



Aleksander Babiński

**Prawno-organizacyjne
uwarunkowania bezpieczeństwa
i porządku publicznego
w zakresie **dostępu do broni****

Wprowadzenie do problematyki

Szczytno 2017

Aleksander Babiński

**Prawno-organizacyjne
uwarunkowania bezpieczeństwa
i porządku publicznego
w zakresie dostępu do broni**

**Wprowadzenie
do problematyki**

Szczytno 2017

Recenzent

dr hab. Andrzej Czupryński

Redakcja wydawcy

Anna Bryczkowska

Agnieszka Kamińska

Beata Miszczuk

Projekt okładki

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie & Author

ISBN 978-83-7462-636-1

e-ISBN 978-83-7462-637-8

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 8,87 ark. wyd.

Spis treści

Wprowadzenie	5
Rozdział 1	
Zakres przedmiotowo-podmiotowy rozważań i jego konteksty	9
1.1. Bezpieczeństwo i zagrożenie	10
1.2. Bezpieczeństwo publiczne a porządek publiczny	15
1.3. Społeczno-psychologiczne aspekty posiadania broni	23
1.4. Administracja publiczna	34
1.5. Płaszczyzny ingerencji administracji publicznej	40
Rozdział 2	
Pojęcie i klasyfikacja broni — zarys problemu	47
2.1. Określenie broni w ustawie o broni i amunicji	48
2.2. Określenie broni w innych aktach normatywnych	76
Rozdział 3	
Normy prawne odnoszące się do posiadania broni	
w Unii Europejskiej	87
3.1. Konwencja o kontroli nabywania i posiadania broni palnej przez osoby fizyczne	93
3.2. Dyrektywa w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni ..	100
3.3. Europejska karta broni palnej	119
Rozdział 4	
Regulacje dotyczące dostępu do broni w wybranych państwach	125
4.1. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej	127
4.2. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	136
4.3. Republika Francuska	140
4.4. Królestwo Belgii	145
4.5. Królestwo Hiszpanii	148
4.6. Republika Włoska	151
4.7. Konfederacja Szwajcarska	156
4.8. Republika Czeska	158
4.9. Federacja Rosyjska	162
Zakończenie	167
Bibliografia	169

Wprowadzenie

Posiadanie broni pozostaje w ścisłym związku z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Bez wątplenia posiadanie broni ma wpływ na poziom tego bezpieczeństwa i porządku. Jaki to wpływ? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie jest prosta i jednoznaczna. Znajduje ona swoje źródło w badaniach naukowych, w teorii i praktyce. Przedstawiony problem jest złożony i ewoluuje na przestrzeni kilkunastu lat, co dostrzega autor niniejszego opracowania. Dawał temu wyraz w swoich opracowaniach naukowych i popularnonaukowych, a także w badaniach naukowych oraz rozprawie doktorskiej. Wspomniane prace odcisnęły swoje piętno na ostatecznym kształcie niniejszej pracy przez: ich szerokie oraz twórcze wykorzystanie, uzupełnienie i kontynuowanie wcześniej rozpoczętych rozważań. Stanowisko zaprezentowane w niniejszym tomie stanowi pierwszą część zwieńczenia wysiłków autora poświęconych rozwiązywaniu problemu naukowego odzwierciedlonego tytułem opracowania.

Zagadnienia posiadania broni ewoluują w czasie. Zmienia się podejście do broni w zależności od okresu historycznego oraz tego, czy mamy do czynienia z czasem, w którym obcowanie z nią wydaje się być sprawą oczywistą, akceptowalną ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa (np. okres wojny). Zagadnienie reglamentacji posiadania broni pojawia się wraz z powstawaniem struktur państwowych, tj. praktycznie od początków średniowiecza. Wtedy to broń przestaje być utożsamiana jedynie z narzędziem pracy, zależnym od statusu społecznego — przynależności do poszczególnych stanów — ale staje się atrybutem władzy panującego i rycerstwa. Zważywszy na dzieje reglamentacji broni można by mówić o posiadaniu broni jak o pewnym zewie wolności, powrocie do szlacheckich tradycji eksponowania broni jako symbolu posiadanego statusu społecznego.

Bez względu jednak na motywy, dla których ludzie chcą posiadać broń, jest ona przedmiotem odgrywającym mniejszą lub większą rolę w naszym życiu, przede wszystkim zaś w obszarze naszego bezpieczeństwa. Broń nie jest społeczeństwu obojętna, a nawet stanowi element jego pożądania. Z tego powodu traktuje się ją jako przedmiot dostępny nie tylko ściśle określonym grupom podmiotów często zinstytucjonalizowanym, ale i coraz większej

grupie podmiotów indywidualnych. Propozycje nowych regulacji prawnych odnoszących się do posiadania broni, a także informacje pojawiające się w mass mediach dowodzą istnienia zapotrzebowania w społeczeństwie na coraz szerszy, łatwiejszy dostęp do broni. Zapędy te weryfikują takie zdarzenia jak np. krwawe zamachy terrorystyczne Breivika w Norwegii, po których to postulowane jest zaostrzenie przepisów regulujących posiadanie broni, obowiązujących w całej UE. Dyskusja nad potrzebą dozoru zarówno dostępu do broni, jak i formami, jakie ma ono przybrać musi opierać się na ustaleniu tego czy ograniczenie dostępu do broni jest rzeczywiście niezbędne ze względu na wpływ, jaki ma ona na bezpieczeństwo, czy jest jedynie wynikiem trwania w ugruntowanym od stuleci systemie ograniczeń podyktowanych obawami władzy o wykorzystanie broni przeciwko niej. Istnieją wszak, nawet w Europie, państwa, gdzie obywatele posiadają broń w domach, przez co nie wydają się być mniej bezpieczni, a wręcz odwrotnie.

Zagadnienie wpływu reglamentacji broni na bezpieczeństwo i porządek publiczny wydaje się być tym bardziej istotne, im bardziej jednoczy się Europa. Pytanie o zasadność i zakres reglamentacji broni dodatkowo potęguje to, że obecnie obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej szerokie regulacje prawne obejmują również przedmioty, które bronią nie są albo z bronią nie mają wiele wspólnego, będąc jedynie imitacją lub częścią czegoś, co mogłoby stanowić broń (np. imitacja kija bejsbolowego czy broń pozbawiona cech użytkowych). Sam proces reglamentacji broni rozumiany jako regulowanie — ograniczenie kupna, sprzedaży, produkcji czy gromadzenia broni — wynikające z zasad ustalonych przepisami prawa, jest coraz bardziej biurokratyzowany, angażujący coraz więcej instytucji. Zarzuca się im, że zajmują się zagadnieniem, które wykracza poza zakres ich działalności.

Przedstawiona powyżej sytuacja problemowa zdecydowała o ostatecznym kształcie niniejszej pracy. Na oddawany do rąk czytelników tom składają się cztery części. Zaprezentowano w nich zagadnienia: istoty bezpieczeństwa i zagrożeń, relacji między bezpieczeństwem publicznym a porządkiem publicznym, społeczno-psychologicznych aspektów posiadania broni, administracji publicznej oraz płaszczyzn jej ingerencji. Prezentacja tych zagadnień w pierwszym rozdziale pozwoliła na zaprezentowanie utylitarnych aspektów pojęcia i klasyfikacji broni w kolejnym — drugim rozdziale. W dalszej części pracy omówiono normy prawne regulujące posiadanie broni w Unii Europejskiej oraz wybranych państwach europejskich i Stanach

Zjednoczonych Ameryki Północnej. Natomiast w zakończeniu pierwszego tomu dokonano podsumowania rozważań.

Zaprezentowana problematyka jako przedmiot badań naukowych stanowi jednolite ujęcie problemu. Pozwala ocenić trafność przedstawianych — najczęściej w Internecie — spekulacji w zakresie wpływu broni na bezpieczeństwo, prezentowanych na podstawie doświadczeń zagranicznych, najczęściej amerykańskich. Nie przystają one do realiów europejskich. Zdiagnozowanie zjawiska jest bardzo ważne ze względu na kierunek dalszej reglamentacji broni oraz na wpływ, jaki ma ona na poziom bezpieczeństwa publicznego nie tylko w Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawione w opracowaniu treści pozwolą czytelnikowi nie tylko poznać złożoność prawno-organizacyjnych uwarunkowań bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie dostępu do broni, ale przede wszystkim — na co liczę — wyrobią pogląd świadczący, że realizacja populistycznych dążeń do swobodnego dostępu do broni, stanowiłaby odejście nie tylko od europejskich, ale i światowych dążeń. W czasach powszechnego zagrożenia terrorystycznego taki dostęp do broni nie sprzyja zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego przez państwa oraz ich organizację. Nie wyklucza to jednak zasadności dążeń do wyposażenia społeczności państwowej — obywateli — w umiejętność posługiwania się bronią, co bez wątpienia sprzyja obronności państwa.

Rozdział 1

Zakres przedmiotowo-podmiotowy rozważań i jego konteksty

Bezpieczeństwo w hierarchii potrzeb ludzkich zajmuje ważne miejsce. Jest potrzebą, której zaspokojenia oczekują poszczególne jednostki oraz całe społeczeństwa¹. W hierarchii potrzeb, przedstawionej przez Abrahama Maslowa², tworzącej swoistą piramidę, bezpieczeństwo zajmuje miejsce tuż za podstawowymi potrzebami fizjologicznymi, tj. jedzeniem, piciem, snem itp. Zaspokojenie potrzeb zajmujących wyższą pozycję w hierarchii (miłości i przynależności, szacunku i uznania oraz samorealizacji) zasadniczo jest zależne od zaspokojenia potrzeb niższego stopnia. I tak człowiek głodny będzie usiłował zaspokoić głód nie bacząc na swoje bezpieczeństwo, ale też człowiek nieczujący się bezpiecznie nie będzie zajmował się kulturą, budowaniem więzi społecznych czy hobby. Oczywiście przedstawiona przez Maslowa reguła oparta na hierarchicznej piramidzie potrzeb była i jest idealistyczna. Zdarzają się bowiem istotne wyjątki od tej reguły. Na przykład w czasie okupacji przy niezaspokojonej potrzebie bezpieczeństwa, a nawet z jej narażeniem funkcjonował w konspiracji teatr polski. Bez wątpienia potrzeba bezpieczeństwa zajmuje kluczowe miejsce również w innych teoriach psychospołecznych. Na przykład w modelu ERG (E — *Existence*, R — *Relations*, G — *Growth*) opracowanym przez Clayтона Alderfera³, w grupie trzech potrzeb bezpieczeństwo powiązane jest z grupą potrzeb fizjologicznych, które odnoszą się do materialnych warunków życia jednostki — egzystencji.

Od zawsze niemal towarzyszyło też człowiekowi bezpieczeństwo publiczne. Troska o nie wymagała angażowania coraz większych sił oraz ich

¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 15.

² A. Maslow, *Motivation and personality*, New York 1954; Pierwotnie hierarchię potrzeb A. Maslow przedstawił w 1943 r. na łamach "Psychological Review" w artykule "A Theory of Human Motivation".

³ C.P. Alderfer, *An Empirical Test of a New Theory of Human Need*, "Psychological Review" 1969, Vol. 4, Issue 2, pp. 142–175.

organizacji w doskonalsze struktury, których działalność zapewniała akceptowany przez ludzi poziom bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa publicznego). Organizacją taką okazała się administracja publiczna, która na co dzień mierzy się z zagadnieniami bezpieczeństwa publicznego. Z tych też właśnie powodów niniejszy rozdział poświęcony został zagadnieniom bezpieczeństwa i zagrożeń, bezpieczeństwa publicznego oraz administracji publicznej.

1.1. Bezpieczeństwo i zagrożenie

Bezpieczeństwo znane jest ludzkości od zarania jej dziejów i podlega prawom ruchu systemów społecznych i musi być ujmowane dynamicznie w zależności od otoczenia, sytuacji społeczno-ekonomicznej warunkowanej postępowaniem cywilizacyjnym⁴. Bezpieczeństwo, pomimo przemian o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym i technologicznym, jest podstawową potrzebą człowieka i społeczeństw⁵. Zdaniem Sigmunda Freuda człowiek, wchodząc w epokę cywilizacji, dokonał pewnego wyboru, poświęcając część swoich możliwości kształtowania szczęścia na rzecz zyskania bezpieczeństwa⁶. Według Thomasa Hobbesa to właśnie potrzeba bezpieczeństwa generowała powstanie państwa⁷.

Szczególna rola, jaką odgrywa bezpieczeństwo zarówno w życiu każdego człowieka, jak i całych społeczności, niewątpliwie wymusza precyzyjne określenie tego, czym jest bezpieczeństwo, tym bardziej, że mimo dużego zainteresowania problemami bezpieczeństwa nie wypracowano dziś jednolitego, uporządkowanego systemu pojęciowego, który w zależności od intencji autorów przekazu, prezentuje szerokie lub wąskie pojmowanie zagadnienia, nie dając możliwości określenia ich zakresów⁸.

⁴ S. Lipski, *Zarządzanie bezpieczeństwem — wybrane kwestie terminologiczne* [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 136.

⁵ S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 10.

⁶ S. Freud, *Das Unbehagen in der Kultur* [w:] *Kulturtheoretische Schriften*, Frankfurt a. Main 1974, s. 243.

⁷ T. Hobbes, *Lewiatan — czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Warszawa 1954.

⁸ Por. J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego — rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu. Materiały poseminaryjne*, Szczecino 2002, s. 3.

*Słownik języka polskiego*⁹ określa bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności. Przytoczona powyżej definicja określa bezpieczeństwo mianem stanu. Etymologia pojęcia bezpieczeństwo nawiązuje do swego łacińskiego źródłosłowu. Jest nim łacińskie słowo *securitas*, które z kolei pochodzi od *sine cura*, oznaczające stan bez pieczy¹⁰. Bezpieczeństwo zatem oznacza stan bez pieczy, czyli bez wystarczającej ochrony. Stan ten zależny jest od istnienia poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia¹¹. Bezpieczeństwo jest zawsze pochodną wystąpienia zagrożenia, czyli niebezpieczeństwa¹².

Zanim jednak zostaną wskazane definicje bezpieczeństwa należy podkreślić, że próby zdefiniowania bezpieczeństwa jakiegokolwiek podmiotu wiążą się z określeniem jego podstawowych wartości, tj. cech decydujących o jego istnieniu. Będą one charakteryzować jedynie podmioty realnie istniejące. Podmioty abstrakcyjne niczego nie czują — nie mogą czuć się ani bezpieczne, ani zagrożone. Wobec powyższego o bezpieczeństwie można mówić jedynie w odniesieniu do podmiotów rzeczywistych, realnie istniejących, co ogranicza zasadniczą grupę zagrożeń danego podmiotu, jakimi są zagrożenia jego bytu. Dla jednostki będą one koncentrowały się wokół jego życia, dla państwa wokół jego atrybutów, których utrata skutkuje tym, że przestaje być państwem, czyli przestaje istnieć¹³.

Nieco inaczej pojęcie bezpieczeństwa ujmuje Ryszard Zięba. Uważa on, że „w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczanie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”¹⁴. Określa bezpieczeństwo jako stan i poczucie pewności oraz wolność od zagrożeń¹⁵. Definiując bezpieczeństwo Jerzy Stańczyk również akcentuje kwestię pewności. Uważa on,

⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 147.

¹⁰ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] D.B. Bobrov, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 3.

¹¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.

¹² S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 14.

¹³ J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 9.

¹⁴ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1989, s. 50.

¹⁵ Tamże, s. 10.

iż „w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest rzeczywiście identyczne z pewnością (...) i oznacza brak zagrożenia (...) fizycznego albo ochronę przed nim”¹⁶.

Jak nietrudno zauważyć, nieoderwalnymi elementami bezpieczeństwa są zagrożenie i poczucie pewności. Mogą one być zarówno obiektywne, jak i subiektywne, co oznacza, że mogą być wymierne i niewymierne. Bezpieczeństwo ma miejsce „jedynie wówczas, gdy nie występują jednocześnie: rzeczywiste zagrożenie (czynnik obiektywny) i jego poczucie (czynnik subiektywny)”¹⁷. Podstawowe i pierwotne znaczenie słowa „bezpieczeństwo” było przypisane sferze subiektywnej i oznaczało brak lęku, troski, strachu, a tym samym zaufanie i zabezpieczenie¹⁸.

W literaturze wskazuje się na wielorakość określeń „bezpieczeństwo” powodującą, że próżno szukać jednej zwięzłej definicji¹⁹. Jerzy Stańczyk stwierdza, że nie istnieje jedna, wspólnie uzgodniona i przyjęta definicja. Wychodzi się najczęściej od określenia bezpieczeństwa jako „wolności od zagrożeń, strachu lub ataku”²⁰. Według Józefa Marcza jest to trudne ze względu na „(...) ogromny, wszechogarniający zakres kategorii bezpieczeństwa, bardzo trudny a chyba wręcz niemożliwy do zwięzłego opisanie i zdefiniowania”²¹. W dzisiejszym świecie bezpieczeństwo rozumiane jedynie jako brak zagrożeń, nie ma stanowić wyłącznie gwarancji fizycznego przetrwania, lecz równocześnie zapewnić realizację minimum pozostałych potrzeb społecznych. Dlatego też tak istotne wydaje się szerokie pojmowanie bezpieczeństwa.

Wielorako rozumiane jest również zagrożenie, co w świetle prezentowanych do tej pory rozważań wydaje się oczywiste. Ale czy zajmując się problematyką bezpieczeństwa należy pochylić się również nad problematyką zagrożeń? Bez wątplenia tak. Są to bowiem zjawiska, które nigdy nie występują oddzielnie.

¹⁶ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, wyd. cyt., s. 17.

¹⁷ Tamże, s. 17, 18.

¹⁸ Por. A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo, obrona narodowa i obronność* [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007, s. 46.

¹⁹ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo, obrona...*, wyd. cyt., s. 47.

²⁰ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, wyd. cyt., s. 16.

²¹ J. Marczak, *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego* [w:] A. Kitler (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa — założenia przygotowania i użycie*, Warszawa 2004, s. 20.

Według Bolesława Balcerowicza pojęcia „bezpieczeństwo” oraz „zagrożenie” pozostają ze sobą w tak bardzo ścisłej zależności dialektycznej, iż ich rozłączne rozpatrywanie pozbawione jest sensu. Bezpieczeństwo semantycznie oznacza tyle, co „niezagrożenie”, stan spokoju, pewności, co świadczy o etymologicznej pierwotności znaczenia słowa „zagrożenie”, bezpieczny to ten, który nie potrzebuje pieczy — opieki, gdyż nie jest zagrożony. W łacinie i językach pochodnych obserwujemy analogiczne zjawisko — *sine cura, securitas* — bez pieczy²². Kontynuując powyższe należy podkreślić, że zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa, które w słowniku języka polskiego określane jest jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”²³. Trzeba jednak zauważyć, że „o ile jednak bezpieczeństwo określa pewien stan, o tyle zagrożenie, w podstawowym rozumieniu tego słowa, kojarzy się bardziej ze zjawiskiem naruszającym ten stan. Stąd też zagrożeniami są zjawiska fizyczne lub społeczne powodujące stan niepewności i obaw, czyli naruszające poczucie bezpieczeństwa”²⁴.

Stefan Korycki zauważa swoisty dualizm w odbiorze pojęcia „zagrożenie”, które jest odczuciem czysto subiektywnym będącym konsekwencją oceny występujących zjawisk, a jednocześnie obiektywnym czynnikiem powodującym stan niepewności i obaw²⁵.

Jak zauważa Andrzej Misiuk, współcześnie można zidentyfikować wiele zagrożeń (odczuwalnych i realnych), do których można zaliczyć: napięcia polityczne, nacjonalizm, problemy ekonomiczne, antagonizmy natury etnicznej i religijnej. Natomiast zróżnicowanie interesów, a także ich sprzeczność mogą powodować niebezpieczeństwa o różnym charakterze: konflikty zbrojne, zamachy terrorystyczne, przestępczość pospolitą i zorganizowaną, chuligańskie ekscesy, korupcję, infekowania systemów informatycznych²⁶.

Badacze bezpieczeństwa wskazują często, że „zagrożenie jest określonym stanem psychiki bądź świadomości wywołanym postrzeganiem zjawisk,

²² B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, Warszawa 1999, s. 50 za: J. Popis, *Źródła i konsekwencje zagrożeń* [w:] B. Kaczmarczyk, B. Kogut (red.), *Bezpieczeństwo państwa (dylematy i konsekwencje)*, Kraków 2011, s. 7.

²³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka...*, wyd. cyt., s. 147.

²⁴ J. Prońko, B. Wiśniewski, *Nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska* [w:] K. Liedel, J. Prońko, B. Wiśniewski (red. nauk.), *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, Bielsko-Biała-Warszawa 2008, s. 8.

²⁵ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

²⁶ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 9.

które podlegają ocenie jako niekorzystne bądź niebezpieczne. Dlatego istotna staje się ocena podmiotu, ponieważ zagrożenia są motorem pobudzającym działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Zagrożenie postrzegane w ten sposób jest subiektywne. Istnieje drugi aspekt zagrożenia, który stanowią czynniki powodujące stan niepewności i lęku, a będą to działania uczestników życia społecznego. Działania te będą niekorzystne czy niebezpieczne dla żywotnych interesów oraz podstawowych wartości określonego podmiotu jednostkowego bądź zbiorowego²⁷. Będą to zagrożenia realne, czyli zasadna staje się ogólna definicja Franza-Xavera Kaufmanna, który pod pojęciem zagrożenia rozumie: „możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk”²⁸.

„Zarówno bezpieczeństwo, jak i zagrożenia podlegają gwałtownym i dynamicznym przeobrażeniom. Troska o bezpieczeństwo oraz wszechobecne poczucie zagrożeń spowodowane wzrostem przestępczości, rozbudowującymi się organizacjami mafijnymi i terrorystycznymi, prezentowaniem w mediach scen przemocy oraz nasilającymi się zjawiskami agresji w zachowaniach ludzi, katastrof i awarii technicznych wymusza poszukiwanie metod gwarantujących likwidację lub chociażby ograniczenie negatywnych zjawisk. Jednak mimo szerokiego zainteresowania problemami bezpieczeństwa nie wypracowano do dziś jednolitego, uporządkowanego systemu pojęciowego, który w zależności od intencji autorów przekazu, prezentuje szerokie lub wąskie pojmowanie zagadnienia nie dając możliwości określenia ich zakresów”²⁹. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jednak, że bezpieczeństwo to „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka, to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni”³⁰. Natomiast ilekroć w niniejszej pracy pojawi się termin

²⁷ J. Popis, *Źródła i konsekwencje zagrożeń* [w:] B. Kaczmarczyk, B. Kogut (red.), *Bezpieczeństwo państwa...*, wyd. cyt., s. 7.

²⁸ D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 4.

²⁹ Por. J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego — rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu (materiały poseminaryjne)*, Szczytno 2002, s. 3 za: B. Wiśniewski, *Pojęcie oraz typologie bezpieczeństwa i zagrożeń* [w:] B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 9.

³⁰ W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 13. Definicja opracowana na podstawie: *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s. 17.

„zagrożenie”, to należy je rozumieć jako sytuację, w której „pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”³¹.

1.2. Bezpieczeństwo publiczne a porządek publiczny

Pojęcie bezpieczeństwa jest jednym z wielu pojęć wielozłonowych, których zrozumienie wymaga zdefiniowania wszystkich występujących w nim członów. Bezspornie punktem wyjścia w celu zdefiniowania pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” musi być określenie jego zasadniczego członu — bezpieczeństwo. Zrozumienie jego pozwala definiować bezpieczeństwo wraz z jego dookreśleniami. Wydaje się, że każdy człowiek wie, rozumie, czym jest bezpieczeństwo. Potocznie często używamy tego słowa. Szeroki zakres semantyczny tego określenia umożliwia jego zastosowanie niemal w każdej sytuacji występowania zagrożeń³². To samo spostrzeżenie dotyczy w powszechnej niemal opinii pojęć już silnie sprofilowanych, a mianowicie „bezpieczeństwa publicznego” i „porządku publicznego”.

Już na wstępie prezentowanych rozważań należy zauważyć, że próby zdefiniowania pojęć „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny” podejmowane były niejednokrotnie w polskiej literaturze naukowej³³. Niemal wszyscy uznani eksperci zajmujący się problemami bezpieczeństwa i porządku publicznego stoją na stanowisku, że pojęcia te są trudne do zdefiniowania³⁴.

W okresie powojennym pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” były definiowane różnie, w sposób często sprzeczny³⁵. „Jakkolwiek pojęcia te używane były stosunkowo często, zarówno w rozważaniach teoretycznych, jak i w aktach normatywnych, tylko nieliczni autorzy próbowali podać dokładniejszą ich interpretację. Część z nich ograniczała się

³¹ W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 162.

³² S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 15.

³³ B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 23.

³⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, cz. 2, Rzeszów 1997, s. 97; Z. Cieślak, M. Dyl, J. Jagielski, J. Lang, J. Maćkowiak, P. Przybyś, R. Stefańska, R. Szewczuk, M. Szubiakowski, A. Szymanowska, (red.) M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 602.

³⁵ W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Warszawa 1996, s. 26 za: B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, wyd. cyt., s. 24.

tylko do zdefiniowania pojęcia »porządek publiczny« i to też tylko w odniesieniu do wybranych dziedzin prawa pozytywnego³⁶.

W nie tak odległej przeszłości, zgodnie z funkcją, jakie miało odgrywać państwo, wyróżniano bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Ich znaczenie, a przede wszystkim znaczenie bezpieczeństwa wewnętrznego było odmienne od znaczenia przypisywanego przez państwa Zachodu³⁷. Dzisiaj podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie ułatwia zrozumienia istoty tych pojęć. Niezależnie od nich w literaturze przedmiotu używa się często pojęcia »bezpieczeństwo narodowe«, którego składnikami są bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Definicję bezpieczeństwa narodowego, utożsamianego z bezpieczeństwem państwa, uwzględniającą sferę zewnętrzną i wewnętrzną formułuje J. Stańczyk, określając je jako obiektywny stan pewności fizycznego przetrwania i swobód rozwoju, stan będący zarazem żywotną potrzebą, a więc również celem i naczelnym interesem narodowym zakładającym zabezpieczenie oraz umacnianie żywotnych wartości, realizowanym w sferze wewnętrznej i zewnętrznej, zależnym przy tym od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz od czynnika czasu, jaki modyfikuje priorytety w zakresie bezpieczeństwa³⁸. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r.* określa, że na bezpieczeństwo narodowe składają się następujące bezpieczeństwa: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne oraz informacyjne i telekomunikacyjne³⁹.

W debacie publicznej i naukowej pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego konfrontowane jest często z pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Na pewnym poziomie dyskusji mogą być one uważane za synonimy, ale przy bardziej wnikliwej analizie nie sposób ich nie rozróżnić. Natomiast w szeroko rozumianym pojęciu bezpieczeństwa państwa zawsze mieści się bezpieczeństwo i porządek publiczny⁴⁰.

Przechodząc wreszcie do samego pojęcia »bezpieczeństwo publiczne« należy wskazać, że próby zdefiniowania pojęć »bezpieczeństwo« i »porządek publiczny« podejmowane były niejednokrotnie w polskiej literaturze praw-

³⁶ B. Wiśniewski, D. Podleś, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, wyd. cyt., s. 24.

³⁷ Szerzej S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji...*, wyd. cyt., s. 10.

³⁸ J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo i pokój — wzajemne relacje* [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju w jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie*, Siedlce 1999, s. 67.

³⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

⁴⁰ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 27.

niczej. Definicje te nie są w pełni użyteczne, tym bardziej, że w zasadzie wszyscy autorzy zajmujący się tym problemem uważają interesujące nas pojęcia za nieokreślone, a więc trudne do zdefiniowania. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego zostało zdefiniowane legalnie, choć często używane jest w licznych aktach prawnych. Dlatego też jego interpretacja jest dokonywana głównie z zastosowaniem dorobku doktryny i orzecznictwa⁴¹.

Sięgając do okresu międzywojennego próby takie czynili Władysław Czapiński⁴² i Władysław Kawka⁴³. Pierwszy autor omawia pojęcia bezpieczeństwo publiczne, spokój publiczny i porządek publiczny, starając się wyjaśnić je przez klasyfikację określonych zjawisk społecznych wchodzących w zakresy tych pojęć. Stosując metodę prawnoporównawczą dochodzi jednak do wniosku, że pojęcia te nie posiadają ostrego zakresu i jasności. Można je określić wskazując grupy zjawisk prawnospołecznych, które występują w danym miejscu. Zdaniem Czapińskiego porządek publiczny to ochrona pewnego stanu rzeczy przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania, które to cechy mogą wywołać niebezpieczeństwo dla jednostek lub grup ludzi. Określając w ten sposób pojęcie porządku publicznego ograniczył on ten termin tylko do nieumyślności w zachowaniu ludzkim. Czapiński nie rozgraniczał pojęć porządek publiczny i spokój publiczny stwierdzając, że naruszenie porządku publicznego nie zawsze wywoływać będzie zaniepokojenie publiczne i może nie być sprzeczne ze spokojem publicznym⁴⁴.

Nieco inaczej próbuje ująć te pojęcia W. Kawka, który wychodzi z założenia, że bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny są niezbędnymi wymaganiami współżycia i rozwoju zorganizowanej grupy ludzkiej oraz, że są to pewne dodatnie stany panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód zarówno przez całość organizacji, jak i przez jej poszczególnych członków. Zdaniem W. Kawki porządek publiczny to zespół norm, których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej⁴⁵. Uważa on, że chodzi tu nie tylko o normy prawne, a więc o prądek prawny, ale i przestrzeganie norm pozaprawnych wynikających, jego zdaniem, z poglądów

⁴¹ Tamże, s. 24

⁴² W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9.

⁴³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

⁴⁴ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój...*, wyd. cyt.

⁴⁵ W. Kawka, *Policja w ujęciu ...*, wyd. cyt.