

Beata Szepietowska

## **Opinia w sprawie poselskiego projektu apelu Sejmu w sprawie bezpieczeństwa publicznego w miastach (Druk Sejmowy nr 133)**

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena projektu apelu Sejmu, przeprowadzona na gruncie obowiązującego prawa parlamentarnego (I), przy uwzględnieniu stosunku treści apelu do postanowień konstytucyjnych i ustawowych (II).

### **I. Charakter prawny apelu Sejmu**

1. Zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu (M. P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.), w trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować **apele - zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania.**

Przywołany wyżej przepis nie ustanawia *expressis verbis* adresatów apelu, co oznacza, że ten rodzaj uchwały może być skierowany zarówno do podmiotów sejmowych (np. posłów, klubów czy kół poselskich), jak też do podmiotów pozasejmowych (np. organów administracji rządowej czy samorządowej).

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że wezwanie do wskazanego w apelu zachowania, podjęcia inicjatywy lub zadania nigdy **nie skutkuje obowiązkiem jego realizacji przez adresata.**

Apel Sejmu jako wyraz woli Izby, wyrażony *in pleno*, jest przede wszystkim prawną formą **sygnalizacji** przez legislaturę **potrzeby zaistnienia określonego stanu faktycznego (prawnego), którego rzeczywiste powstanie zawsze będzie uzależnione od suwerennej decyzji (wyrazu woli) adresata apelu.**

Stąd też, każdy apel daje adresatowi możliwość zajęcia stanowiska, zgodnego z własną oceną zasadności czy dopuszczalności prawnej zachowania (inicjatywy, działania), stanowiących przedmiot apelu.

Ponieważ apel Sejmu nie ma charakteru prawnie wiążącego, to jego nieuwzględnienie (niewykonanie) nie jest sankcjonowane egzekwowaniem odpowiedzialności po stronie adresata.

2. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że opiniowany poselski projekt apelu nie może w swej treści stanowić norm postępowania, wiążąco kształtujących pozycję prawną organów samorządu terytorialnego.

### **II. Merytoryczna ocena postanowień projektu apelu Sejmu**

1. Pierwsza trudność przy analizie projektu apelu wiąże się z brakiem jego pisemnego **uzasadnienia.** Sytuacja ta ogranicza bowiem zdolność oceny intencji, celów i trafności argumentów posłów wykonujących inicjatywę uchwałodawczą.

2. Wypada też podnieść problem **adekwatności tytułu projektu do jego zawartości przedmiotowej.**

Za nieprawdziwe trzeba uznać utożsamienie "bezpieczeństwa publicznego w miastach" wyłącznie ze zjawiskami "patologii młodzieżowych", w szczególności zaś obejmujących środowisko nieletnich.

3. Powstaje wątpliwość, dlaczego wnioskodawca ogranicza adresatów apelu tylko do instytucji samorządowych **w miastach.** Nie zawsze siedziba władz gminy znajduje się w

mieście położonym na terytorium tej gminy, co zgodnie z treścią projektu powoduje wyłączenie rad gminy (ich zarządów i wójtów) z kręgu adresatów apelu.

4. O ile działania zmierzające do ograniczenia demoralizacji i przestępczości nieletnich znajdują oparcie w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 35, poz. 228 z późn. zm.), o tyle poważne trudności stwarza **wskazanie podstawy prawnej dla korzystania z "godziny prewencyjnej"**. Instytucja ta nie znalazła unormowania na gruncie obowiązującego ustawodawstwa.

Jeśli - w ocenie wnioskodawców - "godzina prewencyjna" jest zbliżona do "godziny policyjnej" (w rozumieniu rygoru funkcjonującego po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego z art. 228 w zw. z art. 233 Konstytucji RP, a polegającego na zakazie przebywania w określonej porze w oznaczonych miejscach), **to z całą stanowczością należy stwierdzić jej niedopuszczalność prawną w zakresie stosowania *ad hoc***.

"Godzinę prewencyjną" trzeba postrzegać w kontekście konstytucyjnie gwarantowanej zasady **wolności osobistej** (art. 41 ust. 1), jak również **wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu** (art. 52 ust. 1), której ograniczenie może nastąpić wyłącznie **w ustawie** (art. 52 ust. 3).

Dopóki zatem nie będzie stosownej regulacji ustawowej, dopóty **Sejm powinien powstrzymać się** (pkt 3 projektu apelu) od akceptowania i wzywania do korzystania z tej instytucji.

Uchwalenie apelu w proponowanym brzmieniu (z punktem 3) stać się może realną i w pełni uzasadnioną przesłanką dla zakwestionowania przestrzegania przez **władzę ustawodawczą** konstytucyjnej **zasady legalności i praworządności** (art. 7), co więcej - udowodnić naruszenie **zasady demokratycznego państwa prawnego** (art. 2).

Konkludując, jeśli z projektem uchwały Sejmu wiążą się wątpliwości o charakterze (znaczeniu) konstytucyjnym, to w trakcie debaty komisyjnej (sejmowej) winny być one w takim stopniu rozstrzygnięte, by treść apelu nie generowała zarzutów braku kompetencji i świadomości prawnej, których adresatem byłaby władza ustawodawcza.

Lech Falandysz

## **Opinia o projekcie apelu Sejmu RP w sprawie bezpieczeństwa publicznego w miastach**

1. Jeżeli dobrze odczytuję intencję apelu to jest nią wyrażenie aprobaty i uznania dla działań władz samorządowych i policji podjętych początkowo w Radomiu, a później w niektórych innych miastach i zmierzających do ograniczenia demoralizacji i przestępczości nieletnich. Działania te wywołały publiczną dyskusję, krytyczne uwagi ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich oraz agresję propagandową niektórych naukowców - działaczy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Samorządom i policji zarzucono m.in., że podejmują akcję pozbawioną podstawy prawnej i godzącą w podstawowe prawa i wolności osób nieletnich. Odmienny pogląd wyraziła większość członków Rady Konsultacyjnej przy Komendancie Głównym Policji stwierdzając, że kwestionowane działania nie stanowią naruszenia prawa i mają swoje ustawowe podstawy w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich z 26.10.1982 r. Krytycy akcji dość skrzętnie pomijali to, że wspomniana ustawa uprawnia do podejmowania przewidzianych w niej działań nie tylko gdy nieletni dopuści się czynu karalnego, lecz również gdy "wykazuje przejawy demoralizacji" (art. 2 ustawy). W art. 4 ustawy opisano przykładowo okoliczności świadczące o demoralizacji nieletniego stwierdzając, że są nimi w szczególności

"naruszanie zasad współżycia społecznego, popełnienie czynu zabronionego, systematyczne uchylanie się od obowiązku szkolnego lub kształcenia zawodowego, używanie alkoholu lub innych środków w celu wprowadzenia się w stan odurzenia, uprawianie nierządu, włóczęgostwo, udział w grupach przestępczych". Zgodnie z ustawą każdy, kto stwierdzi takie zachowania ma społeczny obowiązek przeciwdziałania im, "a przede wszystkim zawiadomienia o tym rodziców lub opiekuna nieletniego, szkoły, sądu rodzinnego, policji lub innego, właściwego organu".

W świetle powołanych przepisów działania władz samorządowych i policji zapoczątkowane w Radomiu nie tylko nie stanowią naruszenia prawa, ale są realizacją ustawowego obowiązku przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich. Fakt dość nagłego przystąpienia władz do spełniania obowiązków od dłuższego czasu zaniedbywanych dał okazję do okrzyknięcia ich działań mianem "akcji specjalnej przeciw młodzieży" i naraził je na ostrą, choć na ogół demagogiczną krytykę ze strony tzw. obrońców praw człowieka. Jednakże badania opinii publicznej dowiodły, że działania zmierzające do ściślejszej kontroli zachowań nieletnich cieszą się poparciem znacznej większości obywateli (ok. 70 - 80%).

2. Nie jest moim zadaniem ocena społecznej i politycznej celowości projektowanego apelu Sejmu i w związku z tym nie powinienem się również wypowiadać w kwestii jak powinien on być sformułowany. Przedstawię jedynie zastrzeżenia natury kryminologicznej i prawnej, jakie wywołuje projekt w swojej obecnej wersji.

Po pierwsze - tytuł apelu nie odpowiada jego treści. Pojęcie "bezpieczeństwa publicznego w miastach" daleko wykracza poza sprawy "patologii młodzieżowych" i użycie go w projekcie apelu zawiera w sobie bezpodstawną sugestię, że owemu bezpieczeństwu zagrażają przede wszystkim nieprzystosowani lub zdemoralizowani nieletni. W rzeczywistości o wiele poważniejszym problemem jest przestępczość dorosłych, w tym również młodocianych nie będących już nieletnimi i mogących ponosić pełną odpowiedzialność karną. Wskazanie na nieletnich jako główne źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego w miastach jest kryminologicznie nietrafne i może doprowadzić do wypaczenia dotychczasowej pracy organów ścigania, polegającego na nadmiernym skoncentrowaniu się na dyscyplinowaniu nieletnich kosztem powiększenia i tak już znacznej bezkarności dorosłych przestępców. W związku z powyższym

byłoby lepiej, gdyby tytuł apelu nawiązywał do ustawowego pojęcia “przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich”.

Po drugie - sprawa wprowadzenia “godziny prewencyjnej” dla nieletnich budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia legalności. Nie wiem, czy pojęcie to oznacza po prostu “godzinę policyjną”, czyli zakaz przebywania o określonej porze w miejscach publicznych, czy też oznacza jakieś łagodniejsze ograniczenia. Problem jednak w tym, że dla wprowadzenia takich ograniczeń brak jest moim zdaniem podstawy w obowiązującym ustawodawstwie. Jeżeli tak jest w istocie, to Sejm RP nie powinien apelować do kogokolwiek o podejmowanie działań bezprawnych.

Co więcej - nawet gdyby Sejm postanowił ową “godzinę prewencyjną” zalegalizować ustawowo, to powstałyby wątpliwości co do zgodności takiej ustawy z Konstytucją.

W każdym razie podnieśliby je natychmiast przeciwnicy dotychczasowych działań samorządów i policji, zmierzających do przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich. A zatem apel do władz samorządowych o wprowadzenie godziny prewencyjnej dla nieletnich może budzić uzasadnione wątpliwości natury prawnej i jest ze strony Sejmu aktem dość ryzykownym. W obecnym tekście projektu cech takich nie wykazuje jedynie ust. 2, mający treść bardzo ogólną i zakres szerszy od pozostałych. Stanowi on w istocie apel do instytucji samorządowych, aby rzetelnie spełniały swoje obowiązki w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego w miastach. A tu z kolei nasuwa się wątpliwość co do sensowności tego rodzaju aktów Sejmu RP, ale rozważania na ten temat nie mieszczą się już w ramach niniejszej opinii.

Jerzy Kwaśniewski

## **Opinia o Projekcie "Apelu Sejmu R. P. w sprawie bezpieczeństwa publicznego w miastach"**

Projektowany Apel składa się z trzech następujących części:

***"1. Sejm R. P. z uznaniem przyjmuje pozytywne skutki wprowadzenia godziny prewencyjnej przez część samorządów miejskich.***

***2. Sejm R. P. zwraca się z apelem do wszystkich instytucji samorządowych o podjęcie zgodnie z lokalną specyfiką i wymaganiami działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego w miastach.***

***3. W szczególności apelujemy o wprowadzenie godziny prewencyjnej dla nieletnich wszędzie tam, gdzie zjawiska patologii młodzieżowych istotnie doskwierają życiu społeczności lokalnych."***

**I.** Podstawowa część Apelu (drugi punkt) nie budzi w zasadzie wątpliwości; jest bowiem rzeczą słuszną i pożądaną, aby instytucje samorządowe podejmowały działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego (dlaczego tylko w miastach?), zgodnie z lokalną specyfiką i wymaganiami.

Aktualny stan prawny daje władzom samorządowym oraz członkom społeczności lokalnych szerokie możliwości - coraz bardziej wykorzystywane - podejmowania różnorodnych działań urzędowych i pozaurzędowych, społecznych, na rzecz bezpieczeństwa publicznego; w tym także decyzji i działań porządkowych, zarówno profilaktycznych, jak również interwencyjnych, zmierzających do przeciwdziałania rozmaitym negatywnie ocenianym zjawiskom mogącym występować w społecznościach lokalnych.

Istotą projektowanego Apelu nie jest jednak po prostu mobilizowanie "instytucji samorządowych" do działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego, lecz skłonienie ich do

działania w określony sposób, zgodnie z jedną, określoną strategią, polegającą na wprowadzeniu godziny policyjnej dla młodzieży.

**Autorzy projektu zdają się w ogóle nie dostrzegać, że możliwe są i są stosowane w praktyce także rozmaite inne strategie skutecznego zwiększania bezpieczeństwa publicznego oraz, że bardzo liczne i różnorodne są źródła zagrożeń tego bezpieczeństwa.**

Uznanie Autorów Projektu budzą wyłącznie te samorzady, które zastosowały "godzinę prewencyjną" i chcieliby - wprawdzie w formie pozaustawowej, ale w autorytecie najwyższego organu władzy ustawodawczej - wprowadzić na terenie całego kraju ten właśnie sposób zapewniania bezpieczeństwa, zagrożonego przez "patologie młodzieżowe".

Takie stanowisko budzi liczne wątpliwości, zastrzeżenia i sprzeciw.

## **II. Co właściwie Autorzy projektu uważają za "pozytywne skutki" godziny prewencyjnej, które "przyjmują z uznaniem" w punkcie 1 projektu?**

W czym konkretnie - zdaniem Autorów - ma wyrazić się "poprawa bezpieczeństwa publicznego", jako następstwo wprowadzenia godziny policyjnej dla młodzieży? **Aby móc dobrać czy oceniać przydatność środków jakiegoś działania należy określić jego cel.**

Czy należy upatrywać go, zdaniem Autorów projektu:

- w upowszechnieniu się wśród ludzi przekonania, że "życiu ich społeczności lokalnej doskwierają zjawiska patologii młodzieżowych",
- w zwiększeniu się zainteresowania dziećmi ze strony rodziców i opiekunów,
- w zwiększeniu się liczby młodych ludzi znajdujących przyjemność w spędzaniu wieczorów w domu, w gronie rodzinnym,

- w zmniejszeniu się liczby młodych ludzi przebywających w nocy w miejscach publicznych bez opieki,
- w zmniejszeniu się liczby naruszeń norm prawnych, moralnych i obyczajowych przez młodzież w porze nocnej w miejscach publicznych na danym terenie,
- w zmniejszeniu się liczby wykrytych przez policję przypadków naruszenia prawa przez dzieci, czy też może na przykład:
- w dużej liczbie niepełnoletniej młodzieży zatrzymanej poza domem po upływie "godziny prewencyjnej"?

Być może Autorzy projektu jeszcze jakoś inaczej rozumieją chwalone przez siebie "pozytywne skutki" godziny prewencyjnej. Nie wiadomo. Wiadomo natomiast, że **bardzo różna będzie ocena przydatności i skuteczności "godziny prewencyjnej" w zależności od tego, jak zdefiniujemy cele, których osiągnięciu miałyby ona służyć.**

O ile wiem, nie istnieją żadne, przeprowadzone przez niezależny ośrodek, badania skuteczności wprowadzenia "godziny prewencyjnej" dla nieletnich, które pozwoliłyby ocenić zarówno szeroko rozumiane nakłady owego przedsięwzięcia, jak i jego zamierzone oraz niezamierzone następstwa. Takie badania wymagałyby zresztą dłuższego czasu oraz uwzględnienia całokształtu czynników mogących wpływać na przebieg tego "eksperymentu".

### **III. Projektowany Apel opiera się na bardzo uproszczonej teorii źródeł zagrożeń "bezpieczeństwa publicznego" oraz na specyficznej teorii rozwiązywania problemów społecznych; źródłem zagrożenia "bezpieczeństwa publicznego" w miastach są "patologie**

**młodzieżowe" powodowane przebywaniem młodzieży późnym wieczorem i w nocy w miejscach publicznych bez opieki dorosłych, natomiast sposobem radykalnej i skutecznej poprawy "bezpieczeństwa publicznego" jest "godzina prewencyjna" dzięki jej zdolności przeciwdziałania "patologii młodzieżowej".** Uznając tzw. patologiczne zjawiska występujące w środowiskach niepełnoletniej młodzieży, jako jedyne (czy główne) zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, Autorzy dokonują swego rodzaju naznaczenia tych środowisk, jako **"kozła ofiarnego" czy "problemu zastępczego"**. Są bowiem oczywiście inne

i znacznie bardziej drastyczne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Ponadto, Autorzy projektu wydają się nie dostrzegać, że **zachowania zaliczane do tzw. patologii społecznej są ogromnie różnorodne, mają bardzo różne przyczyny, często odmienne uwarunkowania, oraz bardzo różne, czasem przeciwstawne, są środki skutecznego przeciwdziałania im.** Weźmy za przykład taki przejaw "patologii społecznej" jak samobójstwa. Otóż, jak wynika z badań - próby samobójcze zdecydowanie najczęściej podejmowane są między godziną 18.00 a 1.00 w nocy we własnym domu.<sup>1</sup> Bez zakłócania bezpieczeństwa publicznego (wspomniane badania dotyczyły wprawdzie sprawców zamachów samobójczych w wieku od 18 lat, ale nie ma powodu, aby stwierdzone prawidłowości nie odnosiły się także do ludzi młodszych, zwłaszcza iż powodem wybierania późnej wieczorowej pory przez samobójców jest fakt, że wówczas w domu są wszyscy domownicy, stanowiący dla sprawcy zamachu samobójczego źródło konfliktów, napięć, zawodów, przykrości czy cierpienia, które są najczęstszą przyczyną samobójczych zamachów). Skądinąd wiadomo, że wiele dzieci wieczorami bezpieczniej czuje się poza domem, na ulicy, niż "w gronie rodzinnym", będącym źródłem ich demoralizacji oraz fizycznego i psychicznego cierpienia. Adresy tych domów są doskonale znane pracownikom Ośrodków Pomocy Społecznej oraz innych

<sup>1</sup> K. Rosa, *Próby samobójcze. Charakterystyka socjologiczna*, Instytut Medycyny Pracy. Łódź 1996.

wyspecjalizowanych instytucji, w tym Policji, więc jeśli ktoś chciałby zająć się dziećmi z tych domów, to nie jest niezbędne chwywanie ich w tym celu przez policjantów na ulicach pod pretekstem naruszenia "godziny prewencyjnej".

**Czy Autorzy projektu upewnili się, że na terenach, gdzie wprowadzono godzinę policyjną dla młodzieży nie zwiększyła się liczba zamachów samobójczych i innych zachowań autodestrukcyjnych, przypadków maltretowania dzieci, domowych bójek oraz innych temu podobnych zjawisk?**

**IV. Zbyt pochopne wydają się być wyrazy uznania Autorów projektu dla "pozytywnych skutków wprowadzenia godziny prewencyjnej" przez część samorządów miejskich (niezależnie od tego, jak Autorzy owe skutki rozumieją).**

"Godzina prewencyjna" jest środkiem kontrolno-represyjnym, którego istotą jest groźba zastosowania dolegliwości w razie nie respektowania "godziny". **Stosowanie lub groźenie dolegliwościami (karami) ma tę "przewagę" nad innymi rodzajami oddziaływań, że nie wymaga zazwyczaj specjalnej wiedzy i umiejętności oraz daje nadzieję na stosunkowo szybkie efekty.** Dlatego tak nęcące są owe środki, zarówno w praktyce wychowawczej, w codziennych stosunkach pomiędzy ludźmi, jak i w polityce społecznej czy w myśleniu o rozwiązywaniu wielu problemów społecznych, w tym: problemu przestępczości. Nęcą one swą względną łatwością stosowania i doraźną skutecznością.

**Doraźna skuteczność takiego kontrolno-represyjnego środka, jak "godzina prewencyjna" nie powinna więc być postrzegana, jako spektakularny sukces lecz jako oczekiwana prawidłowość. Być może nawet, owe witane tak entuzjastycznie przez Autorów Projektu Apelu "pozytywne skutki wprowadzenia godziny prewencyjnej powinny być uznane za drastycznie nikłe?**

Doraźne efekty, nawet znacznie większe, mogłyby wywołać także rozmaite inne środki kontrolno-represyjne; im bardziej byłyby one dolegliwe, tym bardziej rokowałyby doraźną skuteczność w ograniczaniu represjonowanych zachowań. Należy dodać, że **owa doraźna skuteczność środków kontrolno-represyjnych polega zazwyczaj na wymuszeniu jedynie "zewnętrznego" przestrzegania określonego wzoru zachowania; nie następuje zmiana motywacji czy postaw adresatów owych środków kontrolno-represyjnych.** Nastawiony trwale antyprawnie czy antyspołecznie młody człowiek nie zmieni raczej swego nastawienia pod wpływem "godziny prewencyjnej"; nauczy się unikać policjantów wieczorem i w nocy oraz uwzględnić godzinę policyjną w planowaniu i podejmowaniu rozmaitych antynormatywnych przedsięwzięć i aktywności.

**Istotne i trwale konsekwencje wprowadzenia "godziny prewencyjnej" dotyczyć mogą natomiast samej Policji oraz całego aparatu zaangażowanego w związane z "godziną prewencyjną" działania kontrolno-restrykcyjne.** Między innymi prawdopodobna jest konieczność zwiększenia po pewnym czasie liczby patroli egzekwujących godzinę policyjną oraz nacisk na zwiększenie rozmaitych wydatków towarzyszących realizacji tych kontrolno-restrykcyjnych działań. **Jest mało prawdopodobne, że ewentualny wzrost po pewnym czasie przestępczości nieletnich na terenie, gdzie wprowadzono "godzinę prewencyjną" skłoni do rezygnacji z niej; pojawi się raczej tendencja do rozbudowywania aparatu egzekwującego "godzinę" oraz zwiększania dolegliwości za jej naruszenie.**

**V. Uchwalenie przez Sejm RP projektowanego Apelu oznaczałoby formalne, urzędowe, dokonane w autorytecie najwyższego organu władzy, "namaszczenie" strategii kontrolno-represyjnej, jako priorytetowej w rozwiązywaniu problemu antynormatywnych i antyspołecznych postaw i zachowań młodzieży, a także innych problemów społecznych Polski.**

Zwolennicy takiej strategii mogą zasadnie twierdzić, że Sejm byłby w tym względzie w zgodzie z poglądami większości członków społeczeństwa. Istotnie, jak wiadomo, w poglądach na temat rozwiązywania problemu przestępczości dominują wśród członków polskiego społeczeństwa - podobnie zresztą jak wśród członków innych społeczeństw - strategie kontrolno-represyjne. Strategie integracyjne, zapobiegawcze czy też polegające na wzmacnianiu prospołecznych czy pronormatywnych motywacji i postaw, spotykają się w tym przypadku z wyraźnie mniejszym społecznym poparciem. **'w rygorizm społeczny wobec naruszania norm i preferowanie represyjnego traktowania sprawców tych naruszeń, wyraża poparcie ludzi dla reguł ładu społecznego. Manifestowanie rygorizmu wobec naruszających normy jest jednym z podstawowych mechanizmów podtrzymujących i utrwalających w społeczeństwie akceptację i konformizm wobec reguł tego ładu;** przede wszystkim wśród tych członków społeczeństwa, którzy ten rygorizm manifestują, nie zaś wśród tych, którzy są adresatami manifestowanego rygorizmu, tzn. wśród sprawców przestępstw czy innych zachowań łamiących normy społeczne.

Powyzsza prawidłowość jest zazwyczaj ignorowana przez tych, którzy społeczny rygorizm i punitivność wobec naruszania norm wykorzystują jako argument na rzecz zwiększania rygorizmu prawa karnego i polityki karnej. Zaostrzenie polityki karnej, które niewątpliwie sprzyja umacnianiu konformizmu konformistów i stanowi swego rodzaju zadośćuczynienie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, przedstawia się bezpodstawnie, jako skuteczny środek konformizowania nonkonformistów.

Podobnie rzecz ma się w przypadku projektowanego Apelu; ludzi się obywateli, że oto znaleziony został cudowny, prosty środek, po wprowadzeniu którego zanikać będą "patologie młodzieżowe" i automatycznie nastąpi poprawa bezpieczeństwa publicznego.



Mirosław Gwiazdowicz

**Opinia do Druku Sejmowego nr 122**

**zawierającego: 1) Informację o stanie lasów w 1996 roku wraz z Raportem o stanie lasów w Polsce w 1996 roku, a także: 2) Sprawozdanie z realizacji Uchwały Sejmu RP z dnia 1 marca 1996 r.**

**1) Informacja o stanie lasów w 1996 roku; Raport o stanie lasów w Polsce w 1996 roku**

Zwyczaj przedkładania Sejmowi przez Radę Ministrów informacji o stanie lasów wynika z wymogu określonego w art. 52 ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach. Jednocześnie ustawa ta zobowiązała Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe do corocznego sporządzania raportu o stanie lasów.

Zlecane przez Dyrektora Generalnego LP raporty przygotowywane są w Instytucie Badawczym Leśnictwa. Raport za rok 1996, zawarty w Druku Sejmowym nr 122, jest piątym z kolei raportem przygotowywanym na mocy ustawy o lasach i stanowi aktualizację treści raportów opracowanych w poprzednich latach. Obszernie omawia on charakter istniejących w kraju zasobów leśnych, spełniane przez lasy funkcje, występujące w lasach zagrożenia wraz z oceną stanu zdrowotnego lasów oraz warunki niezbędne do dalszego zachowania lasów i spełnianych przez nie funkcji.

Informacja o stanie lasów, oparta w dużej mierze na treści Raportu, w sposób syntetyczny prezentuje podstawowe informacje dotyczące zasobów leśnych, stanu zdrowotnego i sanitarnego lasów. Ponadto zawiera ocenę gospodarki leśnej w lasach państwowych oraz w tych, które nie stanowią własności Skarbu Państwa, obejmuje także skrótową ocenę prowadzonej w lasach gospodarki łowieckiej.

Nie wdając się w szczegółowe omawianie zagadnień przedstawionych w obu dokumentach, wydaje się, że warto jedynie zwrócić uwagę na kilka z nich.

Z przedłożonych obecnie Sejmowi dokumentów jak również z poprzednich raportów o stanie lasów wynika, że zasoby leśne Polski zwiększają się. Wzrost zasobów związany jest ze wzrostem powierzchni lasów wynikającym głównie z dokonywanych co roku zalesień gruntów porolnych. Przejawem zwiększenia stanu zasobów jest też wzrost zasobności drzewostanów oraz zwiększenie sumarycznego zapasu drewna na pniu. Dzieje się tak przede wszystkim dzięki racjonalnie prowadzonej gospodarce hodowlanej w Lasach Państwowych. Ponadto, w ostatnich latach, łączna masa pozyskiwanego rocznie drewna nie przekraczała rocznych etatów użytkowania, co oznacza, że generalnie wycinało się mniej drewna niż corocznie przyrasta. Wprawdzie w cięciach przedrębnych (w młodych drzewostanach) planowany w 1996 r. etat użytkowania został przekroczony (podobnie zresztą jak w 1995 r.), jednakże przyczyniła się do tego - zdaniem autorów Informacji - konieczność dokonania cięć sanitarnych, usunięcia drzew obumarłych, złamanych, tzw. posuszu, złomów czy wywrotów. Pod względem własności, zasoby leśne w Polsce podzielić można ogólnie na lasy publiczne i prywatne. Struktura własności w tym zakresie w 1996 r. nie uległa zmianie. Lasy publiczne obejmują prawie 83% ogólnej powierzchni lasów w Polsce, z czego większość stanowią lasy zarządzane przez PGL Lasy Państwowe (78% ogólnej powierzchni lasów), w których bezpośrednią gospodarkę leśną prowadzi 438 nadleśnictw na powierzchni wynoszącej średnio 16 tys. ha. Lasy prywatne zajmują 17% ogólnej powierzchni leśnej, a 93% lasów prywatnych jest własnością osób fizycznych. Przeciętna powierzchnia prywatnego gospodarstwa leśnego nie przekracza 1 ha. Różnice w stanie zasobów w obu formach własności lasów przejawiają się również w takich cechach drzewostanów jak przeciętny wiek (55 lat w Lasach Państwowych; 37 lat w lasach prywatnych), produkcja drewna (3,5 m<sup>3</sup>/ha/rok w Lasach Państwowych; 2,9 m<sup>3</sup>/ha/rok w lasach prywatnych), przeciętna zasobność na 1 ha (197 m<sup>3</sup> w Lasach Państwowych; 116 m<sup>3</sup> w lasach prywatnych).

Również lesistość (stosunek procentowy powierzchni lasów do ogólnej powierzchni kraju) Polski systematycznie zwiększa się. W 1945 r. wynosiła 20,8%, w 1996 osiągnęła 28%. W przyjętym przez Radę Ministrów w 1995 r. „Krajowym programie zwiększenia lesistości” zakłada się, że do roku 2020 lesistość w Polsce osiągnie poziom 30%. Planuje się, że w dalszej perspektywie, do roku 2050, lesistość powinna zwiększyć się do 33%. Zgodnie z harmonogramem zalesień przewidzianym w programie zwiększenia lesistości, średnioroczny rozmiar zalesień w latach 1995 - 2000 powinien sięgnąć 16 tys. ha, zaś od roku 2001 do 2010 powinien wzrosnąć do 24 tys., a w latach 2011 - 2020: do 26 tys. ha. Trzeba zaznaczyć, że jak dotąd, przewidywane tempo i rozmiar zalesień przebiegają zgodnie z ustalonym harmonogramem: w 1996 r. w Lasach Państwowych zalesiono 12 tys. nieużytków oraz gruntów nie nadających się do produkcji rolnej, a w lasach niepaństwowych zalesienia wykonano na powierzchni 5,3 tys. ha.

W 1996 r., oprócz środków z budżetu państwa, zalesienia na gruntach porolnych finansowane były ze środków pochodzących z programu PHARE, z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz ze środków pożyczki Banku Światowego (w Lasach Państwowych). Dalsze powodzenie programu zależeć będzie od możliwości zgromadzenia odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na zalesienia. Trzeba mieć świadomość, iż chcąc sprostać rozmiarowi prac zalesieniowych wynikającemu z przyjętego harmonogramu, środki te z czasem powinny być istotnie zwiększone.

Choć generalnie stan zdrowotny i sanitarny lasów nie jest zadowalający - co wynika z faktu, że od wielu lat lasy znajdują się pod stałym wpływem różnorodnych czynników stresowych (abiotycznych, biotycznych, antropogenicznych) - to jednak w 1996 r. zauważono nieznaczną poprawę w zakresie występowania w lesie owadów szkodników liściożernych oraz szkodników wtórnych (tj. żerujących pod korą drzew). Powierzchnia, na której w 1996 r. dokonywano zabiegów zwalczania owadów liściożernych była o 80% niższa niż rok wcześniej. W mniejszym nasileniu niż w 1995 r. wystąpiły też szkodniki wtórne, jednak konieczne było usunięcie w drzewostanach iglastych 1,29 mln m<sup>3</sup> drewna zasiedlonego przez tę grupę owadów.

W 1996 r. stwierdzono również niższy stopień uszkodzenia drzewostanów mierzony stopniem defoliacji (przerzedzenia korony drzewa). W porównaniu z rokiem poprzednim, średni wskaźnik defoliacji obniżył się z 3,25 do 2,91, co wskazywałoby na poprawę kondycji lasów w Polsce, zauważalną w drzewostanach różnych gatunków. W dalszym ciągu jednak obecny stopień uszkodzenia lasów w Polsce należy do jednego z najwyższych w Europie. Udział drzew wykazujących ponad 25-procentowy stopień uszkodzenia aparatu asymilacyjnego sięgał prawie 40%. Prawie 90% lasów w Polsce cechuje się stopniem uszkodzenia koron drzew przekraczającym 10%. Według raportu Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ i Unii Europejskiej cytowanego przez GUS, większe uszkodzenia lasów niż w Polsce zarejestrowano jedynie w lasach na Ukrainie i w Czechach.

Pomimo poprawy w zakresie występowania szkodników owadów w lasach, 1996 był rokiem, w którym gwałtownie wzrosła powierzchnia lasów zagrożonych patogenami grzybowymi (głównie w lasach północno-zachodniej Polski). Zjawisko to wystąpiło na powierzchni dwukrotnie większej niż rok wcześniej. Sądzi się, że było ono konsekwencją suszy fizjologicznej, której towarzyszyło masowe pojawienie się niektórych gatunków owadów (igłówka sosnowka, przyszczarka Baera).

W samym PGL Lasy Państwowe widoczne były zmiany w strukturze zatrudnienia.

Postępująca prywatyzacja robót leśnych powodowała spadek zatrudnienia na stanowiskach robotniczych. W stosunku do stanu zatrudnienia rok wcześniej zatrudnienie w 1996 r. było niższe o ponad 15 tys. osób. Jednocześnie o ponad 700 osób wzrosło zatrudnienie w Służbie Leśnej. Z Informacji wynika również, że na tle średniej płacy miesięcznej w kraju średnie zarobki w Lasach Państwowych były wyższe.

### **Podsumowanie i wnioski**

- Można stwierdzić, że 1996 był kolejnym rokiem upowszechniania i wcielania w życie stosunkowo nowego podejścia do gospodarowania w lasach jako koncepcja trwale zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. W 1996 r. powołano kilka nowych leśnych kompleksów promocyjnych, w których wprowadza się w życie zasady zrównoważonej gospodarki leśnej, i które spełniają jednocześnie zadania szkoleniowe. Równie ważne dla zachowania lasów i ich ochrony było w 1996 r. opracowywanie projektu nowelizacji ustawy o lasach. W tym samym roku przygotowywano dokument "Polityka leśna państwa" wyznaczający kierunki rozwoju leśnictwa na najbliższe lata.
- Choć nieznacznie poprawiła się kondycja lasów, to jednak ich ogólny stan zdrowotny nie jest dobry. Poprawę tej sytuacji może do pewnego stopnia przynieść racjonalnie prowadzona gospodarka leśna w zakresie różnorodnych zadań ochronnych i hodowlanych, np. poprzez dostosowywanie składu gatunkowego drzew do siedliska, co już zresztą ma miejsce, wzrasta bowiem udział gatunków liściastych.
- Przede wszystkim jednak generalna poprawa kondycji zdrowotnej lasów zależeć będzie od ograniczenia zanieczyszczeń powietrza, które wpływają na obniżenie odporności drzew.
- Na tym tle wydaje się, że dla stanu lasów istotne będzie przede wszystkim dalsze doskonalenie prowadzonej gospodarki leśnej, w coraz większym stopniu opartej na zasadach gospodarki zrównoważonej i wielofunkcyjnej. Przyjęte podczas nowelizacji ustawy o lasach nowe rozwiązania powinny być teraz wcielane w życie, np. obowiązek cechowania drewna, sporządzanie programów ochrony przyrody (autorzy Informacji podają, że instrukcja sporządzania takiego programu została już wydana), sprzedaż zbędnych zasobów mieszkaniowych Lasów Państwowych, których utrzymanie obciąża koszty działalności PGL Lasy Państwowe. W tym celu niezbędne jest jak najszybsze wydanie brakujących przepisów wykonawczych do ustawy o lasach.
- Wypracowane w Lasach Państwowych zasady postępowania hodowlanego i ochronnego powinny stawać się udziałem również lasów prywatnych.
- Z pojęciem wielofunkcyjności gospodarki leśnej wiąże się problem korzystania z lasów, dostępności zasobów leśnych. Od leśników wymagać to będzie m.in. wypracowania odpowiedniej polityki informacyjnej, a także większego ich zaangażowania w edukację leśną społeczeństwa. Punktem wyjścia do tak rozumianej roli będzie przede wszystkim dokonanie odpowiednich zmian oraz doskonalenie programów edukacyjnych w leśnym szkolnictwie zawodowym, w kierunku pełniejszego uwzględnienia założeń zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej.

### **2) Sprawozdanie z realizacji Uchwały Sejmu RP z dnia 1 marca 1996 r.**

Uchwała Sejmu RP z 1 marca 1996 r. w sprawie kompleksowej ochrony lasów i racjonalnej gospodarki leśnej powstała jako wyraz troski Sejmu o należyłą ochronę zasobów leśnych i jego zainteresowania poprawą prowadzonej w lasach gospodarki. Uchwała ta jest również swego rodzaju apelem do społeczeństwa (władz samorządowych, organizacji społecznych) o uświadomienie sobie znaczenia lasów, potrzeby ich ochrony, o uczestnictwo w tej ochronie i właściwe korzystanie z lasów. Przede wszystkim jednak uchwała ta skierowana była do rządu. Sformułowała ona pod adresem rządu szereg kierunkowych zadań dotyczących ochrony lasów i prowadzenia w nich racjonalnej gospodarki.

Na wstępie należy przypomnieć, że projekt uchwały powstał w styczniu 1996 r., a jego pierwsze czytanie zbiegło się w czasie z pierwszym czytaniem projektu nowelizacji ustawy o lasach (29 lutego 1996 r.). Jak wiadomo ustawa ta została później przyjęta przez Sejm, 24 kwietnia 1997 r. Uchwała, w odpowiedzi na którą rząd obecnie przedstawił Sprawozdanie (Druk Sejmowy nr 122), powstawała więc w czasie kiedy obowiązywały nieco odmienne niż dzisiaj ramy prawne odnoszące się do lasów i gospodarki leśnej. W rezultacie wiele kwestii podnoszonych w uchwale Sejmu [cyt.: *Sejm oczekuje (...) przedłożenia kompleksowych regulacji prawnych obejmujących całokształt gospodarki leśnej (...)*] znalazło odzwierciedlenie w nowych przepisach ustawy o lasach.

O przepisach tych wspominają autorzy rządowego Sprawozdania. Warto tu przypomnieć, że spośród nowych uregulowań, do zwiększonej ochrony ekosystemów leśnych przyczynić się więc powinien m.in. obowiązek prowadzenia okresowej oceny stanu lasów oraz prognozowania zmian w ekosystemach leśnych, prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, wymóg opracowywania programów ochrony przyrody będących częścią planów urządzenia lasów. Ponadto, przyjęta w kwietniu ubiegłego roku ustawa o lasach usankcjonowała koncepcję trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz możliwość powoływania leśnych kompleksów promocyjnych mających na celu praktyczne wdrażanie i upowszechnianie tej koncepcji. W celu zapobieżenia kradzieżom drewna oraz nieracjonalnemu wycinaniu lasów prywatnych ustawa wprowadziła obowiązek cechowania drewna oraz posiadania dokumentu stwierdzającego legalność jego pozyskania, a także stworzyła możliwość sprawniejszego działania Straży Leśnej.

Uchwała wezwała rząd do wdrożenia długofalowego programu ochrony polskich lasów. Warto więc wspomnieć, że w 1994 r., w MOŚZNiL został opracowany wewnątrzresortowy program "Polskiej polityki kompleksowej ochrony zasobów leśnych". Celem tego programu jest testowanie modelu trwale zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej w różnych warunkach przyrodniczych i społecznych oraz przygotowanie go do szerokiego stosowania w lasach publicznych. Jak dotąd, w ramach tego programu utworzonych zostało 10 leśnych kompleksów promocyjnych będących poligonem doświadczalnym dla praktycznej realizacji modelu zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej.

Elementem wdrożenia wspomnianego w xUchwale długofalowego programu było również Zarządzenie nr 11 Dyrektora Generalnego LP z dnia 14 lutego 1995 r. Zawiera ono "Wytyczne w sprawie doskonalenia gospodarki leśnej na podstawach ekologicznych". Do wprowadzenia w życie owych wytycznych zarządzenie zobowiązuje dyrektorów regionalnych dyrekcji LP i nadleśniczych.

Trzeba dodać, iż 22 kwietnia 1997 r. Rada Ministrów przyjęła dokument "Polityka leśna państwa", której przedmiotem są (cyt.) *lasy wszystkich form własności i ich funkcje, cele i zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz związku leśnictwa ze społeczeństwem, z innymi działami gospodarki narodowej i zarządzania, oraz innymi jednostkami organizacyjnymi współdziałającymi z leśnictwem*. Sądzić można, że w pewnej mierze dokument ten spełnia wyrażony w uchwale Sejmu postulat odnoszący się do "długofalowego programu ochrony polskich lasów oraz racjonalnej gospodarki leśnej". Odrębną kwestią pozostaje wdrażanie tej polityki. Zobowiązanie rządu do corocznego składania sprawozdania z realizacji Uchwały świadczy jednak o tym, że uchwałodawca zdaje sobie sprawę, iż wprowadzanie w życie jego postulatów ma charakter długoletniego procesu.

W uchwale Sejm apeluje o osiągnięcie 30-procentowego wskaźnika lesistości do roku 2010. W swoim Sprawozdaniu rząd zwraca jednak uwagę, że spełnienie tego postulatu będzie wymagało trzykrotnego - w porównaniu z obecnymi - wzrostu nakładów na zalesienia, co praktycznie wydaje się mało realne. We wspomnianym wcześniej "Krajowym programie zwiększenia lesistości" osiągnięcie lesistości 30% przewidziano w roku 2020, co i tak pozostaje dość ambitnym zadaniem, zważywszy, że chcąc osiągnąć ten cel roczna

powierzchnia zalesianych gruntów powinna sięgnąć za parę lat 24, a następnie 26 tys. ha, pamiętając, że obecnie zalesianych jest ok. 16 tys. ha.

Sejm zobowiązał rząd do (cyt.) *przedstawienia wieloletniego harmonogramu finansowania gospodarki leśnej, ze szczególnym uwzględnieniem programu zwiększania lesistości kraju, obejmującego wszystkie źródła zasilania, w tym środki budżetowe, pozabudżetowe oraz międzynarodowe środki pomocowe*. W odpowiedzi Sprawozdanie wspomina o źródłach finansowania (budżetowych i pozabudżetowych) gospodarki leśnej oraz programu zwiększania lesistości nie precyzując jednak harmonogramu korzystania z potencjalnych środków ze względu na ich niejednorodność i brak pewności co do ich ostatecznego uzyskania (trudno przewidzieć wielkość środków z budżetu państwa, które są ustalane corocznie w ustawie budżetowej; niewykluczone jest pozyskanie środków UE, co być może zostanie rozstrzygnięte w trakcie negocjacji o członkostwo; wielkość innych środków pozabudżetowych jest każdorazowo negocjowana).

Z postulowanego w uchwale harmonogramu powoływania nowych parków narodowych zrezygnowano z uwagi na zwiększone zapotrzebowanie na środki budżetowe w związku z naprawą szkód wyrządzonych przez powódź. Sprawozdanie załącza jednak plan poszerzania w najbliższych latach istniejących parków narodowych.

**Podsumowując**, trzeba stwierdzić, że Sprawozdanie z realizacji uchwały Sejmu RP odnosi się do większości kwestii podniesionych w uchwale. Wiele postulatów zgłoszonych w uchwale zostało rozstrzygniętych w wyniku nowelizacji ustawy o lasach. Trzeba jednak zauważyć, że choć ustawa ta weszła w życie na początku września ubiegłego roku do dziś brakuje rozporządzeń wykonawczych. Dość zdawkowo potraktowano w Sprawozdaniu postulat stworzenia warunków prawnych i finansowych do aktywnego uczestnictwa różnych podmiotów w procesie zwiększania lesistości. Sejm jednakże zobowiązał rząd do przedkładania sprawozdania z realizacji swojej uchwały również w przyszłych latach. Być może więc dalsze postępy w jej realizacji są tylko kwestią czasu.

Warto na koniec zwrócić uwagę i przypomnieć niektóre ze stwierdzeń z uzasadnienia do xUchwały Sejmu. O kompleksowej ochronie lasów mówi się tam, iż wymaga powszechnego zaangażowania całego społeczeństwa, dla rządu zaś zwiększanie lesistości i ochrona lasów powinny stanowić wieloletni priorytet działań. Jednym z celów tej uchwały było bowiem uświadomienie, że nie tylko rząd i nie tylko resort ochrony środowiska powinny czuć się odpowiedzialne za stan i ochronę lasów w Polsce.