad przestępstwem podpalenia w prawie rzymskim cz. I* [w:] *Salus rei publice suprema lex. Ochrona interesów państwa w prawie karnym Starożytnej Grecji i Rzymu*, Lublin 2007, s. 273-288.

służby przeciwpożarowe. Racją reformy było bezpieczeństwo publiczne - *nam salutem rei publicae tueri nulli magis credidit convenire nec alium sufficere ei rei, quam Caesarem*<sup>26</sup>. Taka argumentacja była niewątpliwie efektem tworzenia przez Augusta nowej organizacji państwa, dla której konieczna była ideologia i odpowiedni wizerunek cesarza dbającego o bezpieczeństwo obywateli również w nocy czy w przypadku pożarów<sup>27</sup>.

W 22 r. przed Chr. powołał grupę 600 niewolników przyporządkowanych edydom, celem gaszenia pożarów. Definitywna reforma służb przeciwpożarowych w Rzymie miała miejsce w 6 r. po Chr., kiedy to August powołał 7 kohort *cohortes vigilum*, składających się po 1000 osób każda, podzielonych dalej na 7 centurii dowodzonych przez trybunów. Całą tą organizacją dowodził *praefectus vigilum*, pochodzący z klasy ekwicyj<sup>28</sup>.

Uprawnienia *praefectus vigilum* dotyczyły nie tylko podpalaczy, ale również innych przestępców, m.in. złodziei, paserów, włamywaczy czy sprawców napadów. Mógł on dokonać zatrzymania, a sprawcy wymierzyć kary porządkowe, jak np. *verberatio*. Jednak w przypadku sprawców większych pożarów oraz gdy sprawca posługiwał się przy tym bronią lub siłą, proces musiał toczyć się przez prefektem miasta<sup>29</sup>.

Kolejnym źródłem zagrożenia bezpieczeństwa w mieście była plaga kradzieży zorganizowanej. Do takich przypadków należy zaliczyć kradzieże w łaźniach miejskich, grupy kieszonkowców, włamania do domów letniskowych, kradzieże zwierząt, wymuszenia czy rozbój.

W sposób szczególny ściągani byli złodzieje dokonujący kradzieży w nocy (*fures nocturni*) oraz w łaźniach miejskich (*fures balneariis*). W obu przypadkach proces toczył się przed urzędnikami cesarskimi. Gdy zaś złodziej posługiwał się bronią, czyli sztyletami, nożami czy pałkami, wówczas mogli zostać skazani na przymusowe prace w kopalni, co w owym czasie było formą zastępczą kary śmierci<sup>30</sup>.

## Zaburzenia porządku publicznego

Do zaburzeń porządku publicznego należy zaliczyć organizowanie nielegalnych demonstracji, zaburzanie zgromadzeń ludowych, a także trucicielstwo, nożownictwo, napady i inne podobne zdarzenia. W tym zakresie pierwszą znaczącą regulacją prawną była wydana w 81 r przed Chr.

26) Paul. *l.s. de off. praef. vig.* (D. 1,15,3, pr.).

27) Zob. B. Sitek, *Novus ordo rerum Augustae. Pierwsza próba zjednoczenia Europy*, [w:] *Materiały Konferencyjne I-go Forum Unii Walutowej. Unia Walutowa a przyszłość Polski i krajów Europy Środkowo-wschodniej*, Olsztyn 2000, s. 185-201.

28) Zob. B. Sitek, *Organy orzekające w sprawach incendium – podpaleni w starożytnym Rzymie*, *Journal of Modern Science* ZN 1/4/2008, s. 54-61; J. Bleicken, *Verfassungs- und Sozialgeschichte des Römischen Kaiserreiches*, Bd 1, Paderborn 1981, s. 163; S. Capponi, B. Mengozzi, *op. cit.*, s. 50.

29) D. 1,15,3,1 *Paul. l.s. de off. praef. Vig.*

30) *Ulp. 8 de off. proconsulis* (D. 47,17,1).

*lex Cornelia de sicariis et veneficis*. W regulacji tej usankcjonowano zwalczanie przestępczości zorganizowanej, a zwłaszcza rozbojów, kradzieży i podpałów. Karni byli nożownicy, truciele i podpalacze<sup>31</sup>.

Kolejną znaczącą regulacją prawną dotyczącą zagwarantowania porządku publicznego była *lex Iulia de vi privata*, ustawa wydana albo pod koniec panowania Juliusza Cezara, albo już za panowania Augusta. Ustawa ta była skierowana przeciwko tym, którzy: bezprawnie i przy użyciu broni dokonywali wyrzucenia właściciela z domu lub zamykali go w nim; uniemożliwiali właścicielom dysponowanie ich własnością; którzy podczas zgromadzenia lub zbiegowiska dokonywali podpalenia; zakłócali przebieg ceremonii pogrzebowych, organizowali zbrojne bojówki i obsadzali nimi obiekty publiczne. Sprawcy tych czynów, jeżeli należeli do wyższych warstw społecznych (*honestiores*), tracili trzecią część swojego majątku i byli deportowani na wyspę, zaś osoby pozostałe (*humiliores*) były skazywane na pracę w kopalniach (*in metallum*)<sup>32</sup>.

Drugą ustawą regulującą kwestie porządku publicznego była *lex Iulia de vi publica*, która prawdopodobnie była drugą częścią *lex Iulia de vi privata*. Ta ustawa z kolei była skierowana przeciwko tym, którzy pragnęli wywołać wzbурzenie publiczne<sup>33</sup> poprzez takie działania jak: utrudnianie wypełniania obowiązków publicznych przez urzędników, niedopuszczenie powoda przed sędziego, przeszkadzanie w wykonaniu kary<sup>34</sup>, wzbudzanie niepokoju społecznego, np. ciżby<sup>35</sup>, zajęcie placów publicznych<sup>36</sup>, zwoływanie zgromadzeń zbrojnych<sup>37</sup> czy wkroczenie z bronią do urzędów publicznych<sup>38</sup>.

Ostatnim obszarem zakłócania porządku publicznego było zakłócanie przebiegu zgromadzeń ludowych (*comitia*) czy plebejskich (*concilia plebis*), organów ustawodawczych i wyborczych. W tym przypadku nie chodziło o zakłócenia wywołane przez zewnętrzne czynniki, lecz o działania podejmowane przez samych uczestników zgromadzeń lub wyższych urzędników, czyli konsulów. Konsulowie byli uprawnieni do zwoływania zgromadzeń ludowych. Uprawnienie to wykonywał zawsze jeden z nich, drugi miał przynajmniej teoretycznie prawo wniesienia sprzeciwu (*intercessio*). Jednak wniesienie sprzeciwu tylko po to, aby nie dopuścić do zgromadzenia było poczytywane za czyn karalny. Podobnie uczestnicy

31) Więcej zob. K. Amielińczyk, *Rzymskie prawo karne w reskryptach cesarza Hadriana*, Lublin 2006, s. 55 n.; idem, *Lex Cornelia de sicariis et veneficis*, *Annales UMCS*, sec. G, 43(1966), s. 286-293; idem, *The Position of Incendium in the Legislature of Cornelius Sulla lex Cornelia de sicariis et veneficis*, *Orbis Iuris Romani, Journal of Ancient Law Studies*, 5(1999), s. 6-19.

32) *Paul. Sent.* 5,26,3.

33) *Ulp. 8 de off. procon.* (D. 48,6,7).

34) *Ulp. 68 ad ed.* (D. 48,6,10 pr).

35) *Marc. 14 inst.* (D. 48,6,3 pr).

36) *Paul. Sent.* 5,26,3.

37) *Marc. 14 inst.* (D. 48,6,3.pr).

38) *Marc. 14 inst.* (D. 48,6,3.1). Zob. B. Sitek, *Lex coloniae...*, s. 168.

zgromadzenia nie mogli podejmować żadnych działań celem zakłócania przebiegu zgromadzeń ludowych czy plebejskich<sup>39</sup>.

## Bezpieczeństwo na drogach

Ostatnim obszarem zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców Rzymu były zdarzenia związane z ruchem ulicznym. W tak dużej aglomeracji jednocześnie przebywało bardzo wiele powozów, powodując niejednokrotnie liczne utrudnienia w ruchu drogowym, a nawet jego zablokowanie poprzez tworzące się korki. Już wówczas konieczne wielu bogatych mieszkańców Rzymu, w tym kobiety, posiadało więcej niż jeden powóz. Ponadto, w użyciu były pojazdy wojskowe, pojazdy transportowe i dostawcze. Wziąwszy pod uwagę fakt, że ulice między domami były bardzo wąskie, łatwo mogło dochodzić o zatrzymania ruchu. W celu uporządkowania tego ruchu w Rzymie obowiązywały bardzo konkretne przepisy prawne, celem rozlokowania ruchu.

Już w I w. przed Chr. znane były ograniczenia dotyczące poruszania się po mieście pojazdów transportowych (*plostra*). Mogły poruszać się jedynie w ciągu nocy, zaś od wschodu do zachodu słońca musiały pozostać unieruchomione. Wyjątkiem od tej zasady było użycie tych pojazdów do celów religijnych, np. do przewiezienia kapłanów na miejsce sprawowania kultu. Podobny zakaz dotyczył pojazdów wojskowych, chyba że używano ich do uroczystego wjazdu do miasta zwycięskich legionów wraz ze swoim dowódcą<sup>40</sup>. Innym ciekawym rozwiązaniem prawnym, celem którego było ograniczenie ruchu na drogach publicznych w Rzymie, było wprowadzenie zakazu używania więcej niż jednego pojazdu w ciągu dnia. Ograniczenie to dotyczyło w szczególności kobiet zamożnych, które bardzo często stosowały jednocześnie dwa lub więcej pojazdów, zagęszczając tym samym ruch na drogach<sup>41</sup>.

Nie mniej ważną kwestią dla Rzymian było utrzymanie dróg w należyтым stanie technicznym. W tym celu wprowadzana została regulacja zobowiązująca właścicieli posesji do należytego utrzymania nawierzchni drogi przed swoją posesją. Obowiązek ten obejmował m.in. takie działania jak: oczyszczanie drogi z nieczystości, w tym ze stojącej tam wody, utwardzenie lub wybrukowanie jej, zasypywanie wszelkich dziur. Inaczej mówiąc na właścicielu spoczywał obowiązek dbałości o należyty stan drogi, ale jedynie do połowy drogi publicznej. Prace wykonywane na drodze musiały być realizowane pod kierunkiem urzędnika odpowiedzialnego za stan dróg w mieście. Początkowo był to edyl, zaś w okresie pryncypatu *cu-*

39) Zob. L. Fascione, *Le norme de ambitu della lex Ursonensis*, *Lebeo* 34(1982), s. 179-188.

40) Zob. R. Isidori Frasca, *Ludi nell'antica Roma*, Bologna 1980, s. 27.

41) Tęgo typu ograniczenia zostały opisane w *Tabula Herecleensis*, II, 56-67. Zob. B. Sitek, *Tabula Herecleensis...*, s. 45-48.

*rator viarum*. W przypadku, gdyby właściciel posesji nie dopełniał swoich obowiązków, duumwir mógł zlecić wykonanie tych zadań firmom profesjonalnym na koszt zobowiązanego<sup>42</sup>.

## Wnioski

Rzymianie nie tworzyli wielkich koncepcji opartych na teoretycznych przesłankach. Zajmowali się rozwiązywaniem konkretnych problemów. I chociaż nie znali oni współczesnej koncepcji bezpieczeństwa, to jednak dostrzegali szereg problemów związanych z zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego i próbowali je rozwiązać zarówno od strony uregulowań prawnych jak i systemowych. Powstawały zatem organy odpowiedzialne za zagwarantowanie bezpieczeństwa lub procedury reagowania na konkretne zagrożenia. Rozmiar problemów związanych z bezpieczeństwem miasta Rzym pokazuje jego rozwój demograficzny. W czasach panowania Augusta, liczba ludności tego miasta dochodziła do ok. miliona. W czasach nowożytnych ten poziom ludności osiągnął najszybciej Londyn dopiero w 1803r.

Do największych problemów systemu bezpieczeństwa antycznego Rzymu należy zaliczyć przede wszystkim dostarczanie akweduktami wody do miasta oraz odprowadzenie nieczystości płynnych. Ilość wody przesyłanej do Rzymu pokazuje, że problem zaspokojenia miasta w wodę był rozwiązany bardzo dobrze. Również gdy chodzi o kwestię kanalizacji, to już od VI w. przed Chr. rozpoczęto budowę sieci kanalizacyjnej.

Kolejnym obszarem bezpieczeństwa była aprowizacja miasta, zwłaszcza w zboże dla najbiedniejszych. Liczba osób uprawnionych do otrzymywania darmowej żywności sięgała w pewnych okresach nawet ok. 360 tys. Ostatecznie zredukowano ją do 200 tys., ale to i tak było bardzo dużo. Problem zaspokojenia miasta w żywność spoczywał na jego władzach.

Inne problemy, takie jak kradzieże, napady, podpalenia czy zakłócanie zebrań religijnych czy publicznych było z całą surowością karane, nawet zesłaniem do ciężkich prac w kopalniach. Dzięki dużej odpowiedzialności władz, najpierw w okresie republikańskim, później w pryncypacie, miasto Rzym mogło czuć się bezpiecznie.

## Bibliografia:

1. Adamczyk T., Korzenie oświeceniowej rewolucji w prawie, [w:] O prawie i jego dziejach księgi dwie, cz. I, pod red. M. Mikołajczyk i inni, Białyсток 2010.
2. Amielańczyk K., Rzymskie prawo karne w reskryptach cesarza Hadriana, Lublin 2006.
3. Baroni A. (red.), *Amministrare un impero Roma e le sue provincie*, Trento 2007.
4. Bleicken J., *Verfassungs- und Sozialgeschichte des Römischen Kaiserreiches*, Bd 1, Paderborn 1981.
5. Cary M., Scullard H.H., *Dzieje Rzymu*, tłum. J. Schwakopf, t. 1, Warszawa 1992.
6. Fascione L., *Le norme de ambito della lex Ursonensis*, *Lebeo* 34(1982).
7. Giardina A. (cura), *Roma Antica*, Roma –Bari 2000.
8. Isidori Frasca R., *Ludi nell'antica Roma*, Bologna 1980.
9. Kamińska R., *Ochrona salubritas publica na przykładzie interdictwa de cloacis*, [w:] *Salus rei publicae suprema lex. Ochrona interesów państwa w prawie karnym starożytnej Grecji i Rzymu*, Lublin 2007.
10. Kumaniecki K., *Historia Starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1964.
11. *Lex Cornelia de sicariis et veneficis*, *Annales UMCS*, sec. G, 43(1966).
12. Longo G., *Il regime delle concessioni e le derivazioni di acque pubbliche nel diritto romano classico e giustiniano*, [w:] *Annali della Università di Macerata*, 13(1959).
13. Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, *Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne*, Tom 1/4/2008, *Administracja i Bezpieczeństwo*.
14. Sitek B., *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
15. Sitek B., *Incendium fecerint... Przyczynek do studiów nad przestępstwem podpalenia w prawie rzymskim cz. I* [w:] *Salus rei publice suprema lex. Ochrona interesów państwa w prawie karnym Starożytnej Grecji i Rzymu*, Lublin 2007.
16. Sitek B., *Lex coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.



17. Sitek B., *Novus ordo rerum Augusta*. Pierwsza próba zjednoczenia Europy, [w:] *Materiały Pokonferencyjne I-go Forum Unii Walutowej. Unia Walutowa a przyszłość Polski i krajów Europy Środkowowschodniej*, Olsztyn 2000.
18. Sitek B., *Organy orzekające w sprawach incendium – podpaień w starożytnym Rzymie*, *Journal of Modern Science* ZN 1/4/2008.
19. Sitek B., *Tabula Heraclesnsis (lex Iulia municipalis)*. Tekst, tłumaczenie, komentarz, Olsztyn 2006.
20. Sitek M., *Legal Protection of the Natural Environment in the Pre-Classical and Classical Roman Law*, w w *Au-Dela' des Frontie' res. Me'langes de droit romain offerts a' Witold Wołodkiewicz*, Varsovie 2000.
21. *The Position of Incendium in the Legislature of Cornelius Sulla lex Cornelia de sicariis et veneficis*, *Orbis Iuris Romani, Journal of Ancient Law Studies*, 5(1999).
22. [http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/studium/pliki/tekst/09\\_infrastruktura\\_techiczna.pdf](http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/studium/pliki/tekst/09_infrastruktura_techiczna.pdf) [18 VII 2010].



## *Władza policyjna Warszawy w świetle projektu dekretu o Niezależnej władzy policyjnej miasta stołecznego Warszawy*

---

**Abstract.** Warsaw, a metropolis of commonwealth and Duchy of Warsaw, had an independent police government system from the rest of administration. Special organs and special military units secured the public safety, law and order very well. In reality, the biggest authorities in the field of security and police, in Duchy of Warsaw, were given to a Mayor of Warsaw. The article analyses *Self – dependent police government of Warsaw* project. This specific document was a work of the Police Minister Aleksander Potocki. He proposed intensification of police government in Warsaw and finally led to the creation of a self – dependent structure of police in the whole country. Unfortunately the plan was not realized because the costs were too high. Moreover, the project did not ensure the the qualitative improve of the police work. *Self – dependent police government of Warsaw* project did not pass, but played a very important role in future reforms of polish administration.

1) Dr Marcin Mielnik, adiunkt WSGE w Józefowie.



Warszawa jako miasto stołeczne przez cały okres istnienia Rzeczypospolitej i Księstwa Warszawskiego posiadała niezależny, różniący się od innych miast system władzy policyjnej. W parze z większą władzą urzędników funkcjonowały na jej terenie liczne organy i formacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Marszałek Koronny, który posiadał największą władzę policyjną, zdominował magistrat Warszawy i podporządkował swojej woli jego działania<sup>2</sup>. Realizacji celów, jakie sobie stawiał, miała służyć formacja zbrojna, tzw. Straż Marszałkowska. Zapewniała bezpieczeństwo monarchy, jednocześnie pilnowała porządku publicznego i walczyła z popoliłą przestępczością.

W realiach Księstwa Warszawskiego kompetencje Marszałka Koronnego zostały przekazane prezydentowi Warszawy<sup>3</sup>. Ta zmiana wkompowała się w ewolucje systemów państwowych, jakie miały miejsce pomiędzy okresem istnienia Rzeczypospolitej a czasami napoleońskimi. Wprowadzone w państwie rozwiązania stanowiły obce zjawiska dla staropolskiej myśli administratywistycznej<sup>4</sup>.

Po roku 1807 często dochodziło na scenie politycznej do prób wprowadzenia zmian, które w widoczny sposób nawiązywały do chwalebnej przeszłości. Najbardziej znanym przykładem takiego zjawiska były dyskusje nad wprowadzeniem konstytucji w Księstwie Warszawskim<sup>5</sup>. Po jej oktrojowaniu wprowadzono kodeks cywilny tzw. napoleona. Pomimo tak dalekiej ingerencji Cesarza starano się wprowadzić własne projekty innych aktów. Największym przedsięwzięciem były prace rozpoczęte na zlecenie Rady Stanu w 1812 roku nad stworzeniem Kodeksu Karzącego Księstwa Warszawskiego.

Projekt o *Niezależnej władzy policyjnej Miasta Stołecznego Warszawy* stanowi mniej znaną próbę zrealizowania pomysłu polskiej myśli administracyjnej<sup>6</sup>. Analiza tego aktu prowokuje do postawienia pytania, czy jego realizacja przyczyniłaby się do wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań. Dokument składa się z trzydziestu pięciu paragrafów zorganizowanych z czterech artykułów. Całość poprzedza preambuła, w której zawarto uzasadnienie wprowadzenia w życie projektu. Warszawa jako stolica, miejsce obrad parlamentu, siedziba centralnych władz powinna posiadać, zgodnie ze zdaniem projektodawcy, wzmocnioną władzę policyjną. Mogłaby ona dzięki temu znaczenie lepiej przeciwdziałać przestępczości, jak

2) Zob. Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 75 – 77; A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1958, s. 19 – 33.

3) Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1963, [w:] *Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu*, r. 70, z. 1, Toruń 1964, s. 138 – 141.

4) J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII w.*, [w:] *Rozprawy habilitacyjne*, nr 120, Kraków 1986; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807 – 1815*, Kraków 2006.

5) M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, *Studia Iuridica* 1970 t. IX z. 3, s. 28 – 32.

6) AGAD, Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego, seria II, sygn. 294, s. 54 – 61.

i wszystkim innym zagrożeniom. Osiągnięcie tego celu wymagałoby powołania prefekta policji Miasta Stołecznego Warszawy, który byłby równy innym prefektom. Odpowiedzialność ponosiłby przed Ministrem Policji.

Artykuł pierwszy składa się z trzech paragrafów. Określono w nim obszar i zasady funkcjonowania nowego organu. Podobnie jak władza Marszałka Koronnego, tak władza prefekta policji obejmowała jedynie obszar Warszawy<sup>7</sup>. Jednak kompetencje nowego organu miały być znacznie węższe i koncentrować się na sprawach bezpieczeństwa. W tym zakresie zobowiązano go do utrzymania spokoju i podobnie jak Minister Policji, prefekt policji miał zwrócić szczególną uwagę na utrzymanie odpowiednich cen żywności, oświetlenie ulic oraz zachowanie odpowiedniego *ochędostwa*<sup>8</sup>. W sytuacji zaistnienia sytuacji niezgodnych z prawem prefekt ponosiłby za nie odpowiedzialność. Wszystkie czynności władzy policyjnej podlegałyby rozporządzeniom i woli Ministra Policji.

Artykuł drugi *Assesorowie* wprowadzał nowe stanowiska, jakie wchodziłyby w skład władzy policyjnej<sup>9</sup>. Podobnie jak prefekt podlegaliby Ministerstwu Policji. W paragrafie 4. na uwagę zasługuje podział Warszawy na policyjne okręgi. Lewobrzeżna część miasta miała posiadać trzech asesorów, natomiast Praga jednego. Można zatem przypuszczać, że planowano stworzyć niezależny podział administracyjny władzy policyjnej stolicy.

Artykuł trzeci *Powinności prefekta miasta Warszawy* składał się z szesnastu paragrafów<sup>10</sup>. Ich treść najtrafniej, jak się wydaje, opisuje paragraf dwudziesty trzeci: *jednym słowem wszystko, co policji się tyczy w obrębach miasta Warszawy, dozór, by wszyscy oficjaliści pod nim będący, swoje pełnili powinności dopilnowanie wykonania wszelkich ustaw policyjnych prefektwi miasta Warszawy jest poruczone*. Do tych powinności zaliczono realizację postanowień rozdziału *Minister Policji Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* z 20 kwietnia 1808 roku w ramach<sup>11</sup>.

Zatem znalazły się tu: prowadzenie nadzoru nad cenami produktów spożywczych, utrzymanie porządku na ulicach, zapewnienie środków do walki z pożarami, prowadzenie statystyk, kontroli osób przekraczających granice miasta, walka z włóczęgostwem i żebractwem. Jednocześnie w imieniu Ministra Policji miałby nadzorować funkcjonowanie szpitali i więzień. W końcu odpowiadał za prowadzenie kontroli podległych sobie urzędników. Jednocześnie uszczegółowiono zasady przekazywania raportów dotyczących działalności władzy policyjnej. Nie licząc danych statystycznych ludności, prefekt miał być zobowiązany do przekazywania

7) A. Zahorski, *op. cit.*, s. 31.

8) Tj. zachowania porządku, zadbania o infrastrukturę, która miała nie tylko odpowiednio się prezentować, ale także nie stanowić zagrożenia.

9) AGAD, *op. cit.*, sygn. 294, s. 55.

10) *Ibidem*, s. 56 – 58.

11) W. Bartel, J. Kosim, Rostocki W., (opr.) *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, Warszawa 1964, t. 94 – 95.

dziennych raportów na temat swojej działalności. Miały się w nich znaleźć informacje dotyczące niepokojących zdarzeń, raporty z targów, osób przyjeżdżających do stolicy.

Artykuł czwarty *Władza prefekta* składał się z jedenastu paragrafów<sup>12</sup>. Odnosił się on do czynności, jakie mógłby podejmować prefekt policji. Nowy organ przedstawiałby kandydatów na urzędy policyjne. Jednocześnie posiadałby władzę sądowniczą, która obejmowałaby sprawy zagrożone karą 300 złotych lub trzema dniami więzienia. Jednocześnie pełniłby rolę prokuratora w sprawach dotyczących złamania ograniczeń cen żywności. Osobną interesującą kwestią było śledzenie podejrzanych ludzi. W razie potrzeby mógłby użyć Gwardii Narodowej, gdyby tej zabrakło, mógłby posłużyć się strażą policyjną lub Strażą Bezpieczeństwa. Źródła na temat tych dwóch formacji jednak milczą.

Autor niniejszego projektu zawarł w nim wiele fachowych rozwiązań. Z tego względu warto przyjrzeć się jego osobie, co pozwoli na lepsze jej zrozumienie. Aleksander Potocki urodzony 1756 roku swoją polityczną karierę rozpoczął w czasach rządów Stanisława Augusta Poniatowskiego. W wieku 28 lat, tj. w 1784, został posłem na sejm z województwa podolskiego. W trakcie tej kadencji pełnił funkcję sędziego sejmowego. Podczas kolejnych wyborów w 1786 roku nie dostał się do parlamentu, mimo to już w 1788 roku pełnił w nim ważne funkcje. W trakcie obrad Sejmu Wielkiego był członkiem komisji cywilno-wojskowej oraz komisji policji województwa krakowskiego. Doświadczenie zebrane w tym okresie miało zaowocować w przyszłości. Jako zwolennik konstytucji 3 maja odmówił złożenia przysięgi wierności targowiczanom<sup>13</sup>.

Konflikt francusko-pruski w 1807 r. przyjął z pewną ulgą i zadowoleniem. Należał on do deputacji witającej Napoleona w Polsce. Niedługo potem został członkiem Izby Najwyższej Wojennej i Administracyjnej. Od 15 stycznia 1807 roku pełnił funkcję Dyrektora Policji w ramach Komisji Rządzącej.

Aleksander Potocki w pierwszych miesiącach sprawowania swojej funkcji zajmował się współtworzeniem administracji państwowej. Swoje prace rozpoczął od stworzenia kancelarii Ministerstwa Policji. W pierwszych miesiącach sprawowania swojej funkcji skoncentrował się na kontroli mianowanych i wybieranych urzędników. Jednocześnie udanie zorganizował fundusze dla szpitali i szkół babienia tzn. położnych<sup>14</sup>. Ta działalność charakterystyczna dla ówczesnej policji miała na celu zniewelowanie zagrożenia, jakim była duża umieralność wśród niemowląt. Rok 1808 okazał się dla niego pracowitym okresem. W pierwszej połowie

12) AGAD, *op. cit.*, sygn. 294, s. 58 – 61.

13) *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXVII, Biogram Aleksandra Potockiego, napisała Barbara Grochulska, Warszawa 1982, s. 755 – 756.

14) AGAD, Komisja Rządząca.

roku przeprowadził skomplikowaną kontrolę Gwardii Narodowej<sup>15</sup>.

Ta półprofesjonalna formacja wojskowa przeżywała od 5 października 1807 roku głęboki kryzys finansowy. Winą za te problemy, nie do końca słusznie, obarczono Aleksandra Potockiego. Jednocześnie w 1808 roku miała miejsce gorąca dyskusja na temat rozwoju administracji państwowej oraz policji. Jej owocami stały się przedstawiony wyżej projekt, zainicjowanie prac nad aktem prawnym dotyczącym komisarza generalnego czy rozporządzenia Ministra Policji, mające na celu uszczegółowienie granic kompetencji resortów sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i policji<sup>16</sup>.

Władza policyjna pod koniec 1807 roku, m.in. dzięki pracy Aleksandra Potockiego, posiadała ukształtowaną strukturę. Jej podstawę prawną stanowiły dekrety Komisji Rządzącej o *Organizacji wydziału policji*<sup>17</sup>. Ten pierwszy akt prawny regulował organizację i działania Dyrektoriatu Policji, tzn. Ministerstwa. Jego uzupełnieniem był dekret o *Etacie osób kancelarii Dyrektora Policji składających z wyszczególnieniem ich obowiązków*<sup>18</sup>. W pierwszych miesiącach sprawowania władzy Komisja Rządząca skoncentrowała się na wyborze władz regionalnych. Miały one wchodzić w skład regionalnych struktur Dyrektoriatu Spraw Wewnętrznych. Do ich obowiązków należały realizacje celów pozostałych organów państwowych.

15) M. Mielnik, *Stan Gwardii Narodowej Księstwa Warszawskiego przelomu 1809 i 1810 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 6.

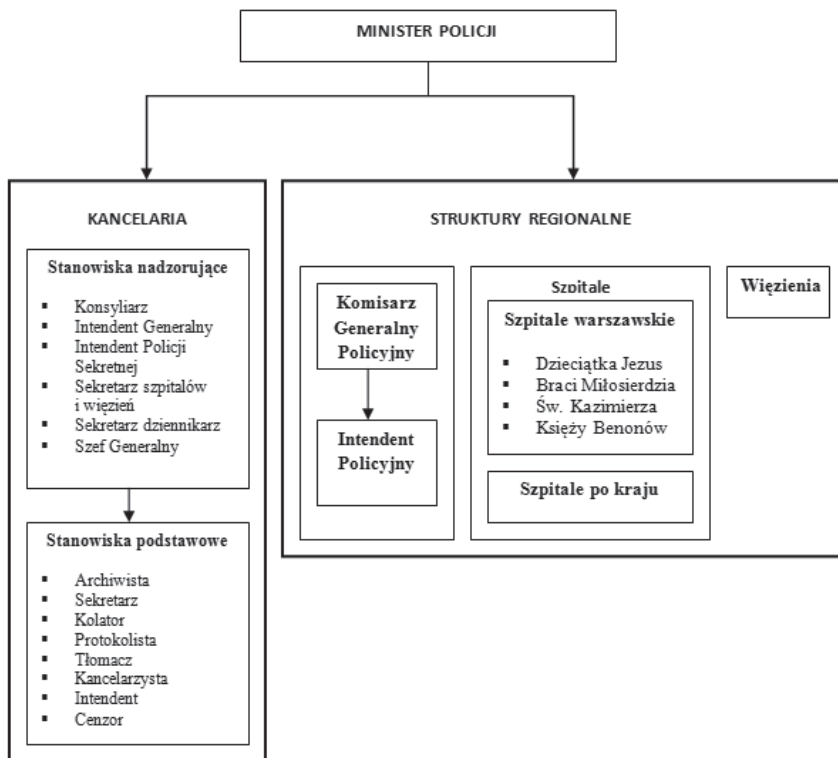
16) Porównaj: AGAD, Rada stanu..., sygn. 294, s. 54 – 61, s. 63 – 111.

17) AGAD, Komisja Rządząca, Akta Komisji Rządzącej do Dyrektora Policji, sygn. 57, s. 4 – 7.

18) AGAD, K Rz., Akta..., sygn. 58, s. 20 – 21.



## Schemat 1. Uproszczony schemat organizacji Policji

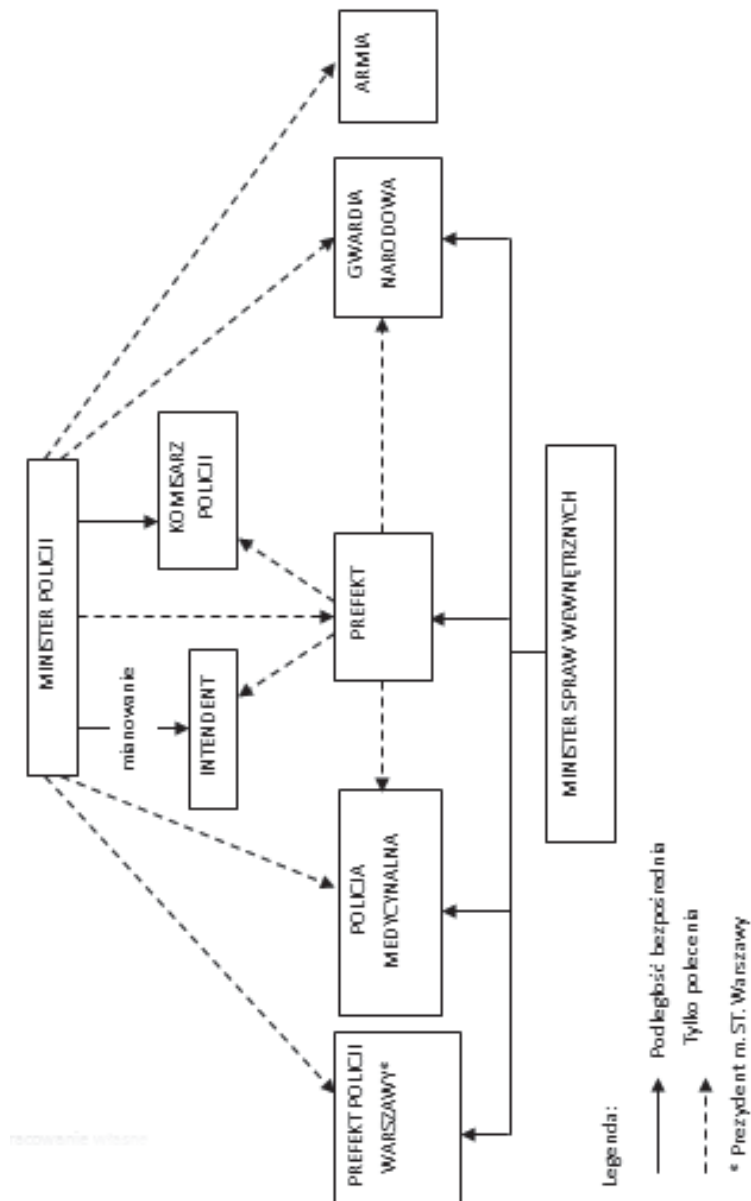


*Źródło:* opracowanie własne w oparciu o AGAD, Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego, seria II, sygn. 294, s. 179 – 182, sygn. 295, s. 3,4; Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki (opr.), Warszawa 1964, Dekret dotyczący organizacji ministerstw, t. I, s. 84 – 97.

Z tego względu Aleksander Potocki opierał swoje działania głównie na władzach miejskich.

Ukształtowana w 1807 roku kancelaria przechodziła przeobrażenia, mimo to założenia z pierwszych miesięcy istnienia Księstwa Warszawskiego odegrały ważną rolę. Uproszczony skład znajduje się w schemacie 1. Ważność tych postanowień miała duże znaczenie nie tylko dla organów państwowych, ale także dla władz miejskich. Organizacja ich struktur była wzorowana na rozwiązaniach zastosowanych w resortach.

**Schemat 2. Uproszczony schemat organizacji wpływów Ministra Policji**



*Źródło: opracowanie własne.*

Najbardziej zaawansowaną tego typu strukturę posiadała Warszawa<sup>19</sup>. Na podstawie jej rozwiązań inne miasta miały powoływać własne instytucje. Szpitale i więzienia, zaliczane jako wyłączne instytucje podległe Policji, nie mogły działać bez odpowiedniej współpracy z prezydentami i burmistrzami miast.

Organizacja Ministerstwa Policji była niewystarczająca. Taka sytuacja sprawiła, że kompetencje policji były wykonywane przez wiele organów administracji i urzędów. Prowokuje to do zadania pytania o zasięg i wpływ władzy Ministra Policji. Został on przedstawiony w uproszczony sposób na schemacie numer 2. Odnosi się on do całego okresu funkcjonowania Księstwa. Bezpośrednią kontrolą obejmował niewielką liczbę urzędników, intendenta policji i komisarza policji. Występowali oni odpowiednio w każdym powiecie i departamencie. Odpowiadali za wprowadzenie postanowień swojego resortu w życie. Ich liczba oraz kompetencje były niewystarczające, dlatego siłą rzeczy wspierano się na innych urzędach i instytucjach. Przebadane źródła nie pozwalają na odpowiednie zapoznanie się z działalnością każdego z nich<sup>20</sup>. Problemy wynikają ze zniszczeń, jakie powstały podczas drugiej wojny światowej oraz niedoskonałości powstałych w omawianym okresie źródeł.

Miasta w systemie władzy policyjnej zajmowały szczególne miejsce. Ich organizacja i kompetencje zostały określone w 1807 roku, tzn. podczas funkcjonowania władzy przez Komisję Rządzącą. Należy zwrócić uwagę, że wewnętrzne regulacje często pozostawały bez zmian od czasów Sejmu Wielkiego<sup>21</sup>. Nowością były wprowadzane nowe kompetencje wzorowane na francuskich rozwiązaniach. Ogłoszony 14 maja 1807 roku dekret Komisji Rządzącej przetrwał cały okres istnienia Księstwa. Składał się on z dwudziestu jeden punktów. Odnosiły się one do ogłaszania cen, ich kontroli, utrzymania porządku, nadzorowania rozwoju urbanistycznego

19) M. Mielnik, *Formalno prawne podstawy organizacji, kompetencji i działania władzy policyjnej Miasta Stołecznego Warszawy w okresie Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Journal of Modern Science, Zeszyty Naukowe – Dydaktyczne, tom 1/4/2008 Administracja i Bezpieczeństwo*, Józefów 2008, s. 87 – 93.

20) Zob. B. Gembarzewski, *Historia armii Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1905; M. Kallas, *Dzienniki departamentowe w czasach Księstwa Warszawskiego (1808 – 1815)*, „Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego” 1971 nr 1 (10); M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; M. Krzymkowski, *Projekt uregulowania statusu prawnego urzędów w Księstwie Warszawskim*, [w:] *Studia z historii ustroju państwa i prawa. Księga dedykowana prof. Jerzemu Walachowiczowi*, Olszewski H. (red.), Poznań 2002; K. P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Morza Śródziemnego*, Warszawa 2007; A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005; M. Mielnik, *Gwardia Narodowa Księstwa Warszawskiego w dokumentach Ministerstwa Policji i Rady Stanu w latach 1807 – 1810. Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej wobec globalnych zagrożeń. The UE's security management towards global threats*, Józefów 2008, s. 301 – 308; M. Mielnik, *Stan Gwardii Narodowej Księstwa Warszawskiego przełomu 1809 i 1810 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.

21) T. Mencil, *Organizacja i działalność administracji miejskiej w Lublinie w latach 1809 – 1866*, [w:] *Roczniki Lubelskie*, t. IV, s. 46.

oraz wykonywania *urządzeń policyjnych*. Ostatnie stwierdzenie prowokuje do zadania pytania, czy cały dokument nie dotyczy obowiązków Policji.

Tworzone w omawianym okresie źródła z reguły nie rozdzielały kompetencji administracji publicznej i policji. Wynikało to z paru przyczyn. Najważniejszymi, jak się zdaje, były problemy kompetencyjne, które pojawiały się przez cały okres istnienia Księstwa<sup>22</sup>. Do dzisiaj przetrwały źródła, które jedynie fragmentarycznie przekazują nam pewne informacje o dyskusji na ten temat. Szczególnie dwa dokumenty zasługują na większą uwagę. W obszernym piśmie dotyczącym finansowania Policji Sekretnej Minister Policji uznał, że *do policji zaś szczególnie zapobieganie onemuż lub śledzenie i chwywanie przestępcy niemniej bacność na bezpieczeństwo, spokojność, porządek i wygodę*<sup>23</sup>. Tym właśnie tłumaczy potrzebę funkcjonowania niezależnych urzędników policyjnych w administracji publicznej. Jednocześnie usprawiedliwia pozostawianie w rękach jego resortu więzień. Uznał jednocześnie władzę sądowniczą odpowiedzialną jedynie za *karanie przestępstwa*, natomiast policję uczynił odpowiedzialną za *zapobieganie onemuż lub śledzenie i chwywanie przestępcy niemniej bacność na bezpieczeństwo, spokojność, porządek i wygodę*<sup>24</sup>.

Natomiast w innym piśmie do Rady Stanu przedstawia granice pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych a jego resortem<sup>25</sup>. Wymieniał najpierw zadania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, następnie swojemu resortowi stawiał zadania sprawdzenia i pilnowania, utrzymania rezultatów tych prac. Wymienia powiązane ze sobą obowiązki każdego organu, jak na przykład nadzór nad poprawnym prowadzeniem prac budowlanych oraz kontrola stanu wszystkich obiektów.

Projekt dekretu Rady Stanu *o oddzielnej władzy policyjnej Warszawy*, podobnie jak dekret Komisji Rządzącej *o Władzy i Obowiązках Prezydenta Magistratu i Policji Miasta Warszawy w stosunkach z Urzędem Dyrektora Policji Krajowej* odgrywałyby ważną rolę w systemie państwa. Pobieżne zapoznanie się z obydwoma aktami pozwala stwierdzić, że sama ich budowa miała je wyróżniać na tle innych dekretów czy ustaw. Nadal bowiem podział na paragrafy czy artykuły był czymś rzadko spotykanym. Dekret *o oddzielnej władzy policyjnej* był aktem znacznie bardziej rozbudowanym, złożonym z 35 paragrafów.

Najważniejszą sprawą, jak się wydaje, było powołanie nowego organu, formalnie niezależnego od magistratu Warszawy. Miałby on bezpośrednio podlegać Ministrowi Policji.

Jakie istniały merytoryczne przesłanki do zrealizowania takich re-

22) Zob. M. Mielnik, *Organizacja, kompetencje i działalność władz policyjnych czasów Komisji Rządzącej* (14 stycznia – 5 października 1807 r.), [w:] *Studia prawoznawcze*, nr 8, Olsztyn 2008, 303 – 316.

23) AGAD, Rada Stanu..., sygn. 295, s. 17 – 18.

24) *Ibidem*.

25) AGAD, Rada Stanu..., sygn. 294, s. 111 – 113.

form? Najważniejszą z nich było rozwiązanie wszystkich punktów spornych między Ministrami Policji, Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości. W 1807 roku miał miejsce ostry konflikt pomiędzy Izłą Administracji Publicznej a Dyrektoriatem Policji. W korespondencji między Komisją Rządzącą a magistratem Warszawy władze municypalne zwróciły uwagę na rozbieżności prawne, które stały się powodem niemożności wykonywania poleceń szefów resortów Policji i Spraw Wewnętrznych<sup>26</sup>.

W tym celu 21 stycznia 1807 roku Komisja Rządząca nakazała Aleksandrowi Potockiemu, aby podjął rozmowy z prezesem Izby Administracji Publicznej na temat *rozwiązania wszelkich wątpliwości* co do kompetencji obu władz<sup>27</sup>. Został on zażegnany w wyniku spotkania, do jakiego doszło między obiema stronami. Jego przebieg zrelacjonował Dyrektor Policji w liście do Komisji Rządzącej. Stwierdził w nim, iż członkowie Izby Administracji Publicznej są gorliwymi *mężami*, a nieporozumienie wynikło z niedostatecznego kontaktu między dwoma instytucjami. Przedmiotem sporu był zaś, jak należy przypuszczać, czytając akta, błąd rządu. Wynikał on z krótkiego okresu, jaki upłynął od jego powstania. *Nie powinny przeto dziwić ... powolne prace nasze w urządzaniu stosunków i granic władz administracyjnych, [a co za tym idzie] należy, aby zachować co konieczne potrzeba z przeszłego porządku utrzymać* tak, by podstawowe prawa obywatelskie zostały zachowane<sup>28</sup>.

Nieporozumienia w zakresie kompetencji wynikały z niespójności prawa. Bliskość siedzib ministrów i Izby Administracji Publicznej Departamentu Warszawskiego na pewno pozwalało na szybkie rozwiązanie tylko niektórych spraw. Z tego powodu Komisja Rządząca musiała się zająć tym problemem. Jego przeciąganie mogło doprowadzić do niepożądaných sytuacji w zakresie funkcjonowania administracji w całym kraju<sup>29</sup>.

Zmiany tak nagle wprowadzone doprowadziły do rozmycia się kompetencji urzędów, co częściowo tłumaczy postawę pracowników Izby Administracji Publicznej. W przeciągu całego istnienia instytucja ta była nieustannie krytykowana. Zła opinia wynikała z nieprzygotowania merytorycznego do pracy wielu osób oraz samej struktury instytucji. Urzędy zorganizowane na wzór francuski stanowiły duży problem dla urzędników wykształconych i przygotowanych do pracy w czasach stanisławowskich.

W przeciągu roku miały miejsce znaczące zmiany zarówno polityczne, jak i ustrojowe. Oktrojowanie konstytucji łączyło się z końcem działalności Komisji Rządzącej i Izby Administracji Publicznej<sup>30</sup>. Wprowadzony nowy system państwowy okazał się znacznie bardziej stabilny.

26) AGAD, K. Rz., Akta..., sygn. 57, s.10 – 11.

27) *Ibidem*, sygn. 57, s. 9 – 11.

28) *Ibidem*, sygn. 57, s. 12.

29) *Ibidem*, sygn. 57, s. 14.

30) W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 41.

Wynikało to z już zastosowanych rozwiązań<sup>31</sup>. Także w dużej mierze z intensywnej pracy legislacyjnej w 1808 roku, w ramach której znalazł się dekret *dotyczący organizacji ministerstw*<sup>32</sup>. Ten drugi po konstytucji akt prawny nie rozwiązywał jednak wszystkich problemów. Świadomi tego członkowie rządu podejmowali różne inicjatywy, takie jak omawiany projekt. Podobnie jak w każdej tego typu sytuacji towarzyszyły mu liczne dyskusje.

W źródłach zachowały się one jedynie w części. Jak wynika z dokumentów Rady Stanu, sam Aleksander Potocki zdał sobie sprawę, że *później chyba, kiedy wprowadzonymi być mogą nad to nie największą ludność naszego kraju, brak handlu wewnętrznego, zewnętrzny nie tak wielki mierne majątki obywateli ledwo zaś przed ubóstwem najniżej obywateli czyniąc go dalekim od chuci dogodzenia zbyt kownym namiętnościom, które są zawsze prawie skutkiem zbytecznym bogactw umniejszając liczbę przestępstw, nie wskazują potrzeby równie kosztownej jak w innych państwach policji*<sup>33</sup>.

Zatem czy Księstwo Warszawskie było rzeczywiście tak biedne, by nie mogło zorganizować proponowanego projektu? Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy znowu cofnąć się do 1807 roku. Na podstawie rozporządzeń Komisji Rządzącej wszystkie miasta narodowe mogły, gdy zaszła taka potrzeba, zapożyczać systemowe rozwiązania stolicy. W konsekwencji projekt dekretu *o Niezależnej władzy policyjnej Miasta Stołecznego Warszawy* stanowił przyczynek do stworzenia niezależnej władzy policyjnej w całym kraju. Cel ten jednak okazał się niewykonany z paru powodów. Za najważniejszy należy uznać konflikt kompetencyjny, jaki powstał między Ministerstwami<sup>34</sup>. Nie bez znaczenia był ciągły brak funduszy na cele niezwiązane z wojskiem.

Innym zagadnieniem związanym z tematem jest odpowiedź na pytanie, czy wprowadzenie projektu wniosłoby za sobą zmiany? Kompletna odpowiedź wymaga przeanalizowania każdego z kilkudziesięciu obowiązków, jakimi policja została obciążona. Ten temat z pewnością zasługuje na osobne omówienie, dlatego pozwolę sobie go zasygnalizować. Bezpieczeństwo już w początkach XIX wieku było postrzegane na wiele różnych sposobów. Jednym z zasadniczych aspektów tego problemów było uregulowanie cen żywności. Celem tych działań miało być ograniczenie spekulacji cen produktami spożywczymi, w konsekwencji zmniejszenie do minimum niepokojów społecznych. Zagadnienie to znalazło się w kręgu zainteresowania aż trzech resortów: Policji, Spraw Wewnętrznych i Skarbowego.

31) Zob. M. Mielnik, *Organizacja, kompetencje i działalność władz policyjnych czasów Komisji Rządzącej* (14 stycznia – 5 października 1807 r.), [w:] *Studia prawoznawcze*, nr. 8, Olsztyn 2008, 303 – 316.

32) *Ustawodawstwo...*, t. I, s. 84 – 96.

33) AGAD, R. St. i R. Min., sygn. 295, s. 18.

34) O tym szerokim problemie napisał T. Mencil, *Feliks Lubiński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758 – 1848)*, Warszawa 1952.

Jednak to na A. Potockiego spadł obowiązek stworzenia taryf, a także dopilnowanie, aby były one przestrzegane. Na początku rządów Komisji Rządzącej nie istniały instytucje, które odpowiadały za ustalanie ich wysokości. W tym celu organizowano spotkania z mistrzami cechów, zajmujących się produkcją poszczególnych towarów. Zakończyło się ono ustaleniem cen podstawowych produktów spożywczych. Owozem tej pracy był dekret dotyczący cen żywności<sup>35</sup>. W konsekwencji powołano odpowiednią komisję, która miała od tej pory przeprowadzać podobne działania zamiast Ministra. Ten opowiadał jedynie za przeprowadzanie stosownych kontroli. W jego imieniu m.in. przeprowadzał je, za pośrednictwem swoich urzędników, prezydent Warszawy. Projekt w zakresie żywności wprowadzał niewiele zmian. Koncentrowały się one na sporządzaniu raportów dla Ministra Policji<sup>36</sup>. Także inne źródła sporządzone w 1808 roku nie wspominały o inicjatywach wprowadzenia zmian.

\*\*\*

Reasumując, projekt *Niezależnej władzy policyjnej Miasta Stołecznego Warszawy* był śladem próby zorganizowania silnej władzy policyjnej, która podlegałaby w całości Ministrowi Policji. Realizacja oznaczałaby rozpoczęcie budowy jego struktury regionalnej. Koncentrował w jednym organie administracyjnym pełnię władzy policyjnej na terenie Warszawy. Jej wzór stanowiłby przyczynek do rozwoju podobnych struktur w innych miastach Księstwa.

35) AGAD, K. Rz., sygn. 57, s. 14, 28 – 30, 39.

36) AGAD, R. St. I R. Min., sygn. 294, s. 54 – 61.

## Bibliografia:

1. *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXVII, Biogram Aleksandra Potockiego, napisała Barbara Grochulska, Warszawa 1982.
2. Bartel W., Kosim J., Rostocki W. (opr.), *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, Warszawa 1964, t. 94 – 95.
3. Gembarzewski B., *Historia armii Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1905.
4. Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.
5. Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, *Studia Iuridica* 1970 t. IX z. 3.
6. Kallas M., *Dzienniki departamentowe w czasach Księstwa Warszawskiego (1808 – 1815)*, *Rocznik Historii Czasopiśmiennictwa Polskiego* 1971 nr 1 (10).
7. Kallas M., *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975.
8. Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
9. Krzymkowski M., *Projekt uregulowania statusu prawnego urzędów w Księstwie Warszawskim*, [w:] *Studia z historii ustroju państwa i prawa. Księga dedykowana prof. Jerzemu Walachowiczowi*, Olszewski H. (red.), Poznań 2002.
10. Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII w.*, [w:] *Rozprawy habilitacyjne*, nr 120, Kraków 1986; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807 – 1815*, Kraków 2006.
11. Marczuk K. P., *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Morza Śródziemnego*, Warszawa 2007.
12. Mencil T., *Organizacja i działalność administracji miejskiej w Lublinie w latach 1809 – 1866*, [w:] *Roczniki Lubelskie*, t. IV, s. 46.
13. Mencil T., *Feliks Łubieński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758 – 1848)*, Warszawa 1952.
14. Mielnik M., *Gwardia Narodowa Księstwa Warszawskiego w dokumentach Ministerstwa Policji i Rady Stanu w latach 1807 – 1810, Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej wobec globalnych zagrożeń. The UE's security management towards global threads*, Józefów 2008.
15. Mielnik M., *Formalno-prawne podstawy organizacji, kompetencji i działania władzy policyjnej miasta stołecznego Warszawy w okresie Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Journal of Modern Science, Zeszyty Naukowo – Dydaktyczne*, tom 1/4/2008 *Administracja i Bezpieczeństwo*, Józefów 2008.



16. Mielnik M., *Stan Gwardii Narodowej Księstwa Warszawskiego przełomu 1809 i 1810 roku*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
17. Mielnik M., *Organizacja, kompetencje i działalność władz policyjnych czasów Komisji Rządzącej (14 stycznia – 5 października 1807 r.)*, [w:] *Studia prawoznawcze*, nr 8, Olsztyn 2008.
18. Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności)*. *Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.
19. Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1963, [w:] *Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu*, r. 70, z. 1, Toruń 1964.
20. Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1958.
21. AGAD, *Rada Stanu i Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego*, seria II, sygn. 294.
22. AGAD, *Komisja Rządząca, Akta Komisji Rządzącej do Dyrektora Policji*, sygn. 57.



## Rozdział 4

# *Instrumenty wspomagające działania na rzecz bezpieczeństwa dużych i średnich aglomeracji*



Edward Kołodziński<sup>1</sup>

## *Model cybernetyczny zarządzania bezpieczeństwem aglomeracji*

---

**Abstract. Cybernetic model of urban safety management.** The article examines the issue of ensuring the safety of the agglomeration of subject functioning. Therefore the System of Subject Security Agglomeration is being created. The effectiveness and efficiency of this system depends on the properties of its components - services and inspections. The necessary condition for the possibility of determining the desired value is the availability of a measure of the effectiveness of the System of Subject Security Agglomeration and tools in the form of a software simulator to conduct experimental research on the influence of parameters of these elements to question the effectiveness and efficiency.

1) Dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. SGSP Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.



## Wprowadzenie

**Aglomeracja** (łac. *agglomeratio* – nagromadzenie), to obszar o intensywnej zabudowie, charakteryzujący się również dużym zagęszczeniem ludności przebywającej na danym terenie okresowo (np. w ciągu dnia) lub stale. Aglomeracje charakteryzują się dużym przepływem osób i towarów oraz znaczną wymianą usług.

Potocznie aglomeracja jest skupiskiem sąsiadujących ze sobą miast i wsi, które stanowią wspólny organizm, poprzez zintegrowanie lub uzupełnianie się rozmaitych form infrastruktury tych miejscowości oraz wzajemne wykorzystywanie potencjałów, którymi te miejscowości dysponują [13].

Aglomeracja to zatem:

- budynki mieszkalne,  
- przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których celem jest zaspokajanie potrzeb ludności przez wytwarzanie lub świadczenie usług i dóbr publicznych w zakresie:

- inżynierii sanitarnej ( wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie),
- komunikacji miejskiej,
- zaopatrzenia w energię elektryczną, gazową i ciepłą,
- zaopatrzenia w żywność, sprzęt domowy, meble itp.,
- bankowości,
- ubezpieczeń,
- usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych,
- usług kulturalnych,
- usług medycznych,
- edukacji i szkolnictwa,
- produkcji różnych wyrobów, np. samochodów, mebli, sprzętu itp.

Funkcjonowanie każdego z elementów składowych aglomeracji może być zakłócanie przez:

- zagrożenia naturalne: powódzie, warunki pogodowe, huragany itp.;
- awarie techniczne urządzeń i systemów: energetycznych, informatycznych itp.;
- zagrożenia cywilizacyjne: chemiczne, radiacyjne, komunikacyjne itp.;
- zagrożenia wynikające z położenia i specyfiki regionalnej, między innymi takie jak, np.: przemysł, pobieranie haraczy, poziom bezrobocia, uwarunkowania narodowościowe, religijne itp.;
- destrukcyjne działanie człowieka.

Poszczególne rodzaje zagrożeń mogą występować jednocześnie i oddziaływać destrukcyjnie na elementy składowe aglomeracji. Ponadto może występować efekt ich *synergii*, która w analizie globalnego bezpieczeństwa aglomeracji nie powinna być pomijana.

Bezpieczeństwo funkcjonowania aglomeracji zapewnia się poprzez:

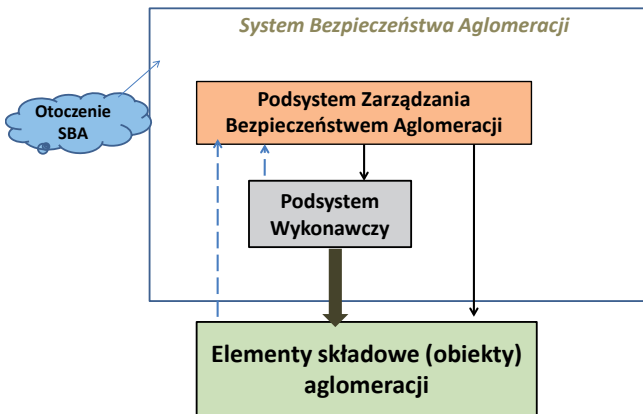
- **permanentne zapobieganie** powstawaniu poszczególnych rodzajów zagrożeń funkcjonowania elementów składowych aglomeracji (obiektów);
- **stałe przygotowanie** obiektów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo dziedziczne aglomeracji na ewentualność wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń;
- **przewodzenie skutecznych działań ratowniczych** w przypadku ich wystąpienia;
- **odtworzenie zdolności funkcjonalnych obiektów** dotkniętych zagrożeniami, po ich wyeliminowaniu.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji tworzony jest **System Bezpieczeństwa Aglomeracji (SBA)**, rozumiany jako zespół sił i środków oraz powiązań pomiędzy nimi zapewniających pożądany poziom bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji, a w szczególności jej elementów składowych.

## 2. Model Systemu Bezpieczeństwa Aglomeracji

W ujęciu modelowym w Systemie Bezpieczeństwa Aglomeracji wyróżniamy dwa podsystemy (rys.1.):

- **wykonawczy**, który stanowi siły i środki realizujące procesy wykonawcze;
- **zarządzania**, który realizuje procesy informacyjno-decyzyjne, decydujące o sposobie zapewniania bezpieczeństwa poszczególnym obiektom przez podsystem wykonawczy.

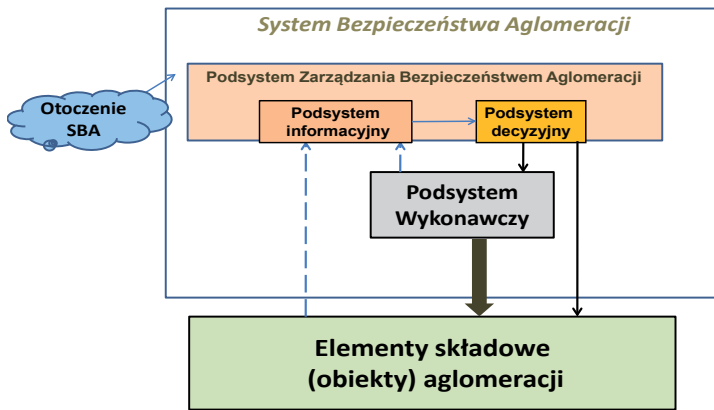


Rys. 1. Struktura funkcjonalna Systemu Bezpieczeństwa Aglomeracji



W skład *Podsystemu Zarządzania Bezpieczeństwem Aglomeracji (PZBA)* wchodzi dwa podsystemy (rys.2.):

- *podsystem informacyjny* – odpowiedzialny za permanentne opracowanie informacji niezbędnej do podejmowania decyzji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania obiektów aglomeracji;
- *podsystem decyzyjny* – podejmujący decyzje o sposobie zapewniania bezpieczeństwa poszczególnym obiektom przez podsystem wykonawczy.



Rys.2. Elementy składowe Podsystem Zarządzania Bezpieczeństwem Aglomeracji

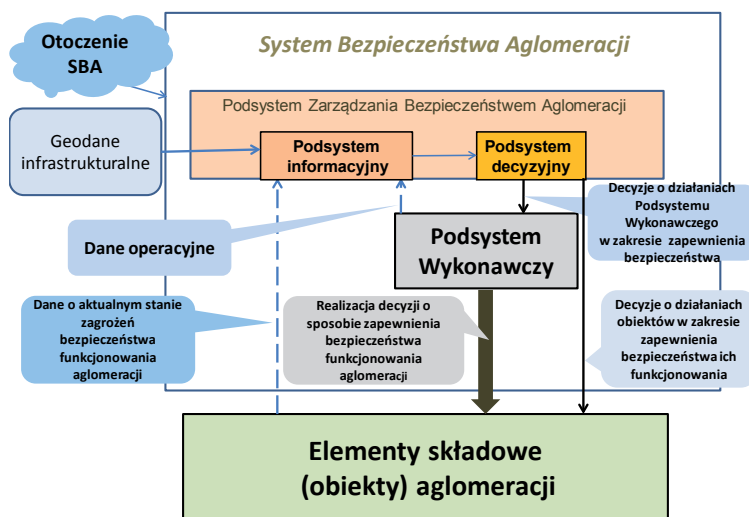
Do podejmowania decyzji związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podmiotu niezbędne są następujące rodzaje informacji (rys.3.):

- *geodane infrastrukturalne* obszaru aglomeracji i jej otoczenia – istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa jej funkcjonowania;
- *dane operacyjne* o siłach i środkach możliwych do użycia w przypadku wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji;
- *dane o aktualnym stanie zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji.*

*Geodane infrastrukturalne SBA-* to dane o rzeźbie terenu i elementach składowych aglomeracji oraz jej otoczenia, infrastrukturze podziemnej i naziemnej oraz obiektach terenowych o istotnym znaczeniu dla zapewnienia bezpieczeństwa aglomeracji poprzez: zapobieganie wystąpienia zagrożeń, przygotowanie aglomeracji i SBA na wypadek ich wystąpienia oraz reagowania (przeciwdziałania), gdy one wystąpią. Na geodane infrastrukturalne składają się: dane graficzne zawarte w mapie obszaru oraz dane opisowe

charakteryzujące wyróżnione na niej obiekty, istotne z punktu widzenia podsystemu decyzyjnego, stanowiącego o przedsięwzięciach zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania aglomeracji [5].

**Dane operacyjne o siłach i środkach dysponowanych przez SBA** - to dane o stanie sił i środków, które potencjalnie mogą być przez niego użyte w działaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania elementów składowych aglomeracji w zapobieganiu zagrożeniom, działaniach ratowniczych oraz w eliminowaniu skutków wywołanego zagrożenia. Przykładowymi elementami tego zasobu mogą być dane o: stanach osobowych jednostek organizacyjnych, np. PSP, Ratownictwa Medycznego, Pogotowia Wodociągowego itd.; ich wyposażeniu technicznym, parametrach sprzętu, infrastrukturze obiektów własnych, a ponadto dokumentacje jednostek, zakresy obowiązków osób funkcyjnych, procedury postępowania w określonych sytuacjach, plany ratownicze itp.



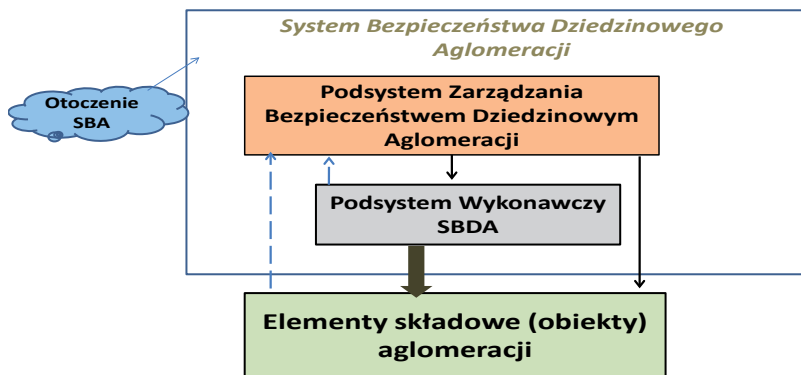
Rys. 3. Przepływy informacyjne w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji

**Dane o aktualnym stanie zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji** – to dane pochodzące z szeroko rozumianego monitoringu lokalnego oraz nadrzędnych systemów bezpieczeństwa, np. ostrzeżenia meteorologiczne, epidemiologiczne itp. Warunkiem koniecznym przeciwdziałania zdarzeniom, powodującym zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania obiektów, jest przewidywanie ich wystąpienia, wykrywanie i identyfikacja (rozpoznanie). Dotyczy to zarówno rodzaju, jak i wielkości zdarzeń. Od informacji o aktualnym stanie

możliwych zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji, uzyskiwanej z systemów monitoringu, zależy rodzaj i ilość środków użytych do przeciwdziałania ich skutkom, a także sposób prowadzenia działań ratowniczych. Sposób monitorowania rodzaju i stopnia zagrożeń oraz wykrywania i identyfikacji zdarzeń przez nie spowodowanych zależy od ich natury, tj. fizyko – chemicznych objawów i skutków. Abstrahujemy tu od przyczyn czy są to zagrożenia naturalne, czy też cywilizacyjne, a wśród nich celowo powodowane przez określone grupy ludzi, np. terrorystów. Na podstawie informacji z monitoringu zagrożeń funkcjonowania aglomeracji podsystem informacyjny posługując się modelami matematycznymi i programowymi symulatorami, opracowuje prognozy i scenariusze możliwego rozwoju zdarzeń.

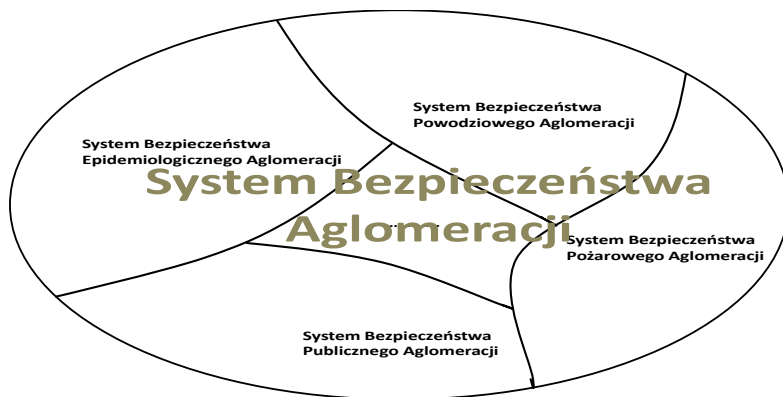
Jakość danych infrastrukturalnych, operacyjnych i o zagrożeniach – ich kompletność, aktualność i komunikatywność udostępniania podsystemowi decyzyjnemu ma istotny wpływ na trafność podejmowanych przez niego decyzji o sposobie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji.

Każdy rodzaj zagrożeń bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji ma swoją specyfikę w zakresie niepożądanego oddziaływania na jej elementy składowe - poszczególne rodzaje jej obiektów. Odmienne jest też zapobieganie, przygotowanie i reagowanie na wystąpienie każdego z nich. Stąd SBA to zespół *Systemów Bezpieczeństwa Dziedzinnego Aglomeracji* (SBDA), np. pożarowego, chemicznego, epidemiologicznego, publicznego itp. (rys. 4.).



Rys.4. Dekompozycja Systemu Bezpieczeństwa Aglomeracji na podsystemy dziedzinnowe

Pod pojęciem SBDA będziemy rozumieli wirtualny system bezpieczeństwa, składający się ze służb i inspekcji (np. PSP, Policji, PRM, PISE itp.), którego zadaniem jest zapewnienie wyróżnionym elementom składowym aglomeracji pożądanego poziomu dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania poprzez zapobieganie powstawaniu danego rodzaju zagrożenia oraz przeciwdziałanie, gdy mimo wszystko ono wystąpi. Struktura funkcjonalna SBDA jest analogiczna do struktury SBA (rys. 5.).



Rys. 5. Struktura funkcjonalna Systemu Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji

### 3. Skuteczność działania Systemów Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji

#### 3.1. Miara skuteczności działania Systemu Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji

Bezpieczeństwo funkcjonowania aglomeracji jest wypadkową bezpieczeństwa funkcjonowania jej elementów składowych. O poziomie bezpieczeństwa funkcjonowania elementów składowych aglomeracji stanowią poziomy ich bezpieczeństwa dziedzinowego. Zapewnienie im pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego spoczywa na *Systemach Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji*.

Celem działania SBA jest zapewnienie wyróżnionym obiektom aglomeracji możliwości realizacji przypisanych im zadań w uwarunkowaniu zakłóceń ich funkcjonowania przez zagrożenia. Stopień realizacji tak określonego celu SBA zależy od stopnia realizacji celów przez jego podsystemy dziedzinowe, którymi są SBDA.

Stopień realizacji celu (zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania

aglomeracji) przez SBA oraz SBDA będziemy nazywać odpowiednio *skutecznością działania SBA* oraz *skutecznością działania SBDA*. Skuteczność działania SBA i SBDA rozumiana jest zatem jako pozytywnie oceniana zgodność uzyskiwanych wyników z celem działania danego systemu bezpieczeństwa.

Ogólnie, w sensie opisowym, określa się, że dany system bezpieczeństwa działa skutecznie, jeżeli osiąga cel - realizuje postawione mu zadania. Jednakże, aby można było w kategoriach wymiernych określać: pożądany zakres działań zapobiegawczych, przygotowawczych oraz sił i środków niezbędnych do skutecznego reagowania na wystąpienia danego rodzaju zagrożenia, tj. skutecznego zapewnienia aglomeracji pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego jej funkcjonowania - niezbędne jest przyjęcie *miary (wskaźnika) skuteczności*. Pozwoli to oceniać i analizować możliwości przyjęcia i koszt proponowanych rozwiązań (koncepcji) zapewnienia aglomeracji (w szczególności jej elementom składowym) pożądanego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania.

W pracach dotyczących teorii oceny skuteczności i efektywności, a w szczególności w odniesieniu do systemów bezpieczeństwa [8, 9,10], jako pożądane właściwości miary skuteczności podaje się:

- zgodność z celem działania systemu,
- zgodność ze wskaźnikiem skuteczności działania systemu nadrzędnego,
- wrażliwość na zmiany wartości wielkości charakteryzujących istotne właściwości użytkowe systemu i jego elementów składowych,
- możliwość wyznaczenia jej wartości,
- możliwość interpretacji zmian jej wartości.

Istotę proponowanego podejścia do ilościowej analizy skuteczności działania SBDA przedstawimy niżej z uwzględnieniem pozycji [4,9,10].

Oznaczmy przez:

**W** - miarę skuteczności działania SBDA,

**W** - zbiór możliwych wartości miary **W**,

**I**- zbiór numerów etapów działania SBDA, zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania aglomeracji,

$I = \{ 1, 2, 3 \}$ , przy czym:

$i = 1$  – numer etapu zapobiegania zagrożeniom,

$i = 2$  - numer etapu przygotowania aglomeracji i SBDA na wystąpienie zagrożenia,

$i = 3$  - numer etapu reagowania SBDA na wystąpienie zagrożenia,

**J** - zbiór numerów służb wchodzących w skład SBDA,

**J** =  $\{j: j=1, J\}$ , przy czym **J**- liczba służb wchodzących w skład SBDA,

$W_i$  – wielkość charakteryzująca skuteczność działań  $i$ -tego etapu w zapewnieniu aglomeracji bezpiecznego funkcjonowania,

$w_i$  – realizacja wielkości  $W_i$  przy czym  $w_i \in \mathbf{W}$

$W_{i,j}$  - wielkość charakteryzująca skuteczność działań j-tej służby SBDA w i-tym etapie zapewnienia aglomeracji rozpatrywanego bezpiecznego dziedzinowego funkcjonowania,

$w_{i,j}$  - realizacja wielkości  $W_{i,j}$ , przy czym  $w_{i,j} \in \mathbf{W}$ ,  
„Udział” w skuteczności działania j-tej służby w i-tym etapie zapewnienia bezpieczeństwa aglomeracji przed ustalonym rodzajem zagrożeń określać będziemy za pomocą zależności:

$$W_{i,j} = W - W_{i,j}^-, \quad (1)$$

przy czym  $W_{i,j}^-$  - skuteczności działania SBDA w i-tym etapie bez udziału j-tej służby.

Zwraca się uwagę, że przy przyjętym sposobie oceny „udziału” j-tej służby SBDA w skuteczności działania w i-tym etapie zachodzą zależności:

$$W_i \neq \sum_{j \in J} W_{i,j} \quad (2)$$

$$W \neq \sum_{i \in I} W_i. \quad (3)$$

Powyższe wynika zarówno z możliwości występowania synergii efektów współdziałania służb w prowadzeniu działania ratowniczego na danym etapie, jak i różnych ról poszczególnych służb w nim uczestniczących.

Skuteczność działania poszczególnych służb SBDA w zapewnieniu bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji będziemy zatem określać poprzez wpływ ich uczestnictwa w przedmiotowym przedsięwzięciu na wartość miary skuteczności tego systemu, tj. uzyskany poziom dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji.

Analogiczne podejście proponuje się zastosować do oceny efektów doskonalenia jakości działania poszczególnych służb. Będziemy analizować zakres wpływu zmiany ich właściwości (odzwierciedlanych zmianami wartości parametrów je charakteryzujących) na zakres zmian wartości miary skuteczności działania SBDA, a w efekcie na poziom dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji po ewentualnym dokonaniu tych zmian.

Zaproponowane powyżej podejście do oceny skuteczności działania SBDA i jego elementów składowych pozwala określać użyteczność (rolę i wagę) tych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania aglomeracji.

### 3.2. Podstawowe czynniki wpływające na skuteczność działania Systemu Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji

Skuteczność działania Systemu Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji zależy od dwóch składowych:

- potencjału wykonawczego tego systemu,
- jego potencjału informacyjno – decyzyjnego.

O *potencjale wykonawczym SBDA* stanowi przede wszystkim:

- *stan sił podsystemu wykonawczego*: liczebność, sprawność, poziom wykształcenia, motywacja działania itp.;

- *stan środków* – wyposażenia technicznego podsystemu wykonawczego oraz jego dostosowanie do potrzeb wynikających z potencjalnych zagrożeń i zadań postawionych systemowi;

- *dyslokacja sił i środków* własnych i możliwych do zadysponowania na podstawie porozumień z zakładami, uwzględniająca rodzaj i miejsce prognozowanych zdarzeń, ich skalę oraz pożądaną szybkość reakcji na zaistniałe zdarzenie. Możliwa do uzyskania szybkość reagowania na zaistniałe zdarzenia zadysponowanych sił i środków wykonawczych (zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania aglomeracji) zależy od: odległości ich dyslokacji od miejsca zdarzeń, przejezdności dróg do miejsca ich wystąpienia, właściwości dysponowanych środków itp.

Dla ustalonych sił i środków wykonawczych SBDA można dysponować różnym *potencjałem wykonawczym do przeciwdziałania skutkom możliwych do wystąpienia zdarzeń*. Należy je zatem tak rozmieszczać, aby zapewnić pożądane bezpieczeństwo funkcjonowania wyróżnionych obiektów aglomeracji, z uwzględnieniem ich wagi dla aglomeracji, w przypadku wystąpienia prognozowanych zagrożeń.

Zapewniając, odpowiednio do *prognozowanych zagrożeń* bezpieczeństwa:

- ilościowy i jakościowy dobór sił i środków logistycznego zabezpieczenia [12] podsystemu wykonawczego SBDA;

- rozmieszczenie sił i środków tego podsystemu względem źródeł zagrożeń i obiektów osłanianych;

- permanentne doskonalenie sił w zakresie racjonalnego wykorzystania techniczno – taktycznych właściwości wyposażenia technicznego podsystemu wykonawczego SBDA;

- możemy uzyskać pożądaną poziom jej bezpieczeństwa.

Możliwy do uzyskania poziom bezpieczeństwa aglomeracji za pomocą danego potencjału wykonawczego systemu bezpieczeństwa zależy, między innymi, od szybkości oraz poprawności zadysponowania sił i środków oraz kierowania (bądź koordynowania) ich działalnością w czasie prowadzenia działań ratowniczych. Decyzja o siłach i środkach użytych do prze-

ciwdziałania skutkom danego zdarzenia musi być poprzedzona zrealizowaniem szeregu czynności informacyjno – decyzyjnych, związanych z:

- przyjęciem i weryfikacją informacji o zajściu zdarzenia;
- analizą powstałej sytuacji;
- możliwymi sposobami i uwarunkowaniami prowadzenia działań ratowniczych.

Szybkość, a także poprawność zadysponowania sił i środków oraz kierowania (koordynowania) nimi w czasie prowadzenia działań ratowniczych zależy od całokształtu czynników określanych ogólnie mianem **potencjału informacyjno – decyzyjnego systemu bezpieczeństwa**, na który składają się:

- *zasób informacyjny* (infrastrukturalny, operacyjny i uzyskiwany z monitoringu zagrożeń) wykorzystywany w realizacji tego procesu;
- *techniczno – programowe wspomaganie realizacji procesów informacyjno – decyzyjnych* analizy informacji i podjęcia decyzji;
- *techniczno – programowe wspomaganie kierowania* akcją ratowniczą.

W aktualnych podsystemach zarządzania bezpieczeństwem podstawowym realizatorem procesów informacyjno – decyzyjnych jest człowiek wspomagany środkami techniczno - programowymi. Stąd na jakość realizacji procesów informacyjno-decyzyjnych, a zatem i na potencjał informacyjno – decyzyjny systemu bezpieczeństwa, istotny wpływ mają przede wszystkim [ 3]:

- *wiedza osób funkcyjnych* (podsystemu zarządzania) o możliwych zagrożeniach i ich skutkach;
- *wiedza osób funkcyjnych* o siłach i środkach możliwych do użycia w przypadku wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia;
- *zakres teleinformatycznego wspomagania osób funkcyjnych* w realizacji ich zadań;
- *predyspozycje psychofizyczne i umiejętności stosowania środków techniczno - programowych* do realizacji przypisanych im zadań;
- *ergonomiczno – organizacyjne uwarunkowania* działania osób funkcyjnych.

W miarę wzrostu poziomu i zakresu automatyzacji zarządzania bezpieczeństwem, a zwłaszcza kierowania ratownictwem, człowiek w coraz większym stopniu pełni rolę operatora, od którego wymaga się nie tylko dobrej znajomości mechanizmów zjawisk zachodzących w procesie roboczym, lecz również znajomości i umiejętności sprawnej obsługi wspomagających go środków techniczno – programowych. Środki te, to przede wszystkim komputery wraz ze stosownym oprogramowaniem wyposażone w urządzenia zewnętrzne, umożliwiające operatorowi uzyskiwanie informacji niezbędnych do wykonywania przyporządkowanych mu zadań oraz przekazywanie decyzji do elementów wykonawczych systemu. Powyższe implikuje określone następstwa w zakresie przygotowania i potrzeby permanentnego



doskonalenia umiejętności korzystania ze środków teleinformatycznych, przez osoby funkcyjne podsystemów kierowania ratownictwem, w zakresie realizacji przydzielonych im zadań.

#### **4. Efektywność działania Dziedzinowego Systemu Bezpieczeństwa Aglomeracji i jego elementów składowych**

Rozpatrując dotychczas zagadnienie zapewnienia aglomeracji bezpieczeństwa jej funkcjonowania, abstrahowaliśmy od:

- kosztów zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa,
- kosztów przygotowania aglomeracji i SBDA na wypadek wystąpienia zagrożeń,
- kosztów reagowania SBDA na wystąpienia zagrożeń,
- strat powodowanych każdorazowym wystąpieniem zagrożeń,
- częstotliwości występowania zagrożeń.

Zauważmy, że częste wystąpienia danego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa aglomeracji, nawet niekatastroficznego rozmiarów (strat jednorazowych), mogą być przyczyną dużych strat w dłuższym przedziale czasu. Natomiast nawet bardzo duże jednorazowe straty spowodowane wyjątkowo rzadko zachodzącymi zdarzeniami zagrożeń danego rodzaju mogą być niewspółmiernie niższe od kosztów zapobiegania ich zjawiskom oraz utrzymywania stałej gotowości aglomeracji i SBDA na wypadek wystąpienia zagrożeń w analogicznym przedziale czasu. Stąd rozpatrywanie skuteczności działania SBDA jedynie poprzez pryzmat zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji może nie w pełni oddawać istotę zagadnienia z ekonomicznego punktu widzenia.

Racjonalnym wydaje się zatem rozpatrywanie zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa aglomeracji w określonym przedziale czasu, w aspekcie efektywnościowym - jako określonej relacji (np. różnicy, ilorazu, sumy) [10] między możliwymi stratami, jakie może powodować jej ustalony rodzaj zagrożeń a nakładami (poniesionymi kosztami) na: zapobieganie, przygotowanie i przeciwdziałanie.

#### **Przykład**

Rozpatrzmy zagadnienie optymalizacji efektywności zapewnienia bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji. Z zapewnieniem bezpieczeństwa powodziowego związane są dwa rodzaje strat:

- straty ( $S_{pow}$ ) poniesione przez obiekty aglomeracji w przypadku wystąpienia powodzi;
- koszty ( $K_{zpr}$ ) zapewnienia bezpieczeństwa powodziowego, tj. nakłady poniesione na:

- zapobieganie jej powstaniu,
- ukompletowanie SBDA o właściwościach umożliwiających pożądaną skuteczność reagowania na wystąpienie powodzi o prognozowanych rozmiarach,
- przygotowanie aglomeracji i SBDA na ewentualność jej wystąpienia,
- prowadzenie działań ratowniczych po wystąpieniu powodzi.

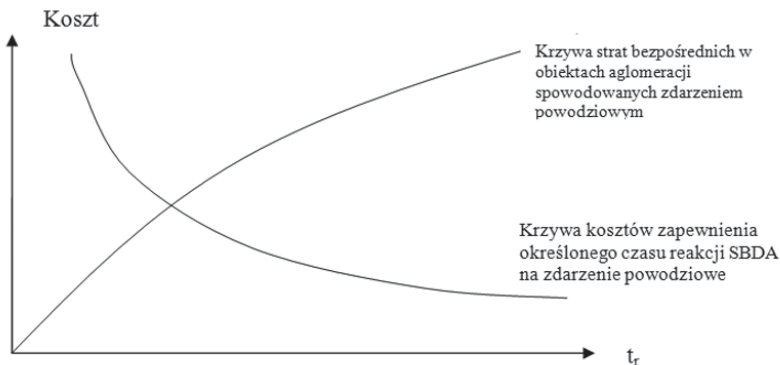
Wyróżnione koszty, dla organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo powodziowe aglomeracji, mają analogiczne znaczenie do strat poniesionych przez jej obiekty w przypadku wystąpieniem powodzi.

Regresję (warunkową wartość przeciętną) wypadkowych nakładów powodowanych przez zagrożenia powodziowe aglomeracji względem parametru charakteryzującego działania SBDA z tym związane ujmuje wzór:

$$E(S_{\text{wyp}}/\underline{p}) = E(S_{\text{pow}}/\underline{p}) + E(K_{\text{zpr}}/\underline{p}). \quad (4)$$

Celem działania SBDA jest minimalizacja wypadkowych nakładów związanych z bezpieczeństwem powodziowym aglomeracji miejskiej. Zatem zadaniem analityka bezpieczeństwa aglomeracji jest wyznaczenie wartości parametru  $\underline{p}$ , dla którego zależność (4) przyjmuje wartość minimalną. Jest to zagadnienie optymalizacji wielokryterialnej [1]. Należy jednak zauważyć, że praktycznie niemożliwością jest uzyskanie analitycznej postaci zależności (4). Jediną metodą stwarzającą realne możliwości wyznaczenia optymalnej wartości parametru  $\underline{p}$  w rozpatrywanym przykładzie jest metoda symulacyjna [2]. Niżej zostanie przedstawiona jedynie istota zagadnienia optymalizacji wypadkowych nakładów związanych z bezpieczeństwem powodziowym aglomeracji.

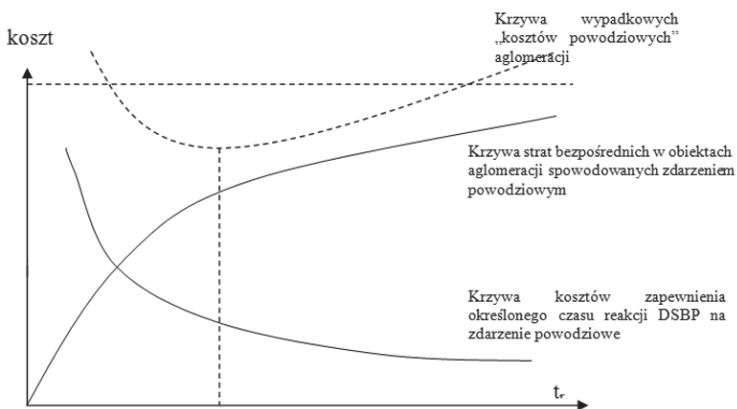
W ogólnym przypadku można przyjąć, że regresja strat  $E(S_{\text{pow}}/\underline{p})$  poniesionych przez obiekty aglomeracji w przypadku wystąpieniem powodzi, jest niemalejącą funkcją „poprawy” składników parametru  $\underline{p}$ . Przyjmując przykładowo za zmienny jeden ze składników tego parametru, tj. czas reakcji ( $t_r$ ) (pozostałe bez zmian) SBDA na zdarzenie powodziowe, na rys.6. przedstawiono zależności strat bezpośrednich w obiektach aglomeracji i kosztów zapewnienia określonego czasu reakcji na zdarzenie powodzi.



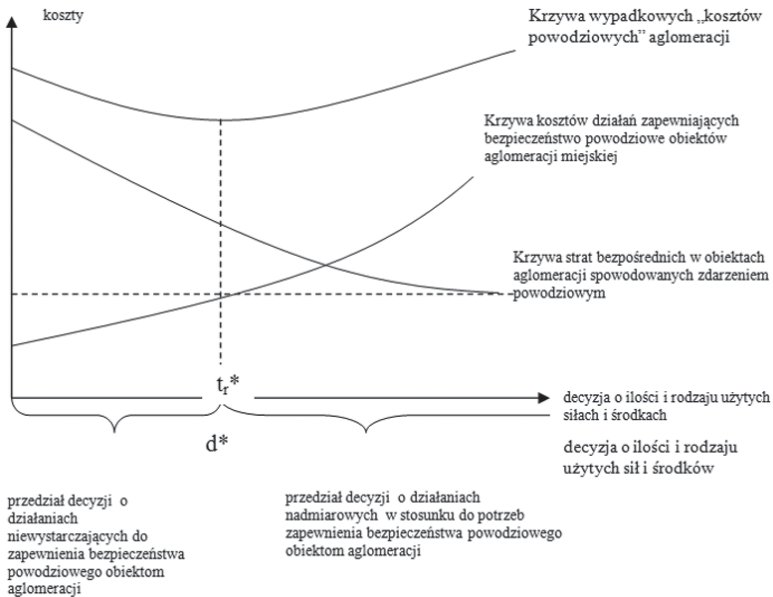
Rys. 6. Ilustracja strat bezpośrednich w obiektach aglomeracji i kosztów zapewnienia określonego czasu reakcji SBDA na zdarzenie powodziowe

Dla przedstawionych na rys. 6. strat bezpośrednich w obiektach aglomeracji i kosztów zapewnienia określonego czasu reakcji SBDA na zdarzenie powodziowe, na rys.7. zilustrowano wypadkowe „koszty powodziowe”. Dla czasu reakcji SBDA na zdarzenie powodzi  $t_r = t_r^*$  wypadkowe „koszty powodziowe” aglomeracji przyjmują wartość minimalną.

Drugim czynnikiem determinującym wielkość strat spowodowanych zdarzeniem powodziowym jest jakość (poprawność) decyzji odnośnie przedsięwzięć: zapobiegania, przygotowania i reagowania. Przyjmując założenie o racjonalności decyzji odnośnie użycia środków, w sensie przydatności do działań ratowniczych związanych z ustalonym zdarzeniem, charakter wpływu poprawności decyzji na straty i koszty przedstawiono na rys.8.



Rys. 7. Ilustracja wypadkowych „kosztów powodziowych” aglomeracji



Rys. 8. Ilustracja strat bezpośrednich w obiektach aglomeracji spowodowanych zdarzeniem powodziowym i kosztów działań zapewniających bezpieczeństwo powodziowe obiektów aglomeracji

Dla decyzji  $d = d^*$  (rys.8.) wypadkowe koszty zapewnienia bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji są minimalne - decyzja jest optymalna.

## 5. Podsumowanie

Bezpieczeństwo globalne aglomeracji jest wypadkową wyróżnionych rodzajów bezpieczeństwa dziedzinowego – odnoszących się do wyróżnionych rodzajów zagrożeń. Pożądaną jego poziom można uzyskać, dobierając odpowiednie wartości poziomów tych rodzajów bezpieczeństwa dziedzinowego. Te z kolei można osiągnąć:

- wykonując określone działania zapobiegające powstawaniu danego rodzaju zagrożenia,
- przygotowując aglomerację na wypadek jego wystąpienia,
- tworząc Systemy Bezpieczeństwa Dziedzinowego Aglomeracji o określonych właściwościach (parametrach), które będą w stanie skutecznie reagować na wystąpienie danego rodzaju zagrożenia. Oznacza to, że w przypadku ich wystąpienia SBDA powinien posiadać siły i środki niezbędne do zapewnienia aglomeracji zgodnych z oczekiwaniami możliwości funkcjonowania.

W skład tak tworzonych SBDA wchodzi siły i środki różnych służb i inspekcji: Straży Pożarnej, Policji, Ratownictwa Medycznego itd. Rodzaj służb i inspekcji wchodzących w skład SBDA oraz ich ilość zależy od specyfiki aglomeracji (rodzaju obiektów, ich wielkości, znaczenia dla gospodarki itp.) oraz uwarunkowań środowiskowych, z których to przede wszystkim wynikają zagrożenia dla jego funkcjonowania.

Realizując zadanie zapewnienia danej aglomeracji pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania, musimy mieć stosowną wiedzę, umiejętności oraz narzędzia do analizy, w kategoriach wymiernych, sposobów osiągnięcia celu i niezbędnych nakładów ich uzyskania.

Warunkiem koniecznym możliwości wyznaczenia, w kategoriach wymiernych wymaganych: przedsięwzięć zapobiegających powstaniu danego rodzaju zdarzeń, przedsięwzięć przygotowawczych aglomerację na przypadek ich wystąpienia oraz wartości parametrów charakteryzujących pożądane właściwości elementów składowych SBDA jest:

- ujęcie w kategoriach wymiernych pożądanego poziomu dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania elementów składowych aglomeracji;
- opracowanie modelu matematycznego umożliwiającego analizę wpływu zapobiegania zagrożeniu i przygotowania aglomeracji na jego wystąpienie na poziom dziedzinowego bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji;
- opracowanie miary skuteczności jego działania - niezbędnej do wyznaczenia pożądaných parametrów elementów składowych tego systemu;
- opracowanie narzędzia programowego w postaci symulatora do prowadzenia badań eksperymentalnych [2], mających na celu wyznaczenie pożądaných parametrów elementów składowych tego systemu.

Powyższe ukierunkowuje dalsze prace nad modelem cybernetycznym zarządzania bezpieczeństwem aglomeracji.

## Bibliografia:

1. Kaliszewski I., *Wielokryterialne podejmowanie decyzji*, WNT, Warszawa, 2008.
2. Kołodziński E., *Symulacyjne metody badania systemów*, PWN, Warszawa, 2002.
3. Kołodziński E., *Komputerowe wspomaganie procesów informacyjno – decyzyjnych ratownictwa*, [w:] *Ratownictwo w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Morska w Szczecinie, Szczecin 18.06.2004, ISBN 83-86494-95-6, s. 155 - 164.
4. Kołodziński E., Piasecki F., *Problemy zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa podmiotu*, V Międzynarodowa Konferencja naukowa *Zarządzanie Kryzysowe nt. Inżynieria bezpieczeństwa- standardy kształcenia*, Gdynia, 25-26 maja 2007.
5. Kłodziński E., *O problemie oceny bezpieczeństwa podmiotu oraz skuteczności i efektywności działania Działu Systemu Bezpieczeństwa Podmiotu*, *Bezpieczeństwo, wymiar współczesny oraz perspektywy badań*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków 12-13 października 2008.
6. Kłodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem podmiotu*, *Czasopismo Internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, 2009 <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=102>.
7. Kłodziński E., *Model podstawowej jednostki organizacyjnej systemu bezpieczeństwa kraju*, *Czasopismo Internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, 2009, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=103>.
8. Kłodziński E., *Skuteczność i efektywność działania Działu Systemu Bezpieczeństwa Podmiotu*, *Czasopismo Internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa* 2009, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=104>.
9. Kłodziński E., *Doskonalenie efektywności działania Wojewódzkiego Systemu Ratownictwa w przypadku zdarzeń masowych*, Konferencja Naukowa nt. *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Katowice 28 maja 2010.
10. Kłodziński E., *Doskonalenie skuteczności działania działu systemu bezpieczeństwa podmiotu*, *Czasopismo Internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, 2010, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=287>.

11. Piasecki S., *Uwagi o problemach konstruowania miary poziomu bezpieczeństwa obiektu*, VI Międzynarodowa Konferencja naukowa Zarządzanie Kryzysowe nt. *Problemy zapewnienia bezpieczeństwa regionalnego*, Olsztyn, 19-21 czerwca 2008.
12. Szymonik A., *Logistyka w bezpieczeństwie*, Difin 2010.
13. Wikipedia, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja>  
*Uwaga - Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy własny nr 0 N516313938.*





Edward Kołodziński, Robert Ropiak,  
Łukasz Tomczyk, Piotr Zapert<sup>1</sup>

## *Model cybernetyczny działań ratownictwa medycznego w przypadku zdarzeń masowych w aglomeracji*

---

**Abstract.** *A cybernetic model of paramedic activities in response to a mass emergency in agglomeration.* The purpose of the rescue undertaking, after a mass event has taken place, is to minimize its post-accident effects. The discussion in this paper was limited to minimization of adverse accident consequences among the event victims. The factors which affect the medical rescue operation efficiency in case of mass events were analyzed. Moreover, the cybernetic model of the Agglomeration Medical Rescue System with respect to mass events was introduced.

1) dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. SGSP Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie,  
dr n. med. Robert Ropiak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,  
mgr Łukasz Tomczyk, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,  
mgr Piotr Zapert, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.



## Wprowadzenie

Pod pojęciem „*zdarzenia o charakterze masowym*” (w skrócie „*zdarzenia masowego*”) będziemy rozumieli zarówno:

- nagły wypadek, którego następstwem jest duża liczba osób poszkodowanych, którym to nie jesteśmy w stanie jednocześnie zapewnić pomocy medycznej w zakresie wymaganym przez ich stan zdrowia,
- zdarzenie epidemiologiczne o skali uniemożliwiającej jednocześnie zapewnienie pomocy medycznej dotkniętym epidemią w zakresie wymaganym przez stan zdrowia.

Celem przedsięwzięcia ratowniczego po zajściu zdarzenia masowego jest minimalizacja jego skutków powypadkowych. Nasze rozważania ograniczymy do minimalizacji niekorzystnych następstw powypadkowych wśród osób poszkodowanych w zdarzeniu, pod którymi będziemy rozumieli:

- zgony,
- trwałe kalectwa,
- oraz koszty związane z ratownictwem i leczeniem osób poszkodowanych, tj.:
- koszty przeprowadzenia akcji ratunkowej,
- koszty leczenia i rehabilitacji.

Wobec powyższego uważamy za zasadne przyjęcie poniższej czwórki za wielkość charakteryzującą jakość przedsięwzięcia ratowniczego w przypadku zajścia zdarzenia masowego:

$$W = \langle W_1, W_2, W_3, W_4 \rangle, \quad (1.1)$$

przy czym:

- $W_1$  – liczba zgonów spośród osób poszkodowanych w danym zdarzeniu,
- $W_2$  – liczba osób dotkniętych trwałym kalectwem,
- $W_3$  – koszty przeprowadzenia akcji ratunkowej,
- $W_4$  – koszty leczenia i rehabilitacji.

Zwraca się uwagę, że wszystkie wielkości składowe (1.1) a priori mają charakter losowy. Stąd za wskaźnik jakości przedsięwzięcia ratowniczego po zajściu zdarzenia masowego przyjmujemy ich wartości oczekiwane.

W przedsięwzięciach ratowniczych o charakterze masowym, oprócz sił i środków Państwowego Ratownictwa Medycznego, biorą udział również inne służby, a przede wszystkim Państwowa Straż Pożarna i Policja. Jakość działań ratownictwa w odniesieniu do osób poszkodowanych w danym zdarzeniu zależy zatem od bardzo wielu czynników, a przede wszystkim od:

- struktury służb uczestniczących w przedsięwzięciu ratowniczym,
- organizacji prowadzenia działań przez te służby oraz ich współdziałania,

- przygotowania zawodowego osób funkcyjnych przedsięwzięcia ratowniczego.

Z punktu widzenia opracowania metody wyznaczenia optymalnego sposobu prowadzenia działań ratownictwa w przypadku zdarzenia masowego istotnym zagadnieniem jest sformułowanie zadania optymalizacyjnego.

Sformułowanie zadania optymalizacyjnego poprzedzone zostanie analizą czynników wpływających na skuteczność działania ratownictwa medycznego.

## **2. Analiza czynników wpływających na skuteczność działania ratownictwa medycznego w przypadku zdarzeń masowych**

### **2.1 Czynniki wpływające na liczbę zgonów oraz trwałego kalectwa spośród osób poszkodowanych w następstwie zdarzenia masowego**

Pod pojęciem „trwałe kalectwo” rozumieć będziemy trwałe fizyczne uszkodzenie ciała lub upośledzenie umysłowe osoby poszkodowanej powodujące całkowitą lub częściową niezdolność do wykonywania określonych czynności codziennych.

Liczba zgonów oraz trwałego kalectwa spośród osób poszkodowanych w następstwie zdarzenia masowego zależy w głównej mierze od:

- liczby osób poszkodowanych,
- stanu powypadkowego osób poszkodowanych,
- kondycji fizycznej osób poszkodowanych,
- skuteczności leczenia poszczególnych urazów w SOR,
- czasu jaki upłynie od chwili zajścia zdarzenia do momentu rozpoczęcia medycznych czynności ratunkowych oraz leczenia w SOR.

### **2.2 Czynniki wpływające na koszt przeprowadzenia akcji ratunkowej podczas zdarzenia masowego**

Koszt przeprowadzenia akcji ratunkowej w głównej mierze zależy od:

- liczby osób poszkodowanych w zdarzeniu,
- kondycji fizycznej osób poszkodowanych,
- stanu pourazowego osób poszkodowanych,
- dyslokacji baz transportowych ratownictwa medycznego (BTRM) i szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) względem miejsca zdarzenia,
- kosztu transportu medycznego osób poszkodowanych - rodzaju użytych środków transportu, warunków dojazdowych do miejsca zdarzenia itp.,

- kosztu leczenia ratunkowego w SOR konkretnych przypadków porażonych.

## **2.3 Czynniki wpływające na koszt leczenia osób poszkodowanych w następstwie zdarzenia masowego**

Koszt leczenia będzie zależał, przede wszystkim, od:

- liczby osób poszkodowanych,
- kondycji fizycznej osób poszkodowanych,
- stanu pourazowego osób poszkodowanych,
- skuteczności i kosztu leczenia konkretnych stanów pourazowych – liczby pozostawionych obrażeń określonego stopnia ciężkości przeznaczonych do dalszej obsługi medycznej.

## **3. Wielkości charakteryzujące czynniki wpływające na skuteczność działania Systemu Ratownictwa Medycznego w Aglomeracji w przypadku zdarzeń masowych**

### **3.1 Charakterystyka zdarzenia masowego**

Zdarzenie masowe opiszemy za pomocą trójki:

$$z \ll z_1, z_2, z_3 \gg, \quad (3.1)$$

gdzie:

$z_1$  – miejsce zdarzenia;

$z_2$  – czas, jaki upłynął od momentu zajścia zdarzenia do momentu podjęcia działań przez system ratownictwa medycznego;

$z_3$  – charakterystyka stanu zdrowia osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym:

$$z_3 = (z_{3,1}, \dots, z_{3,l}, \dots, z_{3,L}) \quad (3.2)$$

gdzie,  $L$  – liczba osób poszkodowanych w zdarzeniu,

przy czym,  $z_{3,l}$  – stan (charakterystyka)  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu.

## 3.2 Charakterystyka stanu osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym

Stan  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu masowym, zgodnie z [9], będziemy charakteryzować za pomocą szóstki:

$$z_{3,l} = s_l = \langle s_{l,1}, s_{l,2}, s_{l,3}, s_{l,4}, s_{l,5}, s_{l,6} \rangle, l \in L, \quad (3.3)$$

gdzie:

$s_{l,1}$  – stopień ciężkości stanu urazowego;

$s_{l,2}$  – stopień stanu świadomości;

$s_{l,3}$  – stopień zaburzeń podstawowych czynności życiowych;

$s_{l,4}$  – płeć;

$s_{l,5}$  – istnienie ciąży;

$s_{l,6}$  – wiek; \_\_\_\_\_

$L = \{l : l = \overline{1, L}\}$ , zbiór numerów osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym.

Zauważmy, że wielkości  $s_{l,2}$  i  $s_{l,3}$  w (3.3) są pochodnymi stopnia ciężkości stanu urazowego  $l$ -tej osoby poszkodowanej, określanego za pomocą wielkości  $s_{l,1}$ . Opis sposobu ich wyznaczenia podano poniżej.

**Ad wyznaczania oceny stopnia ciężkości stanu urazowego** (wartości  $s_{l,1}$ )

Oznaczmy przez:

$U = \{u : u = \overline{1, U}\}$  – zbiór numerów urazów powypadkowych, przy czym,

$U$  – liczba wyróżnianych urazów powypadkowych;

$N = \{n : n = \overline{1, N}\}$  – zbiór numerów stopni ciężkości urazów, przy czym,

$N$  – liczba wyróżnianych stopni ciężkości urazów powypadkowych;

$U_n = \{u : d_n(u) = 1, u \in U\}, n \in N$

– zbiór numerów rodzajów urazów powypadkowych o  $n$ -tym stopniu ciężkości,

gdzie,

$$d_n(u) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli uraz } u \in U \text{ jest } n\text{-tego stopnia ciężkości,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym,} \end{cases} \quad (3.4)$$

przy czym,  $\bigvee_{m,n \in \mathbf{N}} : m \neq n \Rightarrow \mathbf{U}_m \cap \mathbf{U}_n = \emptyset; \bigvee_{n \in \mathbf{N}} : \mathbf{U}_n \neq \emptyset$ .

W wyniku zdarzenia osoba poszkodowana może ulec kilku urazom. Zatem stan urazowy  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu określać będzie zbiór:

$$\mathbf{U}_l^{pow} = \{u : d^l(u) = 1, u \in \mathbf{U}\},$$

przy czym,

$$d^l(u) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } l\text{-ta osoba poszkodowana na} \\ & \text{w zdarzeniu uległa danemu urazowi,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym,} \end{cases} \quad (3.5)$$

Zbiór urazów o  $n$ -tym stopniu ciężkości, którym uległa  $l$ -ta osoba poszkodowana będzie równy:

$$\mathbf{U}_{l,n}^{pow} = \mathbf{U}_n \cap \mathbf{U}_l^{pow}, l \in \mathbf{L}, n \in \mathbf{N}. \quad (3.6)$$

Przyjęto, że im większa wartość  $n$ , tym wyższy stopień ciężkości stanu urazowego  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu:

$$s_{l,1} = \max_{n \in \mathbf{N}} n : \mathbf{U}_{l,n}^{pow} \neq \emptyset. \quad (3.7)$$

**Ad oceny stopnia świadomości  $l$ -tej osoby poszkodowanej** (wartości  $s_{l,2}$ )

Stopień świadomości  $l$ -tej osoby poszkodowanej ( $s_{l,2}$ ) określany jest według skali Glasgow Coma Scale (GCS), w sposób opisany w [5,9,13].

**Ad oceny stopnia zaburzeń podstawowych czynności życiowych  $l$ -tej osoby poszkodowanej** ( $s_{l,3}$ )

Stopień zaburzeń podstawowych czynności życiowych  $l$ -tej osoby poszkodowanej ( $s_{l,3}$ ) wyznacza się zgodnie ze stosowaną podczas zdarzeń masowych oceną stanu zdrowia skalą ciężkości urazu TRTS (ang. *Triage Revised Trauma Score*) podaną w [1]. Jest to skala skrócona, która jest pochodną skali ciężkości urazu TS (ang. *Trauma Score*), której algorytm określania opisano w [9]. Ocenę zaburzeń podstawowych czynności życiowych  $l$ -tej osoby poszkodowanej charakteryzować będziemy za pomocą dwójki:

$$\underline{s}_{l,3} \ll s_{l,3,1}, s_{l,3,2} > , \quad (3.8)$$

gdzie:

$s_{l,3,1}$  – wielkość określająca liczbę oddechów na minutę  $l$ -tej osoby poszkodowanej:

$$s_{l,3,1} = \begin{cases} 4, & \text{jeżeli częstość oddechów wynosi } 10 - 24 \text{ na min,} \\ 3, & \text{jeżeli częstość oddechów wynosi } 25 - 35 \text{ na min,} \\ 2, & \text{jeżeli częstość oddechów jest większa niż } 35 \text{ na min,} \\ 1, & \text{jeżeli częstość oddechów jest mniejsza niż } 10 \text{ na min,} \\ 0, & \text{jeżeli nie oddycha;} \end{cases} \quad (3.9)$$

$s_{l,3,2}$  – wielkość określająca skurcze ciśnienia krwi  $l$ -tej osoby poszkodowanej:

$$s_{l,3,2} = \begin{cases} 4, & \text{jeżeli ciśnienie skurczowe krwi jest wyższe niż } 90 \text{ mm Hg,} \\ 3, & \text{jeżeli ciśnienie skurczowe krwi wynosi } 70 - 90 \text{ mm Hg,} \\ 2, & \text{jeżeli ciśnienie skurczowe krwi wynosi } 50 - 70 \text{ mm Hg,} \\ 1, & \text{jeżeli ciśnienie skurczowe krwi jest niższe niż } 50 \text{ mm Hg,} \\ 0, & \text{jeżeli ciśnienie skurczowe krwi nie występuje.} \end{cases} \quad (3.10)$$

Przy wyznaczaniu oceny stopnia zaburzeń podstawowych czynności życiowych ( $s_{l,3}$ )  $l$ -tej osoby poszkodowanej według TRTS, należy dodatkowo uwzględnić stan jej świadomości [1,9,13]. W tym celu wprowadza się wielkość  $e_l$ , określoną następującą zależnością:

$$e_l = \begin{cases} 4, & \text{jeżeli } 13 \leq s_{l,2} \leq 15, \\ 3, & \text{jeżeli } 9 \leq s_{l,2} \leq 12, \\ 2, & \text{jeżeli } 6 \leq s_{l,2} \leq 8, \\ 1, & \text{jeżeli } 4 \leq s_{l,2} \leq 5, \\ 0, & \text{jeżeli } s_{l,2} = 3; \end{cases} \quad (3.11)$$

Po wyznaczeniu wielkości (3.11) możemy wyznaczyć ocenę wypadkową stanu zaburzeń podstawowych czynności życiowych ( $s_{l,3}$ )  $l$ -tej osoby



poszkodowanej na podstawie zależności:

$$s_{l3} = e_l + s_{l,3,1} + s_{l,3,2}, \quad (3.12)$$

przy czym, im niższa jest wartość wypadkowej oceny  $s_{l3}$ , tym wyższy jest stopień zaburzeń podstawowych czynności życiowych  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu.

### 3.3 Zasady kwalifikacji osób poszkodowanych do grup priorytetu obsługi medycznej

Zgodnie z procedurą systemu segregacji START [13], wyróżniamy cztery grupy priorytetu obsługi medycznej osób poszkodowanych na miejscu zdarzenia. Podczas akcji ratunkowej osoby te oznaczane są za pomocą kolorów lub numerów, zgodnie z [1,3,5,13]. Przyporządkowanie do konkretnej grupy odbywa się w oparciu o stan zdrowia poszkodowanych.

Oznaczmy zatem przez:

$g$  – wielkość określającą priorytet obsługi medycznej osoby poszkodowanej –  $g = 1, 4$ ,

przy czym:

$g = 1$  oznacza konieczność udzielenia natychmiastowej pomocy w momencie przybycia na miejsce zdarzenia służb ratownictwa medycznego;

$g = 2$  oznacza konieczność pilnej obsługi medycznej z możliwością ewentualnego jej odroczenia;

$g = 3$  oznacza możliwość odroczenia obsługi medycznej do kilku godzin;

$g = 4$  oznacza rezygnację z obsługi medycznej osoby poszkodowanej. Osoby poszkodowane w zdarzeniu, zakwalifikowane do tej grupy, uznane zostają za nierokujące przeżycia w czasie do 24 godzin od momentu zajścia zdarzenia.

$\mathbf{L}_g$  – zbiór numerów osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym zakwalifikowanych do  $g$ -tej grupy priorytetu obsługi medycznej:

$$\mathbf{L}_g = \{l : d_g^{grupa}(l) = 1, l \in \mathbf{L}\} \quad g = \overline{1,4}, \quad (3.13)$$

gdzie,

$$d_g^{grupa}(l) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } l\text{-ta osoba poszkodowana została} \\ & \text{zakwalifikowana do } g\text{-tej grupy,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.14)$$

przy czym,  $\forall_{g,h \in G} : g \neq h \Rightarrow \mathbf{L}_g \cap \mathbf{L}_h = \emptyset$ .

Ad warunków zakwalifikowania  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu do pierwszej grupy priorytetu obsługi medycznej ( $g=1$ )

Podczas akcji ratunkowej  $l$ -ta osoba poszkodowana zakwalifikowana będzie do pierwszej grupy ( $g = 1$ ) priorytetu obsługi medycznej, gdy spełniony zostanie co najmniej jeden z poniższych warunków:

Ocena *stopnia ciężkości stanu urazowego* wskazuje na bezpośrednie zagrożenie życia ( $s_{l,1} = 3$ ), ale rokuje przeżycie danej osoby – zgodnie z [1,3,9,12,13],

ocena *stopnia zaburzeń podstawowych czynności życiowych* ( $s_{l,3}$ ) przyjmuje wartości z zakresu od 1 do 10 – zgodnie z [1],

*stwierdzono fakt istnienia ciąży* ( $s_{l,5} = 1$ ), co zgodnie z przyjętym w [2] rozumowaniem stanowi o bezpośrednim zagrożeniu utraty zdrowia lub życia nie tylko kobiety będącej w ciąży, ale i płodu. Zatem osoby poszkodowane będą co najmniej dwie (w sytuacji, gdy stan kobiety ciężarnej nie rokuje przeżycia – akcją resuscytacyjną podejmuje się pod warunkiem, że ciąża nadaje się do cięcia cesarskiego).

Zatem funkcja (3.14) dla  $g = 1$  przyjmie postać:

$$d_1^{grupa}(l) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } (s_{l,1} = 3) \wedge (s_{l,3} \geq 11) \vee (s_{l,1} \leq 3) \wedge (1 \leq s_{l,3} \leq 10) \vee (s_{l,5} = 1), \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.15)$$

przy czym:

$$s_{l,5} = \begin{cases} 1, & \text{gdy } l\text{-ta osoba jest w ciąży,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.16)$$

Ad warunków zakwalifikowania  $l$ -tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu do drugiej grupy priorytetu obsługi medycznej ( $g=2$ )

$l$ -tą osobę poszkodowaną w zdarzeniu kwalifikuje się do drugiej grupy ( $g = 2$ ) priorytetu obsługi medycznej, gdy stan jej nie jest gorszy od opisanego poniżej:

- gdy zgodnie z oceną *stopnia ciężkości i stanu urazowego* wymaga ona

pilnej pomocy lekarskiej, lecz nie ma bezpośredniego zagrożenia życia ( $s_{l,1} = 2$ ) – zgodnie z [1,3,9,12,13],

- ocena *stopnia zaburzeń parametrów życiowych* ( $s_{l,3}$ ) przyjmuje wartość równą 11 – zgodnie z [1],

- ocena *stopnia stanu świadomości* ( $s_{l,2}$ ) przyjmuje wartość nie mniejszą niż 9 – zgodnie z zależnością (3.11),

na podstawie warunków przydziału do pierwszej grupy priorytetu obsługi medycznej *wyklucza się ciężę* ( $s_{l,5} = 0$ ).

Zatem funkcja (3.14) dla  $g = 2$  przyjmie postać:

$$d_2^{grupa}(l) = \begin{cases} 1, \text{ jeżeli } ((s_{l,1} = 2) \wedge (s_{l,3} = 12) \vee (s_{l,1} \leq 2) \wedge (s_{l,3} = 11)) \wedge (s_{l,5} = 0), \\ 0, \text{ w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.17)$$

Ad warunków przydziału l-tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu do trzeciej grupy priorytetu obsługi medycznej ( $g=3$ )

Osoba poszkodowana o numerze  $l$  zakwalifikowana zostanie do trzeciej grupy ( $g = 3$ ) priorytetu obsługi medycznej, gdy spełnione są wszystkie poniższe warunki:

- ocena *stopnia ciężkości stanu urazowego* nie wskazuje na bezpośrednie zagrożenie życia ( $s_{l,1} = 1$ ), co pozwala na opóźnienie rozpoczęcia udzielania pomocy – zgodnie z [1,3,9,12,13],

- ocena *stopnia zaburzeń parametrów życiowych* ( $s_{l,3}$ ) przyjmuje wartość równą 12 – zgodnie z [1],

- ocena *stopnia stanu świadomości* ( $s_{l,2}$ ) przyjmuje wartość z zakresu od 13 do 15 – zgodnie z zależnością (3.11),

*fakt istnienia cięży został wykluczony* – warunek w (3.16) nie został spełniony ( $s_{l,5} = 0$ ).

Zatem funkcja (3.14) dla  $g = 3$  przyjmie postać:

$$d_3^{grupa}(l) = \begin{cases} 1, \text{ jeżeli } (s_{l,1} = 1) \wedge (s_{l,3} = 12) \wedge (13 \leq s_{l,2} \leq 15) \wedge (s_{l,5} = 0), \\ 0, \text{ w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.18)$$

Ad warunków przydziału l-tej osoby poszkodowanej w zdarzeniu do czwartej grupy priorytetu obsługi medycznej ( $g=4$ )

l-ta osoba poszkodowana w zdarzeniu powinna być przydzielona do czwartej grupy ( $g = 4$ ) priorytetu obsługi medycznej, gdy spełniony zostanie co najmniej jeden z poniższych warunków:

*stan urazowy* wskazuje na zgon lub na małe prawdopodobieństwo przeżycia w ciągu bieżącej doby ( $s_{l,1} = 4$ ) - zgodnie z [1,3,9,12,13],

*stan świadomości* ( $s_{l,2}$ ) wskazuje na głęboką śpiączkę (ocena stanu świadomości przyjmuje możliwie najmniejszą wartość równą 3) – zgodnie

z zależnością (3.11),

ocena zaburzeń parametrów życiowych ( $s_{l,3}$ ) przyjmuje wartość równą 0 – zgodnie z [1].

Zatem funkcja (3.14) dla  $g = 4$  przyjmie postać:

$$d_4^{grupa}(l) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } (s_{l,1} = 4 \vee s_{l,3} = 0) \wedge s_{l,5} = 0, \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (3.19)$$

### 3.4 Charakterystyka Szpitalnego Oddziału Ratunkowego [10]

Oznaczmy przez:

$\mathbf{S} = \{s : s = \overline{1, S}\}$  - zbiór numerów Szpitalnych Oddziałów Ratownictwa (SOR) dyslokowanych na obszarze aglomeracji, przy czym,  
 $S$  – liczba SOR dyslokowanych na obszarze aglomeracji;

Aktualne możliwości świadczenia usług ratownictwa medycznego przez SOR o numerze  $s \in \mathbf{S}$  scharakteryzujemy za pomocą trójki:

$$h_s = \langle h_{s,1}, h_{s,2}, h_{s,3} \rangle, \quad s \in \mathbf{S}, \quad (3.20)$$

gdzie:

$h_{s,1}$  - współrzędne położenia  $s$ -tego SOR;

$h_{s,2}$  - liczba osób poszkodowanych, jaką może obsłużyć  $s$ -ty SOR, przy czym,  $h_{s,2} \geq 0$ ,

$h_{s,3}$  - zbiór numerów rodzajów urazów powypadkowych obsługiwanych przez  $s$ -ty SOR,

$$h_{s,3} = \{u : d_s(u) = 1, u \in \mathbf{U}\}, \quad (3.21)$$

przy czym,

$$d_s(u) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } s\text{-ty SOR może przyjąć poszkodowanego z urazem } u \in \mathbf{U}, \\ 0, & \text{w przeciwnym przypadku.} \end{cases}$$

### 3.5 Charakterystyka Baz Środków Transportu Ratownictwa Medycznego [11]

Siły i środki transportu ratownictwa medycznego scharakteryzujemy następująco. Oznaczmy przez:

$\mathbf{B}$  – zbiór numerów Baz Transportowych Ratownictwa Medycznego (BTRM) w RSR:

$$\mathbf{B} = \{b : b = \overline{1, B}\}, \quad (3.22)$$

przy czym,  $B$  – liczba wszystkich BTRM RSR.

Aktualne możliwości świadczenia usług ratownictwa medycznego (na daną chwilę  $t$ ) przez Bazę Transportową Ratownictwa Medycznego o numerze  $b \in \mathbf{B}$  scharakteryzujemy za pomocą pary:

$$a_b = \langle a_{b,1}, a_{b,2} \rangle, \quad (3.23)$$

gdzie:

$a_{b,1}$  – współrzędne położenia  $b$ -tej BTRM,

$a_{b,2}$  – charakterystyka środków transportu  $b$ -tej BTRM:

$$a_{b,2} = \langle a_{b,2,1}, \dots, a_{b,2,r}, \dots, a_{b,2,R} \rangle, \quad (3.24)$$

gdzie:

$a_{b,2,r}$  – liczba  $r$ -tego rodzaju środków transportu RM stacjonujących w  $b$ -tej BTRM, przy czym,  $a_{b,2,r} \geq 0$ ,  $R$  – liczba wyróżnianych rodzajów środków transportu.

#### **4. Wskaźnik skuteczności działania ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego**

Za wskaźnik oceny jakości przedsięwzięcia ratowniczego w przypadku zdarzenia masowego przyjmiemy wartość oczekiwaną wielkości (1.1):

$$E(W) = \langle E(W_1), E(W_2), E(W_3), E(W_4) \rangle, \quad (4.1)$$

przy czym:

$E(W_1)$  – wartość oczekiwana liczby zgonów spośród osób poszkodowanych w danym zdarzeniu,

$E(W_2)$  – wartość oczekiwana liczby osób poszkodowanych dotkniętych trwałym kalectwem,

$E(W_3)$  – wartość oczekiwana kosztu przeprowadzenia akcji ratunkowej po zajściu zdarzenia masowego,

$E(W_4)$  – wartość oczekiwana kosztów leczenia i rehabilitacji.

Przydział sił i środków osobom poszkodowanym w zdarzeniu masowym określony zostanie wektorem:

$$x = (x(1), \dots, x(l), \dots, x(L)), l \in \mathbf{L}, \quad (4.2)$$

zaś  $l$ -tej osobie poszkodowanej w zdarzeniu przydział sił i środków zostanie określony trójką:

$$x(l) = \langle x_1(l), x_2(l), x_3(l) \rangle, l \in \mathbf{L}, \quad (4.3)$$

przy czym,  
 $x_1(l)$  – numer BTRM, z której zostanie wysłany pojazd do transportu  $l$ -tej osoby poszkodowanej,  $x_1(l) \in \mathbf{B}$  ;  
 $x_2(l)$  – numer SOR, do którego ma zostać przewieziona  $l$ -ta osoba poszkodowana,  $x_2(l) \in \mathbf{S}$  ;  
 $x_3(l)$  – numer rodzaju środka transportu zadysponowanego do  $l$ -tej osoby poszkodowanej,  $x_3(l) = \bar{1}, R$ .

#### 4.1 Wskaźnik charakteryzujący liczbę zgonów spośród osób poszkodowanych w zdarzeniu

Zgon poszkodowanego w zdarzeniu ma charakter losowy. Zatem za wskaźnik opisujący liczbę zgonów spośród osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym przyjęto jej wartość przeciętną. Będzie ona zależała od rozkładu prawdopodobieństwa zgonu osób w zależności od grupy priorytetu obsługi medycznej, do której zostały zakwalifikowane.

Zatem oznaczymy przez:

$W_{1,g}$  - zmienną losową „zgon osoby poszkodowanej zakwalifikowanej do  $g$ -tej grupy priorytetu obsługi medycznej”:

$$W_{1,g} = \begin{cases} 1, & \text{gdy zakwalifikowana do } g\text{-tej grupy osoba umrze,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (4.4)$$

Przeżycie osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym zależeć będzie również od tego czy SOR - y, do których zostaną przewiezione te osoby, będą w stanie skutecznie obsłużyć najcięższe doznane przez nie urazy.

Oznaczmy przez:

$S_l^{uraz}$  - zbiór SOR - ów, które są w stanie skutecznie obsłużyć  $l$ -tego poszkodowanego ze względu na doznane przez niego najcięższe urazy ( $n \geq 3$ ):

$$S_l^{uraz} = \left\{ S : U_{l,n}^{pow} \subset h_{s,3} \text{ dla } n \geq 3 \text{ i } s \in S \right\}, l \in \mathbf{L}. \quad (4.5)$$

$E(W_{1,g} / \tau)$  - warunkową wartość oczekiwaną zmiennej losowej  $W_{1,g}$  przy ustalonej wartości  $\tau$ , przy czym  $\tau$  oznacza upływ czasu od momentu zajścia zdarzenia do momentu przybycia służb medycznych na miejsce jego zajścia.

Prawdopodobieństwo zgonu  $l$ -tej osoby poszkodowanej, w zależności od wartości  $\tau$ , określa wzór:

$$f^{zgon}(l, \tau) = \begin{cases} 1, & \text{jeżeli } S_l^{uraz} = \emptyset, \\ E(W_{1,g} / \tau), & \text{w przypadku przeciwnym,} \end{cases} \quad l \in \mathbf{L}_g, g \in \mathbf{G}, \quad (4.6)$$

przy czym,  
 $f^{zgon}(l, \tau) = 1$ , oznacza, że  $l$ -ta osoba nie przeżyje.

Oznaczmy przez:

$t^{przejazdu}(y, z_1, r)$  - czas potrzebny na przejazd pomiędzy miejscem  $y$  a miejscem  $z_1$  przez środek transportu  $r$ -tego rodzaju:

$$t^{przejazdu}(y, z_1, r) = \frac{d_{z_1}(r, y)}{V_r}, \quad (4.7)$$

przy czym,

$d_{z_1}(r, y)$  - droga, którą musi pokonać środek transportu  $r$ -tego rodzaju z miejsca  $y$  do miejsca zdarzenia ( $z_1$ );

$V_r$  - prędkość średnia  $r$ -tego rodzaju środków transportu RM.

Zatem wartość oczekiwana liczby zgonów z uwzględnieniem czasu dojazdu służb ratownictwa będzie wyglądać następująco:

$$EW_1(x) = \sum_{l \in L} f^{zgon}(l, t^{przejazdu}(a_{x_1(l),1}, z_1, x_3(l)) + z_2), \quad (4.8)$$

przy czym,  $x$  - zgodnie z (4.2);  $z_1, z_2$  - zgodnie z (3.1).

Wskaźnik charakteryzujący liczbę osób dotkniętych trwałym kalectwem spośród poszkodowanych w zdarzeniu

Liczba osób, które mogą być dotknięte trwałym kalectwem w wyniku zdarzenia masowego zależy od wielu czynników. Ich analizy dokonano w punkcie 2. Duża liczba czynników i losowy ich charakter powodują, że zarówno liczba jak i możliwy rodzaj trwałego kalectwa jest zmienną losową.

Oznaczmy przez:

$W_{2,u}$  - zmienną losową „kalectwo osoby poszkodowanej z powodu doznania  $u$ -tego rodzaju urazu”, określoną zależnością:

$$W_{2,u} = \begin{cases} 1, & \text{gdy zakwalifikowana do } g\text{-tej grupy osoba} \\ & \text{zostanie dotknięta kalectwem,} \\ 0, & \text{w przypadku przeciwnym.} \end{cases} \quad (4.9)$$

$U^{kal}$  - zbiór urazów mogących być przyczyną trwałego kalectwa osób poszkodowanych w zdarzeniu masowym:

$$U^{kal} = \{u : u \in U_n^{pow} \text{ dla } n \geq 2\}. \quad (4.10)$$

$U_l^{pow, kal}$  - zbiór urazów wypadkowych doznanych przez  $l$ -tą osobę poszkodowaną, które mogą być przyczyną trwałego kalectwa:

$$U_l^{pow,kal} = U_l^{pow} \cap U^{kal}. \quad (4.11)$$

$$f^{kal}(l, \tau, \vartheta, s) = \begin{cases} 1 & \text{dla } (f^{zgon}(l, \tau) < 1) \wedge (U_l^{pow,kal} \subsetneq h_{2,3}), \\ \max_{u \in U_l^{pow,kal}} E(W_{2,u} / \tau + \vartheta) & \text{dla } (f^{zgon}(l, \tau) < 1) \wedge (U_l^{pow,kal} \subset h_{2,3}), \\ 0 & \text{dla } U_l^{pow,kal} = \emptyset. \end{cases} \quad (4.12)$$

przy czym,  $\vartheta$  - chwila rozpoczęcia leczenia w SOR.

Jest to funkcja gęstości prawdopodobieństwa doznania trwałego kalectwa przez  $l$ -tą osobę poszkodowaną.

Wartość przeciętną liczby osób dotkniętych trwałym kalectwem w zależności od czasu, jaki upłynie od chwili zajścia zdarzenia do chwili dostarczenia osoby poszkodowanej do SOR, wyznacza się według wzoru:

$$EW_2(x) = \sum_{l \in L} f^{kal}(l, t^{przejazdu}(a_{x_1(l),1}, z_1, x_3(l)) + z_2, t^{przejazdu}(h_{x_2(l),1}, z_1, x_3(l)), x_2(l)) \quad (4.13)$$

przy czym,  $x$  - zgodnie z (4.2);  $z_1, z_2$  - zgodnie z (3.1).

### 4.3 Wskaźnik charakteryzujący koszty przeprowadzenia akcji ratunkowej

Wartość przeciętna kosztów akcji ratunkowej przeprowadzonej podczas zdarzenia masowego w głównej mierze zależy od kosztów wykorzystania środków transportu oraz kosztów leczenia urazów doznanych przez poszkodowanych.

Należy uwzględnić fakt, iż:

- koszt wykorzystania środków transportu określonego rodzaju ma charakter losowy. Oznaczmy zatem przez:

$W_{3,r}^{BTRM}$  - zmienną losową „koszt użycia środków transportu  $r$ -tego rodzaju”;

Zależność wartości przeciętnej kosztów użycia środka transportu  $r$ -tego rodzaju od czasu  $\lambda$  stanowi regresję pierwszego rodzaju, czyli warunkową wartość oczekiwaną zmiennej losowej  $W_{3,r}^{BTRM}$  względem wartości  $\lambda$ , co oznaczmy  $E(W_{3,r}^{BTRM} / \lambda)$ ;

- koszt leczenia urazów doznanych przez osobę poszkodowaną w określonym SOR ma również charakter losowy.

Oznaczmy zatem przez:

$W_{3,u}^{SOR}$  - zmienną losową „koszt leczenia  $u$ -tego urazu w SOR”.

Oczekiwane koszty leczenia  $u$ -tego urazu w SOR w czasie nieprze-



kraczącym ustalonej wartości  $\gamma$  powinniśmy rozpatrywać jako regresję pierwszego rodzaju, czyli warunkową wartość oczekiwaną zmiennej losowej  $W_{3,u}^{SOR}$  przy ustalonej wartości  $\gamma$ , tj.  $E(W_{3,u}^{SOR} / \gamma)$ , przy czym  $\gamma$  - czas, po którym osoba poszkodowana zostanie przewieziona do SOR.

Uwzględniając powyższe, wartość oczekiwana kosztów przeprowadzenia akcji ratunkowej podczas zdarzenia określona zostanie następująco:

$$EW_3(x) = \sum_{l \in \mathbf{L}} \left( E(W_{3,x_3(l)}^{BTRM} / \lambda) + \sum_{u \in \mathbf{U}_l^{pow} \cap h_{x_2(l),3}} E(W_{3,u}^{SOR} / \gamma) \right), \quad (4.14)$$

$$\lambda = t^{\text{przejazdu}}(a_{x_1(l),1}, z_1, x_3(l)) + t^{\text{przejazdu}}(h_{x_2(l),1}, z_1, x_3(l)),$$

gdzie,  $\gamma = z_2 + t^{\text{przejazdu}}(a_{x_1(l),1}, z_1, x_3(l)) + t^{\text{przejazdu}}(h_{x_2(l),1}, z_1, x_3(l))$ ,

$$x - \text{zgodnie z (4.2),}$$

$$z_1, z_2 - \text{zgodnie z (3.1).}$$

## 4.4 Wskaźnik charakteryzujący koszty długotrwałego leczenia

Wartość oczekiwana kosztów długotrwałego leczenia osób poszkodowanych zależna będzie od wartości oczekiwanej kosztów związanych z długotrwałym leczeniem każdego z nieobsłużonych w SOR urazów doznanych przez te osoby.

Należy uwzględnić fakt, iż koszt długotrwałego leczenia określonych urazów ma charakter losowy. Oznaczmy przez:

$W_{4,n}$  - zmienną losową „koszt długotrwałego leczenia  $n$ -tego stopnia ciężkości urazu nieskutecznie obsłużonego w SOR”.

Oczekiwane koszty długotrwałego leczenia w czasie nieprzekraczającym ustalonej wartości  $t$  powinniśmy rozpatrywać jako regresję pierwszego rodzaju, czyli warunkową wartość oczekiwaną zmiennej losowej  $W_{4,n}$  przy ustalonej wartości  $t$ , tj.  $E(W_{4,n} / t)$ , gdzie  $t$  - liczba nieskutecznie obsłużonych urazów danego stopnia ciężkości.

Funkcję określającą liczbę nieskutecznie obsłużonych urazów  $n$ -tego stopnia ciężkości przez  $l$ -tą osobę poszkodowaną określono następująco:

$$f^{\text{liczba\_urazow}}(l, n, s) = \sum_{u \in \mathbf{U}_{l,n}^{pow} \cap \mathbf{U}^{kal} \setminus h_{s,3}} d_n(u) \quad , l \in \mathbf{L}, n \in \mathbf{N}, s \in \mathbf{S}, \quad (4.15)$$

przy czym,

$d_n(u)$  - funkcja określająca czy  $u$ -ty uraz jest  $n$ -tego stopnia ciężkości, zgodnie z (3.4).

Zatem wartość oczekiwana kosztów długotrwałego leczenia przyjmie postać:

$$EW_4(x) = \sum_{l \in \mathbf{L}} \sum_{n=1}^{n=s_{l,1}} E(W_{4,n} / f^{\text{liczba\_urazów}}(l, n, x_2(l))), \quad (4.16)$$

przy czym,  $x$  – zgodnie z (4.2),  $s_{l,1}$  – zgodnie z (3.3).

## Podsumowanie

Reasumując, wynikiem niniejszej pracy jest rozwiązanie problemu optymalizacji prowadzenia działań ratowniczych w zakresie zdarzeń masowych, która jest jednym z trzech zidentyfikowanych w [6,7] sposobów na doskonalenie skuteczności działania systemu ratownictwa.

Na podstawie analizy literatury, zwłaszcza z zakresu medycyny ratunkowej, zidentyfikowano czynniki wpływające na skuteczność działania systemu ratownictwa w przypadku zdarzeń o charakterze masowym. W oparciu o zdobyte informacje zaproponowano wskaźnik skuteczności z podkreśleniem, iż ma on charakter losowy. Do najważniejszych (ze względów etycznych) jego cząstkowych z pewnością zaliczyć można:

- + wartość oczekiwaną liczby zgonów,
- + wartość oczekiwaną liczbę osób dotkniętych kalectwem.

Postaci tych funkcji, w miarę zdobywanych doświadczeń i danych pozytywnych z kolejnych zdarzeń masowych, powinny być stale uaktualniane.

Sformułowane zadanie optymalnego przydziału sił i środków osobom poszkodowanym w zdarzeniu o charakterze masowym stanowi mocne podłoże do opracowania oprogramowania – symulatora, dzięki któremu będzie można weryfikować skuteczność (jakość działania) istniejących rejonowych systemów ratownictwa w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze masowym. Zasada działania tego symulatora może opierać się na ustalaniu parametrów zdarzenia. Dzięki takiemu podejściu w prosty sposób można optymalnie dostosować prowadzenie działań systemu w określonych uwarunkowaniach.

Wiarygodność oceny funkcjonowania systemu ratownictwa zależy w głównej mierze od adekwatności modelu do rozpatrywanej rzeczywistości [8]. Zagadnienie adekwatności modelu do badanej rzeczywistości będzie jednym z kierunków dalszych prac.

## Bibliografia:

1. Ciećkiewicz J., *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Górnicki Wydawnictwo Medyczne, Wrocław 2008, s. 28,
2. Gugała G., (red.): *Podstawy ratownictwa medycznego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i innych ratowników Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2005.
3. Guła P., *Postępowanie ratownicze w wypadkach masowych i katastrofach*, Wydawnictwo Medycyna Praktyczna, Kraków 2009.
4. Guła P. (red.): *Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym: Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2008.
5. Jakubaszko J., (red.): *Ratownik medyczny*. Górnicki Wydawnictwo Medyczne, Wrocław 2007.
6. Kołodziński E., *Doskonalenie skuteczności działania Wojewódzkiego Systemu Ratownictwa w przypadku zdarzeń masowych*, Czasopismo internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa, 2010,
7. <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=273>.
8. Kołodziński E., *Doskonalenie skuteczności działania dziedzinowego systemu bezpieczeństwa podmiotu*, Czasopismo internetowe "Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa", 2010,
9. <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=287>.
10. Kołodziński E., *Symulacyjne metody badania systemów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
11. Kołodziński E., Tomczyk Ł., *Komputerowe wspomaganie kierowania działaniami ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego, cz. I, Komputerowe wspomaganie segregacji medycznej poszkodowanych w zdarzeniu masowym*, Czasopismo internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa, <http://ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=156>, 2009.
12. Kołodziński E., Tomczyk Ł., *Komputerowe wspomaganie kierowania działaniami ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego, cz. II, Metoda określania udziału Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych Rejonowego Systemu Ratownictwa w działaniach ratownictwa medycznego po zdarzeniu masowym*, Czasopismo internetowe Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=191>, 2009.

13. Kołodziński E., Tomczyk Ł., *Komputerowe wspomaganie kierowania działaniami ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego cz. III. Metoda przyporządkowania środków transportu ratownictwa medycznego Rejonowego Systemu Ratownictwa osobom poszkodowanym w zdarzeniu masowym*, Czasopismo internetowe *Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=192>, 2009.

14. Kołodziński E., Tomczyk Ł., Ropiak R., *Modelowanie podstawowych etapów działania ratownictwa medycznego w przypadku zdarzenia masowego*, Czasopismo internetowe *Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, <http://ptib.pl/component/remository/?func=startdown&id=228>, 2010.

15. Zawadzki A., (red.): *Medycyna ratunkowa i katastrof - podręcznik dla studentów uczelni medycznych*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2007

***Uwaga: praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy własny nr 0N516313938.***

## *Matematyczna analiza ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji*

---

**Abstract. Mathematical risk analysis in safety management of agglomeration.** This article presents the issue of risk analysis in safety management of agglomeration. It was presented the possibilities of the assessment of the risk of loss when coming to a decision concerning the agglomeration safety. There were presented two approaches to security threats, decision costs and the loss caused by threats: deterministic and under uncertainty conditions.

1) Dr hab. inż. Edward Kołodziński, prof. SGSP Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Mgr Tomasz Lachowicz, Katedra Inżynierii Bezpieczeństwa WNT Uniwersytetu Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie.



## Wprowadzenie

Analizując możliwości oceny skutków decyzji o podejmowanych działaniach zapewnienia aglomeracji bezpieczeństwa funkcjonowania w kategoriach strat i ryzyka, zasadne jest wyróżnienie następujących podejść [1, 4]:

- uwarunkowanie funkcjonowania aglomeracji oraz straty ponoszone przez nią wskutek wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń są **zdeterminowane**;

- **niepewność** odnośnie uwarunkowań funkcjonowania aglomeracji oraz strat ponoszonych przez nią wskutek wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń. Wielkości je charakteryzujące opisujemy za pomocą zmiennych losowych;

- **nieokreśloność** odnośnie uwarunkowań funkcjonowania aglomeracji oraz strat ponoszonych przez nią wskutek wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń. Wielkości je charakteryzujące opisujemy za pomocą zmiennych lingwistycznych - wiedza nasza o uwarunkowaniach i stratach jest **rozmyta** [9,12].

Realizacja decyzji związanych z zapewnieniem aglomeracji pożądanego poziomu bezpieczeństwa wiąże się nierozzerwalnie z koniecznością ponoszenia określonych nakładów finansowych. W praktyce zuboża to nakłady na inne cele. Zatem, w zarządzaniu bezpieczeństwem koszty powinniśmy rozpatrywać jako utracone (niewykorzystane na inne cele) środki, które świadomie decydujemy się przeznaczyć na zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji.

Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że niezależnie od ponoszonych kosztów, nie jesteśmy w stanie zapewnić aglomeracji bezwzględnie bezpieczeństwa. Musimy liczyć się z możliwością wystąpienia pewnych strat.

Z powyższych spostrzeżeń szczegółowych nasuwa się wniosek, że **zarządzając bezpieczeństwem aglomeracji, powinniśmy minimalizować zarówno wielkość możliwych strat, jak i kosztów zapobiegania ich powstawaniu oraz przygotowania na ewentualność wystąpienia danego rodzaju zagrożeń.**

Dodatkowo należy zauważyć, że w realnych sytuacjach straty mogą być wielorakie (śmierć bądź uszczerbek na zdrowiu ludzi wskutek wypadku, niekorzystne zmiany w środowisku, materialne itp.) i z tego powodu mogą wystąpić trudności sprowadzania ich do jednego miana, a także odnoszenia do kosztów.

Decyzje o działaniach związanych z zapewnieniem aglomeracji bezpieczeństwa, a w tym dziedziny [8], podejmowane są przy określonych założeniach (na podstawie prognozy) odnośnie skali zagrożeń i wynikających z nich uwarunkowań jej funkcjonowania. W rzeczywistości mogą wystąpić uwarunkowania inne od przyjętych. Implikuje to określo-

ne ryzyko decyzji [2] bądź też reguły decyzyjnej w zarządzaniu bezpieczeństwem.

*Analiza ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem sprowadza się do oceny możliwości wystąpienia bardziej niekorzystnych następstw niż przyjęto przy wyznaczaniu decyzji (reguły decyzyjnej) o działaniach zapobiegających, przygotowawczych i sposobu reagowania na wypadek wyzwolenia danego rodzaju zagrożenia.*

Analiza strat i ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem może być prowadzona w dwóch kategoriach:

- *jakościowych* – jest to domena analiz eksperckich. Ich metody analizy są dość powszechnie stosowane w różnych dziedzinach działalności człowieka [2, 11]. W coraz większym stopniu przenoszone są one na grunt zarządzania bezpieczeństwem. Pomimo licznych publikacji nie doczekały się one jeszcze ugruntowanego ujęcia literaturowego w zastosowaniu do zarządzania bezpieczeństwem.

- *ilościowych*, a przynajmniej wymiernych. Opiera się ona na prognozach uzyskiwanych za pomocą modeli matematycznych: dokładnych, probabilistycznych i lingwistycznych. Rodzaj zastosowanego modelu, a w istocie podejścia analityka do analizy ryzyka w zapewnieniu bezpieczeństwa, zależy od możliwości uzyskania niezbędnej informacji o rozpatrywanym zagrożeniu, podmiocie ochranianym i systemie bezpieczeństwa oraz umiejętności i zakresu wsparcia informatycznego tegoż analityka.

## **2. Modelowanie matematyczne ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem funkcjonowania aglomeracji**

### **2.1. Czynniki uwzględniane w analizie ryzyka w zagadnieniach bezpieczeństwa**

Rozpatrując zagadnienia zapewnienia dziedzinowego i globalnego bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji, zasadne jest uwzględnianie:

- strat ponoszonych przez aglomerację wskutek wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa, przy ustalonych uwarunkowaniach jej funkcjonowania;

- kosztów realizacji decyzji (o podejmowaniu określonych działań), mających na celu zmniejszenie niekorzystnych dla aglomeracji następstw wywołanych zagrożeń. Dotyczą one działań:

- *zapobiegawczych* powstawaniu zagrożeń,

- *przygotowawczych* na wypadek wystąpienia zagrożeń,

- *reagowania* na powstałe zagrożenia,

- strat sumarycznych (łączych), ujmujących straty ponoszone przez aglomerację wskutek wystąpienia określonych rodzajów zagrożeń bez-



pieczeństwa oraz koszty realizacji przedsięwzięć związanych ze zmniejszeniem niekorzystnych dla aglomeracji następstw wywołanych danego rodzaju zagrożeń;

- ryzyka związanego z podejmowanymi (bądź niepodejmowanymi) decyzjami o działaniach związanych z zapewnieniem aglomeracji bezpieczeństwa jej funkcjonowania.

Dla potrzeb dalszych rozważań wprowadzimy oznaczenia [4]:

$Z$  – zmienna określająca rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji,

$\mathbf{Z}$  – zbiór możliwych wartości zmiennej  $Z$ :  $\mathbf{Z} = \{ z: z = \overline{1, Z} \}$ ;

$W(z)$  – zmienna charakteryzująca uwarunkowania funkcjonowania aglomeracji, powstałe po wyzwoleniu danego rodzaju zagrożenia  $z \in \mathbf{Z}$ ,

$\mathbf{W}$  – zbiór możliwych wartości zmiennej  $W$ ;

$A$  – zmienna określającą decyzję odnośnie rodzaju przedsięwzięć związanych z zapewnieniem pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania aglomeracji,

$\mathbf{A}$  – zbiór możliwych wartości zmiennej  $A$ ;

$K(a)$  – zmienna określająca wielkość kosztów realizacji decyzji  $a \in \mathbf{A}$ ,  $K(a) \in \mathbf{R}^+$ ;

$S^z(w, a)$  – zmienna określająca wielkość strat ponoszonych przez aglomerację po wyzwoleniu zagrożenia  $z \in \mathbf{Z}$ . Jej wartości zależą od powstałych uwarunkowań ( $W = w$ ) funkcjonowania aglomeracji przy decyzji  $A = a$ . Zauważmy, że w szczególnych przypadkach  $W(z, a)$  – jej wartości mogą zależeć również od przyjętej decyzji odnośnie sposobu zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania aglomeracji.

Dla uproszczenia dalszych zapisów, tam gdzie nie będzie konieczności, przyjmujemy

$$S^z(w, a) \stackrel{ozn}{=} S(w, a),$$

$\mathbf{S}$  - zbiór możliwych wartości zmiennej  $S(w, a)$ ,

2.2. Modelowanie ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji w przypadku deterministycznym

Przyjmujemy, że:

$\mathbf{Z} = \{ z: z = \overline{1, J} \}$ ;

$\mathbf{W} = \{ w_j: j = \overline{1, J} \}$ , przy czym,  $J$ - liczba wyróżnionych wartości wielkości charakteryzujących uwarunkowania bezpiecznego funkcjonowania aglomeracji;

$\mathbf{A} = \{ a_i: i = \overline{1, I} \}$ , przy czym,  $I$ -liczba wyróżnionych decyzji;

$\mathbf{K} = \{ k_m: m = \overline{1, M} \}$ , przy czym,  $M$ - liczba wyróżnionych wartości

nakładów na zapewnienie pożądanego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji;

$S = \{ s_n : n = \overline{1, N} \}$ , przy czym,  $N$  - liczba wyróżnionych wartości strat poniesionych przez aglomerację wskutek wystąpienia danego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa jej funkcjonowania.

W przyjętym modelu ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji, straty poniesione przez aglomerację, wskutek wyzwolonych zagrożeń, zależą od:

- przyjętych decyzji  $a_i \in A$  odnośnie rodzaju przedsięwzięć związanych z zapewnieniem pożądanego poziomu bezpieczeństwa dziedzinowego funkcjonowania aglomeracji,

- uwarunkowań bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji  $w_j \in W$ , wynikających z wystąpienia danego rodzaju zagrożenia  $z \in Z$ .

Zwraca się uwagę, że wyzwolone (ustalonego rodzaju) zagrożenie może wywoływać różne uwarunkowania bezpieczeństwa funkcjonowania  $w_j \in W$ . Również straty powstałe przy ustalonych uwarunkowaniach mogą być różne. Powyższe ujmijmy, wprowadzając zmienną:

$S^i(w_j) = S(W = w_j / A = a_i)$  - straty zależą od uwarunkowań  $W = w_j$ , które z kolei zależą od decyzji  $A = a_i$ .

Decydent, podejmując decyzję  $A = a_i$ , powinien uwzględniać nie tylko ewentualne straty poniesione przez aglomerację wskutek wystąpienia danego rodzaju zagrożenia bezpieczeństwa jej funkcjonowania  $S(w_j / a_i)$ , lecz i koszty  $K(a_i)$  tej decyzji. Dla decydenta koszty  $K(a_i)$  stanowią wydatek, który będzie uzasadniony (bo zmniejszy straty) tylko wtedy, gdy wystąpi dany rodzaj zagrożenia i na dodatek w prognozowanej skali. Zatem w dalszych rozważaniach będziemy rozpatrywać **warunkowe straty łączne** określone za pomocą wzoru:

$$S_{\Sigma}^i(w_j) = K(a_i) + S^i(w_j),$$

dla  $a_i \in A$  przy wystąpieniu  $w_j \in W$ .

W przypadku  $W = w_j$  najmniejsze straty łączne będą przy decyzji  $A = a_{i^*}$ , dla której: (1)

$$S_{\Sigma}^{i^*}(w_j) = \min_{i=1, I} S_{\Sigma}^i(w_j) = \min_{i=1, I} (K(a_i) + S^i(w_j)) \quad (2)$$

Zauważmy jednak, że gdy decydent podejmie decyzję  $A = a_{i^*}$ , zakładając wystąpienie uwarunkowań  $W = w_j$ , to ryzyko tej decyzji wyniesie:

$$R^{i^*}(w_j) = \max_{j=1, J} S_{\Sigma}^{i^*} - S_{\Sigma}^{i^*}(w_j) =$$

$$\max_{j=1, J} \min_{i=1, I} (K(a_i) + S^i(w_j)) - \min_{i=1, I} (K(a_i) + S^i(w_j)) \quad (3)$$

Wynika to z faktu, że w istocie może wystąpić sytuacja, że  $W \neq w_j$  - wystąpić inny warunek niż  $w_j$ .

Maksymalne ryzyko decyzji optymalnej decydenta, bez jakiegokolwiek wiedzy o możliwych zagrożeniach dla bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji, zależy od jego postawy:

*maksymalne ryzyko optymisty* będzie równe:

$$R_{opt}^{\max}(a_{i^*}) = \max_{j=1, J} S_{\Sigma}^{i^*} - \min_{j=1, J} S_{\Sigma}^{i^*} =$$

$$\max_{j=1, J} \min_{i=1, I} (K(a_i) + S^i(w_j)) - \min_{j=1, J} \min_{i=1, I} (K(a_i) + S^i(w_j))$$

(4)

*maksymalne ryzyko pesymisty* będzie równe:

$$R_{pes}^{\max}(a_{i^*}) = \max_{j=1, J} S_{\Sigma}^{i^*} - \max_{j=1, J} S_{\Sigma}^{i^*} = 0. \quad (5)$$

## Przykład 1.[8]

Niech podmiotem uszczegóławiającym nasze rozważania nad matematycznymi podstawami analizy ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem będzie aglomeracja miejska rozlokowana na pewnym obszarze, przez który przepływa rzeka. Ze względu na rzeźbę terenu, w którym jest ona dyslokowana, możliwe są zagrożenia powodziowe wskutek wezbrań rzeki przy długotrwałych opadach deszczu. *Przedmiotem naszego zainteresowania będzie zapewnienie bezpieczeństwa aglomeracji przed zagrożeniami powodziowymi.* Zagrożenia powodziowe przepływającej rzeki zależą od wielu czynników, a przede wszystkim od intensywności i długotrwałości opadów deszczu na obszarze tzw. *zlewni rzeki*, ukształtowania terenu, zdolności wchłaniania wody przez grunt, poziomu wód gruntowych itp. Wymienione czynniki są niestety niesterowalne. Nie mamy na nie wpły-

wu. Są to zatem uwarunkowania podejmowanych przez nas decyzji odnośnie działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa aglomeracji przed wylewami powodziowymi przepływającej rzeki, można podjąć, między innymi, następujące działania:

- na etapie *zapobiegania*: budowa zbiorników retencyjnych w górnym biegu rzeki, zwiększanie wysokości obwałowań rzeki, przygotowanie obszarów zalewowych itp.;

- na etapie *przygotowania* na wypadek przekraczania przez rzekę stanu alarmowego- przygotowanie: sił o odpowiednich kwalifikacjach, materiałów do podwyższania poziomu obwałowania (worki, piasek, narzędzia, środki transportu elementów umocnień obwałowania itp.), środków transportu (łódzie, pontony, amfibie itp.), ludności i ich dobytku oraz pomieszczeń, wyżywienia, wody, ubrań itp. dla ludności na ewentualność wystąpienia powodzi. Etap ten mogą objąć również działania związane z przygotowaniem do ewentualnej ewakuacji ludności z domów o dużym prawdopodobieństwie zalania.

Zauważmy, że podjęcie każdej decyzji, dotyczącej zarówno zapobiegania wystąpieniu powodzi, jak i przygotowania aglomeracji na wypadek jej wystąpienia czy też sposobu prowadzenia akcji ratowniczej), odnośnie działań, których celem jest minimalizacja strat, implikuje określone koszty - wymaga określonych nakładów finansowych. Z kolei niepodejmowanie stosownych działań powoduje zwiększone straty.

\*\*\*

Wyznaczanie ryzyka związanego z podejmowanymi decyzjami odnośnie zapewnienia bezpieczeństwa dziedzinowego, w deterministycznym ujęciu dyskretnym, przybliżymy na podstawie problemu zapewnienia bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji miejskiej położonej w obszarze tzw. *zlewni rzeki*.

## Przykład 2.

Niech:

$$\mathbf{W} = \{ w_1, w_2 \},$$

przy czym:

$w_1$  – mały opad,

$w_2$  – duży opad ( $w_2 \gg w_1$ );

$$\mathbf{A} = \{ a_1, a_2 \},$$

przy czym:

$A = a_1$  - decyzja o niepodejmowaniu żadnych dodatkowych przedsięwzięć związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa powodziowego aglomeracji,

$A = a_2$  - decyzja o powiększeniu zbiorników retencyjnych;  
 $K(a_1) = k_1 = 0$ ,  $K(a_2) = k_2 = 10$ ;  
 $S = \{0, 1, 2, 20\}$ ,

$$S^i(w_j) = S(W = w_j / A = a_i) = \begin{cases} 2, & \text{gdy } W = w_1 / A = a_1 \\ 0, & \text{gdy } W = w_2 / A = a_1 \\ 0, & \text{gdy } W = w_1 / A = a_2 \\ 1, & \text{gdy } W = w_2 / A = a_2 \end{cases}$$

Przy przyjętych założeniach otrzymujemy:

$$S_{\Sigma}^i(w_j) = K(a_i) + S^i(w_j) = \begin{cases} 2, & \text{gdy } W = w_1 / A = a_1 \\ 0, & \text{gdy } W = w_2 / A = a_1 \\ 0, & \text{gdy } W = w_1 / A = a_2 \\ 1, & \text{gdy } W = w_2 / A = a_2 \end{cases}$$

W przypadku wystąpienia opadów na poziomie  $W = w_1$  najmniejsze straty łączne będą przy decyzji  $A = a_1$  i wyniosą:

$$S_{\Sigma}^{i*}(w_1) = \min_{i=1,2} S_{\Sigma}^i(w_1) = \min_{i=1,2} (K(a_i) + S^i(w_1)) = 2.$$

W przypadku wystąpienia opadów na poziomie  $W = w_2$  najmniejsze straty łączne będą przy decyzji  $A = a_2$  i wyniosą:

$$S_{\Sigma}^{i*}(w_2) = \min_{i=1,2} S_{\Sigma}^i(w_2) = \min_{i=1,2} (K(a_i) + S^i(w_2)) = 11.$$

Zauważmy jednak, że decydent podejmując decyzję  $A = a_1$ , musi liczyć się z możliwością wystąpienia warunków  $W = w_2$ , a wówczas straty sumaryczne wyniosą  $S_{\Sigma}^1(w_2) = 20$ . Podjęcie decyzji  $A = a_1$  wiąże się zatem z ryzykiem wynoszącym:

$$R(a_1) = \max_{j=1,2} S_{\Sigma}^1(w_j) - \min_{j=1,2} S_{\Sigma}^1(w_j) = S_{\Sigma}^1(w_2) - S_{\Sigma}^1(w_1) = 20 - 2 = 18,$$

zaś podjęcie decyzji  $A = a_2$  wiąże się z ryzykiem wynoszącym:

$$R(a_2) = \max_{j=1,2} S_{\Sigma}^2(w_j) - \min_{j=1,2} S_{\Sigma}^2(w_j) = S_{\Sigma}^2(w_2) - S_{\Sigma}^2(w_1) = 11 - 10 = 1.$$

Decyzja  $A = a_1$  obciążona jest ryzykiem  $R(a_1) = 18$ , zaś decyzja  $A = a_2$  obciążona jest ryzykiem  $R(a_2) = 1$ . W przypadku  $A = a_1$  straty są większe o

osiem jednostek niż koszty ich wyeliminowania. W przypadku decyzji  $A=a_2$  Decydent mógł zaoszczędzić na kosztach zapobiegania powodzi – wystąpiły przesadne wydatki w stosunku do ewentualnych strat z powodu powodzi.

Uogólniając wynik  $R(a_2)$ , można stwierdzić, że nie należy za wszelką cenę zapobiegać stratom z powodu możliwości wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania podmiotu. Działania powinny być racjonalne.

### **2.3. Modelowanie ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem w przypadku niepewności zagrożeń i ich skutków**

W zarządzaniu bezpieczeństwem zazwyczaj mamy pewną wiedzę historyczną o zagrożeniach dziedzinowych. Wynika ona, między innymi, z cykliczności pewnych zjawisk i powodowaniem przez nie określonych zagrożeń (np. powodzi) oraz z relacji przyczynowo-skutkowych między zjawiskami i występowaniem zagrożeń. Na podstawie danych historycznych możemy wyznaczyć charakterystyki probabilistyczne określonych rodzajów zagrożeń, ich wielkości i skutki.

Rozpatrzmy sytuację, gdy warunki  $w \in W$  mają charakter losowy o znanym rozkładzie. Losowe występowanie warunków powoduje, że dla ustalonej decyzji „ $A=a$ ” (o sposobie zapobiegania, przygotowania czy też reagowania na wystąpienie zagrożeń), straty poniesione przez aglomerację są również wielkością losową. Wobec tego podstawą do uporządkowania decyzji  $a \in A$  może być, na przykład wartość oczekiwana strat, jakie mogą powstać po wystąpieniu danego rodzaju zagrożenia.

Szacowanie zarówno strat warunkowych jak i ryzyka związanego z podejmowanymi decyzjami dokonywane jest *a priori*. O uwarunkowaniach i stratach występujących przy nich mamy wiedzę *niepewną*. Na podstawie obserwacji dotychczasowych zdarzeń możemy jedynie wnioskować o ich charakterystykach probabilistycznych.

Przyjmujemy, że [4, 8]:

$W(z)$  – jest zmienną losową dyskretną, charakteryzującą uwarunkowania funkcjonowania aglomeracji po wystąpieniu zagrożenia  $z \in Z$ . Przyjmuje ona wartości dyskretne ze zbioru  $W = \{w_j : j = 1, J\}$ . Jej charakterystykę probabilistyczną stanowi rozkład prawdopodobieństwa  $p_j = P\{W = w_j\}$ ,  $w_j \in W$ ;

$S^i(w_j)$  – jest zmienną losową dyskretną, określającą wielkość strat ponoszonych przez aglomerację wskutek wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa jej funkcjonowania, dla  $A=a_i$  i  $W=w_j$ ;

$S^i = [s_{nj}^i]_{N \times J}$  – macierz wyróżnionych strat  $s_{n/j}^i = s_n^i(w_j)$  ponoszonych przez aglomerację wskutek wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa jej

funkcjonowania przy decyzji  $A=a_i$ ;

$\underline{P}^i = [p_{nj}^i]$  - macierz prawdopodobieństw zdarzeń  $\{S=s_n / W=w_j\}$  przy decyzji  $A=a_i$  ( $a_i \in \mathbf{A}$ ) -  $p_{nj}^i = P^i\{S=s_n / W=w_j\}$ .

Charakterystykę probabilistyczną możliwych strat podmiotu przy  $A=a_i$  stanowi regresja pierwszego rodzaju względem  $w_j \in \mathbf{W}$ :

$$E(S^i(w_j)) = \sum_{n=1, \overline{N}} s_{n/j}^i p_{n/j}^i. \quad (6)$$

W przypadku  $W=w_j$  najmniejsze straty łączne będą przy decyzji  $A=a_{i^*}$ , dla której:

$$E(S^{i^*}(w_j)) = \min_{i=1, I} \sum_{n=1, \overline{N}} s_{n/j}^i, w_j \in \mathbf{W}. \quad (7)$$

Gdybyśmy dla każdego  $w_j \in \mathbf{W}$  podejmowali optymalną decyzję  $A=a_{i^*}$ , to straty wypadkowe przyjętej reguły decyzyjnej byłyby równe:

$$E(S^{i^{**}}) = \sum_{j=1, J} (\min_{i=1, I} \sum_{n=1, \overline{N}} s_{n/j}^i p_{n/j}^i) p_j, \quad (8)$$

zaś ryzyko takiego postępowania wyniosłoby:

$$R^{i^{**}} = \max_{j=1, J} E(S^{i^*}(w_j)) - E(S^{i^{**}}) = \max_{j=1, J} (\min_{i=1, I} \sum_{n=1, \overline{N}} s_{n/j}^i p_{n/j}^i) - \sum_{j=1, J} (\min_{i=1, I} \sum_{n=1, \overline{N}} s_{n/j}^i p_{n/j}^i) p_j. \quad (9)$$

### Przykład 3.

Przyjmijmy dane z przykładu 2., tj.:

$\mathbf{W} = \{w_1, w_2\}$ , przy czym:  $p_1 = P\{W = w_1\} = 0.25$ ,  $p_2 = P\{W = w_2\} = 0.75$ ;

$\mathbf{A} = \{a_1, a_2\}$ ;

$K(a_1) = k_1 = 0$ ,  $K(a_2) = k_2 = 10$ ;

$\mathbf{S} = \{0, 1, 2, 20\}$ ,

oraz, że  $\underline{S}^i = [s_{nj}^i]_{N \times J}$   $\underline{S}_{\Sigma}^i = [s_{nj}^i + k_i]_{N \times J}$   $\underline{P}^i = [p_{nj}^i]_{N \times J}$  przyjmują wartości:

dla  $i = 1, j = \overline{1, 2}, n = \overline{1, 4}$ :

$$\underline{S}^1 = \begin{bmatrix} 00 \\ 10 \\ 22 \\ 020 \end{bmatrix} \quad \underline{S}_{\Sigma}^1 = \begin{bmatrix} 00 \\ 10 \\ 22 \\ 020 \end{bmatrix} \quad \underline{P}^1 = \begin{bmatrix} 0 & 0 \\ 0.25 & 0 \\ 0.75 & 0.1 \\ 0 & 0.9 \end{bmatrix}$$

;

dla  $i = 2, j = \overline{1, 2}, n = \overline{1, 4}$ :

$$\underline{S}^2 = \begin{bmatrix} 0 & 0 \\ 1 & 0 \\ 0 & 2 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \quad \underline{S}_{\Sigma}^2 = \begin{bmatrix} 100 \\ 110 \\ 0 & 12 \\ 0 & 0 \end{bmatrix} \quad \underline{P}^2 = \begin{bmatrix} 0.5 & 0 \\ 0.5 & 0 \\ 0 & 1 \\ 0 & 0 \end{bmatrix}$$

Przy decyzji :

**A = a<sub>1</sub>A = a<sub>1</sub>** i:

$$W = w_1: E(S^1(w_1)) = \sum_{n=1}^4 s_n^1(w_1) \cdot p_{n/1}^1 = 1,75$$

$$W = w_2: E(S^1(w_2)) = \sum_{n=1}^4 s_n^1(w_2) \cdot p_{n/2}^1 = 18,2$$

Wartość oczekiwana strat, jakie może spowodować powódź wynosi:

$$E(S^1) = \sum_{j=1}^2 E(S^1(w_j)) \cdot p(w_j) = 14,0875$$

Wartość oczekiwana łącznych strat wyniesie:

$$E(S_{\Sigma}^1) = \sum_{j=1}^2 E(S_{\Sigma}^1(w_j)) \cdot p(w_j) = 14,0875$$

**A = a<sub>2</sub>A = a<sub>2</sub>** i:

$$W = w_1: E(S^2(w_1)) = \sum_{n=1}^4 s_n^2(w_1) \cdot p_{n/1}^2 = 0,5$$

$$W = w_2: E(S^2(w_2)) = \sum_{n=1}^4 s_n^2(w_2) \cdot p_{n/2}^2 = 2$$

Wartość oczekiwana strat, jakie może spowodować powódź wynosi:

$$E(S^2) = \sum_{j=1}^2 E(S^2(w_j)) \cdot p(w_j) = 1,625$$

Wartość oczekiwana łącznych strat wyniesie:

$$E(S_{\Sigma}^2) = \sum_{j=1}^2 E(S_{\Sigma}^2(w_j)) \cdot p(w_j) = 11,625$$

Wartość oczekiwana łącznych strat, związanych z powodzią, dla decyzji:



$$A = a_1 \text{ wyniesie } E(S_\Sigma^1) = 14.0875$$

$$A = a_2 \text{ wyniesie } E(S_\Sigma^2) = 11.625$$

Przy przyjętych danych decyzja  $A = a_2$  jest korzystniejsza od  $A = a_1$ , gdyż:

$$E(S_\Sigma^1) > E(S_\Sigma^2)$$

Czynniki uwzględniane w zagadnieniach decyzyjnych bezpieczeństwa funkcjonowania aglomeracji są zazwyczaj zmiennymi losowymi typu ciągłego. Przyjmujemy, że wielkość  $W$  ma rozkład normalny  $N(m_w, \sigma_w)$ .

W większości przypadków funkcją najlepiej przybliżającą straty aglomeracji wywołane przez wyzwolone zagrożenia jest funkcja logistyczna (rys 1.).

Wartość oczekiwaną strat w aglomeracji wskutek powodzi określa wzór:

$$E(S(w/A=a_i)) = \int_{w \in W} s(w - w^*) dF(w)$$

Gdzie:

$F(w)$  – dystrybuanta rozkładu zmiennej losowej  $W$

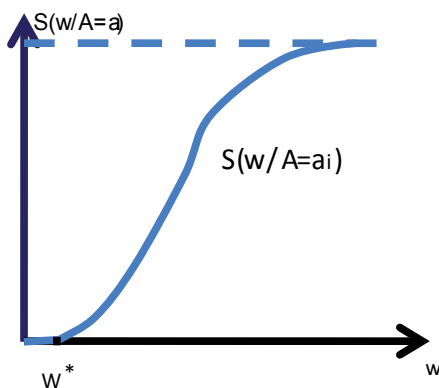
$s(w - w^*)$  - funkcja strat spowodowanych powodzią:

$$s(w - w^*) = \begin{cases} s(w), & \text{dla } w > w^* \\ 0, & \text{dla } w \leq w^* \end{cases}$$

$w^*$  – wartość progowa zmiennej losowej  $W$ , od której powstają straty w aglomeracji.

Wartość oczekiwana łącznych strat wynosi odpowiednio:

$$E(S_\Sigma(a_i, w)) = K(a_i) + E(S(w/A=a_i)) = K(a_i) + \int_{w \in W} s(w - w^*) dF(w)$$



Rysunek 1. Wykres funkcji przybliżającej zależność strat w aglomeracji przez wzbierającą wodę w rzece od jej poziomu – przy decyzji  $A=a_1$

Figure 1. Graph of the function approximating the dependence of losses in the agglomeration caused by the rising water in the river from its level at the decision  $A=a_1$

## Podsumowanie

Zarządzając dziedzinowym bezpieczeństwem aglomeracji, powinniśmy minimalizować sumę możliwych strat oraz kosztów zapobiegania ich powstawaniu i przygotowania na ewentualność wystąpienia danego rodzaju zagrożeń.

Decyzje o działaniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa dziedzinowego aglomeracji podejmowane są przy określonych założeniach odnośnie skali zagrożeń i wynikających z nich uwarunkowań jej funkcjonowania. W rzeczywistości mogą wystąpić uwarunkowania inne od przyjętych. Implikuje to określone ryzyko decyzji bądź reguły decyzyjnej naszego postępowania w zarządzaniu bezpieczeństwem.

Analiza ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem sprowadza się do oceny możliwości wystąpienia bardziej niekorzystnych następstw niż przyjęto przy wyznaczaniu decyzji (reguły decyzyjnej) o działaniach zapobiegających, przygotowawczych i sposobu reagowania na wypadek wyzwolenia danego rodzaju zagrożenia.

W artykule przedstawiono dwa podejścia do analizy ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem aglomeracji: deterministyczne oraz niepewności odnośnie: uwarunkowań i strat powstałych przy wystąpieniu określonego rodzaju zagrożeń i podjętych decyzji o sposobie zapobiegania, przygotowania i reagowania na wyzwolone zagrożenia.

## Bibliografia:

1. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007.
2. Kaczmarek T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem, Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2006
3. Kłodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, 2009, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=102>.
4. Kołodziński E., *Modelowanie matematyczne ryzyka w zarządzaniu bezpieczeństwem funkcjonowania podmiotu*, Czasopismo internetowe *Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, 2010, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=229>.
5. Kołodziński E., *Symulacyjne metody badania systemów*, PWN, Warszawa 2002.
6. Kołodziński E., Kwiatkowski W., *Teoria decyzji statystycznych i statystyka matematyczna*, Warszawa 1980.
7. Kołodziński E., Piasecki F., *Problemy zapewnienia pożądanego poziomu bezpieczeństwa podmiotu*, V Międzynarodowa Konferencja naukowa *Zarządzanie Kryzysowe nt. Inżynieria bezpieczeństwa- standardy kształcenia*, Gdynia, 25-26maja 2007.
8. Kołodziński E., *Skuteczność i efektywność działania Dzielnicowego Systemu Bezpieczeństwa Podmiotu*, Czasopismo internetowe *Zagadnienia Inżynierii Bezpieczeństwa*, 2009, <http://www.ptib.pl/component/remository/?func=fileinfo&id=104>.
9. Łachwa A., *Rozmyty świat zbiorów, liczb, relacji, faktów, reguł i decyzji*. Akademicka Oficyna Wydawnicza EXIT, Warszawa 2001.
10. Piasecki S., *Uwagi o problemach konstruowania miary poziomu bezpieczeństwa obiektu*, 2008.
11. Pritchard C., *Zarządzanie ryzykiem w projektach, teoria i praktyka*, WIG-PRESS, Warszawa 2002.
12. Rutkowski L., *Metody i techniki sztucznej inteligencji*, PWN, Warszawa 2009.
13. Wikipedia, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Ryzyko>.
14. Wikipedia, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Aglomeracja>.

**Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012  
jako projekt badawczy własny nr 0N516313938.**



## *Elektroniczny Moduł Procesowy odpowiedzią na poczucie zagrożenia bezpieczeństwa w wymiarze krajowym i europejskim*

---

**Abstract.** *Electronic Process Module in response to a sense of security risks in a domestic and European.* In recent years, in order to reduce crime and increase public confidence, and thus a sense of security for citizens, the police implements a modern system of service organization and regulations. Enormous importance is attached also to the event handler, and the high quality of contacts with victims. In the aim of implementation of ongoing projects under the name of the computer application Electronic Process Module allows the simplification and shortening of procedural documentation and registration requirements. The aim of authors of the article is to bringing the readers the origins and characteristics of the applications, but mainly intention is to show the desired results in connection with the implementation of the program into the daily work of police officers, in the context of social expectations.

1) Nadkom. mgr Agnieszka Choromańska, kom. mgr Monika Porwisz, Instytut Prawa Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.



## 1. Uwagi wprowadzające

Amerykański psycholog Abraham Harold Maslow sformułował teorię hierarchii potrzeb (tzw. piramida Maslowa), w której przedstawił klasyfikację potrzeb człowieka od najbardziej podstawowych (wynikających z funkcji życiowych) do potrzeb wyższego rzędu, które odczuwane są dopiero wówczas, gdy zaspokojone zostaną potrzeby poziomu niższego. Według tej klasyfikacji, w pierwszej kolejności muszą być zrealizowane potrzeby fizjologiczne, ale co ciekawe, tuż za nimi plasuje się potrzeba bezpieczeństwa, rozumiana przez Maslowa jako: opieka i oparcie, protekcja, wolność od lęku, niepokoju, chaosu, a także ład i porządek. Według autora zaspokajaniem tych potrzeb zajmuje się nie tylko rodzina, ale i otaczające nas grupy społeczne.

Konstruując ogólną definicję bezpieczeństwa, podkreślić należy, iż jest to stan niezagrożenia, spokoju, pewności. Inaczej rzecz ujmując, bezpieczeństwo odznacza się brakiem ryzyka utraty czegoś dla człowieka szczególnie cennego: życia, zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych i niematerialnych, a więc brakiem sytuacji mogących zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli. Obecnie pojęcie „bezpieczeństwo” pojmowane jest bardzo szeroko, stąd dla dokładnego określenia obszaru tematyki dodajemy przymiotniki np.: osobiste, publiczne, wewnętrzne, terytorialne, teleinformatyczne. Wydaje się, iż z punktu widzenia obywatela najbardziej fundamentalnym, zgodnie z maksymą „koszula bliższa ciału”, jest bezpieczeństwo wewnętrzne, odnoszące się do zagrożeń wewnątrz państwa, pojmowanych przede wszystkim jako przestępczość pospolita i zorganizowana oraz terroryzm (rzeczywiste działania innych uczestników społeczeństwa niekorzystnych i niebezpiecznych dla żywotnych interesów i podstawowych wartości – zagrożenie realne). Nie sposób jednak nie wspomnieć, iż bezpieczeństwo należy także oceniać w kontekście stanu psychiki ludzkiej, postrzegania pewnych zjawisk jako niekorzystnych lub niebezpiecznych. Oczywiście postrzeganie zagrożeń może być odbiciem realnego stanu rzeczy (zagrożenia rzeczywistego lub potencjalnego) lub może być też fałszywe. W takim ujęciu zagrożenie mieści się w sferze świadomości i ma charakter subiektywny. De facto, bezpieczeństwo kształtuje się więc w relacjach pomiędzy zagrożeniami, poziomem bezpieczeństwa, polityką bezpieczeństwa a jego poczuciem. Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez społeczeństwo, gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania bezpieczeństwa państwa.

## 2. Bezpieczeństwo a odczucia społeczne

Subiektywne poczucie bezpieczeństwa w dużej mierze zależne jest od wielu czynników, wśród których oprócz stanu psychiki niewątpliwie wymienić należy: rodzaj występujących zagrożeń, skalę ich występowania (ilość, nasilenie, miejsce, czas) oraz efektywność w ich eliminowaniu, poprzez skuteczne oddziaływanie takich instytucji, jak: policja, straż miejska, prokuratura czy sądy. Ponadto wpływ na indywidualne odczuwanie stopnia zagrożenia ma miejsce zamieszkania (miasto/wieś-ich wielkość), podatność na informacje uzyskiwane z mediów oraz doświadczenia własne (bycie ofiarą bądź świadkiem zdarzenia, kontakty z przedstawicielami instytucji bezpieczeństwa publicznego i wymiarem sprawiedliwości). Oczywiście im bardziej efektywne i sprawne jest działanie instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo państwa, tym większe powinno być subiektywne indywidualne poczucie bezpieczeństwa obywateli. Warto zauważyć, że ten sposób myślenia o bezpieczeństwie sprzyja otwieraniu się podmiotów (jednostek, grup społecznych i całych systemów) na otoczenie oraz służy umacnianiu wzajemnego zaufania między nimi. Taka sytuacja może przyczyniać się do uruchamiania swoistego, samonapędzającego się mechanizmu psychospołecznego, służącego umacnianiu bezpieczeństwa poprzez współpracę i wielostronny rozwój<sup>2</sup>.

Bezpieczeństwo ludzi równa się Policja – takie skojarzenie myślowe funkcjonuje nadal w społeczeństwie, choć i nie brakuje negatywnych ocen pracy funkcjonariuszy organów ścigania<sup>3</sup>. Mając tego świadomość, polska Policja od 2007 roku prowadzi cykliczne badania<sup>4</sup>, które mają umożliwić zdobycie wiedzy o społecznych oczekiwaniach w zakresie realizacji przez Policję jej podstawowych zadań, tj. zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Badania te mają na celu zebranie opinii na temat poczucia zagrożenia przestępczością, ocenę pracy Policji w okolicy miejsca zamieszkania, a także określenie stopnia wiktymizacji respondentów. Wyniki tych badań stanowią równocześnie część oceny efektów pracy poszczególnych jednostek. Tak więc nowoczesne zarządzanie Policją opiera się między innymi na wiedzy o społecznych potrzebach w sferze bezpieczeństwa i na społecznej ocenie pracy Policji<sup>5</sup>.

Badanie, przeprowadzone przez CBOS w dniach 8-19 kwietnia 2010 roku na liczącej 1056 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych

2) M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009.

3) M. Pomykała, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2009, s. 41.

4) Więcej zob.: Brzeźniak, Kubik, Chmielewska (2009).

5) Poznawanie opinii społecznej i oczekiwań ma niewątpliwie przełożenie na sprawniejsze i skuteczniejsze zarządzanie bezpieczeństwem oraz porządkiem publicznym. Z drugiej strony generuje większą aktywność obywatelską. Społeczeństwo dostrzegając bowiem oczekiwane zmiany, chętniej współpracuje na rzecz poprawy bezpieczeństwa, ewoluując w stronę społeczeństwa obywatelskiego.



mieszkańców Polski, wykazało, że większość Polaków dobrze ocenia działalność Policji (73%), przeciwne zdanie wyraża jedynie co piąta osoba (19%), natomiast 8% nie potrafi wypowiedzieć się na ten temat.

Wynik ten niewątpliwie należy uznać za sukces, tym bardziej, że podobnie do Policji został oceniony wyłącznie Kościół, a wyższe noty uzyskało jedynie wojsko. Nie może być jednak mowy o uspieniu czujności, choćby z racji efektów uzyskanych podczas szeregu badań społecznych podejmowanych przez samą Policję. Badani obywatele wskazują na szereg mankamentów funkcjonowania Policji. Najczęstszym zarzutem jest biurokracizm, przejawiający się, zdaniem badanych, w wypełnianiu przez policjantów prowadzących postępowania przygotowawcze niezliczonej liczby dokumentów. Skomplikowane i czasochłonne procedury, to kolejne krytyczne uwagi osób niezadających sobie sprawy z faktu, iż takie działanie nierzadko podyktowane jest wymogami procesu karnego<sup>6</sup>. Respondenci podnosili także konieczność uczestniczenia w wielogodzinnych czynnościach w przypadku zaistnienia przestępstwa lub wykroczenia. Co więcej, okoliczność tę wskazywano najczęściej jako przyczynę niezgłaszania zaistnienia zdarzeń. W ramach oceny pojawiały się też opinie dotyczące jakości sprzętu, na którym pracują policjanci. Widząc policjantów sporządzających protokoły na maszynie do pisania, obywatele postrzegają całą instytucję, jako zacofaną technologicznie, a co za tym idzie niezdolną do osiągnięcia oczekiwanego poziomu skuteczności<sup>7</sup>.

Mając na uwadze wyniki badań, Policja rokrocznie wdraża rozwiązania w zakresie organizacji służby i przepisów prawnych. Mając jednakże na uwadze wyzwania współczesności, postęp jest niezwykle pożądany szczególnie w zakresie nowych rozwiązań informatycznych. Dlatego też w miejsce tradycyjnego spisywania czynności procesowych, negatywnie ocenianego także przez samych policjantów, proponuje się wdrożenie

6) W ramach realizacji zadań Policja prowadzi postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, a także czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia. Działania Policji w tym zakresie w sposób bezpośredni zmierzają do spełnienia podstawowych celów określonych w art. 297 k.p.k., do których należy zaliczyć: ustalenie czy został popełniony czyn zabroniony i czy stanowi on przestępstwo, wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy, zebranie danych stosownie do art. 213 i 214 k.p.k., wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym ustalenie osób pokrzywdzonych i rozmiarów szkody, zebranie, zabezpieczenie i utrwalenie dowodów dla sądu tak, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszej rozprawie głównej. Policjanci prowadzący postępowania przygotowawcze napotykają jednak na barierę związaną z koniecznością wytwarzania ogromnej ilości dokumentów, co w związku z niekwestionowaną czasochłonnością tych czynności, w sposób negatywny wpływa na efektywność działań wykrywczo-dowodowych. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wszelkie ustalenia w ramach wymienionych postępowań prowadzonych przez Policję podlegają dokumentowaniu w formie protokołu (katalog czynności, w ramach których sporządzenie protokołu jest obligatoryjne, określa art. 143 par. 1 k.p.k.), wyjątkowo notatki urzędowej. Prowadzenie postępowań przygotowawczych pociąga za sobą ponadto obowiązki związane z rejestracją informacji kryminalnych oraz statystycznych w systemach KSIP (Krajowy System Informatyczny Policji) i PSSP TEMIDA (Policyjny System Statystyki Przestępczości).

7) Elektroniczny moduł procesowy. Założenia systemowe i projekt harmonogramu wdrożeniowego, Warszawa 2007.

wyspecjalizowanej aplikacji pod nazwą Elektroniczny Moduł Procesowy (EMP), umożliwiającej uproszczenie i skrócenie czasu dokumentowania i czynności rejestracyjnych. Warto zaznaczyć, iż program ten wpisuje się w zadania Policji określone w Rządowym Programie Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „RAZEM BEZPIECZNIEJ”. Co więcej, w kontekście dotychczasowych rozważań można postawić tezę, iż Elektroniczny Moduł Procesowy, z uwagi na jego funkcjonalność i możliwości rozwoju, wpisuje się w globalną „architekturę” bezpieczeństwa.

### **3. Geneza aplikacji**

W 2006 roku w Biurze Kryminalnym i Biurze Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji podjęto prace inicjacyjne związane z uproszczeniem procedury postępowania przygotowawczego. Zdiagnozowano bowiem potrzebę dokonania zmian w obszarze sposobu dokumentowania poszczególnych czynności procesowych w ramach postępowania karnego, skrócenia czasu sporządzania protokołów, postanowień czy druków rejestracyjnych. Dostrzeżono także konieczność interwencji w związku z popełnianymi błędami formalnymi i merytorycznymi w sporządzanej przez funkcjonariuszy Policji dokumentacji. Efektem czego, wychodząc jednocześnie naprzeciw oczekiwaniom policjantów – podjęto budowę programu komputerowego stanowiącego samodzielną aplikację o roboczej nazwie Elektroniczny Moduł Procesowy, określanej także jako e-Posterunek. W założeniu za cel aplikacji wskazano wspieranie policjantów w wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych i rejestracyjnych. Prace projektowe rozpoczęto od budowy modułu aplikacji czynności procesowych przestępstwa kradzieży z włamaniem. Wybór tej kategorii przestępstwa podyktowany był faktem, iż zakres czynności wykonywanych w toku prowadzonego postępowania jest bardzo szeroki, co czyni ją bardzo reprezentatywną również dla innych przestępstw. W marcu 2007 r. utworzono prototyp pierwszej części aplikacji, a następnie rozpoczęły się prace implementacyjne nad projektem określanym również jako e-Posterunek. Wytypowano grupy osób z pięciu jednostek Policji (KSP, KWP Wrocław, KWP Kraków, KWP Poznań, KWP Szczecin), których zadaniem było sprawdzenie praktycznej przydatności programu. Każdy zespół wyposażony został w niezbędny sprzęt informatyczny wraz z urządzeniami peryferyjnymi (drukarka, cyfrowy aparat fotograficzny). Przez 6 miesięcy przeszkoleni w zakresie obsługi programu policjanci testowali w macierzystych jednostkach zarówno system, jak i powierzony im w tym celu sprzęt informatyczny. Zadaniem zespołów było przekazywanie uwag co do funkcjonalności programu. Równolegle w Komendzie Głównej Policji dokonywano modyfikacji, dostosowując program do oczekiwań

praktyków. Uwagi zespołów testujących przyczyniły się do osiągnięcia zamierzonego celu i uzyskania nowatorskiego rozwiązania informatycznego gotowego do wykorzystania na terenie całego kraju.

Zgodnie z harmonogramem prac wdrożeniowych<sup>8</sup> wprowadzenie aplikacji e-Posterunek w KSP, KWP Wrocław, KWP Kraków, KWP Poznań, KWP Szczecin zostało zakończone w październiku 2010 r. W pozostałych województwach planowane jest wdrożenie narzędzia do końca czerwca 2011 r. W pierwszej kolejności aplikacja jest uruchamiana na sprzęcie dostępowym, będącym na wyposażeniu jednostek Policji<sup>9</sup>. Planowane jest doposażenie jednostek Policji w nowe urządzenia umożliwiające realizację założonych celów budowy programu.

Pełne powodzenie projektu będzie miało wpływ na realizację przez Policję zadań także o charakterze prewencyjnym, zwalczania zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia, a tym samym wpłynie na wzrost realnego bezpieczeństwa w kraju.

## 4. Charakterystyka aplikacji

Celem wdrożenia przedmiotowej specjalistycznej aplikacji do działań Policji jest optymalizacja czasu funkcjonariuszy realizujących czynności dochodzeniowo – śledcze i rejestracyjne oraz skrócenie czasu uczestnictwa pokrzywdzonego, świadka czy innego uczestnika postępowania karnego w czynnościach z ich udziałem. Testy przeprowadzane na etapie projektowania wykazały, że użytkownik programu skraca okres trwania obsługi zdarzenia o około 50 %. Wygospodarowany w ten sposób czas umożliwi zaangażowanie się w proces dowodowo-wykrywczy, tym samym zwiększy skuteczność i poprawi jakość czynności procesowych.

Program zapewni kompletną obsługę postępowania przygotowawczego prowadzonego przez funkcjonariusza Policji. Wykorzystywany jest w kilku obszarach działalności Policji, w tym przede wszystkim w: zarządzaniu zgłoszeniami o zdarzeniu i obsłudze postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia, dzięki czemu program umożliwia edycję danych, zasilanie danych rejestrowych na podstawie prowadzonego postępowania, ewidencję przebiegu postępowania oraz formy jego zakończenia. Analogicznie możliwe jest zarządzanie dokumentacją prowadzonego w formie elektronicznej postępowania (dodawanie, edycja, usuwanie zbędnych załączników). Każda operacja dokonywana w systemie zostawia ślad, który może być weryfikowany chociażby na poziomie nadzoru.

Program z uwagi na jego przejrzystość i funkcjonalność umożliwia

8) Pismo Lj- 73/10 Zastępcy Komendanta Głównego Policji z dnia 8 czerwca 2010 r.

9) Jedyne wymagania dla aplikacji to: system operacyjny Windows XP lub wyższy oraz pakiet biurowy Microsoft Office.



Zatem skonstruowana aplikacja daje możliwość wykorzystywania raz wprowadzonej informacji na każdym etapie policyjnych czynności oraz przetwarzania jej w różnych bazach danych: rejestracji kryminalnej, ewidencji dowodów rzeczowych, rejestrach śledztw i dochodzeń, analizach statystycznych.

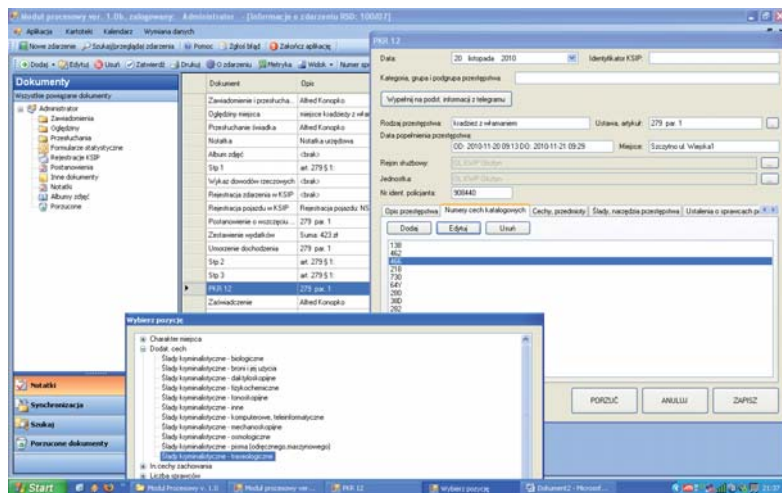
Obok niewątpliwej zalety aplikacji jaką jest ograniczenie formalizmu, poprzez wielokrotnie wpisywanie do protokołów tych samych danych, program stanowi swoistą bazę danych. W szybki i prosty sposób umożliwia wyszukanie sprawy i dokumentu według wskazanego kryterium, np. numeru sprawy.

Atutem systemu jest także możliwość korzystania z danych umieszczonych w poszczególnych zakładkach. Aplikacja posiada bowiem katalogi zawierające specyficzne informacje, niezbędne dla użytkownika. Do systemu wprowadzony został bowiem wykaz przestępstw, cech charakterystycznych przestępstw, ich sprawców i osób podejrzanych. Taka baza danych znacznie ułatwia realizację czynności służbowych i przyczynia się do uproszczenia pracy.

Stosowanie programu pozwoli przede wszystkim skrócić skomplikowaną i czasochłonną procedurę związaną ze sporządzaniem wymaganych prawem dokumentów procesowych czy druków statystycznych. Zważywszy na fakt, iż wielu policjantów, ułatwiając sobie prowadzenie postępowań, konstruuje swoje własne bazy danych z wzorami pism procesowych, formularzy, pism przewodnich, to wdrożenie już dopracowanej aplikacji pozwoli ujednoczyć tradycyjne metody wypełniania dokumentów na potrzeby procesu karnego. W praktyce aplikacja ułatwia także prowadzenie ksiąg dowodów rzeczowych, rejestrów śledztw i dochodzeń oraz innych rejestrów lub wykazów. Informacje mają być bowiem przetwarzane automatycznie, a nie jak ma to miejsce obecnie, poprzez ich wielokrotne „ręczne” powielanie.

## Widok nr 2

Przykład możliwości programu: Czynności rejestracyjne - opisy słowne przetwarzane automatycznie przez aplikację na system cyfrowy



*Źródło: Prezentacja multimedialna nadkom. A. Choromańskiej i kom. M. Porwisz (III Międzynarodowa konferencja „Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej”, Józefów 22.11.2010 r.)*

Wreszcie niebagatelny wpływ na wymiar bezpieczeństwa ma wyposażenie policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia w sprzęt informatyczny składający się z komputerów przenośnych wraz z drukarkami i aparatami cyfrowymi. System ma w szczególności usprawnić obsługę miejsc zdarzeń mających charakter przestępstwa lub wykroczenia. Udając się na miejsce zdarzenia, np. kradzieży z włamaniem, za pomocą aplikacji użytkownik sporządzał będzie protokoły z wymaganych w kodeksie postępowania karnego czynności, np. protokół oględzin, protokół przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej. Po wprowadzeniu odpowiednich danych do systemu, policjant obsługujący zdarzenie będzie miał możliwość ich wydrukowania na miejscu i przekazania do podpisu osobom uczestniczącym w danej czynności albo, jeżeli będzie to konieczne, uda się do swojej jednostki i w niej ostatecznie zakończy pracę przy obsłudze danego zdarzenia.

## 5. Elektroniczny Moduł Procesowy w wymiarze europejskim

Jak słusznie zauważa Katarzyna Żukrowska<sup>10</sup>, „Bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną polityki wewnętrznej danego kraju. Tak jest do dzisiaj, choć zmienił się zarówno charakter i rodzaj zagrożeń, jak i metody zapobiegania im. Globalizacja, rozwój międzynarodowej komunikacji komunikowania wymagają umiędzynarodowienia sfery bezpieczeństwa wewnętrznego (...)”. Zagrożenia z zewnątrz mogą bowiem bardzo łatwo przerodzić się w zagrożenia wewnętrzne, w szczególności w takich obszarach, jak przestępczość czy terroryzm. Co więcej, członkostwo Polski w Unii Europejskiej także w istotnym stopniu determinuje podstawy bezpieczeństwa Polski. Otóż wzmocnienie pozycji Polski jednocześnie spowodowało wzrost jej odpowiedzialności za kształt porządku międzynarodowego. Bezpieczeństwo Polski stanowi dziś integralną część bezpieczeństwa Unii. Nadrzędnym celem działań państwa jest więc optymalizacja zdolności reagowania, odpowiednio do zaistniałej sytuacji, w przypadku zagrożenia życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami. Program zwiększa efektywność działania służb zajmujących się zwalczaniem przestępczości, chociażby poprzez możliwość skutecznego i szybkiego dostępu i wymiany informacji również w wymiarze międzynarodowym. Program wychodzi naprzeciw nie tylko oczekiwaniom społecznym, ale również regulacjom w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych. Otwarcie granic i swoboda przemieszczania się w ramach Unii Europejskiej ułatwiły rozwój przestępczości międzynarodowej. Zjawiska te stanowią poważne wyzwanie dla służb porządku publicznego, zwłaszcza ze względu na dynamicznie zmieniający się charakter i kierunki zagrożenia<sup>11</sup>. Nowy model współpracy, chociażby w ramach Europejskiego Nakazu Aresztowania, wymaga konieczności stosowania nie tylko zasad prawa unijnego, ale też wdrożenia nowych technologii<sup>12</sup>.

Elektroniczny Moduł Procesowy świetnie wpisuje się w te dążenia, zwiększy bowiem efektywność działania organów ścigania oraz systematycznie podwyższać będzie poziom profesjonalizmu funkcjonariuszy. Ponadto powszechna implementacja tej aplikacji podniesie stan techniczny systemów i sieci teleinformatycznych oraz – docelowo – poziom świadczenia usług drogą elektroniczną do przeciętnego poziomu ich rozwoju w krajach UE. Wreszcie powodzenie projektu będzie miało wpływ na realizację zadań o charakterze zapobiegawczym, ograniczających zjawiska i zachowania budzące powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia (wygospodarowany czas dzięki aplikacji policjanci przeznaczą na proces

10) K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 21.

11) B. Wiśniewski, Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, Warszawa 2009, s. 69.

12) G. Jaworski, A. Sołtysińska, *Postępowanie w sprawach karnych ze stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 17.

dowodowo-wykrywczy) a tym samym wpłynie na wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce i w Europie.

## 6. Oczekiwane rezultaty

W przeszłości wielokrotnie mówiono o konieczności uproszczenia postępowania przygotowawczego i towarzyszących mu czynności rejestracyjnych. Wprowadzenie do użytku Elektronicznego Modułu Procesowego pozwoli na lepsze zorganizowanie pracy w komórkach dochodzeniowo-śledczych Policji. Automatyzacja i standaryzacja wykonywanych czynności przyczyni się ponadto do eliminowania błędów i usprawnienia realizacji czynności procesowych. Jednocześnie nastąpi poprawa jakości sporządzanej dokumentacji, zarówno od strony formalnej jak i merytorycznej (minimalizacja rozbieżności, pomyłek, standaryzacja) oraz ich czytelności.

Zaletą systemu jest także optymalizacja dostępu do informacji (możliwość monitorowania przebiegu informacji, zwiększona kontrola i nadzór nad systemem uprawnień dostępu do informacji) a także łatwość przeprowadzania analiz, z czym wiąże się minimalizacja czasu i kosztów tych operacji (archiwum elektroniczne, szybki i prosty sposób wyszukiwania sprawy i dokumentów według zakładanych kryteriów). Nie bez znaczenia jest także trwałość przechowywanych informacji ze względu na istnienie w systemie kopii bezpieczeństwa, a tym samym możliwość odtwarzania danych.

Istotnym elementem będzie także możliwość zintegrowania Elektronicznego Modułu Procesowego z obecnie funkcjonującymi systemami i bazami policyjnymi i pozapolicyjnymi oraz integracja z systemami prokuratorskimi i sądownictwa. Zasadnym jest również podjęcie prac nad możliwością zsynchronizowania programu z tworzonym Elektronicznym Systemem Odzyskiwania Mienia (ESOM).

Przedsięwzięcie umożliwi monitoring, identyfikację i przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa obywateli poprzez ocenę czynności procesowych podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji, w szczególności w kontekście czasu i adekwatności reakcji na popełnione przestępstwo czy wykroczenie. Aplikacja pozwala bowiem na sprawniejszą i szybszą weryfikację i kontrolę pracy podwładnych, umożliwi monitorowanie postępu realizacji delegowanych zadań, terminowości obsługi spraw czy logowania operacji.

Wdrożenie programu wiąże się jednakże z koniecznością systematycznego monitorowania i aktualizowania narzędzia pod względem prawnym i technicznym. Niezwykle istotna jest koordynacja i kooperacja działań mających na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu, z czym związane jest również wskazanie podmiotu uprawnionego do sprawowania nadzoru. W celu sprawnej obsługi systemu wymagane jest wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za administrowanie i ana-



lizowanie danych oraz określenie zasad prowadzenia rejestrów zgłoszeń i dokonywania ich przeglądu z możliwością identyfikacji osób, które dokonywały wglądu w program. W kontekście bezpieczeństwa informacji należy zadbać o poprawne funkcjonowanie mechanizmów kontroli dostępu użytkowników (także administratorów) do gromadzonych danych oraz realizowanych operacji wraz z ich rejestracją. Gwarantuje to mechanizm logów systemowych, czyli rejestracja zdarzeń kluczowych dla działania systemu, śledzenie dokonywanych operacji, zapisywanie wszystkich operacji przeprowadzanych na dokumentach (odczyt, zapis, modyfikacja, dodanie wersji), możliwość przeglądania logów i generowania na ich podstawie raportów (data, godzina, dane indywidualne osoby, co wiąże się ze sformułowaniem specjalnych indywidualnych kodów dostępu pozostawiających ślad w systemie). W celu zapewnienia sprawnego zarządzania zgromadzonymi danymi wymagane jest precyzyjne określenie obsługi zastępstw użytkowników i definiowanie czasu trwania tych zastępstw. W sposób odpowiedzialny należy zarządzać wersjami dokumentów, ze wskazaniem zawsze wersji ostatniej. Podstawowym wymogiem systemu jest tworzenie historii dokumentu, obejmującej zakres i datę modyfikacji oraz osobę, która jej dokonywała, a także możliwość podglądu i przywrócenia poprzednich wersji.

Jedną z opcji programu jest możliwość korzystania z ewidencji komórek organizacyjnych, zawierających podstawowe dane na temat policjantów (imię, nazwisko, opis stanowiska pracy, opis miejsca pracy, telefony kontaktowe, adresy e-mail). Są to dane wrażliwe, podobnie jak dane osobowe „klientów” Policji: pokrzywdzonych, świadków, które powinny być chronione przed nieuprawnionym dostępem.

System osiągnie pełną efektywność, gdy zostaną zrealizowane założenia systemu we wskazanych niżej zakresach:

- stworzenie możliwości klasyfikowania przez system dokumentów, protokołów (dodatkowo określenie dokumentu powiązane z jego rodzajem np. skarga, wniosek, powództwo);

- wprowadzenie mechanizmu informowania oraz wymagania kompletności zestawu dokumentów związanych z określonym typem sprawy, a w przypadku braku danych lub załączników przyjętej już korespondencji – automatyczna emisja dokumentu z informacją o uzupełnieniu brakujących danych;

- prowadzenie ewidencji dokumentów archiwalnych, umożliwiających zapisywanie informacji o lokalizacji fizycznego miejsca składowania papierowych wersji materiałów archiwalnych oraz dokumentacji niearchiwalnej;

- możliwość prowadzenia i koordynowania sprawy realizowanej równoległe przez kilka komórek organizacyjnych lub instytucji;

- szybkie wyszukiwanie informacji przy wykorzystywaniu wielopoziomowej struktury kryteriów (wyszukiwanie po numerach PESEL, NIP,

REGON, nazwisku, nazwie, adresie, atrybutach dokumentów, słowach kluczowych);

- automatyczna kontrola, weryfikacja terminów załatwiania poszczególnych spraw i możliwość delegowania drogą elektroniczną zadań;
- wprowadzenie opcji nanoszenia adnotacji na obrazy dokumentów lub dodawania notatek;
- możliwość dołączania dokumentów (załączników) przygotowanych w dowolnych formatach (tekst, obraz, dźwięk);
- wyposażenie programu w wariant udostępniania sprawy innym użytkownikom do wglądu (bez prawa edycji);
- implementacja opcji generowania, wraz z możliwością eksportu do zestawień statystycznych i innych zestawień pozwalających na analizę działalności określonej jednostki czy komórki organizacyjnej oraz tworzenia własnych raportów, a w szczególności istniejących spraw w komórkach organizacyjnych;

Powyższe płaszczyzny problemowe znajdują po części swoje odzwierciedlenie w zrealizowanych już aspektach funkcjonalności systemu. Nie mniej jednak mając na uwadze globalne wyzwania w zakresie nowych form przestępczości, także teleinformatycznej, pełen wymiar bezpieczeństwa również samego systemu jest pożądanym. Standaryzacja źródeł bezpieczeństwa, jej nośników, form przekazywania oraz odbiorców stanowić powinna jeden z głównych atutów racjonalnie funkcjonującego systemu bezpieczeństwa informacyjnego<sup>13</sup>. Rozważania w zakresie bezpieczeństwa informacji sensu largo mogą stanowić asumpt do podjęcia dyskursu nad wymiarem bezpieczeństwa globalnego.

13) M. Huzarski, *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 2009, s. 17.

## Bibliografia:

1. Brzeźniak A., J.Kubik, A.Chmielewska, *Polskie badanie przestępczości. Profil obszarów działania Komend Wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji*, Warszawa 2009.
2. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009.
3. Huzarski M., *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 2009.
4. Jaworski G., A. Sołtysińska, *Postępowanie w sprawach karnych ze stonków międzynarodowych*, Warszawa 2010.
5. Pomykała M., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2009.
6. Wiśniewski B., Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, Warszawa 2009.
7. Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.