



Włodzimierz Fehler

Bezpieczeństwo publiczne jako składnik wewnętrznego bezpieczeństwa państwa

Bezpieczeństwo publiczne jest jednym z najbardziej znanych i znaczących elementów, które tworzą przestrzeń wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Pojęcie to często w sposób nieuzasadniony łączone jest z pojęciem porządku publicznego w jeden termin – bezpieczeństwo i porządek publiczny. Pamiętając, że porządek publiczny wpisany jest w niektórych swych przejawach w ramy bezpieczeństwa publicznego, należy podkreślić, że stosowanie przywołanej powyżej zbitki pojęciowej jest ze względu na wyraźnie wyodrębnione desygnaty obu pojęć nieuzasadnione¹. Istotnym argumentem na rozdzielne stosowanie obu pojęć są także wymogi skutecznego działania na rzecz utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego (zróżnicowany charakter środków prawnych i instytucjonalnych służących do utrzymywania i przywracania bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego). Podejmując kwestię kształtowania się istoty i zakresu pojęciowego terminu „bezpieczeństwo publiczne” w polskiej literaturze naukowej, należy wskazać, że już w okresie II RP problematyką tą interesowali się m.in. tacy badacze, jak Władysław Czapiński, Władysław Kawka i Stefan Glaser. Pierwszy z przywołanych autorów dokonał analizy zagadnienia bezpieczeństwa publicznego w kontekście prawa karnego i administracyjnego oraz rozstrzygnięć obecnych w systemach prawnych Niemiec, Francji, Belgii i Japonii. Zaliczając bezpieczeństwo publiczne do pojęć chwiejnych i wywołujących rozbieżności interpretacyjne², podkreślał,

¹ Istnieje płaszczyzna, na której zakresy obu pojęć nakładają się na siebie np. jeżeli podmiot zobowiązany nie oczyści jezdnii podczas gołedzi, to naruszy nie tylko porządek publiczny, lecz także spowoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Są też sytuacje, kiedy te dwa pojęcia się nie nakładają np. gdy podmiot zobowiązany nie oznacza posesji tabliczką z jej numerem. Narusza wówczas porządek publiczny, lecz trudno uznać w tym przypadku, że narusza bezpieczeństwo publiczne, podobna sytuacja występuje w przypadku zakłócenia ciszy nocnej.

² W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s. 317.

że stan taki utrudnia działania praktyczne odnoszące się do tego komponentu bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednocześnie W. Czapiński zdiagnozował jedno z głównych źródeł rozmywania się tego pojęcia, wskazując, „że zbyt często mówiąc o zjawiskach lub wypadkach zagrażających bezpieczeństwu, dodawano »spokojowi i porządkowi publicznemu«, aby nie wytworzyło się pewne zespolenie tych pojęć w psychice szczególnie urzędników administracyjnych”³. Mimo przeprowadzenia obszernej i wielostronnej analizy W. Czapiński nie sformułował jednak definicji pojęcia bezpieczeństwa publicznego. W podsumowaniu swoich rozważań na ten temat stwierdził, że „pojęciem ochrony względnie zapewnienia tego bezpieczeństwa należałoby posługiwać się wyłącznie dla oznaczenia środków względnie działalności zapobiegającej czynom złej woli ludzkiej skierowanym wprost przeciwko temu bezpieczeństwu”⁴. Przestrzegając przed zbytnim rozszerzaniem pojęcia bezpieczeństwa publicznego m.in. o ochronę zdrowia publicznego, ochronę mienia, bezpieczeństwo w transporcie, omawiany autor jawi się jako zwolennik jego zawężonego ujęcia. Egzemplifikacją takiego stanowiska jest stwierdzenie, że „do zakresu ochrony bezpieczeństwa publicznego należałoby odnieść tylko prewencję zbrodni i występków bądź skierowanych przeciwko życiu, mieniu, wolności osób, bądź stanowiących zamach na organizację społeczną lub państwową”⁵. Inny z grona międzywojennych badaczy problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego W. Kawka przedstawia znacznie pełniejsze wyjaśnienie pojęcia bezpieczeństwa publicznego. Zastrzegając, że ze względu na rozległy i różnorodny charakter materii tworzącej sferę tegoż bezpieczeństwa trudno jest sformułować ścisłą jego definicję, wskazuje, że „można określić bezpieczeństwo publiczne, ale ogólnie lub za pomocą szerszego opisu”⁶. W rezultacie w rozważaniach W. Kawki możemy odnaleźć dwie pokrewne definicje bezpieczeństwa publicznego. Według pierwszego ujęcia jest to „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”⁷. W drugim nieco ogólniejszym ujęciu cytowany autor stwierdza, że „bezpieczeństwo publiczne jest określonym stanem wewnątrz państwa, dodatnim stanem, który doznaje ochrony, polegającej na odwracaniu szkód zagrażających mu z jakiegokolwiek źródła”⁸. Wskazując, że ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do zasadniczych zadań państwa, uważa on, że to właśnie ono określa to, co stanowi zagrożenie dla tego bezpieczeństwa. W rozwinięciu tej myśli stwierdza, że takim zagrożeniem „z jednej strony będą [...] zjawiska przeszkadzające i utrudniające osiągnięcie celów państwa, bądź to przez zahamowanie działalności organów państwa, bądź to przez uszkodzenie lub zagrożenie uszkodzeniem urzędzeń państwowych. Z drugiej strony wchodzi tu w rachubę zjawiska, przedstawiające niebezpieczeństwo dla interesów dóbr tak duchowych, jak i materialnych nie tylko obywateli, lecz także obcych jednostek znajdujących się pod opieką państwa”⁹. Wymieniony wcześniej Stefan Glaser wprawdzie nie używa wprost pojęcia bezpieczeństwa publicznego, ale pisząc o ochronie

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 677.

⁵ *Ibidem*, s. 317.

⁶ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 48.

⁷ *Ibidem*, s. 46.

⁸ *Ibidem*, s. 48.

⁹ *Ibidem*, s. 47.

prawno-karnej pokoju publicznego, stwierdza, że jest to „stan bezpieczeństwa prawnego istniejący w społeczeństwie, stan niezakłóconego panowania porządku prawnego, ładu społecznego, albo też, z punktu widzenia podmiotowego, świadomość społeczeństwa o istnieniu takiego stanu”¹⁰. W okresie powojennym próby sprecyzowania istoty i zakresu pojęcia bezpieczeństwo publiczne podejmowali m.in. Stefan Bolesta, Jerzy Zaborowski, Edward Ura. Pierwszy z wymienionych badaczy stał na stanowisku, że bezpieczeństwo publiczne to: „system urzędzeń i stosunków społecznych uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniający ochronę społeczeństwa i jednostki oraz ich mienie przed groźącymi niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody. System ten wytwarza zewnętrzny i wewnętrzny stan faktyczny polegający na braku zagrożenia ze strony tych działań (zjawisk) na terenie zamieszkałym przez ludzi lub w miejscach ich przebywania”¹¹. Z kolei E. Ura, stosując elementy frazeologii właściwej dla okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w swojej definicji (nawiązującej zresztą bardzo mocno do ustaleń przedwojennego badacza W. Kawki) zaproponował, aby przez pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” rozumieć „taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonych, żyjących w socjalistycznym państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo, i to niezależnie od tego, jakie byłoby jego źródło”¹². Dalej cytowany autor zwraca uwagę, że bezpieczeństwo publiczne można analizować w dwóch ujęciach: szerszym i węższym. Pierwsze z nich według E. Ury dotyczyć ma państwa jako całości, drugie zaś odnosi się do określonych dziedzin działalności państwa, np. bezpieczeństwa w transporcie¹³. Kolejny badacz z okresu PRL J. Zaborowski, zaznaczając, że pojęcie bezpieczeństwo publiczne należy do niejasnych i wieloznacznych sformułowań prawnych, najpierw stwierdza bardzo ogólnie, że jest to „pewien dodatni stan faktyczny wewnątrz państwa pożądanym z punktu widzenia jego istnienia i rozwoju”¹⁴. Następnie w kontekście rozważań dotyczących ochrony bezpieczeństwa publicznego proponuje, aby przyjąć, że „bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia – bez narażania na szkody z jakiegokolwiek źródła – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”¹⁵. Kilka lat później ten sam autor prezentuje nieco zmienione podejście, zgodnie z którym za bezpieczeństwo publiczne należałoby uznać „taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji (nie tylko obywateli) oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepi-

¹⁰ S. Glaser, *Polskie prawo karne w zarysie*, Kraków 1933, s. 355.

¹¹ S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1973, s. 121.

¹² E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983, s. 30.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 10.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

sami prawa¹⁶. Współczesne definicje słownikowe i encyklopedyczne traktują bezpieczeństwo publiczne jako: „ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”¹⁷; „ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”¹⁸; „idealny stan braku zagrożenia w życie zbiorowości i jednostek”¹⁹; „stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli”²⁰; „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”²¹.

W większości tych definicji rzuca się w oczy nieuprawnione włączanie do opisu pojęcia bezpieczeństwa publicznego instrumentów, które służą do jego osiągnięcia i utrzymania (instytucje bezpieczeństwa, organy administracji publicznej). Ich autorzy nie chcą też w większości dostrzec tego, że bezpieczeństwo publiczne to określony pozytywny stan wewnątrz państwa umożliwiający normalne jego funkcjonowanie. W rezultacie dostępne leksykalne ujęcia są w większości nieczytelne i mało użyteczne dla rzetelnego objaśniania analizowanego pojęcia.

Jeżeli chodzi o najbardziej aktualne akademickie rozważania odnoszące się do kwestii bezpieczeństwa publicznego, to odnaleźć je można m.in. u takich autorów, jak: Bernard Wiśniewski, Stanisław Pikulski, Elżbieta Ura, Ewa Olejniczak-Szałowska, Kazimierz Rajchel, Eugeniusz Ochendowski. Na gruncie prawa administracyjnego E. Ochendowski, opierając się na ustaleniach badaczy niemieckich, stwierdza, że bezpieczeństwo publiczne „polega na utrzymywaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku, porządku prawnego i podstawowych urzędzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak np. publiczne urządzenia do zaopatrywania w wodę”²². Z kolei E. Olejniczak-Szałowska, idąc tropem rozważań S. Bolesły, zaznacza, że bezpieczeństwo publiczne „to system urzędzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych odwracających niebezpieczeństwa zagrażające życiu, zdrowiu i mieniu ludzi i usuwających skutki tych zagrożeń”²³. Wnoszący swymi publikacjami znaczący wkład w rozpoznanie złożonej materii wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa państwa B. Wiśniewski, pisząc o bezpieczeństwie publicznym, lapidarnie stwierdza: „jest nim pewien pozytywny i jednocześnie pożądany stan wewnątrz państwa, gwarantujący jego istnienie i prawidłowy rozwój”²⁴. W optyce Elżbiety Ury przez pojęcie „bezpieczeństwa publicznego w znaczeniu materialnym rozumie się

¹⁶ J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984)*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, nr 41, s. 129–130.

¹⁷ S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 234.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ U. Kalina-Prasznik, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999, s. 53.

²¹ W. Pływaczewski, G. Kędzińska, *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 32.

²² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2004, s. 126.

²³ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Stahl, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 333.

²⁴ B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 32.

najczęściej taki stan, w którym ogółowi obywateli nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od tego, jakie by było jego źródło. A zatem odnosić się to może do niebezpieczeństw powstających w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy, epidemii, czy też innych zjawisk zagrażających życiu, zdrowiu, mieniu obywateli albo mieniu publicznemu²⁵. Prezentowane ujęcie nie wnosi istotnych zmian i jest w zasadzie lustrzanym odbiciem poglądów prezentowanych przez Edwarda Urę zarówno w okresie PRL, jak i w czasach III RP²⁶. Kolejny z badaczy, który podejmuje problem bezpieczeństwa publicznego to S. Pikulski. Autor ten uważa, że jest to „pewien pożądaný stan rzeczy gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia i zdrowia oraz mienia”²⁷. Po tej dość ogólnikowej nawiązującej do wielu wcześniejszych ustaleń (m.in. W. Kawki, S. Bolesty i J. Zaborowskiego) definicji S. Pikulski dodaje rzecz o charakterze kuriozalnym. Nie można bowiem inaczej potraktować stwierdzenia następującego „z uwagi na to, iż bezpieczeństwo publiczne może być zakłócone w rozmiarach obejmujących cały system w pewnych sytuacjach może występować w kategoriach niebezpieczeństwa państwa. W innych sytuacjach może występować w kategoriach niebezpieczeństwa powszechnego”²⁸. Można by potraktować taki zabieg zrównujący bezpieczeństwo z niebezpieczeństwem jako wynik niedopatrzania korekty, gdyby nie fakt, iż identyczny fragment odnajdziemy w innym tekście tego autora opublikowanym w 2002 r.²⁹ Podkreślając absolutny brak racjonalnego uzasadnienia dla tego rodzaju konstrukcji myślowych, warto jednocześnie zauważyć, że przywołany w tym fragmencie rozważań badacz stara się jednocześnie wykonać zabieg wartościowy poznawczo. Stosując kryterium dziedziny życia społecznego, dokonuje bowiem próby określenia zasadniczych składników bezpieczeństwa publicznego i zdefiniowania ich zakresów. W ramach tego zabiegu wyróżnia m.in.:

- bezpieczeństwo przed przestępczymi zamachami na życie, zdrowie i mienie osób;
- bezpieczeństwo na drogach publicznych;
- bezpieczeństwo w żegludze;
- bezpieczeństwo jądrowe;
- bezpieczeństwo pożarowe;
- bezpieczeństwo ruchu lotniczego³⁰.

Oprócz tych możliwych do umieszczenia w merytorycznym zakresie bezpieczeństwa publicznego składników S. Pikulski wprowadza po raz kolejny chaos pojęciowy,

²⁵ E. Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, Rzeszów 2003, s. 221.

²⁶ W opublikowanym w 1997 r. podręczniku prawa administracyjnego Edward Ura, bazując na swoich wcześniejszych ustaleniach, stwierdza, że „bezpieczeństwem publicznym jest [...] taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu żyjącemu w państwie i społeczeństwie nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby tego źródła ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które określa granice bezpieczeństwa i wypowiada się, co jest niezgodne z bezpieczeństwem (E. Ura, *Prawo administracyjne*, Rzeszów 1997, s. 352).

²⁷ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 101.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] J. Fiebig, M. Róg, A. Tyburska, *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa*, Szczepno 2002.

wpisując na listę elementów tworzących bezpieczeństwo publiczne – bezpieczeństwo zbiorowe będące jedną z ugruntowanych w teorii i praktyce koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego. Również w zbiorowym opracowaniu Andrzeja Misiuka, Zdzisława Nowakowskiego, Marty Pomykały, Kazimierza Rajchela we fragmencie poświęconym pojęciu bezpieczeństwa publicznego po zacytowaniu poglądów badaczy z okresu II RP i PRL autorzy występują z propozycją definicji budzącą zdumienie. Stwierdzają bowiem, że „bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia indywidualnie określonych jednostek żyjących w tej organizacji oraz zagrożenie bezpieczeństwa praw i swobód tych jednostek”³¹. Z treści ostatniego fragmentu definicji wynika zatem wprost, że jeden z elementów bezpieczeństwa publicznego to zagrożenie dla bezpieczeństwa praw i swobód jednostek. Jest to stanowisko nie do przyjęcia i w takiej formie nie powinno być prezentowane, nie tylko bowiem stawia w złym świetle kompetencje autorów, ale co groźniejsze wprowadza w błąd poszukujących rzetelnej wiedzy. Jak wskazują wyniki przeprowadzonej do tej pory analizy, pojęcie „bezpieczeństwo publiczne mimo wielu prób jego zdefiniowania nie jest nadal w sposób czytelny skonkretyzowane. Co gorsza, niektórzy autorzy traktują je jako obiekt woluntarystycznych zabiegów interpretacyjnych. Zanim jednak zostanie dokonana próba przedstawienia istoty i uporządkowania zakresu treści tego pojęcia, należy podjąć ważny z punktu widzenia prowadzonych rozważań problem bezzasadnego stosowania terminu bezpieczeństwo powszechne. Jest to pojęcie używane przez niektórych badaczy piszących o problemach bezpieczeństwa wewnętrznego. Posługując się wykładnią leksykalną, możemy stwierdzić, że powszechny to: „dotyczący wszystkich, wszystkiego, publiczny; ogólny”³², publiczny zaś to: „taki, który dotyczy całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości ludzkiej”³³. Można więc bez trudu stwierdzić, że mamy do czynienia z synonimami. W takiej sytuacji wprowadzenie do aparatu pojęciowego terminu bezpieczeństwo powszechne i podejmowanie prób nadawania mu odrębnego znaczenia jest zabiegiem jałowym poznawczo i tworzącym fałszywe perspektywy badawcze. Wprawdzie niektórzy badacze, jak np. B. Wiśniewski, dostrzegają problem i wzywają do ostrożności³⁴, jednak nie decydują się na zerwanie z tą fałszującą rzeczywistość i utrudniającą poznanie konwencją. Najczęściej powtarzana definicja bezpieczeństwa powszechnego mówi, że „jest to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”³⁵. Wystarczy nawet pobieżna egzegeza jej treści i porównanie z funkcjonującymi definicjami bezpieczeństwa publicznego, aby stwierdzić, że stosowanie tego rodzaju kategorii pojęciowej jest nieuprawnione, bowiem zakres znaczeniowy, który usiłuje się jej przypisywać, mieści się w obrębie ugruntowanych już, choć nie zawsze konse-

³¹ K. Rajchel, *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Rzeszów 2005, s. 45.

³² S. Dubisz, *Uniwersalny słownik...*, op. cit., s. 473.

³³ M. Bańko, *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 394.

³⁴ B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, op. cit.

³⁵ J. Prońko, B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo powszechne*, [w:] B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 35.

kwentnie wymienianych elementów składających się na współczesny kształt tego, co określamy mianem bezpieczeństwa publicznego. Odwołując się do dotychczasowych ustaleń, można przyjąć, że „bezpieczeństwo publiczne to taki oparty o normy prawne stan wewnątrz państwa, w którym zapewnione są warunki do sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej realizującej wspólne ponadjednostkowe cele, skutecznie egzekwuje się obowiązki i chroni prawa jednostek żyjących w tej organizacji (ze szczególnym uwzględnieniem życia, zdrowia i mienia) oraz istnieją zasoby i mechanizmy wykonawcze umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje naruszające ten stan. Zaprezentowana (podobnie zresztą, jak i wcześniej przedstawiane) definicja bezpieczeństwa publicznego z racji swego ogólnego charakteru rodzi zobowiązanie do skonkretyzowania jej treści. Można tego dokonać (o takich próbach było już wspomnianie) poprzez zastosowanie kryterium sfer życia społecznego, w których rozgrywa się największa liczba zdarzeń kształtujących poziom bezpieczeństwa publicznego. Przyjmując taki sposób rozumowania, można wyróżnić:

- bezpieczeństwo przed przestępnymi zamachami na życie, zdrowie i mienie;
 - bezpieczeństwo w transporcie i komunikacji;
 - bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne;
 - bezpieczeństwo pożarowe;
 - bezpieczeństwo prawne;
 - bezpieczeństwo informacyjne;
 - bezpieczeństwo architektoniczne;
 - bezpieczeństwo środowiskowo-technologiczne;
 - bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń;
 - bezpieczeństwo obyczajowe.
- Konkretyzując wymienione wyżej pojęcia, można przyjąć, że:
- 1) bezpieczeństwo przed przestępnymi zamachami na życie, zdrowie i mienie to taki stan w państwie, w ramach którego planowe i przemyślane działania prewencyjne zapobiegają nadmiernemu rozwojowi przestępczości, a w przypadkach zaistniałych aktów przestępczych uprawnione organy są w stanie w rozsądnym czasie ustalić i ukarać sprawców oraz zapewnić określone formy pomocy i zadośćuczynienia ofiarom;
 - 2) bezpieczeństwo w transporcie to taki stan (i dostępność) infrastruktury transportowej, środków transportu oraz kwalifikacji i zachowań osób kierujących lub w inny sposób uczestniczących w procesach transportowo-komunikacyjnych, który umożliwia realizowanie w wymiarze stosownym do potrzeb indywidualnych i zbiorowych, bez wypadków i zakłóceń natury organizacyjnej (korki, opóźnienia, nieregularność połączeń, brak połączeń, złe warunki podróżowania i transportu itp.) przemieszczanie osób i towarów w ruchu krajowym i tranzytowym;
 - 3) bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne to taki stan w państwie, w którym skutecznie realizowane są zadania z zakresu ochrony zdrowia ludzi przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych oraz zapobiegania powstawaniu chorób (w tym także zakaźnych i zawodowych);
 - 4) bezpieczeństwo pożarowe to taki stan wewnątrz państwa, w którym dzięki stworzeniu odpowiednich warunków materialnych, organizacyjnych i prawnych zapewnione jest skuteczne przeciwdziałanie powstawaniu pożarów oraz ich zwalczanie i minimalizowanie skutków;

- 5) bezpieczeństwo prawne to stan, w którym stosunki między organami państwowymi oraz między organami państwowymi a obywatelami i ich organizacjami uregulowane są przez stabilne normy prawne, które są stosowane zgodnie z zasadami praworządności formalnej i materialnej;
- 6) bezpieczeństwo informacyjne oznacza taki stan w państwie, w którym obywatele mają zapewniony dostęp do aktualnej rzetelnej i wszechstronnej informacji o charakterze publicznym, a jednocześnie skutecznie chronione i reglamentowane są te informacje, które należą do sfery prawnie określonych tajemnic, w tym także tych dotyczących różnych obszarów życia osobistego;
- 7) bezpieczeństwo architektoniczne to stan, w którym istniejące i wznoszone obiekty oraz zespoły obiektów architektonicznych oprócz posiadania cech wymaganej użyteczności i estetyki spełniają także kryteria decydujące o bezpieczeństwie użytkowników tak indywidualnych, jak i zbiorowych oraz minimalizują zagrożenia występujące w obszarach przestrzeni publicznej;
- 8) bezpieczeństwo środowiskowo-technologiczne to stan, w którym odpowiednio zorganizowane działania prewencyjne, monitorujące oraz interwencyjne zapobiegają, a w przypadkach wystąpienia ograniczają i niwelują skutki klęsk wywołanych siłami natury lub powstałych na skutek katastrof i awarii technicznych;
- 9) bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń to stan, w którym zgodnie z obowiązującym prawem umożliwia się zainteresowanemu uczestnictwo w imprezach rozrywkowych, sportowych, artystycznych, wspólne obrady oraz wspólne wyrażanie jakiegoś stanowiska, zapewniając bezpieczny ich przebieg tak dla bezpośrednich uczestników, jak i podmiotów, które wchodzi z racji swego położenia w interakcje z tego typu przedsięwzięciami;
- 10) bezpieczeństwo obyczajowe to stan, w którym nie prezentuje się publicznie i nie narzuca innym wbrew ich woli treści i zachowań o charakterze skrajnie erotycznym (zwłaszcza pornograficznym), skutecznie kontroluje się prostytucję oraz ogranicza się i zwalcza zachowania nieobyczajne (spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, załatwianie potrzeb fizjologicznych w tychże miejscach, publiczne obnażanie się, używanie wulgaryzmów itp.).

Rekapitulując powyżej przedstawione spostrzeżenia i uwagi, można powiedzieć, że chociaż z różnych powodów, przede wszystkim zaś ze względu na różnorodność i dynamiczny charakter materii składającej się na bezpieczeństwo publiczne, nie można stworzyć legalnej (ustawowej), powszechnie obowiązującej definicji tego pojęcia, to istnieje możliwość przedstawienia tego elementu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w sposób ogólnie zarysowujący jego granice. Należy przy tym zauważyć, że słabości tego ogólnego ujęcia można częściowo przewyciężyć poprzez precyzowanie i definicyjne ujmowanie poszczególnych sfer bezpieczeństwa publicznego. Ze względu na dynamiczny charakter procesów tworzących to, co nazywamy bezpieczeństwem publicznym niezbędna jest jednak w tym względzie systematycznie dokonywana refleksja uwzględniająca zarówno dorobek teoretyczny, jak i wnioski płynące z konkretnych sytuacji faktycznych i prawnych.