

Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia

The coexistence of personal security with administrative law in times of threat

DOMINIK TYRAWA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0001-6385-9726, dominik.tyrawa@kul.pl

Citation: Tyrawa, Dominik. 2025. Współistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym w dobie zagrożenia. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): xx-xx.
DOI: 10.25167/osap.5933

Abstract: The essence of administrative law is constant changing of regulations and norms in this area due to the evolving social reality, changes going on within the social environment of administration and administrative law. Often, this changing is motivated by the desire to improve the effectiveness of existing legal regulations in order to enhance personal safety, which is justified by the fact that administrative law serves interests of the individual. The aim of this article is to demonstrate the relationship between changes in administrative law and the personal safety of those subjected to this law. The main thesis of the article is that ill-considered, overly frequent changes to administrative law regulations and standards may pose a threat to personal safety. The research question was formulated as follows: How can threats to personal safety, resulting from changes in administrative law, be mitigated? The research was based on three selected areas of study: the area relating to the casuistry of administrative law provisions, the procedural area related to legal security, and the area of performing public tasks related to road maintenance in the context of their decategorisation. It seems that the research conducted is of significant importance not so much for changing administrative law as for educating and informing about this change. The main method used in the study is the dogmatic-legal method and the method of legal text analysis. The main conclusion of the study is the proposal to inform and educate about the changes being introduced, both in the context of those applying the law (officials) and those to whom the

law is addressed, affecting their administrative and legal situations, in order to eliminate the risks resulting from too frequent, ill-considered and complicated changes in administrative law.

Keywords: administrative law, personal safety, threat, regulatory case law, legal security, public roads

Abstrakt: Istotą prawa administracyjnego jest ciągła zmiana przepisów i norm z tego zakresu z powodu zmieniającej się rzeczywistości społecznej, społecznego otoczenia administracji i prawa administracyjnego. Niejednokrotnie zmiana ta motywowana jest poprawą skuteczności obowiązujących regulacji prawnych z racji poprawy bezpieczeństwa osobistego, co jest uzasadnione tym, że prawo administracyjne pełni służebną rolę w stosunku do człowieka. Celem artykułu jest wykazanie zależności zachodzących pomiędzy zmianą prawa administracyjnego a bezpieczeństwem osobistym adresatów tegoż prawa. Jako główną tezę artykułu należy wskazać twierdzenie, że nieprzemyślana, zbyt częsta zmiana przepisów i norm prawa administracyjnego może być zagrożeniem dla bezpieczeństwa osobistego. Pytanie badawcze sformułowane zostało następująco: Jak zniwelować zagrożenia dla bezpieczeństwa osobistego wynikające ze zmiany prawa administracyjnego? Badania zostały oparte na trzech wybranych obszarach badawczych: obszar odnoszący się do kazuistyki przepisów prawa administracyjnego, obszar proceduralny, związany z bezpieczeństwem prawnym, oraz obszar wykonywania zadań publicznych związanych z utrzymaniem dróg w kontekście ich dekategoryzacji. Wydaje się, że przeprowadzone badania mają istotne znaczenie nie tyle dla zmiany prawa administracyjnego, ile dla edukowania i informowania o tej zmianie. Główną metodą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna i metoda analizy tekstu prawnego. Głównym wnioskiem opracowania jest postulat takiego informowania i edukowania o wprowadzanych zmianach, zarówno w kontekście osób stosujących prawo (urzędników), jak i osób, do których prawo to jest adresowane, wpływając na ich sytuację administracyjnoprawną, aby niwelować zagrożenia wynikające ze zbyt częstych, nieprzemyślanych i skomplikowanych zmian prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, bezpieczeństwo osobiste, zagrożenie, kazuistyka przepisów, bezpieczeństwo prawne, drogi publiczne

1. Wstęp

Służba człowiekowi to istotne, choć nie jedyne zadanie prawa administracyjnego. Każde z zadań i celów leżących u podstaw prawa administracyjnego powinno brać pod uwagę człowieka, co powoduje, że prawo administracyjne musi się ciągle zmieniać, dostosowywać do nowych problemów faktycznych czy zmieniających się oczekiwań społecznych. Każda zmiana w zakresie norm i przepisów prawnych musi być właściwie przeprowadzona, przemyślana, a treść takiej regulacji ma za zadanie spełniać określony cel. To wszystko powoduje, że dochodzi do zachwiania dotychczasowego porządku i stabilności prawa, to zaś może wpływać na bezpieczeństwo osobiste jednostki.

Z powyższego będzie wynikać, że ciągła zmiana prawa administracyjnego, dostosowywanie go do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, a także

oczekiwań grupowych i indywidualnych ludzi jest na kursie kolizyjnym ze stabilnością, stałością brakiem zagrożenia czy redukowaniem niepewności, czyli tymi elementami, które współtworzą bezpieczeństwo osobiste. Zarazem jednak brak zmian w zakresie dostosowania prawa do zmieniającej się rzeczywistości pozbawia normy i przepisy prawne z tego zakresu skuteczności. Bez wątpienia obecny czas to czas zagrożeń, gdzie otoczenie międzynarodowe, zdrowotne, ekonomiczne, społeczne i inne tworzą nowe wyznania, gdzie niezwykle istotnym będzie zapewnienie harmonii w zakresie zmiany prawa administracyjnego, z jednoczesnym poszanowaniem bezpieczeństwa osobistego poszczególnych ludzi. Opracowanie to ma za zadanie wykazać zarys zagrożeń, które pojawiają się na wskazanej płaszczyźnie problemowej, poprzez wykazanie, że prawo administracyjne może być opisywane (definiowane) poprzez służbę człowiekowi, wskazując atrybuty bezpieczeństwa osobistego, a kończąc wybranymi przykładami napięć w tym zakresie.

2. Definiowanie prawa administracyjnego przez służbę człowiekowi

Definiując prawo administracyjne, wskazać można definicję J. Bocia, wedle którego „prawo administracyjne jest to zespół norm regulujących działalność administracyjną (administrację w sensie przedmiotowym); lub prościej i szerzej: prawo administracyjne jest to prawo, które normuje administrację publiczną” (Boć [red.] 2001: 25). Podobnie do tej problematyki podchodzili także inni autorzy (Starościak [red.] 1965: 11 czy też Borkowski 1977: 28). Termin „administracja” pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* oraz *administratio*, co oznacza posługiwać, służyć, zarządzać, przewodzić, kierować, a także prowadzić (Domagała 2013: 20).

Administrację publiczną należy rozumieć jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (Boć [red.] 2001: 16). W definicji tej zaakcentowano rolę państwa w zakresie zaspokajania zadań, u podstaw których będą leżały potrzeby jednostek, ale nie wszystkie, tylko te, które powiązać należy z funkcjonowaniem w społeczeństwie. Wedle innej definicji „jest to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”, przy czym pojęcie interesu publicznego utożsamiane jest z pojęciem dobra wspólnego (Izdebski, Kulesza 2004: 93 i n.). W przypadku tej definicji akcent położony został na realizację interesu publicznego, gdzie kluczowym elementem jest oparcie podejmowanych aktywności na obowiązujących normach i przepisach prawnych.

Mówiąc o celu prawa administracyjnego, mamy na uwadze „konkretny stan rzeczy (zamyśl, coś do czego zmierzamy), na który ukierunkowane jest określone dążenie, osiąganе za pomocą wyznaczonych socjotechnicznie środków. Prawo nie jest celem samym w sobie, jest narzędziem stosowanym do osiągnięcia zamierzonych celów (niekiedy cel bądź cele wskazane są wprost w przepisach prawa, innym razem są z nich wyprowadzane). Przyjmuje się, że działalność prawodawcy jest zawsze działalnością celową. Takim, generalnie nakreślonym, ale i pierwszoplanowym celem dla prawa administracyjnego jest ochrona dobra wspólnego zharmonizowanego z dobrem jednostek” (Duniewska 2010: 104).

Główny cel prawa administracyjnego powiązać można w szczególności sposób z wartościami, które prawo administracyjne winno nie tylko przejmować, wspierać czy kultywować, ale także chronić. Można więc wskazać, że „prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia” (Zimmermann 2013: 77). Wszystko pozostałe będzie więc podporządkowane temu celowi i przez ten cel winno być opisywane. Samo dobro człowieka łączy się w prawie administracyjnym z dobrem wspólnym, które zaś przekłada się na kategorie szczególne, takie jak np. życie, zdrowie czy bezpieczeństwo.

Wyodrębnienie prawa administracyjnego było odpowiedzią na samowolę absolutnego władcy, podległych mu urzędników, a także na uchylenie odwiecznej dowolności w działaniu władcy i ujęcie tego działania w przepisy prawne (Langrod 2003: 35 i 181). Wyrosło ono z dążenia „(...) do ograniczenia arbitralnej władzy panującego, do podporządkowania tej władzy woli narodu” (Smoktunowicz 1970: 115). Można wręcz stwierdzić, że w momencie pojawienia się prawa administracyjnego, jednostka ludzka przestała być przedmiotem prawa, a stała się jego podmiotem. Samowola władcy, która często przeradzała się w pogwałcenie podstawowych wartości determinujących życie człowieka, jego godności, zdrowia i życia, została w sposób daleko idący ograniczona, a ochrona podstawowych potrzeb człowieka zaczęła determinować funkcjonowanie państwa i sposób stanowienia prawa, jego zakres czy też treść.

Możliwe jest definiowanie prawa administracyjnego poprzez pojęcie podmiotu administrowanego, czyli właśnie człowieka. Pojęcie to ewoluowało, gdyż początkowo mieliśmy do czynienia z poddanym, następnie obywatelem, jednostką, a dopiero na koniec z człowiekiem, który staje się „uczestnikiem państwa” (Longchamps 1964: 51). Prawo administracyjne nie dotyczy tylko i wyłącznie administracji, ale przede wszystkim tych, wobec których administracja pełni służbę publiczną. Prawa i wolności człowieka, a także jego dobro obecnie zaczynają zajmować pierwszoplanowe miejsce w zestawieniu uprawnień i powinności administracji publicznej, jej działania i zadań. W takim przypadku kluczowe dla sfery działania administracji stają się prawa podmiotowe jednostek, na które należy właściwie reagować. Wydaje się, że możliwe jest stwierdzenie, że

prawo administracyjne to przestrzeń, w której człowiek, jego prawa i obowiązki determinują działanie administracji publicznej (Duniewska 2010: 99–100). Administracja publiczna winna służyć człowiekowi, a co za tym idzie także prawo administracyjne jest systemem, który będzie służył człowiekowi, chronił go i jego potrzeby, zarówno te pierwotne, jak potrzeby wyższego rzędu, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa osobistego.

Dopełnieniem powyższego będzie jedna z koncepcji administracji publicznej czy prawa administracyjnego, to jest koncepcja personalistyczna (zob. szerzej Fundowicz 2017: 16–19; Fundowicz 2019: 146–148; Fundowicz 2021a: 12–31; Fundowicz 2021b: 8–10), próbująca odpowiedzieć na pytanie, kim jest człowiek i jego relacje w stosunku do administracji publicznej czy prawa administracyjnego. Człowiek jest więc istotnym, wręcz głównym determinantem działania administracji publicznej, jak i samego prawa administracyjnego, a celem prawa administracyjnego winno być zaspokajanie wybranych potrzeb ludzkich, gdzie skutkiem takiego działania będzie „ich rzeczywiste zaspokajanie uzyskujące aprobatę społeczną” (Żukowski 2017: 95). Bez człowieka, bez służby jemu prawo administracyjne byłoby swoistą sztuką dla sztuki, abstrakcyjnym systemem bez wartości i celu. Powyższe oznacza także, że prawo administracyjne będzie gwarantem realizacji podstawowych i pierwotnych potrzeb człowieka, w tym także bezpieczeństwa osobistego.

3. Bezpieczeństwo osobiste jako szczególna kategoria bezpieczeństwa

W przypadku kategorii bezpieczeństwa mamy do czynienia z wielością pojęć, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Wydaje się, że można potrzebę bezpieczeństwa skategoryzować w następujący sposób. Najszerzym pojęciem będzie bezpieczeństwo międzynarodowe, obejmujące swym zakresem cały glob. Są to wszelkie działania i procesy mające na celu zapobieganie konfliktom zbrojnym, a także kwestie ochrony ludzi i ich stylu życia przed różnorodnymi zagrożeniami na arenie międzynarodowej. Kolejną kategorią będzie bezpieczeństwo państwa, bardzo często określane jako bezpieczeństwo narodowe. Swym zakresem obejmuje ono funkcjonowanie państwa, zarówno w sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Sfera wewnętrzna funkcjonowania państwa będzie korespondować z pojęciem bezpieczeństwa publicznego. Na pojęcie to będą składać się tak zwane bezpieczeństwa rodzajowe, np. bezpieczeństwo prawne, ekologiczne, energetyczne, transportowe, ekonomiczne i socjalne, ruchu drogowego itd. Każde z tych bezpieczeństw rodzajowych będzie miało zarówno wymiar zewnętrzny – międzynarodowy, jak i wewnętrzny – krajowy. W ramach każdej kategorii bezpieczeństwa wskazanych powyżej można wyróżnić bezpieczeństwo osobiste. Nie można jednak przyjąć, że sumą wszystkich bezpieczeństw osobistych będzie

dane bezpieczeństwo rodzajowe. Mamy w tym przypadku do czynienia z pewnym napięciem, które można określić poprzez pojęcie interesu indywidualnego i interesu zbiorowego (społecznego). Każde z bezpieczeństw wskazanych powyżej powinno docelowo działać na rzecz bezpieczeństwa osobistego, jego zapewnienia.

Poszukiwanie jednolitej definicji, ale też gradacji potrzeb czy motywacji z góry jest skazane na porażkę, ponieważ jest to problematyka niejednorodna. Psychologia w odniesieniu do tej problematyki najczęściej nawiązuje do teorii A. Masłowa – tzw. piramidy potrzeb (Trivedi, Mehta 2019: 38). U jej podstaw leżą potrzeby fizjologiczne (np. potrzeba pożywienia, mieszkania, odzieży czy prokreacji). Mają one najsilniejsze oddziaływanie na człowieka. Ich deficyt (brak zaspokojenia) powoduje, że wszystkie inne potrzeby przestają istnieć lub zostają zepchnięte na dalszy plan. Przykładem w tym zakresie niech będzie głód, który dominując nad człowiekiem, wypiera z jego świadomości inne potrzeby (Masłowski 2009: 63–65).

Potrzeba bezpieczeństwa, mimo ciągłego redefiniowania tego pojęcia (Baldwin 1997: 5), sprowadza się do dążenia do zależności, poszukiwania protekcji, unikania sytuacji o niejasnym charakterze, unikania chaosu, dążenia do ładu, porządku i praworządności. Masłowski potrzebę tę analizował szczególnie w kontekście dzieci i neurotyków, ponieważ to u takich osób potrzeba ta występuje najwyraźniej (Wiśniewski, Sleszyński 1976: 196). Za najbardziej słuszne należy uznać twierdzenie, wedle którego dopiero bezpieczeństwo pozwala i umożliwia realizację naturalnych, osobistych i społecznych potrzeb człowieka (Węgrzecki 2010: 23 i n.). Ochrona bezpieczeństwa osobistego będzie współgrać z bezpieczeństwem publicznym czy powszechnym, które także nastawione są na ochronę zdrowia i życia ludzi (Czechowicz 2020: 14).

Pojęcie bezpieczeństwa jako pojęcie leksykalne jest definiowane w szczególny sposób na płaszczyźnie nauki o bezpieczeństwie. W tym zakresie można wskazać rozumienie tego pojęcia jako: „Stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni” (Borkowski 2000: 17). Inne ujęcie w tym zakresie akcentuje fakt, że jest to „sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych” (Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski 2008: 14).

Wydaje się możliwe sformułowanie następujących wniosków w zakresie potrzeby bezpieczeństwa: 1) wynika ona z troski o najważniejsze dla podmiotu wartości; 2) jest ona potrzebą egzystencjalną (dotyczy przetrwania i harmonijnego funkcjonowania); 3) dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa fizycznego, ale wiąże się też z bezpieczeństwem rodzajowym (np. prawnym, finansowym, zdrowotnym, itp.); 4) jest potrzebą niższego rzędu, przez co mamy w tym przypadku do czynienia z największą siłą motywacyjną w tym zakresie; 5) z jej

zaspokojeniem wiąże się kwestia aktywizacji i realizacji potrzeb wyższego rzędu; 6) jest potrzebą każdego, przy czym ma też charakter zindywidualizowany; 7) kształtuje się ją poprzez doświadczenie życiowe, rodzinę, środowisko; 8) może też być hamulcem działań człowieka w sytuacji, gdy w zbyt dużym stopniu koncentrujemy się na niej; 9) jest zaspokajanie przez długi czas (beztrosko) wiąże się z jej niedocenianiem; 10) przyjmować należy w jej zakresie postawę pośrednią, a nie popadać w skrajności; 11) wyróżnić można dwukierunkową korelację indywidualnych i grupowych potrzeb bezpieczeństwa, gdzie najpierw będzie jej formułowanie, a następnie jej zaspokojenie; 12) jej zaspokojenie jest też impulsem w zakresie łączenia się przez ludzi w grupy społeczne oraz skutkuje powoływaniem specjalnych organizacji do tego, poprzez które w zwiększonym zakresie możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa jednostek czy grup społecznych, które poddane są rządowi tych organizacji (Chojnowski 2015: 38–41).

Człowiek jest głównym elementem pozwalającym dookreślić pojęcie bezpieczeństwa. W zagrożeniu, czyli stanie przeciwnym do bezpieczeństwa (Żelasko-Makowska, Sołtysiak 2013, 170–173), mamy do czynienia ze stanem psychiki lub świadomości, który powiązać należy z ocenianiem zjawisk jako niekorzystne bądź niebezpieczne dla danego podmiotu, dla człowieka (Zięba 1999: 28). Tym związany jest stan określany jest jako bezpieczeństwo osobiste (Gasper 2005: 221, Gasper 2007: 9), które odnosić się będzie do ogółu instytucji prawnych, których zadaniem jest zapewnienie, wzmocnienie i utrzymanie potrzeby bezpieczeństwa. Instytucje te winny mieć charakter stały, a w przypadku zmian w ich kształcie zmiany te winny zachodzić w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny, by nie naruszać stabilności w zakresie bezpieczeństwa – zbyt szybkie zmiany powodują brak znajomości rozwiązań i stan niepokoju, co w automatyczny sposób przekłada się na zmniejszenie poczucia bezpieczeństwa i zwiększenie poczucia zagrożenia.

Pojęcie bezpieczeństwa, mimo pozornej łatwości jego dookreślenia, nie jest pojęciem jednoznacznym, gdyż mamy szereg bezpieczeństwa rodzajowych, ewoluujących w odrębne i złożone byty, czego przykładem jest choćby bezpieczeństwo ekologiczne (Kostrubiec, Karpiuk, Tyrawa 2024: 165). Pełne i uniwersalne uchwycenie tego, co mieści w sobie bezpieczeństwo osobiste, nie jest łatwe, jeśli w ogóle wykonalne. Jest to pojęcie nieostre i względne, nierzadko koniunktywne, uwikłane ideologicznie, częściowo stabilne, w części podlegające istotnym przeobrażeniom (Boć 2009: 21). Bezpieczeństwo, i ściślej – bezpieczeństwo osobiste, ma bardzo zindywidualizowany charakter, a pytanie o nie zawsze będzie odnosiło się do konkretnych osób, gdyż słuszny jest pogląd, wedle którego abstrakcyjna budowa bezpieczeństwa, która nie ma odniesienia do ludzi, nie jest nic warta (Boć 2011: 66).

Konkludując, bezpieczeństwo osobiste to stan, którego człowiek pożąda. W ramach tego pojęcia człowiek będzie funkcjonował bez odczuwania lęku

przed psychologiczną, emocjonalną lub fizyczną krzywdą, którą to mogą uczynić inne osoby. Będzie to także stan, w którym brak jest bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia czy mienia.

Zagrożeniami wpływającymi na bezpieczeństwo osobiste będą wszystkie sytuacje, zjawiska, zdarzenia, które w swej istocie powodują obniżenie stanu bezpieczeństwa. Stanowią one potencjalne źródło szkody, utraty lub pogorszenia stanu zdrowia, życia, mienia lub środowiska. Zagrożenie będą mieć swoje źródło w siłach natury (zagrożenia naturalne) lub w działaniu człowieka (zagrożenia cywilizacyjne).

4. Bezpieczeństwo osobiste jako źródło wymuszonej zmiany prawa administracyjnego

Każda zmiana regulacji z zakresu norm i przepisów prawa administracyjnego jest zmianą wymuszoną. Otwarta jest kwestia, co wymusza te zmiany, niemniej wydaje się, że można sformułować ogólną tezę, że będzie to działanie na rzecz dobra ludzkiego, niejednokrotnie przy uznaniu, że mamy do czynienia z rozwiązaniami, gdzie takie uzasadnienie jest swoistą fasadą kryjącą inne przyczyny. Poniżej przedstawione będą trzy przykłady takich zmian, dwie o charakterze ogólnym (generalnym) i jedna jako przypadek szczególny. Należy przyjąć, że każdy z tych przypadków może być i jest odczytywany przez pryzmat zagrożeń dla bezpieczeństwa osobistego.

Zwiększona częstotliwość wybranych interwencji prawodawczych w treść norm i przepisów prawa administracyjnego obarczona jest niskim poziomem jakości takich rozwiązań, szczególnie w zakresie kazuistyki wprowadzanych zmian. Mamy w tym przypadku do czynienia z historyczną ewolucją poglądów w tym zakresie, gdzie zwiększona kazuistyka przeszła drogę od elementu, którego brakuje w usprawnieniu działania administracji (Mincer 1983: 99; Zimmermann 2009: 12), do sytuacji, gdy ustawodawca podejmuje próbę, z góry skazaną na porażkę, objęcia wszelkich możliwych do przewidzenia zjawisk życia społecznego przepisami prawa, co skutkuje inflacją prawa (Chrościelewski 2011: 61 i n.). Niejednokrotnie zmiany w tym zakresie motywowane są zwiększeniem bezpieczeństwa osobistego, w myśl zasady, że im więcej regulacji w tym zakresie, tym większe bezpieczeństwo adresatów takiego działania. Ustawodawca pomija w ten sposób podstawową zasadę, że nadmiar prawa wpływa na jego prawidłowe działanie w każdej sferze, zapominając o zasadzie, wedle której właściwe jest stwierdzenie „minimum prawa maksimum skuteczności” (Czeszejko-Sochacki 1985: 121). Przykładem obrazującym zwiększoną kazuistykę będą wszelkie nowelizacje w zakresie prawa administracyjnego odnoszące się do pandemii koronawirusa, gdzie wprowadzenie każdego kolejnego przepisu uzasadniane było bezpieczeństwem osobistym każdego z nas, a ograniczanie

wolności i praw odbywało się bez jakiejkolwiek podstawy prawnej, a nawet w niepisany sposób (Bernaciński 2024: 19), wprowadzając swoisty chaos prawny, będący przeciwieństwem bezpieczeństwa (Haczkowska 2021, 43).

Bezpieczeństwo prawne można odnieść do sytuacji, w której adresat normy prawnej, czyli obywatel, „musi wiedzieć, jak ma się zachować, aby być w zgodzie z wymaganiami prawa w określonych sytuacjach życiowych i układach społecznych i jakiego zachowania ma on prawo oczekiwać od drugiej strony. Innymi słowy, musi on wiedzieć, jakie ma prawa i obowiązki i z jakimi skutkami prawnymi swojego zachowania musi się liczyć” (Kość 2005: 191). W ramach bezpieczeństwa prawnego ścierają się dwa dobra, z jednej strony dookreślenie obowiązków jednostki i ich praw w związku ze zmieniającą się rzeczywistością i otoczeniem społecznym, z drugiej zaś strony stałość rozwiązań, powtarzalność postępowań, zarówno po stronie administracji, kierującej swe żądanie do jednostki, jak i po stronie jednostki, która jest przyzwyczajona do danego postępowania, pewnych zasad związanych z przysyłaniem dokumentów, praktyki w tym zakresie.

Mamy w tym przypadku do czynienia przede wszystkim z zasadą procesową, wyrażoną w art. 8 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którą „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Zasada ta jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., którą organy administracji publicznej orzekające w indywidualnych sprawach powinny mieć na uwadze. Jest ona fundamentem koncepcji państwa prawnego. Jest to także konstytucyjny postulat ochrony zaufania do państwa i prawa oznaczający, „że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego” (III OSK 2675/23). Nie będzie sprzyjać realizacji tej zasady sytuacja, w której władza publiczna podejmuje w takiej samej sprawie przeciwstawne działania, dokonuje skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego, jak również mamy do czynienia ze zmiennością rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. „Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego – od pozytywnego przez negatywne rozstrzygnięcie – jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli” (III OSK 2784/23). Jednocześnie należy zauważyć, że wskazana „norma prawna zawiera raczej postulat realizacji przez organ administracyjny w takich samych okolicznościach faktycznych i prawnych uzasadnionych oczekiwań strony, a nie prawem usankcjonowaną pewność uzyskania określonego rozstrzygnięcia poprzez nałożenie na organ obowiązku bezwzględnego i bezrefleksyjnego powielania dotychczasowych rozstrzygnięć” (III OSK 2341/23).

Zmiana obowiązujących przepisów, w związku z oczekiwaniami społecznymi, jest zmianą wymuszoną, mającą poprawić efektywność rozwiązania, poprawić bezpieczeństwo prawne, wyjść naprzeciw zmieniającej się rzeczywistości. Ustawodawca zawsze będzie krok do tyłu w zakresie tychże oczekiwań, bo one mają charakter pierwotny. Już sama zmiana winna być w sposób wyraźny zakomunikowana społecznie, nie tylko w stosunku do jednostek, ale także (czy przede wszystkim) w stosunku do osób stosujących to nowe prawo, w ramach działania organów administracji publicznej. Zmiana regulacji ustawowej bardzo często rodzi zmianę aktu prawa miejscowego lub aktu wykonawczego, wpływa na wydawanie decyzji administracyjnych czy też innych aktywności w zakresie działania administracji publicznej. To swoiste zobowiązanie edukacji zaadresowane do organów i ludzi stosujących prawo, ale też do jednostek. Dalszym krokiem będzie zobowiązanie w zakresie takiego uzasadniania podejmowanych aktywności, że adresat będzie akceptował zastaną zmianę i będzie ją także rozumiał. To nie tyle zasada procesowa, ile wręcz zasada konstytucyjna działania państwa.

Trzecią płaszczyzną, gdzie można wskazać zmianę przepisów prawa administracyjnego, będzie płaszczyzna napięć pomiędzy podmiotami usytuowanymi w strukturze administracji publicznej. Problem dotyczy tzw. dróg niechcianych (Tyrawa 2022: 534–537), procedury kaskadowej (Kruś, Princ 2016: 213; Tyrawa 2018: 334), dekategoriizacji dróg, uregulowanej w art. 10 ust. 5–5f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Procedura polega na tym, że odcinek drogi krajowej, który zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Zaliczenie to nie jest ostateczne, gdyż zarówno sejmik województwa, jak i później rada powiatu mają możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Czyli docelowo droga taka stanie się drogą gminną.

Tak więc drogami niechcianymi są drogi, które „otrzymują” jednostki samorządu terytorialnego. Jedynym ograniczeniem w zakresie takiego działania jest stwierdzenie, wedle którego „można pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej” lub można „pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej”. Mamy w tym przypadku do czynienia z zachowaniem proporcjonalności (I OSK 127/17), które uniemożliwia, niejako przy okazji, możliwość pozbycia się także innych dróg. Następuje to niezależnie od woli podmiotów zainteresowanych (II GW 28/13 czy też I OW 149/11).

Dzięki tej procedurze może dochodzić do nieprawidłowości w zakresie zaliczenia dróg do poszczególnych kategorii, naruszenia bezpieczeństwa prawnego, zarówno osobistego, gdy żaden podmiot władzy publicznej nie będzie poczuwał się do odpowiedzialności za utrzymanie takiej drogi, i zbiorowego,

gdy jednostki samorządu terytorialnego dosłownie „przerzucają się” prawem własności takiej drogi, co powoduje nieprawidłowości w zakresie zarządzania taką drogą. Procedura ta może także prowadzić do zagrożeń bezpieczeństwa infrastrukturalnego, gdzie taka infrastruktura jest elementem niechcianym, nierzadko w złym stanie technicznym, a nowy zarządca nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, aby zadbać o nią. Nierzadko nie ma też pomysłu, jak zarządzać takim odcinkiem, co prowadzić może w prosty sposób do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego osób, które korzystają z tychże dróg, czyli ich bezpieczeństwa osobistego.

Tak więc ustawodawca motywuje wskazane działania w ten sposób, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad buduje drogę krajową o nowym przebiegu (np. jako drogę ekspresową, obwodnicę), poprawiając bezpieczeństwo osobiste użytkowników i jednocześnie przekazuje starodroże na rzecz właściwej jednostki samorządowej, ta zaś może podjąć dalsze działania w zakresie tego prawa własności. Działanie to motywowane jest przede wszystkim finansowo i organizacyjnie, niemniej jako przyczynę wskazuje się także poprawę bezpieczeństwa osobistego użytkowników dróg, którzy otrzymują „lepszą” i bezpieczniejszą drogę. Jednocześnie pojawia się ryzyko obniżenia bezpieczeństwa, wedle wskazanych powyżej zagrożeń, na drodze dotychczasowej. Tak więc zmiana jest motywowana zwiększeniem bezpieczeństwa, a w praktyce mamy ryzyko jego obniżenia, także z powodu „przerzucania się” problemem w strukturze administracji publicznej, w tym także administracji samorządowej.

5. Wnioski końcowe

Tytułowe współlistnienie bezpieczeństwa osobistego z prawem administracyjnym jest faktem, a nie tylko i wyłącznie założeniem teoretycznym. Należy jednak stwierdzić, że nie jest to współlistnienie harmonijne. Wszelkie napięcia pomiędzy tymi dwoma pojęciami pogłębia jeszcze stan zagrożenia, z którym mamy obecnie do czynienia.

Każda zmiana w zakresie obowiązujących przepisów prawa, ale też w zakresie stanowienia prawa, praktyki jego stosowania, czy napięcia powstające w ramach struktury administracji publicznej naruszać będą bezpieczeństwo osobiste osoby stosującej prawo czy adresata tychże aktywności, strony postępowania. Jest to naturalna kolej rzeczy, gdzie cechą bezpieczeństwa osobistego jest stałość, jasna reguła zachowania, zrozumienie intencji i reguł postępowania, swoiste przyzwyczajanie się do takiego działania. Bezpieczeństwo to stałość, zmiana to zagrożenie, dlatego też każda zmiana, także podyktowana bezpieczeństwem osobistym, musi być wprowadzana w ostrożny, przemyślany, spokojny sposób, gdzie podejmować się powinno działania informacyjne i edukacyjne, niwelujące

stan zagrożenia. Tylko w ten sposób, mając na uwadze potrzeby ludzi, można przyjąć, że każda zmiana będzie w realny sposób wpływać na stosowanie prawa.

Istnieje napięcie, które wynika z tego, że z jednej strony mamy bezpieczeństwo osobiste, którego szczególnym przejawem jest stałość rozwiązań adresowanych do człowieka (w tym także rozwiązań prawnych), a z drugiej strony mamy prawo administracyjne, którego istotą jest jego ciągła zmiana. Sytuacja ta wymaga ostrożności w zakresie liczby zmian, ale przede wszystkim właściwego informowania o takiej zmianie, edukowania tych, którzy zmienione prawo stosują, i tych, wobec których prawo to jest stosowane. Tylko w ten sposób można zniwelować istniejące napięcie.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2024, poz. 572.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dz.U. 2024, poz. 320 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2018 r., I OSK 127/17. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 2447126.
Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2025 r., III OSK 2341/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3853199.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2025 r., III OSK 2675/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3855862

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2025 r., III OSK 2784/23. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 3855864.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., II GW 28/13. Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 1450785.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2012 r., I OW 149/11 Dostęp: 24 lipca 2025. LEX nr 1122895.

Opracowania (w kolejności alfabetycznej)

Baldwin, David A. 1997. The concept of security. *Review of International Studies* 23, 5–26.
Bernaciński, Łukasz. 2024. Wybrane zagadnienia w świetle doświadczeń przeciwdziałania COVID-19. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 22(2), 9–25. DOI: 10.25167/osap.5307.

Boć, Jan. 2011. Konstytucja a prawo administracyjne. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2, 65–76.

Boć, Jan. 2009. O bezpieczeństwie wewnętrznym. W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) Andrzej Chajbowicz, Tadeusz Kocowski, 19–28. Wrocław: Kolonia Limited.

Boć, Jan (red.). 2001. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.

Borkowski, Jan. 2000. *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.

- Borkowski, Janusz. 1977. Określenie administracji i prawa administracyjnego. W: *System prawa administracyjnego*, t. 1, (red.) Jerzy Starościak, 40–85. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: PWN.
- Chojnowski, Lech. 2015. *Bezpieczeństwo. Zarys teorii*, Słupsk: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej.
- Chrościelewski, Wojciech. 2011. Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego. *Państwo i Prawo* 4, 61–72.
- Czechowicz, Sebastian. 2020. Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3), 9–24. DOI: 10.25167/osap.2586
- Czeszejko-Sochacki, Zdzisław. 1985. *Minimum prawa – maksimum skuteczności*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Domagała, Michał. 2013. Administracja publiczna – pojęcie. W: *Leksykon administratywisty*, (red.) Stanisław Wrzosek, Anna Haładyj, Michał Domagała, 20–23. Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Duniewska, Zofia. 2010. Prawo administracyjne – wprowadzenie. W: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) Roman Hauser, Zbigniew Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 61–198. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Fundowicz, Sławomir. 2017. Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność. *Ekonomia Społeczna* 2, 16–25.
- Fundowicz, Sławomir. 2019. Przedsiębiorca w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej. *Acta Universitatis Wratislaviensis* 3977, 146–156. <https://doi.org/10.19195/0524-4544.329.12>
- Fundowicz, Sławomir. 2021a. Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G* 1: 29–45, <http://dx.doi.org/10.17951/g.2017.64.2.29>.
- Fundowicz, Sławomir. 2021b. Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego. *Roczniki Nauk Prawnych* 3, 7–19, <http://doi.org/10.18290/rnp21313.1>.
- Gasper, Des. 2005. Securing Humanity – Situating „Human Security” as Concept and Discourse. *Journal of Human Development* 6(2), 221–245.
- Gasper, Des. 2007. Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security – Relationships between four international „human” discourses. *Forum for Development Studies* 1, 9–43.
- Haczkowska, Monika. 2021. Konstytucja w „czasach zarazy”, czyli o zaniechaniach organów władzy i ich konsekwencjach (skutkach) prawnych. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1), 41–64. DOI: 10.25167/osap.3529
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Kaczmarek Julian, Łepkowski Wojciech, Zdrodowski Bogdan (red.). 2008. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Kostrubiec, Jarosław, Karpiuk, Mirosław, Tyrawa, Dominik. 2024. The status of municipal government in the sphere of ecological security. *Hungarian Journal of Legal Studies* 65, 164–181, <https://doi.org/10.1556/2052.2024.00510>.
- Kość, Antoni. 2005. *Podstawy filozofii prawa*. Lublin: Petit s.c.
- Kruś, Maciej, Princ, Marcin. 2016. Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych. W: *Prawne problemy samorządu terytorial-*

- nego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, (red.) Barbara Jaworska-Dębska, Rafał Budzisz, 205–218. Warszawa: C.H. Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 2003. *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*. Kraków: Zakamycze.
- Longchamps, Franciszek. 1964. O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo XII* 19, 39–64.
- Maslow Abraham. 2009. *Motywacja i osobowość*. Warszawa: PWN.
- Mincer, Małgorzata. 1983. *Uznanie administracyjne*. Toruń: Wydawnictwa UMK.
- Smoktunowicz, Eugeniusz. 1970. *Analogia w prawie administracyjnym*. Warszawa: PWN.
- Staroński, Jerzy (red.). 1965. *Prawo administracyjne*. Warszawa: PWN.
- Trivedi, Anjanaben J., Mehta, Amit. 2019. Maslow's Hierarchy of Needs. Theory of Human Motivation. *International Journal of Research in all Subjects in Multi Languages* 7(6), 38–41.
- Tyrawa, Dominik. 2018. *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Tyrawa, Dominik. 2022. O drogach niechcianych w związku z funkcjonalizmem dróg publicznych i procedurą kaskadową. *Studia Prawnoustrojowe* 3(57), 533–546, <https://doi.org/10.31648/sp.7980>.
- Węgrzecki, Adam. 2010. Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa. W: *Bezpieczeństwo jako wartość*, (red.) Iwona Pabisz-Zarębska, Joanna Szewczyk, 16–28. Kraków: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego.
- Wiśniewski, Andrzej, Sleszyński, Dariusz. 1976. Koncepcja hierarchicznej struktury potrzeb w teorii Abrahama H. Masłowa. *Studia Philosophiae Christianae* 12: 191–199.
- Zięba, Ryszard. 1999. *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*. Warszawa: Scholar.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zimmermann, Marian. 2009. *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Żelasko-Makowska, Ewelina, Sołtysiak, Patrycja. 2023. Zagrożenie jako antonim bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia na tle rozważań doktrynalnych i regulacji Konstytucji RP. *Zeszyty Prawnicze* 4, 169–189. DOI 10.21697/zp.2023.23.4.07.
- Żukowski, Lech Józef. 2017. Społeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji). *Państwo i Prawo* 5, 95–108.