Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

Antoni Osierda

Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego

Legal aspects of the notion of public safety and order

Rozległy i różnorodny co do zakresu przedmiot unormowań administracyjnoprawnych obejmuje niemal wszystkie strefy życia społecznego i działalności administracji publicznej zarówno w ujęciu ustrojowym, jak i funkcjonalnym. Znaczna część tych regulacji wkracza w dziedzinę szeroko pojętego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ochrona tych wartości stanowi jedno z najstarszych, niezbywalnych i fundamentalnych zadań każdego państwa.[1] Bezpośrednim lub pośrednim beneficjentem bezpieczeństwa i porządku publicznego są zbiorowości społeczne oraz poszczególne jej jednostki, a także podmioty publiczne i prywatne wykonujące ustawowe zadania należące w tej dziedzinie do państwa. Terminy „bezpieczeństwo" i „ porządek publiczny" często występują w porządku prawnym, nie mają jednak w przepisach prawa definicji legalnej nadającej im jednolitą treść i zakres znaczeniowy.[2]

W tym aspekcie szczególnego znaczenia nabiera ustalenie normatywnego i materialnego zakresu obu tych pojęć, wypełnienie ich konkretną treścią, tak aby nie były one abstrakcyjne dla adresatów i organów stosujących prawo. Analizowane pojęcia językowe są kategoriami prawnymi o zasięgu interdyscyplinarnym, pozostającymi w obszarze badań wielu dyscyplin naukowych.[3] Bezpieczeństwo

[1] M. Stahl, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 330 i nast.

[2] M. Janik, *Policja administracyjna jako funkcja państwa – prolegomena*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. W. Bednarkowi*, praca zbiorowa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, 2002.

[3] W związku z intensyfikacją wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa wyodrębniono w naukach społecznych nową dyscyplinę naukową – „naukę o bezpieczeństwie". Zob. rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, wydane na podstawie art. 3. ust.1 ustawy

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

i porządek publiczny są przede wszystkim pojęciami prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego.[4] W porządku administracyjnoprawnym występują one w materialnych i ustrojowych unormowaniach prawa administracyjnego. Nie zostały jednak w doktrynie prawa administracyjnego zdefiniowane ani zakresowo uściślone. Każde z tych pojęć jest próbą uchwycenia jakiegoś aspektu zmiennego w czasie, ale istotnego ze względu na przedmiot lub podmiot normowania. Zważywszy na specyfikę języka prawa administracyjnego, nadaje się obu tym pojęciom wielorakie znaczenie, o różnej wartości semantycznej, odbiegające od znaczenia języka potocznego (powszechnego). Pojęcia te charakteryzowane w polskiej literaturze prawniczej okresu międzywojennego i powojennego PRL nie odpowiadają współczesnym wymaganiom nauki prawa administracyjnego. Nie definiuje wprost tych pojęć także orzecznictwo polskich sądów przez bardziej precyzyjne wskazanie ich zakresu znaczeniowego i używa ich w roli klauzul generalnych albo w sposób instrumentalny.[5]

Sytuacja ta nie wynika jednak ze złej woli prawodawcy lub braku jednolitości orzecznictwa sądowego, lecz związana jest z szerokim ich zakresem znaczeniowym.[6] Okoliczność ta nie pozostaje bez wpływu na praktykę legislacyjną poprawnego posługiwania się tymi pojęciami na etapie stanowienia prawa. Tak sformułowane przepisy prawne i zawarte w nich treści normatywne nie pozwalają na ścisłe zdefiniowanie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

W doktrynie różnych gałęzi prawa znajdujemy liczne próby zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo" i „porządek publiczny".[7] W zasadzie wszyscy autorzy zajmujący się analizą znaczenia tych pojęć uznawali je za niejasne, nieprecyzyjne, niepełne, niejednoznaczne, nieścisłe terminologicznie, a w efekcie trudne do zdefiniowania i rozgraniczenia. W polskim prawodawstwie, podobnie jak i na gruncie prawa wspólnotowego, pojęcia te stanowione i stosowane są jako pojęcia niedookreślone, nieostre, wieloznaczne, prawnie niezdefiniowane i oceniające.[8]

---

z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595). Zob. *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policyjna, Szczytno 2011, s. 5 i nast.

[4] W. Kitler zalicza prawo administracyjne do prawa wspomagającego dziedzinę bezpieczeństwa narodowego. Zob. W. Kitler, *Prawno-organizacyjne uwarunkowania bezpieczeństwa Narodowego RP*, [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Bielsko-Biała 2007, s. 98.

[5] Por. wyrok SN z dnia 13.06.2002, II RN 54/02, LEX nr 110625, wyrok NSA z dnia 28.09.2001, II S.A. 1814/00, LEX nr 51238, wyrok NSA z dnia 30.08.2001, II S.A. 2087/00, LEX nr 54553

[6] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 12.

[7] *Ibidem*, s. 27 wraz z podaną w przypisie 29 bibliografią.

[8] J. Dobkowski, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego wobec integracji europejskiej (wybrane uwagi)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, praca zbiorowa pod red. E. Ury, K. Rajchela, M. Pomykały, S. Pieprznego, Rzeszów 2008, s. 159–160.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

Można zgodzić się z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie administracyjnym, że źródłem nieostrości obu używanych przez ustawodawcę pojęć jest zamiar regulacji tych stanów faktycznych, które nie dadzą się opisać w sposób dostatecznie precyzyjny, próba zaś opisania powodowałaby utrudnienie operowania tekstami normatywnymi z powodu ich nieczytelności. Przyczyną użycia takich zwrotów jest i to, że rozwój stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych następuje dynamicznie, zaś ustawodawstwo nie jest w stanie w porę na te zmiany zareagować. Użycie więc pojęć znaczeniowo nieostrych, otwartych i typologicznych pozwala na elastyczne stosowanie prawa, dostosowanie ich treści do zmieniającej się sytuacji, a tym samym na względną stabilność obowiązującego prawa. Jest to niejako kompromisowe rozstrzygnięcie między wartością porządku prawnego a wymuszoną przez praktykę koniecznością elastyczności i adekwatności rozwiązań normatywnych.[9] Oznacza to, że tego typu pojęcia, do których należą „bezpieczeństwo" i „ porządek publiczny", powinny być konkretyzowane przez uprawnione podmioty stosujące prawo, którym pozostawia się duży zakres swobody w realizacji prawa, posługiwania się tymi pojęciami i wyznaczania ich treści. W literaturze przedmiotu pojęcia bezpieczeństwo i porządek publiczny ujmowane są na płaszczyźnie obiektywnej (jako określone stany) i subiektywnej (jako określony kształt świadomości społecznej), lub używane są w znaczeniu materialnym, formalnym bądź instytucjonalnym, lub w sensie szerokim lub wąskim.[10] Na gruncie porządku administracyjnoprawnego interesujące nas pojęcia przechodziły ewolucję ich rozumienia, kształtowaną przez teoretyków prawa administracyjnego, choć dającą niekiedy podstawę do ich zakwestionowania, zwłaszcza z punktu widzenia judykatury sądowej i praktyki administracyjnej. Zachodzi więc potrzeba bliższego wyjaśnienia znaczenia obu pojęć i rozpatrzeniua ich na płaszczyźnie regulacji prawa administracyjnego.

W literaturze prawniczej okresu międzywojennego kwestią administracyjnoprawnego ujęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego zajmowali się W. Czapiński i W. Kawka. Bardziej szczegółowej charakterystyki obu pojęć dokonał W. Kawka, który uznał bezpieczeństwo i porządek publiczny za niezbędny wymóg współżycia zorganizowanej grupy ludzkiej. Według W. Kawki, „bezpieczeństwo publiczne" jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy oraz państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę przed szkodami zagrażającymi im z jakiegokolwiek źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest zatem zadaniem państwa, które przez normy prawne ustala, co jest zgodne

[9] M. Wyrzykowski, P*ojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 49–50.

[10] J. Widacki, P. Sarnecki, *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa–Kraków 1997, s. 10 i 11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

z bezpieczeństwem, a co temu bezpieczeństwu zagraża i jakie środki ochrony tego bezpieczeństwa należy podejmować.[11]

Z kolei pojęcie „porządek publiczny" W. Kawka analizuje w płaszczyźnie prawnej oraz socjologicznej i wskazuje na jego determinanty.[12] Autor określa porządek publiczny jako zespół norm prawnych i pozaprawnych (moralnych, etycznych, obyczajowych itd.), których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej. Zwraca on uwagę na to, że na kształtowanie norm porządku publicznego wpływają momenty polityczne, religijne, etyczne, obyczajności zewnętrznej, przyzwoitości itd. Są to więc poglądy wyrosłe na tle życia zbiorowego, które różnie się przedstawia zależnie od czasu, miejsca i środowiska. Zdaniem autora, pojęcie porządku publicznego wycisnęło piętno na przeobrażeniach, jakim uległo życie zbiorowe.[13]

W. Czapiński natomiast znaczenie pojęć „bezpieczeństwo" oraz „porządek publiczny" ściśle wiązał z ich treścią, jednak w swych wywodach nie sprecyzował tych nazw w sposób wyraźny. Przez „porządek publiczny" autor ten rozumiał:

> [...] stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form, zakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały.[14]

W. Czapiński wywodził stąd pogląd, że zapewnienie porządku publicznego polega nie na ochronie przed złą wolą ludzką, lecz przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania itd.[15]

Próbę zdefiniowania omawianych pojęć podjął także S. Kasznica. Wszelkie zjawiska ze sfery porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego wiązał on ściśle z administracyjnoprawnym pojęciem policji rozumianej jako funkcja państwa.[16] Sferą porządku publicznego autor objął takie zjawiska, jak: „tarcia i star-

---

[11] W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3–5, a także S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa*…, s. 15.

[12] S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2011, s. 32 i 33.

[13] W. Kawka, *op. cit.*, s. 46, 67, 69, 73 oraz S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa*…, s. 18.

[14] W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 9, s. 317 i nast. Por. idem, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w ustawach karnych,* „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 18, s. 633 i nast. oraz idem, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej,* „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 19, s. 673 i nast.

[15] Podaję za: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 120.

[16] W doktrynie administracyjnej występuje różnica stanowisk polegająca między innymi na tym, że np. S. Bolesna zalicza S. Kasznicę do przedstawicieli prawa powojennego, zaś B. Dolnicki klasyfikuje go jako reprezentanta doktryny prawa administracyjnego okresu międzywojennego,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

cia, kolizje, jakie nieustannie wynikają pomiędzy interesem jednostek a interesem zbiorowości ludzkiej", natomiast do sfery bezpieczeństwa publicznego zaliczał „różnorodne, niezmiernie liczne niebezpieczeństwa, jakie zagrażają w codziennym życiu na każdym niemal kroku ludziom". Według S. Kasznicy państwo w pierwszym rzędzie powołane jest do tego, aby chronić swoich członków przed niebezpieczeństwami, a w razie ich powstania, zwalczać i usuwać szkody stąd powstałe.[17] Pogląd ten jest dość ogólny, autor nie definiuje bardziej szczegółowo omawianych pojęć i nie określa ich istoty.[18]

Próby zdefiniowania terminów prawnych „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" podejmowane były wielokrotnie w powojennej literaturze i doktrynie prawa administracyjnego okresu Polski Ludowej. Należy jednak uświadomić sobie i wyraźnie zaznaczyć, że prezentowane w tym okresie charakterystyki, opisy i określenia omawianych pojęć powstały na gruncie obowiązujących wówczas regulacji prawnych i panujących uwarunkowań ustrojowo-politycznych. Z tego chociażby powodu nie są one pozbawione wymiaru ideologiczno-politycznego.

W literaturze prawa administracyjnego okresu powojennego jako pierwszy na temat pojęć „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" wypowiadał się J. Litwin.[19] Dokonując analizy prawnej obu nazw, autor wskazuje, że bezpieczeństwo publiczne ma na celu przede wszystkim ochronę podstaw społeczno-gospodarczego i politycznego ustroju państwa, porządek publiczny zaś odnosi się do elementarnych warunków współżycia społecznego. Autor zwraca też uwagę na szeroki zakres przedmiotowy norm regulujących porządek publiczny i podkreśla, że normy te są liczne i pod względem przedmiotu różnorodne, dotyczą bowiem wszystkich dziedzin życia społecznego.[20] Ponadto J. Litwin wskazał na paralelność i uzupełnianie się bezpieczeństwa i porządku publicznego[21], uznając, że nie jest możliwe ścisłe ich rozgraniczenie, bowiem pojęcia te zazębiają się, wzajemnie się częściowo pokrywają i uzupełniają.

Próbę konkretyzacji i uściślenia zakresu pojęcia „bezpieczeństwo" i „porządek publiczny" znajdujemy w opracowaniach S. Bolesty. Autor ten postrzega bezpieczeństwo publiczne w znaczeniu szerokim i wąskim. W ujęciu szerokim za bezpieczeństwo publiczne uznaje on system urządzeń publicznoprawnych

co wydaje się być poglądem słusznym, biorąc pod uwagę piśmiennictwo S. Kasznicy w znacznym zakresie odnoszące się do okresu II Rzeczypospolitej.

[17] S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne*. *Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 152.

[18] S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*. „Studia Prawnicze" 1983, z. 1, s. 233; idem, *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 18.

[19] J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. IV, rozdz. VI, Warszawa 1953, s. 16.

[20] *Ibidem*, s. 16 i nast.

[21] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa*…, s. 15 i 16.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

i określonych stosunków społecznych regulowanych przez prawo i inne normy społeczne, zapobiegających niebezpieczeństwom zagrażającym życiu, zdrowiu i mieniu ludzi, a także usuwających skutki tych zagrożeń.[22] Ściśle biorąc, autor uznaje bezpieczeństwo publiczne za system urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, regulowanych przez prawo i inne normy społeczne, których celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed grożącymi niebezpieczeństwami, zwłaszcza ze strony gwałtownych czynów ludzi, jak również gwałtownych działań sił przyrody.[23]

W przytoczonych definicjach można zauważyć, że autor na plan pierwszy wysuwa kwestie ochrony wartości i dóbr zbiorowych, odwracanie niebezpieczeństwa grożącego interesom państwa i społeczeństwa oraz oznacza pewien pożądany stan w tym zakresie. Podobnie w ujęciu *sensu largo* i *sensu stricto* S. Bolesta rozpatruje pojęcie „porządku publicznego". W definicji o charakterze ogólnym autor akcentuje wartości społeczno-ekonomiczne, które są bardziej charakterystyczne dla określenia „porządku społecznego" niż „porządku publicznego", bowiem ich treść łączy się z systemem ideologicznych stosunków społecznych, kształtujących się w rozlicznych sferach życia i działalności społeczeństwa. Tak szeroko rozumiany porządek publiczny obejmujący całokształt stosunków społecznych – zdaniem S. Bolesty – zdeterminowany jest przez normy prawne i moralne, a także obyczaje i reguły współżycia społecznego.[24] Można też mówić o węższym, społeczno-prawnym pojęciu porządku publicznego, którego treść stanowi określoną część stosunków społecznych.[25] W ścisłym znaczeniu tego słowa, porządkiem publicznym w państwie S. Bolesta nazywa system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych oraz w miejscach niepublicznych, regulowany przez ogół obowiązujących norm prawnych, moralnych i zasad współżycia społecznego, których przestrzeganie warunkuje normalne współistnienie jednostek w społecznościach, niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz zapewnia eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa lub jednostek.[26] Czyniąc pewne uogólnienia, można postawić tezę, że S. Bolesta dostrzega zbieg pojęcia porządku publicznego z wieloma płaszczyznami aktywności państwa i społeczeństwa. Podkreśla też, że należy odróżnić pojęcie porządku publicznego od pojęcia ochrony porządku publicznego, choć zauważa, że są one związane trwałą i nierozerwalną więzią systemową, mającą na celu osiągnięcie wspólnego dobra powszechnego.[27]

[22] Por. S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego...*, s. 231.
[23] *Ibidem*, s. 243.
[24] S. Bolesta, *Pozycja prawna Milicji w systemie organów PRL*, Warszawa, 1973, s. 101.
[25] Idem, *Pojęcie porządku*…, s. 231.
[26] *Ibidem*, s. 236, por. także S. Bolesta, *Prawnoadministracyjne zagadnienia*…, s. 21–22.
[27] Zob. idem, *Prawnoadministracyjne zagadnienia*…, s. 36 i 41.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

Naukowo pogłębione rozważania na temat analizowanych pojęć spotykamy w opracowaniach J. Zaborowskiego. Autor przedstawia swoje poglądy, odnosząc je do stanu prawnego obowiązującego w połowie lat dziewięćdziesiątych. Generalnie jest on zwolennikiem ujęcia obiektywnego i materialnego. Według autora bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody wynikające z jakiegokolwiek źródła (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itd.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa.[28] Pojęcie porządku publicznego autor ten definiuje w ujęciu materialnym jako pewien stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (moralnymi, obyczajowymi, religijnymi oraz zasadami współżycia społecznego itd.), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie.[29]

W swych rozważaniach J. Zaborowski wyraża między innymi pogląd o częściowym jedynie pokrywaniu się „bezpieczeństwa publicznego" i „porządku publicznego" oraz tezę, że w zakres pojęcia „porządek publiczny" wchodzi również „spokój publiczny" oraz „ład publiczny", a także, że pojęcie „porządek prawny" częściowo tylko pokrywa się z pojęciami: „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny". Autor formułuje w związku z tym kilka spostrzeżeń i wniosków, w których zwraca uwagę, że szereg pojęć używanych przez przepisy prawne w analizowanej dziedzinie jest nieokreślonych, dlatego należy dążyć do możliwie daleko posuniętej ich redukcji, wystarczy zachowanie jedynie dwóch określeń: „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" – jako pojęć o najbardziej uniwersalnym znaczeniu, ponieważ granica między nimi jest nieostra, przepisy prawne winny ich używać łącznie przy powierzaniu organom państwowym kompetencji do ich ochrony, zabezpieczenia, czuwania itd.[30]

Według innego autora tego okresu E. Smoktunowicza, pojęciem bezpieczeństwo publiczne określa się ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy.[31] Wiele zasługujących na uwagę poglądów i trafnych określeń porządkujących znaczenie

[28] J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny",* „Zeszyty Naukowe ASW" 1985, nr 41, s. 129.

[29] *Ibidem*, s. 130 oraz idem, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 11–12.

[30] Podaję za: J. Widacki, P. Sarnecki, *Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1997, s. 12.

[31] E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Ossolineum 1980, s. 15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

omawianych pojęć jest dorobkiem przedstawicieli współczesnej nauki prawa administracyjnego. Do zagadnień tych odnosi się między innymi w swoich opracowaniach E. Ochendowski. Autor nawiązując do doktryny niemieckiej, wyjaśnia, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publiczne urządzenia do zaopatrzenia w wodę. Natomiast na porządek publiczny – zdaniem autora – składa się ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest według panujących poglądów niezbędną przesłanką uporządkowanego współżycia obywateli. E. Ochendowski zaznacza, że zasady te nie są niezmienne, przeciwnie – zależą od miejsca i czasu, nie tworzą bowiem kategorii statycznej. Uważa też, iż poglądy się zmieniają, dlatego trudno jest dokonać właściwej oceny w konkretnej sytuacji, co służy zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takie oceny muszą dokonywać każdorazowo twórcy przepisów porządkowych.[32]

Interesujące rozważania w tym zakresie prezentuje także Ed. Ura. Określa on bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona bezpieczeństwa należy do państwa, które zakreśla granice bezpieczeństwa i to, co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa.[33] Autor ten wprost nie definiuje, lecz szerzej opisuje elementy składające się na pojęcie porządku publicznego, które odnosi się do zachowań obywateli w miejscach publicznych oraz do zadań organów administracji publicznej, które bezpośrednio wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie.[34] Ed. Ura zwraca też uwagę, że w procesie stanowienia prawa i jego stosowania, a nawet w literaturze prawniczej, przyjęło się używanie obok pojęcia porządku publicznego także pojęcia bezpieczeństwa publicznego, albo obu tych pojęć jednocześnie.

Problematyce bezpieczeństwa publicznego dużo miejsca w swoich publikacjach poświęca także S. Pikulski. Uważa on, że podejmując próbę zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwo publiczne, należy mieć na uwadze pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w pań-

[32] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 81 oraz idem, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 118.

[33] Ed. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 120 i nast. Zob. idem, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo" 1974, z. 2, s. 83.

[34] Idem, *Prawne zagadnienia*…, s. 124, także idem, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo" 1974, z. 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

stwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli, obejmujące ochronę ich zdrowia, życia i mienia.[35]

Nieco inne podejście do określenia bezpieczeństwa publicznego prezentuje B. Jastrzębski. Autor ten przyjmuje, że bezpieczeństwem publicznym jest stan prawny, w którym człowiek ma poczucie pewności oparte na sprawnie i praworządnie działającym systemie organów władzy publicznej oraz w instytucjach powołanych do kontroli i egzekwowania norm prawnych z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego.[36]

Obszernie na temat pojęcia bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego wypowiada się w literaturze przedmiotu S. Pieprzny. Autor uwzględniając dotychczasowy dorobek nauki prawa administracyjnego, obowiązujący stan normatywny i doświadczenie praktyki, wyróżnia w określeniu pojęcia „bezpieczeństwo" dwa jego charakterystyczne elementy, wskazując na subiektywne poczucie pewności i obiektywny brak zagrożenia. Podkreśla też, iż abstrakcyjność bezpieczeństwa jako stanu realnej rzeczywistości materializuje się w konfrontacji z zagrożeniem. Uważa, że pojęcie to występuje w różnym kontekście prawnym oraz znaczeniowym i powiązane jest z określonym podmiotem lub przedmiotem ochrony. Zdaniem S. Pieprznego, analizowanie pojęcia bezpieczeństwa odbywać się więc powinno w kontekście jego rodzajowości, co wyznaczają różnorodne kryteria zależne od celu i przedmiotu badań. W przepisach prawa bezpieczeństwo zazwyczaj jest dookreślone przymiotnikiem lub rzeczownikiem wskazującym na określony rodzaj bezpieczeństwa.[37] Prawna rodzajowość bezpieczeństwa związana jest z odniesieniem do chronionych wartości i może mieć charakter: podmiotowy (np. bezpieczeństwo ludzi, bezpieczeństwo pacjenta), przedmiotowy (np. bezpieczeństwo w ruchu drogowym, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo żywności) lub przestrzenny (bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo międzynarodowe) i w tej postaci występuje w wielu aktach normatywnych, począwszy od Konstytucji RP, a na aktach prawa miejscowego skończywszy.

W świetle obecnych rozwiązań normatywnych wyodrębnić można trzy rodzaje tych określeń: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. Coraz częściej używane jest też pojęcie bezpieczeństwo wewnętrz-

[35] S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienie bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 99 i nast.

[36] B. Jastrzębski, *O problemie prawa obywateli do bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne*…, s. 16; także idem, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej III RP,* Płock 2007, s. 134.

[37] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa*…, s. 12.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

ne[38], którego ochronę „należy widzieć jak najszerzej, a w dokładnym ujęciu obejmować nią wszystkie podmioty i wszystkie działania wyznaczone w państwie dla tej ochrony przez wszystkie normatywne regulacje dotyczące wszystkich wyróżnionych w prawie bezpieczeństw i wszystkich zwalczanych w prawie niebezpieczeństw".[39] Do najczęściej używanych w tekstach prawnych rodzajowych form bezpieczeństwa należy niewątpliwie „bezpieczeństwo publiczne". S. Pieprzny analizując definicje tego pojęcia, formułowane w dość dużym przedziale czasowym, dostrzega w nich wiele podobieństw, ale też i różnic. Zdaniem autora, podobieństwem łączącym poglądy wielu autorów jest podkreślenie, że bezpieczeństwo publiczne to pewien pozytywny stan w państwie. Zakres podmiotowo-przedmiotowy bezpieczeństwa publicznego to państwo wraz ze swoim ustrojem i innymi urządzeniami oraz obywatele, ich życie, zdrowie i mienie. Na różnice wskazuje kolejność sytuowania w definicjach chronionych wartości, co zależne jest od tego, w jakich warunkach społeczno-ustrojowych definicje te były formułowane.

Autor wysuwa trafną tezę, że bezpieczeństwo publiczne kształtowane jest przede wszystkim przez dobre prawo, dobrze funkcjonującą administrację publiczną i społeczeństwo.[40] Odnosząc się do pojęcia porządku publicznego, S. Pieprzny zwraca uwagę, że chcąc enumeratywnie wskazać obszary stosunków społecznych objęte ochroną porządku publicznego, należy analizować cały system prawa i norm pozaprawnych i na tej podstawie wskazać przedmiotowy zakres porządku publicznego. Zakres ten stale się rozszerza ze względu na obejmowanie coraz to nowych segmentów społecznych normami prawnymi, co związane jest z tzw. jurydyzacją życia publicznego.[41] Pojęcie porządku publicznego odnosi się do tych zadań organów administracji publicznej oraz podmiotów administrujących, które wiążą się bezpośrednio z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie. Chodzi tu o zapewnienie właściwego stanu sanitarnego urządzeń użyteczności publicznej, utrzymanie porządku na drogach publicznych, przestrzeganie przepisów o stowarzyszeniach, zbiórkach publicznych, rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, leśnych, łowieckich. Do zakresu tego pojęcia wchodzi również podejmowanie działań mają-

[38] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.

[39] J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działalności terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 23–24.

[40] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, ... s. 16–17.

[41] *Ibidem*, s. 20; także idem, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 28. Do pojęcia „bezpieczeństwa i porządku publicznego" odnosili się także w swych specjalistycznych monografiach m.in.: K. Rajchel, *Bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979, s.15; *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w działaniach administracji publicznej*, Rzeszów 2006, s. 17 i nast. oraz B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 13.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

cych na celu przeciwdziałanie i zwalczanie alkoholizmu i narkomanii, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych i epidemii, przestrzeganie przepisów o aktach stanu cywilnego, znaków granicznych, przestrzeganie określonej dyscypliny społecznej itp.[42]

Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny są pojęciami, które wielokrotnie występują w przepisach prawnych łącznie, co jest wyraźną wskazówką, że treści tych pojęć zachodzą na siebie w pewnym obszarze. Niemniej jednak pojęcia te nie są tożsame, ponieważ dotyczą dwóch różnych sfer życia społecznego, to znaczy chronią pewne dobra i pewne stany.[43] Wyraźne jednak określenie wzajemnych relacji i zależności pomiędzy tymi dwoma stanami nie jest łatwe, gdyż brak jest jednoznacznych i czytelnych kryteriów rozróżniających te pojęcia. Bardzo trudno jest wskazać granice, gdzie kończy się bezpieczeństwo, a zaczyna się porządek publiczny. Oddzielenie stanu bezpieczeństwa publicznego i obywateli od stanu porządku publicznego wydaje się być jednak uzasadnione, chociażby ze względu na dwoisty przedmiot ochrony. Bezpieczeństwo publiczne jako pewien pozytywny stan odnoszony jest do ochrony życia i zdrowia ludzi, ich mienia i środowiska. Natomiast porządek publiczny to pewien pożądany stan (bezpieczeństwa, porządku, ładu, spokoju publicznego), który ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego, polegający na przestrzeganiu obowiązującego porządku prawnego i norm pozaprawnych związanych z zapewnieniem porządku publicznego. Zwrócić jednak trzeba uwagę, że jakkolwiek pojęcie bezpieczeństwa publicznego nie jest tożsame z pojęciem porządku publicznego, to niekiedy naruszenie podstawowych zasad porządku publicznego implikować będzie zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, np. nieprzestrzeganie przepisów budowlanych może doprowadzić do katastrofy budowlanej, a to stanowi naruszenie bezpieczeństwa publicznego.[44]

Na odrębność pojęć: bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny zwraca także uwagę M. Mączyński. Autor ten uważa, że „nie istnieją przepisy, które wymienione sfery działania państwa [‘bezpieczeństwa publicznego’ i ‘porządku publicznego’ – dopisek mój A. O.] rozgraniczałyby w sposób bardziej precyzyjny”. W dużej mierze wynika to ze specyfiki pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, które – jakkolwiek są dobrem prawnie chronionym – jednocześnie stanowią pojęcia abstrakcyjne, gdyż prawo pozytywnie tych pojęć nie określa. M. Mączyński prezentuje pogląd, że „porządek” nie jest tak silnie jak „bezpieczeństwo” związany z zagadnieniem ochrony życia, wolności lub mienia przed

[42] E. Ura*, Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 384.

[43] J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 355; idem, *Działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, red. J. Boć, Kolonia Limitem 2004, s. 241–242.

[44] Zob. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*…, s. 28; idem, *Administracja bezpieczeństwa* ..., s. 21.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

rozmaitymi niebezpieczeństwami. Dalej autor podkreśla, że przy sprawach związanych z porządkiem publicznym o wiele bardziej niż przy kwestiach bezpieczeństwa działania należy koncentrować się na wymuszaniu takiego postępowania, które czyni współżycie międzyludzkie w miarę bezkonfliktowym, tym samym można powiedzieć, iż porządek publiczny panuje tam, gdzie istnieje spory stopień pewności w interakcjach społecznych, wymaga on – jak się wydaje – nader wysokiego stopnia reglamentacji prawnej życia codziennego. Może to być w równym stopniu reglamentacja ustawowa, jak i wynikająca z utrwalonych i przestrzeganych norm zwyczajowych.

Zdaniem tego autora, w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego można z reguły zauważyć duże upolitycznienie i upaństwowienie porządku prawnego w podejmowanych często działaniach ochronnych i prewencyjnych w tym zakresie. Faktyczne zagrożenie czyjegoś życia, zdrowia lub mienia nie jest warunkiem *sine qua non*, gdyż popełnienie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu nie musi się wcale wiązać z ofiarami lub wystąpieniem konkretnej szkody.[45] O zachodzących zmianach w postrzeganiu i definiowaniu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego może również świadczyć słownikowo-leksykalne ustalanie zakresu ich treści.[46] Dość zwięzłą definicję obu nazw przedstawiają na przykład autorzy leksykonu policyjnego. Pojęciem bezpieczeństwo publiczne obejmują oni „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli i majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego".[47] Autorzy tego opracowania uważają, że na porządek publiczny składa się:

> [...] system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego, zapewnienie normalnej działalności instytucji,

[45] M. Mączyński, *Porządek publiczny i bezpieczeństwo – sfery działania*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dobek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, M. Mączyński, P. Płażek, J. Skrzydło-Niżnik, Warszawa 2005, s. 82–83.

[46] Zob. *Mała encyklopedia prawa*, red. L. Kurowski, Warszawa 1959, s. 40, 488. „Bezpieczeństwo publiczne jest to całość porządku i urzędów społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami grożącymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej", w odniesieniu do pojęcia porządku publicznego „jest to wszystko, co nie mieści się w innych rozdziałach kodeksu karnego". Zob. *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prysznic, Wrocław 1999, s. 33 – „bezpieczeństwo publiczne może być rozumiane jako idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowym i jednostek. W praktyce społecznej we współczesnym państwie taki stan realnie nie istnieje, występują natomiast w szerokiej skali dążenia do ochrony wartości i dóbr zbiorowych i indywidualnych". Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Wyd. PWN, Warszawa 1999, s. 139 – „stan niezagrożenia, spokoju i pewności" czy „porządek publiczny to […]".

[47] *Leksykon policyjny*, red. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Szczytno 2001, s. 32.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek.[48]

Na temat treści analizowanych pojęć kilkakrotnie wypowiadał się także Sąd Najwyższy. W jednym z tych wyroków SN stwierdza, że bezpieczeństwo publiczne to całość porządku i urządzeń społecznych chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej.[49] Dostrzec można także w tym orzeczeniu zachodzenie na siebie obu stanów.

W świetle uregulowań prawa pozytywnego można stwierdzić, że pomimo swojej odrębności i braku tożsamości pojęcia „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" dość często w tekstach prawnych zestawiane są w jeden termin, który z użyciem przyimka „i" występuje w formie redakcyjnej: „bezpieczeństwo i porządek publiczny".

W literaturze przedmiotu pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego rozumiane jest jako całokształt urządzeń prawnych, organizacyjnych, technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, zapewniających bezpieczeństwo państwa, jego trwałość i warunki rozwoju ustroju, ochronę zasad konstytucyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad poszanowania prawa, w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego, oraz ochronę stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi.[50] Łączne ujmowanie obu analizowanych pojęć w tym samym przepisie prawa administracyjnego może mieć podłoże instytucjonalne w sensie podmiotowo-przedmiotowym. Sytuacja tego rodzaju występuje wówczas, gdy ten sam podmiot (organ, instytucja lub inna jednostka organizacyjna) odpowiedzialny jest równocześnie za ochronę obu stanów (to jest zarówno „bezpieczeństwa publicznego", jak i „porządku publicznego") oraz wykonuje w tym zakresie przedmiotowym ustawowo określone zadania publiczne.

Normy prawne zawierające te pojęcia nie wyjaśniają jednak materialnych ich treści, co wymaga sięgnięcia do wykładni doktrynalnej lub do przepisów prawa materialnego, *lex specialis* ściśle związanych z materią obu regulowanych stanów. Nie rozwijając dalszych szczegółowych kwestii dotyczących relacji pojęć „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" do pojęć zbliżonych do nich, używanych w tekstach prawnych innych gałęzi prawa, to jednak wydaje się, że należy o niektórych z nich wspomnieć. Otóż bezpieczeństwo i porządek publiczny stanowią wartości, które podlegają ochronie konstytucyjnej. Do pojęć

[48] *Ibidem*, s. 238.

[49] Wyrok SN z dnia 22 XII 1993 r. (I KZP 30/93, OSN KW, 1994, w. 1–2, poz. 6).

[50] E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 173, także E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 385.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

wyrażających te wartości, ujętych w różnym kontekście prawnym, wielokrotnie odwołuje się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.[51] Analizując treść aktów normatywnych określających zadania i kompetencje poszczególnych szczebli terenowej administracji publicznej, można stwierdzić, że do zakresu ich działania należą także sprawy wyrażone pojęciami: „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny", użytymi łącznie lub oddzielnie. Dobrym przykładem jest ustawa o działach administracji rządowej, która stanowi, że dział sprawy wewnętrzne obejmuje między innymi działania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego.[52]

W ustawodawstwie reformującym administrację publiczną i kształtującym ustrój terytorialny kraju na uwagę zasługują te unormowania prawnoadministracyjne, które nierozerwalnie związane są z pojęciem „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny". Pojęcia te występują między innymi w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[53], w której mowa jest o „porządku publicznym", „bezpieczeństwie obywateli", podobnie jak w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Należy zaznaczyć, że na szczeblu powiatu tworzy się też „komisję bezpieczeństwa i porządku" i określa się jej zadanie w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.[54] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie posługuje się natomiast terminami „bezpieczeństwo państwa", „utrzymanie porządku publicznego".[55]

---

[51] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, zob. art. 5, art. 31 ust. 3, art. 53 ust. 5, art. 61 ust. 3, art. 135, art. 146 ust. 2 pkt 7, a także M. Stahl, *Materialne prawo*…, s. 331 i nast. Ponadto podzielam pogląd prezentowany w piśmiennictwie administracyjnym, że pojęcie „bezpieczeństwo państwa" jest kategorią nadrzędną do omawianych pojęć, bowiem bez bezpieczeństwa państwa nie może być mowy o zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego jego obywateli, choć uważam, że na bezpieczeństwo i porządek publiczny w państwie składają się w równym stopniu bezpieczeństwo i porządek publiczny środowiska lokalnego oraz regionu.

[52] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 65, poz. 437 z późn. zm., art. 29 pkt 1 i 7, zob. także ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2003 r. nr 24, poz. 199 z późn. zm., rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dz. U. nr 250, poz. 1502, ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów i zakresie działania ministrów, Dz. U. z 1996 r. nr 106, poz. 492 z późn. zm.; zaś art. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity z 2002 r., Dz. U. nr 7, poz. 58 stanowi: „Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach".

[53] Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm. Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14.

[54] Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm. Zob. art. 4 ust.1 pkt 15, art. 38a, ust. 1, ust. 2.

[55] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2009 r. nr 31, poz. 206, zob. art. 22 pkt 2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

W sprawach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego istotne znaczenie mają kompetencje terenowych organów administracji publicznej (rządowej, samorządowej) do stanowienia prawa miejscowego o charakterze porządkowym. Uchwala te przepisy rada gminy na podstawie upoważnienia wyrażonego w formie klauzuli generalnej, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, burmistrz, prezydent miasta w formie zarządzenia.[56] Nieco inna konstrukcja podobnego przepisu występuje w ustawie o samorządzie powiatowym. Regulacje tej ustawy stanowią, że powiatowe przepisy porządkowe wydaje rada powiatu, „jeżeli jest to niezbędne dla ochrony środowiska naturalnego albo dla zapewnienia porządku publicznego, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. W przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać zarząd powiatu".[57] Przepisów porządkowych nie zna ustawa o samorządzie województwa, gdyż na tym poziomie wydaje je w formie rozporządzenia porządkowego wojewoda, „jeżeli jest to niezbędne dla spokoju i bezpieczeństwa publicznego".[58]

Rozpatrując wzajemne relacje pojęć „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny", warto nawiązać do poglądów prezentowanych na temat rozumienia obu tych pojęć w doktrynie prawa karnego i prawa wykroczeń. Można zaobserwować, że określenia te – kształtowane na gruncie doktryny prawa administracyjnego i prawa karnego – nie pozostawały względem siebie w sferze regulacji indyferentnych, zupełnie niezależnych i bez żadnego wpływu na ustalenie ich materialnej treści. Na gruncie prawa karnego szerzej pojęcia te charakteryzują W. Kubala, L. Falandysz, Z. Kijak. Według W. Kubali, który jest zwolennikiem ujęcia obiektywnego i materialnego, przez porządek publiczny rozpatrywany jako przedmiot ochrony przepisów prawa karnego rozumieć należy „istniejący stan stosunków i urządzeń społecznych, zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego". W. Kubala stoi na stanowisku, że porządek publiczny nie jest równoważny z porządkiem prawnym ani zasadami współżycia społecznego, choć zwraca uwagę na szerokie ujęcie podanej definicji, w której włączono kwestie bezpieczeństwa do porządku publicznego.[59]

Natomiast zdaniem L. Falandysza, o znaczeniu pojęcia porządku publicznego decyduje jego funkcja. Autor uważa, że najczęściej spotykane jest określenie

[56] Ustawa o samorządzie gminnym…, art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2.

[57] Ustawa o samorządzie powiatowym…, zob. art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 2.

[58] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie…, zob. art. 60 ust. 1.

[59] W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 1981, z. 3 oraz idem, *Przedmiot ochrony przepisów dotyczących przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu*, RPEiS 1978, z. 2, s. 53.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

porządku publicznego jako systemu norm, zasad prawnych i zwyczajowych, regulujących współżycie ludzi w ogóle lub jedynie zachowanie się w miejscach publicznych, które nasuwa pewne zasadnicze zastrzeżenie, gdyż określenie to traktuje porządek publiczny jako abstrakcyjny system norm, a nie jako zgodny z nimi konkretny fragment realnej rzeczywistości współżycia ludzi. W tym sensie „porządek publiczny" rozumiany jest jako ład publiczny, obejmujący całokształt stosunków życia zbiorowego we wszystkich jego przejawach.[60]

Na uwagę zasługują również rozważania dotyczące analizowanej problematyki, podjęte przez Z. Kijaka. Autor ten zajmując się pojęciem ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym, zwraca uwagę na brak tożsamości obu analizowanych stanów dotyczących „bezpieczeństwa publicznego" i „porządku publicznego" oraz dynamizmu i ich zależności od całego szeregu czynników zewnętrznych. Podejmując próbę określenia treści obu pojęć, wyraża pogląd, że bezpieczeństwo publiczne to pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych i społecznych, prywatnych itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób żyjących w tym państwie. Porządek publiczny definiuje zaś jako pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie umożliwia prawidłowe współżycie zbiorowe w określonym miejscu i czasie. Autor ten jest również zdecydowanym zwolennikiem łącznego ujmowania zadań ochrony obu tych stanów przez te same podmioty ochrony.[61] Kwestie dotyczące zależności obu analizowanych pojęć występujących w przepisach prawa karnego w pewnym sensie porządkuje E. Pływaczewski, który stwierdza, „że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stanem porządku publicznego".[62]

Nie można też pominąć zdecydowanie krytycznego poglądu M. Lisieckiego na temat bałaganu pojęciowego dotyczącego bezpieczeństwa publicznego istniejącego w przepisach prawnych. Omawiając system bezpieczeństwa publicznego państwa, autor wyklucza możliwość formułowania w tym kontekście ogólnej definicji tego pojęcia, co pozostaje bez większego wpływu na właściwe funkcjonowanie instytucji odpowiedzialnych za tę sferę działania państwa.[63]

Definicji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego brak jest również w przepisach prawa unijnego, chociaż klauzula bezpieczeństwa publicznego pojawia się we wszystkich swobodach. Nie sformułował ogólnej definicji tych pojęć

[60] Por. J. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestra" 1969, nr 2, s. 63–65 i 68.

[61] Z. Kijak, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, ZN ASW 1987, nr 47.

[62] Por. E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985, s. 16.

[63] Por. M. Lisiecki, *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny" 1995, nr 4.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

także Trybunał Sprawiedliwości, który w swym orzecznictwie pojęciem bezpieczeństwa publicznego obejmuje też bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (np. zagrożeniem może być tranzyt towarów, które mogą być przeznaczone do celów militarnych). W odniesieniu do pojęcia porządku publicznego pewne wskazówki interpretacyjne wynikają z dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli na terytorium państw członkowskich.[64] Przy interpretacji tych pojęć stosowana jest zasada proporcjonalności jako jedna z ogólnych zasad prawa unijnego.[65]

W świetle poczynionych ustaleń można sformułować tezę, że pojęcia „bezpieczeństwo publiczne" i „porządek publiczny" są terminami języka prawnego, występującymi oddzielnie lub łącznie w porządku administracyjnoprawnym. Pojęcia te najczęściej związane są z regulacjami określającymi funkcje, zadania publiczne i prawne formy działania organów, instytucji i innych podmiotów tworzących administrację bezpieczeństwa i porządku publicznego.[66] W doktrynie prawa administracyjnego utrwalił się pogląd, że treść obu analizowanych pojęć ma charakter dynamiczny, zmienny i jest ciągle dostosowywany do zmieniających się uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i politycznych. Nie oznacza to, że wszystkie określenia tych pojęć utraciły swoją aktualność. Należy bowiem zauważyć, że w przytoczonych definicjach występują niektóre elementy zbieżne i powtarzające się.

Uwzględniając różny stopień zmienności i różnorodności czynników wpływających na treść definiowanych pojęć, można przyjąć za S. Pieprznym, że bezpieczeństwo publiczne to stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi i ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z którego miałoby pochodzić. Granice bezpieczeństwa zakreślone są przepisami prawa i wszystko to, co zakłóca te granice, stanowi niebezpieczeństwo.[67] Bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa.[68]

Reasumując rozważania dotyczące pojęcie porządku publicznego, należy stwierdzić, że nie ma stałej i uniwersalnej definicji tego terminu. Porządek publiczny najogólniej rozumiany był jako stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa, tworzony przez normy prawne i pozaprawne. Poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego wobec braku definicji

[64] Cyt. za: E. Ura, Dz. Urz. UE L158 z dnia 30 kwietnia 2006 r., s. 77–123.

[65] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 385.

[66] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*…, s. 21 i nast., idem, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 32.

[67] Idem, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wrocław 2007, s. 27.

[68] B. Wiśniewski (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem państwa w kontekście zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 14.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 12/11/2026 07:00:39

legalnej (przepisy prawa określają jedynie niektóre przedmiotowe desygnaty tego pojęcia) ustanawiają ramy definicji, która musi być jednakże nieustannie redefiniowana przez uwzględnienie pojawiających się nowych różnorodnych czynników.[69] Współcześnie można przyjąć, że porządek publiczny to przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych, religijnych i zasad współżycia społecznego, którego skutkiem jest harmonizacja poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich.[70]

Uogólnienie ustalenia odnoszącego się do zakresu znaczeniowego w przypadku łącznego ujęcia obu omawianych pojęć w jednym przepisie prawnym w formie redakcyjnej, wyrażonej zwrotem „bezpieczeństwo i porządek publiczny", nie oznacza jeszcze ich tożsamości. Można przyjąć, że są to pojęcia zbliżone, w wielu przypadkach pokrywające się pod względem treści, trudne jednak do precyzyjnego oddzielenia, ale mimo wszystko niejednoznaczne. Łączne używanie tych pojęć jest pewnego rodzaju narzędziem prawnym umożliwiającym wskazanie szerszego przedmiotu ochrony prawnej.[71] W tym kontekście nie należy w pełni przeciwstawiać znaczenia obu tych pojęć, ponieważ w tekstach prawnych w pewnym zakresie pozostają one we wzajemnych, zamierzonych przez normodawcę relacjach, jeśli tworzenie, stosowanie i wykładnię przepisów prawa można uznać za przedsięwzięcie racjonalne.

SUMMARY

The article discusses the issue of situating public safety and order in the sphere of administrative law. Neither safety nor public order is defined by the legislator. Therefore, it is important to assign normative content to them, to which attention is drawn in this analysis.

[69] J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie…*, s. 38–39.

[70] Cytuję za: J. Filaber, *op. cit*., s. 36 wraz z podaną bibliografią przypisu 46.

[71] S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*…, s. 17.