

Gabriel Malik

Urząd m.st. Warszawy

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8120-4299>

gabriel10@wp.pl

Bezpieczeństwo jako kategoria prawna

Security as a Legal Category

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo jest tą wartością, która jest zarówno pożądana społecznie, jak i chroniona prawnie. Dotyczy wielu sfer życia publicznego i prywatnego. Jest kategorią wielowymiarową i w związku z tym trudną do jednoznacznego zdefiniowania. Prawodawca normuje szereg jego aspektów, w tym bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo obywateli i inne. Stanowi ono tę kategorię, która ma podstawowe znaczenie nie tylko w przypadku kryzysów, ale też w normalnym funkcjonowaniu państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo; stany nadzwyczajne; zarządzanie kryzysowe

Bezpieczeństwo to potrzeba społeczna, która musi być zaspokajana w sposób ciągły i zorganizowany przez organy publiczne i inne podmioty, usytuowane w terenie oraz działające na obszarze całego państwa. Bezpieczeństwo nie jest kategorią jednolitą, przez co jest trudne do zdefiniowania w sposób jednoznaczny. W związku z jego złożonym charakterem można wyróżnić szereg jego dziedzin (podkategorii). Istotę bezpieczeństwa podkreśla fakt, że jest ono uregulowane w aktach prawnych różnych kategorii.

Konstytucja RP¹ w wielu przepisach odnosi się do bezpieczeństwa. Już w art. 5 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywatelom².

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez organy państwa stanowi wyraz konstytucyjnej zasady ochrony życia, wyrażonej w art. 38 Konstytucji RP, oraz nakazu zapewniania bezpieczeństwa obywateli, które gwarantuje art. 5 Konstytucji RP. Z uwagi na swoją rangę ochrona życia i bezpieczeństwa obywateli, również w aspekcie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo na drogach, w sytuacjach kolizyjnych zdecydowanie przeważa nad interesem indywidualnym jednostki

Artykuł ten, choćby z uwagi na to, że zajmuje jedno z pierwszych miejsc w układzie, wskazuje na cele najbardziej podstawowe i o najwyższej doniosłości. Wydaje się, że w swej ogólności przewyższają one nawet sformułowania zawarte we wstępie, które akcentują raczej różne aspekty genezy ustawy zasadniczej, niż projektują cele oraz zadania państwowości polskiej w nowej rzeczywistości. Ustrojodawca w art. 5 Konstytucji RP zawarł normę programową wymagającą od wszelkich czynników władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji, we wskazane tam działania³. Jednym z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom.

Zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic Rzeczypospolitej Polskiej służą Siły Zbrojne RP. Takie zadania przed tą formacją umundurowaną stawia art. 26 ust. 1 Konstytucji RP⁴. Zadania te są niezwykle istotne ze względu na możliwość swobodnego, nienarzuconego z zewnątrz, decydowania nie tylko o własnym losie, ale też o losie państwa. Siły Zbrojne RP chronią zatem obywateli oraz państwo przed zagrożeniami (przede wszystkim zewnętrznymi).

Bezpieczeństwo jako kategoria konstytucyjna pojawia się również w rozdziale dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Jego istotę uwytkuła w szczególności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia takie nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw⁵. Tym ograniczeniom ustrojodawca postawił (oprócz jednej formalnej) dwie zapory merytoryczne. Przede wszystkim nie mogą one prowadzić do całkowitego zniesienia tych swobód i uprawnień, a nawet do naruszenia ich istoty. Mogą być one ustanawiane tylko

oraz jej prawem własności i prawem do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Zob. wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2016 r., II SA/OI 1276/16, LEX nr 2189505.

³ P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.

⁴ Zob. także: M. Karpiuk, *Pomoc Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej udzielana Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 1, s. 37–38; M. Bożek, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 68.

⁵ Zob. szerzej: M. Karpiuk, K. Prokop, P. Sobczyk, *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017, s. 23–36; M. Karpiuk, *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21>, s. 23–25. Jedną z przesłanek materialnych wprowadzających ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jest bezpieczeństwo. Zob. M. Karpiuk, *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9, s. 13.

wtedy, jeżeli są konieczne w demokratycznym państwie⁶. Formalna przesłanka ograniczenia dotyczy ich ustanowienia wyłącznie w formie ustawowej. Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności od ich ustanowienia wyłącznie w ustawie jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek. Jeżeli ograniczenia takie mogą być ustanawiane jedynie w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia⁷. Dodatkowo normy zawarte w ustawach powinny być tym dokładniejsze, im silniej oddziałują na sprawy podstawowe z punktu widzenia pozycji jednostki w demokratycznym państwie prawnym oraz im bardziej wkraczają w przestrzeń zagwarantowanych praw i wolności⁸.

Szczególne ujęcie bezpieczeństwa w Konstytucji RP znajduje się w rozdziale dotyczącym stanów nadzwyczajnych. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej⁹. Może on być wprowadzony tylko na podstawie ustawy – w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Zasady te wynikają z art. 228 ust. 1–2 Konstytucji RP¹⁰. Wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrejonalną decyzją właściwych organów władzy publicznej, lecz wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków. Podstawą decyzji o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego może być jedynie ustawa, a właściwą formą jest rozporządzenie, które – oprócz tego, że jak każdy akt prawny tego rodzaju podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw – podlega dodatkowemu

⁶ K. Complak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2013.

⁷ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62; wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 r., P 29/10, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 96.

⁸ Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., K 16/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 253; wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 36; wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 82; wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 61.

⁹ Fakt, że w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej, nie oznacza, że każda klęska żywiołowa pociąga za sobą ogłoszenie stanu tej klęski. Niezbędne jest również jeszcze uznanie zwykłych środków konstytucyjnych za niewystarczające. Zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., I SA/Kr 2180/01.

¹⁰ Zob. także: M. Karpiuk, *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4, s. 33; *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013, s. 174.

podaniu do publicznej wiadomości w formie, która łatwo dotrze do wszystkich obywateli. Formy te mogą przybierać różną postać. Konstytucja RP ich nie określa, są one zależne od miejscowych warunków i zwyczajów. Z pewnością najczęstsze zastosowanie mają obwieszczenia, plakaty, komunikaty radiowe i telewizyjne¹¹.

W przypadku stanu wojennego ustrojodawca ani ustawodawca nie odnosi się wprost do zagrożenia bezpieczeństwa, co nie oznacza, że ono nie istnieje. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym, działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jeżeli z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa¹².

W razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, jak stanowi art. 230 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa¹³. Działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację oraz kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonuje Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, bądź właściwy wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa¹⁴.

Stan klęski żywiołowej z kolei może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia¹⁵. Bezpieczeństwo zatem i w tym przypadku będzie przedmiotem ochrony.

¹¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

¹² Art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1932). Zob. także: M. Czuryk, *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, s. 72; M. Karpiuk, *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2017.26.4.9>, s. 14.

¹³ Zob. także: *idem*, *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3, s. 3.

¹⁴ Art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928). Zob. także: M. Karpiuk, *Kształtowanie się stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 178; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 201.

¹⁵ Art. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897). Zob. szerzej: M. Karpiuk, *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski ży-*

Bezpieczeństwo podstawową rolę odgrywa również w przestrzeni zarządzania kryzysowego, przy czym zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, która jest elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegającym na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Jako sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹⁶.

Jedną z form aktów prawa miejscowego są przepisy porządkowe. Mogą je ustanawiać organy samorządu terytorialnego, wojewoda oraz organy rządowej administracji niezespołonej. Jedną z przesłanek umożliwiających ich ustanawianie jest zapewnienie bezpieczeństwa.

Przepisy porządkowe, wydawane wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych zawartych w ustawach ustrojowych, stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego. Cechuje je szczególny charakter i cel, jakimi mają służyć – są środkiem służącym przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji. Chodzi zatem o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi¹⁷.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe w przypadku, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego¹⁸. Bezpieczeń-

wiołowej, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.2.51>, s. 52–53.

¹⁶ Art. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1401). Zob. także: M. Karpiuk, *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.1.75>, s. 75; M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 20–21.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.

¹⁸ Art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994), dalej jako: u.s.g. Zob. także: M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja*

stwo publiczne jest zatem przesłanką wprowadzenia na obszarze gminy ograniczeń przewidzianych przez przepisy porządkowe.

Ustawodawca w art. 40 ust. 3 u.s.g., określając kompetencje rady gminy w zakresie wydawania przepisów porządkowych, wyraźnie stanowi, że przepisy takie mogą być wydane, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony wartości (dóbr) wyliczonych w tym przepisie. Normy zawarte w art. 40 ust. 3 u.s.g. nie podlegają wykładni rozszerzającej, ponieważ przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach¹⁹.

Oparcie podstawowych elementów konstrukcji porządkowych aktów prawa miejscowego na kryteriach nieostrych otwiera drogę do szerokiego posługiwania się tymi przepisami, ponieważ przesłanki ich wprowadzenia nie mają wyraźnych granic. Z drugiej strony użycie pojęć nieostrych wywołuje może jednak duże trudności w praktyce ich stanowienia, zmuszając każdorazowo prawodawcę lokalnego do oceny „zakresu nieuregulowanego w przepisach powszechnie obowiązujących”. Z uwagi na złożoność porządkowych aktów prawa miejscowego ustalanie dopuszczalności oraz zasad ich ustanawiania zawsze musi się odwoływać do racjonalizmu oraz rozsądku lokalnego prawodawcy, wymagając wnikliwości i rozważli w korzystaniu z przyznanych przez ustawodawcę kompetencji²⁰.

Jak wynika z art. 41 u.s.g., akty prawa miejscowego (w tym przepisy porządkowe) ustanawia rada gminy w formie uchwały, przy czym w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia²¹. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej. Organ wykonawczy gminy przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom (burmistrzom, prezydentom) sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu, co ma przyczynić się do dotarcia tych norm do jak najszerszego grona adresatów. Zapewnienie bezpieczeństwa może wymagać pewnego ograniczenia sfery wolnościowej jednostki – w taką sferę wkraczają właśnie przepisy porządkowe stanowione przez terenowe organy administracji publicznej.

administracyjna, Warszawa 2013, s. 114; M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s. 97–98; M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 43–44.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16, LEX nr 2473610.

²⁰ D. Dąbek, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

²¹ Wydawanie przez organ wykonawczy gminy przepisów porządkowych jest jedynym wyjątkiem od zasady, w myśl której przepisy gminne ustanawia rada gminy. Zob. wyrok WSA z dnia 7 lutego 2007 r., II SA/Sz 1182/06, LEX nr 516652.

Ustawodawca legitymuje organ monokratyczny, w sferze wykonywania funkcji prawotwórczej (w zakresie stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego), do wydawania przepisów porządkowych w formie zarządzenia. Uprawnienia te mają charakter wyjątkowy, ponieważ co do zasady akty prawa miejscowego, w tym przepisy porządkowe, są wydawane przez radę gminy, a nie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Rozwiązanie to ma charakter subsydiarny wobec przepisu legitymującego radę gminy do wydawania przepisów porządkowych w formie uchwały²².

Lokalne przepisy porządkowe wydawane są również w powiecie. W tym zakresie obowiązują podobne zasady, jak na forum gminy. W zakresie ustawowo nieuregulowanym lub w innych przepisach powszechnie obowiązujących w szczególnie uzasadnionych przypadkach rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny²³.

Powiatowe przepisy porządkowe, na mocy art. 42 u.s.p., w przypadkach niecierpiących zwłoki może wydać zarząd. Podlegają one zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady powiatu, a tracą moc w przypadku nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia, przy czym termin utraty mocy obowiązującej określa rada powiatu. Starosta przesyła przepisy porządkowe do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu oraz starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu. Zarząd powiatu jako organ wykonawczy, a nie stanowiący, może wydawać przepisy porządkowe wyjątkowo, dodatkowo rada powiatu może odmówić ich zatwierdzenia.

Sprawami bezpieczeństwa w powiecie zajmuje się też komisja bezpieczeństwa i porządku. Jej zadania określa art. 38a u.s.p. Została ona powołana w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do jej zadań należy: 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywa-

²² Zob. P. Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

²³ Art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995), dalej jako: u.s.p.

teli, 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem jej zadań, 7) opiniowanie zleconych przez starostę zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Prezydent miasta na prawach powiatu oraz starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć, w drodze porozumienia, wspólną komisję dla miasta na prawach powiatu oraz powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji. Wspólna komisja bezpieczeństwa i porządku jest tworzona w drodze porozumienia administracyjnego, zatem jeden organ nie jest nadrzędny w stosunku do drugiego, strony takiego stosunku prawnego są względem siebie równorzędne.

Utworzenie powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, działającej pod przewodnictwem starosty, jest kolejnym niezmiernie ważnym krokiem w kierunku uznania samorządów lokalnych i ich organów za najważniejsze ogniwo koordynacji wszelkich lokalnych inicjatyw prewencyjnych, realizowanych wraz z Policją i z uwzględnieniem wszystkich instytucji, które są zaangażowane w programy czy też działania prewencyjne. Pomimo pewnych zastrzeżeń co do zbyt wąsko zakreślonych zadań komisji oraz braku uprawnień do podejmowania przez nią działań z inicjatywy własnej, można uznać powiatową komisję bezpieczeństwa i porządku za podstawowy ośrodek zinstytucjonalizowanej koordynacji systemu prewencyjnego na obszarze powiatu, który może zagwarantować: 1) sprawne tworzenie zgodnych z teorią nauki o zarządzaniu programów, planów i harmonogramów działania, 2) istnienie trwałej struktury organizacyjnej, gwarantującej działania stałe, a nie doraźne, 3) możliwość wspólnego opracowywania programu na rok lub dłuższy okres (perspektywicznie), przy uwzględnieniu konieczności poszukiwania swoistej równowagi pomiędzy potrzebami ogólnokrajowymi, wynikającymi z centralnych programów, a swoistością i potrzebami lokalnymi w tej materii oraz przy objęciu zaangażowaniem do tworzenia programu większej liczby podmiotów i instytucji, 4) wzmocnienie programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli poprzez zawieranie stosownych porozumień, np. pomiędzy właściwymi komendantami Policji a starostami, prezydentami miast, burmistrzami i wójtami²⁴.

W regionie przepisy porządkowe wydaje wojewoda, a nie sejmik województwa. W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewo-

²⁴ M.I. Mączyński, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.

da może wydawać rozporządzenia porządkowe, o ile jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozporządzenia porządkowe mogą przewidywać, za naruszenie ich przepisów, kary grzywny. Wojewoda przekazuje je niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów, marszałkowi województwa, starostom, prezydentom miast, burmistrzom i wójtom, na których terenie rozporządzenie ma być stosowane²⁵. Obowiązek informacyjny jest związany z koniecznością powzięcia powszechnej wiedzy co do stosowania się do norm porządkowych przez podmioty przebywające na obszarze, na którym obowiązuje taki akt prawa miejscowego.

Wojewoda realizuje również inne zadania w dziedzinie bezpieczeństwa. Według art. 22 u.w.a.r.w. odpowiada on za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności: 1) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków²⁶, 2) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, 3) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego²⁷. Wojewoda jako gospodarz na terenie regionu wykonuje szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa, zarówno o charakterze analitycznym, jak i koordynacyjnym czy kierowniczym.

W sprawach bezpieczeństwa na podstawie art. 25 u.w.a.r.w. wojewoda może wydawać polecenia organom administracji publicznej działającym na obszarze województwa. Obowiązują one wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Polecenia te nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności

²⁵ Art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.), dalej jako: u.w.a.r.w. Zob. także: M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2018.27.2.65>, s. 69.

²⁶ Ustawodawca, wskazując na właściwość wojewody w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, nie zawarł żadnych wytycznych co do trybu i zakresu współdziałania oraz kierowania określonymi podmiotami. Zob. M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2, s. 229–230.

²⁷ Zob. także: *idem*, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 133.

operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie poleceń wydanych organom niezespolonej administracji rządowej i wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu, przedstawiając jednocześnie stanowisko w sprawie²⁸. Przedmiotem polecenia mogą być sprawy bezpieczeństwa, a w przypadku organów gminy, powiatu czy samorządowego województwa zagrożenie musi mieć postać kwalifikowaną – muszą to być sytuacje nadzwyczajne.

Bezpieczeństwo pojawia się jako przesłanka zapewnienia ochrony informacji niejawnych i w związku z tym nadania im stosownej klauzuli tajności. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę: „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że m.in. zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu RP; „tajne”, m.in. jeżeli utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; „poufne”, m.in. jeżeli zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli, bądź utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów RP, czy też utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości; „zastrzeżone”, jeżeli informacjom niejawnym nie nadano wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego²⁹.

Współcześnie informacja ma istotne znaczenie dla wielu dziedzin życia zarówno prywatnego, jak i publicznego. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania państwa i jego bezpieczeństwa często musi być ona należycie chroniona. Taką ochronę gwarantuje się m.in. poprzez nadanie informacjom odpowiedniej klauzuli tajności. Nadając taką klauzulę ze względu na okoliczności zagrażające oraz mogące zagrazić bezpieczeństwu państwa, ustawodawca wyłącza zasadę jawności działania organów władzy publicznej³⁰.

²⁸ Zob. także: M. Polinceusz, [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012, s. 104–111.

²⁹ Art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 412 ze zm.). Zob. także: M. Karpiuk, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Prawo bezpieczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2015, s. 154–156; M. Czuryk, *Informacja w administracji publicznej. Zarys problematyki*, Warszawa 2015, s. 166–173; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015, s. 442–447; M. Karpiuk, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 34–37.

³⁰ M. Karpiuk, *Miejsce bezpieczeństwa osobowego w systemie ochrony informacji niejawnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2018, nr 1, s. 85.

Motywy powołania służb specjalnych jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa. Ustawodawca utworzył Służbę Kontrwywiadu Wojskowego jako służbę specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Z kolei Służba Wywiadu Wojskowego została utworzona jako służba specjalna, właściwa w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej³¹.

BIBLIOGRAFIA

- Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013.
- Bartnik M., Karpiuk M., Lis W., Pawelec K., Tuleya I., *Ustawa o służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Komentarz*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa. Komentarze*, red. M. Karpiuk, t. 1, Olsztyn 2017.
- Bożek M., Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014.
- Bożek M., Karpiuk M., Kostrubiec J., Walczuk K., *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012.
- Chafubińska-Jentkiewicz K., Karpiuk M., *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015.
- Complak K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2013.
- Czuryk M., *Informacja w administracji publicznej. Zarys problematyki*, Warszawa 2015.
- Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.
- Dąbek D., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Dobosz P., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.

³¹ Art. 1–2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.). Zob. także: M. Bożek, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2014, s. 95. Stosując duże uproszczenie, można przyjąć, że o podziale bezpieczeństwa na wewnętrzne i zewnętrzne decydują granice państwa. Zgodnie z takim założeniem bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do zjawisk, które zachodzą w obrębie organizacji państwowej, bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się natomiast do wszystkiego, co ma miejsce poza jej granicami. W związku z powyższym zasadnicza aktywność SKW odbywa się w obrębie państwa, a działalność SWW prowadzona jest poza granicami państwa. Zob. W. Lis, [w:] M. Bartnik, M. Karpiuk, W. Lis, K. Pawelec, I. Tuleya, *Ustawa o służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Komentarz*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa. Komentarze*, red. M. Karpiuk, t. 1, Olsztyn 2017, s. 22–23.

- Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Działanie organów administracji publicznej w czasie stanów nadzwyczajnych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 4.
- Karpiuk M., *Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2017.26.4.9>.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Miejsce bezpieczeństwa osobowego w systemie ochrony informacji niejawnych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2018, nr 1.
- Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Normatywne uwarunkowania stanu wojennego i wyjątkowego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015, nr 3.
- Karpiuk M., *Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 9.
- Karpiuk M., *Pomoc Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej udzielana Policji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2018, nr 1.
- Karpiuk M., *Przepisy porządkowe jako szczególny rodzaj prawa miejscowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr 4, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2015.24.4.21>.
- Karpiuk M., *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.1.75>.
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 2.
- Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.
- Karpiuk M., *Zasady działania samorządu lokalnego w czasie stanu klęski żywiołowej*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2014, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/g.2014.61.2.51>.
- Karpiuk M., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Prawo bezpieczeństwa informacyjnego*, Warszawa 2015.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *Rechtstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *The Voivodeship Governor's Role in Health Safety*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, nr 2, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2018.27.2.65>.
- Karpiuk M., Prokop K., Sobczyk P., *Ograniczenie korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela ze względu na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny*, Siedlce 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Mączyński M.I., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005.
- Polinceusz M., [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 995).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1932).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1401).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 412 ze zm.).

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., I SA/Kr 2180/01.

Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16, LEX nr 2473610.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r., K 16/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 253.

Wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 36.

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 82.

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 61.

Wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 r., P 29/10, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 96.

Wyrok WSA z dnia 7 lutego 2007 r., II SA/Sz 1182/06, LEX nr 516652.

Wyrok WSA z dnia 22 grudnia 2016 r., II SA/Ol 1276/16, LEX nr 2189505.

Wyrok WSA z dnia 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671.

SUMMARY

Security is a value that is both socially desirable and legally protected. It refers to many spheres of public and private life. It is a multidimensional category and therefore difficult to be clearly defined. The legislator also regulates a number of its aspects, including state security, public safety, security of citizens and others. It makes a category that is fundamental not only in the case of crises but also with the normal functioning of the state.

Keywords: security; states of emergency; crisis management