

# **BEZPIECZEŃSTWO**

## **TEORIA I PRAKTYKA**





Czasopismo  
Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# **BEZPIECZEŃSTWO**

## **TEORIA I PRAKTYKA**

numer 4 (V) Kraków 2011



## BEZPIECZEŃSTWO

### TEORIA I PRAKTYKA

Czasopismo Krakowskiej

Akademii

im. Andrzeja

Frycza Modrzewskiego

#### Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1

30-705 Kraków

tel. (12) 25 24 665

e-mail: [biuro@kte.pl](mailto:biuro@kte.pl)

<http://bezpieczenstwo.oficyna-afm.pl>

#### Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Klemens Budzowski

Maria Kapiszewska

Zbigniew Maciąg

Jacek M. Majchrowski

#### Rada Programowa

Mieczysław Bieniek, Anatolij Demianczuk, Taras Finikov

Bogdan Klich, Jerzy Konieczny, Václava Krajník, Magdolna Laczay,

Jan Widacki, Wiesław Wróblewski (przewodniczący), Stanisław Wydimus

#### Redaktor naczelny

Klemens Budzowski

#### Redaktor tematyczny

prof. dr hab. Andrzej Chodyński

#### Sekretarz redakcji

Halina Baszak-Jaroń

#### Recenzenci

dr Éva Bakosi

prof. nadzw. dr hab. inż. Józef Buczyński

dr Zyta Dymińska

prof. dr hab. Jerzy Konieczny

dr hab. Maciej Szostak

dr Marek Zawartka

#### Adiustacja

Kamila Zimnicka-Warchol

#### Tłumaczenia

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk

język angielski: Magdalena Janik

#### Projekt okładki i stron tytułowych

Joanna Sroka

#### Łamanie

Oleg Aleksejczuk

Copyright© by Krakowska Akademia

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Kraków 2011

ISSN 1899-6264

#### Druk

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o.

Nakład: 300 egz.

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku. Artykuły powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

#### Na zlecenie

Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

#### Wydawca

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011

#### Sprzedaż prowadzi

Księgarnia „U Frycza”

Kampus Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1

30-705 Kraków

tel./fax: (12) 252 45 93

e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)



## Spis treści

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Ireneusz Kobus:</b> Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję                                                                     | 7  |
| <b>Dorota Mocarska, Agnieszka Sadło-Nowak:</b> Zakaz wstępu na imprezy masowe jako środek reakcji na chuligaństwo stadionowe                                          | 17 |
| <b>Marek Zawartka:</b> Bezpieczeństwo sportowych imprez masowych w działaniach policji                                                                                | 25 |
| <b>Adam Strzelec:</b> Uwagi na temat środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową                                                                         | 33 |
| <b>Artur Jasiński:</b> Współczesne miasta jako cele międzynarodowego terroryzmu                                                                                       | 51 |
| <b>Zsuzsanna Olvasztóné Balogh, József Bognár, Judit Herpainé Lakó, Judit Kopkáné Plachy, Magdolna Vécseyné Kovách:</b> Issues of Senile Physical Activity and Safety | 63 |
| <b>Jadwiga Mazur:</b> Komunikacja ze społeczeństwem w obszarze bezpieczeństwa publicznego                                                                             | 71 |

## Z KART HISTORII

---

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Janusz Wojtycza:</b> Przystosowanie wojskowe jako element systemu bezpieczeństwa II RP (1920–1926) | 83 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## RECENZJE

---

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Kazimierz Kraj:</b> Witalij Pawłow, <i>Tajnoje fiziczeskoje proniknowienije na inostrannyje obiekty, wniedrienije, podstawy, pierewierbowka</i> | 93 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## Spis treści

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Monika Ostrowska:</b> Janusz Kręcikij, <i>Podejmowanie decyzji w działaniach sieciocentrycznych</i> | 97  |
| <b>Beata Molo:</b> Caroline Mükusch, <i>Vernetzte Energiesicherheit</i>                                | 101 |

## KOMUNIKATY I SPRAWOZDANIA

---

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Kamil Borkowski:</b> Sprawozdanie z działalności Koła Naukowego Wydziału Bezpieczeństwa Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego | 107 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

---

## STRESZCZENIA / PEŻIOME / ABSTRACTS

111

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”</b> | 123 |
| <b>Lista recenzentów za rok 2011</b>                                                        | 125 |



**Ireneusz Kobus**

## Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję

Zgodnie z art. 7 Konstytucji każdy organ władzy publicznej, w tym policja, powinien działać na podstawie i w granicach prawa. Dotyczy to również działania polegającego na pozbawieniu osoby wolności w zakresie przemieszczania się, czyli jej zatrzymania. Jak dotąd doktryna nie wypracowała precyzyjnej definicji pojęcia „zatrzymanie osoby” – co na pewno nie ułatwia pracy zarówno funkcjonariuszom organów uprawnionych do zatrzymania osób, jak i organów dokonujących osądu tego zachowania. Może to prowadzić do sytuacji, że taki sam stan faktyczny oceniany przez różne podmioty zostanie przez niektóre z nich zakwalifikowany jako przypadek faktycznego zatrzymania osoby, a przez inne nie. Podobnie wygląda ocena przepisów prawa pod kątem, czy uprawniają one do zachowania polegającego na zatrzymaniu, czy też nie. Należy zauważyć, że np. Konstytucja w art. 41 ust. 2 wyraźnie stwierdza, że: „Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia” oraz iż „O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności”. Konstytucja jest nadrzędnym aktem prawa w stosunku do innych aktów prawa, które obowiązują w systemie naszego prawa, co oznacza, że powinny być one z nią zgodne – zwłaszcza w zakresie regulowanych w niej kwestii.

W dalszej części opracowania zostanie przedstawiona – zdaniem autora reprezentatywna – część poglądów doktryny na to, co zatrzymaniem jest, a co nim nie jest.

### Opracowania z zakresu postępowania karnego

S. Waltoś w opracowaniu *Proces karny. Zarys systemu*, pomijając inne przypadki zatrzymania osoby – definiuje jedynie zatrzymanie procesowe uregulowane w art. 243–248 k.p.k. Czyni to w następujący sposób: „zatrzymanie to krótkotrwałe pozbawienie wolności celem zastosowania środka zapobiegawczego *sensu stricto* lub przy-

musowego doprowadzenia osoby podejrzanej albo oskarżonego do organu procesowego”<sup>1</sup>. Taka sama definicja znajduje się również w poprzednim, tj. ósmym wydaniu powyżej wskazanej pozycji<sup>2</sup>.

T. Grzegorzcyk i J. Tylman w opracowaniu *Polskie postępowanie karne* ograniczają się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „zatrzymanie jest formą pozbawienia wolności”<sup>3</sup>. Podobnie definiują zatrzymanie również w poprzednich wydaniach<sup>4</sup>.

W opracowaniu *Proces karny. Część ogólna* z 2007 r. pod red. G. Artymiak, M. Rogalskiego, Z. Sobolewskiego (powołując się na artykuł R.A. Stefańskiego zamieszczony w 1997 r. w „Prokuraturze i Prawie”)<sup>5</sup> wskazano jedynie, że „zatrzymanie jest środkiem przymusu, polegającym na krótkotrwałym pozbawieniu wolności danej osoby” i oznacza odebranie jej prawa do swobodnego poruszania się i porozumiewania z innymi osobami, zakaz przyjmowania i przekazywania bez uprawnionego organu jakichkolwiek przedmiotów oraz zobowiązanie do podporządkowania się poleceniom zatrzymującego organu<sup>6</sup>. W ten sam sposób i powołując się na ten sam artykuł R.A. Stefańskiego zatrzymanie określają R. Kmiecik i E. Skrętowicz w piątym wydaniu *Procesu karnego*<sup>7</sup>.

W drugim wydaniu *Procesu karnego* pod red. K. Marszała napisano krótko, iż „zatrzymanie jest środkiem przymusu, polegającym na chwilowym pozbawieniu wolności określonej osoby”<sup>8</sup>.

## Komentarze

Podobnie określono zatrzymanie w komentarzu do k.p.k. pod redakcją Z. Gostyńskiego, tj. „jako formę przymusu polegającą na krótkotrwałym pozbawieniu wolności określonej osoby”<sup>9</sup>. Tak samo określają zatrzymanie T. Buchlenda, Z. Hołda, A. Rzepliński w artykule *Prawa człowieka a zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w polskim prawie i praktyce jego stosowania*<sup>10</sup>.

T. Grzegorzcyk w komentarzu do k.p.k. stwierdza, że „zatrzymanie osoby to krótkotrwałe pozbawienie wolności, stanowiące wkroczenie w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą”<sup>11</sup>.

W komentarzu do k.p.k. pod redakcją P. Hofmańskiego wskazano, że „Zatrzymanie właściwe polega na chwilowym pozbawieniu wolności (wyr. SN z 16.03.1984 r., Rw

<sup>1</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 415.

<sup>2</sup> *Idem*, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 8, Warszawa 2008, s. 407.

<sup>3</sup> T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 543.

<sup>4</sup> *Idem*, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 5, Warszawa 2005, s. 510, wyd. 3, Warszawa 2001, s. 525.

<sup>5</sup> R.A. Stefański, *Zatrzymanie osoby według k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 10 s. 33.

<sup>6</sup> *Proces karny. Część ogólna*, red. G. Artymiak, M. Rogalski, Z. Sobolewski, Warszawa 2007, s. 193.

<sup>7</sup> R. Kmiecik i E. Skrętowicz, *Proces karny. Część ogólna*, Kraków 2006, s. 309.

<sup>8</sup> *Proces karny*, red. K. Marszał, wyd. 2, Katowice 2005, s. 357.

<sup>9</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Z. Gostyński, Warszawa 2004, t. 2, s. 16.

<sup>10</sup> T. Buchlenda, Z. Hołda, A. Rzepliński, *Prawa człowieka a zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w polskim prawie i praktyce jego stosowania*, „Archiwum Kryminologii” 1992, nr 18, s. 106.

<sup>11</sup> T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarze Zakamycza*, wyd. 3, Kraków 2003, s. 625, wyd. 5, Kraków 2008, s. 531.



107/84, OSNKW 1984, Nr 9–10, poz. 95) określonej osoby pod warunkami określonymi w § 1 na czas nie przekraczający 72 godzin”<sup>12</sup>.

Komentarze do k.p.k. autorstwa W. Grzeszczyka<sup>13</sup> i pod redakcją J. Grajewskiego<sup>14</sup> oraz K.T. Boratyńskiej<sup>15</sup> w ogóle nie określają pojęcia „zatrzymanie osoby”.

## Artykuły

S. Bogal w artykule opublikowanym w 1971 r. w „Problemach Kryminalistyki” wskazał, że zatrzymanie osoby jest „krótkotrwałym pozbawieniem wolności człowieka przez uprawniony organ na czas nieprzekraczający 48 godzin, a ujęcie – „chwilowym ograniczeniem wolności człowieka – sprawcy przestępstwa, polegającym na przytrzymaniu osoby podejrzanej do dyspozycji organu uprawnionego do zatrzymania osób”<sup>16</sup>.

J. Zaborowski i S. Ziółkowski, charakteryzując zatrzymanie w kubańskiej ustawie o postępowaniu karnym z 1973 r., stwierdzają, że polega ono na „krótkotrwałym pozbawieniu wolności zagwarantowanej obywatelom w ustawie zasadniczej”<sup>17</sup>.

K. Baran w artykule *Zatrzymanie osoby* stwierdził, że istota zatrzymania osoby „polega na krótkotrwałym pozbawieniu wolności osoby, tzn. na odebraniu jej prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania z innymi oraz zakazie przyjmowania i przekazywania bez zezwolenia władzy jakichkolwiek przedmiotów”<sup>18</sup>. Podobnie określił zatrzymanie osoby J. Swół w artykule *Doba to stanowczo za mało*<sup>19</sup>.

S. Ziółkowski w artykule *Geneza konstrukcji normatywnej instytucji zatrzymania osoby w polskim procesie karnym* określa zatrzymanie osoby jako „swoisty krótkotrwały środek zapobiegający uchylaniu się od sądu”<sup>20</sup>.

L. Paprzycki w artykule *Sądowa kontrola zatrzymania*, powołując się na wspomniany powyżej art. K. Barana *Zatrzymanie osoby*<sup>21</sup>, stwierdza, że „zatrzymanie osoby w świetle polskiego prawa oznacza krótkotrwałe pozbawienie wolności polegające na odebraniu jej prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania się z innymi osobami, przyjmowania i przekazywania bez zgody uprawnionego organu przedmiotów, z obowiązkiem podporządkowania się poleceniom tego organu”. Ponadto dodaje, że celem zatrzymania porządkowego (ówcześniej stosowanego przez różne organy) jest „powstrzymanie osób naruszających lub zagrażających porządkowi publicznemu

<sup>12</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do artykułów 1–296*, red. P. Hofmański, wyd. 2, t. 1, Warszawa 2004, s. 985, wyd. 3, t. 1, Warszawa 2007, s. 1082.

<sup>13</sup> W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2008.

<sup>14</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Grajewski, Kraków 2006.

<sup>15</sup> *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. K.T. Baratyńska, Warszawa 2005.

<sup>16</sup> S. Bogal, *Zatrzymanie osób*, „Problemach Kryminalistyki” 1971, nr 91/92, s. 393.

<sup>17</sup> J. Zaborowski, S. Ziółkowski, *Zatrzymanie według kubańskiej ustawy o postępowaniu karnym z 1973 roku*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1976, nr 14, s. 178.

<sup>18</sup> K. Baran, *Zatrzymanie osoby*, „Problemach Praworządności” 1986, nr 3, s. 30.

<sup>19</sup> J. Swół, *Doba to stanowczo za mało*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 218.

<sup>20</sup> S. Ziółkowski, *Geneza konstrukcji normatywnej instytucji zatrzymania osoby w polskim procesie karnym*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1987, nr 48, s. 114.

<sup>21</sup> Zob. przypis 18.

i bezpieczeństwu publicznemu, a przywołując S. Waltoś<sup>22</sup>, że celem zatrzymania procesowego jest „zastosowanie środka zapobiegawczego lub przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanego albo oskarżonego do organu procesowego”<sup>23</sup>.

T. Grzegorzczak w artykule *Zatrzymanie osoby w sprawach o wykroczenia* stwierdza, że zatrzymaniem osoby w sprawach o wykroczenia jest „krótkotrwałe pozbawienie obywatela wolności w wypadkach określonych przez prawo i na czas tam wskazany, nie dłuższy niż 48 godzin”, przy czym zaznacza, iż „czas zatrzymania, nie jest tu, poza nielicznymi wyjątkami, normowany przez ustawę”<sup>24</sup>.

S. Treszel w artykule *Warunki zatrzymania przez Policję* próbuje wyjaśnić, czym jest zatrzymanie osoby, jednakże nie podaje jego definicji<sup>25</sup>. Wedle niego, właściwym kryterium dla oceny, czy zatrzymanie miało miejsce, czy też nie, jest „ustalenie, czy dana osoba już została pozbawiona wolności”. Ponadto przedstawia on ciekawy pogląd na to, co zatrzymaniem nie jest i tak – „nie stanowi pozbawienia wolności w rozumieniu prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego” – „procedura ustalania tożsamości”, chociaż jak sam przyznaje „jest niewątpliwie ingerencją w wolność osobistą”. Próbuąc wybrnąć z wiążących się z taką tezą problemów, S. Treszel proponuje „przyjąć ogólną wskazówkę, że zatrzymanie w celu kontroli i ustalenia tożsamości nie może trwać dłużej niż jedną godzinę”, jednak jeżeli „po upływie tego czasu policja nie zwolniła danej osoby, należy ją traktować jako zatrzymaną bez względu na to, czy podjęto w jej sprawie jakąkolwiek formalną decyzję”.

J. Swół w artykule *Zatrzymanie przez Policję a realizacja praw zatrzymanych* stwierdza, iż „środek ten nie został prawnie dostatecznie wyjaśniony”, a ponadto, że istota zatrzymania „polega na krótkotrwałym pozbawieniu wolności”, przy czym „chwilowe pozbawienie swobody nie łączące się z rzeczywistym pozbawieniem wolności w celu wylegitymowania osoby i stwierdzenia jej tożsamości nie jest jednak zatrzymaniem w rozumieniu art. 206 § 1 k.p.k.”. J. Swół zauważa, że w praktyce zatrzymaniem nazywano tylko przypadki „umieszczenia zatrzymanego w pokoju zatrzymań” – co jego zdaniem należy traktować jako błędne<sup>26</sup>.

R. A. Stefański w artykule *Zatrzymanie według nowego kodeksu postępowania karnego*, podsumowując dotychczasowy dorobek doktryny w przedmiocie definicji zatrzymania osoby, napisał: „W definicjach zatrzymania formułowanych w literaturze występują dość istotne różnice. Wynikają one przede wszystkim z eksponowania w nich celu określonego rodzaju zatrzymania”<sup>27</sup>. Dla przykładu zacytował definicję S. Waltoś, z opracowania *Proces karny. Zarys systemu*<sup>28</sup>, który określił zatrzymanie procesowe jako „krótkotrwałe pozbawienie wolności celem zastosowania środka zapobiegawczego *sensu stricto* lub przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanego albo oskarżonego do organu procesowego” oraz kilku innych autorów<sup>29</sup>, którzy traktują za-

<sup>22</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1985, s. 275, 276.

<sup>23</sup> L. Paprzycki, *Sądowa kontrola zatrzymania*, „Nowe Prawo” 1989, nr 9, s. 34.

<sup>24</sup> T. Grzegorzczak, *Zatrzymanie osoby w sprawach o wykroczenia*, „Problemy Praworządności” 1989, nr 8/9, s. 79.

<sup>25</sup> S. Treszel, *Warunki zatrzymania przez Policję*, „Palestra” 1996, nr 11/12, s. 83–84.

<sup>26</sup> J. Swół, *Zatrzymanie przez Policję a realizacja praw zatrzymanych*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 4, s. 41.

<sup>27</sup> R. A. Stefański, *Zatrzymanie według nowego kodeksu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 10, s. 33 i 34.

<sup>28</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1996, s. 377.

<sup>29</sup> A. Kordik, *Wyjątki od konstytucyjnej zasady nietykalności osobistej*, „Acta Universitas Vratislaviensis, Prawo”, Wrocław 1990, CLXXIII, s. 59; T. Buchlenda, Z. Holda, A. Rzepliński, *Prawa człowieka a zatrzymanie i tymczasowe aresztowa-*

trzymanie jako „formę przymusu polegającą na krótkotrwałym pozbawieniu wolności określonej osoby”. R.A. Stefański, powołując się na inne opracowania<sup>30</sup>, stwierdza, że pozbawienie wolności osoby w ramach zatrzymania obejmuje „odebranie jej prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania z innymi osobami”, „zakaz przyjmowania i przekazywania bez zezwolenia uprawnionego organu jakichkolwiek przedmiotów” oraz obowiązek podporządkowania się „jego poleceniom”, a także „umieszczenie jej z reguły w miejscu odosobnienia”. Ponadto wymieniony dodaje, że: „osoba zatrzymana nie może swobodnie dysponować swoją osobą, jak również podejmować działań zgodnie ze swoją wolą” oraz że wszystkie rodzaje zatrzymania „mają wspólną cechę, a mianowicie tę, że są postaciami pozbawienia wolności i ograniczenia swobody działania”, natomiast „różnią się stojącymi przed nimi celami”.

A. Ludwiczek w artykule *Problematyka kontroli zatrzymania w nowym kodeksie postępowania karnego* określa zatrzymanie jako „faktyczne pozbawienie wolności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa”, a zatrzymanego jako „podmiot, wobec którego zastosowano ten środek przymusu, na skutek czego został on pozbawiony wolności”<sup>31</sup>.

J. Niedzielski w tekście *Zasadność zatrzymań. Środki przymusu. Praktyka Stosowania*<sup>32</sup>, odpowiadając „czym więc jest zatrzymanie?”, powołuje się na określenie L.K. Paprzyckiego, zamieszczone w opracowaniu *Sądowa kontrola zatrzymania*<sup>33</sup>, tj. „Zatrzymanie osoby w świetle polskiego prawa oznacza krótkotrwałe pozbawienie wolności, polegające na odebraniu jej prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania się z innymi osobami, przyjmowania i przekazywania bez zgody uprawnionego organu przedmiotów, z obowiązkiem podporządkowania się poleceniom tego organu”.

J. Swół w opracowaniu *Dokumentowanie, czas i rodzaje zatrzymania według nowego kodeksu postępowania karnego*<sup>34</sup>, powołując się na:

- artykuł R.A. Stefańskiego<sup>35</sup> *Zatrzymanie według...* – stwierdza, że „nie mają charakteru zatrzymania inne formy czasowego ograniczenia swobody stosowane w postępowaniu karnym w stosunku do jego uczestników, polegające natomiast na zmuszeniu ich do udziału w określonych czynnościach procesowych, jak przymusowe sprowadzenie oskarżonego lub podejrzanego (art. 75 § 2 k.p.k.) czy uniemożliwienie oskarżonemu oddalenia się z sądu przed zakończeniem rozprawy;
- uchwałę<sup>36</sup> SN z 21 czerwca 1995 r., – wskazuje, że nie jest zatrzymaniem „krótkotrwałe pozbawienie swobody, nie łączące się z rzeczywistym pozbawieniem wol-

nie w polskim prawie i praktyce jego stosowania, [w:] *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie a prawa człowieka*, red. Z. Hołda, A. Rzepliński, Lublin 1992 s. 31; K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1996, s. 298; *Podręcznik policjanta, część 2A*, red. M. Gettel, Szczyno 1996, s. 16.

<sup>30</sup> S. Waltoś, *Problemy niektórych wolności osobistych w świetle art. 74 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 8–9, s. 270; E. Skrętowicz, *Zatrzymanie jako środek przymusu*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 9–10, s. 5; R. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny. Część ogólna*, Kraków–Lublin 1996, s. 241, E. Kordik, *op. cit.*, s. 59.

<sup>31</sup> A. Ludwiczek, *Problematyka kontroli zatrzymania w nowym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 11/12, s. 32–34.

<sup>32</sup> J. Niedzielski, *Zasadność zatrzymań. Środki przymusu. Praktyka stosowania*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 187.

<sup>33</sup> Zob. przypis 23.

<sup>34</sup> J. Swół, *Dokumentowanie, czas i rodzaje zatrzymania według nowego kodeksu postępowania karnego*, „Przegląd Policyjny” 1999, nr 4, s. 97 i 98.

<sup>35</sup> Zob. przypis 27.

<sup>36</sup> I KZP 20/95, nr 9–10, poz. 509.

ności, nawet jeżeli wiąże się z doprowadzeniem osoby do jednostki Policji w celu dokonania niezbędnej czynności wyjaśniającej, np. ustalenia tożsamości”;

- artykuł L. Liszewskiego *Zatrzymanie a doprowadzenie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia do jednostki Policji*<sup>37</sup> sugeruje, że dokonywanie czynności sprawdzających w trybie k.p.w. oraz czynności operacyjno-rozpoznawczych na podstawie ustawy o Policji wymaga „odpowiednich do tego warunków lokalowych” – co powoduje konieczność ograniczenia swobody osoby i doprowadzenia jej do jednostki Policji, aczkolwiek nie jest zatrzymaniem.

J. Łaziuk w artykule *Zatrzymanie procesowe i pozaprocessowe* napisał: „definicja zatrzymania stanowi, że jest to forma przymusu polegająca na krótkotrwałym pozbawieniu wolności określonej osoby”<sup>38</sup>.

Z. Hołda w artykule *Zatrzymanie penitencjarne (wybrane zagadnienia)* przytoczył uchwałę SN z dnia 21 czerwca 1995 r.<sup>39</sup> oraz poglądy R.A. Stefańskiego<sup>40</sup> – na to, co zatrzymaniem nie jest oraz stwierdził, że „zatrzymanie jest formą przymusu polegającą na krótkotrwałym pozbawieniu wolności”<sup>41</sup>, a ponadto, że:

- „w kontekście Konstytucji, czy wspomnianych umów międzynarodowych<sup>42</sup> słowo »zatrzymanie« rozumiane jest szeroko” i „niezależnie od określenia tego pojęcia w przepisach ustawowych”,
- „może się zdarzyć, iż jakiś środek przymusu, choć przez ustawę nie nazywany »zatrzymaniem«, ze względu na swój charakter polegający na krótkotrwałym pozbawieniu wolności będzie zatrzymaniem w rozumieniu Konstytucji, oczywiście z gwarancyjnymi konsekwencjami, jak np. sądowa kontrola, które z niego wynikają”
- „odróżnienie zatrzymania od innych środków przymusu zawierających owo »czasowe ograniczenie swobody« może czasami nastroczać trudności, tym bardziej, że przepisy nie są tu zawsze dostatecznie precyzyjne”<sup>43</sup>.

A. Skowron w artykule „Zaliczenie okresu zatrzymania na poczet orzeczonej kary w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia” stwierdził, że „pod pojęciem »zatrzymania«, o którym mowa w art. 82 § 3 k.p.w., należy rozumieć wszelkie sytuacje – tak procesowe, jak i faktyczne – gdy obwiniony był rzeczywiście pozbawiony wolności, bez względu na formę, w jakiej to nastąpiło”, np. do wytrzeźwienia, przez kapitana statku, Straż Leśną lub Żandarmerię Wojskową<sup>44</sup>. Podobne stanowisko zajął S. Blok w głosie do postanowienia SN z dnia 26 lutego 2004 r.<sup>45</sup>

<sup>37</sup> L. Liszewski, *Zatrzymanie a doprowadzenie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia do jednostki Policji*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 4, s. 65.

<sup>38</sup> J. Łaziuk, *Zatrzymanie procesowe i pozaprocessowe*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 147.

<sup>39</sup> Zob. przypis 36.

<sup>40</sup> Zob. przypis 27.

<sup>41</sup> Podobnie określiła zatrzymanie: K. Stocka, *Zatrzymanie w kodeksie postępowania karnego i w ustawie o Policji*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. L. Bogunia, Wrocław 2002, t. 11, s. 239.

<sup>42</sup> Umowy międzynarodowe, o których autor wspomina, to przede wszystkim: Europejska Konwencja Praw Człowieka (art. 5) i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 9).

<sup>43</sup> Z. Hołda, *Zatrzymanie penitencjarne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Nauka wobec przestępczości. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Hanauska*, Kraków 2001, s. 213.

<sup>44</sup> A. Skowron, *Zaliczenie okresu zatrzymania na poczet orzeczonej kary w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2003 nr 5, s. 137.

<sup>45</sup> S. Blok, *Głos do postanowienia SN z dnia 26 lutego 2004 r. (I KZP 44/03)*, „Przegląd Sądowy” nr 10, s. 118–121.

R. Zedybel w artykule *Zatrzymanie procesowe w świetle rozwiązań kodeksu postępowania karnego oraz praktyki organów ścigania* napisał:

- A) „w świetle obecnej regulacji prawnej art. 244 § 1 k.p.k. zatrzymanie osoby podejrzanej polega na:
- 1) pozbawieniu prawa swobodnego poruszania się przez osadzenie w policyjnych izbach zatrzymań,
  - 2) znaczne ograniczenie prawa porozumiewania się i swobodnego kontaktu z innymi osobami, w tym bliskimi, bez zezwolenia organu,
  - 3) kontroli przyjmowania i przekazywania przedmiotów,
  - 4) przeszukań osobistych w celu zatrzymania przedmiotów niebezpiecznych, służących do okaleczeń,
  - 5) wykonania innych czynności z udziałem osoby zatrzymanej, w tym poddania zabiegowi lekarskiemu ratującemu życie”<sup>46</sup>;
- B) „zatrzymanie osoby podejrzanej należy traktować jako środek zapobiegawczy przed faktycznym pozbawieniem wolności w drodze tymczasowego aresztowania”<sup>47</sup>;
- C) „nie jest zatrzymaniem krótkotrwałe pozbawienie swobody osoby, nie łączące się z rzeczywistym pozbawieniem wolności, polegające nawet na doprowadzeniu osoby do jednostki policji w celu dokonania czynności wyjaśniających” oraz (cytuując pogląd R. Stefańskiego<sup>48</sup>) różni się ono od zatrzymania tym, że jest związane tylko z przymuszeniem osoby do udziału w określonych czynnościach procesowych, po których wykonaniu, jeżeli nie będzie równolegle podjęta decyzja o pozbawieniu jej wolności w formie zatrzymania, tymczasowego aresztowania lub kary porządkowej aresztu, osoba ta jest automatycznie wolna”<sup>49</sup>.

A. Zachuta w artykule *Wybrane relacje pomiędzy KPW i KPK w zakresie procesowych zatrzymań uczestników postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia* – w związku z obowiązującą od 1 lipca 2003 r. nowelą k.p.k. – zaprezentował zupełnie nowe rozumienie zatrzymania jako środka przymusu<sup>50</sup>. Co prawda, nie zdefiniował go, ale napisał to, czego niektórzy nie zauważają do dnia dzisiejszego, a mianowicie:

- 1) „zawsze zastosowanie tego środka polega na krótkotrwałym pozbawieniu wolności”, w tym także, gdy „zachodzi potrzeba zmuszenia określonego uczestnika postępowania do wzięcia udziału w konkretnej czynności”;
- 2) „przy takim ujęciu dezaktualizuje się pogląd dominujący w piśmiennictwie prawniczym sprzed nowelizacji, że nie mają charakteru zatrzymania procesowego stosowane w postępowaniu w sprawach o przestępstwa, a także o wykroczenia te formy przymusu, które wprowadzie również polegają na krótkotrwałym, czasowym pozbawieniu wolności, ale służą zmuszeniu niezdyscyplinowanych uczestników procesu do wzięcia udziału w jego konkretnych czynnościach”;

<sup>46</sup> R. Zedybel, *Zatrzymanie procesowe w świetle rozwiązań kodeksu postępowania karnego oraz praktyki organów ścigania*, „Przegląd Sądowy” 2003 nr 9, s. 76.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 88.

<sup>48</sup> R. Stefański, *Tymczasowe aresztowania i związane z nim środki przymusu w nowym kodeksie postępowania karnego, Nowa kodyfikacja karna. Kodeks postępowania karnego. Krótkie komentarze*, wyd. Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 1997, z. 6, s. 121 i 122.

<sup>49</sup> R. Zedybel, *op. cit.*, s. 76.

<sup>50</sup> A. Zachuta, *Wybrane relacje pomiędzy KPW i KPK w zakresie procesowych zatrzymań uczestników postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 1, s. 2–27.

- 3) „fakt, że posługiwano się przy uzasadnieniu tej tezy eufemizmem, twierdząc, iż chodzi w istocie o ograniczenie wolności w rzeczywistości, niczego nie zmienia”;
- 4) „niewykonalne jest bowiem przymusowe doprowadzenie bez uprzedniego zatrzymania”;
- 5) „każde doprowadzenie uczestnika procesu, który nie jest pozbawiony wolności, musi być poprzedzone jego zatrzymaniem ze wszystkimi tego konsekwencjami, jakie z tym faktem się wiążą”;
- 6) „zbędne jest zarządzanie zatrzymania osoby pozbawionej wolności”, gdyż „w takich sytuacjach konieczne jest tylko sprowadzenie (doprowadzenie)”.

B. J. Stefańska w artykule *Zatrzymanie w hiszpańskim procesie karnym* podaje, że zatrzymanie osoby „określa się tam jako środek zapobiegawczy, osobowy polegający na krótkotrwałym pozbawieniu wolności w celu przekazania zatrzymanego do dyspozycji sędziego, który ma rozstrzygnąć o zastosowaniu wobec niego tymczasowego aresztowania lub innego środka zapobiegawczego”<sup>51</sup>.

## Najnowsze publikacje zwarte poświęcone zatrzymaniu

A. Tkacz w publikacji *Zatrzymanie osoby przez Straż Graniczną* sformułował definicję zatrzymania w sposób następujący: „w świetle przepisów polskiego prawa zatrzymanie jest środkiem przymusu procesowego o krótkotrwałym i prowizorycznym charakterze, polegającym na pozbawieniu osoby wolności na czas niezbędny do wykonania czynności służbowych i równocześnie nie przekraczający 48 godzin, który może być stosowany przez uprawnione do tego w drodze ustawowej organy”<sup>52</sup>.

S. Pikulski i K. Szczechowicz w publikacji *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, powołując się na:

- 1) S. Waltoś<sup>53</sup> stwierdzają, że „zatrzymanie to krótkotrwałe pozbawienie wolności, pewna forma przymusu państwowego, występująca najczęściej w praktyce w celu zastosowania tymczasowego aresztowania lub przymusowego doprowadzenia osoby oskarżonej (podejrzanej) do organu procesowego”;
- 2) R. Stefańskiego<sup>54</sup> i B. Hołysta<sup>55</sup> wskazują, że „w okresie zatrzymania osoba jest pozbawiona prawa swobodnego poruszania się, porozumiewania się z innymi oraz przyjmowania i przekazywania bez zezwolenia uprawnionego organu procesowego jakichkolwiek przedmiotów oraz jest podporządkowana jego poleceniom” oraz „jest także umieszczana w miejscu odosobnienia”<sup>56</sup>.

I. Kobus oraz I. Dziugiel w opracowaniu *Zatrzymanie, ujęcie, doprowadzenie, sprowadzenie osoby* – nie podając definicji zatrzymania – zauważają, że:

- 1) „Niejednokrotnie można spotkać praktykę polegającą na doprowadzeniu do jednostki Policji osoby, której tożsamości nie można ustalić – z zastosowaniem wobec

<sup>51</sup> B. J. Stefańska, *Zatrzymanie w hiszpańskim procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 3 s. 92.

<sup>52</sup> A. Tkacz, *Zatrzymanie osoby przez Straż Graniczną*, Kętrzyn 1999, s. 8.

<sup>53</sup> S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1998, s. 377.

<sup>54</sup> Jak w: przypisie 27, s. 33, przypisie 48, s. 121.

<sup>55</sup> B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 1996, s. 305.

<sup>56</sup> S. Pikulski, K. Szczechowicz, *Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w świetle praw i wolności obywatelskich*, Olsztyn 2004, s. 12.

niej przymusu bezpośredniego w tym celu i „nienazywaniu” tego – jakby nie było – pozbawienia wolności w zakresie przemieszczania się – zatrzymaniem. Naszym zdaniem takie postępowanie jest niedopuszczalne ze względów gwarancyjnych, ponieważ – co do istoty, czyli zmuszania osoby do określonego zachowania się – takie pozbawienie wolności osoby – od jej zatrzymania niczym się nie różni. Jest natomiast różnica w zakresie gwarancji jakie ma osoba zatrzymana w stosunku do – „tylko przymusowo doprowadzonej”,

- 2) „Sam fakt dokonania zatrzymania osoby nie uprawnia jeszcze zatrzymującego do «przeszukania» jej, ponieważ czynność «przeszukania» nie jest wpisana w istotę czynności zatrzymania. Aby dokonać zatrzymania osoby, rozumianego jako pozbawienie jej możliwości przemieszczania się, nie jest przecież konieczne dokonanie jej przeszukania, co oznacza, że w każdym przypadku można się bez niego obejść”<sup>57</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując powyższe, wydaje się, że definicja pojęcia „zatrzymanie osoby” powinna co najmniej określać stan faktyczny, który jest zatrzymaniem, a także treść przepisu prawnego uprawniającego do zatrzymania. Definicja zatrzymania powinna także uwzględniać to, że ilekroć organ uprawniony do dokonania czynności z osobą i dysponujący środkami przymusu bezpośredniego – zastosuje wnioskowanie „z celu na środki” – tyle razy wywiedzie swe uprawnienie do zatrzymania osoby na czas realizacji tych czynności, co oznacza, że przepisy o zatrzymaniu osoby są niepotrzebne. Podobnie przy zastosowaniu wnioskowania „z celu na środki” dotyczącego tekstu prawnego może się zdarzyć, iż organ, który go stosuje, dojdzie do wniosku, że do faktycznego zatrzymania osoby uprawniają różne przepisy, których istota na pewno nie polega na zatrzymaniu, a co najwyżej zatrzymanie osoby może umożliwić ich realizację.

W świetle polskiego prawa – prawo Policji do zatrzymania osoby należy wywodzić z określenia ustawowego „zatrzymanie” użytego w stosunku do osoby. Od 1 lipca 2003 r. z uwagi na nowelę k.p.k. – która m.in. zlikwidowała samodzielne sprowadzenia i doprowadzenia osoby niepozbawionej wolności – straciły aktualność poglądy doktryny, jakoby były to tylko formy ograniczenia wolności, a nie jej pozbawienia, jak zatrzymanie. Tak więc, aktualnie określeniem „zatrzymanie” powinny być zastąpione lub połączone z nim w koniunkcję ustawowe określenia „ujęcie”, „sprowadzenie”, „doprowadzenie”, niekiedy z dodatkiem „przymusowe”, gdyż ich realizacja polega dokładnie na tym samym co realizacja prawa do zatrzymania osoby, czyli na czasowym pozbawieniu jej prawa do wolności w zakresie przemieszczania się.

<sup>57</sup> I. Kobus, I. Dziugiel, *Zatrzymanie, ujęcie, doprowadzenie, sprowadzenie osoby*, Szczytno 2006, s. 214 i 443.







## **Dorota Mocarska, Agnieszka Sadło-Nowak**

### **Zakaz wstępu na imprezy masowe jako środek reakcji na chuligaństwo stadionowe**

#### **Chuligaństwo**

Pojęcie „chuligaństwa” pojawiło się w Polsce na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Zrodziło się ono najpierw w prasie, a następnie jego analizą zajęli się przedstawiciele doktryny i praktyki. Sprawa chuligaństwa z uwagi na masowość zjawiska znajdowała się w centrum uwagi społeczeństwa, właściwa była mu agresywność przejawiająca się w zamachach dokonywanych głównie publicznie i stanowiących przez to wyzwanie rzucone społeczeństwu. W doktrynie socjologicznej i prawnej wskazywano na czynniki, które leżały u genezy chuligaństwa, a mianowicie były to następstwa wojny i związana z nią demoralizacja, masowe przesiedlenia, industrializacja, osłabienie autorytetów, rozluźnienie więzi społecznej. Jeśli natomiast chodzi o scharakteryzowanie czynów o charakterze chuligańskim, to brak było jednolitości, jak również samo nazewnictwo było zróżnicowane, mówiono o „chuligańskich wybrykach”, „chuligańskich pobudkach czynu”, „łobuzerskim naruszeniu nietykalności cielesnej”. Na początku lat pięćdziesiątych pierwsze próby sprecyzowania chuligańskiego charakteru czynu podejmowały sądy. Wkrótce pojawiły się też próby określenia istoty chuligańskiego charakteru przestępstwa i wykroczenia. Wykształciły się różne kierunki, które łączyło jedno – nie ujmowały one chuligaństwa jako odrębnego typu wykroczenia czy przestępstwa. Jeden nurt doktrynalny istoty chuligaństwa dopatrywał się w stronie podmiotowej – w celu lub w pobudce działania sprawcy. Drugi – przeciwny – w elementach strony przedmiotowej (publiczność działania, brutalność). Trzeci nurt natomiast określał chuligaństwo, sięgając do elementów przedmiotowych i podmiotowych<sup>1</sup>. Ustawa z dnia 22 maja 1958 roku o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo traktowała chuligański charakter czynu jako okoliczność wpły-

<sup>1</sup> A. Gubiński, *Chuligański charakter wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1981, nr 1, s. 10–11.

wającą na wymiar kary w kierunku obostrzenia. Nie zajęła ona jednak stanowiska w kwestii istoty chuligaństwa. Dopiero wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej z dnia 11 czerwca 1966 roku (IV KZP 43/65 – OSNKW 7/1966, poz. 68) stanowiły pierwsze wiążące sądy określenie chuligańskiego charakteru czynu.

O charakterze chuligańskim możemy mówić w przypadku zaistnienia łącznie czterech warunków:

- Umyślność działania sprawcy;
- Godzenie w porządek lub spokój publiczny albo niszczenie lub uszkodzanie mienia;
- Publiczność działania sprawcy;
- Działanie bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, okazując rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego.

Tak więc pierwszym warunkiem dla określenia, czy czyn miał charakter chuligański, jest ustalenie strony podmiotowej. Konieczne jest bowiem, aby po stronie sprawcy wystąpiła umyślność. Żadne wykroczenie czy przestępstwo nieumyślne nie może mieć charakteru chuligańskiego.

Kolejną przesłanką chuligańskiego charakteru wykroczenia jest godzenie sprawcy w porządek lub spokój publiczny. Jak zauważa J. Sawicki: „Najszerze, a zarazem najczęściej spotykane jest określenie porządku publicznego jako systemu norm, zasad prawnych i zwyczajowych, regulujących współzycie ludzi albo w ogóle, albo jedynie zachowanie się ich w miejscach publicznych. Nasuwa ono jednak zasadnicze zastrzeżenie, gdyż traktuje porządek publiczny jako abstrakcyjny system norm, a w związku z ogromną liczbą reguł zachowania, przede wszystkim zwyczajowych, utrudnia wyznaczenie granicy odpowiedzialności karnej. Niektórzy przedstawiciele nauki porządek publiczny utożsamiali wyłącznie z porządkiem prawnym, stanem niezakłóconego panowania porządku prawnego, inni zaś z poszanowaniem zasad współzycia społecznego. Na uwagę zasługuje także zdefiniowanie porządku publicznego jako zgodnego z normami społecznymi współzycia lub zachowania się ludzi w miejscach dostępnych dla nieoznaczonej liczby osób”.

Pojęcie popełnienia wykroczenia/przestępstwa publicznie nie jest tożsame z popełnieniem go w miejscu publicznym. Działanie publiczne zachodzi wówczas, gdy bądź ze względu na miejsce działania, bądź okoliczności i sposób działania sprawcy, jego zachowanie się jest lub może być dostępne (dostrzegalne) dla nieokreślonej liczby osób, przy czym sprawca, mając świadomość tej możliwości, co najmniej na to się godzi (uchwała składu 7 sędziów SN z 20.09.1973, VI KZP 26/73, OSNKW 1973/11/132). Warunek „publiczności” spełnia sama możliwość dostrzeżenia działania ze względu na jego miejsce, sposób lub okoliczności.

Dlatego też nie każde miejsce publiczne dostępne dla bliżej nieokreślonej liczby osób będzie spełniało wymogi publiczności działania sprawcy.

W sensie przedmiotowym działanie publiczne zachodzi, jeżeli sprawca działa w miejscu, w którym możliwość dostrzeżenia jego zachowania przez nieokreśloną liczbę osób jest w pełni realna, niezależnie od tego, czy rzeczywiście jego działanie zostało dostrzeżone przez kogokolwiek. Sprawca działał więc publicznie, jeżeli działał wobec większej, bliżej nieokreślonej liczby osób (niejako przed publicznością) albo działał w miejscu dostępnym dla takiej liczby osób (w efekcie bez udziału publiczności), a możliwość zebrania się większej liczby osób była w pełni realna. Działanie w miejscu

ogólnie dostępnym nie będzie więc działaniem publicznym tylko w takiej sytuacji, gdy z uwagi na okoliczności (późna noc, peryferie miasta) zebranie się publiczności było mało realne. Pod względem podmiotowym znamię publiczności polega na świadomości sprawcy, że jego działanie dojdzie lub może dojść do wiadomości niedającej się z góry oznaczyć liczby osób, a sprawca albo tego chce, albo się na to godzi. Okoliczność, że określony czyn został dokonany w miejscu publicznym, nie stanowi wprawdzie sama przez się wystarczającej podstawy do ustalenia, że sprawca działał publicznie; jednakże w wypadku dokonania umyślnego przestępstwa w miejscu ogólnie dostępnym, i to w takich warunkach, w których możliwość bezpośredniego dostrzeżenia zachowania się sprawcy jest ze strony postronnych osób w pełni realna, przyjąć należy, że sprawca działał publicznie. Kwestię, czy owa możliwość była realna, należy oceniać i rozstrzygać na podstawie konkretnych faktów zaistniałych w określonej sytuacji (SN z 26.03.1973, Rw 279/73, OSNKW 1973/7-8/101).

Kolejną cechą chuligańskiego charakteru czynu jest warunek, żeby sprawca działał w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błahego powodu. Jak podnosi Mioduski: „O braku powodu do działania mówimy wtedy, gdy nie istnieje świadomy, racjonalny motyw działania, gdy działaniu brak wszelkich racji. W takich wypadkach sam sprawca nie umie często wyjaśnić, dlaczego podjął działanie w sytuacji, w której nikt go nie sprowokował, ani nie istniały inne okoliczności tłumaczące jego reakcję”. Przez działanie bez powodu należy rozumieć działanie niesprowokowane przez pokrzywdzonego ani niemające podłoża w konflikcie osobistym z pokrzywdzonym. O powodzie zupełnie błahym należy mówić wówczas, gdy zachodzi oczywista nieadekwatność reakcji sprawcy do przyczyny zewnętrznej powodującej działanie, gdy cel, w jakim sprawca działa, nie usprawiedliwia – w rozumieniu powszechnym – w jakimś istotniejszym stopniu drastyczności środków podjętych przez sprawcę dla jego osiągnięcia. Sprawcą powoduje tu często nielicząca się z wymaganiami współżycia chęć agresywnego wyładowania się, wyrządzająca szkodę współobywatelowi, organowi państwowemu lub instytucji”. Działanie w rozumieniu powszechnym bez powodu lub z oczywiście błahego powodu można ująć jako działanie bez racjonalnego powodu. Nie oznacza to, że sprawca w takich warunkach musi działać bez przyczyny, z reguły bowiem istnieje przyczyna takiego a nie innego zachowania sprawcy, albo o charakterze zewnętrznym, albo o charakterze wewnętrznym. Dla ustalenia chuligańskiego charakteru czynu nie tyle istotna jest przyczyna takiego zachowania, a motywacja sprawcy doprowadzająca go do popełnienia danego czynu. Jeżeli ta motywacja nie jest w rozumieniu powszechnym racjonalna, możliwa do wytłumaczenia, to sprawca działa bez powodu. Jeżeli zaś motywacja ta wskazuje w odczuciu powszechnym rażącą niewspółmierność między przyczyną zachowania a samym zachowaniem (reakcją na tą przyczynę), to sprawca działa z oczywiście błahego powodu. Powód oczywiście błahy zachodzi wtedy, gdy występuje rażąca dysproporcja między przyczyną zewnętrzną pobudzającą sprawcę do działania a reakcją na tę przyczynę, a cel, w jakim sprawca działa, nie usprawiedliwia – w rozumieniu powszechnym – drastyczności środków podjętych przez sprawcę dla jego osiągnięcia. Kwestia, czy powód działania sprawcy był oczywiście błahy w rozumieniu powszechnym, powinna być rozstrzygana na tle porównania wagi przyczyny zewnętrznej, która pobudziła sprawcę do działania, a rodzajem i sposobem tego działania. Jeżeli porównanie tych faktów wykazuje, że działanie sprawcy przedstawia się jako reakcja odwetowa niewspółmierna

w stosunku do przyczyny zewnętrznej, a więc jeżeli sprawca wykorzystuje zaistniałą przyczynę zewnętrzną jako pretekst swego agresywnego wyładowania się wyrządzającego szkodę pokrzywdzonemu, to należy uznać, że w rozumieniu powszechnym powód działania sprawcy był oczywiście błahy (SN 25.10.1974, Rw 496/74, OSNKW 1975/1/16). Wyłączenie chuligańskiego charakteru czynu nie wymaga istnienia motywu słusznego, bo taki mógłby prowadzić do zupełnej ekskulpacji. Istnienie motywu, choćby niesłusznego, nie ekskulpuje, ale wskazuje na działanie nie w celu okazania lekceważenia zasad współżycia (por. wyrok SN z 21 października 1969 r., V KRn 271/69, OSP 1970, z. 5, poz. 106).

Ostatnim elementem charakteru chuligańskiego jest to, aby sprawca wykroczenia poprzez swój czyn okazał rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego. Nie chodzi tu jednak o motywację sprawcy, rozumianą jako chęć okazania lekceważenia tych zasad, ale wydzwitek jego czynu w otoczeniu, które zetknęło się z wykroczeniem. Ta przesłanka jest spełniona wówczas, gdy sprawca, podejmując bezprawne zachowanie, nie liczy się z interesem jednostkowym lub całej zbiorowości, przy czym owo lekceważenie odbiega znacznie od przeciętności, jest rażące. Okazanie rażącego lekceważenia porządku prawnego oznacza działanie obiektywnie możliwe do wywołania oburzenia, odrazy, lęku lub zgorznięcia u nieuprzedzonego obserwatora mającego właściwą postawę wobec podstawowych zasad porządku prawnego. Ocena, czy sprawca swoim przestępnym zachowaniem okazał rażące lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego, nie jest uzależniona od jego postawy przed popełnieniem przestępstwa, lecz uwarunkowana określonymi w art. 47 § 5 k.w. okolicznościami charakteryzującymi jego działanie w chwili popełnienia przezeń wykroczenia. O charakterze chuligańskim wykroczenia decydują nie subiektywne przeżycia, pragnienia i cele sprawcy, lecz obiektywny wydzwitek jego zachowania się, a w szczególności dokonanie umyślnego zamachu na określone w art. 47 § 5 k.w. dobra, i to publicznie oraz bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, gdyż takie właśnie działanie sprawcy przedstawia się według opinii społecznej jako lekceważenie podstawowych zasad porządku prawnego (wyrok SN z 20 czerwca 1979 r., V KRn 131/79, OSNKW 1979, nr 10, poz. 105). Wyrazem rażącego lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego są zwłaszcza działania drastycznie nieobyczajne, a także działania polegające na znęcaniu się lub oceniane jako wyraz rozwydrzenia, brutalności czy nawet bestialstwa. Takie działania łatwo wywołują oburzenie i zgorznienie, a niekiedy i lęk u osób, które bezpośrednio zetknęły się z zajściem lub dowiedziały się o nim.

Warunkiem *sine qua non* przypisania sprawcy czynu o charakterze chuligańskim jest ustalenie w konkretnym wypadku, że przez popełniony czyn sprawca okazał rażące naruszenie zasad porządku prawnego; rażące to tyle co jaskrawe, rzucające się w oczy robiące duże ujemne wrażenie (SN 26.03.1973, RW 279/73, OSNKW 1973/7-8/101).

## Kilka uwag o środkach karnych

Kary kryminalne w większości stanowią dolegliwość<sup>2</sup> dotyczącą jednego z najważniejszych dóbr: wolności człowieka (jedynie grzywna i po części kara ograniczenia wolności stanowi dolegliwość na majątku sprawcy). Z punktu widzenia hierarchii dóbr prawnych, na szczycie której sytuuje się życie ludzkie, następnie zaś zdrowie, a po nich wolność oraz mienie, pozbawienie (i również ograniczenie) wolności człowieka jest środkiem represji karnej dotyczącym najwyższej postrzeganego dobra, a dolegliwość tego rodzaju znana jest jedynie prawu karnemu. Nieco odmiennie wygląda sprawa z karą grzywny. Sytuuje się ona pośród wielu znanych polskiemu systemowi prawa sankcji o charakterze majątkowym, odznacza się zaś indywidualizacją jej wymiaru<sup>3</sup>. Kara kryminalna jest formą ujemnej reakcji społecznej na fakt popełnienia przestępstwa, co oznacza, że jest z nią nierozzerwalnie związana określona dolegliwość<sup>4</sup>.

Środki karne traktowane są jako środki racjonalnej polityki kryminalnej, których celem jest naprawienie szkody, odebranie korzyści i zapobieganie przestępstwom, a nie zwiększenie dolegliwości represji karnej. Środki karne zawarte w katalogu w art. 39 k.k. nie są jednolite pod względem ich charakteru, jak również sposobów wymierzania. Według założeń kodeksu karnego, przy stosowaniu środków karnych chodzi nie tyle o dodatkową represję, ile o prewencję i ochronę porządku prawnego. Ich wspólną cechą jest związany z nimi ładunek dolegliwości, co uzasadnia nazywanie ich środkami karnymi<sup>5</sup>. Środki karne można podzielić na trzy grupy, stosując za kryterium główną funkcję, jaką dany środek ma spełniać. I tak wyróżnić można środki o czołowej funkcji:

- prewencyjnej – zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 41 § 1 k.k.), zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi (art. 41 § 1 a i 1 b k.k.)<sup>6</sup>, obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu (art. 41a k.k.)<sup>7</sup>, zakaz wstępu na imprezę masową<sup>8</sup>, zakaz wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych<sup>9</sup>, zakaz prowadzenia pojazdów (art. 42 k.k.), przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa (art. 44 § 2 k.k.), przepadek przedmiotów, których wytwarzanie, posiadanie, obrót nimi lub ich przewóz są zabro-

<sup>2</sup> B. Janiszewski, *Dolegliwość jako element współczesnej kary kryminalnej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, red. J. Giezek, Kraków 2007, s. 305; K. Indeck, A. Liszewska, *Prawo karne materialne. Nauka o przestępstwie, karze i środkach penalnych*, Warszawa 2002, s. 274.

<sup>3</sup> G. Łabuda, *Rozdział IV. Kary*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2007, s. 282.

<sup>4</sup> J. Majewski, *Rozdział IV. Kary*, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, red. A. Zoll, Kraków 2004, s. 575.

<sup>5</sup> *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1 – 116 kodeksu karnego*, red. K. Buchała, A. Zoll, Kraków 1998 r. s. 333.

<sup>6</sup> Wprowadzony przez nowelizację kodeksu karnego z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

<sup>7</sup> Wprowadzony przez nowelizację kodeksu karnego z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

<sup>8</sup> Wprowadzony przez ustawę z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 62, poz. 504).

<sup>9</sup> Wprowadzony przez ustawę z dnia 30 listopada 2009 r., o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540).

nione (art. 44 § 6 k.k.). Grupa tych środków charakteryzuje się przede wszystkim względami o charakterze prewencyjnym, tj. zabezpieczeniem przed popełnieniem podobnego przestępstwa.

- represyjnej – pozbawienie praw publicznych (art. 40 k.k.), przepadek przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z przestępstwa lub ich równowartości (art. 44 § 2 i 4 k.k., art. 45 k.k.), nawiązka orzeczona na cel społeczny (art. 47 k.k.), świadczenie pieniężne orzeczona na cel społeczny (art. 49 k.k.). Celem tej grupy środków jest wzmocnienie akcentów represyjnych z uwagi na popełnione przestępstwo, tym samym ogólnoprewencyjnego oddziaływania na społeczeństwo<sup>10</sup>.
- kompensacyjnej – obowiązek naprawienia szkody (art. 46 § 1 k.k.), świadczenie pieniężne (art. 49 k.k.), zryczałtowana nawiązka na rzecz pokrzywdzonego (art. 46 § 2 k.k.), podanie wyroku do publicznej wiadomości – art. 50 k.k.<sup>11</sup> Podstawową funkcją tych środków jest zadośćuczynienie ofierze przestępstwa.

Szeroko rozbudowany system orzekania środków karnych pozwala na osiągnięcie celów kary bez konieczności stosowania krótkoterminowych kar pozbawienia wolności oraz zaspokajanie potrzeb polityki karnej przez środki o charakterze probacyjnym<sup>12</sup>.

## Zakaz wstępu połączony z osobistym stawiennictwem

Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową może być orzekany w razie ukarania za wykroczenia z art. 50, 51, 52a, 124, 143 kodeksu wykroczeń i 54–56 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych – popełnione w związku z imprezą masową, jak również w sytuacji skazania za przestępstwo.

Zakaz wstępu na imprezę masową orzeka się na okres od 2 do 6 lat. Środek ten połączony jest z obowiązkiem osobistego stawiennictwa, w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej Komendanta Powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania masowej imprezy sportowej.

Zakaz wstępu na imprezę masową przewidziany za przestępstwa jest jednopostaciowy. Występuje w formie prostego zakazu wstępu na imprezę masową, ale zawsze jest połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w określonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej. Natomiast zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za wykroczenia występuje w dwóch postaciach:

1. Zakazu prostego (*interdictio simplex*), obejmującego imperatywny zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za wykroczenia popełnione w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową (art. 65 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych);
2. Zakazu złożonego (*interdictio multipleks*) połączonego z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania masowej imprezy spor-

<sup>10</sup> Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 kodeksu karnego, red. K. Buchała, A. Zoll, Kraków 1998, s. 334.

<sup>11</sup> N. Kłaczynska, Rozdział V. Środki karne, [w:] Kodeks karny..., red. J. Giezek, s. 317; A. Marek, Kodeks karny..., s. 102.

<sup>12</sup> Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 kodeksu karnego, red. K. Buchała, A. Zoll, Kraków 1998, s. 335.

towej, w tym meczu piłki nożnej orzekanego za wykroczenia popełnione w związku z masową imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej (art. 65, ust. 3 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych)<sup>13</sup>.

Osobiste stawiennictwo połączone z zakazem wstępu na imprezę masową następuje w czasie trwania imprezy masowej. Czas trwania imprezy zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych to okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do momentu opuszczenia przez nich tego obiektu. Obowiązek osobistego stawiennictwa wynika bezpośrednio z ustawy i nie-rozerwalnie jest związany z zakazem wstępu na imprezę masową, tak więc sąd nie musi go orzekać dodatkowo. Brak też jest podstaw, aby sąd mógł zwolnić skazanego od obowiązku osobistego stawiennictwa. Skazany obowiązany jest stawiać się w wyznaczonym miejscu w czasie trwania imprezy, której zakaz dotyczy, odnotować obecność w karcie ewidencji stawiennictwa oraz posiadać przy sobie i okazać dokument potwierdzający tożsamość.

Obowiązek ten wynika z ustawy, tak więc Policja nie ma obowiązku wzywania takiej osoby. W sytuacji kiedy skazany nie stosuje się do wymogu osobistego stawiennictwa, właściwy komendant zawiadamia o tym fakcie sąd<sup>14</sup>.

Zakaz wstępu na imprezy masowe w sprawach o przestępstwa występuje w różnych formach prawnych, może on być orzekany jako:

1. Środek karny:
  - obok kary;
  - w razie odstąpienia od wymierzenia kary;
  - samoistnie.
2. Środek zabezpieczający.

Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany w sprawach o wykroczenia nie został uregulowany w kodeksie wykroczeń i nie jest wymieniony w katalogu środków karnych zawartych w artykule 29 § 2 kw, a został unormowany w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Jest środkiem karnym, co wynika z art. 65 ust. 1 cyt. ustawy, w którym użyto na jego określenie takiej właśnie nazwy. Z reguły jest orzekany obok kary, może również zostać orzeczony w sytuacji odstąpienia od wymierzenia kary<sup>15</sup>.

Zgodnie z art. 41 b kk sąd może, a w przypadkach określonych w ustawie orzeka zakaz wstępu na imprezy masowe. Tak więc środek ten występuje zarówno w formie obligatoryjnej, jak i fakultatywnej. Obligatoryjny zakaz wstępu na imprezę masową występuje w dwóch przypadkach: tj. popełnienia przestępstwa wnoszenia lub posiadania na imprezie masowej broni, wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych oraz popełnienia przestępstwa polegającego na wdzieraniu się na teren, gdzie rozgrywane są zawody sportowe (w tym mecz piłki nożnej), nieopuszczaniu określonego miejsca wbrew żądaniu osoby uprawnionej, rzucaniu w czasie trwania imprezy masowej przedmiotu mogącego stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia osób przebywających na terenie lub w obiekcie, gdzie odbywa się impreza masowa,

<sup>13</sup> R.A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 272–273.

<sup>14</sup> M. Skorecki, A. Strzelec, *Zakaz wstępu na imprezę masową – prawnokarne i kryminologiczne aspekty nowego środka karnego w kodeksie karnym*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, red. W. Pływaczewski, J. Kudrelka, Szczytno 2010, s. 122.

<sup>15</sup> R.A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, op. cit., s. 276–277.

albo w równie niebezpieczny sposób zakłóceniu imprezy masowej, naruszeniu nie-tykalności cielesnej członka służby porządkowej lub informacyjnej, dopuszczenia się przez sprawcę wymienionych wyżej czynów, jeżeli używał odzieży lub przedmiotów do zakrycia twarzy, celem uniemożliwienia lub utrudnienia rozpoznania jego osoby. W przypadku dopuszczenia się przez sprawcę innych niż wskazane wyżej przestępstw oraz wykroczeń, orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową jest fakultatywne<sup>16</sup>.

Orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową, zgodnie z art. 41b § 1 kk uzależnione jest od zachowania sprawcy przy popełnianiu przestępstwa wskazującego, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem.

Nazwa tego środka „zakaz wstępu na imprezę masową” sugeruje, że zakaz ten rozciąga się na wszystkie imprezy masowe, a nie można go ograniczyć do imprez masowych określonego rodzaju. Nie wydaje się by było uzasadnione – z punktu widzenia kryminalno-politycznego – orzekanie w każdym przypadku zakazu wstępu na wszelkiego rodzaju imprezy masowe, zwłaszcza w sytuacji, gdy zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział w określonej imprezie masowej, np. w meczu piłki nożnej, zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Sąd, określając zakres zakazu, nie może wymienić konkretnej imprezy, ale obowiązany jest określić rodzaj imprezy lub imprez. Sąd określa rodzaj imprez lub imprezy masowej, których dotyczy zakaz, bez wskazania dokładnych terminów ich odbywania, w momencie jego orzekania bowiem nie będzie to możliwe, biorąc pod uwagę, że zakaz ten jest wymierny w czasie i nie może być krótszy niż dwa lata. Zasada indywidualizacji nakazuje dokonać dyferencjacji imprez, których dotyczy zakaz. Zakaz ten może mieć postać zintegrowaną, jak też dotyczyć określonych rodzajów imprez masowych, z tym że imprezy te mogą być kumulowane<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> M. Skorecki, A. Strzelec, *Zakaz wstępu na imprezę masową...*, op. cit., s. 121.

<sup>17</sup> R.A. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, op. cit., s. 281.





**Marek Zawartka**

## Bezpieczeństwo sportowych imprez masowych w działaniach policji

Podstawowym zadaniem każdego państwa realizowanym przez jego aparat władzy jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Każde ze współczesnych społeczeństw dysponuje w tym celu wyspecjalizowanymi grupami, takimi jak wojsko oraz różnego typu straże i służby<sup>1</sup>.

Jedną z cech charakteryzujących administrację i wskazane instytucje jest to, że działają ona w interesie publicznym, na podstawie prawa i w granicach przewidzianych prawem<sup>2</sup>. Ta zasada wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 7 stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Odnosi się to również do Policji, którą utworzono na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku<sup>3</sup>.

Zgodnie z przywołaną ustawą do pierwszoplanowych obowiązków policji należy m.in.: ochrona życia, zdrowia i mienia ludzi przed bezprawnymi zamachami, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców czy też gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych, a także kontrola przestrzegania przepisów porządkowych administracyjnych związanych z działalnością publiczną.

Nie jest to jedyna ustawa określająca zadania policji, albowiem wiele jej obowiązków wynika z innych przepisów, a także umów i porozumień międzynarodowych. Jako przykład można wymienić ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia czy też ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych. Ponadto szereg zadań wynika także dla Policji z przepisów Kodeksu postępowania karnego czy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

<sup>1</sup> J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2006, s. 4–5.

<sup>2</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 23.

<sup>3</sup> Ustawa o Policji, tekst jednolity Dz.U. z 2002r. Nr 7, poz. 58 wraz z późniejszymi zmianami.

Ogólny jednak charakter zadań określony został w art. 1 ust. 1 Ustawy o Policji, a treść tego artykułu wskazuje na brak możliwości dokładnego zdefiniowania granic tych obciążeń. Zgodnie z tym artykułem policja jest formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z językowej wykładani wynika, że ta służebna rola Policji wobec społeczeństwa nie ogranicza się tylko do ochrony bezpieczeństwa ludzi. Przepis ustawy mówi bowiem wyraźnie „służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa”. Zatem zakres zadań policji wykracza, w odniesieniu do jej roli wobec społeczeństwa, poza ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wnioskować, więc można, że każda sprawa, która służy społeczeństwu, winna leżeć w zakresie zadań policji. W praktyce byłoby to oczywiście niemożliwe do realizacji, stąd zadania służące społeczeństwu powierzone są innym podmiotom.

Abstrahując od rozważań natury teoretycznej, należy wskazać, że podstawowe zadania policji dotyczą ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>4</sup> i mogą one mieć charakter prewencyjny, dochodzeniowo-śledczy lub rozpoznawczo-wykrywczy.

Pozycję policji jako całości organizacyjnej określa jej podporządkowanie władzy wykonawczej, sprawowanej przez Radę Ministrów, która kieruje administracją rządową (art. 10 ust. 2 i art. 146 ust. 3 Konstytucji).

Takie umiejscowienie policji oraz wyposażenie jej w kompetencje określające jej rolę w systemie instytucjonalnym społeczeństwa i wobec otoczenia społecznego determinuje dyspozycyjny charakter tej organizacji, jako jednego z segmentów warstw politycznych. Pozycję policji określają również relacje organów policyjnych z różnymi podmiotami terenowymi. Dość istotne znaczenie w tym zakresie mają stosunki z organami samorządu terytorialnego i terenowymi organami administracji rządowej – wojewodami.

Na czele Policji stoi Komendant Główny Policji, który według ustawy podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i jest „centralnym organem administracji państwowej” właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Próba systematyzacji zadań Policji może być dokonana w układzie podmiotowym. Podmiotami będą tu jednostki organizacyjne Policji, będące aparatem pomocniczym organów policyjnych, a więc Komenda Główna Policji, komendy wojewódzkie, komendy powiatowe, komisariaty, samodzielne oddziały prewencji, samodzielne pododdziały antyterrorystyczne, szkoły i ośrodki szkolenia. Szczegółowe zadania poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych określone są przez Komendanta Głównego Policji na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy. Obecnie obowiązuje zarządzenie nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji. W rozdziale trzecim tego zarządzenia Komendant Główny, określając zakres działania dla poszczególnych jednostek, precyzuje również dla nich szczegółowe zadania.

Przyjęta przez Komendanta Głównego koncepcja enumeratywnego, zamkniętego katalogu zadań dla komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji

<sup>4</sup> M. Wawrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 49.

jest trudna do spełnienia. Można więc mieć wątpliwości, czy Komendant Główny Policji nie zawęził zbyt zakresu zadań dla poszczególnych jednostek w stosunku do ustawowo określonego zakresu czynności wymienionych w ustawie.

Nie wchodząc w merytoryczne rozstrzygnięcie wyżej wskazanego problemu, wypada podkreślić, że ustawa o Policji określa zadania na zasadzie klauzuli generalnej, zaś bliżej kompetencje tych organów określa ustawodawstwo administracyjne (sprawy z zakresu prawa karnego nie są przedmiotem rozważań pracy)<sup>5</sup>.

Omówione zadania Policji pozwalają wyrobić sobie ogólny pogląd na rolę tej formacji, zarówno na tle otoczenia społecznego w znaczeniu ogólnym, jak i relacje z innymi elementami systemu instytucjonalnego. W większości tych układów można dopatrzeć się relacji o charakterze przymusu, władzy. W przypadku Policji władza ta przybiera bardzo bezpośredni wyraz: możliwość zastosowania przymusu. Dzieje się tak zwłaszcza w zakresie pełnienia funkcji ochrony życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym możliwość wkroczenia Policji nie jest zawsze uzależniona od występującego naruszenia prawa. O konieczności lub możliwości podjęcia działania przez Policję mogą decydować różne przesłanki, zwłaszcza jednak przeświadczenie o prawdopodobieństwie zajścia niepożądanego zdarzenia.

Ogólne zarysowanie celów i zadań Policji nie przesądza jeszcze, w jakim stopniu będą one realizowane w praktycznym działaniu, dotyczy to również interesującego nas zagadnienia w obszarze zabezpieczania imprez sportowych i wypracowanym na tę okoliczność trybem postępowania w obszarze oceny stanu bezpieczeństwa obiektów.

Policja, mając na uwadze zakres przypisanych jej zadań i oczekiwań społecznych w obszarze bezpieczeństwa publicznego na imprezach masowych, w celu zwiększenia efektów podejmowanych przedsięwzięć ujednoliciu poddała procedury w zakresie oceny stanu bezpieczeństwa obiektów oraz terenów przeznaczonych do imprez masowych o charakterze sportowym wiążące się z wydawaniem opinii.

Obszar działania Policji, a tym samym zakres wydawanej opinii, określa art. 1 ust. 2 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. Nr 7 z 2002 r. poz. 58 wraz z późniejszymi zmianami), a w szczególności pkt 2 i 6 tego przepisu. Pośrednio zakres opinii z późniejszymi zmianami wydawanej przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji wskazany został także w art. 7 ust. 1b ustawy, gdzie wymieniony został katalog dokumentów, do których doręczenia jest zobowiązany organizator imprezy wraz z prośbą (wnioskiem) o wydanie opinii. W skład tych dokumentów wchodzi:

- graficzny plan wraz z opisem obiektu lub terenu, na którym ma być przeprowadzona impreza masowa,
- program i regulamin imprezy masowej, ewentualnie terminarza imprez masowych odbywających się w danych terminach lub według ustalonych zasad wraz z informacją o sposobie udostępnienia ich uczestnikom imprezy masowej,
- informacji o liczbie miejsc dla osób w obiekcie lub na terenie, gdzie impreza masowa będzie zorganizowana,
- informacji o mogących wystąpić zagrożeniach porządku publicznego, w tym informacji o ewentualnym uznaniu imprezy masowej za imprezę o podwyższonym ryzyku,

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 347.

- informacji o liczbie osób, które mogą być obecne na imprezie masowej,
- informacji o stanie liczebnym, organizacji, oznakowaniu, wyposażeniu i sposobie rozmieszczenia służby porządkowej i informacyjnej,
- danych osoby reprezentującej organizatora w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób uczestniczących w imprezie masowej (kierownika do spraw bezpieczeństwa),
- pisemnej instrukcji określającej zadania służby porządkowej,
- warunków łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczaniu imprezy,
- szczegółowych zasad postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia,
- pisemnej zgody na przeprowadzenie imprezy masowej kierownika jednostki organizacyjnej lasów państwowych, parku narodowego lub krajobrazowego, w razie przeprowadzania imprezy na terenach będących w zarządzie tej jednostki,
- informacji o zainstalowanych urządzeniach rejestrujących obraz i dźwięk służących do utrwalania przebiegu imprezy, a w szczególności zachowania się osób.

Przy ocenie przedstawionej dokumentacji organ Policji skupia się na elementach istotnych dla bezpieczeństwa uczestników imprezy masowej i utrzymania porządku publicznego w trakcie jej trwania, pomijając elementy pozostające we właściwości rzeczowej innych podmiotów wydających opinie.

Zawartość merytoryczna dokumentów umożliwia organowi Policji wstępną ocenę spełniania przez organizatora warunków bezpieczeństwa. Policja bierze również pod uwagę ocenę zagrożenia, o której jest mowa w art. 7 ust. 1 b ustawy.

Kolejnym elementem oceniającym w trakcie przeprowadzania postępowania, mającego na celu wydanie opinii w sprawie spełniania warunków bezpieczeństwa jest lustracja (ogłędziny) obiektu lub terenu, na którym będą przeprowadzane imprezy masowe. Celem oględzin jest stwierdzenie jego stanu technicznego, w tym także sformułowanie zastrzeżeń i wskazanie odstępstw od stanu pożądanego.

Przy dokonywaniu oceny stanu technicznego obiektów i formułowaniu zaleceń Policja posiłkuje się zarówno przepisami prawa powszechnie obowiązującego (np. Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690)), jak i wewnętrznymi przepisami dotyczącymi organizatorów.

Formalny zakres merytoryczny oględzin nie jest ściśle sprecyzowany i jest zazwyczaj dostosowany do charakteru planowanej imprezy oraz przewidywanych zagrożeń. Niemniej na podstawie stosowanej praktyki, istnieją pewne elementy, które podlegają „obowiązkowej” ocenie. Do tych elementów zalicza się: ogrodzenie zewnętrzne, ogrodzenie wewnętrzne oraz widownię.

Do obowiązków przeprowadzającego oględziny obiektu należy także sprawdzenie, czy system monitoringu spełnia wymagania określone w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 października 2004 r. w sprawie sposobu utrwalenia przebiegu imprez masowych oraz minimalnych wymagań technicznych dla urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, w szczególności miejsca podlegające obowiązkowej rejestracji obrazu i dźwięku (§ 3 ust. 1 cytowanego Rozporządzenia).

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego prowadzący sporządza szczegółowe sprawozdanie z jego przebiegu i całości ustaleń, zakończone wnioskami w zakresie:

- oceny stanu technicznego obiektu lub terenu, na którym przeprowadzana ma być impreza masowa i zachowania warunków bezpieczeństwa,
- oceny przedsięwzięć organizacyjnych organizatora związanych ze spełnieniem warunków bezpieczeństwa oraz służących zachowaniu porządku publicznego w trakcie przeprowadzanej imprezy masowej,
- propozycji wydania pozytywnej lub negatywnej decyzji.

Analiza większości przypadków zbiorowego naruszenia prawa podczas imprez masowych wskazuje, że najsłabszym punktem w całym procesie przygotowania i realizacji policyjnych przedsięwzięć zabezpieczających jest nie tyle działalność o charakterze administracyjnym, lecz pozyskanie i niezwłoczny przekaz niezbędnych informacji o zamiarach uczestników imprez, szczególnie grup pseudokibiców notorycznie zakłócających porządek.

Chcąc przeciwdziałać tym negatywnym skutkom, w Komendzie Głównej Policji utworzono Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Imprez Masowych<sup>6</sup>.

Głównym zadaniem utworzonego punktu jest realizacja zapisów Rozdziału 3a Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

Do zadań realizowanych przez Krajowy Punkt Kontaktowy należy:

- gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych;
- prowadzenie bazy informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych;
- opracowywanie analiz informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych;
- zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzanych informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

Ponadto Komendant Główny Policji w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie imprez sportowych zlecił<sup>7</sup> komendantom wojewódzkim Policji i komendantom powiatowym (miejskim, rejonowym) realizację działań w zakresie:

- 1) rozpoznania, zapobiegania oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z imprezami sportowymi;
- 2) gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

Komendanci jednocześnie zobligowani zostali, aby wskazane zadania realizowane były poprzez rozpoznanie i analizę ryzyka, opiniowanie masowych imprez sportowych, współdziałanie z organizatorami imprez sportowych i innymi podmiotami pozapolicyjnymi odpowiedzialnymi za ich zabezpieczenie oraz zabezpieczenia przejazdów kibiców, a także współdziałanie z innymi podmiotami w zakresie prowadzenia działań

<sup>6</sup> Powstanie punktu było zgodne z wytycznymi rezolucji Rady Unii Europejskiej z 25 kwietnia 2002 r., która rekomenduje stworzenie tego typu instytucji w krajach członkowskich UE. Według rezolucji, takie punkty mają pozwolić na wymianę informacji dotyczących międzynarodowych meczów piłkarskich i tym samym pozwolić na zapobieganie incydentom o charakterze chuligańskim i zwalczanie ich.

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 982 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez Policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

profilaktycznych ukierunkowanych na zapobieganie i zwalczanie zjawisk agresji i przemocy.

Wskazać należy również, że poszczególne jednostki Policji zarówno szczebla wojewódzkiego, jak i na poziomie powiatu zgodnie z dyspozycją zawartą w Zarządzeniu nr 982 Komendanta Głównego Policji z 2007 r. zobowiązane zostały do powołania zespołów zadaniowych do spraw rozpoznania, zapobiegania oraz zwalczania przestępczości i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami masowymi.

W strukturach jednostek wykonawczych Policji oprócz zespołu zajmującego się zagadnieniami o charakterze analitycznym przewidziano również miejsce dla grup rozpoznania kryminalnego. Grupy te uczyniono odpowiedzialnymi za rozpoznanie środowiska kibiców oraz pracę na rzecz zespołu monitorowania kibiców.

Monitorowanie kibiców przez wskazany zespół odbywa się w przypadkach, gdy ustalono, że w grupie publiczności sportowej udającej się na mecz wyjazdowy mogą znajdować się pseudokibice. Jednocześnie pobyt tej publiczności w miejscowości, w której odbywa się masowa impreza sportowa, jest monitorowany przez zespół monitorujący z jednostki organizacyjnej Policji właściwej dla drużyny przyjezdnej.

W zależności od charakteru zagrożenia zespół monitorujący kierowany do działań przez właściwą jednostkę Policji liczy od dwóch do pięciu policjantów, w tym kierownika oraz funkcjonariuszy wykonujących czynności związane z obserwacją i rejestracją zachowań kibiców.

Podczas trwania imprezy zespół monitorujący współpracuje z dowódcą działań policyjnych, udzielając mu pomocy w zakresie identyfikacji kibiców przyjezdnych, a także otwarcie rejestruje ich zachowania. W trakcie imprezy zespół odpowiedzialny jest także za ujawnianie i wskazywanie odpowiednim służbom osób, wobec których orzeczono środek karny zakazu wstępu na imprezy masowe, jak również za ujawnianie i wskazywanie osób, które mogą swoim zachowaniem naruszyć prawo lub uczestniczyć w zbiorowych naruszenia porządku publicznego.

Do czynności zespołu monitorującego należą również działania poprzedzające imprezę masową, obejmujące:

- uzyskanie wszelkich informacji wyprzedzających dotyczących kibiców związanych z mającą się odbyć imprezą sportową;
- rejestrowanie za pomocą technik foto-wideo środków transportu, którymi poruszają się kibice;
- uzyskanie od dystrybutora biletów imiennej listy osób, które zakupiły wejściówki;
- uzyskanie informacji o wynajętych środkach publicznego transportu zbiorowego, osobach wynajmujących, liczbie osób przewożonych, czasie i miejscu wyjazdu, trasach przejazdu, ewentualnych danych osoby realizującej zamówienie (kierowcy) oraz numer jej telefonu komórkowego;
- prowadzenie bieżącej analizy informacji w środkach masowego przekazu ze szczególnym uwzględnieniem lokalnych mediów oraz na stronach internetowych w celu stałej kontroli medialnych zapowiedzi wywoływania ekscesów chuligańskich przez pseudokibiców.

Dla zespołu monitorującego przewidziano też czynności po zakończeniu imprezy. Czynności te obejmują przede wszystkim obserwację i utrwalanie zachowań kibiców przy użyciu środków technicznych rejestrujących obraz i dźwięk oraz przegląd i analizę utrwalonych materiałów w celu ujawnienia osób, wobec których orzeczono środek

karny zakazu wstępu na imprezy masowe oraz przekazanie utrwalonych materiałów do jednostki organizacyjnej Policji, właściwej dla miejsca przeprowadzenia imprezy sportowej.

Innym ważnym elementem realizowanym przez Policję w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w związku z imprezami masowymi o charakterze sportowym są podejmowane działania w związku z przyjazdami kibiców. Na powyższą okoliczność została wydana instrukcja postępowania w tym zakresie, w której określono: obieg informacji w związku z przejazdami kibiców, organizację patroli zabezpieczających oraz taktykę służby patrolu zabezpieczającego.

Z instrukcji tej można wyczytać, że każda informacja, z której wynika możliwość wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, w związku z przejazdem kibiców powinna być przekazywana bezzwłocznie do dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji, jeżeli wynika z niej konieczność podejmowania działań, oraz do zespołu do spraw kibiców. Jednocześnie każda uzyskana wiadomość dotycząca przemieszczania się kibiców powinna być również niezwłocznie przekazywana do osób (podmiotów) odpowiedzialnych za zabezpieczenie imprezy sportowej oraz do dyżurnych jednostek Policji na trasie przejazdu lub jednostek Policji, przez których teren przewodzi się możliwość przemieszczania się tych osób.

Za współdziałanie pomiędzy jednostkami Policji na etapach przygotowania zabezpieczenia i gromadzenia informacji o zagrożeniach odpowiedzialne są komórki organizacyjne komend powiatowych Policji realizujące zadania sztabu Policji, a na szczeblu komendy wojewódzkiej Policji komórki właściwe w sprawach sztabowych, natomiast podczas realizacji zabezpieczenia służby dyżurne tych jednostek lub inni funkcjonariusze wyznaczeni przez kierownika jednostki Policji.

Do nadzoru nad prawidłową realizacją zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, powoływany został przez Komendanta Głównego Policji stały zespół do spraw koordynacji rozpoznania, zapobiegania oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi<sup>8</sup>.

Mówiąc o działaniach Policji skierowanych przeciwko kibicom naruszającym ład i porządek publiczny, nie można również zapomnieć o uruchomionym w kwietniu 2006 roku na mocy Zarządzenia nr 1100<sup>9</sup> Komendanta Głównego Policji Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych (PRIM), gromadzącym informacje o wszystkich masowych imprezach sportowych.

Zbudowany Policyjny Rejestr Imprez Masowych stał się wyodrębnionym modułem Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP) ułatwiającym gromadzenie i usystematyzowanie informacji dotyczących imprez masowych.

<sup>8</sup> W skład powołanego zespołu wchodzić policjanci różnych komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji, a w szczególności:

- a) policjanci i pracownicy komórki właściwej do spraw sztabowych;
- b) policjanci komórek właściwych do spraw kryminalnych Komendy Głównej Policji;
- c) policjanci komórek właściwych do spraw wywiadu kryminalnego;
- d) policjanci komórek właściwych do spraw prewencji.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 1100 z dnia 13 grudnia 2006 roku Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad prowadzenia Policyjnego rejestru imprez masowych.

Rozporządzenie Ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 3 sierpnia 2009 r.

„W sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta policji w czasie trwania imprezy masowej” [na podstawie art. 68 Ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. Nr 62, poz. 504] „[...] określa sposób wykonywania orzeczonego za wykroczenie albo przestępstwo obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej albo skazanej komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej”.

Obowiązek stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji jest środkiem probacyjnym, realizującym wychowawcze i prewencyjne cele reakcji prawnokarnej wobec sprawcy czynu karalnego. Orzeczenie środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę połączonego z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji nakłada na osobę ukaraną lub skazaną wymóg każdorazowego zgłaszania się tej osoby w czasie trwania imprezy masowej do jednostki Policji wskazanej przez sąd. Osoba ta jest zobowiązana do zgłoszenia się i odnotowania swojej obecności w „karcie ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej”<sup>10</sup>. Realizacja obowiązku polega na stawiennictwie we właściwej jednostce Policji i odnotowaniu obecności w ewidencji. Nie oznacza natomiast konieczności przebywania takiej osoby w jednostce Policji podczas trwania imprezy masowej (zgodnie z art. 3 pkt 6 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych czas trwania imprezy masowej to okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do chwili opuszczenia przez nich tego terenu lub obiektu). Konieczność wielogodzinnego przebywania kibiców w jednostce Policji byłaby faktycznym pozbawieniem ich wolności, a tym samym naruszałaby konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Nadzór nad prawidłowym wykonaniem środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową połączonego z obowiązkiem stawiennictwa w jednostce Policji sprawuje komendant powiatowy Policji, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby, której zakaz dotyczy. W przypadku stwierdzenia, że osoba, wobec której orzeczono zakaz, nie stosuje się do wymogu osobistego przybycia do miejsca stawiennictwa, komendant powiatowy Policji zawiadamia o tym fakcie właściwy sąd.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3.08.2009 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 125, poz. 1039).





**Adam Strzelec**

## Uwagi na temat środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową

W dniu 3 maja 2011 r. podczas rozgrywanych na stadionie w Bydgoszczy finałów Pucharu Polski w piłce nożnej pomiędzy drużyną Legii Warszawa i Lecha Poznań doszło do zamieszek kibiców obu drużyn. Kibice zwycięskiej drużyny po zakończonym meczu wdarli się na murawę stadionu, co stało się powodem wywołania zamieszek. Kibice obu drużyn zaczęli niszczyć stadion, atakować służby porządkowe i reporterów. Policja opanowała sytuację po około 30 minutach. Straty na stadionie sięgnęły kilkudziesięciu tysięcy złotych. Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy stwierdziła już przed meczem finałowym, że na stadionie brak jest dostatecznych zabezpieczeń przed przemieszczaniem się kibiców, brak jest też bram ewakuacyjnych oraz tzw. rękawów i łamaczy fal. Nadkomisarz Maciej Daszkiewicz tłumaczył, że Policja nie mogła też ocenić skuteczności płotów rozdzielających kibiców, gdyż miały być one montowane na krótko przed meczem<sup>1</sup>. Organizatorzy, pomimo negatywnej opinii Policji, zdecydowali się jednak przeprowadzić imprezę. Po tych wydarzeniach rząd oraz partie opozycyjne zapowiedziały konieczność zmian w przepisach gwarantujących bezpieczeństwo imprez masowych, w tym także zaostrzenie kar za przestępstwa popełniane w związku z imprezami masowymi. Już dwa dni po zdarzeniu w Bydgoszczy wojewoda mazowiecki i wojewoda wielkopolski podjęli decyzję o czasowym zamknięciu dla publiczności stadionów Lecha Poznań i Legii Warszawa. Istotnym czynnikiem wpływającym na zapowiedzi szybkich zmian w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych jest z całą pewnością fakt, że w Polsce mają odbyć się Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, które będą organizowane wspólnie z Ukrainą. Zagwarantowanie bezpieczeństwa na tak dużej międzynarodowej imprezie jest jednym z głównych zadań jej organizatorów. Powstaje więc pytanie, czy opisywane zdarzenie, które jest wszakże tylko jednym z przykładów ekscesów stadionowych, jest wystarczającym determinantem do zmiany

<sup>1</sup> Eurosport.com, *Kompromitacja służb na rok przed Euro!*, [http://www.eurosport.pl/piłka-nożna/puchar-polski/2010-2011/kompromitacja-w-bydgoszczy\\_sto2775845/story.shtml](http://www.eurosport.pl/piłka-nożna/puchar-polski/2010-2011/kompromitacja-w-bydgoszczy_sto2775845/story.shtml), dostęp 09.06.2011 r.

prawa, która ma polegać także na zaostrzeniu odpowiedzialności karnej. Należy na początku przeanalizować obowiązujące dzisiaj regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych, a następnie będzie można podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy postulowane zmiany są racjonalnym, a zarazem wystarczającym rozwiązaniem problemu.

Instytucja zakazów stadionowych pojawiła się po raz pierwszy w Wielkiej Brytanii, gdzie w 1986 r. wprowadzono ustawę *The Public Order Act*<sup>2</sup>. Do dnia dzisiejszego zakazy stadionowe w prawie brytyjskim przeszły wiele przemian i zakorzeniły się, z zadowalającymi efektami, na dobre w porządku prawnym. Rozwiązania te stały się punktem wyjścia przy wprowadzaniu zakazu wstępu na imprezy masowe w polskim porządku prawnym.

Bezpieczeństwo imprez masowych jest zagadnieniem, które polski ustawodawca próbuje uregulować od końca lat 90. ubiegłego wieku. 22 sierpnia 1997 r. uchwalono Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>3</sup>. Ustawa ta była pierwszym polskim aktem prawnym regulującym szeroko rozumiane kwestie bezpieczeństwa imprez masowych, takie jak między innymi: warunki bezpieczeństwa imprezy masowej, odpowiedzialność za szkodę i koszty zabezpieczenia imprezy masowej, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, a także przepisy karne.

W przepisach karnych ustawa ta wprowadzała karę dodatkową w postaci zakazu wstępu na imprezę masową orzekaną wyłącznie w związku z popełnionymi przez sprawcę wykroczeniami na okres od 3 do 12 miesięcy. Zamknięty katalog wykroczeń, za których popełnienie sąd orzekał omawianą karę zawarty był w ustawie. Ustawą z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji<sup>4</sup> karę dodatkową zakazu wstępu na imprezę masową zamieniono na środek karny zakazu wstępu na imprezę masową oraz wprowadzono nowe ustawowe granice orzekania tego środka w wymiarze od roku do lat 3. Zmiana ta podyktowana była odejściem przez ustawodawcę od tradycyjnego podziału kar na kary zasadnicze i kary dodatkowe i wprowadzeniu w to miejsce kar (jako odpowiednika kar zasadniczych) oraz środków karnych (którymi zastąpiono kary dodatkowe)<sup>5</sup>. Zmiana ta została dokonana ustawą nowelizującą Kodeks wykroczeń z dnia 28 sierpnia 1998 r.<sup>6</sup> Ostatecznie, ustawą z dnia 22 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>7</sup> okres orzekania tego środka określono od 2 do 6 lat. W Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r. orzekanie tego środka karnego było co do zasady fakultatywne. Sąd mógł orzec zakaz w przypadku wykroczenia popeł-

<sup>2</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k. [w:] Komentarz do Kodeksu karnego. Część ogólna, t. 2. Komentarz do art. 32–116*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2011, s. 139.

<sup>3</sup> Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 8 sierpnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (Dz.U. Nr 41, poz. 465).

<sup>5</sup> M. Melezini, *Środki karne w ogólności*, [w:] *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, t. 6, red. M. Melezini, Warszawa 2010, s. 410 i 435.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy kodeks wykroczeń, ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717), za: M. Melezini, *Środki karne...*, op. cit., s. 435.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2004 o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. Nr 187, poz. 1922)

nionego w związku z imprezą artystyczno-rozrywkową. Ustawa przewidywała także obligatoryjne orzekanie tego środka karnego za wykroczenie popełnione w związku z imprezą sportową, w tym meczem piłki nożnej<sup>8</sup>. Liczne nowelizacje tej ustawy doprowadziły do naruszenia jej spójności, w związku z czym ustawodawca zdecydował się uchwalić nową ustawę regulującą tę materię. Nowelizacja ta podyktowana była także przystosowaniem polskiego porządku prawnego do mających się u nas odbyć w 2012 r. Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej.

20 marca 2009 r. wprowadzono do polskiego porządku prawnego znowelizowaną Ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych (zwana dalej u.b.i.m.)<sup>9</sup>, która weszła w życie w dniu 1 sierpnia 2009 r.

Obowiązująca obecnie ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym, wprowadziła kilka istotnych zmian. Między innymi poszerzono katalog definicji legalnych o takie pojęcia, jak np. mecz piłki nożnej, impreza masowa podwyższonego ryzyka, czas trwania imprezy masowej. Zmiany te nie ominęły także przepisów karnych. Po pierwsze, poszerzono katalog czynów zabronionych, za które można orzekać środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową (wcześniej można go było orzekać tylko za wykroczenia). Po drugie, nastąpiła modyfikacja penalizacji poprzez przesunięcie dotychczasowych czynów ze sfery wykroczeń do przestępstw. Ponadto znowelizowana ustawa wprowadziła także do art. 39 pkt 2c kodeksu karnego<sup>10</sup> nowy środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową. Środek ten może być więc orzekany obecnie zarówno za wykroczenia, jak i za przestępstwa.

## Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za wykroczenia

Omawiany środek karny nie został wymieniony wśród środków karnych przewidzianych w art. 28 kodeksu wykroczeń<sup>11</sup>. Jednakże, analizując przepisy Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, bezdyskusyjne jest, że ustawodawca ma na myśli zakaz wstępu na imprezę masową jako jeden ze środków karnych przewidzianych za wykroczenia. Świadczy o tym przede wszystkim brzmienie art. 65 u.b.i.m., który posługuje się zwrotami takimi jak: „w razie ukarania za wykroczenie [...] sąd może orzec środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową”. Środek ten jest więc innym środkiem karnym określonym przez ustawę, o którym mowa w art. 28 § 1 pkt 6 k.w.<sup>12</sup>.

Orzekanie środka karnego za wykroczenia jest przez ustawę ograniczone tylko do konkretnych typów czynów zabronionych, enumeratywnie wskazanych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Zgodnie z art. 65 u.b.i.m., zakaz wstępu na imprezę masową może być orzeczony, jeżeli sprawca dopuścił się jednego z następujących wykroczeń: nieopuszczenia zbiegowiska (art. 50 k.w.), zakłócania porządku (art. 51 k.w.), nawoływania do przestępstwa (art. 52a k.w.), niszczenia cudzej rzeczy

<sup>8</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1–2, s. 271–272.

<sup>9</sup> Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2010, Nr 46, poz. 275).

<sup>12</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 277.

(art. 124 k.w.), utrudniania korzystania z urządzeń użytku publicznego (art. 143 k.w.), niewykonania polecenia porządkowego (art. 54 u.b.i.m.), niewykonania polecenia wydanego przez Policję lub Żandarmerię Wojskową (art. 55 u.b.i.m.), wnoszenia lub posiadania napojów alkoholowych (art. 56 k.w.). W doktrynie brak jest rozbieżności co do tego, że jest to katalog zamknięty (*numerus clausus*), w związku z czym niedopuszczalne jest orzeczenie tego środka za inne wykroczenia<sup>13</sup>. Ustawa wprowadza w art. 65 u.b.i.m. dwutorowość orzekania tego środka karnego. Orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową jest fakultatywne, jeżeli sprawca dopuścił się jednego ze wskazanych powyżej wykroczeń, w związku z imprezą masową artystyczno-rozrywkową (art. 65 ust. 1 u.b.i.m.). Ustawa ta przewiduje także obligatoryjny charakter tego środka w sytuacji, gdy sprawca dopuścił się jednego ze wskazanych powyżej wykroczeń w związku z imprezą masową sportową, w tym meczem piłki nożnej (art. 65 ust. 2 u.b.i.m.). Możliwość orzekania zakazu wstępu na imprezę masową za popełnione przez sprawcę wykroczenie uzależniona jest od tego, czy wykroczenie to zostało popełnione w związku z imprezą masową (inaczej niż w przypadku przestępstw). Wskazany powyżej katalog wykroczeń spełnia więc dwie funkcje. Po pierwsze, zakaz wstępu na imprezę masową może być orzeczony tylko wtedy, gdy sprawca popełnił co najmniej jedno ze wskazanych w ustawie wykroczeń. Po drugie, wykroczenie to musiało być popełnione w związku z imprezą masową. Te dwie przesłanki muszą zachodzić kumulatywnie. Omawiany środek karny orzekany jest na okres od 2 do 6 lat. Warto zauważyć, że takie same granice wymiaru środka karnego określone zostały w przypadku orzeczenia zakazu wstępu na imprezę masową za przestępstwo. Ustawodawca zrównał więc ustawowy okres, na jaki środki te mogą być orzekane. Rozstrzygnięcie takie może budzić kontrowersje<sup>14</sup>. Postępowanie w tych sprawach toczy się w postępowaniu przyspieszonym, o którym mowa w kodeksie postępowania w sprawie o wykroczenia (art. 63 u.b.i.m.)<sup>15</sup>. Ponadto ukarany na podstawie art. 65 ust. 2 u.b.i.m. ma obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej sportowej, w tym meczu piłki nożnej<sup>16</sup>. W związku z tym sąd obowiązany jest określić rodzaje sportowych imprez masowych lub meczów piłki nożnej, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązującego orzeczonego środka. Obowiązek osobistego stawiennictwa, o którym mowa w art. 65 ust. 2 u.b.i.m., nie dotyczy więc imprez masowych artystyczno-rozrywkowych, a ma on zastosowanie tylko do imprez masowych sportowych, w tym meczów piłki nożnej. Art. 67 u.b.i.m. wprowadza rozszerzenie zakresu terytorialnego obowiązującego orzeczonego środka, stanowiąc, że zakaz ten dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium RP. Tak więc każdorazowe orzeczenie zakazu wstępu na imprezę masową,

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 279.

<sup>14</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę masową*, [w:] *System prawa karnego. Kary i środki karne. Poddanie sprawy próbie*, red. M. Melezini, t. 6, Warszawa 2010, s. 564.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2008, Nr 133, poz. 848).

<sup>16</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2009, s. 172.

w tym także na mecz piłki nożnej, pociąga za sobą skutki określone w art. 67 u.b.i.m., a sąd nie może zwolnić osoby ukaranej z tego zakazu, gdyż zakaz ten wynika wprost z ustawy. Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany jest najczęściej obok kary wymierzonej za wykroczenie, ale możliwe jest także jego orzeczenie obok przypadku odstąpienia od wymierzenia kary (art. 39 k.w.).

## Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany za przestępstwa

Do dnia wejścia w życie obowiązującej do dziś ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, to jest do 1 sierpnia 2009 r., sądy nie mogły orzekać zakazu wstępu na imprezę masową za popełnione przez sprawcę przestępstwo. Zakaz taki, o czym była mowa powyżej, mógł być orzekany tylko za wykroczenia. Aby wyeliminować z udziału w imprezach masowych, a przede wszystkim w meczach piłki nożnej osoby, dla których imprezy te były jedynie okazją do wyładowania swoich pokładów agresji, sądy mogły orzekać środek karny w postaci obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach (art. 39 pkt 2b k.k.). Przepis zawierający taki obowiązek został dodany do kodeksu karnego ustawą z dnia 27 lipca 2005 r.<sup>17</sup> W stosunku do imprez masowych obowiązek ten mógł być jednak orzekany wyłącznie co do sprawcy, który został skazany za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy. Sąd mógł dodatkowo nałóżć na skazanego obowiązek zgłaszania się do Policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu (art. 41a k.k.). Jeżeli sprawca został skazany za przestępstwo bez użycia przemocy, to sąd nie mógł orzec tego obowiązku<sup>18</sup>. W związku z tym, że zjawisko przestępczości popełnianej w trakcie imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłki nożnej stwarzało poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób przebywających na takich zgromadzeniach, jak również wiązało się zazwyczaj z niszczeniem lub uszkodzaniem mienia, ustawodawca wprowadził do kodeksu karnego instrument w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, który miał ułatwić zwalczanie tego typu zachowań dewiacyjnych.

Uczestnicy imprez masowych, z definicji skupiających dużą liczbę osób na wyznaczonym obszarze, czują się anonimowo, co wzmaga w nich poczucie bezkarności. Część uczestników takich imprez, a przede wszystkim meczów piłki nożnej bierze w nich udział tylko po to, aby wyładować swoje wewnętrzne pokłady agresji. Tak zwani chuligani stadionowi, czy inaczej mówiąc kibole, są grupą społeczną, której większą satysfakcję sprawia naruszanie zasad porządku niż udział w samym wydarzeniu sportowym, które jest tylko okazją i pretekstem do ich dewiacyjnych zachowań<sup>19</sup>. Zagwarantowanie bezpieczeństwa imprez masowych jest zadaniem władzy publicznej i stało się przedmiotem zobowiązań międzynarodowych (Europejska konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności me-

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy kodeks karny, ustawy kodeks postępowania karnego i ustawy kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

<sup>18</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową – prawnokarne i kryminologiczne aspekty nowego środka karnego w kodeksie karnym*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia i przeciwdziałanie zjawisku*, red. W. Pływaczewski, J. Kudrelka, Szczelno 2010, s. 123.

<sup>19</sup> P. Chlebowicz, *Przestępczość stadionowa w świetle badań empirycznych. Uwagi systematyzujące*, [w:] *Przestępczość stadionowa. Etiologia...*, op. cit., s. 83 i nast.

czów piłki nożnej<sup>20</sup>, Strasburg, 19 sierpnia 1985 r.)<sup>21</sup>. Ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych wprowadzono do kodeksu karnego nowy środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową (art. 39 pkt 2c i art. 41b k.k.). Nowelizacja ta wprowadziła nowe narzędzie do walki ze sprawcami przestępstw, których zachowanie wskazuje na to, że ich udział w imprezach masowych jest niewskazany ze względu na niebezpieczeństwo popełnienia przez te osoby przestępstw w czasie trwania takich imprez. Zakaz wstępu na imprezę masową orzekany jest przez sąd. Ustawodawca, odmiennie niż w przypadku prawa wykroczeń, określił tu przesłanki orzekania tego środka za przestępstwa. Sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli sprawca popełnił jakiekolwiek przestępstwo (odmiennie w prawie wykroczeń, gdzie ustawodawca wprowadził *numerus clausus* wykroczeń) niezależnie od tego, czy zostało ono popełnione w związku z imprezą masową, czy nie (odmiennie w prawie wykroczeń, gdzie wykroczenie musiało być popełnione w związku z imprezą masową). Ustawodawca, poprzez takie określenie przesłanek stosowania zakazu, wprowadził bardzo szeroki zakres stosowania tego środka karnego. Nie jest więc istotne, czy sprawca popełnił przestępstwo w związku z imprezą masową, czy nie, ale aby ograniczyć zbyt szeroki zakres stosowania tego środka, sąd musi stwierdzić, że zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Sąd ma więc ocenić, czy z zachowania sprawcy przy popełnianiu przestępstwa wynika, że należy go pozbawić możliwości uczestniczenia w imprezach masowych ze względu na zagrożenie płynące od tej osoby dla istotnych dóbr prawnych. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, takie ujęcie jest bardzo niejednoznaczne, albowiem jak zauważa W. Wróbel: „może obejmować wszelkie zachowania świadczące o agresywnym charakterze sprawcy, nieumiejętności podporządkowania się regulacjom obowiązującym uczestników imprez masowych czy udział w grupach kibiców stosujących przemoc”<sup>22</sup>. Dobrami istotnymi chronionymi prawem są z całą pewnością dobra chronione przez przepisy prawa karnego i prawa wykroczeń<sup>23</sup>. W. Wróbel za R. Stefańskim słusznie zauważa, że zachowanie sprawcy przy popełnieniu przestępstwa wskazującego na to, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, nie może być traktowane w kategoriach abstrakcyjnych<sup>24</sup>. Sąd ma badać zachowanie sprawcy „przy” popełnieniu przestępstwa, to znaczy zarówno „w czasie, podczas”, jak też „okoliczności towarzyszące” przestępstwu. Chodzi tu więc o zachowania pozostające w związku z popełnionym przestępstwem, jak też ujawnione przy tej okazji<sup>25</sup>. Istotę tego dobrze oddaje przykład podany przez W. Wróbla: jeśli sprawca, który już wcześniej był karany za przejawy agresji na imprezach masowych, popełni przestępstwo kradzieży czy rozboju (w szczególności niepozostające w związku z imprezą masową), to zachowanie to nie usprawiedliwia jeszcze samodzielnie orzeczenia zakazu

<sup>20</sup> Europejska konwencja w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, Strasburg, 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. 1995 r., Nr. 129, poz. 625.

<sup>21</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 562 i nast.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 562.

<sup>23</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 278.

<sup>24</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 563.

<sup>25</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, *op. cit.*, s. 278.

wstępu na mecze piłkarskie<sup>26</sup>. W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012<sup>27</sup> zaproponowano istotną zmianę dotyczącą zasad orzekania zakazu wstępu na imprezę masową. Zgodnie z art. 5 ust. 1 wskazanego projektu ustawy, sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w związku z taką imprezą, a udział sprawcy w imprezach masowych zagraża dobrom chronionym prawem. W projekcie tym powtórzono więc rozwiązanie istniejące obecnie w prawie wykroczeń, tzn. orzekanie tego środka będzie możliwe tylko co do przestępstw (nie określono tu jednak ich katalogu, jak ma to miejsce w prawie wykroczeń) popełnionych w związku z imprezą masową, a ponadto udział sprawcy w imprezach masowych zagraża ma istotnym dobrom chronionym prawem.

W art. 41b § 3 k.k. ustawodawca określił zakres przedmiotowy omawianego zakazu. Zgodnie z tym przepisem, sąd, orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, określa rodzaje imprez masowych, w czasie których skazany jest obowiązany do osobistego stawiennictwa w jednostce Policji, w tym nazwy dyscyplin sportowych, nazwy klubów sportowych oraz zakres terytorialny obowiązywania orzeczonego środka. Przepis ten został znówelizowany ustawą z dnia 22 lipca 2010 r.<sup>28</sup>, ponieważ w pierwotnym jego brzmieniu była mowa o „ukaranym”, które to pojęcie zarezerwowane jest dla prawa wykroczeń<sup>29</sup>. Nieścisłość ta została wyjaśniona poprzez zmianę terminu „ukarany” na właściwe prawu karnemu pojęcie „skazany”. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych wyróżnia trzy rodzaje imprez masowych: imprezę masową artystyczno-rozrywkową, masową imprezę sportową, w tym mecz piłki nożnej. Imprezą masową artystyczno-rozrywkową w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest impreza o charakterze artystycznym lub rozrywkowym, która ma się odbyć: a) na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, b) w hali sportowej lub w innym budynku umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, w których liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 500 (art. 3 ust. 2 u.b.i.m.).

Masową imprezą sportową jest impreza masowa mająca na celu współzawodnictwo sportowe lub popularyzowanie kultury fizycznej, która jest organizowana na: a) stadionie lub w innym obiekcie niebędącym budynkiem, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej, wynosi nie mniej niż 1000, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego prze-

<sup>26</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 563.

<sup>27</sup> Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA EURO 2012, uchwalony przez Radę Ministrów dnia 31 maja 2011 r., druk sejmowy nr 4281.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy Kodeks karny (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>29</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 282.

prowadzenie imprezy masowej – nie mniej niż 300, b) terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób wynosi nie mniej niż 1000 (art. 3 ust. 3 u.b.i.m.).

Meczem piłki nożnej jest z kolei masowa impreza sportowa mająca na celu współzawodnictwo w dyscyplinie piłki nożnej, organizowana na stadionie lub w innym obiekcie sportowym, na którym liczba udostępnionych przez organizatora miejsc dla osób, ustalona zgodnie z przepisami prawa budowlanego oraz przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej wynosi nie mniej niż 1000 (art. 3 ust. 4 u.b.i.m.).

Ustawodawca wyłączył z zakresu imprez masowych imprezy: 1) organizowane w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, 2) organizowane w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami, 3) organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, 4) sportowe organizowane dla sportowców niepełnosprawnych, 5) sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowane na terenie otwartym, 6) zamknięte organizowane przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć (art. 3 ust. 1 u.b.i.m.)<sup>30</sup>.

Orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, sąd musi określić rodzaj imprez masowych, których zakaz ten dotyczy. Zakaz ten połączony jest nierozdzielnie z obowiązkiem skazanego do osobistego stawiennictwa na komendzie Policji (lub innym miejscu wyznaczonym przez właściwego komendanta Policji). W związku z tym, skazany musi stawić się w wyznaczonym mu miejscu w czasie trwania imprezy masowej, której zakaz dotyczy, a jego obecność jest odnotowywana na karcie ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej<sup>31</sup>. Powstaje pytanie, czy art. 41b § 3 k.k. upoważnia sąd do orzeczenia zakazu wstępu na wszelkie imprezy masowe. Teoretycznie sąd w wyroku może bowiem orzec, że zakaz ten dotyczy wszelkich imprez masowych artystyczno-rozrywkowych i sportowych, w tym meczów piłki nożnej. Orzeczenie takie uniemożliwiłoby jednak skazanemu normalne funkcjonowanie, ponieważ liczba wszystkich imprez masowych (np. koncertów muzycznych, meczów sportowych, zawodów sportowych, festynów itp.) organizowanych na danym terenie (całego kraju, województwa, dużego miasta) jest na tyle duża i trudna do ustalenia, że wykonanie nałożonego na skazanego obowiązku osobistego stawiennictwa na Policji w czasie trwania każdej z tych imprez byłoby nadużyciem prawa<sup>32</sup>. Ponadto, obiektywnie rzecz ujmując, niemożliwe, a z całą pewnością bardzo utrudnione byłoby ustalenie przez skazanego wszystkich terminów imprez masowych, w czasie trwania których musi stawić się na Policji lub w innym wyznaczonym miejscu. Tak orzeczony środek karny byłby ze swej istoty niemożliwy do wykonania<sup>33</sup>, więc orzekanie go byłoby pogwałceniem podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym. „Możliwość orzeczenia zakazu

<sup>30</sup> W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych...*, op. cit., s. 39.

<sup>31</sup> Karta ewidencji stawiennictwa osoby ukaranej lub skazanej stanowiąca załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej z dnia 3 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1039).

<sup>32</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k.*..., op. cit., s. 147.

<sup>33</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 560.



wstępu na wszystkie imprezy masowe jest moim zdaniem możliwa, jeżeli zakaz obejmuje swoim zasięgiem wszystkie imprezy masowe organizowane na obszarze miejscowości, w której imprezy takie odbywają się jedynie sporadycznie. Wykonanie przez skazanego obowiązku osobistego stawiennictwa nie będzie wtedy dla niego zbyt daleko idącą uciążliwością”. Warto zauważyć, że represyjność tego środka karnego sprowadziłaby się wtedy wyłącznie do obowiązku stawiennictwa, a nie do powstrzymania się od uczestnictwa w imprezie masowej. W praktyce środek ten stałby się środkiem karnym polegającym na obowiązku stawiennictwa w wyznaczonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej połączonym z zakazem wstępu na imprezę masową. Teoretycznie zakaz wstępu na imprezę masową może obejmować: wszelkie imprezy masowe, wszelkie imprezy artystyczno-rozrywkowe, wszelkie imprezy masowe sportowe, wszelkie mecze piłki nożnej oraz określone rodzaje imprez, np. mecze Wisły, koncerty muzyczne określonego zespołu, np. Kult, koncerty muzyczne muzyki rockowej itp.<sup>34</sup> Najbardziej racjonalne, z punktu widzenia istoty i celu orzekania tego środka karnego, wydaje się objęcie zakazem określonego rodzaju imprez masowych, a przede wszystkim tego typu imprez masowych, w związku z którymi doszło przez skazanego do popełnienia przestępstwa stanowiącego podstawę do orzeczenia tego środka<sup>35</sup>. Zakaz wstępu na imprezę masową nie może być ograniczony do tylko jednej imprezy masowej, np. jednego meczu Wisły czy jednego koncertu określonego zespołu. Taki stan rzeczy wynika z tego, że środek ten może zostać orzeczony na okres od 2 do 6 lat. Zakaz ten może być orzeczony najkrócej na 2 lata, tak więc w praktyce rzeczą bardzo mało prawdopodobną jest, aby przez 2 lata obowiązywania zakazu (minimalny okres jego obowiązywania) odbył się np. tylko jeden mecz Wisły lub jeden koncert określonego zespołu (choć możliwe jest, że zagraniczny zespół muzyczny planuje w tym czasie tylko jeden koncert w Polsce i w rzeczywistości zakaz ten będzie dotyczył tylko jednej imprezy). Na marginesie dodam tylko, że zgodnie z art. 99 § 1 k.k. sąd może orzec zakaz wstępu na imprezę masową jako środek zabezpieczający, jeżeli sprawca dopuścił się czynu w stanie niepoczytalności określonej w art. 31 § 1 k.k., a w więc gdy sprawcy nie możemy przypisać winy. Ten środek zabezpieczający orzekany jest na czas nieoznaczony. Sąd uchyla zakaz wtedy, gdy ustały przyczyny jego orzeczenia (art. 99 § 2 k.k.).

Sąd ponadto musi wskazać w orzeczeniu nazwy dyscyplin sportowych (np. piłka nożna, siatkówka, rajdy samochodowe, hokej), klubów sportowych (np. Wisła, Legia, Lech) oraz zakres terytorialny obowiązywania określonego środka. Wyliczenie to ma charakter uszczegóławiający. Zakres terytorialny może obejmować cały kraj, kilka wskazanych w wyroku lub jedno województwo, powiaty lub powiat, gminy lub gminę, miasta lub miasto, a także jak się wydaje jeden ze stadionów znajdujących się w danym mieście (np. stadion Wisły – zakaz taki nie dotyczyłby już stadionu Cracovii czy innych klubów). Zakaz ten, co do zasady, obowiązuje tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>36</sup>.

W art. 41b § 4 k.k. wprowadzono wyjątek, w którym rozszerzono zakres terytorialny obowiązywania zakazu wstępu na imprezę masową na mecze piłki nożnej roz-

<sup>34</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 281.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>36</sup> R. Stefański, *Środek karny zakazu...*, op. cit., s. 282.

grywane przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rozszerzenie to dotyczy wszystkich osób skazanych na zakaz wstępu na imprezę masową, niezależnie czy zakazem tym objęte były imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe, czy imprezy masowe sportowe, w tym mecze piłki nożnej. Ustawodawca wyraźnie określił w art. 41b § 4 k.k., że zakaz wstępu na imprezę masową dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego poza granicami kraju. Przez zwrot „dotyczy również” należy rozumieć, że celem ustawodawcy było rozszerzenie obszaru obowiązywania zakazu, o którym mowa w art. 41b § 4 k.k., poza granice Polski niezależnie od tego czy orzeczony zakaz dotyczył imprez artystyczno-rozrywkowych czy sportowych. Zakaz ten ma więc pod tym względem charakter nieograniczony. Odmiennego zdania wydaje się W. Zalewski, który wskazuje, że w związku z koniunkcją w omawianym przepisie (zakaz wstępu dotyczy również meczu piłki nożnej rozgrywanego przez polską kadrę narodową i polski klub sportowy poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) zagraniczny zakaz wstępu na imprezę masową odnosić się może wyłącznie do klubów piłki nożnej wskazanych w orzeczeniu sądu<sup>37</sup>. Pogląd ten wydaje się słuszny z punktu widzenia racjonalności, ale nie daje się pogodzić z aktualnym brzmieniem omawianego przepisu i z jego wykładnią językową. Koniunkcję zawartą w tym przepisie należy rozumieć w ten sposób, że orzeczony przez sąd zakaz wstępu na imprezę masową (nieważne jakiego rodzaju) pociąga za sobą skutek w postaci objęcia tym zakazem zarówno meczów piłkarskich polskiej kadry narodowej, jak i meczów piłkarskich polskich klubów sportowych. Koniunkcja ta ma więc na celu rozwianie wątpliwości, że zakaz ten jednocześnie rozciąga się na wszystkie mecze piłki nożnej rozgrywane za granicą przez polskie drużyny (kluby sportowe), w tym także polską reprezentację narodową. W związku z niejasnościami istniejącymi w tym zakresie zasadne byłoby doprecyzowanie w ustawie, czy zakres ten ma charakter nieograniczony, czy wręcz przeciwnie, i dotyczy on tylko orzeczonego przez polski sąd zakazu wstępu na mecze piłki nożnej. Wyjątek określony w art. 41b § 3 k.k. nie dotyczy meczów piłki nożnej rozgrywanych poza granicami RP przez reprezentacje innych państw i zagraniczne kluby piłkarskie. Rozszerzenie to nie dotyczy także innych niż mecze piłki nożnej imprez masowych odbywających się poza granicami Polski<sup>38</sup>. Sąd nie musi w wyroku orzekać o rozszerzeniu zakazu wstępu na mecze piłkarskie polskich klubów i drużyny narodowej rozgrywane poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ rozszerzenie to wynika *explicite z ustawy*.

Art. 41b § 1 k.k. wprowadza dwa tryby orzekania środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową. Zasadą jest fakultatywne stosowanie tego środka. Sądy mogą więc orzec zakaz wstępu na imprezę masową, jeżeli przy popełnieniu przestępstwa zachowanie sprawcy wskazuje, że jego udział w imprezach masowych zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Ponadto omawiany przepis przewiduje także obligatoryjne stosowanie tego środka, wtedy gdy ustawa tak stanowi („w przypadkach wskazanych w ustawie orzeka”). Przykładem aktu prawnego, w którym przepisy wprowadzają obligatoryjne orzekanie zakazu wstępu na imprezę masową jest obecnie tylko ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Ustawa ta w art. 66 u.b.i.m. stanowi, że wobec sprawców przestępstw, o których mowa w art. 59 i 60 cytowanej ustawy, sąd

<sup>37</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k.*..., op. cit., s. 147.

<sup>38</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową*..., op. cit., s. 124.

orzeka zakaz wstępu na imprezę masową. Obowiązek taki aktywuje się wtedy, gdy sprawca dopuści się co najmniej jednego z następujących przestępstw:

- 1) wnoszenia lub posiadania na imprezie masowej broni, w rozumieniu ustawy z 21.5.1999 r. o broni i amunicji (tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.), wyrobów pirotechnicznych, materiałów pożarowo niebezpiecznych lub innych niebezpiecznych przedmiotów lub materiałów wybuchowych (art. 59 ust. 1 u.b.i.m.),
- 2) wdzierania się w czasie trwania masowej imprezy sportowej na teren, na którym rozgrywane są zawody sportowe (art. 60 ust. 1 u.b.i.m.),
- 3) nieopuszczania wbrew żądaniu osoby uprawnionej takiego miejsca (art. 60 ust. 1 u.b.i.m.),
- 4) rzucenia w czasie trwania imprezy masowej przedmiotu, mogącego stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób przebywających na terenie lub w obiekcie, gdzie odbywa się impreza masowa (art. 60 ust. 2 u.b.i.m.),
- 5) zakłócenia w inny, równie niebezpieczny sposób przebiegu imprezy masowej (art. 60 ust. 2 u.b.i.m.),
- 6) naruszenia w czasie i w miejscu trwania imprezy masowej nietykalności cielesnej członka służby porządkowej lub służby informacyjnej (art. 60 ust. 3 u.b.i.m.).

Okolicznością zaostrzającą odpowiedzialność za wymienione w pkt 2–5 czyny jest używanie elementu odzieży lub przedmiotu do zakrycia twarzy celem uniemożliwienia lub utrudnienia rozpoznania osoby sprawcy (art. 60 ust. 4 u.b.i.m.).

W art. 1 pkt 17 wspomnianego powyżej rządowego projektu zmiany ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>39</sup> projektodawca postuluje wprowadzenie do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nowego wykroczenia, poprzez dodanie art. 57a w brzmieniu „Kto w miejscu i czasie trwania masowej imprezy sportowej działa w celu uniemożliwienia rozpoznania osoby podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 2000 zł”. Penalizacja ta ma na celu umożliwienie osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo imprez masowych identyfikację jej uczestników. Osoby, które przebywały na stadionach np. w kominiarkach lub zakrywały twarze szalikami, utrudniały tym samym ich identyfikację. Ponadto „zamaskowany” chuligan ma większe poczucie bezpieczeństwa, co jest motorem popychającym go do dalszych działań.

Nierozzerwalnym elementem środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową jest połączony z nim obowiązek osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej objętej zakazem (art. 41b § 2 k.k.). W praktyce obowiązek ten ma na celu wyeliminowanie sprawcy z udziału w imprezie masowej, co do której sąd orzekł zakaz wstępu. Obowiązek ten, jak słusznie zauważył W. Wróbel, jest bardzo podobny do instytucji zatrzymania prewencyjnego<sup>40</sup>. Największe wątpliwości w tym zakresie budzi użyte przez ustawodawcę określenie „stawienia się”. Ustawa i wydane na jej podstawie akty wykonawcze nie określają, jak długo skazany ma przebywać na komendzie Policji lub w innym wyznaczonym miejscu w czasie trwania imprezy masowej objętej zakazem. W literaturze tematu dominuje pogląd, że przez „stawienie

<sup>39</sup> Rządowy projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych..., *op. cit.*

<sup>40</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, *op. cit.*, s. 561.

się” należy rozumieć przedział czasowy, zamknięty w ramach czasu trwania imprezy masowej<sup>41</sup>. Skazany nie musi więc przebywać na Policji (lub w innym wyznaczonym miejscu) przez cały czas trwania danej imprezy masowej, ale nałożony na niego obowiązek będzie już spełniony wtedy, gdy w czasie trwania imprezy masowej zgłosi się w wyznaczone miejsce i dopełni wszelkich formalności związanych z tym faktem. Stawiennictwo nie może trwać dłużej, niż wymagają tego czynności związane z identyfikacją skazanego i rejestracją faktu stawienia się obowiązowanego w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji<sup>42</sup>. Jak słusznie zauważa A. Janisławski i B. Kwiatkowski<sup>43</sup>, obowiązek pozostawiania przez sprawcę we wskazanym miejscu w trakcie trwania całej imprezy masowej nie byłby „stawiennictwem”, ale byłby już „przebywaniem”, czego ustawa nie przewiduje. Skazany ma obowiązek stawiać się w czasie trwania imprezy masowej. Czas trwania imprezy masowej jest pojęciem ustawowym, uregulowanym w art. 3 ust. 6 u.b.i.m: jest to okres od chwili udostępnienia obiektu lub terenu uczestnikom imprezy masowej do chwili opuszczenia przez nich tego obiektu lub terenu. Zgodnie z takim rozumieniem definicji czasu trwania imprezy masowej wystarczające jest, z punktu widzenia spełniania obowiązku stawiennictwa, aby skazany stawiał się na Policji na początku, w środku lub na końcu trwania takiej imprezy<sup>44</sup>. Aktualne stan prawny nie upoważnia organów państwowych do „przetrzymywania” takiej osoby przez cały czas trwania imprezy masowej, gdyż zachowanie takie byłoby nielegalnym pozbawieniem wolności. Po dokonaniu wszelkich niezbędnych formalności organ (najczęściej Policja) obowiązany jest zwolnić skazanego, to znaczy pozwolić mu się udać w dowolne miejsce. Wskazana powyżej interpretacja wydaje się sprzeczna z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu tego przepisu. Ustawodawca, który chciał w ten sposób wyeliminować z udziału w imprezie masowej sprawców zagrażających jej bezpieczeństwu, na skutek nieprecyzyjnego sformułowania przepisu prawnego ograniczył się jedynie do wprowadzenia obowiązku stawienia się podczas imprezy w jednostce Policji, co faktycznie nie uniemożliwia takim osobom wzięcia udziału w imprezie po wykonaniu przez nie obowiązku stawienia się. Sprzeczna z zaprezentowaną powyżej wykładnią próba przetrzymywania takich osób w trakcie imprezy masowej jest zachowaniem bezprawnym<sup>45</sup>, jeżeli przetrzymywanie to ma na celu jedynie uniemożliwienie udziału takiej osobie w imprezie masowej, a nie jest podyktowane np. względami formalnymi (np. duża liczba osób, które stawiały się na tej samej komendzie w celu wykonania obowiązku). Warto podkreślić, że obecnie naruszenie zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z nim obowiązku stawiennictwa jest czynem zabronionym przez art. 244a k.k. Do egzekwowania spoczywającego na sprawcy obowiązku stawiennictwa uprawniona jest Policja. Zgodnie z art. 181b k.k.w.<sup>46</sup>, sąd przesyła odpis wyroku zawierającego zakaz wstępu na imprezę masową, komendantowi powiatowemu (rejonowemu, miejskiemu) Policji właściwemu dla miejsca zamieszkania skaza-

<sup>41</sup> Zob.: *ibidem*; W. Zalewski, Komentarz do art. 41b k.k...., *op. cit.* A. Janisławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, s. 68.

<sup>42</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k...., op. cit.*, s. 147.

<sup>43</sup> A. Janisławski, B. Kwiatkowski, *Analiza krytyczna...., op. cit.*

<sup>44</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k...., op. cit.*, s. 146.

<sup>45</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...., op. cit.*, s. 561.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

nego. Na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2009 r.<sup>47</sup> właściwy miejscowo komendant Policji określa właściwą komendę Policji, na której ma stawiać się ukarany w czasie trwania imprez masowych objętych zakazem. Komendant Policji uprawniony jest także do wyznaczenia innego niż komenda Policji miejsca, w którym skazany będzie musiał się stawić. Jak słusznie zauważa W. Zalewski, możliwe jest także wyznaczenie innego miejsca na wniosek skazanego, który jest motywowany względami osobistymi lub wyjazdem zawodowym, a miejscem takim może być także wyznaczona poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej polska placówka dyplomatyczna<sup>48</sup>. W przypadku stwierdzenia, że osoba objęta zakazem wstępu na imprezę masową nie stosuje się do wymogu osobistego przybycia do miejsca stawiennictwa, komendant Policji zawiadamia o tym fakcie właściwy sąd (§ 5 omawianego rozporządzenia). Wątpliwości w doktrynie budzi także przekazanie organowi administracji publicznej, jakim jest Policja, uprawnienia do wskazywania miejsca, w którym stawić się ma sprawca w czasie trwania imprezy masowej. Taki stan rzeczy może rodzić podejrzenie ukrytego pozbawienia wolności na mocy decyzji organu Policji, bez kontroli sądowej<sup>49</sup>.

Kolejnym problemem jest kwestia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową. W znowelizowanej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. brak było przepisu, który penalizowałby zachowanie polegające na niestosowaniu się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z nim obowiązku osobistego stawiennictwa w wyznaczonym miejscu. W uchylonej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych z 1997 r., naruszenie orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową stanowiło przestępstwo określone w art. 22a. (Kto nie stosuje się do orzeczonego zakazu wstępu na imprezę masową albo nie stosuje się do orzeczonego obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3). Po wejściu w życie znowelizowanej Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z 2009 r. brak było jakichkolwiek instrumentów uprawniających do egzekwowania orzeczonego zakazu. W doktrynie pojawiły się wątpliwości, czy w stosunku do osób, które nie stosują się do nałożonego na nich zakazu może mieć zastosowanie art. 244 k.k. W przepisie tym nie został wymieniony wprost zakaz wstępu na imprezę masową, tak więc zgodnie z podstawową zasadą prawa karnego *nullum crimen sine lege stricta* nie można było stosować tego przepisu, gdyż byłaby to analogia stosowana na niekorzyść sprawcy<sup>50</sup>. Podobne stanowisko wyraził też w orzeczeniu z dnia 24 lutego 2010 r. Sąd Najwyższy<sup>51</sup>. W opisanym

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu wykonywania obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego komendanta Policji w czasie trwania imprezy masowej z dnia 3 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1039).

<sup>48</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k.*, op. cit., s. 146.

<sup>49</sup> W. Wróbel, *Zakaz wstępu na imprezę...*, op. cit., s. 562.

<sup>50</sup> A. Strzelec, M. Skorecki, *Zakaz wstępu na imprezę masową...*, op. cit., s. 123.

<sup>51</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. „Od dnia 1 sierpnia 2009 r. w przepisach prawa karnego, a więc w u.b.i.m. z 2009 r., Kodeksie wykroczeń ani w Kodeksie karnym, w szczególności w art. 244 k.k., brak jest normy sankcjonowanej zabraniającej nieprzestrzegania zakazu wstępu na imprezę masową. Tym samym, nie zawarto w ustawie karnej znamion odpowiadających takiemu zachowaniu. Z wymienionej wyżej zasady wynika zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść skazanego – *lex stricta*”, Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r. – Izba Kar, Sygn. akt I KZP 33/09, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2010, nr 2.

stanie rzeczy istniała więc luka prawna, która została usunięta przez ustawę nowelizującą kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r.<sup>52</sup> Ustawą tą wprowadzono do kodeksu karnego art. 244a w brzmieniu: kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu wstępu na imprezę masową lub połączonego z tym środkiem karnym obowiązku osobistego stawiennictwa w jednostce organizacyjnej Policji lub w miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby skazanej albo ukaranej, komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania imprezy masowej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przepis ten wszedł w życie 2 września 2010 r. Od tego dnia naruszenie zakazu wstępu na imprezę masową (w tym także obowiązku stawiennictwa na Policji lub w innym wskazanym miejscu) jest czynem zabronionym jako przestępstwo. Jednocześnie można tutaj zauważyć złagodzenie sankcji karnych w stosunku do odpowiedzialnika tego przepisu zamieszczonego w poprzednio obowiązującej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Górną granicę kary pozbawienia wolności obniżono z 3 do lat 2, a także prowadzono możliwość orzeczenia kary grzywny albo ograniczenia wolności. Przyjęte przez ustawodawcę granice wymiaru kary za ten czyn zabroniony nie znajdują uzasadnienia w kodeksie karnym. W art. 244 k.k., który wprowadza sankcję za niestosowanie się do orzeczonego przez sąd zakazu lub obowiązku (z wyjątkiem zakazu wstępu na imprezę masową) ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności do lat 3. Rozwiązanie takie narusza spójność kodeksu karnego. Ustawodawca postawił w sytuacji uprzywilejowanej sprawców, którzy naruszają orzeczonego przez sąd zakaz wstępu na imprezę masową, w stosunku do sprawców, którzy naruszają inny środek karny. W złożonym w sejmie rządowym projekcie zmiany ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przewidziano zmiany w tym zakresie i objęcie jednym przepisem (art. 244 k.k.) czynów polegających na naruszeniu orzeczonych sądowno środków karnych.

Środek karny zakazu wstępu na imprezę masową może być orzekany obok kary (kumulatywnie), samoistnie (obok odstąpienia od wymierzenia kary) oraz tytułem środka zabezpieczającego<sup>53</sup>.

31 maja 2011 r. Rząd przyjął, wspomniany wyżej, projekt Ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a także o zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z organizacją Turnieju Finałowego UEFA Euro 2012. Projekt ten, zgodnie z zapowiedziami szefa rządu ma przywrócić bezpieczeństwo podczas imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłkarskich. Jednocześnie ma on dostosować nasze regulacje prawne do EURO 2012<sup>54</sup>. W projekcie tym zaproponowano między innymi następujące zmiany, z których część została już wskazana powyżej<sup>55</sup>:

1. Dodanie art. 50a do k.w., zgodnie z którym każda osoba, która w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny niebezpieczny przedmiot i wykazuje za-

<sup>52</sup> Ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>53</sup> M. Melezini, *Środki karne w ogólności...*, *op. cit.*, s. 416.

<sup>54</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz ustawy kodeks karny z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1021).

<sup>55</sup> Wskazane zmiany pochodzą ze strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, [http://www.premier.gov.pl/rzad/projekty\\_ustaw/projekty\\_nowelizacji\\_ustaw/projekt\\_ustawy\\_o\\_zmianie\\_ustaw,6673/](http://www.premier.gov.pl/rzad/projekty_ustaw/projekty_nowelizacji_ustaw/projekt_ustawy_o_zmianie_ustaw,6673/), dostęp: 09.06.2011.

miar ich użycia w celu popełnienia przestępstwa, będzie podlegać karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3 tys. zł. W przypadku popełnienia wykroczenia z użyciem tych przedmiotów zostanie orzeczony ich przepadek, nawet jeśli nie były one własnością sprawcy. Propozycja ta jest odpowiedzią na tzw. ustawki (tragicznie kończące się spotkania pseudokibiców), ma też ograniczyć przypadki bezkarnego demonstrowania niebezpiecznych przedmiotów na ulicach czy osiedlach, co może powodować poczucie zagrożenia wśród innych osób.

2. Zmiana art. 41b k.k. Orzekając zakaz wstępu na imprezę masową, sąd może nakazać skazanemu – w czasie trwania niektórych imprez masowych objętych zakazem – przebywanie w określonym miejscu stałego pobytu w systemie dozoru elektronicznego. Jednocześnie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, sąd może orzec, że po upływie monitorowania elektronicznego skazany będzie podlegał obowiązkowi stawiennictwa w jednostce Policji lub w innym wskazanym miejscu w czasie trwania niektórych imprez masowych objętych zakazem. Nie każdy orzeczony zakaz wstępu na imprezy masowe będzie połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w wyznaczonym miejscu. Orzekanie tego obowiązku będzie co do zasady fakultatywne. Ponadto planuje się także wykorzystanie wobec najbardziej agresywnych kibiców systemu dozoru elektronicznego.
3. Poszerzono katalog czynów zabronionych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń. Przestępstwem będzie np. wdarcie się na teren imprezy masowej w trakcie jej trwania. Będzie za to groziła grzywna, kara ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. W przepisach zapisano także, że kto w miejscu i czasie trwania masowej imprezy sportowej/meczu piłki nożnej działa tak, aby uniemożliwić rozpoznanie osoby – będzie zagrożony karą aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3000 zł.
4. Na imprezie masowej, z wyłączeniem imprezy masowej podwyższonego ryzyka, będzie można prowadzić sprzedaż, podawać i spożywać napoje alkoholowe zawierające nie więcej niż 3,5 proc. alkoholu. Musi się to jednak odbywać wyłącznie w miejscach do tego wyznaczonych. Nie będzie można też sprzedawać napojów alkoholowych w twardych opakowaniach, w szczególności wykonanych ze szkła, metalu lub tworzyw sztucznych, które wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Jednocześnie postanowiono, że każda osoba, która wbrew przepisom ustawy będzie wnosić lub posiadać na imprezie masowej napoje alkoholowe, będzie podlegać karze ograniczenia wolności lub grzywny nie niższej niż 2000 zł.
5. Rozszerzono odpowiedzialność organizatora imprezy masowej o przepisy umożliwiające ukaranie organizatora za nienależyte zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej między innymi w zakresie: ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym oraz odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi instalacjami i urządzeniami technicznymi.
6. Kolejna regulacja zakłada, że osoby, które fałszywym alarmem lub nieprawdziwą informacją spowodują interwencję służb porządkowych, będą zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. Taki sam wymiar będą miały kary za wandalizm, czyli np. niszczenie i uszkodzenie sieci telekomunikacyjnej oraz linii metra, kolejowej i tramwajowej. Zaproponowano, aby wszystkie obiekty, na któ-

rych prowadzone będą mecze piłki nożnej, zostały wyposażone w kompatybilne elektroniczne systemy służące do: identyfikacji osób, sprzedaży biletów, kontroli przebywania w miejscu i w czasie trwania meczu piłki nożnej, kontroli dostępu do określonych miejsc oraz weryfikacji informacji o zastosowanych zakazach (dotychczas obowiązek ten dotyczy wyłącznie rozgrywek Ekstraklasy).

7. Postanowiono, że wojewoda będzie mógł przerwać imprezę masową, jeśli dalszy jej przebieg może zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób (albo mieniu), a działania podejmowane przez jej organizatora nie gwarantują bezpieczeństwa i porządku publicznego.
8. Wprowadzono instytucję rozprawy odmiejscowionej. Oznacza to, że ujętego sprawcy nie trzeba będzie doprowadzać do sądu, jeśli np. na stadionie zagwarantuje się mu uczestnictwo we wszystkich czynnościach sądowych (np. składanie wyjaśnień).

Podobne zmiany zaproponował też klub Prawa i Sprawiedliwości, który chce dodatkowo karać tych, którzy na stadionie łamią prawo, poprzez kierowanie ich do prac społecznych. Ponadto proponuje wprowadzenie możliwości ustanowienia przez sąd dożywotniego zakazu stadionowego. W projekcie znalazły się również zapisy dotyczące zakazu noszenia broni białej, czyli np. noży czy maczet<sup>56</sup>.

Przypatrzmy się teraz bliżej, czy aktualny stan prawny i zaproponowane w nim kierunki zmian znajdują uzasadnienie w rzeczywistym obrazie ekscesów, jakie mają miejsce w trakcie imprez masowych.

Na podstawie Raportu Komendy Głównej Policji dotyczącego bezpieczeństwa imprez masowych w 2008 roku<sup>57</sup> można stwierdzić, że zjawisko przestępczości związanej z imprezami masowymi przejawia tendencję spadkową. W 1999 r. Policja zabezpieczała łącznie 27 420 imprez masowych (wszystkich rodzajów), w tym 16 805 imprez masowych sportowych. W 2007 i 2008 r. ogólna liczba wszystkich zabezpieczanych imprez masowych wyniosła odpowiednio 11 899 (w 2007 r.) i 10 880 (w 2008 r.), w tym imprez sportowych odpowiednio 6942 (w 2007 r.) i 6230 (w 2008 r.).

W 2008 r. odnotowano 57 zbiorowych naruszeń prawa w porównaniu do 81 zdarzeń o tym charakterze w 2007 r. (spadek o 42,1%). Parametr ten uległ obniżeniu zarówno w odniesieniu do masowych imprez sportowych, jak też pozostałych imprez, a tendencja spadkowa utrzymuje się od 2007 r. Jednocześnie niepokojem napawa trwająca tendencja wzrostowa liczby ekscesów chuligańskich. W roku 2008 odnotowano ich 321. W porównaniu do roku 2007 był to wynik gorszy o 9,2%. Na 57 zbiorowych naruszeń prawa aż 55 przypadło na masowe imprezy sportowe. Spośród 55 zbiorowych naruszeń prawa popełnionych w związku z masowymi imprezami sportowymi aż 49 dotyczyło rozgrywek piłki nożnej. Świadczy to o utrzymującym się wysokim stopniu agresji kibiców sportowych oraz niskim poziomie bezpieczeństwa, zapewnianym przez organizatorów tych imprez. Dane te wskazują na to, że dominującą pozycję wśród wszystkich zbiorowych naruszeń prawa zajmują zdarzenia, które mają miejsce podczas meczów piłkarskich. Pomimo globalnego spadku liczby ekscesów mających miejsce podczas imprez masowych, zdarzenia które dotyczą meczów piłki nożnej, utrzymują się nadal na stosunkowo wysokim poziomie. W 2007 r. sądy orzekły

<sup>56</sup> Zob.: Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 4280.

<sup>57</sup> Raport, [http://www.policja.pl/palm/pol/4/186/Imprezy\\_masowe.html](http://www.policja.pl/palm/pol/4/186/Imprezy_masowe.html), dostęp: 09.06.2011.



367 zakazów wstępu na imprezy masowe, ale rok później, czyli w 2008 r. orzeczono 560 takich zakazów (wzrost o 52,6%)<sup>58</sup>.

Podsumowując, w uzasadnieniu do projektu obowiązującej dziś ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z dnia 20 marca 2009 r. czytamy, że wprowadzenie wyższych niż obowiązujące przed tą zmianą sankcji za czyny zabronione, popełnione w związku z imprezami masowymi, w szczególności meczami piłki nożnej ma charakter jedynie wychowawczy i konstruowane było jedynie z ideą prewencyjnych działań organów wymiaru sprawiedliwości, gwarantujących wykluczenie ze środowiska kibiców osób, których głównym celem jest stadionowa agresja i awanturnictwo. Wprowadzenie w ustawie środka karnego zakazu wstępu na imprezę masową ma na celu powstrzymanie przed uczestnictwem w imprezach masowych (zwłaszcza meczach piłki nożnej) osób, które swoim zachowaniem stworzyły zagrożenie dla bezpieczeństwa i przebiegu imprezy masowej. Analizując wskazane uzasadnienie projektu ustawy z 2009 r. oraz planowane obecnie w tej ustawie zmiany, możemy stwierdzić, że głównym kierunkiem zmian ustawodawcy, jest zaostrzanie odpowiedzialności karnej sprawców czynów popełnianych w trakcie imprez masowych, a przede wszystkim meczów piłki nożnej.

Badania sondażowe przeprowadzone wśród mieszkańców Bielska-Białej, Chorzowa, Sosnowca i Zabrza na zlecenie „Dziennika Zachodniego”<sup>59</sup> wskazują, że co trzeci ankietowany boi się burd na stadionach. Respondenci skrytykowali jednak zamknięcie stadionów dla publiczności, bojąc się przeniesienia się zamieszek na ulicę, i tylko co 7 ankietowany popiera tę metodę. Na pytanie, w jaki sposób poradzić sobie ze stadionowymi chuliganami, niemal 60% ankietowanych opowiedziało się za drastycznym zaostrzeniem kar.

Analiza przedstawionych materiałów prowadzi do następujących wniosków. Głównym czynnikiem wpływającym na zmiany prawa w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych jest wysoki stopień odczuwanego przez społeczeństwo zagrożenia wiążącego się z imprezami masowymi, a w szczególności z meczami piłki nożnej. Biorąc pod uwagę uzasadnienia projektów ustaw o bezpieczeństwie imprez masowych, ustawodawca jako główny wskaźnik zmian wskazał potrzebę zapewnienia społecznego poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wzrost liczby przestępstw popełnianych podczas imprez masowych nie jest powodem uzasadniającym wprowadzanie zmian w tym zakresie. Jak wcześniej wskazałem, liczba czynów zabronionych związanych z imprezami masowymi wykazuje tendencję spadkową. Jednakże przede wszystkim zdarzenia, do których dochodzi na meczach piłkarskich, powodują w społeczeństwie poczucie zagrożenia, co przedkłada się także na poparcie dla rządzących partii. Ważnym społecznym determinantem proponowanych zmian w omawianym zakresie jest niewątpliwie organizacja w Polsce Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej Euro 2012. Świadczy o tym także sam tytuł rządowego projektu ustawy oraz regulacje w niej zawarte.

<sup>58</sup> W. Zalewski, *Komentarz do art. 41b k.k.*..., *op. cit.*, s. 140.

<sup>59</sup> <http://www.dziennikzachodni.pl/fakty24/402741,stadiony-zostawic-otwarte-ale-zaostrzyc-kary-dla-kiboli,id,t.html>, dostęp: 09.06.2011.





**Artur Jasiński**

## Współczesne miasta jako cele międzynarodowego terroryzmu

### Wprowadzenie

Otoczone murami miasto historyczne, *intra muros*, było wspólnotą obywateli, którzy jednoczyli się w czasie zagrożeń. Miasto zapewniało im bezpieczeństwo, a nawet wolność. *Stadtluft macht frei* – mówiono. Współczesna metropolia rozlewa się szeroko, zanikają granice pomiędzy „wnętrzem miasta i tym, co na zewnątrz, miejskim i sub-miejskim, metropolitalnym i regionalnym, centrum i peryferiami”<sup>1</sup>. Ekspansji przedmieść nie zatrzymują ani granice administracyjne, ani bariery topograficzne. Miasto już nie gwarantuje bezpieczeństwa. W miejsce najeźdźcy pojawił się w mieście wróg wewnętrzny, pojawili się obcy. Dla obrony przed nimi powstają zamknięte, otoczone murami enklawy dobrobytu. Przestrzenie publiczne są bezustannie nadzorowane i kontrolowane. Jednocześnie maleje poczucie bezpieczeństwa obywateli, o czym piszą badacze współczesności<sup>2</sup>. Uczucia wykluczenia i osamotnienia, bezradności i strachu są często doświadczane przez mieszkańców współczesnych miast, a publiczna przestrzeń miejska staje się areną walki. Narastają konflikty pomiędzy bogatymi i biednymi, pomiędzy ludźmi różnych narodowości, ras i różnych wyznań. Konflikty te istniały zawsze, jednak współcześnie potęgowane są przez wszechobecność środków masowego przekazu. Rozgorzчени i pełni nienawiści ludzie sięgają po dostępne im narzędzie – po terror.

Terroryzm jako forma walki przechodzi istotną ewolucję – początkowo ataki wymierzone były bezpośrednio przeciwko wrogowi i jego infrastrukturze. Obecnie celem jest maksymalna eskalacja przemocy i dążenie do wywołania medialnego szoku o skali globalnej<sup>3</sup>. Największe przerażenie budzą bezlitosne akty terroru wymierzone w bez-

<sup>1</sup> E. Rewers, *POST-POLIS. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Kraków 2005, s. 204.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006, *idem*, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Warszawa 2007, B. Jałowiecki, *Globalny świat metropolii*, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> J. Coaffee, *Terrorism, Risk and the City. The making of a contemporary Urban Landscape*, Hants 2004, s. 6–8.

bronną ludność: ataki na zatłoczone dworce kolejowe, stacje metra, szkoły, budynki publiczne. Horror transmitowanego na żywo 11 września 2001 roku ataku na budynki World Trade Center w Nowym Jorku, w których ruinach pogrzebanych zostało blisko 3000 ludzi, sprawił, że świat w terroryzmie ujrzał jedno z podstawowych, globalnych zagrożeń.

W krajach, które najbardziej narażone są na zamachy terrorystyczne (Izrael, USA, Wielka Brytania), oprócz działań antyterrorystycznych prowadzonych przez siły zbrojne, policyjne i służby specjalne, dużą wagę przywiązuje się także do innych środków zapewnienia bezpieczeństwa, także poprzez odpowiednie metody zabezpieczenia przestrzeni publicznej i tych budynków, które są najbardziej narażone na atak. Problematyka ta dotyczy z jednej strony konieczności zagwarantowania obywatelom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a z drugiej – potrzeby zapewnienia im osobistej wolności i ochrony praw oraz swobód obywatelskich. Rodzi się więc dylemat: bezpieczeństwo czy wolność, który w sferze przestrzennej może być zarysowany jako konflikt dotyczący samej istoty miejskości: zagrożeń płynących dla funkcjonowania przestrzeni publicznej jako strefy obywatelskiej aktywności i wolności.

## Obronność miast jako ich główna, historyczna cecha

Tak jak podstawową funkcją domu było zapewnienie człowiekowi schronienia przed siłami przyrody i innymi niebezpieczeństwami, tak istotą miasta było zapewnienie jego mieszkańcom bezpieczeństwa. Do tego celu dawni budowniczowie wykorzystali naturalne ukształtowanie terenu: rzeki, skały, wzniesienia i inne naturalne bariery, a także sypali obwałowania, kopali fosy i wznosili mury. Ich zadaniem było powstrzymanie wroga, utrudnienie mu ataku, wystawienie go na skuteczny odwet broniących się. Janusz Bogdanowski pisał: „Umiejętność [obrony przed wrogiem] od początków ludzkości poprzez tysiąclecia, towarzyszy niezmiennie jej rozwojowi. Stanowi jeden z najważniejszych i nierozdzielnych czynników cywilizacji i kultury. Tak więc zarówno starożytne wały grodów, jak i średniowieczne baszty zapewniały rozwój społecznościom, na których straży stawały”<sup>4</sup>. Należy przy tym pamiętać, że bezpieczeństwo miało swój koszt: ten kto strzegł murów, nadzorował nie tylko przedpole miasta i obszar wokół niego, ale też kontrolował życie jego mieszkańców<sup>5</sup>.

Miasta zawsze odgrywały istotną rolę w przebiegu działań wojennych, stając się schronieniem lub twierdzą, bazą wypadową lub punktem oporu, symbolem zwycięstwa lub klęski. Każdy naród ma swoją Masadę i swoje Jerycho. Rozwój sztuki wojennej i techniki oblężniczej zmuszał obrońców miast do nieustannego doskonalenia umocnień. Tim de Boer opisuje ewolucję fortyfikacji w podziale na etapy, poczynając od antycznych miast otoczonych wysokimi i masywnymi murami<sup>6</sup>. Często murowano kilka pierścieni otaczających miasto, zamek dolny i zamek górny. Mieszkańcy osad rozrzuconych poza murami miasta, pozbawieni ochrony, narażeni na ataki wroga, stawali się obywatelami drugiej kategorii<sup>7</sup>. Rozwój artylerii spowodował konieczność

<sup>4</sup> J. Bogdanowski, *Architektura obronna w krajobrazie Polski*, Warszawa–Kraków 2002, s. 11.

<sup>5</sup> T. de Boer, *Maximum Security City*, Netherlands Institute of Architects, Rotterdam 2008, s. 12.

<sup>6</sup> *Idem*, *Research*, Maximum Security City.org. ([www.maximumsecuritycity.org/research-gen.html](http://www.maximumsecuritycity.org/research-gen.html)) 2008.

<sup>7</sup> *The Endless City*, red. R. Burdett, D. Sudjic, London–New York 2007, s. 6.

zastąpienia murów ziemnymi szanćcami, powstały wówczas twierdze, z czasem otaczane pierścieniem coraz bardziej rozległych fortyfikacji. Na przełomie XIX i XX wieku, na skutek rozwoju techniki uzbrojenia, zostaje rozerwany, trwający od tysięcy lat, ciągły pierścień umocnień wokół miasta. Miejsce twierdzy zajmuje szkieletowy pierścień luźno rozrzuconych bunkrów i fortów<sup>8</sup>. Miasta uwolniły się od krępujących ich rozwój fortyfikacji, a procesy urbanizacyjne nabrały tempa.

Wprowadzenie lotnictwa i dalekosiężnych dział, a potem – w trakcie II wojny światowej – broni raketowej, spowodowało konieczność obrony granic kraju i przestrzeni powietrznej wokół niego. Linie obronne odsunęły się od granic miasta na znaczną odległość. Kontrolę nad porządkiem publicznym w miastach przejęły siły policyjne, zadania armii koncentrowały się na militarnej obronie terytorium państwa, realizowanej z dala od terenów zurbanizowanych. W okresie II wojny światowej miasta stały się strategicznym celem militarnym, walczący posługiwali się terrorem wobec ludności cywilnej i miast, z premedytacją niszcząc je i bombardując (Stalingrad, Warszawa, Drezno, Nankin). W 1945 roku zrzucono bomby atomowe na japońskie miasta: Hiroszimę i Nagasaki<sup>9</sup>. Rozpoczęła się, trwająca do dziś era wyścigu zbrojeń nuklearnych. Toczy się on w przestrzeni kosmicznej, pod ziemią i w głębi oceanów, jednak nadal głównym celem pozostają wielkie miasta<sup>10</sup>.

Rewolucję w przestrzennym rozwoju miast przyniosły lata po II wojnie światowej, kiedy nastąpił rozwój indywidualnej motoryzacji i masowa zabudowa przedmieść. Urbanizacja ma gwałtowny charakter: w 1900 roku 10% całej światowej populacji zamieszkiwało w miastach, obecnie liczba mieszkańców miast przekracza 50%, a szacuje się, że w roku 2050 przekroczy 75%<sup>11</sup>. Obecnie na kuli ziemskiej istnieje ponad 400 miast liczących milion i więcej mieszkańców<sup>12</sup>. Równocześnie rozwijana była broń atomowa i udoskonalana technologia środków jej przenoszenia. Skonstruowane zostały wielogłowicowe pociski balistyczne, trudne do zniszczenia atomowe okręty podwodne, będące ruchomymi wyrzutniami rakiet i niewidzialne dla radarów międzykontynentalne bombowce. Wielkie miasta stały się w okresie zimnej wojny celami broni jądrowej i zakładnikami w doktrynie wzajemnego odstraszania. Jedna łódź podwodna wyposażona w wielogłowicowe rakiet balistyczne jest zdolna do zniszczenia kilkuset miast. Groźba nuklearnej zagłady nadal kładzie się cieniem nad współczesną cywilizacją, jej los nadal spoczywa w czarnych teczkach noszonych za politykami i w podziemnych centrach strategicznego dowodzenia.

Głównymi węzłami, które skupiają ogólnoswiatowe przepływy finansów, produktów i informacji są tak zwane miasta globalne: Nowy Jork, Londyn, Tokio, Frankfurt i Paryż<sup>13</sup>. To ośrodki dyspozycji politycznej, ośrodki finansowe i gospodarcze, a także kreatywne ośrodki kultury. Współczesne wielkie miasta przybierają postać

<sup>8</sup> J. Bogdanowski, *op. cit.*, s. 160.

<sup>9</sup> Więcej o bombardowaniach obiektów cywilnych i ludności, wraz ze wstrząsającymi opisami skutków bombardowań z okresu II wojny światowej w: S. Lindqvist, *A History of Bombing*, New York 2001.

<sup>10</sup> Na przykład w 1961 roku, za czasów prezydentury Roberta Kennedy'ego, armia amerykańska opracowała *Single Integrated Operations Plan* (SIOP), w którym założono równoczesne uderzenie w 1280 celów, rozlokowanych w 138 miastach Rosji, Chin i Europy Wschodniej. Szacowano, że atak zabije od 360 do 425 milionów ludzi.

<sup>11</sup> R. Burdett, D. Sudjic, *op. cit.*, s. 8.

<sup>12</sup> B. Jałowiecki, *op. cit.*, s. 61.

<sup>13</sup> S. Saskia, *The Global City*, Princeton 2001, s. 4.

sieci, utworzonej przez ścisłe relacje pomiędzy odległymi miejscami. Metropolia rozlewa się w przestrzeni i nie ma wyraźnie określonych granic, a jego mieszkańcy nie są już członkami społeczności lokalnych, są anonimowi, znajdują się w ciągłym ruchu. Z racji na ich funkcjonalne i symboliczne znaczenie w gospodarce współczesnego świata metropolie i miasta globalne zaliczane są do pierwszorzędnych celów ataku terrorystycznego<sup>14</sup>.

## Terroryzm – geneza zjawiska

Terroryzm jest znaną od wieków formą walki, wykorzystującą przemoc do osiągnięcia swoich celów politycznych lub społecznych. Konotacja pojęcia terroru i terroryzmu zmieniała się na przestrzeni lat. Termin terror wywodzi się z języka łacińskiego i oznacza strach, przerażenie i straszną wieść; łaciński czasownik *terrere* tłumaczy się jako przestraszać, zastraszać. Stosowanie terroru oznacza zastraszanie tego, kogo uznawano za przeciwnika. Jest to wyjaśnienie zgodne ze starożytnym przysłowiem chińskim głoszącym: „zabij jednego, przeraż dziesięć tysięcy”<sup>15</sup>. Terroryzm był orężem, który słabi kierowali przeciw silnym, przejawiał się początkowo w działalności anarchistycznej i rewolucyjnej, a po roku 1937 działania terrorystyczne zastosowano na dużą skalę w walkach narodowo-wyzwoleńczych (Izrael, Palestyna) i separatystycznych (IRA, ETA). Z czasem przyjęły go także grupy motywowane ściśle ideologicznie, walczące z konkretnym systemem społeczno-politycznym (Bader-Meinhof, Brigade Rosse, bojówki prawicowe) i fanatyczne ugrupowania religijne (Bracia Muzułmanie, Hezbollah, Islamski Dżihad, Hamas). Najbardziej istotnym odłamem współczesnego terroryzmu jest terroryzm bliskowschodni, skierowany przeciwko Izraelowi, który z czasem rozwinął się w globalną sieć zwaną Al-Kaidą, grupującą islamskie ruchy fundamentalistyczne skierowane przeciwko cywilizacji zachodniej, a szczególnie przeciwko Stanom Zjednoczonym i ich sojusznikom.

Terroryzm jako narzędzie polityczne służy do budowania strachu i przerażenia, do wywierania wpływu. Akt terrorystyczny jest aktem medialnym, a immanentną jego częścią jest reakcja opinii publicznej. Aby spełnić on swoją rolę, musi być szokujący, musi dotrzeć i wzbudzić przerażenie jak największej liczby odbiorców. Najlepszym nośnikiem terroryzmu są współczesne media, sprawne i skuteczne, pozwalające śledzić przebieg aktu terrorystycznego w czasie rzeczywistym<sup>16</sup>. „Terroryzm to teatr”, brzmi znane twierdzenie Briana Jenkinsa<sup>17</sup>. Wzrost potęgi mediów pociąga za sobą wzrost społecznego oddziaływania terroryzmu. Przy czym akty terroru muszą być coraz bardziej brutalne i uderzać coraz bliżej swoich ofiar. Bez telewizji i internetu współczesny terroryzm nie ma racji bytu<sup>18</sup>. Terrorysty cynicznie wykorzystują zdobycze cywilizacji

<sup>14</sup> Por. J. Beall Jo, *Cities, Terrorism and Urban Wars of the 21<sup>st</sup> Century*, London 2007, G. Stephen, (Ed.) *Cities, War and Terrorism*, Malden 2004.

<sup>15</sup> Za: T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>16</sup> Np. transmisja z ataku na WTC, 11 września 2001 roku, przekazywana „na żywo” i oglądana na całym świecie trwała ponad 90 godzin bez przerwy (w telewizji ABC 91 godzi, w sieci CBS 93 godziny i 5 minut).

<sup>17</sup> B.M. Jennings, *International Terrorism. A New Mode Conflict*, London 1975, za: Sz. Wudarski, *Terroryzm i jego konsekwencje społeczne i polityczne*, [w:] *Terroryzm – globalne wyzwanie*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń 2006.

<sup>18</sup> Por. M. Castells, *Siła tożsamości*, Warszawa 2008.

i wolność, jaką zdobyły demokratyczne media do realizacji swoich własnych, antydemokratycznych planów. Znaczną groźbą staje się przy tym społeczne uodpornienie i przyzwyczajanie do medialnych obrazów terroryzmu. Zmusza to niejako terrorystów do poszukiwania coraz to nowych i bardziej spektakularnych celów i do coraz brutalniejszych metod działania.

## Zamachy terrorystyczne na terytorium USA

26 lutego 1993 roku w Nowym Jorku miał miejsce atak bombowy na budynki World Trade Center na Manhattanie. Sprawcami zamachu była grupa arabskich terrorystów, wyszkolona w obozach partyzanckich w Afganistanie. Uważa się, że twórcą scenariusza zamachu był Khalid Shaikh Mohammed Ali Fadden, który zaplanował także kolejny spektakularny atak na WTC, przeprowadzony osiem lat później. Zamiarem terrorystów było wysadzenie części podziemnej północnej wieży (Tower One) tak, aby runęła i spowodowała upadek wieży sąsiedniej. W rezultacie wybuchu furgonetki, zaparkowanej w podziemnym garażu, wypełnionej ładunkiem 680 kg silnego materiału wybuchowego (*urae nitrate*), otoczonymi butlami ciekłego wodoru odpalonym za pomocą lontu, zginęło sześć osób, a rannych zostało ponad 1000, głównie wskutek zatrucia dymem podczas ewakuacji z wież. W stropie nad garażem wybity został otwór o średnicy ponad 30 m, jednak fundamenty Tower One wytrzymały i budynek się nie zawalił. Gdyby samochód zaparkowano w nieco innym miejscu skutki ataku mogły być bardziej tragiczne. Wybuch zniszczył także główną linię energetyczną w centrum miasta, pozbawiając go zasilania. Setki osób zostały po ataku uwięzione w windach. Na kilka dni zamilkły stacje radiowe i telewizyjne, programy nadawały tylko te stacje, które dysponowały przekaźnikami satelitarnymi.

19 kwietnia 1995 roku dokonano tragicznego w skutkach ataku bombowego w Oklahoma City. Celem stał się budynek federalny imienia Alfreda P. Murraha, będący siedzibą instytucji rządowych. Sprawcami ataku byli Amerykanie: Timothy McVeigh i Terry Nichols, członkowie ekstremistycznych, prawicowych paramilitarnych bojówek, którzy chcieli pomścić wydarzenia na farmie Waco<sup>19</sup>. Wypożyczyli oni, posługując się fałszywą tożsamością, samochód ciężarowy, który został wyładowany 2800 kg materiału wybuchowego i zdetonowany przed budynkiem. Wybuch rozerwał frontową część budynku, zabijając 169 i raniąc ponad 800 osób, w tym wiele dzieci, które przebywały w centrum opieki, na drugim piętrze budynku. 1/3 budynku uległa zawaleniu. W miejscu, gdzie zaparkowano samochód, powstała w ulicy wyrwa o średnicy 9 m i głębokości 2,4 m. Przez wiele dni ekipy ratownicze przetrząsały rumowisko w poszukiwaniu ofiar. Wybuch uszkodził 324 budynki w 16 sąsiednich kwartałach zabudowy, spalił 86 zaparkowanych w sąsiedztwie samochodów. Szyby, które wyleciały z 258 budynków, spowodowały 5% wszystkich ofiar śmiertelnych i 69% rannych. Kilkaset osób pozostało bez dachu nad głową, w śródmieściu zamknięto część biur.

<sup>19</sup> Zamachu dokonano w drugą rocznicę szturm na farmę Waco, podczas którego agenci federalni ATF i FBI zdobyli, po trwającym 51 dni oblężeniu farmę, na której bronili się członkowie ruchu (sekty) Gałęzi Dawidowej Davida Koresha. W rezultacie szturm prowadzonego z użyciem czołgów i gazów bojowych zginęło ponad 80 osób, w tym wiele dzieci.

W odległości ponad 25 kilometrów od miejsca wybuchu, w miejscowości Norman w stanie Ohio sejsmometry pokazały trzęsienie ziemi o 3 stopniach w skali Richtera.

Zamachy z lat 1993–1995 przyniosły w rezultacie zaostrzenie kar za przestępstwa terrorystyczne (m.in. obligatoryjna kara śmierci za morderstwo terrorystyczne)<sup>20</sup>, nadano także większe uprawnienia FBI, która zaczęła infiltrować i nadzorować skrajne ruchy prawicowe. Zwiększono znacznie poziom zabezpieczeń budynków federalnych<sup>21</sup>. Wprowadzono wtedy klasyfikację budynków rządowych w podziale na pięć poziomów zabezpieczeń. Poszczególnym poziomom przyporządkowane zostały odpowiednie strefy bezpieczeństwa wokół budynków i inne wytyczne w zakresie rozplanowania parkingów, dojazdów, dojazdów, oświetlenia, systemów kontroli dostępu i telewizji, a także zasady wykonania elewacji, szklenia i projektowania konstrukcji. Już kilka tygodni po zamachu wszystkie budynki urzędów państwowych otoczone zostały prefabrykowanymi zaporami drogowymi tzw. *Jersey barriers*, które z czasem wymienione zostały na mniej opresyjne elementy małej architektury, kwiatony, donice i trwale połączone z podłożem słupy (*bollards*). Mają one za zadanie udaremnienie sforsowania strefy bezpieczeństwa wokół budynku przez rozpędzony samochód.

Jednak żadne bariery architektoniczne nie powstrzymały cywilnych, pełnych pasażerów samolotów, które pilotowane przez terrorystów-samobójców zaatakowały budynki. 11 września 2001 roku, grupa 19 zamachowców narodowości arabskiej, uzbrojona jedynie w plastikowe noże do cięcia papieru, uprowadziła cztery samoloty pasażerskie, które w ciągu godziny uderzyły w symboliczne amerykańskie budynki: dwie wieże World Trade Center w Nowym Jorku i gmach Pentagonu w Waszyngtonie. Czwarty samolot, którego celem był prawdopodobnie Biały Dom, rozbił się na polu nieopodal Pittsburga po walce, jaka wywiązała się między pasażerami a porywaczami. W ciągu niespełna godziny zginęło wtedy ponad 3000 osób, w większości Amerykanów, ale także 200 Brytyjczyków oraz obywateli przeszło 50 krajów, chrześcijan, Żydów, muzułmanów. Zniszczone zostały budynki tworzące wizerunek zarówno Nowego Jorku, Ameryki, jak i nowoczesnego świata zachodniego. „Pełna zgrozy symbolika 11 września uderzyła umysły i serca świata. Ameryka odkryła nagle swoją słabość. W kilka dni uczucie biznesowej euforii, przeświadczenie o technologicznym nowatorstwie i osobistej wolności, które cechowały pierwsze lata wieku informacji w zamożnych krajach, zamieniły się w obsesję na punkcie bezpieczeństwa, podejrzliwość i kontrolę”<sup>22</sup>. Prowadzona „na żywo” wielogodzinna relacja ze sceny ataku, sekwencyjny, powtórzony dwukrotnie, a potem zwielokrotnione tysiące razy obrazy samolotów rozbijających się o budynki i późniejszej ich implozji spowodowały, że wydarzenie to zostało obwołane przełomem i początkiem nowej epoki. „Terroryzm wkroczył nagle i niespodziewanie w świadomość światowej opinii publicznej, przestając być tylko i wyłącznie zagadnieniem regionalnym. Dzięki medialnej sile przekazu stał się problemem globalnym”<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* uchwalony w 1996 roku.

<sup>21</sup> *United States Federal Building Security* odnosi się do zbioru przepisów zaleconych w tzw. *Marshals Report*, opracowanym w 1995 roku.

<sup>22</sup> M. Castells, *op. cit.*, s. 134.

<sup>23</sup> P. Krzysiek, R. Miszczuk, *Środki masowego przekazu po 11 września 2001 roku*, [w:] *Oblicza współczesnego terroryzmu*, red. K. Kowalczyk, W. Wróblewski, Toruń 2006, s. 43.



Nie jest pewne, czy zamachowcy liczyli się z zawaleniem się obu wież, wydaje się wręcz, że efekt przerósł ich oczekiwania. Zawalenie budynków World Trade Center nie było skutkiem samego ataku, lecz niszczyielskiego pożaru wywołanego przez setki ton paliwa lotniczego<sup>24</sup>, znajdującego się w bakach samolotów. Podczas projektowania budynków World Trade Center analizowano i przewidywano możliwość uderzenia w nie samolotu<sup>25</sup>. Jednak analiza statyczna tego wydarzenia, przeprowadzona przez Adama Zbigniewa Pawłowskiego, mówi o wywołanym wskutek uderzenia „katastrofalnym szoku termicznym, niewyobrażalnym w praktyce inżynierskiej”, w efekcie którego utraciła stateczność stalowa, powłokowa konstrukcja budynku<sup>26</sup>. W rezultacie uplastycznienia konstrukcji słupów oraz stropów zawały się kolejne kondygnacje, przypominając efekt domina i odwołując się do zasad implozji. Dało to podstawy do twierdzeń, że „wieże były i pozostały emblematem tej potęgi aż do swego dramatycznego końca, który przypomina akt samobójczy. Widząc, jak się zapadają, jakby na skutek implozji, odnosiło się wrażenie, że w odpowiedzi na samobójstwo pilotów wieże też same popełniły samobójstwo”<sup>27</sup>.

Wydarzenie to wywołało nową geopolitykę i nową świadomość społeczną, zostało uznane za początek nowego porządku światowego, początek wojny z terroryzmem i globalnej kontrofensywy amerykańskiej przeprowadzonej w Afganistanie i w Iraku. W następstwie ataku przyjęto nową amerykańską doktrynę militarną: Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Stanów Zjednoczonych<sup>28</sup>, opartą na koncepcji wojny prewencyjnej, która pozwala na atakowanie terrorystów na terenie innych krajów, zanim przygotują atak na amerykańskie miasta. Sfera obrony poszerzyła się i została przeniesiona na inne kontynenty, a wojna z terroryzmem nabrała wymiaru globalnego.

Przeprowadzony 11 września 2001 roku atak na World Trade Center stał się także początkiem fali bezprecedensowych fortyfikacji przestrzeni miejskich, ich militaryzacji, a także wprowadzenia systemu inwigilacji i elektronicznego nadzoru w skali globalnej. Podpisana 26 października 2006 roku przez prezydenta George’a Busha jun. ustawa, tzw. Patriot Act<sup>29</sup>, dała służbom amerykańskim prawo do podsłuchiwania rozmów telefonicznych, kontrolowania korespondencji, rewizji, wglądu w dane finansowe i medyczne, a także do zatrzymań, nieograniczonych w czasie aresztowań i deportacji osób podejrzewanych o terroryzm. Wszystko to bez kontroli sądowej. Także inne państwa przystąpiły do globalnej wojny z terroryzmem, angażując w to swoje siły zbrojne i służby specjalne. „Globalizacja strachu stała się samospełniającą przepowiednią, a amerykańscy piloci wkrótce zaczęli zrzucać na Kabul bomby odłamkowe, z wypisanymi na nich kredą nazwiskami nowojorskich strażaków”<sup>30</sup>. Globalna wojna z terroryzmem stała się faktem.

<sup>24</sup> W każdym samolocie znajdowało się ponad 90 ton paliwa.

<sup>25</sup> Założenie to było to spowodowane uderzeniem bombowca B-25 w Empire State Building, w lipcu 1945 roku. W wyniku katastrofy zginęło 13 osób, w tym dwóch pilotów.

<sup>26</sup> A.Z. Pawłowski, *Katastrofa wieżowca WTC w Nowym Jorku*, „Architektura. Murator” 2002, nr 7, s. 96–99.

<sup>27</sup> J. Baudrillard Jean, *Duch terroryzmu. Requiem dla Twin Towers*, Warszawa 2005, s. 46.

<sup>28</sup> Ogłoszona oficjalnie 20 września 2002 roku przez Condoleezę Rice.

<sup>29</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

<sup>30</sup> M. Davis, *Dead Cities*, New York 2002, s. 18.

## Terroryzm nowej ery

U początku nowej ery głównym celem międzynarodowego terroryzmu stały się duże miasta: Moskwa (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2010), Nowy Jork (1993, 2001), Madryt (2004), Londyn (2005), Bombaj (2005, 2006, 2008) i Oslo (2011). Terroryzm nowej ery (*New Age Terrorism*) zdefiniowany został przez Briana M. Jenkinsa<sup>31</sup>. Cechuje go okrucieństwo i bezwzględność w atakowaniu celów cywilnych, posiadanie własnych, niezależnych od państw źródeł finansowania, nowy sieciowy model organizacji, globalność w skali działania, efektywne wykorzystywanie nowoczesnych technologii medialnych i przekształcenie celów taktycznych w strategiczne.

Metropolie i miasta globalne są atrakcyjnym celem, są też na atak terrorystyczny zarówno podatne, jak i bardzo wrażliwe, ponieważ:

- grupują najważniejsze, najbardziej vitalne funkcje polityczne i gospodarcze: są ośrodkami władzy, głównymi węzłami w globalnej sieci przepływu informacji i kapitałów;
- istnieją w nich ikoniczne budynki i obiekty o charakterze symbolicznym, czyli najbardziej atrakcyjne medialnie cele ataku;
- śródmieścia miast stanowią zgromadzenie wielkiej ilości budynków i ludzi, skoncentrowanej na niewielkiej powierzchni terenu, atak na nie skutkuje zazwyczaj dużymi stratami ludzkimi i materialnymi, przy zaangażowaniu stosunkowo skromnych środków;
- anonimowość, wielokulturowość i wielorasowość mieszkańców, cechy charakterystyczne dla współczesnych metropolii, zapewniają terrorystom ukrycie i swobodę działania;
- sieci transportu, komunikacji i łączności miast są sprawne i wydajne, ułatwiają przygotowanie, przeprowadzenie ataku i sprawną ewakuację sprawców z miejsca zdarzenia;
- przestrzeń publiczna miast, dworce i środki masowego transportu są bardzo trudne do ochrony i zabezpieczenia przed atakiem terrorystycznym;
- ataki na cele cywilne nie wymagają użycia technologii militarnej, mogą być przeprowadzone z użyciem najprostszych środków (bomby domowej konstrukcji, łatwo o środki chemiczne bądź biologiczne umożliwiające skażenie powietrza lub wody);
- stała obecność mediów w miastach zapewnia natychmiastowe upowszechnienie informacji, a tym samym osiągnięcie podstawowego celu terroryzmu, jakim jest siła przekazu medialnego, która zwielokrotnia psychologiczne, społeczne i polityczne skutki aktu terroru<sup>32</sup>.

Atak terrorystyczny na miasto zapewnia największy efekt przy zaangażowaniu najmniejszych środków, zasadę wyznawaną i stosowaną przez terrorystów od zawsze. Szczególnie wrażliwe na atak terrorystyczny są przeludnione miasta krajów rozwijających się, o prymitywnej infrastrukturze i niewydolnej, skorumpowanej administracji. Miasta te nie dysponują skutecznymi systemami koordynacji działań służb policyjnych i porządkowych, nie ma tam sprawnie działających służb ratunkowych, nie ma wdro-

<sup>31</sup> B. Jenkins, *International Terrorism*, Los Angeles 1975, s. 185.

<sup>32</sup> Sz. Wudarski, *Terroryzm i jego konsekwencje społeczne i polityczne*, op. cit., s. 95-98.

zonych procedur zarządzania sytuacją kryzysową. Podczas czterodniowego ataku dziesięcioosobowej bojówki terrorystycznej na Bombaj napastnicy byli znacznie lepiej przygotowani, uzbrojeni i wyposażeni niż skierowane do walki z nimi lokalne siły wojska i policji. Posługiwali się urządzeniami GPS i telefonami Blackberries, śledzili bieżące doniesienia medialne i podsłuchiwali rozmowy telefoniczne, dzięki czemu orientowali się w na bieżąco w zamiarach policji i wojska. Podczas skoordynowanej akcji zaatakowali 11 obiektów, zabili ponad 180 ludzi. Działania służb ratunkowych, wojska i policji oraz administracji cechował w tym czasie chaos. W Bombaju, krajowym centrum biznesu i największej aglomeracji Indii, liczącej 18 milionów ludzi, nie było nawet jednostki antyterrorystycznej, a grupa komandosów, która przybyła na odsiecz z New Delhi, przez kilka godzin oczekiwała na transport z lotniska do centrum miasta<sup>33</sup>.

Aby skutecznie chronić miasta przed zagrożeniem terrorystycznym i ewentualnymi skutkami ataku, konieczne jest prowadzenie działań w trzech polach: prewencji, zarządzania sytuacją kryzysową i rekonstrukcji<sup>34</sup>. W fazie prewencji kluczowa jest bieżąca analiza poziomu zagrożenia terrorystycznego i dostosowanie do niej odpowiedniego poziomu zabezpieczeń, realizowanych za pomocą planistycznych, technicznych i technologicznych środków ochrony potencjalnych celów ataku, właściwe rozmieszczenie policji i innych służb ochrony fizycznej obiektów oraz odpowiednie przygotowanie, przeszkolenie i rozmieszczenie służb ratunkowych. W wypadku dużego zagrożenia należy także odpowiednio poinformować i przygotować ludność, aby uniknąć paniki i zapewnić właściwy sposób reakcji na informacje o zagrożeniu lub na sam atak.

W polu dotyczącym zarządzania sytuacją kryzysową konieczne jest wdrożenie rutynowych procedur, które zapewnią będą właściwy obieg informacji i koordynację działań służb porządkowych, policyjnych i ratunkowych, aby zapewnić szybką i skuteczną reakcję na zagrożenie lub atak, reakcję z udziałem odpowiednio dostosowanych sił i środków, które będą mogły sprawnie dotrzeć na miejsce zdarzenia i po wykonaniu zadania je opuścić. W razie ataku konieczne jest utworzenie na miejscu zdarzenia stanowiska dowodzenia akcją, aby zapewnić sprawność logistyczną dla działania zaangażowanych jednostek. Wszystkie osoby dowodzące akcją i poszczególnymi siłami bądź jednostkami powinny rutynowo znać swoje zadania i podległość organizacyjną.

W fazie rekonstrukcji należy jak najszybciej i jak najsprawniej udzielić pomocy ofiarom zamachu i ich rodzinom. Plan pomocy powinien być długofalowy i uwzględniać zarówno pomoc materialną, jak i psychologiczną. Nie mniej ważne jest, aby jak najszybciej zlikwidować przestrzenne i fizyczne ślady ataku<sup>35</sup>. Życie jak najszybciej powinno wrócić do normy, do zwykłego, codziennego rytmu. Sprawdzonej metodą wspomagającą szybką odbudowę i naprawę zniszczeń są ulgi podatkowe i pomoc finansowa przyznawana ofiarom zamachu. Zadaniem polityków jest zapanowanie nad paniką i szybkie wytłumienie psychologicznych skutków ataku, które mogą wyrażać się poprzez syndrom strachu, poczucie niepewności i braku zaufania do władz. Dużą rolę do odegrania mają w tym zadaniu publiczne i prywatne media, które powinny ograni-

<sup>33</sup> Por. U. Choudhury, *Smart Urban Governance in the New Age of Terrorism*, Aligarh Muslim University, 2009, [www.irmgard-coninx-stifung.de/fileadm/user\\_upload/pdf/urbanplanet/collective\\_identities/Choudhury\\_Essay.pdf](http://www.irmgard-coninx-stifung.de/fileadm/user_upload/pdf/urbanplanet/collective_identities/Choudhury_Essay.pdf).

<sup>34</sup> K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.

<sup>35</sup> Działania izraelskich służb ratunkowych i porządkowych opisano w: E. Barbur, K. Urbański, *Właśnie Izrael*, Warszawa 2006, s. 119–125 i Ch. Reuter, *Zamachowcy-samobójcy. Współczesność i historia*, Warszawa 2003, s. 114–147.

czać szokujące obrazy i relacje z miejsca ataku i wzmacniać wszystkie pozytywne sygnały, wspierając tym samym wysiłki zmierzające do zatarcia śladów terroru.

Za wzór może służyć postawa i sposób zachowania burmistrza Nowego Jorku – Rudy Giuliani, dzięki ciągłej obecności na miejscu zamachu i w mediach, koordynowaniu akcji ratowniczej i aktywnej postawie w dziele odbudowy, stał się symbolem tego dzielnego miasta, które pomimo ogromu zniszczeń i poniesionych strat zdołało zachować godność w obliczu tragedii. Ofiary zamachu, a szczególnie policjanci i strażacy, którzy zginęli w czasie akcji ratunkowej stali się bohaterami, a skutki tego największego, najbardziej spektakularnego w dziejach świata ataku terrorystycznego wywołały w USA gniew, który przerodził się w eskalację uczuć i postaw o charakterze patriotycznym. W rezultacie prezydent Bush mógł ogłosić wojnę z terroryzmem, otrzymując powszechne poparcie. Charakterystyczna była także świadoma i stoicka postawa londyńczyków, którzy w 2005 roku powszechnie zignorowali fakt ataków terrorystycznych na metro, poruszając się nadal środkami komunikacji publicznej i oddając się codziennym czynnościom, wyrażając tym samym swoją wolę i przeświadczenie, że terroryści nie przeszkodzą im żyć normalnie. Inna była postawa Hiszpanów, masowe demonstracje i frustracja skierowała się przeciwko rządowi w rezultacie spowodowały wybór nowych władz i całkowite przeorientowanie hiszpańskiej polityki zagranicznej.

## Podsumowanie

Pomijając zjawisko terroru wojennego, ludność miast i obiekty cywilne stały się po raz pierwszy celem ataków terrorystycznych na Bliskim Wschodzie, gdzie w latach 30. i 40. XX wieku doszło do konfliktu pomiędzy osadnikami żydowskimi a rdzenną ludnością arabską. Konflikt izraelsko-palestyński toczy się ze wzmożoną siłą do dziś. Skutkuje ewolucją zarówno istoty, jak i taktyki terroryzmu, który z metody walki lokalnej, partyzanckiej, prowadzonej przez słabszych z silniejszymi stał się obecnie podstawowym narzędziem w globalnej wojnie fanatycznych organizacji islamskich z Izraelem i państwami cywilizacji zachodniej, przede wszystkim z USA i ich militarnymi sojusznikami. W wojnie tej głównym celem terroryzmu stały się miasta globalne i metropolie; zamieszkująca je ludność cywilna i budynki o symbolicznym znaczeniu. Są to dla terrorystów cele atrakcyjne, a zarazem bardzo na atak wrażliwe. Zagrożone są ikoniczne lub funkcjonalnie ważne budowle, przestrzeń publiczną miejskich ulic i placów, dworce i środki transportu masowego. Atakowani są także zachodni turyści przebywający w egzotycznych miastach i kurortach.

Terroryści, atakując cele cywilne, posługują się zróżnicowanym, pomysłowym i wyrafinowanym arsenałem: od ręcznej broni konwencjonalnej poczynając, poprzez rakiety, ładunki wybuchowe do bomb o ogromnej wadze i sile rażenia, które montowane są na samochodach ciężarowych i cysternach<sup>36</sup>. Do zaatakowania Nowego Jorku i Waszyngtonu w 2001 roku posłużyły samoloty pasażerskie uprowadzone przez komando pilotów-samobójców. Źródła donoszą, że organizacje terrorystyczne mogą

<sup>36</sup> Największa z dotychczasowych bomb samochodowych miała wagę ok. 10 000 kg i została użyta w ataku na budynek mieszkalne Khobar Towers w mieście Dhahran w Arabii Saudyjskiej (1996), w których zakwaterowane były rodziny amerykańskiego personelu wojskowego; za: FEMA, *Site and Urban design for Security. Guidance Against Potential Terrorist Attack*, US Federal Emergency Management Agency, 2007, s. 1–26.

już dysponować małą gabarytowo bronią masowego rażenia, tzw. brudną bombą<sup>37</sup>. Szczególnie niebezpieczni są terroryści-samobójcy. Ich motywacja jest dla ludzi Zachodu niezrozumiała, a obrona przed atakiem samobójczym jest najtrudniejsza.

Ataki na cele miejskie skutkują dużą liczbą ofiar i dotkliwą skalą strat materialnych, tym samym przynosząc terrorystom oczekiwany efekt w postaci wywołania rozgłosu medialnego o skali globalnej i zmiany nastrojów politycznych i społecznych. Aby skutecznie zapobiegać terroryzmowi, konieczne jest – oprócz metod walki aktywnej, prowadzonej przy wsparciu policji i służb specjalnych – podejmowanie działań w zakresie prewencji, zarządzania kryzysowego i rekonstrukcji. Jedną z metod prewencji jest kształtowanie urbanistyki i architektury współczesnych miast w sposób, który utrudni przeprowadzenie ataku terrorystycznego i maksymalnie ograniczy jego ewentualne skutki.

---

<sup>37</sup> J. Adamski, *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007, s. 61–89.





**Zsuzsanna Olvasztóné Balogh, József Bognár,  
Judit Herpainé Lakó, Judit Kopkáné Plachy,  
Magdolna Vécseyné Kovách**  
**Issues of Senile Physical Activity and Safety**

## Introduction

The social and demographic problems accompanying the ageing of the population require a closer attention to elderly people. The emergence of modern society gave birth to a new and dangerous health risk factor, the so-called sedentary lifestyle. Because of the rapid spread of inactivity, the public health care programs recognized the key role of sports and healthcare education, and also the protection and rehabilitation of the musculoskeletal.

The physical activity – like many other methods of maintaining health – is important for all age groups. However, the living conditions determining the rhythm of life are manifold. The interaction of the various laws, the working conditions, the organizations and the living environment are diverse. The attitudes may vary in different types of settlements, in families of different size and education. The challenges are quite different for people living in cities or for those in smaller settlements. The interpretation of lifestyle has changed a lot over the years, but the most common definition is: Lifestyle is a human action system designed to meet your needs.<sup>1</sup>

The maintenance of safety of the elderly is a crucial task for the society in all of its fields. Safety, in this sense, requires prevention, which includes a broad range of tasks.

It can refer to the prevention of the emergence of diseases and infections or to any arrangements and methods to prevent them spreading. There is primary, secondary and tertiary prevention. During primary prevention there is no damage to health yet

---

<sup>1</sup> Bíróné, N.E. 2004. Sportpedagógia. Dialóg Campus Kiadó. 85.

and the purpose of prevention is achieved by determining the forms of activities and organizations.

In the secondary stage the individual does not experience any damage to his health, but the professional can realize the negative features. In this early period of detection to cure the lesion is relatively easy.

In the tertiary prevention phase the disease is developed. During this section prevention is trying to restore health as much as it possible by the means of rehabilitation. Among elderly people the second and third type is the most frequent.

In connection with this process, we quite often use the definition of correction. It means an intervention which aims to correct or terminate any disturbance, deficiency and abnormality during the process of self development. This is a programmable and an easy to plan part of the senior's active life. However, there are unforeseen damages among the risk factors which may arise from the elderly people's chronic illnesses or their advanced age. These factors should be taken into consideration when organizing events, competitions or journeys. For that very reason, new arrangements are also necessary for the safety of elderly people.

Among the preventive security measures the activity of the EU's Working Party on Accidents and Injuries can be high-lightened. It pays special attention to the safety of the Elder. They developed several accident-prevention programs, like the EUNESE (European Network for Safety among Elderly<sup>2</sup>). In Hungary, one of the main directions of the KINCS (Kormányzati Időügyi Nemzeti Cselekvési Program– National Program For the Elderly) is to promote the emergence of a fine-quality and acceptable-standard aging.<sup>3</sup>

The number and the social importance of the elderly people are increasing, which means it is essential to provide them with an active life and with a chance for self-realization. A good health and a good-quality of life have become extremely important in the longer life span, since people wish to continue to live a healthy and wealthy life. Health is a supreme, and basic resource for people and society that can be relied on during the challenges of life. In order to improve the health of the elderly people the most important thing is to change the attitude both of the society and of the old generation. This changed attitude can support the view of considering elderly ages as an active and beneficial stage of life.<sup>4</sup>

The society should realize that aging does not mean defencelessness and dependence and this should be made understood by a wide range of people. Furthermore, elders should get to know the future opportunities for having a health-conscious and beneficial life.

To have active, working and happy elderly years in the best possible health is a common interest for both the individuals and the society.

Healthy and active lifestyle should play an important role in each stage of life.

<sup>2</sup> [http://www.hazipatika.com/doctors/hp/Dr\\_Benyi\\_Maria?id=248613](http://www.hazipatika.com/doctors/hp/Dr_Benyi_Maria?id=248613).

<sup>3</sup> Szalai, József: Az időskorúak biztonsága és az Európai Unió, <http://www.iokvat.hu/files/Az%20idoskoruak%20biztonsaga%20es%20az%20EU.pdf>.

<sup>4</sup> OGY határozat (2006): Egészség Évtizedének Nemzeti Programja. 4/2006.(II.8.) <http://www.oefi.hu/nepeuprg.pdf>. Retrieved July, 2010.



## The relationship between active lifestyle and health promotion

In this paper we do not analyze the diagnoses of gerontology, rather the preservation and security of life-quality. There are several studies worldwide about the relationship between physical training and health. The studies verify that exercises help reduce death rate and increase the average life-span and also prevent diseases.<sup>5</sup>

The regular physical activity, the training and the sport counterbalance the decline of the abilities of the organism and reduce the risk of the illnesses. They respectively help to achieve a better quality of life when an illness has already developed and also help to maintain a physical and intellectual efficiency for an independent lifestyle. However, it is necessary to take it into account that as years pass the organs are becoming handicapped and the physical strength and also the adaptability are decreasing which lead to the loss of human ties.

The long term regular body exercises are connected to the decreased risk of musculoskeletal and cardiovascular disorders. The sedentary lifestyle, which is inclined to be explained by aging, is proved to be amongst the causes. On the contrary it is also true that the sedentary lifestyle, the lack of body exercises can lead to the degradation of people's physical state or to the development of chronic diseases.<sup>6</sup> The most important substances of health, the regularly done body training, physical activity, body movements, sports are health-psychological protective factors.<sup>7</sup> We can achieve a good physical state by doing sports and physical activities and also by pursuing special games and competitions, which should not be underestimated. The regular physical activity has many favourable physiological and psychological effects.<sup>8</sup>

There is no health without regular exercises. The sporting habits are much to tell you about the status of a country, the lifestyle of the population and their health.<sup>9</sup> The exercises, sports and games make the elderly people more active.

Playing can provide the Elderly with new experiences, promote development and makes them more open to social contacts. Physical and mental activities are important elements in maintaining health, physiological and psychological well-being, and the quality of life. A cheerful, relaxed gathering in a safe, supportive environment helps relieving stress. Discovering previously unused abilities, mobilizing creativity and imagination increase self-esteem, stability and light-heartedness, and thus can be a major component in maintaining health. The reason behind bad state of health is mainly the lack of physical activity. The human body needs physical activity to pre-

<sup>5</sup> Apor, Péter. 2005. Idősek testmozgása. In: Némethné Jankovics, Györgyi (ed). *Aktivitás – mozgás – sport a harmadik életszakaszban*. Győr. *Szenior Könyvek*. 19–26. Gabler, Tamás and Kovács, Viktória Anna. 2005. A rendszeres testedzés egészségmegőrző szerepe. *Családorvosi Fórum* 1. 46–49. Gauchard, G.C., Jeandel, C., Perrin P.P. 2001. Physical and sporting activities improve vestibular afferent usage and balance in elderly human subjects. *Gerontology* 47. 263–270.

<sup>6</sup> Vouri, I. 2004. Physical activity as a disease risk and health benefits of increased physical activity. In Pekka Oja and Jan Borms (Eds.) *Perspectives. The multidisciplinary series of physical education and sport science. Meyer and Meyer Sport*, Berlin 29–96.

<sup>7</sup> Kopp, Mária. 1999. A magatartásorvoslás helye és jelentősége az orvostudomány területén. *Orvosi Hetilap*, 5. 227–234.

<sup>8</sup> Brukner, P.D. and Brown, W.J. 2005. Is exercise good for you? *Medical Journal of Australia*, 183. 10. 538–541.

<sup>9</sup> Nyerges, Mihály and Laki, László. 2004. A fiatalok sportolási szokásainak néhány társadalmi összefüggése. *Magyar Sporttudományi Szemle*, 2–3. 5–16.

serve health and to be able to reinvigorate every day.<sup>10</sup> The most widespread and recommended form of physical activity for the Aged is walking. A short physical activity with mild intensity, a 30-minute walk 4–5 times a week can have a positive effect. Even this moderate activity improves health and the quality of life.<sup>11</sup>

Health behaviour, like sport and physical activity, is influenced by several factors,<sup>12</sup> which mainly depend on, aside from personal attitude, lifestyle, health, motivation, the sociocultural environment and the financial conditions of the families.<sup>13</sup>

Professionals of the field agree on the assertion that a certain level of physical condition is a main component of health. Physical activity can contribute to the prevention of certain types of diseases-of-civilization – hypertonia, atherosclerosis, cardiovascular diseases, obesity, specific types of cancers, and spinal diseases. Incorporating physical activity in our lifestyle is the foundation for longevity and for improving the quality of life.<sup>14</sup> In all age groups, but most prominently in the elderly, increased attention should be turned to the preservation of physical and mental balance. In doing so, one of the most important aspects in the elderly population is the quality, intensity, and preservation of activity and mobility. The phrase “active elderly life” can be used when an aged person can live with full potential, taking into account their individual abilities and conditions of living. The most important task is to support a healthy and active elderly period. Good health has an effect on the quality of life: the longer we stay healthy, the bigger our chance is to maintain our individuality, independence and activity.<sup>15</sup> Physical activity, together with social and mental activity, helps us with the struggle to preserve physical, mental and spiritual well being.

## Providing the older generation with a quality and healthy lifestyle

If we think about health, physical activity and quality of life, and their effect on one another, we have to take the importance of the quality of life (QOL) into consideration. Today, the quality of life is a commonly used phrase in both the general language and the medical and physiological terminology. The word was first used by scientists as criticism for the unsustainability of economic development,<sup>16</sup> but it still lacks a commonly accepted definition today.

Lennart Nordefelt, the Swedish scientist who was trying to elaborate the connections of health and quality of life, came to the conclusion that the quality of life equals health itself, and in an everyday sense, it can be defined as general satisfaction or dis-

<sup>10</sup> Mood, D., Muskler, F.F. and Rink, E.J. 1995. Sport and recreational activities. WCB, McGraw-Hill, Boston

<sup>11</sup> Sidó, Zoltán and Szamosi, Katalin. 2005. Az időskor és a sport, *Hippocrates*, 5. 299–301.

<sup>12</sup> Keresztes, Noémi and Pikó, Bettina. 2006. A dél-alföldi régió ifjúságának fizikai aktivitását meghatározó szociodemográfiai változók. *Magyar Sporttudományi Szemle*, 1. 7–12.

<sup>13</sup> Nyerges, Mihály and Laki, László. 2004. A fiatalok sportolási szokásainak néhány társadalmi összefüggése. *Magyar Sporttudományi Szemle*, 2–3. 5–16.

<sup>14</sup> Hebbelinck, M. 1993. Egészséges életmód, fizikai fittség, betegségmegelőzés. II. *Országos Sporttudományos Kongresszus*. Bp. 17–33.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/health-eu/my\\_health/elderly/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/my_health/elderly/index_hu.htm)

<sup>16</sup> Kovács, József. 2006. Életminőség a bioetika nézőpontjából: elméleti problémák. In: Kopp, Mária and Kovács, Mónika Erika. 2006. A magyar népesség életminősége az ezredfordulón. Budapest. *Semmelweis Kiadó*. 20–24.

satisfaction with life itself. Quality of life, as well as health, is a multidimensional, complex term – and it is viewed from a bio-psycho-social approach,<sup>17</sup> and for that reason the researches on life style arise from 3 separate fields of sciences. Sociology, psychology, and health sciences are all included in the studies concerning the well-being of the population.

In the field of Health Sciences, studies on the quality of life approach the topic based on health-related criteria (Health Related Quality of Life, HRQL).<sup>18</sup> HRQL, on the one hand, examines how an actual person rates his own life (activities and management of life), in other words what is the subjective opinion about his own health condition. A further definition of the quality of life states that QOL is a sum of certain physical and psychological factors which define how much potential the individual feels, and how much joy that individual can get from activities and life.<sup>19</sup>

This study intends to look at the health-related quality of life, without taking several, basic factors of the quality of life (financial status, status in the social hierarchy, general social environment) into account and by doing so, the focus can be turned to specific factors that are in close correlation with health. In this view, the indices of QOL provide information on general welfare (physical and mental health, social welfare). These figures are shown in the following table.

Table 1 Indices of HRQL

| Dimensions of quality of life | Indices of quality of life                                                                                                                                  |                                                                                                  |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Physical welfare              | Ability to accomplish your daily tasks                                                                                                                      | subjective health self-evaluation including the value-mediating effect of the social environment |
| Emotional and mental welfare  | Sense of security, peace and happiness;<br>The lack of them: depression, anxiety, fear                                                                      |                                                                                                  |
| Social welfare                | Correspond to the daily challenges,<br>stay in contact with family members, relatives and friends,<br>Integration to the narrow or wider social environment |                                                                                                  |

(Author's edition based on the work of Susánszky and co. (2006)

Besides health promotion, mental freshness is of extreme importance, as well. As years pass the physical strength and the health are more and more felt to be decrease, the functional organs slow down and therefore the quality of life is getting worse.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Kopp, Mária. 2006. A lelkiállapot és az egészség összefüggései In. Megelőző orvostan és népegészségtan. Ádány, Róza. (ed) Budapest. Medicina Könyvkiadó Zrt. 516–522.

<sup>18</sup> Susánszky, Éva, Konkoly Thege, Barna, Stauder, Adrienn, Kopp, M. 2006. A WHO-jóllét kérdőív rövidített (WBI-5) magyar változatának validálása a Hungarostudy 2002 országos lakossági egészségfelmérés alapján. *Mentálhigiéne és Pszichoszomatika*, 7 (3). 247–255.

<sup>19</sup> Kopp, Mária and Pikó, Bettina. 2006. Az egészséggel kapcsolatos életminőség pszichológiai, szociológiai és kulturális dimenziói In. Kopp, Mária and Kovács, Mónika Erika. 2006. A magyar népesség életminősége az ezredfordulón. Budapest *Semmelweis Kiadó*. 10.17.

<sup>20</sup> Majercsik, Eszter. 2008. Életminőség és közérzet az élet alkonyán. *Magyar Családorvosok Lapja*, 7. 6–10.

To sum up, the most important factors of the elderly people's quality of life are the physical and psychic state of health and their effect on everyday actions, to have something to live for, the feeling of usefulness, the proper activity, taking part in social life, social relationships, to be supported, inside and outside harmony, adaptability, positive and negative events.<sup>21</sup>

Successful ageing depends on both the physical activity and the health of the psychic. In order to stay an active member of the society, it is important for elders to slow down the process of early ageing by the means of active lifestyle.<sup>22</sup> To achieve these aims, complex programs and action plans are needed. Professionals should learn to motivate people and teach them a behaviour to create proper lifestyle in order to experience active ageing.<sup>23</sup>

## The principles of safe exercises

Before we recite a few supporting factors of the activity of elders, we have to mention the communication expected from professionals caring for the Elderly (like trainers, mediators, organizer, physiotherapists, friends, family members), and especially the "assertiveness".<sup>24</sup>

"Assertiveness" means an honest and socially accepted way to give expression to ideas, thoughts, feelings and beliefs without any violation of the Law<sup>25</sup>. The answer samples of assertiveness have four components: an ability to ask someone a favour, an ability to express positive or negative feelings, an ability to refuse something, and finally the ability to start, continue and close a conversation.<sup>26</sup>

People may have problems with assertiveness because of several reasons. Some of them include

- social conclusions (for example you are afraid to say something because you are worried about other people's opinion or are afraid to hurt others)
- lack of awareness (for example nobody has ever taught you how to be assertive)
- lack of self-confidence (for example the effects of social patterns and cultural differences)
- vulnerability (for example to get to know the self may have negative effects).

Assertiveness is a learned behaviour which needs frequent practicing to become perfect. It is impossible to learn any effective interpersonal skill, such as assertiveness in one single season. A more comprehensive approach is needed which includes skills of different cognitive-behavioural mental trainings, like setting up goals, struggling techniques, self-talk and self-monitoring. In our opinion, each member of a community, including sportsmen, should learn a tactful and considerate way to give expression to their ideas, thoughts, feelings and preferences.

<sup>21</sup> Tróznai, Tibor and Kullmann, Lajos. 2007. Az idős emberek életminőségének és idősödéssel kapcsolatos attitűdjeinek vizsgálata *LAM* 17, 2:137–143.

<sup>22</sup> Plette, Richárd and Grónai, Éva. 2006. A lelki egészség kérdései Magyarországon. *Foglalkozás-egészségügy*, 1. 24–33.

<sup>23</sup> Majercsik, Eszter. 2004. Idősek a mában. <http://phd.om.hu/disszertációk/értekezések>. Retrieved June, 2010.

<sup>24</sup> Kokovay, Ágnes. 2011. Kommunikációs forradalom a sport világában. Nyíregyháza. Manuscript.

<sup>25</sup> Connalley, D. & Rotella, R. J. 1991. The social psychology of assertive communication: Issues in teaching assertiveness skills to athletes. *The Sport Psychologist*, 5, 73–87.

<sup>26</sup> Lasarus, A. A. 1973. On assertive behavior: A brief note. *Behavior Therapy*, 4, 697–699.

## Suggested methods for the safe activity of the Elderly

The time spent on conditioning may vary between 15 and 60 minutes. The period depends on the intensity of the exercises. A longer period of exercises is suggested with a less intensified, and a shorter period with a more intensified activity.<sup>27</sup>

The training plan should meet the following requirements:

- **Availability** in both a geographical and a financial sense. The subject should be able to do the exercises regularly at home (on a fitness cycle) or near his home but also should be able to afford it. Exercising at home is more accepted for this latter reason as well since sporting facilities for the Elderly are not yet commonly organized.
- **Progressiveness** is a very important principle at the introduction of exercises, at the frequency of exercises and at the combination of them. It is important to start the training with exercises that elderly people can do and progress training by increasing the number of practice and intensifying them.
- **Safety.** Planning a training program should pay attention to the age, sex, physical ability, the limiting factors of the age and also the prehistory of the clients, whether they led an active or a sedentary lifestyle before.
- **Effectiveness.** Even a quite low-intensity but frequent training may have a positive effect on the bony substance, on the carbohydrate metabolism, on the reduction of obesity or on the risk factors of coronary diseases especially when the elderly client has led a sedentary lifestyle before.
- **The elderly person should enjoy exercises.** Dynamic exercises moving great muscle groups are mostly suggested, such as walking, hiking, jogging, running, rowing, swimming or biking, etc.<sup>28</sup>

This study could not undertake to discuss all possible aspects of the topic. It attempted to illustrate that sport and training can serve an excellent means of slowing down the process of aging and of improving the quality of lifestyle. The preservation of the physical and mental health at an old age may be crucial for the prevention of declining abilities, for delaying the ageing process, and for a safe elderly life.<sup>29</sup> The frequent physical activity, even in an old age, is an important tool for the strengthening of the physical condition and for the bettering of the quality of life. However, it should be planned in a safely performable way.<sup>30</sup> The frequently done exercises and training help preserve and improve health and personality and also contributes to the maintenance of interpersonal relations of the younger, the middle-aged and the elderly generations<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> [http://www.sportorvos.hu/aktiv\\_idoskoruak/20090416/a\\_mozgas\\_idotartama](http://www.sportorvos.hu/aktiv_idoskoruak/20090416/a_mozgas_idotartama).

<sup>28</sup> [http://www.sportorvos.hu/aktiv\\_idoskoruak/20090416/a\\_biztonsagos\\_testmozgas\\_alapelvei](http://www.sportorvos.hu/aktiv_idoskoruak/20090416/a_biztonsagos_testmozgas_alapelvei).

<sup>29</sup> Földesiné Szabó Gyöngyi (1999): Idős magyar nők életstílusa és a sport. Sporttudomány, 2. 3-7; Jákó Péter (2005): Gyógyító testedzés. In: Némethné Jankovics Györgyi (Szerk.): Aktivitás – mozgás – sport a harmadik életszakaszban. Szenior Könyvek, Győr. 27-36. Katona Viktória (2003): Érezzük jól magunkat időskorban Szenior Könyvek, Győr.

<sup>30</sup> Földesiné Szabó Gyöngyi (2005): Az idősök- és különösen az idős nők- testedzéséről külföldi és hazai szociológiai vizsgálatok tükrében In: Némethné Jankovics Györgyi (Szerk.): Aktivitás – mozgás – sport a harmadik életszakaszban. Szenior Könyvek, Győr. 37-52. Mcdermott A.Y., Mernitz H. (2006): Exercise and Older Patients: Prescribing Guidelines. American Family Physician, 74. 3. 437-444.

<sup>31</sup> Sato, T., Demura, S., Murase, T. and Kobayashi, Y. 2005. Quantification of relationship between health status and physical fitness in middle-aged and elderly males and females. Journal of Sports Medicine and Physical Fitness 45. 4. 561-569.





**Jadwiga Mazur**

## Komunikacja ze społeczeństwem w obszarze bezpieczeństwa publicznego

### Wprowadzenie

Tezą artykułu jest konstatacja, że organizacje, które mają wpisane w zakres działania bezpieczeństwo publiczne, powinny w swojej strategii dbać o swoje otoczenie, a zwłaszcza o komunikację z otoczeniem. W tym obszarze odbywa się nie tylko budowanie wizerunku organizacji i jej reputacji, ale także relacje ze społeczeństwem wpływające na ostateczny kształt tych organizacji w obszarze bezpieczeństwa publicznego obsługiwanych zarówno przez agendy rządowe, jak i firmy prywatne.

Badając ten obszar, powinniśmy zwrócić uwagę nie tylko na kwestie związane z PR czy marketingiem, ale również analizę doniesień medialnych, które mają niebagatelny wpływ na kształtowanie wizerunku, a co za tym idzie również postaw społecznych. Społeczeństwo w ten sposób staje się strategicznym partnerem w budowie poczucia bezpieczeństwa (dość subiektywnego w odbiorze) i w realnych przedsięwzięciach o charakterze prewencyjnym.

### Zasoby instytucjonalne

W podejściu neoinstytucjonalnym instytucje rozumie się jako „trwałe reguły, wzory działania obojętnie czy formalne, czy nieformalne [...] organizacje stanowią formę realizacji reguł instytucjonalnych. Różnica między instytucjami a organizacjami jest taka jak między regułami a graczami”<sup>1</sup>. Organizacje to dostępne zasoby (firmy, służby i posiadane przez ich pracowników sieci powiązań i relacji oraz atrakcyjność rynkowa

<sup>1</sup> *Strategie i systemy, Polacy w obliczu zmiany społecznej*, red. M. Marody, A. Rychard, A. Giza-Poleszczuk, Warszawa 2000, s. 35; D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York 1990.

w segmencie organizującym bezpieczeństwo publiczne, a instytucje umożliwiają wykorzystanie tych zasobów (przepisy i możliwości kreowania bezpieczeństwa publicznego zgodnie z możliwymi dopuszczalnymi prawnie regułami, również tymi, które pojawiają się w społeczeństwie obywatelskim). Jeżeli zasoby użyte są zgodnie z regułami, to istnieje szansa powodzenia, tj. kapitalizacji zasobów na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Zgodnie z tą zasadą, nie mają powodzenia te inwestycje, w których wykorzystywane są stare nawyki sprzed transformacji lub te, których stosowanie do tej pory nie przynosiło oczekiwanych efektów. Ważnym elementem tej swoistej gry jest kwestia dezaktualizowania się niektórych kapitałów i aktualizacja innych. W odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego jako systemu jest to czas zmiany nie tylko swoistej filozofii służb odpowiedzialnych za jego organizację, ale także otwarcie na społeczeństwo, nowe formy współpracy w zakresie organizacji bezpieczeństwa publicznego.

Społeczeństwo jako odbiorca bezpieczeństwa staje się automatycznie strategicznym partnerem, którego nie można w żaden sposób ominąć ani zlekceważyć. W kształtującym się współczesnym społeczeństwie obywatelskim ogromną rolę odgrywa informacja oraz sposób jej podania. Na tej podstawie kształtowana jest nie tylko opinia publiczna, ale także wizerunek i reputacja organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Komunikacja społeczna między tymi organizacjami a społeczeństwem jest obszarem nieco zaniechanym. Brakuje nie tylko dobrego *public relations* budowanego z pełną odpowiedzialnością nieraz przez całe lata, lobbingu wspomagającego tę komunikację, ale również umiejętności tych organizacji w poruszaniu się w otoczeniu zanurzonym w społeczeństwie. W bezpieczeństwie publicznym nie można pozwolić sobie na dryfowanie w otoczeniu i nie można zarządzać tyłem do niego, ponieważ stanowi wewnętrzną funkcję państwa. Przechodzenie na model partnerskiego zarządzania jest wymogiem czasu, a informacja jest cennym produktem, którego nie można zmarnotrawić. Państwo, posiadając monopol na bezpieczeństwo publiczne (pomijam bezpieczeństwo sprywatyzowane, na które stać tylko nielicznych), jest w sytuacji prawie komfortowej, ponieważ przeciętny obywatel nie może przestać z niego korzystać i jednocześnie ma niewielki wpływ na jego kształt. Opieszałość organizacji w takiej sytuacji może stać się jedynie sygnałem o potrzebie zmian, niekoniecznie możliwych do zrealizowania.

To także kwestia kapitału ludzkiego, mianowicie w jakim stopniu jednostki pozostające w tym systemie są otwarte na przeorientowanie się na „nowe”, w jaki sposób odczytały transformacje w wymiarze zasobów indywidualnych, społecznych, publicznych i instytucjonalnych oraz w jakim stopniu te zmiany są świadomym działaniem, a na ile intuicyjnym dostosowaniem się do zmiany. Szczególnie ważne jest to w płaszczyźnie pionowej zarządzania, gdzie decydenci służb i samorządu terytorialnego jako elity zarządzające są odpowiedzialne za organizację bezpieczeństwa publicznego, na ile potrafią wykorzystać dostępne reguły i zasoby, aby skapitalizować je na rzecz dobra wspólnego.

Oczywiście jednostki i całe grupy rozpoznają i współtworzą te reguły gry. Nie wszystkie reguły do końca zostały dezaktualizowane. Ponadto działania te określa pewien stopień racjonalności dokonywania wyborów, ponieważ „zmiana systemowa polega na tym, że owe reguły instytucjonalne nie są do końca zamknięte. Są one two-



rzony, a sama zmiana zaczęła się od zakwestionowania reguł poprzedniego systemu. Reguły instytucjonalne tworzą racjonalność makrosystemu. Znane są jej ogólne zarysy i fundamenty, jakimi są rynek i demokracja, ale proces tworzenia tych reguł wciąż postępuje. W tej sytuacji reguły instytucjonalne na poziomie makro – czy też racjonalność makro – wyniknie ze splotu działań indywidualnych i społecznych ze splotu mikroracjonalności<sup>2</sup>.

Ważnym elementem w tych rozważaniach jest kwestia odmiennej roli instytucji w czasach stabilnych i okresach zmiany, ponieważ „w pierwszej sytuacji instytucje pełnią rolę ograniczającą na różnych poziomach życia społecznego. W drugiej sytuacji sama gra toczy się o kształt owych reguł. Instytucje z roli ogranicznika i stabilizatora gry wchodzi w rolę przedmiotu i celu tej gry”<sup>3</sup>. W Polsce widoczne to jest na poziomie działań klasy politycznej, gdzie reguły gry toczą się z jednej strony w ramach generalnych zasad demokracji, a z drugiej „to nie tyle warunki konstytucyjne określają spory aktorów i stabilizują sytuację, co same te spory toczyły się o kształt ładu konstytucyjnego, a zmiana ekipy rządzącej oznaczała często chęć »manipulowania«”<sup>4</sup>.

W systemie bezpieczeństwa publicznego zarówno w instytucjach, jak i organizacjach (w rozumieniu przedstawionym na wstępie) w okresie transformacji dochodzi do redefiniowania nie tylko reguł, ale również zasobów. To element nie tylko zmiany, ale również anomii. Towarzyszy im często nie tylko labilność norm, stan poszukiwania tych, które nie tylko będą zgodne z założeniami systemu bezpieczeństwa publicznego, ale staną się też kanwą współpracy w wymiarze społeczeństwa obywatelskiego. To zadanie trudne i wymagające wielu lat zmian na poziomie instytucji, organizacji, lokalnej społeczności. W analizie tych zmian należy wziąć pod uwagę jeszcze jeden element typowo ludzki. Najczęściej boimy się samej zmiany. Stare normy i działania wydają się nam paradoksalnie bezpieczne, bo znajome. Znajomość mechanizmów zmiany i dolegliwości jej towarzyszących dają wyjście na kooperację w systemie bezpieczeństwa publicznego, a co za tym idzie możliwość podniesienia jakości życia i zaufania do podejmowanych działań w tym zakresie.

## Przestrzeń instytucjonalna

Przestrzeń instytucjonalna jest definiowana jako „obszar, w którym dokonuje się utrwalanie reguł działania”<sup>5</sup>. „Proces tworzenia się porządku instytucjonalnego może przybrać formę stopniowego przystosowania się do nowo wyłaniających się sytuacji, czyli „oportunistu w tworzeniu sytuacji”, albo formę intencjonalnego budowania instytucji, to jest wprowadzania ich w życie zgodnie z pewnym zamysłem”<sup>6</sup>. Proces ten jest widoczny w wymiarze bezpieczeństwa publicznego jako powolne projektowanie przedsięwzięć prewencyjnych. Trudno jest w tej chwili stwierdzić, w jakim stopniu

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 35–39.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 39.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>6</sup> A. Kamiński, J. Kurczewska, *Institutional transformation in Poland. The rise of nomadic political elites*, [w:] *The transformation of Europe. Social Conditions and Consequences*, red. M. Alestalo, E. Allardt, A. Rychard, W. Wesołowski, Warszawa 1994, s. 132–153, cyt. za: *Strategie i systemy*, op. cit., s. 28.

koszty poniesione na budowanie strategii mają przełożenie na faktyczne bezpieczeństwo publiczne czy jego poczucie wśród mieszkańców lokalnej społeczności.

Powstaje również pytanie o sam sposób komunikowania się ze społeczeństwem w tym obszarze. Na ile został zaniechany i czy konsekwencją tych zaniechań jest nie tylko wizerunek organizacji zajmujących się bezpieczeństwem publicznym, ale również niepełne powodzenie w implementacji programów prewencyjnych. Na ile uwzględniono takie czynniki jak zasoby, nowe reguły i ich wpływ na indywidualne strategie działania mając na uwadze to, że „nowe zasady mogą zostać skutecznie zinstytucjonalizowane, jeśli jednostki będą rzeczywiście orientowały się na nie w swych działaniach”<sup>7</sup>.

Albert O. Hirschman stwierdza, że „nie ma takiego systemu społeczno-ekonomicznego ani politycznego, w którym wszystkie jednostki, firmy czy organizacje działałyby w pełni efektywnie, racjonalnie, zgodnie z normami moralnymi, społecznymi, przepisami prawa czy też z jakimikolwiek innymi regułami”<sup>8</sup>. Przyczyn można poszukiwać w zbiegach okoliczności, niekorzystnych układach, wypaleniu zawodowym, braku docenienia i nagrodzenia kapitału ludzkiego zaangażowanego w przedsięwzięcie, ale również błędy w zarządzaniu czy najzwyczajszy brak wiedzy niekiedy połączony z niechęcią do uczenia się. Przyczyn można również upatrywać w tym, że być może same służby nie do końca zainteresowane są zmianą, ponieważ paradoksalnie mogłaby spowodować utratę poczucia bezpieczeństwa w sprawowaniu swoich funkcji czy generalnie przestawić się na inny sposób myślenia czy działania (tzw. uspołecznienie policji), zmianę sposobów kontaktu ze społeczeństwem i inne niż dotąd zasady budowy bezpieczeństwa publicznego w lokalnych społeczeństwach.

Trudno jest wnikać w przyczyny, ponieważ mogą być różne i złożone, ale kiedy powodują dezorganizację, należy im zapobiegać lub starać się je korygować. Dotyczy to również organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. Bez względu na przyczyny dzieje się to jednak ze szkodą dla wizerunku i reputacji organizacji. Albert O. Hirschman wskazuje, że „w rozległych obszarach występowania monopolu, oligopolu i konkurencji monopolistycznej pogorszenie efektów działalności przedsiębiorstw w tych obszarach może prowadzić do powstania względnie trwałych nisz nieefektywności i zaniechania”<sup>9</sup>. Następnie zakłada, że najlepszą kuracją byłaby działalność konkurencji. Organizacje zajmujące się wytwarzaniem produktu, jakim jest bezpieczeństwo publiczne, są w tym zakresie monopolistami. Jedyna możliwość konkurencji pojawia się w sferze organizacji bezpieczeństwa prywatnego, na które nie stać większości obywateli.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>8</sup> A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Kraków 1995, s. 9.

<sup>9</sup> A.O. Hirschman stwierdza, że taka analiza przedsiębiorstwa może być również przeniesiona na inne organizacje, takie jak dobrowolne stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe i inne „świadczące nieodpłatne usługi na rzecz swych członków”. Zakłada również, że gorsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa czy organizacji wynika z niezbyt określonych, losowych przyczyn, nie dość jednak silnych ani też na tyle trwałych, aby przekreślić szanse powrotu do poprzedniego stanu, o ile tylko menadżerowie poświęcą temu celowi dostatecznie dużo uwagi. Typowym przejawem owego pogorszenia odnoszącym się zarówno do przedsiębiorstw, jak i organizacji jest bezwzględny albo choćby względny spadek jakości dostarczanych produktów czy usług. A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie...*, op. cit., s. 11.

Badania dotyczące kwestii władzy i tożsamości w okresie zmiany społecznej wskazują, że „porządek instytucjonalny wiązany z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego nie musi być konsekwencją obywatelskich zachowań ludzi. Istnienie takich instytucji nie oznacza także, że przyczyniają się one automatycznie do poszerzenia sfery obywatelskiej w życiu społeczności. Świadectwem takiego braku zależności w wymiarze całej Polski jest obserwowalny od końca lat dziewięćdziesiątych kryzys w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego”<sup>10</sup>.

W trakcie zmiany społecznej modyfikowane są, a niejednokrotnie tworzone na nowo wartości, reguły i normy instytucjonalne mające wpływ na racjonalność systemu. Udział w tej grze biorą instytucje będące podstawą systemu społecznego na poziomie mikro- i makrospołecznym. W efekcie tworzone są modele i wzory strategii działania<sup>11</sup>. Dotyczą one również systemu bezpieczeństwa publicznego, który nie może opierać się na intuicyjnym działaniu. Należy wziąć pod uwagę zasoby społeczne i kulturowe grup i jednostek oraz przeanalizować ich miejsce i rolę w społeczeństwie. Odnosi się to do przekonań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa publicznego jednostkom i grupom. Kiedy bezpieczeństwo publiczne jest zasobem, nie tylko wartością pożądaną, wtedy istnieje szansa na jego kapitalizację.

Taki rodzaj analizy pozwala na rozsądne budowanie strategii bezpieczeństwa publicznego. Ważne jest, aby brać pod uwagę racjonalność instytucjonalną i racjonalność grupową, ponieważ „racjonalność instytucjonalna zderza się często z racjonalnością grupową i subiektywną jednostek, które są dziedzictwem przeszłości – tradycjonalizmu, uwarunkowań emocjonalnych i stereotypów”<sup>12</sup>. Jak wskazuje Andrzej Rychard, warto pokusić się o „porównanie racjonalności działań jednostek z instytucjonalnymi warunkami ich realizacji”.

Porównanie strategii, zachowań i typów racjonalności jednostkowych i organizacyjno-instytucjonalnych warunków i ograniczeń może w pewnym sensie przybliżyć nas do odpowiedzi na pytanie o to, czy to jednostki czy raczej instytucje są głównymi aktorami „nowego”, dlatego warto dla celów analitycznych lepiej chyba mówić o porównaniu zachowań jednostkowych z instytucjonalnym kontekstem, w jakim one zachodzą”<sup>13</sup>. Wymaga to jednak stałej analizy społeczeństwa w otoczeniu organizacji. Jest to trudnym przedsięwzięciem ze względu na wielosegmentowość odbiorców bezpieczeństwa, ale jednocześnie jest to możliwe poprzez wykorzystanie analiz jednostkowych innych organizacji funkcjonujących w bezpośrednim sąsiedztwie, a zajmujących

<sup>10</sup> D. Niedźwiecki, *Wiedza – Tożsamość – Zmiana społeczna*, Kraków 2003, s. 196.

<sup>11</sup> Zob. *Strategie i systemy*, op. cit., s. 39 i n.

<sup>12</sup> E. Jurczyńska-Mc Cluskey, *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliwy” w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 294.

<sup>13</sup> Andrzej Rychard w swojej analizie wskazuje, że upadek poprzedniego systemu został wymuszony przez masy i odbywał się przy pewnej tolerancji ze strony uprzednich elit instytucjonalnych. Z kolei pierwszy etap postkomunistycznej transformacji prowadzony był przez nowe elity, przy pewnej tolerancji społeczeństwa, potem ani elity, ani wielkie grupy społeczne nie były (i nie są) głównymi aktorami przemian, nie są nimi również organizacje. Ciężar przesunął się w kierunku jednostek i mikroukładów życia zbiorowego. Taka dekompozycja oznacza, że odmienne są logiki działania i racjonalności, każdego z tych trzech elementów (tj. ludzie indywidualni, czyli aktorzy pojedynczy i grupowi, organizacje i instytucje), co oznacza odmienny poziom „transformacyjnego zaangażowania” zmian na każdym z tych trzech poziomów tj. na poziomie zachowań jednostkowych (grupowych), na poziomie form organizacyjnych, na poziomie reguł instytucjonalnych. A. Rychard, *Ludzie, instytucje i organizacje w transformacji: w poszukiwaniu aktorów nowego ładu*, „Studia Socjologiczne” 1995, nr 1–2.

się również bezpieczeństwem, jednak w innym wymiarze, np. socjalnym, zdrowotnym itp. Tym bardziej że kształcenie podąża także w kierunku umiejętności prowadzenia diagnoz nie tylko potrzeb rynku, ale także organizacji, których produktem jest dobro publiczne, za jakie uważam bezpieczeństwo publiczne.

## Media i bezpieczeństwo publiczne

Obszar bezpieczeństwa publicznego jest ważny z punktu widzenia wykonywania wewnętrznych funkcji państwa. W zarządzaniu pionowym warto zwrócić uwagę na porównanie racjonalności systemu na szczeblu państwa, województwa i powiatu z instytucjonalnymi warunkami jego realizacji. Porównanie zachowań, wiedzy, decyzji i zaangażowania osób zarządzających bezpieczeństwem publicznym z instytucjonalnym kontekstem może dać odpowiedź na pytania dotyczące kształtu tych instytucji i organizacji na każdym poziomie ich funkcjonowania.

Przykładem prób zmian w służbach może być działanie komendanta Policji Marka Papały. Jak stwierdza prasa: „Dramatem komendanta Papały było to, że sprawował swą funkcję w okresie, który nie sprzyjał zasadniczemu dziełu, jakie zamierzył podjąć – głębokiej reformie policji. Taką reformę, której celem jest przybliżenie policji do społeczeństwa, usprawnienie jej pracy właśnie w kontakcie z obywatelem, rozbicie biurokratyzowanych, ociążałych struktur, można przeprowadzić tylko wtedy, gdy ma się odpowiednie silne wsparcie wewnątrz policji i na dodatek jednoznaczne poparcie polityczne. [...] Takiego wsparcia gen. Papała po prostu nie miał. Nie akceptowała go spora grupa komendantów wojewódzkich, nie popierały go policyjne związki zawodowe. W dodatku był komendantem głównym w okresie kampanii wyborczej, gdy dla polityków najważniejsze są doraźne sukcesy i potem, po zmianie rządu w okresie wielkiego kadrowego trzęsienia ziemi, którego ostatecznie padł ofiarą. Podał się do dymisji właśnie dlatego, że nie miał owej politycznej akceptacji. Pozostawił po sobie plany reformy i zespół młodych ludzi, którzy je opracowywali. Zebrał ich, bowiem dobrze rozumiał, że stara struktura nie zreformuje się sama, od wewnątrz, że nie zreformują jej ludzie latami chodzący dobrze wydeptanymi ścieżkami, że pewne rozwiązania trzeba narzucać, że tu potrzebny jest nowy, świeży sposób myślenia<sup>14</sup>. Proponowany system, chociaż racjonalny z punktu widzenia potrzeby zmian, spotkał się z wyraźnym oporem z innymi racjonalnościami głównych aktorów społecznych. Zderzenie tych racjonalności wskazuje na brak dokładnej analizy społeczeństwa i jego głównych aktorów. Ponadto przeciętny Polak miał prawo zadać sobie pytanie, „czy ja mogę czuć się bezpiecznie, skoro odważono się zabić generała policji, człowieka, który jeszcze niedawno stał na czele ponadstutysięcznego korpusu strażników mojego bezpieczeństwa?”. Śmierć nadinspektora Papały wywołała też całą lawinę wypowiedzi różnych osób publicznych na temat bezpieczeństwa i przestępczości w Polsce. Ton większości tych

<sup>14</sup> „Z generacji policjantów inteligentnych, dobrze wykształconych, w dodatku nie obciążonych nadmiernie przeszłością. Jego kariera była – jak na nasze stosunki – błyskawiczna i nietypowa. W młodym wieku (38 lat) został komendantem głównym, nie przechodząc tej drogi, jaką przebywali jego poprzednicy, którzy do najwyższych stanowisk pięli się przez wszystkie szczeble policyjnego zarządzania. Był raczej policyjnym urzędnikiem niż owym tradycyjnym »twardym gliną«. J. Paradowska, *Kwestia honoru*, „Polityka” z 04.07.1998, nr 27 (2148), [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl).

wypowiedzi przekonywał przeciętnego Polaka: „nie, ty nie możesz czuć się bezpiecznie w swoim państwie”<sup>15</sup>. Teatr życia społecznego wskazywał na to, że kwestia swego poczucia bezpieczeństwa samych służb, gdzie zachowanie *status quo* daje swiste zapewnienie złudnej ciągłości pewnej wygody zawodowej, a zmiana nawet szczytna i reformatorska, nawet pożądana z punktu widzenia transformacji, nie jest atrakcyjna dla tych, których zrytualizowane zachowania dają swistą pewność zawodową.

Reformy proponowane przez M. Papalę nawiązywały do tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego i pomimo opieszałości samej organizacji<sup>16</sup>, jak i braku „kompetencji cywilizacyjnych” ze strony społeczeństwa czy raczej zarządzających społeczeństwem, były jak najbardziej na czasie. Brak zaplecza politycznego i opieszałość organizacji zniweczyły te rozsądne skądinąd przedsięwzięcia, niemniej sama jego śmierć stała się dla społeczeństwa informacją, która obniża poczucie bezpieczeństwa.

Informacje dotyczące zdarzenia, w sposób sensacyjny przekazane przez media, dawały poczucie niestabilności<sup>17</sup>. Po tym zdarzeniu pojawiły się projekty zaostreżenia odpowiedzialności karnej, a media potęgowały atmosferę sensacji i zagrożonego poczucia bezpieczeństwa<sup>18</sup>. To jednocześnie wskazanie, jak ważne jest komunikowanie się ze społeczeństwem w sprawach dotyczących bezpieczeństwa publicznego oraz w jaki sposób wizerunek organizacji odpowiedzialnych za to bezpieczeństwo może wpłynąć na ocenę zagrożenia spowodowanego przestępczością.

Zarówno strach przed przestępczością, jak i poczucie bezpieczeństwa są subiektywne, ale trzeba pamiętać, że jeśli ludzie zdefiniują jakąś sytuację jako prawdziwą, to prawdziwe będą konsekwencje ich zachowań. Dlatego tak ważnym obszarem staje się komunikacja z otoczeniem oraz budowanie wizerunku służb nie tylko poprzez zewnętrzny *public relations*, ale i wewnętrzny, mający wpływ na sposób kontaktowania się przedstawicieli tych służb z obywatelami i mediami, a poprzez nie ze społeczeństwem. Tymczasem „aż 25% dziennikarzy mających codzienny kontakt z po-

<sup>15</sup> J. Widacki, *Przebudzone upiory*, „Polityka” z 11.07.1998, nr 28 (2149), [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl).

<sup>16</sup> O. Hirshman rozpatruje kwestie związane z „opieszałością” organizacji, które „chcą zazwyczaj osiągnąć jedynie „zadowalającą, a nie najwyższą możliwą stopę zysku”, a przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w „specyficznych schorzeniach poszczególnych komórek, tj. zarządców, grup projektantów, handlowców czy też w zachowaniu innych grup pracowniczych. M.M. Postan, *A Plague of Economists?*, „Encounter” 1968, styczeń, s. 44 cyt. za: A.O. Hirshman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Kraków 1995, s. 18 i 19. W sposób naturalny nasuwa się skojarzenie z działaniem w zakresie bezpieczeństwa publicznego, gdzie odpowiedzialność poszczególnych „komórek” za wykonywanie zadań jest dość dobrze widoczna, chociażby kwestia oddziaływań w zakresie prewencji kryminalnej czy profilaktyki, dyslokacji służb niekoniecznie idące w parze z życzeniami mieszkańców lokalnych społeczności. Analizowanie, czy wynika to z „opieszałości” organizacji w ogóle, braku wizji i jej realizacji, czy braku zwyczajnego rozeznania w potrzebach mieszkańców osiedli i nadzoru jest dyskusyjna.

<sup>17</sup> Bo „taka śmierć w każdym kraju jest wyzwaniem dla struktur państwa. Pokazuje bowiem nie tylko kruchość ludzkiego życia, lecz także służb dbających o bezpieczeństwo obywateli. [...] Z ust polityków posypały się kolejne, dobrze na ogół znane i mało oryginalne recepty na zapewnienie w Polsce bezpieczeństwa, które jednak w ogólnej atmosferze za-brzmiały być może bardziej przekonująco niż zwykle”. J. Paradowska, *Kwestia honoru*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Zagrożenie przestępczością w Polsce nie jest niepokojące, natomiast „poczucie tego zagrożenia jest w społeczeństwie, jak pokazują kolejne badania opinii publicznej, ogromne. Przyczyną tego zjawiska są dość dobrze poznane. W połowie lat 80. około 30 proc. Polaków uważało, że zarówno ich najbliższą okolicą, jak i Polska jest niebezpieczna, a ok. 70 proc., było przeciwnego zdania. W połowie lat 90. proporcje te odwróciły się, około 70 proc. uważa, że Polska jest krajem niebezpiecznym, ale najbliższą okolicę za niebezpieczną uważa nadal ok. 30 proc. Polaków. Jak wynika z badań, informacje o stanie bezpieczeństwa najbliższej okolicy ludzie czerpią z doświadczenia własnego i swoich najbliższych. „Przekonanie o tym, że Polska jest niebezpieczna, opierają na wiadomościach z mediów (w 75 proc. z TV, w 13 z prasy, w 7 z radia)”. J. Widacki, *Przebudzone upiory*, *op. cit.*

licję uznało, że ta grupa zawodowa nie jest przygotowana do udzielania wyjaśnień mediom. W szczególności zwrócono uwagę na tak poważne mankamenty, jak nieuprzejme traktowanie ze strony funkcjonariuszy, brak przedstawicieli Policji (innych niż rzecznik), mogących kompetentnie udzielić informacji, brak elementarnej przygotowania do współpracy z mediami na miejscu zdarzenia. Ogólna ocena kontaktu z policjantami na miejscu zdarzenia w skali od 1 do 5 wynosiła 2,76. Dziennikarze szacowali również, na ile kierownicy jednostek wykorzystują w swojej pracy narzędzia PR. Połowa respondentów uznała, że wykorzystują je w niewielkim stopniu<sup>19</sup>. PR tego segmentu bezpieczeństwa publicznego nie jest więc najlepszy i wymaga na pewno pewnego przeorientowania w budowie wizerunku, ale także i przygotowania kadry policyjnej do kontaktów z mediami.

## Podsumowanie

Opinia publiczna, która jest traktowana jako głos społeczeństwa, ma pełnić rolę integracyjną i kontrolną. Niezaprzeczalny wpływ na jej poziom ma wiedza i umiejętność odczytywania informacji medialnej przez społeczeństwo. Organizacje, które mają wpisane w działanie bezpieczeństwo publiczne, powinny mieć tego świadomość i poprzez diagnozę, *public relations*<sup>20</sup>, a nawet elementy marketingu wpływać na swoje otoczenie. Korzyści mogą być ogromne zarówno w sferze kontaktu ze społeczeństwem, jak i w sferze implementacji programów prewencyjnych, których powodzenie również zależy od właściwej komunikacji. Istnieje więc nadzieja na dalszą profesjonalizację tych służb, zwłaszcza doskonalenie w zakresie PR. To niezwykle trudne zadanie dla wszystkich organizacji typu administracja publiczna.

Innym ważnym czynnikiem jest wiedza i informacja, stające się niezbędnym zasobem, który da się skapitalizować w różnych dziedzinach naszego życia. Wymaga jednak jej przyjęcia i zaakceptowania jako czynnika niezbędnego do funkcjonowania jednostki i organizacji w dzisiejszej rzeczywistości. Wojciech Kojs stwierdza, że „zagrożeniu – jego postrzeganiu i przeżywaniu przez system zagrożony – towarzyszy nastawienie na pobieranie i przetwarzanie informacji o zagrażającym przedmiocie i możliwościach poradzenia sobie z nim. To w sytuacji zagrożenia, po odruchu orientacyjnym, po pytaniu „co to jest”, „jakie to jest” pojawia się konieczność postawienia pytań warunkowych typu „co stanie się jeżeli...”, czyli przewidywania. Sytuacja zagrożenia ujawnia więc sekwencję operacji poznawczych znajdujących swój wyraz w pewnych rodzajach pytań i odpowiedzi. I przez to jest ona edukacyjnie ważnym zdarze-

<sup>19</sup> M. Hytrek, M. Kacprzyńska, *Słowa to nabite pistolety – J.P. Sartre*, „Kwartalnik Policyjny” 2007, nr 2, <http://www.kwartalnik.csp.edu.pl/nr2/mediahtml>.

<sup>20</sup> Nadzieję na poprawę tej sytuacji można upatrywać w deklaracji gen. insp. Andrzeja Matejuka, Komendanta Głównego Policji, który w jednym z wywiadów stwierdza, że istnieje możliwość stworzenia wydziałów komunikacji społecznej – niekoniecznie w każdym województwie takie wydziały muszą powstać. Jeśli już jednak powstaną, to każdy wydział powinien składać się z co najmniej dwóch komórek: z komórki zajmującej się komunikacją zewnętrzną, czyli zespołu prasowego obsługującego media, i z komórki zajmującej się komunikacją wewnętrzną. Utworzenie takiego wydziału jest zasadne, jeśli usprawni to wymianę informacji wewnątrz i na zewnątrz instytucji”. A. Hamelusz, *Stawiam na profesjonalizację komunikacji społecznej w policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2008, nr 4(6); wywiad z gen. insp. Andrzejem Matejukiem, Komendantem Głównym Policji.

niem”<sup>21</sup>. W strategiach rozwoju społecznego czy strategiach rozwoju kraju trzeba więc brać pod uwagę nie tylko kwestie materialnych posunięć i rozwiązań, ale także kwestie poczucia zagrożenia społeczeństwa i edukację w tym zakresie.

Zamiast zakończenia chciałabym przytoczyć fragment ilustrujący konieczność budowy bezpieczeństwa obejmujący nasze funkcjonowanie w społeczeństwie poprzez dotarcie do korzeni problemów, tkwiących zarówno w strukturze społecznej, jak i w kulturze społeczeństwa.

„Although society surrounds us and permeates our lives, it is difficult to »see« society. Imagine that society is a coin with two sides: On one side is the structure of society, and on the other is the culture of society. Although each side is distinct, both are inseparable from the whole. By looking at the various elements of social structure and culture, we can better understand the root causes of social problems”<sup>22</sup>, a więc pomimo że społeczeństwo otacza nas i przenika nasze życie, zbyt trudnym jest je „zobaczyć”. Możemy myśleć o społeczeństwie jak o obrazie, możemy sobie je wyobrażać, żeby je zrozumieć. Możemy wyobrazić sobie społeczeństwo jako monetę, która stanowi nierozłączną całość, mimo że każda jej strona się różni. Patrząc na rozmaite elementarne części struktury społecznej i kultury, możemy zrozumieć, co jest korzeniem społecznych problemów. Sądzę, że poprzez właściwe patrzenie na społeczeństwo, wielowymiarowe spojrzenie na nie, możliwe jest zbudowanie takiej sieci komunikacyjnej z nim, która będzie satysfakcjonująca dla organizacji zanurzonej w społeczeństwie.

<sup>21</sup> W. Kojs, *Zagrożenie jako wyznacznik zmiany edukacyjnej*, [w:] *Edukacja jutra, DC Tatrzańskie Seminarium Naukowe*, red. K. Denek, T. Koszczyc, M. Lewandowski, Wrocław 2003, s. 341.

<sup>22</sup> L.A. Mooney, D. Knox, C. Schacht, *Understanding social problems*, East Carolina University, 2007, s. 4.





— Z kart historii





**Janusz Wojtycza**

## Przysposobienie wojskowe jako element systemu bezpieczeństwa II RP (1920–1926)

Pierwsze projekty systemu przysposobienia wojskowego należą do dorobku Komisji Wojskowej Tymczasowej Rady Stanu. W działającym w jej składzie Referacie Prac Przygotowawczych ułożono regulamin dla organizacji społecznych mogących współpracować przy tworzeniu zrębów przyszłych sił zbrojnych. Natomiast w równoległym działającym Referacie Wychowania Wojskowego zapoznawano się z doświadczeniami zagranicznymi, badano i studiowano literaturę dotyczącą wychowania wojskowego oraz sporządzono ewidencję stowarzyszeń w kraju. Opracowano także projekty zasad organizacji Związku Wychowania Wojskowego Młodzieży, programu wychowania wojskowego realizowanego przez szkołę, zreformowania w tym kierunku programu skautowego, wytycznych wyszkolenia w związkach młodzieży oraz zasad i programu pracy dla chłopców w wieku do 15 lat<sup>1</sup>. Podjęte prace kontynuowano następnie na Wydziale Studiów nad Wojskowością Polską i Sekcji Naukowej, będących również jednostkami wchodzącymi w skład Komisji Wojskowej<sup>2</sup>.

Zapowiedź wprowadzenia w życie przysposobienia wojskowego znajdujemy w Tymczasowej ustawie o powszechnym obowiązku służby wojskowej wydanej przez Radę Regencyjną 27 X 1918 r., gdzie znajduje się zapis: „Komenda Główna wojsk polskich może w porozumieniu z odpowiednimi ministerstwami zarządzić dla młodzieży ogólne przygotowawcze wyszkolenie wojskowe”<sup>3</sup>. Niebawem, w lutym 1919 r. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wojskowych powołało Komisję Tymczasową do spraw Wyszczolenia Wojskowego Młodzieży, która podjęła prace nad kolejnym projektem wyszkolenia woj-

<sup>1</sup> Archiwum Akt Nowych, zespół ZHP, sygn. 76/II (dalej: AAN, ZHP), t. 290, k. 49–50, 54; Referat Wychowania Wojskowego.

<sup>2</sup> Por. B. Woszczyński, *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys organizacji i działalności*, Warszawa 1972, s. 25.

<sup>3</sup> *Tymczasowa Ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej*, Dodatek do nr 2 z 1 XI [1918] „Dziennika Zarządzeń Komisji Wojskowej”, art. 18, s. 2.

skowego młodzieży na całym obszarze Rzeczypospolitej, a równocześnie przystąpiła do organizacji na razie tylko w Warszawie pierwszych oddziałów wyszkolenia<sup>4</sup>. Oddziały te pod nazwą Batalionu Młodzieży Szkolnej, podporządkowanego komendantowi Szkoły Podchorążych prowadziły szkolenie od kwietnia do końca czerwca 1919 r. Stan ich sięgnął 299 uczniów. W kolejnym roku, wskutek małej liczby zgłoszeń, a następnie ogólnej sytuacji w kraju eksperymentu nie kontynuowano.

W tym okresie jedyną organizacją traktowaną przez władze wojskowe jako organizacja przysposobienia wojskowego było harcerstwo. Dopiero w kwietniu 1919 r. połączyły się działające na ziemiach polskich związki sokole, które następnie w 1922 r. zgłosiły chęć współpracy w dziedzinie PW, natomiast Związek Strzelecki reaktywował się w listopadzie 1919 r. Rozwój organizacji podejmujących działalność w zakresie przygotowania do służby wojskowej był powodem powołania w marcu 1920 r. przy Oddziale II Sztabu Generalnego Wydziału Stowarzyszeń Wojskowo-Wychowawczych<sup>5</sup>. Zadaniem wydziału było sporządzenie ewidencji stowarzyszeń prowadzących działalność w dziedzinie wychowania fizyczno-wojskowego w celu uzgodnienia ich prac zgodnie z planami wojska w związku z planowanym udzieleniem tym stowarzyszeniom pomocy. Wydział składający się początkowo z jednego oficera został w okresie ofensywy wojsk sowieckich zlikwidowany<sup>6</sup>.

Po odparciu wojsk sowieckich przywrócono referaty stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych, usytuowane w Wydziałach II Informacyjnych sztabów Dowództw Okręgów Generalnych, których zakres kompetencji obejmował „sprawy związków cywilnych, mających za zadanie rozpowszechnianie wiedzy wojskowej pomiędzy młodzieżą”<sup>7</sup>. W późniejszym okresie sprawy te znalazły się w kompetencjach Oddziału III Sztabu MSWojsk. Mniej więcej w tym samym czasie w Ministerstwie Spraw Wojskowych podjęto prace nad projektem ustawy o obowiązkowym wychowaniu fizycznym i przysposobieniu wojskowym młodzieży. Komitet Doradczy pod kierunkiem gen. Jana Jacyny przygotował wytyczne, które stały się punktem wyjścia dla projektu ustawy<sup>8</sup>. Jednak projekt ten nigdy nie stał się przedmiotem obrad, co prawdopodobnie było wynikiem niekończących się konsultacji z udziałem licznych instytucji i organizacji.

W związku z zakończeniem działań wojennych i przejściem na pokojową organizację wojska wynikła potrzeba uregulowania choćby doraźnie spraw związanych z prowadzeniem przysposobienia wojskowego przez organizacje wojskowo-wychowawcze. Wydano więc Instrukcję tymczasową w sprawie stosunku władz wojskowych do organizacji wojskowo-wychowawczych<sup>9</sup>. Określała ona warunki, jakie powinna spełniać organizacja, aby uzyskać pomoc władz wojskowych. Równocześnie określono strukturę terytorialną organów wojskowych upoważnionych do kontroli oddziałów organi-

<sup>4</sup> AAN, ZHP, t. 290, k. 6; Pismo MWRiOP do dyrekcji szkół średnich męskich w Warszawie z 13 II 1919 r.

<sup>5</sup> Centralne Archiwum Wojskowe (dalej: CAW), Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.351, k. 106; Pismo MSWojsk., Oddz. II. Szt. do Biura Prezydyjnego L. 6652/20 – II z 14 III 1920 r.

<sup>6</sup> M. Fularski, *Przysposobienie wojskowe w Polsce*, Warszawa 1929, s. 82.

<sup>7</sup> CAW, DOK, sygn. I.371.2.1, k. 116–117; Dow. Okr. Gen. Lubelskiego, Tymczasowa organizacja DOG Lublin, Nr 2310/I. Okr. z 8 IX 1920 r.

<sup>8</sup> CAW, Oddz. III Szt. MSWojsk., sygn. I.300.8.80, npg.; Ustawa z 1920 r. o obowiązkowym wychowaniu fizycznym i przysposobieniu wojskowym młodzieży. Projekt.

<sup>9</sup> AAN, ZHP, t. 417, k. 20–21a; Instrukcja tymczasowa w sprawie stosunku władz wojskowych do organizacji wojskowo-wychowawczych L. 746/Reg. Z 8 VI 1921 r.

zacji wojskowo-wychowawczych. Byli to referenci wchodzący w skład Wydziałów IIIa Sztabów DOGen. oraz oficerowie instrukcyjni Powiatowych Komend Uzupełnień. Uregulowano także sposób przygotowania instruktorów dla oddziałów i sposób pozyskiwania dla nich wyposażenia.

Pod koniec czerwca 1921 r. w ramach Oddziału III Sztabu Generalnego powołano Wydział Przysposobienia Rezerw z kierownikiem ppłk. Adamem Kocem. Zadania tego wydziału w zakresie przysposobienia wojskowego zostały określone jako: popieranie stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych, zatwierdzonych przez MSW i uzyskujących rezultaty w dziedzinie wyszkolenia wojskowego; propagowanie idei powszechnego przygotowania narodu do służby wojskowej poprzez wpływanie na program stowarzyszeń; ustalenie stosunku władz wojskowych do poszczególnych stowarzyszeń zgodnie z zasadą bezstronności<sup>10</sup>. Oddział ten istniejący do listopada 1925 r. odegrał zasadniczą rolę w powstaniu systemu przysposobienia wojskowego w Polsce.

Jesienią tegoż roku w Ministerstwie Spraw Wojskowych powstał kolejny, drugi już projekt Ustawy o obowiązkowym wychowaniu fizycznym i o powszechnym przysposobieniu do obrony Rzeczypospolitej<sup>11</sup>. Stanowił on rozwinięcie poprzedniego projektu, w większym stopniu rozgraniczając zagadnienia wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego oraz kompetencje ministerstw Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Spraw Wojskowych. Jednak i tym razem po długotrwałych konsultacjach i dyskusjach na forum Rady ds. Wychowania Fizycznego i Kultury Cieleśnej projekt nie doczekał się wniesienia pod obrady Sejmu.

W listopadzie 1921 r. odbył się w Warszawie kurs informacyjny dla referentów przysposobienia rezerw z Dowództw Okręgów Korpusów i oficerów instrukcyjnych PKU, natomiast na początku następnego roku Szef Sztabu Generalnego zatwierdził Program wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego w organizacjach wojskowo-wychowawczych<sup>12</sup>. Podkreślono w nim, że w organizacjach działających pod opieką wojska i korzystających z jego poparcia należy realizować w pierwszym rzędzie wychowanie fizyczne, wychowanie obywatelskie i sport, ograniczając do minimum, zwłaszcza w jednostkach grupujących młodzież, program ściśle wojskowy. W tym samym czasie powstały, niewątpliwie z inspiracji władz wojskowych pierwsze Miejskie Komitety Wychowania Fizycznego m.in. w Inowrocławiu (23 I 1922 r.) i Bydgoszczy (12 III 1923 r.).

Niebawem, bo już 10 II 1922 r., ukazał się okólnik Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>13</sup> zapowiadający organizację na terenie szkół ćwiczeń z zakresu przysposobienia wojskowego. Równocześnie stwierdzono, że młodzież szkolna nie powinna wstępować do pozaszkolnych organizacji zajmujących się p.w., takich jak drużyny strzeleckie czy sokole (drużyny harcerskie uznano za jednostki przyszkolne). Pomimo braku rozporządzeń wykonawczych w nielicznych szkołach (np. w gimna-

<sup>10</sup> A. Koc, *Przysposobienie wojskowe w r. 1921–1922. Na czasie*, „Bellona” 1922, z. 1, s. 53.

<sup>11</sup> CAW, Oddz. III Szt. Gen., sygn. I.303.5.199, npg; Ustawa o obowiązkowym wychowaniu fizycznym i o powszechnym przysposobieniu do obrony Rzeczypospolitej. Projekt.

<sup>12</sup> *Program wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego w organizacjach wojskowo-wychowawczych. Stopień I* Rozkaz MSWojsk. Oddz. III. Szt. Gen. L 1151/P.R./III. Szt. z 19 I 1922 r., „Komunikat Referatu Przysposobienia Rezerw” 1922, nr 4, s. 21–25.

<sup>13</sup> Okólnik Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie przysposobienia wojskowego młodzieży z 10 II 1922 r. (L. 12/II), Dz.Urz. MWRIOP Nr 13 (82) z 16 IV 1922 r., poz. 128.

zjum Kulwiecia w Warszawie) przystąpiono do organizacji hufców szkolnych, z kolei następne powstały na początku roku szkolnego 1922/23, jednak w większości szkół oczekiwano na dalsze decyzje resortu.

W lutym 1922 r. zostały obsadzone oficerami instrukcyjnymi 72 PKU, a w marcu nastąpiła odprawa referentów przysposobienia rezerw ze wszystkich DOK. W poszczególnych DOK odbywały się odprawy oraz kursy dla kandydatów ze Związku Strzeleckiego i ZHP. Zorganizowano również kurs wychowania fizycznego, a po nim kurs strzelecki dla oficerów instrukcyjnych i referentów z DOK. Czołowe organizacje w dziedzinie p.w. ZHP i Związek Strzelecki podpisały umowę regulującą wzajemne stosunki pomiędzy organizacjami, co wywołało zaniepokojenie w środowiskach endeckich, obawiających się opanowania harcerstwa przez Związek Strzelecki, a za jego pośrednictwem przez PPS<sup>14</sup>.

Latem odbyły się pierwsze obozy przysposobienia rezerw, które miały na celu wyszkolenie instruktorów z grona młodzieży szkolnej i członków stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych jako pomocników oficerów kierujących przysposobieniem wojskowym. Zasady ich organizacji regulował Tymczasowy statut obozów i kursów wakacyjnych wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego<sup>15</sup>. Obozami, przewidzianymi dla około trzech tysięcy uczestników, mieli kierować komendanci mianowani przez DOK, natomiast na obozy młodzieży szkolnej władze oświatowe miały kierować nauczycieli-wychowawców. Statut określał, że uczestnicy obozów powinni uzyskać bardziej usystematyzowane wiadomości z zakresu p.w., powiązać je z praktyką, otrzymać wskazówki do instruowania i w ten sposób przygotować się do pełnienia funkcji pomocników. Określono również zakres oraz sposób przeprowadzania egzaminów dla uczestników obozów i kursów<sup>16</sup>. Łącznie odbyło się 27 obozów, w tym 9 dla młodzieży szkolnej, 8 dla harcerzy, 8 dla członków stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych, 1 dla członków „Sokoła” i 1 dla młodzieży akademickiej, a ponadto wakacyjny kurs PW dla nauczycieli gimnastyki w Rembertowie<sup>17</sup>.

W tym okresie czołową organizacją przysposobienia wojskowego był Związek Strzelecki, natomiast w harcerstwie, które realizowało szeroki program wychowawczy, w tym elementy PW, przez całą jesień trwały dyskusje spowodowane różnicą zdań w sprawie sposobów realizacji PW. „Sokół” dopiero w tym roku zgłosił akces do pracy w zakresie przysposobienia rezerw. Podjęto rozmowy ze Zjednoczeniem Stowarzyszeń Młodzieży Polskiej, a nawiązane kontakty ze Związkiem Młodzieży Wiejskiej zostały przerwane. W październiku powstał Komitet Społeczny Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju, w skład którego weszła grupa dawnych legionistek, peowiczek i przedstawicielek kilkunastu działających w Polsce organizacji. Jego celem było przeszkolenie wojskowe kobiet i popularyzowanie wśród nich problematyki obronnej. W okresie zimowym na wzór obozów letnich zorganizowano kursy zimowe przyspo-

<sup>14</sup> Por. *Umowa między Zarządem Głównym Związku Strzeleckiego a Naczelnictwem Związku Harcerstwa Polskiego*, „Komunikat Referatu Przysposobienia Rezerw” 1922, nr 3, s. 18.

<sup>15</sup> AAN, ZHP, t. 417, k. 143–146; Tymczasowy statut obozów i kursów wakacyjnych wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego, L. dz. 6552/P.R. z 14 VI 1922 r.

<sup>16</sup> *Egzaminy uczestników kursów oraz obozów letnich wychowania fizycznego i przysp. wojsk.*, „Komunikat Referatu Przysposobienia Rezerw” 1922, nr 9, s. 64–66.

<sup>17</sup> J. Wądołkowski, *Obozy letnie*, „Przysposobienie Rezerw. Komunikat Wydziału P.R. Oddziału III Sztab. Gen.” 1922, nr 2–3, s. 4.

sobienia rezerw dla kandydatów ze stowarzyszeń prowadzących działalność w środowisku wiejskim. W akcji wzięło udział około tysiąca uczestników<sup>18</sup>.

Po trwających przez całą jesień konsultacjach pomiędzy ministerstwami Spraw Wojskowych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na przełomie 1922 i 1923 r. ukazały się zarządzenia obu ministerstw dotyczące powołania hufców szkolnych przysposobienia wojskowego<sup>19</sup>. Powodem tego kroku była ocena dotychczasowej pracy stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych, którą uznano za niewystarczającą. Zaistniała też potrzeba ujęcia w ramy organizacyjne spontanicznie powstających w niektórych rejonach hufców szkolnych. Zarządzeniu towarzyszył tymczasowy program. Władze szkolne podkreślały, że dla powołania hufca szkolnego placówka winna spełnić niezbędne warunki: posiadać osobę o odpowiednich kwalifikacjach, teren, urządzenia i środki oraz należyty poziom wychowawczy. Takie postawienie sprawy w początkowym okresie zahamowało rozwój akcji na terenie szkół.

Można uznać, że na początku 1923 r. struktura przysposobienia wojskowego była już ostatecznie ukształtowana. Na jej czele stał Wydział Przysposobienia Rezerw<sup>20</sup> podporządkowany Oddziałowi III Sztabu Generalnego, w DOK działali referenci przysposobienia rezerw, zaś w terenie oficerowie instrukcyjni. Obok stowarzyszeń wojskowo-wychowawczych zaczęły powstawać w coraz większej liczbie hufce szkolne. Podjęto akcję letnich i zimowych obozów i kursów dla młodzieży ze stowarzyszeń i szkolnej. Taka sytuacja z uwzględnieniem niewielkich zmian trwała aż do powołania w 1927 r. Państwowego Urzędu Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego<sup>21</sup>.

W następnych latach zwiększyła się liczba stowarzyszeń przysposobienia wojskowego. Obok już wymienionych podjęły taką działalność Związek Powstańców i Wojaków, Związek Powstańców Górnośląskich, Zjednoczenie Stowarzyszeń Młodzieży Polskiej, Związek Młodzieży Wiejskiej, Związek Osadników i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych<sup>22</sup>. Natomiast liczba ćwiczących w stowarzyszeniach wzrastała powoli, wynosząc w roku 1923 – ok. 80 tys., w 1924 – 95 tys., a w 1925 – ok. 100 tys.<sup>23</sup> Ćwiczenia te były różnie realizowane w poszczególnych organizacjach, co wynikało z ich zadań statutowych i charakteru. Związek Strzelecki, ZHP i „Sokół” opracowały do 1926 r. własne programy przysposobienia wojskowego. Praca była prowadzona głównie w środowisku miejskim, w wiejskim zaś tylko w niektórych okręgach. Nie prowadzono jej także wśród mniejszości narodowych. Przysposobienie wojskowe rozwijało się nierównomiernie, w trzech okręgach korpusów wschodnich nie sięgało 10%

<sup>18</sup> A.M. [A. Minkowski], *Kursy zimowe wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego*, „Wychowanie Sportowe i Wojskowe” 1923, nr 2, s. 3–5.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministra Spraw Wojskowych w sprawie organizacji przysposobienia wojskowego w szkołach średnich i zawodowych, Dz. Urz. MWRiOP Nr 1 (102) z 15 I 1923, poz. 2.

<sup>20</sup> W połowie roku 1923 wprowadzono zamiast nazwy „przysposobienie rezerw” – „przysposobienie wojskowe”. *Dziennik rozkazów i dodatek tajny oraz Rozkaz dzienny MSWojsk. i dodatek tajny do rozk. dziennego (skorowidz)*, Warszawa 1924, s. 65.

<sup>21</sup> W listopadzie 1925 r. kierownictwo przysposobienia wojskowego powierzono szefowi Departamentu I Piechoty, którego organem wykonawczym był Wydział WF i PW. Równocześnie kierownictwo p.w., spoczywające dotychczas na dowódcach okręgów korpusów, zdecentralizowano i powierzono również dowódcom dywizji i pułków. Jednak te zmiany strukturalne nie wpłynęły zasadniczo na funkcjonowanie systemu.

<sup>22</sup> AAN, ZHP, t. 1674, k. 4; Pismo w sprawie O. de B. stowarzyszeń z 18 XII 1925 r.

<sup>23</sup> P. Stawewski, *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981, s. 141–142.

ogólnej liczby uczestników. Ogólna liczba szkolonych w organizacjach szacowana była w roku 1925 na około 7% rocznika poborowego<sup>24</sup>.

Niewystarczająca sprawność przysposobienia wojskowego prowadzonego przez organizacje społeczne wynikała z ich ochotniczego charakteru, specyfiki realizowanych przez nie programów, braku instruktorów i sprzętu, jak również niedostosowania struktur organizacji do organizacji wojska. Trzeba również dodać, że organizacje te były przedmiotem zainteresowania stronnictw politycznych, co nie zachęcało władz wojskowych do przekazywania im wyposażenia wojskowego. Wszystko to wpłynęło na zainteresowanie władz wojskowych szkolnictwem jako miejscem realizacji przysposobienia wojskowego. Akcję przysposobienia wojskowego na terenie szkół rozpoczęto na początku 1923 r., kiedy władze wojskowe nawiązały współpracę z szeregiem kuratorów. Następne hufce szkolne powstały z początkiem roku szkolnego 1923/24. W kolejnych latach ulegały doskonaleniu programy nauczania, a kursy dla nauczycieli dostarczały kwalifikowanej kadry. Liczba członków hufców szkolnych z ok. 12 tysięcy w połowie roku 1923 wzrosła do około 40 tysięcy w roku 1925.

Wpływ na taki stan rzeczy miał niewątpliwie rozwój obozów przysposobienia wojskowego, których liczba z 27 w roku 1922 wzrosła do około 80 w roku 1925<sup>25</sup>. W kolejnych latach daje się zauważyć tendencja do zwiększania się liczby obozów przeznaczonych dla młodzieży szkolnej (około 55 w 1925 r.) przy mniejszej liczbie obozów dla młodzieży pozaszkolnej i harcerskiej (Związek Strzelecki organizował obozy samodzielne). Organizowane na atrakcyjnych terenach i cieszące się znaczną popularnością, były uważane za poważne osiągnięcie w akcji p.w. oraz za znakomitą formę wypoczynku. W środowiskach pedagogicznych spotykały się nierzadko z krytyką, co jednak nie zmienia ich ogólnie pozytywnej oceny<sup>26</sup>.

W marcu 1923 r. zatwierdzono Statut Komitetu Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju, który określił zadania komitetu jako dążenie do wytworzenia jak najliczniejszych kobiecych rezerw społecznych do służby pomocniczej przy obronie kraju i tworzenie frontu moralnego poparcia dla tej idei. Działalność jego sprowadzała się do propagandy idei pomocniczej służby kobiet i związanego z tym przygotowania fachowego, prowadzenia prac przysposobienia, rejestracji przeszkolonych ochotniczek i jednostek, zakładania komitetów lokalnych, wydawania regulaminów, instrukcji oraz prasy organizacyjnej<sup>27</sup>. W końcu tegoż roku Sztab Generalny zatwierdził Zasadnicze wytyczne przysposobienia rezerw kobiecych, w których określono jego cel jako powszechne przygotowanie do zadań wojennych. Jeszcze w 1926 r. płk F. Wład ocenił przysposobienie wojskowe kobiet jako słabe<sup>28</sup>.

Na początku 1925 r. w Oddziale III Sztabu Generalnego powstał kolejny projekt ustawy regulującej całokształt spraw związanych w wychowaniem fizycznym i przysposobieniem wojskowym pt. Tymczasowa ustawa o powszechnym obowiązku wychowania fizycznego młodzieży i o przysposobieniu wojskowym. Projekt ten został

<sup>24</sup> F. Wład, *Zagadnienie przysposobienia wojskowego w Polsce*, „Bellona” 1926, t. XXII, s. 2, s. 33.

<sup>25</sup> *Obozy letnie przysposobienia wojskowego*, „Strzelec” 1925, nr 9, s. 12.

<sup>26</sup> Por. J. Wojtycza, *Powstanie i rozwój obozów przysposobienia wojskowego do 1926 roku* [w:] idem, *Studia i materiały z dziejów przysposobienia wojskowego w latach 1918–1926*, Kraków 2001, s. 31–50.

<sup>27</sup> E. Zawacka, *Czekając na rozkaz. Pogotowie Społeczne Organizacji Przysposobienia Wojskowego Kobiet w przededniu II wojny światowej*, Lublin 1992, s. 336.

<sup>28</sup> F. Wład, *op. cit.*, s. 33.



przesłany do konsultacji instytucjom wojskowym i cywilnym. Zanim trafił pod obrady parlamentu, rząd rozpoczął jego wdrażanie. 25 IV 1925 r. ukazało się rozporządzenie w sprawie utworzenia przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Rady Naczelnej Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego oraz Wojewódzkich i Powiatowych Komitetów Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego<sup>29</sup>. Do zadań rady zaliczono: wypowiadanie opinii w sprawach dotyczących WF i PW; przedstawianie właściwym ministerstwom wniosków w tych sprawach; podejmowanie prac teoretycznych z tego zakresu; szerzenie idei WF i PW do obrony państwa; koordynowanie działalności poszczególnych organów państwowych oraz samodzielną inicjatywę w dziedzinie organizacji WF i PW.

W skład rady mieli wchodzić: minister WRiOP jako przewodniczący, po dwóch delegatów ministerstw WRiOP, Spraw Wojskowych, MSW oraz Pracy i Opieki Społecznej, po jednym delegacie Wojewódzkich Komitetów WF i PW oraz instytucji zaproszonych przez ministra WRiOP w porozumieniu z ministrem Spraw Wojskowych, ze szczególnym uwzględnieniem znawców zagadnień zdrowia, WF i PW. W radzie, jak widać, przeważali reprezentanci instytucji państwowych przy braku gwarancji liczniejszego udziału w jej pracach przedstawicieli stowarzyszeń p.w. i związków sportowych. Nic też dziwnego, że stowarzyszenia zaniepokojone takim stanem i obawiając się pozbawienia wpływu na kształt projektowanej ustawy 16 V 1925 r. powołały Komitet Stowarzyszeń Przysposobienia Wojskowego. W jego skład weszli przedstawiciele Centralnego Związku Młodzieży Wiejskiej, Głównego Związku Straży Pożarnych, ZHP, „Sokoła” i Związku Strzeleckiego<sup>30</sup>, a później również i inne organizacje. Komitet złożył memoriały w sprawie składu Rady Naczelnej WF i PW do ministra Spraw Wojskowych, WRiOP i MSW. Następnie zajął się projektem ustawy, przedstawiając w marcu 1926 r. projekty poprawek do jego treści. Sam projekt 16 IX 1925 r. na mocy uchwały Rady Ministrów został przesłany do sejmu, a następnie skierowany do komisji sejmowych<sup>31</sup>.

Jesienią władze wojskowe przystąpiły do reorganizacji systemu PW, która przewidywała podział terytorialny na okręgi korpusów, a niżej na rejony dywizji i pułków piechoty. Kierownictwo sprawami p.w. poruczono szefowi Departamentu I Piechoty, którego organem wykonawczym został Wydział WF i PW. Wzmocniono kadrowo wszystkie szczeble. Termin zakończenia całości reorganizacji ustalono na 1 II 1926 r.<sup>32</sup>

\*\*\*

Powstały na początku drugiej dekady XX wieku system przysposobienia wojskowego stał się podstawą, a poglądy uczestniczących w tym dziele wojskowych, pedagogów i teoretyków WF inspiracją do dalszego rozwoju przysposobienia wojskowego. Nie-sprawiedliwa byłaby więc w tym miejscu ocena formułowana w latach trzydzie-

<sup>29</sup> Dz. Urz. MWRiOP Nr 9 (151) z 15 V 1925 r., poz. 86.

<sup>30</sup> AAN, ZHP, t. 368, k. 1; Protokół L. 1 z zebrania Komitetu Stowarzyszeń Przysposobienia Wojskowego z 16 V 1925 r.

<sup>31</sup> Z powodu długotrwałych dyskusji i negocjacji z Komitetem Stowarzyszeń PW prace legislacyjne nigdy nie zostały zakończone, czemu stanął na przeszkodzie przewrót majowy, po którym w lipcu 1926 r. projekt został wycofany z sejmu przez rząd K. Bartla.

<sup>32</sup> CAW, Oddz. IV Szt. Gen., sygn. I.303.7.326, npg.; Rozkaz wykonawczy do organizacji przysposobienia wojskowego. Rozkaz MSWojsk. Szt. Gen. Oddz. III. L. 590/Tjn./P.W. z 27 XI 1925.

stych, jakoby był to wyłącznie okres prób i eksperymentów. Obok tego działania podejmowane w tej sferze przyczyniły się do zmiany mentalności społeczeństwa, które zmęczone długotrwałymi działaniami wojennymi nie było skłonne popierać powstające koncepcje „narodu pod bronią”, a które jednak ten program zaakceptowało. Przysposobienie wojskowe w istotny sposób wpłynęło na postawy pokolenia wychowującego się i wchodzącego w dorosłe życie w okresie międzywojennym. Jest to wyraźnie widoczne w jego udziale w wojnie obronnej 1939 r., a następnie w tworzeniu polskiego państwa podziemnego w okresie okupacji.

Przysposobienie wojskowe realizowane w Polsce w okresie międzywojennym jest przykładem właściwie rozumianego przygotowania społeczeństwa na wypadek zagrożenia wojennego stanowiącego element systemu bezpieczeństwa II RP.

---

Recenzje





## Kazimierz Kraj

Witalij Pawłow, *Tajnoje fizyczeskoe proniknowienije na inostrannyje obiekty, wniedrienije, podstawy, pierewierbowka*

[Algorytm, Moskwa 2010, 476 s. + 3 nlb.]

Rok temu nakładem wydawnictwa Algorytm w Moskwie ukazała się kolejna książka autorstwa Witalija Pawłowa, długoletniego przedstawiciela KGB przy polskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, znanego czytelnikom z wydanej w języku polskim książki pt. *Generał Pawłow: byłem rezydentem KGB w Polsce*<sup>1</sup>. Sam generał-lejtnant Witalij Pawłow (1914–2005) przez pięćdziesiąt lat był funkcjonariuszem służby wywiadu ZSRR. Jego kariera rozpoczęła się w 1937 r. od edukacji wywiadowczej w Szkole Specjalnego Przeznaczenia NKWD, którą ukończył w 1938 r. W trakcie służby odbył również studia w Akademii Dyplomatycznej MSZ ZSRR. Przed wstąpieniem do Szkoły Specjalnego Przeznaczenia przez prawie pięć lat studiował w Omskim Samochodowo-Drogowym Instytucie, którego nie ukończył, wezwany do służby na tajnym froncie. Pierwszą jego długoletnią delegacją była służba w Kanadzie, którą musiał opuścić jako *persona non grata* po ucieczce szyfranta GRU Igora Guzenki. W swojej karierze wielokrotnie wyjeżdżał w podróże służbowe do USA, Austrii, Czechosłowacji, Włoch, Szwajcarii, Francji oraz Belgii. Przebywał w krajach Ameryki Łacińskiej: Meksyku, Urugwaju i Argentynie, prowadząc inspekcje nielegalnych rezydentur wywiadu.

<sup>1</sup> W. Pawłow, *Generał Pawłow: byłem rezydentem KGB w Polsce*, Warszawa 1994.

W latach 1966–1970 był rezydentem wywiadu w Wiedniu, gdzie występował pod nazwiskiem N. Kiedrow. Wcześniej w latach 1961–1966 był zastępcą szefa I Zarządu Głównego KGB (wywiad). Po powrocie z Austrii przez dwa lata był szefem Szkoły nr 101 – Krasnoznamiennyj Instytut I Zarządu Głównego KGB (szkoła wywiadu). W latach 1973–1984 kierownik przedstawicielstwa KGB przy polskim MSW. Po powrocie do ZSRR służył w wywiadzie KGB na stanowisku konsultanta jednego z jego zarządów i w 1987 r. odszedł na emeryturę.

Bodajże siódmą książką generała W. Pawłowa jest ta omawiana w niniejszej recenzji, nosząca tytuł *Tajnoje fiziczeskoje proniknowienije na inostrannyje obiekty, wniedrienije, podstawy, pierewierbowka*. Jest to niezwykle ciekawa pozycja, o czym zaświadcza sam jej tytuł: *Tajne fizycznie przenikanie do obiektów zagranicznych, wprowadzenie, podstawienie, przewerbowanie*. Na ponad czterystu stronicach książki autor daje czytelnikowi fachowy wykład o operacjach ТФП (TFP). W trzynastu rozdziałach swojej książki weteran radzieckiego wywiadu przedstawia działania o charakterze TFP prowadzone przez jego służbę, operacje przeniknięcia w struktury radzieckich służb wywiadowczych ze strony służb państw zachodnich. Szczególnie ciekawe dla polskiego czytelnika są fragmenty książki poświęcone działaniom metodami TFP polegającym na wejściu do obiektów państw zachodnich na terytorium Polski. Autor pokazuje szeroką współpracę polskich i radzieckich specjalistów w przenikaniu do dyplomatycznych przedstawicielstw, a szczególnie do pomieszczeń, w których znajdowały się tajne dokumenty, maszyny szyfrujące itp. Według Witalija Pawłowa, Polacy posiadali wysokie umiejętności w przeprowadzaniu powyższych operacji, których kilka opisał, posługując się ich kryptonimami.

Wszyscy interesujący się działalnością polskich służb wywiadowczych wiedzą o prowadzonej przez wiele lat operacji pod kryptonimem „Ciotka/Wózek” prowadzonych przez ekspozyturę bydgoską (lata trzydzieste XX wieku) II Oddziału Sztabu Generalnego polegającą na przeglądaniu niemieckich przesyłek pocztowych przewożonych tranzytem przez nasze terytorium do Prus Wschodnich i Wolnego Miasta Gdańska. Była to klasyczna bezagenturalna operacja typu TFP. Podobną operację opisał w swojej książce W. Pawłow. Radzieccy czekici przeglądali japońską pocztę dyplomatyczną przesyłaną drogą kolejową poprzez Władywostok do Moskwy (operacja „Waliza”). Opisał szczegóły operacji, którą poznał na początku swojej działalności wywiadowczej. Przeznaczenia zainspirowały go do późniejszego korzystania z tej metody, co z sukcesem przeprowadzał w Wiedniu. Oczywiście, definicja operacji TFP jest znacznie szersza, gdyż obejmuje wprowadzanie kretów w struktury obcych służb wywiadowczych, instalowanie urządzeń podsłuchowych i oczywiście tajne wejścia do obcych obiektów, czasami wielokrotnie powtarzane. Autor, opisując powyższe operacje, posługuje się także przykładami podobnych operacji przeprowadzanych przez służby zachodnie. Niestety, autor recenzji nie jest w stanie na podstawie opisu zorientować się, które obiekty w Polsce były poddane bezagenturalnym operacjom TFP, ale sądząc, że były głównie skierowane przeciwko państwom NATO, może z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że takie operacje były przeprowadzane przeciwko konsulatowi USA w Krakowie. Polscy czytelnicy zapewne chętnie poznaliby szczegóły tych informacji opisane przez ich polskiego uczestnika.

W. Pawłow, *Tajnoje fiziceskoje proniknowienije na inostrannyje obiekty...*

Książka Witalija Pawłowa ma ogromny walor poznawczy oraz może być pomocna dla osób zajmujących się ochroną informacji niejawnych, gdyż przedstawia możliwości służb specjalnych do przenikania w najtajniejsze pomieszczenia oraz sejfy skrywające największe tajemnice. Patrząc na rozwój techniki, w tym systemów informatycznych, możemy sobie wyobrazić, jak wzrastają możliwości przenikania metodami TFP w celu zdobywania informacji wywiadowczych.







## Monika Ostrowska

### Janusz Kręciuk, *Podejmowanie decyzji w działaniach sieciocentrycznych – ewolucja czy rewolucja?*

[Wydawnictwo PM, Warszawa 2010]

Autor opracowania zajmuje się problematyką sieciocentryzmu w służbie sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego. Postrzega on aspekty Network Centric Warfare szerzej niż tylko w kontekście techniki czy technologii. Od kilku lat problematyka działań (walki, wojny) sieciocentrycznych, określanych zazwyczaj w publikacjach angielskojęzycznych terminem Network Centric Warfare (NCW), jest bowiem obecna w teorii sztuki wojennej i w coraz większym zakresie – w praktyce działań militarnych, a także w szeroko rozumianym zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Nietrudno dostrzec specyficzny punkt widzenia u nielicznych autorów dostrzegających w NCW coś więcej niż tylko nowoczesną technikę, sugerujący, że tradycyjny model procesu dowodzenia stanie się przeżytkiem, zmianie ulegnie istota decyzji, a być może i metodyka jej przygotowania (wypracowywania).

Stąd też ciekawe i jak najbardziej celowe wydaje się pytanie postawione przez autora: czy „tradycyjnie” rozumiany dowódca przestanie funkcjonować w sieciocentrycznej przestrzeni walki? Czy dowodzenie, będące przecież specyficzną formą kierowania, ulegnie zasadniczym przewartościowaniom? Czy prawo do stwierdzenia: „podjąłem decyzję o wykonaniu zadania w następujący sposób...”, przestanie być zastrzeżone dla dowódcy, a przejmą je bliżej nieokreśleni decydenci, wraz z sensorami i platformami uzbrojenia, wyznaczający ramy działań sieciocentrycznych?

Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytania, autor publikacji podjął zatem niełatwą próbę ustalenia, jak koncepcja NCW może wpłynąć realnie na przebieg procesu dowodzenia w siłach zbrojnych, ze szczególnym uwzględnieniem aktu podejmowania decyzji. Podkreślił zresztą kilkakrotnie, że celem jego pracy była właśnie próba syntetycznego przedstawienia, czy i w jakim zakresie koncepcja działań sieciocentrycznych będzie oddziaływać na istotę sprawowania dowodzenia, na dowódcę funkcjonującego w nowoczesnej przestrzeni walki i wreszcie na sposoby podejmowania przez niego decyzji.

Warto stwierdzić, że dla osiągnięcia tak postawionego celu autor założył logiczną i przejrzystą strukturę książki ułatwiającą śledzenie jego rozważań, które zostały zgrupowane w sześciu rozdziałach. Rozdział pierwszy przybliży podstawowe zagadnienia procesu decyzyjnego w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania. Tam również autor przedstawił wyniki rozważań zmierzających do ustalenia wzajemnych relacji i zależności pomiędzy kierowaniem (zarządzaniem) i dowodzeniem, szczególnie w aspekcie podejmowania decyzji. Zestawienie przykładowych rozwiązań w zakresie procesu dowodzenia, stosowanych w wojskach lądowych wybranych państw, jako egzemplifikacji już istniejącej i funkcjonującej na co dzień praktyki dowodzenia, czyli kierowania w organizacji zhierarchizowanej przedstawione zostało w rozdziale drugim. Rozdział trzeci dotyczy źródeł, przyczyn i zasadniczych przedsięwzięć transformacji militarnej, której istotnym elementem są zdolności sieciocentryczne osiągane przez siły zbrojne, w tym także wybrane problemy wdrażania koncepcji NCW w aspekcie oczekiwanych efektów.

W rozdziale czwartym autor zawarł wyniki badań, których celem była identyfikacja wyróżników pozwalających, z operacyjnego punktu widzenia, stwierdzić, jakie działania można nazwać sieciocentrycznymi, a w jakich sytuacjach stosowanie takiego terminu będzie nadużyciem. W rozdziale piątym zgromadzone zostały rezultaty rozważań prowadzonych dla ustalenia, jakie pozytywne, ale i negatywne niesie za sobą implementacja koncepcji sieciocentrycznej w siłach zbrojnych. Wreszcie rozdział szósty dotyczy wybranych problemów dowodzenia w warunkach prowadzenia działań sieciocentrycznych. Uwaga autora skoncentrowana została tu na poszukiwaniu rzeczywistego wpływu badanej koncepcji na sposoby i metody wypracowywania i podejmowania decyzji w ramach procesu dowodzenia. Warto dodać, że zrozumienie i przyswojenie specjalistycznej terminologii w znacznej mierze ułatwia zamieszczony na końcu książki słownik terminów wojskowych oraz wykaz skrótów i terminów angielskich użytych w opracowaniu.

Autor zdaje sobie sprawę, że jego publikacja nie wyczerpuje całkowicie poruszonego tematu oraz nie zawiera odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące problematyki dowodzenia w działaniach sieciocentrycznych. Jak wspomina we wstępie, opracowanie to jest próbą zmierzenia się z tezą, że działania sieciocentryczne dokonują zasadniczej rewolucji w istocie podejmowania decyzji, odbierając ją dowódcom na korzyść bliżej nieokreślonych decydentów. Trudno nie zgodzić się z autorem, że wyniki badań, przedstawione w poszczególnych rozdziałach, pozwalają na stwierdzenie, że także w działaniach sieciocentrycznych proces dowodzenia pozostaje ciągiem czynności bazujących na logice cyklu działania zorganizowanego. To zaś z kolei oznacza, że podjęcie decyzji wciąż jest nielosowym wyborem jednego z dostępnych sposobów

działania i przypisane jest dowódcy danego poziomu dowodzenia, tak jak i odpowiedzialność za skutki jej wprowadzenia w życie. Rzeczywiście, będzie łatwiej podjąć decyzję, ryzyko decyzyjne będzie mniejsze, ale przecież nie zrewolucjonizuje to istoty decyzji jako aktu woli dowódcy.

Trudno także polemizować z tezą, że w nowych uwarunkowaniach nie ulega zmniejszeniu znaczenie planowania jako fragmentu szerszego procesu przygotowania wszelkich działań militarnych. Zdaniem autora, „twierdzenie przypisywane prezydentowi Eisenhowerowi, że »plan jest niczym, planowanie jest wszystkim«, chyba nie traci na aktualności w dobie działań sieciocentrycznych”. Słuszne jest zatem stwierdzenie, że procedury planistyczne stają się szybsze i łatwiejsze, ale pomysł i koncepcja wciąż najpierw muszą powstać w głowach osób za to odpowiedzialnych.

Książka, choć w znacznej mierze specjalistyczna, dotyczy bezpośrednio współczesnych aspektów kierowania bezpieczeństwem, choć ograniczonych do wybranych obszarów militarnych. Ze względu na wagę postawionych problemów oraz na jakość prób ich rozwiązania warta jest lektury nie tylko przez osoby bezpośrednio zajmujące się dowodzeniem w ujęciu militarnym.





## **Beata Molo**

Caroline Mükusch,  
*Vernetzte Energiesicherheit*

[VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011,  
280 s.]

Recenzowana monografia stanowi udaną próbę analizy związków między bezpieczeństwem i energią oraz ryzyka i możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Zawiera nie tylko krytyczną ocenę stanu bezpieczeństwa energetycznego Niemiec na poziomie krajowym oraz w szerszym – europejskim – kontekście, lecz także postulat transferu głównych założeń koncepcji usieciowanego bezpieczeństwa (*vernetzte Sicherheit*) do obszaru niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego.

We wprowadzeniu omawianej książki czytamy, że celem autorki jest odpowiedź na pytanie „w jakim stopniu koncepcja usieciowanego bezpieczeństwa jest właściwą odpowiedzią na obecne i przyszłe wyzwania niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego?” (s. 31). Odpowiedź na tak postawione pytanie to próba wypełnienia luki badawczej w zakresie relacji pomiędzy zależnością przemysłowego i informacyjnego społeczeństwa od energii a strukturalnymi wymaganiami sprawności narodowego bezpieczeństwa w obszarze energii. W tym kontekście istotna jest odpowiedź na pytanie „czy i w jaki sposób usieciowane bezpieczeństwo może przyczynić się do optymalizacji bezpieczeństwa energetycznego” (s. 31). Niebagatelne jest w rezultacie pokazanie, jakie możliwości i ograniczenia oferuje usieciowane bezpieczeństwo dla państw, tak aby można było w przyszłości bardziej efektywnie pokonywać narodowe i międzynarodowe wyzwania o charakterze politycznym i społecznym dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Przy czym autorka podkreśla, że usieciowane bezpieczeństwo jest rozumiane nie tylko jako zasada niemieckiej polityki bezpieczeństwa, lecz jednocześnie jako proces i swego rodzaju cel.

Struktura pracy została podporządkowana przyjętym przez autorkę założeniom i składa się z wspomnianego wyżej obszernego wprowadzenia (s. 15–44), części głównej: „Uwarunkowania niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego” (*Ausgangspunkte deutscher Energiesicherheit*) (rozdział I, s. 45–55), „Strategiczne warunki ramowe” (*Strategischen Rahmenbedingungen*) (rozdział II, s. 57–112), „Ramy instytucjonalne niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego” (*Handlungsrahmen deutscher Energiesicherheit*) (rozdział III, s. 113–160), „Koncepcja usieciowanego bezpieczeństwa” (*Das Konzept der Vernetzten Sicherheit*) (rozdział IV, s. 161–208), części transferowej: „Bezpieczeństwo energetyczne w i dla Niemiec” (*Energiesicherheit in und für Deutschland*) (rozdział V, s. 209–247) oraz podsumowania (s. 249–252).

Oceniając całość opracowania, trzeba zauważyć, że założenia badawcze autorki zostały w całości zrealizowane.

Rozdział pierwszy monografii autorka poświęciła przedstawieniu ogólnej sytuacji energetycznej Niemiec z uwzględnieniem kwestii zużycia energii i pokrycia zapotrzebowania na energię, przy czym ogranicza się do gazu ziemnego i ropy naftowej. Takie ujęcie problemu uzasadnione jest faktem znaczenia ropy naftowej i gazu ziemnego dla zaspokojenia potrzeb energetycznych Niemiec. Te surowce dominują w strukturze zużycia energii pierwotnej w podziale na nośniki (2010: oleje mineralne – głównie ropa naftowa 33,6%, gaz ziemny 21,8%)<sup>1</sup>. Niewielkie ich własne wydobycie – w 2010 r. wydobyto odpowiednio 2,5 mln ton ropy naftowej (stanowiło to około 3% zapotrzebowania na surowiec) i 12,6 mld mł gazu ziemnego (tj. 11% zapotrzebowania na surowiec) – uzależnia Niemcy od dostaw z zagranicy<sup>2</sup>.

Dla Caroline Mükusch „bezpieczeństwo energetyczne w Niemczech i Niemiec to stan, gdy nie powstaje żadne ryzyko i zagrożenie dla dostępu, pokrycia i transportu gazu ziemnego oraz ropy naftowej w każdym czasie, w wystarczającej ilości i po przystępnej cenie” (s. 53). Słusznie podkreśla, że pojęcie bezpieczeństwa energetycznego obejmuje dwa wymiary: materialny i niematerialny. Niematerialny wymiar zmierza do minimalizowania względnie zwalczania ryzyka bądź możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego przez zapobieganie nierealnym obawom (*Vermeidung von Furcht*) w tym zakresie. Materialny wymiar zaś zmierza do minimalizowania, względnie zwalczania ryzyka bądź możliwych zagrożeń niemieckiego bezpieczeństwa energetycznego przez zapobieganie rzeczywistym niebezpieczeństwom (*Vermeidung tatsächlicher Unisicherheiten*) (s. 53).

Strategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego, którym został poświęcony rozdział drugi, w ujęciu Mükusch określają następujące trendy: po pierwsze, sytuacja w gospodarce światowej staje się coraz bardziej niestabilna, po drugie, zaostrzają się konflikty o podział zasobów energetycznych, po trzecie, rośnie znaczenie problematyki bezpieczeństwa energetycznego szczególnie w kontekście rywalizacji o surowce energetyczne między krajami uprzemysłowionymi i rozwijającymi się, po czwarte, coraz bardziej zauważalna jest degradacja środowiska naturalnego w wymiarze globalnym (s. 57–58). Analizie poddaje m.in. następujące czynniki i mechanizmy: międzynarodowe rynki energetyczne, transport surowców energetycznych,

<sup>1</sup> Zahlen und Fakten. Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung, letzte Aktualisierung 22.06.2011, [on line:] [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

<sup>2</sup> Erdöl und Erdgas in der Bundesrepublik Deutschland 2010, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Hannover 2011, s. 31.

dostępność i rozkład surowców energetycznych, międzynarodowa rywalizacja o dostawy energii, energia jako broń polityczna, energia jako *currency for power* („w przeciwieństwie do energii jako broni politycznej, energia jako *currency for power* odnosi się przede wszystkim do szczególnej pozycji narodowych firm z sektora naftowo-gazowego” [s. 95]), globalne megatrendy, które w ocenie autorki „zmieniają podstawy narodowego i międzynarodowego bezpieczeństwa, a tym samym bezpieczeństwa energetycznego”. Do megatrendów zalicza m.in. „demograficzne zmiany, rosnącą konkurencję o surowce, problemy ochrony środowiska i klimatu, technologiczny postęp i terroryzm” (s. 99). Pod koniec rozdziału dokonuje trafnego spostrzeżenia, że bezpieczeństwo energetyczne Niemiec zależy w zdecydowanej mierze od istniejącej międzynarodowej infrastruktury energetycznej oraz że Niemcy będą musiały w przyszłości częściej zajmować się problemami fizycznego i politycznego bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej na różnych płaszczyznach (s. 112).

Rozdział trzeci dotyczy m.in. faz niemieckiej polityki energetycznej, głównych jej podmiotów oraz problemu kształtowania strategii energetycznej i portofolio. Autorka akcentuje, że bezpieczeństwo energetyczne Niemiec zależy w decydującym stopniu od narodowego portfolio energetycznego. Celem bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego jest zwiększenie oferty energetycznej. To wymaga jednak zastosowania nie tylko gospodarczych, przemysłowych i technologicznych środków, lecz także polityczno-społecznych oraz z zakresu polityki zagranicznej (s. 125). C. Mükusch zalicza do nich dywersyfikację mieszanki energetycznej i źródeł energii, rozwijanie energetyki jądrowej, wykorzystanie własnych źródeł energii, tworzenie strategicznych rezerw ropy naftowej, produktów ropopochodnych i gazu ziemnego, efektywność energetyczną i oszczędzanie energii, badania nad energią, zapewnienie dostępu do zagranicznych źródeł energii, analizę typu „jest-powinno” łącznie z identyfikacją szans i ryzyka dla nowych możliwych projektów energetycznych, udział w międzynarodowych programach współpracy i partnerstwa oraz politykę bezpieczeństwa energetycznego i politykę zagraniczną (s. 125–131). Istotnie bowiem, jak podkreśla autorka, rozwijanie dobrych politycznych relacji z krajami producentami i dostawcami surowców energetycznych w celu stworzenia klimatu sprzyjającego inwestycjom dla gospodarki i przemysłu stanowią ważne instrumenty niemieckiej polityki bezpieczeństwa energetycznego i polityki zagranicznej. Toteż zadaniem Urzędu Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt) jest prowadzenie dialogu z producentami, największymi konsumentami i państwami tranzytowymi surowców energetycznych, wspieranie gospodarczego i naukowego transferu *know-how* oraz kierunków badań w sektorze energii w krajach partnerskich (s. 131).

Najciekawszą dla czytelnika częścią pracy jest rozdział piąty, w którym autorka transferuje opisaną w rozdziale czwartym koncepcję usieciowanego bezpieczeństwa do sektora energii i bezpieczeństwa energetycznego. W takim ujęciu „usieciowane bezpieczeństwo energetyczne (*vernetzte Energiesicherheit*) – a więc zastosowanie usieciowanego bezpieczeństwa w niemieckiej polityce energetycznej – jest wynikiem przejścia organizacji i procesów niemieckiej polityki energetycznej od linearnych do usieciowanych struktur i procesów. [...] usieciowane bezpieczeństwo energetyczne umożliwia ujednolicone, systematyczne planowanie i korzystanie ze wszystkich dostępnych instrumentów przez szybkie i ciągle ustalanie stanu faktycznego; bezzwłoczny, zorientowany na potrzeby rozdział informacji i wiedzy; sprawdzanie na

bieżąco alternatyw działania, jak i ich zintegrowanie w obszernej ocenie sytuacji; właściwa synchronizacja instrumentów przez polityczne kierownictwo; koncentracja na zintegrowanym stawianiu celów; szybka implementacja decyzji i zrównoważona optymalizacja zachowania w czasie jako reakcja” (s. 241). Podkreśla, że „wartość dodana zastosowania usieciowanego bezpieczeństwa w niemieckim sektorze energetycznym odnosi się nie tylko do zoptymalizowanego rozwiązywania istniejących zadań, co jest możliwe przy obecnych założeniach i strukturach, lecz przede wszystkim do identyfikowania i kwalifikowania nowych, przyszłych zadań oraz sprostania ich wymaganiom” (s. 246).

W podsumowaniu Mükusch powtarza, że Niemcy potrzebują jednolitej narodowej strategii usieciowanego bezpieczeństwa energetycznego, która powinna być konsekwentnie kształtowana i rozwijana. Kluczem jest według autorki następująca „mieszanka”: zdrowy narodowy system zaopatrzenia energetycznego; państwowa, gospodarcza i społeczna forma organizacji, która jest w stanie uporać się z obciążeniami, i rozwiązania alternatywne, które szczególnie w czasie kryzysu redukują zależność od określonych surowców energetycznych i dostawców (s. 252).

Sumując, problematyka podjęta w monografii jest ważna dla studiów nad bezpieczeństwem energetycznym Niemiec. O wysokiej wartości monografii świadczy także umiejętne wykorzystanie pozycji zestawionych w końcowej bibliografii, tj. szerokiej bazy źródłowej i licznych opracowań (s. 253–280).



---

# Komunikaty i sprawozdania





## **Kamil Borkowski**

### **Koło Naukowe na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie – kiedy nauka staje się pasją**

Absolwenci kierunków Bezpieczeństwo Narodowe i Bezpieczeństwo Wewnętrzne na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego mają być profesjonalistami przygotowanymi do stawiania czoła wszelkim możliwym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa w mikro- i makroskali.

Nabywana w trakcie nauki świadomość, że bezpieczeństwo nie jest wartością stałą, lecz procesem wymagającym permanentnej czujności i aktywności w celu jego utrzymania, wytwarza presję ciągłego samodoskonalenia i aktualizowania przyswojonej wiedzy. Realizacji tego zadania podporządkowana jest działalność wydziałowego Koła Naukowego stanowiącego cenne uzupełnienie programu kształcenia. Spotkania w ramach Koła Naukowego pozwalają studentom dogłębnie analizować zagadnienia poznane w toku zajęć dydaktycznych, rozszerzać swoje zainteresowania, a często przyczyniają się do sformułowania konkretnych problemów badawczych, których owocem jest praca dyplomowa.

Koło Naukowe na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie rozpoczęło działalność 30 listopada 2009 roku, przyjmując za swoją dewizę łacińską paremię *Si vis pacem para bellum*. Bynajmniej nie świadczy ona o wojowniczych zapędach członków Koła, lecz stanowi swoiste memento dla wszystkich obywateli zatroskanych o bezpieczeństwo swojej ojczyzny. Wraz z bliźniaczą sentencją *Qui desiderat pacem, praeparet bellum* zawiera w sobie historycznie potwierdzoną mądrość i głębokie przesłanie, przypominając, że tylko państwo nieustannie rozwijające się i pomnażające potencjał nie tylko militarny, ale i ekonomiczny, energetyczny, demograficzny, naukowy jest zdolne do przeciwdziałania dającym się przewidzieć zagrożeniom, w tym wojnie, oraz wywiązywać się ze zobowiązań wobec partnerów międzynarodowych. Symboliczną wymowę posiada także logo Koła Naukowego – orzeł dzierżący w szponach skrzyżowane szable – wyraz polskiego ducha walki i niezłomnego patriotyzmu.

W trakcie cyklicznych spotkań Koła Naukowego omawiane są i dyskutowane wszelkie zagadnienia związane z bezpieczeństwem narodowym. Dużą wagę przywiązuje się również do tematyki geopolitycznej w wymiarze bieżącym, jak i historycznym. Poprzez analizę kluczowych, przełomowych momentów w dziejach Polski, Koło w oparciu o źródła naukowe i opinie ekspertów usiłuje stworzyć alternatywną wizję historii nieobarczonej katastrofalnymi w skutkach błędami. Przyczynia się to do pozyskania przez studentów umiejętności dokonywania wnikliwej analizy i przygotowywania modeli decyzyjnych w sytuacjach kryzysowych.

O szerokim profilu zainteresowań członków Koła świadczy tematyka spotkań obejmująca nie tylko zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, ale również funkcjonowanie służb specjalnych, historię wojskowości, technikę wojskową.

W pamięci członków Koła szczególnie zapisały się m.in. spotkania poświęcone:

- operacji pod fałszywą flagą (tzw. „False flag operation”), w czasie którego przybliżone zostały kulisy i przebieg operacji: „Himmler”, „AJAX” i „Northwoods”. Prezentacja została poparta źródłami, które stanowiły kopie odtajnionych dokumentów dotyczące realizacji operacji „AJAX” i „Northwood”;
- jednostkom specjalnym funkcjonującym w strukturach Wojska Polskiego. Zagadnienie zostało zilustrowane projekcją filmu dokumentalnego dotyczącego jednostki nr 2305 GROM (Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego);
- wojnie w Afganistanie, a szczególnie warunkom stacjonowania Polskiego Kontyngentu Wojskowego w tym kraju. W trakcie spotkania studenci mogli zapoznać się z elementami uzbrojenia i wyposażenia polskich żołnierzy, takimi jak: mundur piaskowy, kamizelka taktyczna, hełm.
- dywersji ideologicznej w oparciu o wykład Tomasa Schumana, byłego specjalisty KGB z Nowosti Press (ZSRR), pt. „Jak zniszczyć państwo”;
- sytuacji Polaków mieszkających na Ukrainie w czasach działalności Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA). Ilustracją zajęć był film dokumentalny poruszający kwestię zbrodni ludobójstwa na Polakach dokonanej przez grupy UPA. W trakcie spotkania analizowano wpływ tzw. drażliwych kwestii historycznych na współczesne relacje polsko-ukraińskie.

Koło Naukowe przeprowadziło również własne „dochodzenie” w sprawie zaniedbań i uchybień w procedurach bezpieczeństwa, w toku przygotowań i realizacji tragicznej w skutkach wizyty polskiej delegacji na czele z głową państwa w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 roku. Poczynione wówczas spostrzeżenia pokryły się z późniejszymi ustaleniami ekspertów, co wymownie świadczy o bardzo dobrym przygotowaniu studentów i ich zdolności do praktycznej analizy konkretnych przypadków.

Koło Naukowe nie ogranicza się jedynie do spotkań na terenie uczelni. Znaczącym sukcesem był zorganizowany przez opiekuna Koła wyjazd licznej grupy członków na Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego w Kielcach 7 września 2010 roku. Targi Przemysłu Obronnego są jedną z trzech najważniejszych imprez militarnych w Europie. Studenci mieli okazję zapoznać się z ekspozycją 360 wystawców z 26 państw. Na inauguracji targów pojawił się ówczesny minister obrony narodowej Bogdan Klich, który objął wystawę honorowym patronatem, a najważniejszym gościem uroczystego otwarcia MSPO był prezydent Bronisław Komorowski. Poza wystawcami zagranicznymi targi odwiedziły oficjalne delegacje rządowe z 24 państw, a Wielka Brytania prezentowała swój potencjał na wystawie narodowej. Podczas Salonu najliczniej pre-

zentowały swoją ofertę polskie firmy produkujące wyposażenie dla wojsk. Najwięcej nowości sprzętowych przygotował narodowy koncern zbrojeniowy Grupa Bumar, który jest czołowym dostawcą i eksporterem uzbrojenia produkowanego przez polski przemysł obronny. Koncern Bumar zbudował, zgodnie z najnowszymi wzorcami NATO Wóz Wsparcia Ogniwego, który miał światową premierę właśnie na MSPO. „Polski Lekki Czołg” odłoniła Anna Anders, najmłodsza córka generała Władysława Andersa. Wóz Wsparcia Ogniwego otrzymał imię generała, co ma zapoczątkować tradycję nadawania imion polskich bohaterów narodowych kolejnym pojazdom wojskowym. Wśród wielu nowości przed główną halą targów zwracał na siebie uwagę Helikopter S-70 i TM Black Hawk, międzynarodowy wariant śmigłowca Black Hawk. Śmigłowiec ten wyprodukowany został przez PZL Mielec, zakłady firmy Sikorsky Aircraft w Polsce.

Nieodłącznym elementem Międzynarodowego Salonu Przemysłu Obronnego stała się Wystawa Sił Zbrojnych RP. Wystawę zorganizował Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych przy współudziale Wojsk Lądowych i Żandarmerii Wojskowej, a hasło przewodnie brzmiało: „Nowe standardy w profesjonalnej armii”. Odwiedzający mogli zapoznać się z uzbrojeniem i sprzętem wojskowym znajdującym się na wyposażeniu Wojsk Lądowych.

Kolejnym osiągnięciem Koła Naukowego było uczestnictwo jego delegacji w III Forum Bezpieczeństwa Euroatlantyckiego 16 października 2010 roku. Ta międzynarodowa debata ośrodków badawczych i eksperckich na temat przyszłości NATO, poprzedzająca szczyt lizboński, organizowana była przez krakowski Instytut Studiów Strategicznych we współpracy z Kwaterą Główną NATO oraz Fundacją Konrada Adenauera w Polsce. Patronat honorowy nad konferencją objęli minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski oraz prezydent Krakowa Jacek Majchrowski. W trakcie obrad studenci mieli możliwość uczestniczenia w dyskusji i zadawania pytań wybitnym ekspertom z dziedziny bezpieczeństwa narodowego z kraju i zagranicy, a także ówczesnemu ministrowi obrony RP Bogdanowi Klichowi.

Członkowie Koła Naukowego uczestniczą również w cyklicznych konferencjach naukowych organizowanych przez KAAFM, a ich wystąpienia są przedmiotem późniejszych dyskusji i analiz.

Działalność Koła Naukowego to także współpraca międzynarodowa. Pod koniec 2009 roku Koło Naukowe uczestniczyło w tygodniowym wyjeździe na Ukrainę, gdzie gościło na Uniwersytecie Prawa i Ekonomii („KROK”) w Kijowie. Pobyt zaowocował re wizytą partnerów z Ukrainy w marcu 2010 roku. Spotkania te pozwoliły nie tylko na wymianę doświadczeń z zakresu bezpieczeństwa i przybliżenie historii i kultury bratnich krajów, ale przede wszystkim spowodowały zawiązanie trwałych przyjaźni.

Koło Naukowe zajmuje się także tematyką sportów walki, dzięki czemu studenci mogli uczestniczyć w seminariach poświęconych izraelskiemu systemowi Krav Maga oraz tradycyjnemu japońskiemu kendo.

W lutym 2010 roku w Krakowskim Centrum Krav Maga odbyło się seminarium z podstaw systemu samoobrony i walki wręcz. Zajęcia prowadził doświadczony instruktor Robert Mikulski, posiadający czarny pas Krav Maga (Expert – Level 1), a także specjalistyczne uprawnienia instruktorskie. Celem spotkania było zapoznanie studentów z podstawowymi informacjami dotyczącymi systemu, jego zasadami i technikami.

Krav Maga to izraelski system walki wręcz i samoobrony, opracowany i używany przez Siły Zbrojne Izraela (IDF), policję, straż graniczną, jednostki specjalne i antyterrorystyczne. Cechuje go prostota i maksymalna skuteczność osiągnięta poprzez wzmacnianie podstawowych odruchów obronnych człowieka. Twórcą systemu był Imi Lichtenfeld, urodzony w 1910 roku w Budapeszcie.

Nie lada atrakcją dla miłośników militariów, a w szczególności broni białej, było natomiast seminarium poświęcone japońskiej, narodowej sztuce walki – kendo, zorganizowane w siedzibie Krakowskiego Klubu Kendo, w kwietniu 2010 roku. Pokaz rozpoczął się od technik „iaido”, czyli szybkiego wydobywania miecza, zaprezentowanych przez jednego z trenujących. Następnie odbyła się demonstracja poszczególnych technik „kata” w parze. Kolejną częścią pokazu była walka dwóch zawodników, na wzór przeprowadzanej podczas zawodów.

Dotychczasowy przebieg działalności Koła Naukowego na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie pozwala stwierdzić, że z sukcesem realizuje swą statutową misję, dowodząc dużej przydatności jako uzupełnienie programu studiów. Koło Naukowe zamierza nadal organizować wyjazdy na MSPO w Kielcach oraz uczestniczyć w konferencjach organizowanych przez ośrodki analityczno-badawcze. W planach jest także zorganizowanie wizyty w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego.

O przydatności i walorach takiej formy pozazajęciowej aktywności studentów dobitnie świadczy przykład młodzieży akademickiej Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, która uczestniczyła w zredagowaniu tekstu dokumentu „Nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu Północnoatlantyckiego 2010. Nasza propozycja”.

Pozostaje mieć nadzieję, że w przyszłości Koło Naukowe Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie podąży jeszcze dalej i utworzy uczelniany, studencki *think tank* obejmujący także młodzież akademicką z innych wydziałów naszej uczelni.

---

## Streszczenia / Резюме / Abstracts







## Ireneusz Kobus

### *Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję*

Artykuł porusza problematykę pojęcia „zatrzymanie osoby”. Dotychczas zarówno ustawodawca, jak i reprezentanci doktryny nie opracowali takiej definicji, która miałaby charakter uniwersalny, a więc obejmowała wszystkie desygnaty tego pojęcia przewidziane w systemie polskiego prawa. Wymienione opracowanie zawiera historyczne i aktualne poglądy przedstawicieli doktryny w tym zakresie oraz propozycje sformułowanych przez nich różnych definicji przedmiotowego pojęcia, które zawarto w opracowaniach. Podsumowując zaprezentowane poglądy, autor proponował, aby pożądana definicja pojęcia „zatrzymanie osoby” ujmowała je w znaczeniu faktycznym albo prawnym. Znaczenie faktyczne powinno być łączone z czasowym pozbawieniem osoby prawa do wolności w zakresie przemieszczania się, a znaczenie prawne z treścią przepisu, który bez wnioskowania „z celu na środki” do zatrzymania faktycznego uprawnia.

### *Legal and Factual Issues of Defining Police Detention*

The article features various aspects of the concept of detention. So far neither the legislator nor representatives of the legal doctrine have drafted a universal definition which would include all designates of this notion existing in the Polish legal system. The following article presents historical and topical views held by representatives of the doctrine in question, as well as examples of various definitions of the concept to be found in the relevant literature. Having summarized the presented views, the author has suggested that the desirable definition of police detention should apply either to its factual or legal aspects. The factual meaning should refer to a temporary suspension of the right to liberty in terms of the person's freedom of movement, while the legal meaning – to the very content of the regulation which provides the grounds for factual detention, on the assumption that it is necessary.

*Проблемы юридического и фактического определения понятия «задержание лица» сотрудниками полиции*

Статья затрагивает проблему определения понятия «задержание лица». До сегодняшнего дня законодательная власть, а также представители науки еще не разработали такого определения, которое имело бы универсальный характер, и охватывало все составные этого понятия, предусмотренные в системе польского права. Автор приводит примеры исторических и современных взглядов на эту проблему представителей науки и указывает на сформулированные ими разные определения предметного понятия, которые появлялись в исследованиях учёных. Подытоживая представленные взгляды, автор выдвигает предложение, чтобы определение понятия «задержание лица» заключало или его фактическое, или юридическое значение. Фактическое значение должно быть связано со временным лишением лица свободы передвижения, а юридическое значение – непосредственно с буквой закона, который однозначно даёт право на фактическое задержание.

Dorota Mocarska, Agnieszka Sadło-Nowak

*Zakaz wstępu na imprezy masowe jako środek reakcji na chuligaństwo stadionowe*

Chuligaństwo stadionowe z uwagi na masowość zjawiska znajduje się w centrum uwagi społeczeństwa, a właściwa mu agresywność przejawiająca się w zamachach dokonywanych głównie publicznie, stanowi przez to wyzwanie rzucone społeczeństwu. Na gruncie prawa o chuligańskim charakterze czynu decyduje: umyślność działania sprawcy, godzenie w porządek lub spokój publiczny albo niszczenie lub uszkodzenie mienia, publiczność działania sprawcy oraz działanie bez powodu lub z oczywistie błahego powodu, okazane rażącego lekceważenia podstawowych zasad porządku prawnego. Jednym ze środków reakcji na chuligaństwo stadionowe jest zakaz wstępu na imprezy masowe, połączony z obowiązkiem osobistego stawienia, w jednostce organizacyjnej Policji lub miejscu określonym przez właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania osoby ukaranej komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji, w czasie trwania masowej imprezy sportowej. Zasada indywidualizacji nakazuje dokonać wyodrębnienia imprez, których dotyczy zakaz.

*Football banning order as a preventative measure to stop football hooliganism*

Nowadays football hooliganism is a mass phenomenon which attracts attention of the society, and its aggressiveness especially in public assaults poses a challenge to the society. According to the law a football-related offence is an act in which the offender behaves intentionally in order to disturb public security and safety or to steal or destroy somebody's property, also it is an action with no reason or insignificant reason, with no respect for basic legal principles. Football banning order both with

personal and obligatory appearance at a proper police station during the football game is one of many measures taken to stop hooligans from public disorder acts. One of the measures is an entry ban to mass events combined with the need to appear in person at a police station suitable for the place of living of the punished person. Individualization rule is to choose events for which the above is relevant.

### *Запрет посещения массовых мероприятий как средство борьбы с хулиганством на стадионах*

Учитывая массовый характер хулиганства на стадионах это явление находится в центре внимания общества, а его большая агрессивность проявляющаяся, главным образом, в массовых беспорядках, становится вызовом для всей общественности. Закон рассматривает это преступление как: умышленные действия виновного, нарушение общественного правопорядка, уничтожение или повреждение имущества, противообщественные действия виновного, действие без повода или с использованием незначительного повода, оказание крайнего пренебрежения к нормам общественного порядка. Одним из средств ответных действий направленных на пресечение хулиганства на стадионах является запрет посещения массовых мероприятий с одновременной обязанностью явки в специальном отделе полиции или, принимая во внимание местожительство правонарушителя, в районном или городском отделении полиции, во время прохождения массового спортивного мероприятия. Индивидуальный принцип требует указать мероприятия, которые запрещено посещать нарушителю.

## Marek Zawartka

### *Bezpieczeństwo sportowych imprez masowych w działaniach policji*

W artykule przedstawiono obowiązki i zadania Policji w obszarze zabezpieczenia imprez masowych wynikające z Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku, jak również z innych przepisów i umów międzynarodowych. Przedstawiono procedury w zakresie oceny stanu bezpieczeństwa obiektów sportowych i wydawania opinii oraz zadania realizowane przez Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Imprez Masowych i uruchomiony w kwietniu 2006 roku Policyjny Rejestr Imprez Masowych. Omówiono sposób monitorowania kibiców, jak również środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową, połączony z obowiązkiem osobistego stawiennictwa w jednostce Policji.

### *Security of mass sport events in police actions*

The article presents the duties and responsibilities of the Police in the area of security of mass events resulting from the Police Act of 6 April 1990, as well as other laws and international agreements. Presented procedures for the evaluation of the

safety of sports facilities and give an opinion as well as the tasks carried out by the Focal Point for mass events and launched in April 2006, police registry of mass events. Discusses how to monitor the fans as well as a penal measure to prohibit the entrance to mass events, coupled with the obligation to appear in person at the police unit.

### ***Безопасность спортивных массовых мероприятий в действиях полиции***

В статье рассмотрено обязанности и задачи полиции в сфере обеспечения общественного порядка во время прохождения спортивных массовых мероприятий, вытекающих из «Закона о полиции» от 6 апреля 1990 года, а также других документов и международных договоров. Описаны процедуры контроля состояния спортивных объектов и выдачи документов подтверждающих их безопасность, а также рассмотрены задачи, поставленные перед Государственным контактным центром по делам массовых мероприятий и открытой в апреле 2006 года Полицейской базы данных о массовых мероприятиях. Проанализировано способы контролирования болельщиков, а также дано оценку средству уголовной ответственности, каким является запрет входа на массовые мероприятия и обязанность личной явки в отделении полиции.

## **Adam Strzelec**

### ***Uwagi na temat środka karnego w postaci zakazu wstępu na imprezę masową***

Zakaz wstępu na imprezę masową jest jednym ze środków karnych, który został wprowadzony do kodeksu karnego 20 marca 2009 r. Dodanie tego przepisu było odpowiedzią ustawodawcy na rozwijające się zjawisko przestępczości popełnianej na imprezach masowych, w tym także podczas meczów piłki nożnej. Dodanie tego środka karnego do katalogu środków karnych z art. 39 k.k. było uwarunkowane w dużej mierze determinantami systemu społecznego. Imprezy masowe charakteryzują się skupiskiem dużej liczby osób w określonym miejscu. Imprezy te są zazwyczaj dostępne dla szerszej grupy osób, w tym także dla osób, które traktują te zgromadzenia jako okazję do popełniania przestępstw. Aby zapobiegać sytuacjom, w których dochodzi do popełniania czynów zabronionych w trakcie imprez masowych, ustawodawca wprowadził możliwość orzekania przez sądy zakazów wstępu na imprezę masową, ograniczając tym samym ryzyko wystąpienia w trakcie tych imprez zdarzeń mogących mieć wpływ na ich bezpieczeństwo. Omawiany środek karny był przedmiotem dyskusji społecznej, przede wszystkim ze względu na skuteczność jego stosowania w praktyce. Przepisy dotyczące zakazu wstępu na imprezy masowe, ze względu na niedoskonałość wprowadzonych uregulowań oraz istniejące luki prawne (m.in. brak możliwości wyegzekwowania stosowania orzeczonego zakazu) zostały znowelizowane już w 2010 r. W związku ze zbliżającą się w naszym kraju

dużą imprezą masową, jaką będą Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej w 2012 r., przedmiotem wystąpienia będzie analiza przepisów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

### *Comments on the penalty measure in the form of bans on access to a mass event*

No access to mass events is one way of penalty, which was introduced into the Penal Code on 20 March 2009. The addition of this provision was a response to the legislature on the developing phenomenon of crime perpetrated mass events, including the football matches. The addition of this agent to a directory of criminal matters Article. 39 k.k. is subject to a large extent, the determinants of the social system. Mass events, by their very nature, are characterized by a cluster of large numbers of people in a particular place. These events are usually available to a wider group of people, including for those who treat these clusters as an opportunity to commit crimes. To prevent a situation in which the process of committing offenses during mass events, the legislature introduced by allowing the courts bans entrance to mass events, thereby reducing the risk of such events in the course of events which may affect their safety. This measure was subject to criminal public discussion, mainly because of the effectiveness of its use in practice. The provisions concerning the prohibition of admission to public events because of the inadequacy of legislation introduced and existing loopholes (such as inability to enforce the ban on use of the predicate) has been revised in 2010 in the run-up in our country, a large mass event, which will be the European Championships in football in 2012, will be the subject of an analysis of *de lege lata* and *de lege ferenda*.

### *Замечания по поводу правового запрета входа на массовые мероприятия*

Запрет входа на массовые мероприятия является одним из правовых средств, включенным в уголовный кодекс 20 марта 2009 г. Введение этого законоположения было ответом законодателя на развитие явление преступности на массовых мероприятиях, прежде всего на футбольных матчах. Добавление этого уголовного наказания к перечню уголовных средств пресечения преступности (статья 39 УК), в значительной мере было обусловлено детерминантами общественной системы. Сама сущность массовых мероприятий предполагает скопление большого количества лиц в определённом месте. Обычно эти мероприятия доступны для больших групп лиц, в том числе также для лиц, которые относятся к ним, как к месту совершения безнаказанного преступления. С целью предотвращения преступлений во время массовых мероприятий законодатель ввёл возможность судебного запрета входа на массовые мероприятия, тем самым ограничивая опасность появления во время этих мероприятий ситуаций влияющих на их безопасность. Обсуждаемая правовая мера была предметом общественной дискуссии, прежде всего, ввиду её возможности применения на практике. Законоположения касающиеся запрета входа на массовые мероприятия ввиду их несовершенства и существующих юридических пробелов (напр. невозможность проверки исполнения решения суда) были изменены уже в 2010 г. В связи с проведением в Польше большого массового мероприятия,

каким является Чемпионат Европы по футболу 2012 года., автор особое внимание обращает на анализ действующих правовых норм (лат. «de lege lata») и правовых идей (лат. «de lege ferenda»).

## Artur Jasiński

### *Współczesne miasta jako cele międzynarodowego terroryzmu*

Z racji na funkcjonalne i symboliczne znaczenie, jakie pełnią w gospodarce współczesnego świata metropolie i miasta globalne, zaliczane są do pierwszorzędnych celów ataku terrorystycznego. Są to dla terrorystów cele atrakcyjne, a zarazem bardzo na atak wrażliwe. Zagrożone są nie tylko ikoniczne lub funkcjonalnie ważne budowle, ale także zgrupowania ludności, przestrzeń publiczna, dworce i środki transportu masowego. Ataki na cele miejskie skutkują dużą liczbą ofiar i dotkliwą skalą strat materialnych, tym samym przynosząc terrorystom oczekiwany efekt w postaci wywołania rozgłosu medialnego o skali globalnej. Aby skutecznie zapobiegać terroryzmowi, konieczne jest – aby oprócz metod walki aktywnej, prowadzonej przy użyciu policji i służb specjalnych – podejmować wielorakie działania w zakresie prewencji, zarządzania kryzysowego i rekonstrukcji. Jedną z metod prewencji jest kształtowanie urbanistyki i architektury współczesnych miast w sposób, który utrudni przeprowadzenie ataku terrorystycznego i maksymalnie ograniczy jego ewentualne skutki.

### *Contemporary cities as targets of international terrorism*

Due to their functional roles and symbolic meanings metropolitan and global cities are considered to be a prime target for international terrorism. Large cities are attractive as well as vulnerable targets. Not only important or symbolic buildings but many other targets might be attacked: including crowded plazas, stadia and arenas, infrastructure; railway stations and metro lines. Terrorist attacks on cities typically result in numerous civilian casualties and large material losses, therefore providing terrorists with desirable media response on a global scale. The effective antiterrorism policy is based not only on active counterterrorist actions undertaken by police and special forces but mostly on defensive planning and technical measures intended to reduce the chance of attack and vulnerability of potential targets (*designing out terrorism*), effective command and control systems and fast damage mitigation.

### *Современные города как цели международного терроризма*

Ввиду функционального и символического значения места, какое занимают в экономике современного мира метрополии и большие города они становятся главными целями террористической угрозы. Метрополии, являющиеся для террористов очень важными целями, одновременно остаются очень уязвимыми для террористических атак. Угрозе подвержены не только имеющие огромное

экономическое, политическое или символическое значение здания, но также и само население, массовые мероприятия, вокзалы и средства общественного транспорта. Теракты на городских объектах ведут к большому количеству жертв и значительному материальному ущербу, тем самым дают ожидаемый террористами эффект – вызывают глобальный резонанс в средствах массовой информации. С целью эффективного предотвращения террористических актов, кроме методов активной борьбы проводимой полицией и спецслужбами, необходимо предпринимать разные действия в сфере предотвращения этих актов и способов кризисного управления. Одним из методов превенции является формирование градостроительства и архитектуры современных городов таким образом, чтобы затруднить проведение терактов и максимально сократить их возможные последствия.

Zsuzsanna Olvasztóné Balogh, József Bognár, Judit Herpainé Lakó, Judit Kopkáné Plachy, Magdolna Vécseyné Kovách

#### *Rozważania o aktywności fizycznej i bezpieczeństwie seniorów*

W naszym artykule omawiamy problem tego jak ćwiczenia fizyczne mogą pomóc starszemu pokoleniu w utrzymaniu zdrowia psychicznego i fizycznego. Dłuższa średnia życia wymaga od seniorów utrzymania odpowiedniej formy fizycznej i umysłowej znacznie dłużej. Podkreślając pozytywne efekty bycia aktywnym, polecamy formy treningu sportowego i fizycznego. Stanowi to obecnie istotny temat dla wielu dziedzin. Istnieje wiele czynników, które czynią ten temat niezmiernie aktualnym, np. to, że liczba osób starszych na świecie ciągle wzrasta oraz że pytania dotyczące zabezpieczeń są istotne dla wszystkich aspektów życia (bezpieczeństwo finansowe, społeczne, publiczne).

#### *Issues of Senile Physical Activity and Safety*

In this essay we aspire to present how exercises help the old generation to retain their physical and psychic health. The extended life expectancy requires them to obtain a longer physical and mental fitness. Highlighting the positive effects of activity we support sports and physical trainings. This is an important topic in many fields. There are also many factors which make this topic a current one, such as the fact that the number of elderly people is increasing globally and the general safety questions are relevant in all areas of life (monetary, social, public security).

### *Проблема физической активности лиц пожилого возраста и безопасность*

Авторы статьи стараются дать ответ на вопрос: как физические упражнения могут помочь лицам пожилого возраста поддержать психическое и физическое здоровье? Увеличение средней продолжительности жизни требует от старшего поколения значительно дольше поддерживать соответствующую физическую и умственную работоспособность. Обращая внимание на положительные эффекты пребывания в активном состоянии, авторы подчёркивают значение разных форм спортивных и физических упражнений. Разработка таких упражнений – это очень важное задание для разных сфер науки. Существует много факторов, которые делают эту тему чрезвычайно актуальной, напр. факт постоянного увеличения во всем мире количества лиц пожилого возраста, ставит вопросы касающиеся их обеспечения (финансовая, общественная, социальная безопасность) во главе главных задач государства.

## Jadwiga Mazur

### *Komunikacja ze społeczeństwem w obszarze bezpieczeństwa publicznego*

Organizacje, w których działalność wpisane jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, powinny w swojej strategii dbać o otoczenie i komunikację z nim, ponieważ w tym obszarze odbywa się nie tylko budowanie wizerunku organizacji i jej reputacji, ale także relacje z społeczeństwem wpływające na ostateczny kształt tych organizacji w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Badając ten obszar, należy zwrócić uwagę na kwestie związane z PR, z marketingiem i na analizę informacji z mediów, które mają wpływ na kształtowanie wizerunku organizacji zajmujących się bezpieczeństwem publicznym oraz na postawy społeczne.

### *Communication with society in the field of public safety*

Organizations whose main activity is public safety should in their strategy care about their surroundings, relations with surroundings, because in this field building the image of the organization and its reputation as well as relations with the society influence the ultimate shape of these organizations in the public safety field. Studying this field we should pay attention to issues associated with PR, marketing and the analysis of the information from the media, which have impact on shaping the image of organizations dealing with the public safety and social attitudes.

### *Связи с общественностью в пространстве общественной безопасности*

Организации, которые занимаются обеспечением общественной безопасности, должны в своей стратегии учитывать необходимость заботы о окружении и установлении с ним соответствующих связей. Создание хорошего облика



организации, её репутации и установление связей с общественностью имеет большое влияние на комплексное восприятие этих организаций в пространстве общественной безопасности. Исследуя эту проблему, необходимо обратить внимание на вопросы связанные с PR-деятельностью, маркетингом и анализом данных поступающей со средств массовой информации, которые имеют влияние на формирование общественного мнения о организациях, занимающихся общественной безопасностью и на отношение к ним всего общества.

## Janusz Wojtycza

### *Przysposobienie wojskowe jako element systemu bezpieczeństwa II RP (1920–1926)*

Powstały na początku drugiej dekady XX wieku system przysposobienia wojskowego stał się podstawą, a poglądy uczestniczących w tym dziele wojskowych, pedagogów i teoretyków WF inspiracją do dalszego rozwoju przysposobienia wojskowego. Obok tego działania podejmowane w tej sferze przyczyniły się do zmiany mentalności społeczeństwa, które zmęczone długotrwałymi działaniami wojennymi nie było skłonne popierać powstające koncepcje „narodu pod bronią”, a które jednak ten program zaakceptowało. Przysposobienie wojskowe w istotny sposób wpłynęło na postawy pokolenia wychowującego się i wchodzącego w dorosłe życie w okresie międzywojennym. Jest to wyraźnie widoczne w jego udziale w wojnie obronnej 1939 r., a następnie w tworzeniu polskiego państwa podziemnego w okresie okupacji. Przysposobienie wojskowe realizowane w Polsce w okresie międzywojennym jest przykładem właściwie rozumianego przygotowania społeczeństwa na wypadek zagrożenia wojennego stanowiącego element systemu bezpieczeństwa II RP.

### *Military preparation as an element of the security system of the Second Polish Republic (1920–1926)*

The system of the military preparation formed in the early 1920s became the basis of the development of the military preparation classes, and the opinions expressed by the military people, the educators and the PE theorists also became an inspiration of such development. Moreover, all the activity in this domain contributed to the change in the mentality of society that was not willing to support any ideas of “the armed nation” as it was weary with the long-lasting war, and yet it accepted this program. The military preparation had a major influence on the attitudes of the generation that was brought up and came of age in the interwar period. It is apparent when one takes into account the participation of this generation in the war of defence in 1939, and then in the formation of the Polish Underground State under the German occupation. The military preparation realized in Poland in the interwar period is an example of the properly understood preparation of society in case of war that formed an element of the security system of the Second Polish Republic.

*Вневойсковая подготовка как элемент системы безопасности  
Второй Речи Посполитой (1920–1926)*

Созданная в начале двадцатых годов XX века система вневойсковой подготовки, а также взгляды участвующих в её разработке военных, педагогов и теоретиков физической культуры, являются основой последующего развития вневойсковой подготовки. Шаги предпринятые в этой области способствовали изменению общественного мнения граждан, которые уставшие после долгих лет военных действий не одобряли концепцию «народа под ружьём», одновременно поддерживали эту программу. Вневойсковая подготовка существенным образом повлияла на отношение к армии поколения воспитывающегося и входящего во взрослую жизнь в межвоенный период. Этот факт отчётливо проявился в участии широких слоёв общества в оборонительной войне 1939 г., а затем в создании польского подпольного государства в период оккупации. Вневойсковая подготовка проводимая в Польше в межвоенный период является примером правильного понимания задачи подготовки общества на случай военной угрозы, составляющей элемент системы безопасности Второй Речи Посполитой.



## Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów z interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: \*.bmp, \*.tif, lub \*.psd.

Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku (np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123).

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstawianie – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

### Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Odwołania / Wstaw przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.).

Przykłady:

- publikacje książkowe  
S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

## Instrukcja przygotowania artykułów do czasopisma „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”

- artykuły w czasopismach  
S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie okrągłym datę dostępu. W zapisie dat generalnie używamy cyfr arabskich.

Istnieje również możliwość nadsyłania tekstów o charakterze historycznym (do działu „Z kart historii”), „Recenzji” oraz „Komunikatów i sprawozdań”. Każdy numer kończą streszczenia artykułów.

### Recenzje

Autorzy piszący recenzje proszeni są o dostarczenie zeskanowanej okładki recenzowanej publikacji (może być w skali szarości), a także o umieszczenie w nagłówku recenzji następujących danych: autor i tytuł książki (ew. jej redaktor), tłumacz, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, liczba stron. W przypadku publikacji obcojęzycznych mile widziany jest przekład ich tytułu.

### Streszczenia

Czasopismo „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” zawiera osobny dział ze streszczeniami, dlatego prosimy Autorów o dostarczenie kilkuzdaniowych streszczeń artykułów w językach: polskim, angielskim i rosyjskim, wraz z tłumaczeniem tytułu artykułu.

Prosimy również o dołączenie krótkiej notki o autorze (tytuł/stopień naukowy, uczelnia/organizacja).

W razie pytań prosimy o kontakt:  
kamila.zimnicka@kte.pl  
tel. 12 25-24-663



## Lista recenzentów za rok 2011

W 2011 roku artykuły zgłoszone do „Bezpieczeństwa. Teorii i Praktyki” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. dr hab. Andrzej Aksamitowski  
dr Éva Bakosi  
prof. nadzw. dr hab. inż. Józef Buczyński  
dr Spasimir Domaradzki  
dr Zyta Dymińska  
dr hab. Joanna Dzwonczyk  
prof. dr hab. Ryszard Kantor  
prof. dr hab. Jerzy Konieczny  
prof. nadzw. dr hab. Mirosław Kwieciński  
dr Marcin Lasoń  
dr hab. Cezariusz Skuza, prof. US  
prof. dr hab. Bogdan Szlachta  
dr hab. Maciej Szostak  
dr Jacek Szwaja  
dr hab. Leszek Wilk  
prof. dr hab. Wiesław Wróblewski  
dr Marek Zawartka  
dr Janusz Ziarko

