

Received: 25.02.2020  
Accepted: 17.04.2020  
Published: 30.09.2020

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2020, XX, z. 3: s. 153-166  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0014.4238  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Mariusz Paradowski\*  
Nr ORCID: 0000-0003-0874-5181

## ZAPOBIEGANIE PRZESTĘPCZOŚCI W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

### CRIME PREVENTION IN URBAN PLANNING

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł porusza tematykę dotyczącą zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym. We wstępie wskazuje na rozumienie bezpieczeństwa w ujęciu socjologicznym i prawnym. Następnie precyzuje istotę i znaczenie aktów planistycznych w sferze zapobiegania przestępczości. Omawia też prewencyjne prawo administracyjne oraz założenia programu CPTED w zapobieganiu przestępczości. Opracowanie zawiera krótkie podsumowanie.

**Słowa kluczowe:** przestępstwo, studium uwarunkowań i kierunków zapobiegania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, CPTED – *Crime Prevention Through Environmental Design*, osiedle, przestrzeń publiczna, prewencyjne prawo administracyjne

**Summary:** This article presents issues the prevention of crime. In the introduction, it's creates to the understanding of security in sociological and legal terms. Then, it's indicates the essence and importance of planning acts in the sphere of crime prevention. Further, it's discusses preventive law of administration and rules of the CPTED program in crime prevention. The elaboration has short summary.

**Keywords:** crime, study of conditions and directions of spatial prevention, local spatial development plan, CPTED – Crime Prevention Through Environmental Design, housing estate, public space, preventive law of administration

---

\* dr; Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: [m\\_\\_paradowski@wp.pl](mailto:m__paradowski@wp.pl)

## BEZPIECZEŃSTWO W UJĘCIU SOCJOLOGICZNYM I PRAWNYM

Realizm współczesnego świata utwierdza w przekonaniu, że postępujący proces urbanizacji miast sprzyja szerzeniu się lokalnej przestępczości. Dostępne informacje prasowe nieustannie wskazują, iż człowiek ciągle narażony jest na utratę bezpieczeństwa. K. Kołodziejczyk nadmienił, że „potrzeby bezpieczeństwa pojawiają się wtedy, gdy zaspokojone zostaną potrzeby fizjologiczne (...) pełne, wyczerpujące zdefiniowanie tej potrzeby wydaje się raczej niewykonalne; zakres bezpieczeństwa w ujęciu personalnym będzie różnicowany przez: właściwości fizjologiczne organizmu, wiek, warunki środowiskowe, doświadczenia życiowe, zasób i rodzaj wiedzy oraz uwarunkowania sytuacyjne, społeczne i kulturowe; dlatego zasadne jest stwierdzenie, że istota bezpieczeństwa w aspekcie psychologicznym musi być definiowana indywidualnie z uwzględnieniem specyficznych cech organizmu i sytuacji zewnętrznej będącej jego uwarunkowaniem”<sup>1</sup>. Nie może umknąć uwadze fakt, że w naukach socjologicznych dostrzega się znamienne rolę bezpieczeństwa człowieka w życiu społecznym. Szerzej na temat potrzeby bezpieczeństwa wypowiedział się A. Maslow<sup>2</sup>, tworząc hierarchię indywidualnych potrzeb jednostki.

Trudno nie zauważyć, że wiele miejsca poświęca się w literaturze tematyce dotyczącej bezpieczeństwa w sferze prawodawczej. W myśl treści przepisu art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>3</sup> z dnia 10 grudnia 1946 roku każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swojej osoby. Stosownie do treści przepisu art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>4</sup> z dnia 14 listopada 1950 roku każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Z kolei wedle treści przepisu art. 5 Konstytucji RP<sup>5</sup> z dnia 2 kwietnia 1997 roku Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Interesująco przedstawiają się tutaj poglądy doktryny. B. Banaszak zauważył, że „pojęcie bezpieczeństwa obywateli pojmowano jako działalność władz publicznych przeciwdziałającą zagrożeniom porządku publicznego, życia, zdrowia i mienia obywateli oraz powstrzymującą i odpierającą wszelkie działania godzące w te dobra zarówno pochodzące z zewnątrz, spoza granic RP, jak z wewnątrz kraju; współcześnie

<sup>1</sup> K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo – kontekst personalno-aksjologiczny*, „Nauki o zarządzaniu. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2009, nr 1, s. 137.

<sup>2</sup> Zob. A. Miler-Zawodniak, *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4.

<sup>3</sup> Zob. A. Paprocka, R. Rybski, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

rozumieć je należy szerzej, włączając w to sferę bezpieczeństwa ekologicznego”<sup>6</sup>. K. Olak oraz A. Olak odnotowali, iż „bezpieczeństwo jest jedną z najbardziej cenionych wartości w wymiarze społecznym i indywidualnym; zapewnienie bezpieczeństwa publicznego danego społeczeństwa stanowi podstawowy warunek rozwoju zarówno poszczególnych jednostek, jak i państwa rozumianego jako zorganizowana grupa jednostek”<sup>7</sup>. W kontekście powyższego zróżnicowania trafne jest spostrzeżenie, iż wymieniony termin definiowany jest przez pryzmat *makrobezpieczeństwa* oraz w skali *mikrobezpieczeństwa*. Innymi słowy, bezpieczeństwo narodowe przybierające postać globalnego zagrożenia wpisuje się w szeroko rozumiane makrobezpieczeństwo, natomiast indywidualne zagrożenia jednostek oraz lokalnych grup społecznych postrzegane są w skali mikrobezpieczeństwa. Dalsza analiza badawcza w sferze dotyczącej zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym będzie koncentrowała się na bezpieczeństwie jednostek w skali mikro. Tematyka dotycząca bezpieczeństwa narodowego, choć istotna i cenna w nauce, powinna zostać objęta odrębnym opracowaniem.

Wkraczając w problematykę badawczą dotyczącą zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym na wstępie warto zwrócić uwagę, że wymienione zagadnienia nie zamykają się w obszarze prewencji kryminalnej. Należy pamiętać, że w swej zasadniczej części wymienione pojęcie wpisuje się w aktywność służb dochodzeniowo-śledczych, podejmowaną w obliczu wystąpienia realnego zagrożenia przestępstwem. Nieoceniona jest tutaj rola służb porządku publicznego. Ł. Szwajka dostrzegł, że „początki refleksji nad sytuacyjną prewencją kryminalną sięgają czasów fortyfikowanych grodów i stanowią pierwotny sposób ochrony przed niebezpieczeństwem; jednak naukowe dociekania w tym zakresie datuje się na lata 60. i 70. XX wieku”<sup>8</sup>. Nie sposób jednak zaprzeczyć temu, iż zapobieganiu przestępczości w dużej mierze przyświecają działania społeczne skoncentrowane na wyeliminowaniu zjawisk patokryminalnych. Nie ulega wątpliwości, że zwykle opierają się one na indywidualnej działalności mieszkańców lokalnej wspólnoty przy zastosowaniu określonych rozwiązań techniczno-budowlanych nowo projektowanych osiedli i terenów dzielnic. Niewątpliwie sprzyjają temu właściwe rozwiązania prawne. D. Zbrozczyk oraz K. Borkowska nadmienili, że „jedną ze strategii prewencyjnych może być także umiejętne planowanie przestrzeni i zorganizowanie jej w taki sposób, aby zapobiegać przestępczości w danym środowisku poprzez zniechęcenie potencjalnego sprawcy do ataku na danym terenie”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2012, s. 73.

<sup>7</sup> K. Olak, A. Olak, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Secitio A. Nauki humanistyczne, społeczne i techniczne*, nr 7, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Świętokrzyski 2016, s. 468.

<sup>8</sup> Ł. Szwajka, *Krytyczna refleksja nad sytuacyjną prewencją kryminalną*, [w:] *Profilaktyka społeczna i resocjalizacja* nr 28, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie, Warszawa 2015, s. 82-83.

<sup>9</sup> D. Zbrozczyk, K. Borkowska, *Zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni – założenia programu CPTED wraz z przykładami jego realizacji na osiedlu Grenadierów w Warszawie*, „Security, Economy & Law” 2018 nr 4, s. 89.

Podążając tym torem myślowym, konieczne staje się przywołanie norm materialnego prawa administracyjnego, umożliwiających zapobieganie przestępczości w zastosowaniu integumentów obecnych w tej gałęzi prawa. Zgodnie z treścią przepisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup> w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Co więcej, na etapie tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia. Stanowi o tym treść przepisu art. 10 ust. 1 pkt przedmiotowej ustawy. Podobne regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa człowieka w sferze budowlano-prawnej znalazły swoje odzwierciedlenie w odrębnych źródłach prawa. Tak więc wedle treści przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane<sup>11</sup> obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. W myśl z kolei treści przepisu art. 91a wymienionej ustawy kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym, użytkuje obiekt w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Taki stan rzeczy zapobiega tworzeniu się pustostanów sprzyjających kształtowaniu się zjawisk patokryminalnych.

## ISTOTA I ZNACZENIE AKTÓW PLANISTYCZNYCH W SFERZE ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI

Pisząc na temat zagadnień merytorycznych dotyczących zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym, należy wskazać rolę prognozowania kryminalistycznego, które skutecznie przeprowadzone, staje się czynnikiem uniemożliwiającym potencjalnym sprawcom aktywność kryminalną. B. Hołyst zaznaczył, że „prognozowanie kryminalistyczne można rozpatrywać w wielorakich kontekstach i z różnych punktów widzenia [...] prognozowanie jest integralną częścią procesu zapobiegania przestępczości, a wiedza prognostyczna nie jest dotychczas doceniana; zasadniczym celem prognozowania jest uzyskanie informacji dotyczących dynamiki i struktury przestępczości”<sup>12</sup>.

Na tle tych stwierdzeń można zauważyć, iż rzetelne prognozowanie kryminalistyczne nie powinno odbywać się z pominięciem racjonalnego kształtowania przestrze-

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z 2019 r., poz. 60, 235, 730, 1009, 1524, 1696, 1716, 1815.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186, 1309, 1524, 1696, 1712, 1815, 2166, 2170.

<sup>12</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 975.

ni miejskiej. Jedynie bowiem przy pomocy wdrożenia przemyślanych rozwiązań architektoniczno-budowlanych tworzących określony ład przestrzenny możliwe staje się wykluczenie zjawisk patokryminalnych w terenie. Niniejszy stan rzeczy staje się osiągalny za sprawą instrumentów prawa administracyjnego, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. L. Stanek podkreślił, że „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), należy do zadań własnych samorządu”<sup>13</sup>. T. Zyglewska za M. Wierzbowskim oraz A. Plucińską-Filipowicz z kolei dostrzegała, że „z nazwy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika, że zawiera ono w swej treści zarówno uwarunkowania, jak i kierunki zagospodarowania przestrzennego; przez uwarunkowania należy rozumieć okoliczności faktyczne już istniejące na etapie sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy [...] pod pojęciem kierunki mieszczą się ustalone przez gminę wytyczne, które są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych; przepis art. 10 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że w studium określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę i tereny wyłączone spod zabudowy; należy uwzględnić również: obszary specjalne o charakterze ekologicznym; ochronę przyrody; ochronę krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu zarówno lokalnym, jak i ponadlokalnym”<sup>14</sup>.

Instytucja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego analogicznie rozumiana jest w judykaturze. W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>15</sup> w Warszawie studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej określa się długofalową politykę przestrzenną gminy. Chociaż nie jest to akt prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ponieważ studium jest aktem o charakterze ogólnym, wyznaczającym podstawowe kierunki polityki przestrzennej gminy. Uszczegóło-

<sup>13</sup> L. Stanek, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” 2011, nr 1, s. 92.

<sup>14</sup> T. Zyglewska, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018, nr 2, s. 347-348.

<sup>15</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, Lex nr 2188720.

wienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planie miejscowym. Studium wiąże radę gminy co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu miejscowego muszą być zgodne z założeniami studium.

Inaczej kształtuje się charakter prawny instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. A. Ostrowska wskazała, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego”<sup>16</sup>. Podobne stanowisko podzielają sądy administracyjne. Wedle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że na obszarze działania gminy jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego<sup>17</sup>. Niemniej jednak w nauce prawa administracyjnego wypracowany został pogląd, wedle którego wskazany akt normatywny został zaliczony do kategorii aktów administracyjnych<sup>18</sup>.

Z punktu widzenia prognozowania kryminalistycznego znamioną rolę spełniają inwestycje celu publicznego *expressis verbis* wyodrębnione przez prawodawcę w treści przepisu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup>. W myśl treści przepisu art. 6 pkt 1, 6, 7, 9c i 10 wymienionego aktu prawnego celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa oraz inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

U podstaw rozwiązań wynikających z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą znajdować się inwestycje celu publicznego polegające na

<sup>16</sup> A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 135.

<sup>17</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2019 r., II OSK 3151/17, CBOSA.

<sup>18</sup> Zob. M. Paradowski, *Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Filipek (red.), *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Kraków 2012.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 65.

budowie obiektów użyteczności publicznej z przeznaczeniem na lokalizację komisariatów policji, posterunków straży granicznej, straży gminnej, żandarmerii wojskowej oraz innych służb bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przykład stanowi podjęta przez Radę Gminy Obrowo uchwała<sup>20</sup> nr XXVII/176/2013 z dnia 7 czerwca 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Obrowo w części wsi Dobrzejewice dz. 113/7, 113/8 na mocy której organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego planował budowę komisariatu policji wraz z całą niezbędną infrastrukturą techniczną. Rada gminy Obrowo podjęła także uchwałę<sup>21</sup> nr XXVIII/205/2017 z dnia 27 marca 2017 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXI/152/2016 Rady Gminy Obrowo z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Obrowo na lata 2016-2023. Program ten uwzględnia podejmowanie inicjatyw inwestycyjnych rewitalizujących obszary sprzyjające rozwojowi działań patokryminalnych. Niewątpliwie tereny niezagospodarowane, opuszczone i wymagające modernizacji stwarzają podłoże do podejmowania przez sprawców czynów karalnych. Proces wiktyimizacji ofiary przestępstwa często zachodzi w okolicznościach umożliwiających rozboje, kradzieże, włamania lub czynne napaście. Niedoinwestowane obszary urbanistycznie stanowią tereny rozwoju działań przestępczych. Nieużytki rolne są sprzyjającym miejscem dla rozwoju działań kryminalnych.

Na gruncie tej analizy warto odnieść się do rozumienia pojęcia przestępstwa w kontekście działań penalizowanych karnie na obszarze przestrzeni miejskiej. W. Kocot wskazał, że „kodeks karny nie zawiera jednoznacznie sformułowanej definicji przestępstwa”<sup>22</sup>. B. Adynowska, E. Białek i A. Brygier stwierdziły, że: „na pojęcie przestępstwa składa się kilka elementów; jednym z najważniejszych jest podmiot przestępstwa, a więc przestępca; zgodnie z obowiązującym polskim prawem karnym przestępcą może być tylko osoba fizyczna, która w chwili popełnienia czynu ukończyła lat 17”<sup>23</sup>. Zdaniem P. Daniluka „kodeks karny nie zawiera definicji przestępstwa, pojmowanego w tym miejscu nie tylko jako konkretny typ rodzajowy, lecz konstrukcja zawierająca elementy niezbędne do pociągania do odpowiedzialności karnej sprawcy za jego konkretny czyn; definiowanie pojęcia przestępstwa dokonuje się poprzez analizę art. 1 k.k. oraz tych pozostałych przepisów części ogólnej k.k., z których wyprowadzić można odpowiednie konsekwencje w zakresie określenia przestępstwa w obowiązującym k.k.”<sup>24</sup> Stosownie do treści przepisu art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny<sup>25</sup> J. Lachowski i A. Marek zaznaczyli, że „podstawowym

<sup>20</sup> [www.bip.obrowo.pl/plik,25188,uchwala-xxvii-176-2013-pdf.pdf](http://www.bip.obrowo.pl/plik,25188,uchwala-xxvii-176-2013-pdf.pdf).

<sup>21</sup> <https://www.bip.obrowo.pl/plik,27224,uchwala-xxviii-205-2017.pdf>.

<sup>22</sup> W. Kocot, *Elementy prawa*, Warszawa 2005, s. 0.

<sup>23</sup> B. Adynowska, E. Białek, A. Brygier, *Encyklopedia – Prawo nie tylko dla prawników*, Warszawa 2008, s. 508.

<sup>24</sup> P. Daniluk, *Leksykon prawa karnego – część ogólna*, Warszawa 2018, s. 263.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950, 2128.

elementem struktury przestępstwa jest czyn<sup>26</sup>. A. Marek w innym opracowaniu dość precyzyjnie definiuje wymienione pojęcie. Autor wskazał, że „przestępstwem jest czyn zabroniony pod groźbą kary przez obowiązującą ustawę, zawiniony i szkodliwy społecznie w stopniu większym niż znikomy<sup>27</sup>”. Na gruncie tych poglądów kształtuje się interesujące spostrzeżenie. W doktrynie prawniczej można wyodrębnić przedstawicieli nauki, którzy definiują pojęcie przestępstwa od strony podmiotowej z uwagi na osobę sprawcy. Jednak dostrzega się także karnistów, którzy patrzą na przestępstwo przez pryzmat jego przedmiotu. Przedmiotowe ujęcie przestępstwa musi pozostać istotnym punktem zainteresowania planowania przestrzennego, gdyż samo pojęcie sprawcy przestępstwa lub jego ofiary jeszcze nie wskazuje na treść czynu karalnego. Nie wyczerpuje pełni jego zakresu. Innymi słowy, trudno pozostać sprawcą lub ofiarą przestępstwa bez przypisania określonego podmiotowi właściwego czynu penalizowanego karnie. Należy podkreślić, że w sferze zastanego ładu przestrzennego wyodrębnionego u podstaw kształtowania lokalnej przestrzeni miejskiej w sposób najbardziej uprawdopodobniony mogą zaistnieć działania sprawcy przestępstwa polegające na: kradzieży, kradzieży z włamaniem, przywłaszczeniu, dokonaniu rozbój, kradzieży rozbójniczej, wymuszeniu rozbójniczym, oszustwie, wzięciu lub przetrzymywaniu zakładnika, stręczycielstwie, sutenerstwie, stosowaniu stalkingu, spowodowaniu katastrofy w ruchu komunikacyjnym, ataku terrorystycznym, spowodowaniu uszczerbku na zdrowiu oraz zabójstwie. Uznać więc trzeba, że fundamentalną rolę dla bezpieczeństwa człowieka spełnia planowanie przestrzenne. Zauważa to B. Malisz, stwierdzając, że „dziedziną, która zajmuje się organizacją przestrzeni geograficznej na użytek człowieka i społeczeństwa, jest planowanie przestrzenne<sup>28</sup>”. J. Matyjaszkiewicz oraz D. Putkowski z kolei postrzegali wymienione pojęcie w kategoriach „zorganizowanej działalności zmierzającej do planowego zorganizowania przestrzeni z uwzględnieniem potrzeb człowieka<sup>29</sup>”.

## PREWENCYJNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Analizując niniejszą problematykę, warto zwrócić uwagę na proces legislacyjny mający na celu zmianę obowiązujących przepisów prawa budowlanego. Przedmiotowe zagadnienia nie pozostają bez znaczenia dla tematyki zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym. W 2017 roku resort budownictwa przystąpił do opracowania projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który miał usunąć z porządku prawnego kilka aktów normatywnych, uprościć procedurę budowlaną

<sup>26</sup> J. Lachowski, A. Marek, *Prawo karne – zarys problematyki*, Warszawa 2016, s. 58.

<sup>27</sup> A. Marek, *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 2006, s. 17.

<sup>28</sup> B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Rugulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985, s. 58.

<sup>29</sup> J. Matyjaszkiewicz, D. Putkowski, *Zarys planowania przestrzennego*, Warszawa 1971, s. 11.



oraz znacznie przyspieszyć termin realizacji projektowanych budów. Przedmiotowy projekt ustawy<sup>30</sup> zakładał wprowadzenie do porządku prawnego pojęcia *obszaru wymagającego przekształcenia urbanistycznego* oznaczającego obszar przemysłowy, powojenny albo pokolejowy, na którym występująca koncentracja negatywnych zjawisk przestrzennych i technicznych, w szczególności przejawiających się niedostosowaniem struktury własnościowej, infrastruktury technicznej, społecznej i systemu transportowego do planowanej funkcji obszaru, a także złym stanem technicznym znacznej części obiektów i urządzeń budowlanych, wymaga podjęcia zorganizowanych działań planistyczno-inwestycyjnych mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom. Do obszarów wymagających przekształcenia urbanistycznego zalicza się obszary zdegradowane w rozumieniu przepisów o rewitalizacji, jeżeli zdiagnozowano na nich negatywne zjawiska funkcjonalno-przestrzenne.

Wymienione rozwiązanie prawne umożliwiło przywracanie ładu przestrzennego na terenach zagrożonych wysoką przestępczością. Koncepcja prawodawcy wydawała się trafna i racjonalna. Z uwagi jednak na odstępianie od dalszych czynności legislacyjnych przedmiotowe założenia nie będą częścią obowiązującego porządku prawnego. Nie oznacza to jednak braku instrumentów prawnych sprzyjających ożywianiu terenów niedoinwestowanych. W przypadku zagrożenia wystąpienia na określonym terenie katastrofy budowlanej w kompetencje prawne do podejmowania właściwych działań prawnych wyposażone zostały organy nadzoru budowlanego rozstrzygające na podstawie treści przepisu art. 73 i nast. *de lege lata* ustawy – Prawo budowlane. Taki stan prawny umożliwia usuwanie z terenów obiektów będących swoistymi pustostanami stanowiącymi zaplecze dla lokalnych działań przestępczych. Co więcej, w obszarze materialnego prawa administracyjnego istnieją wprowadzone przez prawodawcę rozwiązania normatywne umożliwiające rewitalizację terenów o niskiej jakości użytkowej. Podstawę prawną stanowi ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>31</sup>. Stosownie do treści przepisu art. 2 wskazanego aktu prawnego rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Należy także dodać, że aktualnie w procesie legislacyjnym znajduje się projekt zmiany ustawy – Prawo budowlane<sup>32</sup> z dnia 12 kwietnia 2019 r., procedowany z inicjatywy Ministra Inwestycji i Rozwoju, zakładający wprowadzenie zastrzonych zmian w zakresie konieczności zabezpieczenia terenu budowy lub rozbiórki obiektu budowlanego, o czym będzie stanowił przepis art. 45a znowelizowanej ustawy.

<sup>30</sup> [http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p\\_1.htm](http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p_1.htm).

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1398.

<sup>32</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583607>.

Należy odnotować, że dotychczas wymienione działania podejmowane przez ustawodawcę oraz aparat urzędniczy mają na celu zapobieganie przestępczości w sferze planowania przestrzennego. W obliczu przytoczonych argumentów warto postawić tezę, iż w płaszczyźnie prawa administracyjnego kształtuje się zarys *prewencji administracyjnej* oraz *prewencyjnego prawa administracyjnego* sprzyjającego zapobieganiu szerzenia się przestępstw w skali mikrobezpieczeństwa. Warto dodać, że u podstaw projektowania urbanistycznego podejmowanego przez projektantów gminnych aktów planistycznych znajduje się załączek zapobiegania lokalnej przestępczości. Ich samoświadomość i koncepcyjność w kształtowaniu przestrzeni miejskiej stanowi fundament bezpieczeństwa obywatelskiej wspólnoty mieszkańców. W dalszych etapach sprzyjających zapobieganiu przestępczości nieocenioną rolę spełnia każdy człowiek, który integrując się z określonym środowiskiem miejskim, wyczulony będzie na aktywność działań patokryminalnych.

Wypada dostrzec, że również w sferze materialnego prawa leśnego występują planistyczne instrumenty prawne umożliwiające zapobieganie przestępczości. Zgodnie z treścią przepisu art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach<sup>33</sup> ilekroć w ustawie jest mowa o planie urządzania lasu, należy przez to rozumieć podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Wedle natomiast pkt 7 ust. 2 niniejszego artykułu przez uproszczony plan urządzania lasu trzeba rozumieć plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej. Należy podkreślić, że wymienione akty planowania leśnego mogą prezentować lokalizowanie obiektów służących obserwacjom leśnym mającym na celu uniemożliwienie popełniania przez osoby kradzieży drewna oraz szeregienie kłusownictwa. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedmiotowe rozwiązania prawne wpisać w problematykę *prewencyjnego prawa administracyjnego*.

## ZAŁOŻENIA PROGRAMU CPTED W ZAPOBIEGANIU PRZESTĘPCZOŚCI

Dzisiejsze rozwiązania projektowe zawierają rozwiązania architektoniczne, których celem jest zapobieganie przestępczości w przestrzeni publicznej. Z tego względu ważnym kierunkiem zmian w sposobie planowania infrastruktury mieszkaniowej pozostaje program CPTED, odczytywany z języka angielskiego jako *Crime Prevention Through Environmental Design*. Zdaniem D. Zbroszczyk oraz K. Borkowskiej „program CPTED to zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni, prewencja kryminalna poprzez projektowanie bezpiecznych przestrze-

<sup>33</sup> Dz.U. z 2011 r. nr 12, poz. 59, ze zm.

ni, zapobieganie przestępczości przez design [...] program CPTED ma na celu dwa główne zadania: takie zaprojektowanie przestrzeni, aby zapobiec przestępczości (CPTED I generacji) oraz zorganizowanie życia społecznego na danym obszarze w taki sposób, aby zniechęcić potencjalnego sprawcę do ataku i umożliwić wspólnocie lokalnej odpowiednio wczesne wykrycie zagrożenia (CPTED II generacji)”<sup>34</sup>.

Niewątpliwie program I generacji wyraża się w czynnościach projektanta sporządzającego dokumenty planistyczne, wpływające na sposób zarządzania przestrzenią publiczną. W myśl założeń programowych w projektowanym obszarze należy uwzględnić elementy utrudniające działania przestępcze, w szczególności: ogrodzenia, żywopłoty, znaki, kolorowe oznaczenia kostki brukowej wskazujące na oddzielenie przestrzeni prywatnej od terenu publicznego. W zapobieganiu przestępstwom sprzyjają rozwiązania stwarzające poczucie obserwacji terenu poprzez monitoring, zbudowanie atmosfery kontroli powierzchni oraz jej zagospodarowanie usuwające wszelkie miejscowe nieużytki. Co ważne, uwzględnienie w projekcie planistycznym terenów aktywności społecznej, tj. placów zabaw, gry w piłkę, obszarów spacerowych, przeznaczonych do wypoczynku oraz wyprowadzania psów, parkingów wpływa na kształtowanie świadomości społecznej zniechęcającej potencjalnych sprawców do podejmowania czynów patokryminalnych z uwagi na pełne zagospodarowanie i wykorzystanie terenów miejskich.

Program II generacji z kolei wymusza określony sposób zachowania człowieka. Oznacza to, że w przypadku uwzględnienia kryteriów projektowych gwarantujących zachowanie określonego poziomu bezpieczeństwa publicznego, w dalszym etapie zapobiegania przestępczości uwzględnia się spójność społeczną, łączność, pożądaną kulturę lokalnej wspólnoty oraz próg demograficznej wydolności. Istotne jest zatem wzajemne zaangażowanie mieszkańców w dbałość o elementy infrastruktury miejskiej poprzez nadzór na zamieszkanym obszarze, społeczne zainteresowanie mieniem, sprzątanie klatek schodowych, pielęgnowanie terenów zielonych etc. Jedynie wspólna aktywność mieszkańców, szerokie zainteresowanie sytuacją w okolicy, właściwa postawa sąsiedzka mogą zdecydowanie zmniejszyć lub wykluczyć podejmowanie działań przestępczych w terenie. Trzeba także dostrzec, że nadmierne przeludnienie lub niedostateczne zaludnienie stają się znamienymi czynnikami wpływającymi na lokalne bezpieczeństwo. W procesie zarządzania przestrzenią miejską ważne są czynniki demograficzne, które powinny uwzględniać racjonalne wykorzystanie terenu w sposób utrudniający inicjowanie przestępstw.

W świetle przywołanych argumentów trzeba odnotować, że spełnienie kryteriów zapobiegania przestępczości przy pomocy rozwiązań społecznych ujętych w programie CPTED II generacji niejednokrotnie bywa trudne do osiągnięcia.

<sup>34</sup> D. Zbroszczyk, K. Borkowska, *Zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni – założenia programu CPTED wraz z przykładami jego realizacji na osiedlu Grenadierów w Warszawie*, „Security, Economy & Law” 2018, s. 97-98.

Inaczej kształtują się zachowania człowieka w dużych i małych miastach. A. Górka zauważył, że „w dużych miastach postępują procesy atopii i alienacji, w małych wciąż dominuje poczucie zakorzenienia i tożsamości terytorialnej, których przejawem jest identyfikacja ze społecznością miasta”<sup>35</sup>. Nieoceniona wydaje się zatem kultura społeczna, empatia lub altruizm we wzajemnych relacjach międzyludzkich. Przejawianie takiej postawy społecznej jest wyrazem istnienia złożonego procesu wychowania człowieka oraz socjalizacji do otoczenia w życiu jednostki.

## PODSUMOWANIE

Analizując problematykę dotyczącą zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym, można zauważyć, że wymieniony obszar badawczy pozostaje częścią różnych obszarów nauki, w szczególności prawoznawstwa, socjologii oraz ekonomii. Nie może jednak umknąć uwadze fakt, iż zapobieganie przestępczości w planowaniu przestrzennym zasadniczo wpisuje się w płaszczyznę nauk prawnych. Dostrzega się tutaj udział prawa administracyjnego, prawa karnego, ale także prawa cywilnego. W normach prawa administracyjnego znajdują się regulacje prawne utrudniające podejmowanie działań patokryminalnych przez potencjalnych sprawców przestępstw. Bez wątplenia służą temu dokumenty planistyczne, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ważne jest usuwanie terenów chętnie wykorzystywanych przez sprawców do inicjowania czynów sankcjonowanych karnie. Z tego względu znamieną jest rola prawa karnego, penalizującego działania kryminalne. Własność terenu natomiast stanowi obszar wpływu reglamentacji administracyjno-prawnej w sferze zarządzania przestrzenią miejską. Wymieniony teren często stanowi własność prywatną i może być przedmiotem nabycia dewelopera w stosunkach zobowiązaniowych.

Nasuwa się stwierdzenie, że w dążeniu do skutecznego zapobiegania przestępczości w planowaniu przestrzennym uaktywnia się czynnik ludzki. Znacząca jest rola organów administracji publicznej oraz urbanistów zarządzających przestrzenią miejską. Brak woli podjęcia działań prewencyjnych sprzyja bowiem szerzeniu się zjawisk patokryminalnych. Zachowania społeczne mieszkańców lokalnej wspólnoty także posiadają istotny wpływ na ochronę bezpieczeństwa w terenach projektowanych osiedli. Słusznie zauważył J. Widacki, że „u podstaw wszczęcia postępowania przygotowawczego (śledztwa lub dochodzenia) leżeć musi informacja o popełnionym przestępstwie”<sup>36</sup>. Wyzwalają one procedurę karną zmierzającą w kierunku usuwania skutków przestępstw, naprawienia szkody oraz przeciwdziałania ich występowania w przyszłości.

<sup>35</sup> A. Górka, *Małe miasta w dużych, duże miasta w małych – wspólnoty lokalne czy alienacja w przestrzeni publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianis Lolia Geographica Socio-economica” 2013, nr 15, s. 298.

<sup>36</sup> J. Widacki, *Kryminalistyka*, praca zbiorowa pod red. J. Widackiego, Warszawa 2002, s. 6.

## Bibliografia

### Literatura:

Adynowska B., Białek E., Brygier A., *Encyklopedia – Prawo nie tylko dla prawników*, Warszawa 2008.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2012.

Daniluk P., *Leksykon prawa karnego – część ogólna*, Warszawa 2018.

Górka A., *Małe miasta w dużych, duże miasta w małych – wspólnoty lokalne czy alienacja w przestrzeni publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianae Lolia Geographica Socio-economica” 2013, nr 15.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2016.

Kocot W., *Elementy prawa*, Warszawa 2005.

Kołodziejczyk K., *Bezpieczeństwo – kontekst personalno-aksjologiczny*, „Nauki o zarządzaniu. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2009, nr 1.

Lachowski J., Marek A., *Prawo karne – zarys problematyki*, Warszawa 2016.

Malisz B., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Rugulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985.

Marek A., *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 2006.

Matyjaszkiewicz J., Putkowski D., *Zarys planowania przestrzennego*, Warszawa 1971.

Miler-Zawodniak A., *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji*, „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4.

Olak K., Olak A., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Secitio A. Nauki humanistyczne, społeczne i techniczne” 2016, nr 7.

Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009.

Paprocka A., Rybski R., *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

Paradowski M., *Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Filipek (red.), *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Kraków 2012.

Stanek L., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” 2011, nr 1.

Szwejka Ł., *Krytyczna refleksja nad sytuacyjną prewencją kryminalną*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2015, nr 28.

Widacki J. (red.), *Kryminalistyka*, Warszawa 2002.

Zbroszczyk D., Borkowska K., *Zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni – założenia programu CPTED wraz z przykładami jego realizacji na osiedlu Grenadierów w Warszawie*, „Security, Economy & Law” 2018, nr 4.

Zyglewska T., *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2018.

#### **Akty normatywne i orzecznictwo:**

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 14 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1398).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, z 2019 r. poz. 60, 235, 730, 1009, 1524, 1696, 1716, 1815).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950, 2128).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 65).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186, 1309, 1524, 1696, 1712, 1815, 2166, 2170).

Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (Dz.U. z 2011 r. nr 12, poz. 59, ze zm.).

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2019 r., II OSK 3151/17, CBOSA.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, Lex nr 2188720.

#### **Strony internetowe:**

[www.bip.obrowo.pl/plik,25188,uchwala-xxvii-176-2013-pdf.pdf](http://www.bip.obrowo.pl/plik,25188,uchwala-xxvii-176-2013-pdf.pdf)

<https://www.bip.obrowo.pl/plik,27224,uchwala-xxviii-205-2017.pdf>

[http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p\\_1.htm](http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p_1.htm)

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551/katalog/12583607>