

Joanna Filaber

## Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego występuje w aktach normatywnych zarówno rangi ustawowej, jak też w aktach prawnych niższego rzędu. Zakres stosowania tego pojęcia przez ustawodawcę w przepisach prawnych różnej rangi stale się zwiększa z uwagi na wzrastającą w świecie prawną, a także społeczną i polityczną rolę bezpieczeństwa publicznego. Podkreślić jednak należy, że pojęcie bezpieczeństwo publiczne, które *notabene* oznacza najważniejsze zadanie państwa i jego najważniejszą funkcję, nie zostało dotychczas w sposób precyzyjny określone w przepisach prawa. W piśmiennictwie prawniczym zagadnienie to bardzo często przedstawiane jest w sposób fragmentaryczny, odnoszący się tylko do szczególnych dziedzin prawa. Ustawodawca w licznych przepisach posługuje się tym pojęciem, przy czym jego zakres jest bardzo często wieloznaczny. Stwarza to tym samym liczne kłopoty w trakcie wykładni norm prawnych.

Należy przy tym pamiętać, że od stulecia wielką rolę odgrywają zabiegi definicyjne i klasyfikujące. W zabiegach tych istnieje pewna rutyna, która wiąże się z wartością przypisywaną tzw. definicjom realnym. W rezultacie bierzemy często nazwy i pojęcia za rzeczy, a rzeczy za pojęcia<sup>668</sup>. Ponadto trzeba brać pod uwagę, że w pojęciach wyraża się istniejące prawo, pewna dana nam struktura prawna<sup>669</sup>. Niniejszy artykuł, poprzez analizę norm prawa powszechnie obowiązującego, poświęcony jest właśnie konstruowaniu prawnego pojęcia bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym<sup>670</sup>.

<sup>668</sup> F. Longchamps de Brier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo, 1966, z. 6, s. 887.

<sup>669</sup> *Ibidem*, s. 889.

<sup>670</sup> Zob. także E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 161–177. Por. także J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 19–28; A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka*

Już na samym wstępie wskazać należy, że bezpieczeństwo publiczne nie jest abstrakcyjnym pojęciem nauki prawa administracyjnego, która pojęcie to definiuje<sup>671</sup> i interpretuje, gdyż prawo określa niektóre desygnaty tego pojęcia. Podkreślić należy, że utrzymanie (ochrona) bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych, jeżeli w ogóle nie najstarszym, zadaniem publicznym wiążącym się ściśle z podstawową funkcją władzy publicznej. Ze względu na wielowiekową

---

*uwag i refleksji*), [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 29–35, oraz A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 37–50.

<sup>671</sup> Zob. na temat pojęcia bezpieczeństwa w nauce prawa administracyjnego: W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, 1929, nr 9; J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953; J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1985, nr 41; *idem*, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977. Por. E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, *Państwo i Prawo*, 1974, z. 2; *idem*, *Formy udziału czynnika społecznego w ochronie bezpieczeństwa porządku publicznego*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1975; *idem*, *Praworządność w działaniu organów bezpieczeństwa i porządku publicznego*, *Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych* 1976, nr 12; *idem*, *Zagadnienia teoretyczne ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo – Administracja – Gospodarka*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983; oraz *idem*, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983. Zob. także S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, *Studia Prawnicze*, 1983, nr 1; *idem*, *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999; S. Fundowicz, *Policja i prawo policyjne*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów–Cisna 2002. K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979; *idem*, *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w działaniach administracji publicznej*, Rzeszów 2006; B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 13. Nadto polecić należy liczne publikacje S. Pieprznego, m.in.:

tradycję ta funkcja władzy<sup>672</sup> jest od dawna znana, zakorzeniona w społecznej świadomości i potocznie rozumiała<sup>673</sup>, jednakże prawne próby jej definiowania natrafiają na spore trudności.

Bezpieczeństwo publiczne to przede wszystkim zadanie publiczne organów administracji, ale może być też kryterium prawnym działania, może być kompetencją organu administracyjnego administracji państwowej, czy też samorządowej. Wskazać należy, że aby określić desygnaty tego pojęcia należy dokonać analizy norm prawa powszechnie obowiązującego, które w wielorakich znaczeniach wyraża pojęcie bezpieczeństwo publiczne.

Rozpoczynając od analizy norm prawnych zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>674</sup>, wypada zauważyć, że pojęcie „bezpieczeństwo” występuje w niej w różnych kontekstach, to jest – jako: bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo

---

*Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007. Zob. również: S. Pieprzny, *System podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (wybrane zagadnienia)*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Prawo. Administracja. Policja. Księga pamiątkowa Prof. Wincentego Bednarka*, Olsztyn 2006; *idem*, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008; M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basała, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000. Zob. na temat pojęcia bezpieczeństwa w nauce prawa karnego między innymi: L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, Palestra, 1969, nr 2, s. 63 i n., a także M. Sośniak, *Klauzula porządku publicznego w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 98.

<sup>672</sup> Wskazuje się, że co do swojej istoty funkcja ochronna państwa nie zmieniła się od czasów grodów, fos i murów obronnych (W. Osiatyński, *Państwo złem koniecznym*, Wiedza i Życie, 1996, nr 11). Zmianie uległy jedynie metody zapewnienia, środki służące do zapobiegania i niwelowania zmieniających się wraz z każdym wiekiem zagrożeń – G. Gazdór, *Prawne podstawy działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego – analiza wybranych zagadnień*, [w:] J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór (red.), *Spoleczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2007, s. 47.

<sup>673</sup> P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 76.

<sup>674</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo ekologiczne, wymieniane jest wielokrotnie w ustawie zasadniczej, co wynika z faktu, że zapewnienie bezpieczeństwa jest najważniejszym elementem funkcjonowania państwa.

Bezpieczeństwo publiczne jest przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywatela z jego konstytucyjnych wolności i praw<sup>675</sup>. Bezpieczeństwo demokratycznego państwa w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP traktowane jest jako wartość wchodząca w skład interesu publicznego<sup>676</sup>, jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki, przy czym nie należy tego interesu publicznego utożsamiać z interesem państwowym ani przeciwstawiać powinnościom jednostki. Każde z sześciu kategorii interesów szczegółowych wymienionych w art. 31 ust. 3 (bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, mienie oraz moralność publiczna) należy definiować w oparciu o aksjologię podstaw Konstytucji, m.in. w nawiązaniu do zasady godności człowieka i zakazu dyskryminacji. Ponadto, muszą one być na tyle poważne, że dotkną podstaw, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty systemu rządów<sup>677</sup>. Dodatkowo należy wskazać, że ograniczenie praw i wolności jest dopuszczalne zarówno wtedy, gdy wyraźnie dopuszcza to przepis Konstytucji, jak i wtedy, gdy zachodzi konieczność wzajemnego harmonizowania prawa lub wolności jednostki z innymi normami, zasadami bądź wartościami wyrażonymi w Konstytucji<sup>678</sup>. Zatem ingerowanie przez państwo w sferę wolności i praw człowieka może nastąpić jedynie w sytuacji dokonywania jej celem

---

<sup>675</sup> Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>676</sup> Zob. na temat interesu publicznego M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13 i n. Por. także: A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 34–37.

<sup>677</sup> L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, Państwo i Prawo, 2001, z. 10, s. 14.

<sup>678</sup> Uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994 r. cz. I, s. 158-159. Zob. też: uchwała TK z 24 kwietnia 1996 r., W 14/95.

realizacji wartości chronionych przez Konstytucję<sup>679</sup>. Niewątpliwie taką wartością konstytucyjną, uzasadniającą ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jest właśnie bezpieczeństwo publiczne, obok porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wymienione *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>680</sup>.

W świetle art. 5 Konstytucji RP bezpieczeństwo obywateli jest podstawowym zadaniem państwa, w myśl zaś art. 230 bezpieczeństwo, a ściślej jego zagrożenie, jest konstytucyjną przesłanką dla wprowadzenia przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni, stanu wyjątkowego na części albo na całym terytorium państwa<sup>681</sup>.

W tym miejscu należy wskazać, że obok pojęcia bezpieczeństwo publiczne Ustawa Zasadnicza przywołuje także pojęcie bezpieczeństwo państwa, które obejmuje bezpieczeństwo jego terytorium, władz i

<sup>679</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 179.

<sup>680</sup> Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r., U 6/92 (OTK 1992 r., cz. I, s. 204), konstytucyjne wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniu. Ograniczenia te można ustanawiać tylko w drodze ustawy, a materialna dopuszczalność ich ustanawiania uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest zharmonizowanie tej wolności z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności wprowadzane być mogą tylko w niezbędnym zakresie. Ustawodawca może ingerować w sferę wolności obywatela tylko w razie konieczności i jedynie w koniecznym wymiarze. Innymi słowy, niezbędne jest zachowanie proporcji między stopniem ograniczenia wolności jednostki a rangą chronionego interesu publicznego, czyli zakazana jest nadmierna ingerencja państwa w swobodę działania jednostki. Po trzecie, ustawowe ograniczenia wolności traktowane być muszą w kategoriach wyjątków. Ich istnienie zawsze musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów ustawowych i nie może opierać się na domniemaniu. Po czwarte, ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności. Zob. także uchwałę TK z 16 marca 1994 r., W 3/93, (OTK 1994 r., cz. I, s. 168), i orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK 1995 r., cz. I, s. 132–133).

<sup>681</sup> Zob. także art. 2 Ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

obywateli, jako wartość konstytucyjna podlegająca szczególnej ochronie. Bezpieczeństwo państwa jest obowiązkiem Prezydenta RP i obejmuje czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2)<sup>682</sup>. Ponadto na Prezydencie spoczywa ogólne kierownictwo w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie – obywatele mogą się skutecznie domagać od Prezydenta podejmowania radykalnych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa publicznego. Dodatkowo, zgodnie z art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>683</sup>, Prezydent RP wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którym kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez Prezydenta.

W rozdziale VI Konstytucji RP poświęconym Radzie Ministrów i administracji rządowej ustawodawca używa także pojęcia bezpieczeństwo

<sup>682</sup> Zadanie te znajduje potwierdzenie w rocie przysięgi, jaką składa Prezydent przed objęciem urzędu wobec Zgromadzenia Narodowego („Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem” – art. 130 Konstytucji RP). Do dodatkowych uprawnień Prezydenta, które mają wpływ na kształt ustawodawstwa w sprawie bezpieczeństwa, należą między innymi kompetencje i obowiązki w sytuacji stanów szczególnego zagrożenia państwa, a także przez prawo łaski i nadawanie obywatelstwa polskiego Prezydent może wpływać na stan bezpieczeństwa wewnątrz państwa, tak jak mianując na pierwszy stopień oficerski i stopnie generalskie w formacjach zmilitaryzowanych, czy też powołując sędziów. Konstytucja RP ustanowiła także Radę Bezpieczeństwa Narodowego, złożoną z powołanych i odwoływanych przez Prezydenta członków, będących jego organem doradczym w zakresie zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, zgodnie z art. 135 i 144 ust. 3 pkt 26. W ramach doradzania w sprawach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa Rada Bezpieczeństwa Narodowego w szczególności rozpatruje ogólne założenia bezpieczeństwa kraju oraz kierunki rozwoju Sił Zbrojnych, a także założenia oraz kierunki polityki zagranicznej w przedmiocie bezpieczeństwa państwa, określa zagrożenia bezpieczeństwa państwa wraz ze środkami zwalczania tych zagrożeń – W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2002, s. 176.

<sup>683</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

państwa. I tak, do kompetencji Rada Ministrów, która prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, kieruje administracją rządową, należy również zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrzne i zewnętrzne państwa, zgodnie art. 146 ust. 4 pkt. 7–8<sup>684</sup>. Tym samym Rada Ministrów w świetle Konstytucji jest odpowiedzialna przed Prezydentem, Sejmem i społeczeństwem za bezpieczeństwo obywateli w państwie.

Konstytucja wskazuje ponadto na możliwość ograniczenia konkretnych praw i wolności ze względu na ochronę bezpieczeństwa, tym samym pojęcie bezpieczeństwa występuje jako przesłanka ogólnego albo szczególnego ograniczenia praw jednostkowych. I tak pojęcie to oznacza przesłankę wyłączenia jawności rozprawy sądowej (art. 45 ust. 2) oraz ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5) i prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 3). Przepisy Konstytucji RP nakładają także na władzę publiczną obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne (zob. art. 74 ust. 1), art. 76 stanowi zaś o konieczności ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi bezpieczeństwu.

W przepisach powszechnie obowiązujących prawa administracyjnego ochrona bezpieczeństwa publicznego jest częścią działu administracji rządowej – dział „sprawy wewnętrzne”, zgodnie z art. 5 pkt 24 w związku z art. 29 ust. 1 Ustawy z 4 września o działach administracji rządowej<sup>685</sup>, działem tym kieruje minister spraw wewnętrznych i administracji. Większość podmiotów zajmujących się tą problematyką umieszczono w resorcie spraw wewnętrznych. Jednakże, rozszerzając rozumienie pojęcia bezpieczeństwa publicznego o pojęcia mu pokrewne, takie jak bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywatelskie, bezpieczeństwo wewnętrzne, ustawodawca powierzył tym samym wiele zadań z wymienionych dziedzin innym podmiotom, będącym poza MSWiA. Ponadto podkreślić należy, że wraz z procesem decentralizacji państwa część kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego uzyskał samorząd terytorialny.

Tym samym wskazać trzeba, że bezpieczeństwo publiczne to także zadanie publiczne naczelných, centralnych, terenowych organów

<sup>684</sup> Zob. także: art. 6 Ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).

<sup>685</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.

administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 14 Ustawy z 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>686</sup> gmina ma obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, co jest jej zadaniem własnym, a zadanie to obejmuje w szczególności sprawy porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego<sup>687</sup>. Dodatkowo zadania te gmina może wykonywać również jako zadania zleczone z zakresu administracji rządowej.

Ponadto do kompetencji organów gminy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej, zgodnie z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym należy opracowanie przez wójta planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Wójt ogłasza również i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, a nadto kompetencją wójta w analizowanym zakresie jest możliwość zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego zagrożenia życia ludzi lub mienia, zgodnie z art. 31b ust. 1 przedmiotowej ustawy. Dodatkowo, w myśl art. 11 ust. 1 ustawy o Policji, wójt może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powiat natomiast, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 15 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>688</sup> wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie bezpieczeństwa obywateli<sup>689</sup>. Samorząd województwa zaś, zgodnie z art.

---

<sup>686</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>687</sup> Zob. A. Ostapski, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 149–181.

<sup>688</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>689</sup> Zob. P. Lisowski, *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, Wrocław 2009, s. 107–148. Por. także: M. Mączyński, *Powiat w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Szymaniak (red.), *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań 2007, s. 71 i n.; J. Boć (red.), *Powiat*, Wrocław 2001 (tutaj zwłaszcza: E. Knosala, *Zadania powiatu i mechanizmy prawne ich kształtowania*, s. 55). Ponadto do zadań



14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>690</sup>, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Bezpieczeństwo publiczne jest ponadto przesłanką uzasadniającą wydanie przepisów porządkowych będących aktami prawa miejscowego<sup>691</sup>. W myśl art. 40 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 40–44 stanowi, że rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe dla zapewnienia m.in. bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Rozporządzenia porządkowe zaś z art. 60 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>692</sup> może wydać wojewoda, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego jest także zadaniem ustawowo określonym wojewody (art. 22 pkt. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie), który zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie bezpieczeństwa państwa. Dla wykonywania powyżej wskazanego zadania wojewoda może na podstawie art. 25 cytowanej ustawy wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy

---

powiatu, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie powiatowym należy ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

<sup>690</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>691</sup> Zob. J. Jagielski, *Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, Człowiek i Środowisko, 1992, nr 1–2, s. 48; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 133; *idem*, *Przepisy porządkowe jako instrument sprawnego działania administracji samorządowej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006, s. 83–93. Zob. także: P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.

<sup>692</sup> Dz.U. nr 31, poz. 206.

administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego<sup>693</sup>.

Utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego, obok ochrony bezpieczeństwa ludzi<sup>694</sup>, jest podstawowo określoną funkcją Policji, zgodnie z art. 1 ust. 1 Ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Ochrona bezpieczeństwa publicznego, w myśl art. 1 ust. 2 pkt. 2 tej ustawy, jest natomiast ustawowo określonym zadaniem Policji<sup>695</sup>.

---

<sup>693</sup> Polecenie wojewody jest wezwaniem do wykonania określonej czynności, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy; skierowane do organów i pracowników, dla których wojewoda jest zwierzchnikiem, jest poleceniem służbowym, a skierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie – jest środkiem nadzoru. Wojewoda może jednakże wydawać polecenie wobec wszystkich jednostek administracji publicznej tylko w sytuacjach nadzwyczajnych w myśl art. 25 ust. 1, wobec całej administracji rządowej zaś w każdej sytuacji, nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, a podstawą tych poleceń jest prawo wojewody do „wglądu w tok każdej sprawy” prowadzonej przez te organy oraz żądanie informacji i wyjaśnień (zob. art. 26). Polecenie nie może dotyczyć jednakże rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń (art. 20 ust. 2).

<sup>694</sup> Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.) Policja jest formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komentując użycia obok siebie pojęć pokrewnych – bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego, T. Hanusek wskazuje, że nie jest to przypadkowe przeoczenie ustawodawcy, lecz logiczna konsekwencja podkreślenia służebnej roli policji wobec społeczeństwa. Przez wyodrębnienie bezpieczeństwa ludzi niejako na pierwszym planie jest stawiana ochrona bezpieczeństwa jednostek, ponieważ bezpieczeństwo poszczególnych członków społeczeństwa warunkuje właśnie spokój, ład społeczny, daje więc gwarancję bezpieczeństwa całej organizacji państwowej – T. Hanusek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 17; Zob. także S. Pławucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995, s. 17 i n.

<sup>695</sup> Na temat bezpieczeństwa publicznego jako funkcji i zadania Policji zob. zwłaszcza: S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, oraz inne prace tegoż autora.

Pojęcie bezpieczeństwo występuje również w Ustawie z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>696</sup>. W art. 2 ustawy wskazano, że w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Prezydent niezwłocznie rozpatruje taki wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Problematyka bezpieczeństwa ukazana jest również w innych przepisach ustawy o stanie wyjątkowym, m.in. jako przesłanka ograniczająca korzystanie z określonych praw: w art. 17 ust. 1, art. 20 ust. 1 pkt 4, art. 20 ust. 3. Dodatkowo należy wskazać, że w Ustawie z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>697</sup> ustawodawca nie posługuje się w przepisach ustawy pojęciem bezpieczeństwo publiczne.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>698</sup> w art. 20 ust. 1 stanowi, że w czasie stanu wojennego w przypadku osób, których działalność zagraża bezpieczeństwu państwa, można dokonać przeszukania tych osób lub przeszukania ich mieszkania, a także zajęcia przedmiotów wykorzystywanych do prowadzenia tej działalności, a poza tym można w czasie stanu wojennego nakładać na przedsiębiorców dodatkowe zadania, których realizacja jest niezbędna dla bezpieczeństwa (art. 25 ust. 1 pkt 1 powyżej wskazanej ustawy).

Pojęcie bezpieczeństwo jest również przesłanką cofnięcia uprawnienia określonego w przepisach prawa administracyjnego. I tak, w Ustawie z 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych<sup>699</sup> pojęcie bezpieczeństwo publiczne występuje w art. 10 ust. 1 jako przesłanka, na której podstawie władza wydająca pozwolenie może je cofnąć, jeżeli zostanie ujawnione, że dalsze prowadzenie zbiórki może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu<sup>700</sup>.

---

<sup>696</sup> Dz.U. nr 113, poz. 985 z późn. zm.

<sup>697</sup> Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.

<sup>698</sup> Dz.U. nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

<sup>699</sup> Dz.U. nr 22, poz. 162 z późn. zm.

<sup>700</sup> Dodatkowo pojęcie bezpieczeństwo występuje jako przesłanka cofnięcia uprawnień w Ustawie z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. nr

Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>701</sup> w art. 5 ust. 2 pkt. 1–4 stanowi, że bezpieczeństwo imprezy masowej obejmuje spełnienie przez organizatora wymogów w zakresie: zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie; ochrony porządku publicznego; zabezpieczenia pod względem medycznym; zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Tym samym, w myśl art. 5 ust. 1 ustawy zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej w miejscu i w czasie jej trwania to obowiązek organizatora imprezy masowej, a ponadto obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa również – w zakresie określonym w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych i w innych przepisach – na: wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbie zdrowia, a w razie potrzeby także innych właściwych służbach i organach (art. 5 ust. 3 tej ustawy)<sup>702</sup>.

---

51, poz. 297 z późn. zm.). W art. 2 ustawy ustawodawca stanowi, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest przesłanką ograniczenia wolności gromadzenia się. Ponadto, Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 855 z późn. zm.) – stanowi w art. 1 ust. 2, że prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego, a art. 45 przewiduje, iż osoby, pragnące założyć stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z bezpieczeństwem państwa, są obowiązane uzgodnić zakres tej działalności, odpowiednio – z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych, albo organami przez nich określonymi.

<sup>701</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 62, poz. 504 z późn. zm.

<sup>702</sup> Dodatkowo wskazać należy, że art. 32 przewiduje, iż organ (zgodnie z art. 24 organem wydającym zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy) wydaje decyzję o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeżeli po wydaniu zezwolenia stwierdzi, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę jego wydania. Jak stanowi art. 34 ust. 1 pkt 1, wojewoda może wprowadzić zakaz przeprowadzenia imprezy masowej z udziałem publiczności w przypadku

Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>703</sup> w art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 lit. a–c wskazuje, że obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla bezpieczeństwa publicznego podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. W art. 17a ustawodawca przewidział także odmowę udzielenia lub ograniczenie zakresu koncesji ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli. Natomiast art. 22 ust. 3 stanowi o cofnięciu koncesji albo zmiany jej zakresu ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli. Podobne rozwiązanie znalazło się w ustawie o usługach detektywistycznych<sup>704</sup>, gdzie zagrożenie bezpieczeństwa państwa stanowi jedną z przyczyn cofnięcia pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie (obok zagrożenia dla obronności oraz bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli – art. 26 pkt 2b). Ustawa o ochronie osób i mienia w art. 41 reguluje także, że pracownik ochrony nie może nosić przy sobie broni palnej, jeżeli wykonuje bezpośrednio zadania w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas trwania masowych imprez publicznych.

W ustawie o ochronie granicy państwowej<sup>705</sup> bezpieczeństwo

---

negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w formie decyzji administracyjnej. Poza tym, zgodnie z art. 19 ustawy członkowie służby porządkowej działają na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie i miejscu trwania imprezy masowej. Służby porządkowe, w myśl art. 22 ust. 1 pkt 1 lit. g ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, są obowiązane odmówić wstępu na imprezę masową osobie zachowującej się agresywnie, prowokacyjnie albo w inny sposób stwarzającej zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Zob. przede wszystkim: G. Gozdór, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2008; *idem*, *Prywatyzacja bezpieczeństwa – bujda, abstrakcja czy sposób na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?*, [w:] D. Kowalski, M. Kwiatkowski, A. Zduniak (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa – wybrane perspektywy*, Lublin–Poznań 2004, s. 165–172, oraz W. Kotowski, B. Kurzypa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2009.

<sup>703</sup> Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221 z późn. zm.

<sup>704</sup> Dz. U. z 2002 Nr 12, poz. 110 z późn. zm.

<sup>705</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 12, poz. 67).

publiczne (obok bezpieczeństwa państwa, ochrony przed zagrożeniami życia lub zdrowia ludzi, a także zapobiegania szerzeniu się epidemii chorób zwierząt) może stanowić podstawę zamknięcia określonych przejść granicznych albo ograniczenia ruchu na nich (art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy)<sup>706</sup>.

Kolejna ustawa, która odnosi się wprost do bezpieczeństwa publicznego, określając tym samym desygnaty tego pojęcia, to Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>707</sup>. Administrator danych, zgodnie z art. 30 pkt 2, odmawia udostępnienia danych osobowych ze zbioru danych podmiotom i osobom innym niż wymienione w art. 29 ust. 1, jeżeli spowodowałyby to zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto, w myśl art. 43 z obowiązku rejestracji zbioru danych zwolnieni są administratorzy danych objętych tajemnicą państwową ze względu na bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>708</sup> w art. 56 ust. 1 pkt 2 przewiduje prawną możliwość odmowy przez organ koncesyjny udzielenia koncesji lub ograniczenia jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmowy zmiany koncesji ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub obywateli; art. 57 ust. 1 pkt 3 stanowi zaś, że organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie bezpieczeństwa państwa, ochrony

---

<sup>706</sup> Bezpieczeństwo państwa zostało także wykorzystane w Ustawie z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. nr 123, poz. 1353 z późn. zm.). Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy w przypadku odparcia bezpośredniego zamachu na obiekty ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa żołnierz Żandarmerii Wojskowej może użyć broni palnej. W Ustawie z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., nr 196, poz. 1631 z późn. zm.) znajduje się również szereg przepisów, które odwołują się do obronności i bezpieczeństwa państwa w różnych kontekstach, przede wszystkim przewidując szczególne procedury w przypadku informacji dotyczących bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo państwa stanowi także jedno z podstawowych pojęć w Ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 241, poz. 2416 z późn. zm.) oraz ustawie z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. nr 74, poz. 767 z późn. zm.).

<sup>707</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 z późn. zm.

<sup>708</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli. Ponadto, w art. 58 ust. 3 ustawodawca przewiduje, że organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej podejmuje problematykę bezpieczeństwa również w art. 91 ust. 1 pkt 3, art. 99 ust. 1 pkt 1 i art. 101.

Kolejny istotny akt prawny to Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>709</sup>, w której art. 3 ust. 1 ustawodawca stanowi, że uzewnętrznianie indywidualnie lub zbiorowo swojej religii lub przekonań może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a dodatkowo, zgodnie z art. 27 ust. 1, działalność kościołów i innych związków wyznaniowych nie może naruszać przepisów ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne. Zgodnie z art. 33 ust. 3 powyższej ustawy, jeżeli wniosek o wpis do rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych zawiera postanowienia pozostające w sprzeczności z przepisami ustaw chroniącymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, organ rejestrowy wydaje decyzję o odmowie wpisu do rejestru.

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>710</sup> w art. 91 ust. 1 przewiduje prawną możliwość pozbawiania azylu cudzoziemca, jeżeli prowadzi on działalność skierowaną przeciwko bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. W myśl art. 102 ust. 1 zgodę na pobyt tolerowany cofa się, jeżeli dalsze jej obowiązywanie mogłoby spowodować poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sytuacja prawna cudzoziemca regulowana jest także przez Ustawę z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>711</sup>, która przedstawia bezpieczeństwo publiczne jako przesłankę odstąpienia od uzasadnienia (art. 8), odmowy wjazdu na terytorium RP (art. 21), odmowy wydania wizy (art. 42), unieważnienia wizy (art. 48), odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 57), odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się (art. 66), cofnięcia zezwolenia na osiedlenie się (art. 68 i art. 88) oraz decyzji

---

<sup>709</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

<sup>710</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 234, poz. 1695 z późn. zm.

<sup>711</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 234, poz. 1694 z późn. zm.

o wydaleniu z terytorium RP. Także Ustawa z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe<sup>712</sup> – w normie prawnej art. 10 ust. 1 pkt 5 stanowi, że działalność pocztowa nie może zagrażać bezpieczeństwu publicznemu, i jednocześnie przewiduje, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3, prawną możliwość cofnięcia zezwolenia z powyższej przyczyny.

Ustawa z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji<sup>713</sup> w art. 15 ust. 1 pkt 6 reguluje, że pozwolenia na broń nie wydaje się osobom, co do których istnieje uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu, albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw.

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>714</sup> – w art. 31 ust 5 stanowi, że roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed ich zgłoszeniem, jeżeli mają one na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Rozpoczęcie takich robót nie zwalnia od obowiązku bezzwłocznego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia o zamierzonej rozbiórce obiektu budowlanego.

Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze<sup>715</sup> – z kolei w art. 119 ust. 3 i 4 reguluje dostępność przestrzeni powietrznej, która może być czasowo ograniczona ze względu na obronność państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochronę przyrody oraz bezpieczeństwo ruchu lotniczego.

Reasumując, trzeba uznać, iż pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” bardzo często używane jest przez ustawodawcę, na co wskazują zaprezentowane przykłady regulacji prawnej, nie zostało jednak prawnie zdefiniowane i nie posiada legalnej definicji w przepisach prawa. Ustawodawca określił jedynie desygnaty tego pojęcia, a definicji i interpretacji nadal należy szukać w doktrynie i orzecznictwie sądowym, które w tym przypadku są pomocne w stosowaniu prawa wobec obywateli.

W wyniku wskazania desygnatów tego pojęcia przez ustawodawcę występuje ono w obrocie prawnym nie jako abstrakcyjne pojęcie nauki prawa administracyjnego, lecz jako wartość konstytucyjna, dla której

<sup>712</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 189, poz. 1159 z późn. zm.

<sup>713</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 525 z późn. zm.

<sup>714</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

<sup>715</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 100, poz. 696 z późn. zm.



ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywateli z wolności i praw; zadanie naczelných, centralnych, terenowych organów administracji rządowej; organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów wyspecjalizowanych. Dodatkowo pojęcie bezpieczeństwo publiczne występuje jako zadanie podmiotów prywatnych (firm ochrony osób i mienia, służb porządkowych organizatora imprezy masowej); zadanie organizacji i instytucji społecznych oraz obywateli, a także jako przesłanka uzasadniająca cofnięcie określonych uprawnień.

Ustawodawca w przepisach prawa nie poprzestaje tylko na wskazaniu pojęcia bezpieczeństwo publiczne, lecz wskazuje również na pojęcia do niego zbliżone, tj. na: bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne i inne jego rodzaje. Dokładniejsza analiza tych postanowień pozwala jednocześnie na stwierdzenie braku przyjęcia jednolitych kryteriów, dotyczących wyróżnienia pojęć, i zamiennego ich stosowania, co nie czyni przepisów prawa czytelniejszymi. Warto tym samym postulować za stworzeniem przepisów ogólnego prawa administracyjnego, w których to mogłyby być zawarte podstawowe definicje doktrynalne wyrażen trudnych do zdefiniowania, w tym takich jak bezpieczeństwo publiczne<sup>716</sup>.

---

<sup>716</sup> W 1998 r. zadanie zbudowania przejrzystych definicji i rozgraniczenia podstawowych pojęć na potrzeby przepisów kompetencyjnych określających zadania poszczególnych organów państwowych podjął zespół pod kierunkiem J. Widackiego; zob. J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1998. Zespół ten na podstawie krytycznej analizy ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa sformułował propozycje uporządkowania terminologii i odpowiedniej nowelizacji ustawy o Policji. Wyróżniono następujące typy bezpieczeństwa: bezpieczeństwo powszechne (rozumiane jako wymóg eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia zbiorowości obywateli, wywołanych bądź to ewentualnymi próbami unicestwienia lub uszkodzenia instytucji użytku powszechnego, bądź też siłami natury), bezpieczeństwo obywateli (obejmujące wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie indywidualnych obywateli) i porządek publiczny (wymóg eliminacji naruszenia reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc czy przestrzeni publicznych). Ta propozycja nie znalazł jednak pełnego zastosowania w ustawie o Policji, przede wszystkim z powodu pominięcia przez autorów pojęcia bezpieczeństwa publicznego, które niezależnie od niejasnej definicji ma

Być może ułatwiłoby to tworzenie bardziej czytelnego prawa oraz jego prawidłowe stosowanie, zgodnie z wolą ustawodawcy.

W rozumieniu pojęcia bezpieczeństwo publiczne w języku prawnym i prawniczym brak jest jednoznaczności i jednolitości. Tym samym, tak jak wymaga się od podmiotów stosujących prawo szczególnej staranności w działaniu, tak też należy – a nawet i w pierwszej kolejności – wymagać od samego ustawodawcy staranności w tworzeniu prawa i zachowania jednolitości sformułowań prawnych.

„Kogo zajmuje wartość prawa, jego cel czy sens w życiu społeczeństw, dostrzeże ich wyrazy, często niedoskonałe, w pewnych pojęciach, które są w obiegu w życiu prawnym”<sup>717</sup>. Powyższe słowa Profesora Franciszka Longchamps de Bériera, mimo upływu lat są nadal aktualne i są najlepszym zakończeniem rozważań poświęconych konstruowaniu prawnego pojęcia bezpieczeństwa publicznego w

---

utrwaloną pozycję w języku prawnym – J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2004, s. 32. Kolejną próbę konstrukcji legalnej definicji bezpieczeństwa przedstawiono w rządowym projekcie ustawy z 21 sierpnia 2003 r. o bezpieczeństwie obywatelskim (projekt nie wszedł pod obrady Sejmu). Zgodnie z nim bezpieczeństwo obywatelskie to stan otoczenia cywilistycznego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowanego poziomu ryzyka. Projekt przedstawiał też definicję systemu bezpieczeństwa obywatelskiego jako zespołu norm i gwarancji prawnych oraz sposobu zorganizowania organów władzy i administracji publicznej i innych osób prawnych stwarzających formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa.

<sup>717</sup> Zob. F. Longchamps de Bérier, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo, 1966, z. 6. Por. *idem*, *Z problemów poznania prawa*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 129, Wrocław 1968, *idem*, *O administracji publicznej (problem poznawczy)*, [w:] *Studia prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdry*, Warszawa 1966, *idem*, *Założenia nauki administracji*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 23, Wrocław 1949; *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Warszawa 1968.

prawie administracyjnym. Dodatkowo należy podkreślić, że poszczególne pojęcia prawne powinny być „odpowiedziami” na problemy życia prawnego, wypracowanymi w danych warunkach, sprawdzonymi z doświadczeniem i w każdej chwili podległymi dyskusji. Od pojęć tych – w tym także od pojęcia bezpieczeństwo publiczne – należy oczekiwać przede wszystkim odpowiedniości wobec doświadczenia prawnego (np. wobec nowych zjawisk w działaniach administracji), przydatności dla wpływania na życie prawne (np. dla utwierdzenia praworządności, dla ulepszeń legislacyjnych itd.) oraz wzajemnej niesprzeczności<sup>718</sup>.

---

<sup>718</sup> *Idem, Współczesne problemy...*, s. 898.