

Stanisław PIEPRZNY
Uniwersytet Rzeszowski

BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY W REGULACJACH PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

W prawie polskim brak jest definicji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Interpretacja tych pojęć, zwanych w prawie administracyjnym trudnymi do zdefiniowania lub niedookreślonymi, dokonywana jest na gruncie doktryny. W prawie wspólnotowym nie ma również definicji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dużą rolę w tym zakresie spełnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości, interpretując bezpieczeństwo i porządek publiczny w trakcie rozpatrywania indywidualnych spraw. Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że organy administracji publicznej w toku działalności zostały zobowiązane do stosowania zasad prawa wspólnotowego również w odniesieniu do bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczególne znaczenie ma tu działalność Policji i jej współpraca z Europolem.

W przepisach prawa polskiego brak jest definicji pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Interpretacji przepisów zawierających to pojęcie dokonuje się poprzez analizę definicji prezentowanych w literaturze prawniczej. Sięganie do tego rodzaju źródeł ma istotne znaczenie dla działania organów administracji publicznej.

Uogólniając poglądy prezentowane w doktrynie, można powiedzieć, że bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, którego granice określają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa (nie tylko obywatelom polskim) nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z jakich miałyby pochodzić. Porządek publiczny jest natomiast pewnym pożądanym stanem w państwie i podobnie jak bezpieczeństwo publiczne jest związany z bytem państwa. Jest to pojęcie wieloznaczne, a wieloznaczność ta zdeterminowana jest rozległością stosunków społecznych regulowanych przez prawo i normy pozaprawne, zmiennością tych stosunków w zależności od czasu i miejsca ich kształtowania się¹.

¹ Por. np. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46; J. Zaborski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977; K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979; E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, Ossoli-

O trudności zdefiniowania wymienionych pojęć świadczy również fakt, że nie ma ich definicji w przepisach prawa wspólnotowego. Klauzula bezpieczeństwa publicznego pojawia się przy wszystkich swobodach, jednak uznaje się, że jest to pojęcie, którego nie można zdefiniować obiektywnie. Nie ma takiej definicji w traktatach, a to oznacza trudności w praktycznym jej zastosowaniu. Uznaje się również, że pojęcie to jest najbardziej związane z suwerennością państwa². Także ETS nie sformułował do tej pory wspólnotowej definicji bezpieczeństwa publicznego. W jego orzecznictwie pojęcie bezpieczeństwa publicznego obejmuje bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (np. zagrożeniem może być tranzyt towarów, mogących mieć przeznaczenie do celów militarnych) i służy do oceny naruszenia jednej z podstawowych zasad prawa wspólnotowego – zasady proporcjonalności. Ochrona bezpieczeństwa publicznego po raz pierwszy została powołana w sprawie *Campus Oil*, kiedy to ETS uznał potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa za element pojęcia bezpieczeństwa publicznego³. W sprawie *Komisja v. Grecja*⁴ za nieproporcjonalne do ochrony bezpieczeństwa publicznego uznano specjalne prawa, jakie przyznano rządowi greckiemu w odniesieniu do importu i marketingu produktów petrochemicznych. W sprawie *A. Richardt*⁵ ETS uznał, że tranzyt towarów o podwójnym przeznaczeniu, czyli towarów, które mogą być wykorzystane do celów militarnych i cywilnych, może wpływać na bezpieczeństwo publiczne. Również w sprawie *Leifer*⁶ ETS uznał, że eksport towarów, które mogły być wykorzystane w celach militarnych, do państwa znajdującego się w stanie wojny z innym państwem mógł wpływać na bezpieczeństwo publiczne. Test proporcjonalności w odniesieniu do ograniczeń uzasadnionych ochroną bezpieczeństwa publicznego

neum 1980, s. 80; S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze”, nr 1, 1983, s. 243; E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 123 i n.; S. Bolesta, *Prawoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 21; S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, pod red. W. Bednarka i S. Pikulskiego, Olsztyn 2000, s. 99 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2006, s. 13; S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawn. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 26 i n.; E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Wydawn. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 166 i n.

² D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 247.

³ 72/83 *Campus Oil Ltd i in. v. Minister for Industry and Energy*, ECR 1984, s. 2727 (orzeczenia ETS podano za: D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności...*, op.cit., s. 247-250).

⁴ C-347/88 *Komisja v. Grecja*, ECR 1990, s. 1-47/47.

⁵ C-367/89 *Aime Richardt v. Les Accessoires Scientifique SNC*, ECR 1991, s. I-4621.

⁶ C-83/94 *Leifer*, ECR 1995, s. I-3231.

go uwzględniany jest też przez ETS przy ocenie naruszenia sankcji karnych (sprawa Centre-Com)⁷.

Natomiast co do pojęcia porządku publicznego pewne wskazówki interpretacyjne wynikają z Dyrektywy 221/64/EWG dotyczącej kwestii prawa pobytu pracowników przemieszczających się i członków ich rodzin. Ochrona porządku publicznego najczęściej znajduje zastosowanie do zagadnień związanych z prawem pobytu oraz możliwością wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, nie występuje zaś w kwestiach dotyczących swobody przepływu towarów. Według ETS „powoływanie się przez władze krajowe na pojęcie porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla wymogów porządku publicznego, które wpływają na jeden z podstawowych interesów społeczeństwa”⁸. W sprawie Bonsignorego⁹ ETS uznał, że niedopuszczalna jest deportacja obywatela innego państwa członkowskiego, która jest uzasadniona względami prewencji ogólnej. Ta sankcja jest bowiem nieproporcjonalna do ochrony porządku publicznego, któremu dana osoba zagraża swoim indywidualnym i konkretnym zachowaniem. Trybunał podkreśla w swych orzeczeniach, że odwołanie się przez organ krajowy do pojęcia porządku publicznego powinno zakładać w każdym przypadku, oprócz zakłócenia porządku społecznego, istnienie rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla podstawowych interesów społeczeństwa. Możliwość powoływania się na klauzulę porządku publicznego jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy istnieje dostatecznie poważne i bezpośrednie zagrożenie dla jednej z tych dwóch wartości. Niedopuszczalne jest powoływanie się na ochronę tych wartości w celu uzasadnienia ograniczenia *in abstracto*¹⁰. Interesujące jest tu orzeczenie ETS w sprawie Adoui¹¹ dotyczące zakazu pobytu, jaki władze belgijskie stosowały wobec obywateli innych państw członkowskich, które trudniły się prostytutką. Władze uznały, że ich zachowanie narusza porządek i bezpieczeństwo publiczne, a tym samym odmówiły im prawa pobytu. Okazało się jednak, że prostytutka była w Belgii tolerowana. Nie stosowano wobec własnych obywateli trudniących się tą działalnością żadnych środków mających na celu zwalczenie takiego zachowania. ETS stwierdził, że państwo członkowskie nie może powoływać się względem obywateli innych państw członkowskich na ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli to samo zachowanie jego własnych obywateli nie pociąga za sobą żadnych represji ze strony państwa.

Z przedstawionych orzeczeń ETS wyraźnie widać ograniczenie w możliwości interpretacji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zwłaszcza interpretacja porządku publicznego została zawężona do naruszenia dwóch wartości:

⁷ C-124/95 R. v. HM Treasury and Bank of England *ex parte* Centre-Com, ECR 1997, s. I-81.

⁸ C-30/77 R v. Bouchereau, ECR 1977, s. 1999. C-355/98 Komisja v. Belgia, s. 28-29.

⁹ C 67/74 Bonsignore v. Oberstadt-director Cologne, ECR 1975, s. 297.

¹⁰ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności...*, op.cit., s. 244-245.

¹¹ C-115-116/81 Adoui i Cornuaille, ECR 1982, s. 1665.

zakłócenia porządku społecznego oraz istnienia rzeczywistego i poważnego zagrożenia podstawowych interesów społecznych, które muszą zaistnieć łącznie. To jest istotną wskazówką dla polskich organów administracji publicznej, które często korzystają z nadmiernej dyskrecjonalności w podejmowaniu decyzji z uwzględnieniem wymienionych pojęć, tłumacząc ten fakt brakiem definicji ustawowych.

Przedstawiając sposób stosowania tych dwóch pojęć w orzecznictwie ETS, należy także zauważyć, że i inne wartości mieszczące się w tych pojęciach są przedmiotem szczególnej ochrony. Najważniejszym ograniczeniem swobody przepływu towarów, wskazanym w art. 30 TWE, jest ochrona zdrowia oraz życia ludzi i zwierząt. Ponadto orzeczenia ETS wskazują na inną wartość, a mianowicie na moralność publiczną. W pewnych wypadkach ETS ogranicza zakres swojej interwencji w przepisy prawa krajowego, co jest wynikiem braku jednolitych standardów moralnych we Wspólnocie oraz niemożności obiektywnego zweryfikowania, czy dane ograniczenie jest absolutnie niezbędne do ochrony moralności obowiązującej w danym państwie. Jako generalną zasadę przyjmuje zakaz stosowania różnych standardów moralnych przez państwo w stosunku do własnych obywateli, przedsiębiorców lub towarów oraz obywateli, przedsiębiorców lub towarów pochodzących z innych państw członkowskich.

Moralność publiczna jest wskazywaną wartością podlegającą ochronie również w wielu przepisach prawa krajowego. Znajduje się obok pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uznanie jej naruszenia powoduje podjęcie przez organy administracji publicznej określonych działań, najczęściej władczych.

Prawo wspólnotowe uznawane jest jako prawo ponadnarodowe, ponieważ określa stosunki prawne między państwami członkowskimi, Wspólnotami Europejskimi i ich instytucjami oraz obywatelami państw członkowskich w ten sposób, że zapewnia instytucjom i organom Wspólnot niezależność od państw członkowskich, moc ustanawiania aktów prawnych wiążących te państwa oraz nadzorowanie ich wykonania przez państwa członkowskie¹². Jednolitą wykładnię i stosowanie prawa wspólnotowego zapewnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS).

Unia Europejska nie wytworzyła jeszcze całościowego systemu ochrony praw człowieka. W początkowym okresie funkcjonowania Wspólnot Europejskich prawo wspólnotowe ukierunkowane było na rozwój gospodarczy i podniesienie standardu życia (art. 2 TWE), na osoby fizyczne zaś patrzono przez pryzmat międzynarodowego prawa publicznego¹³. Podmiotami prawa wspólnotowego były państwa członkowskie. Przełom w tym zakresie spowodowało orzeczenie ETS, którego konkluzja sprowadzała się do tego, że jednostka, w tym też

¹² A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii...*, op.cit., s. 22.

¹³ M. Adamczak-Retecka, *Ochrona praw jednostki w prawie wspólnotowym*, [w:] *Ochrona praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 102.

osoba fizyczna, może wywodzić swoje prawa nie tylko z wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego, ale też z prawa wspólnotowego. Rozwój integracji w sferze ekonomicznej determinował też inne spojrzenie na obywatela i ochronę jego praw¹⁴. We wstępie do Jednolitego Aktu Europejskiego¹⁵ została wpisana zasada demokracji oparta na prawach podstawowych wywodzących się z konstytucji państw członkowskich, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiej Karty Socjalnej.

Wprowadzenie do systemu prawa unijnego ochrony praw człowieka nakłada na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania i ochrony tych praw na poziomie standardów określonych w unijnym porządku prawnym. Istotną rolę w zakresie praw i wolności jednostki odgrywa ETS oraz Karta Praw Podstawowych UE, która została przyjęta 7 grudnia 2000 r. w Nicei¹⁶. W artykule 6 gwarantuje ona każdemu człowiekowi prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Takie określenie bezpieczeństwa jest wynikiem zasady określonej w preambule Karty: „Ustanawiając obywatelstwo Unii oraz tworząc obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Unia stawia człowieka w centrum swych działań”.

Unia nawiązuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.¹⁷ Zgodnie z art. 2 TUE Unia gwarantuje prawa określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich jako ogólne prawa Unii. Stwierdza się, że Unia stawia sobie za cel m.in. utrzymanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w zakresie kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości¹⁸. Oznacza to, że Unia bardzo dużą wagę przywiązuje do zagadnień bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sprawy te obejmuje tzw. III filar Unii Europejskiej, który odnosi

¹⁴ Zgodnie z postanowieniem TS z 4 lutego 2000 r., C-17/98 w sprawie *Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Aruba* (tłumaczenie LEX Nr 82702) prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał czerpie inspirację ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich oraz ze wskazówek wynikających z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których sporządzaniu Państwa Członkowskie współpracowały, lub których są sygnatariuszami. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka, o której mowa ponadto w art. 6 ust. 2 TUE, ma szczególne znaczenie w tym zakresie.

¹⁵ Jednolity Akt Europejski został podpisany 17 lutego 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

¹⁶ Dz. Urz. C 364 z 18 grudnia 2002 r.

¹⁷ Szerzej S. Pieprzny, *Prawo jednostki do bezpieczeństwa*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojownawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2007, s. 575 i n.

¹⁸ Z. Hołda, *Polskie sądy a europejskie gwarancje praw i wolności jednostki*, [w:] *Prawo europejskie w polskim porządku prawnym. Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądów polskich*, Tarnobrzeg 2005, s. 31.

się do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Państwa Unii w tej płaszczyźnie mają duże doświadczenia oraz wypracowały wiele wspólnych rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

W przepisach prawa wspólnotowego, podobnie jak w prawie krajowym, nie ma definicji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Także ETS nie sformułował do tej pory wspólnotowej definicji bezpieczeństwa publicznego. Klauzula bezpieczeństwa publicznego pojawia się przy wszystkich swobodach, jednak uznaje się, że jest to pojęcie, którego nie można zdefiniować obiektywnie.

W interpretacji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego jest stosowana w Unii zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Zasada ta w największym stopniu wpływa na stosowanie prawa wspólnotowego i prawa krajowego przez sądy państw członkowskich. Jej istotą jest zestawienie celów aktu prawnego z jego treścią, a więc ze środkami, za pomocą których cele aktu mają być osiągnięte. Zgodnie z tą zasadą środki podejmowane przez kompetentne organy powinny zapewnić realizację celu i nie powinny przekraczać granic tego, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Zasada ta zakłada, że jeżeli istnieje wybór pomiędzy środkami, które nadają się do osiągnięcia danego celu, to należy wybierać środki najmniej restrykcyjne, niedogodności zaś wynikające z ich zastosowania powinny pozostawać w odpowiedniej relacji do urzeczywistnianego celu. ETS sprawdza, czy regulacja krajowa spełnia orzecznictwem zasadę umiaru (adekwatności środków i celów), a także czy spełnia ona warunek skuteczności (czy wymagający ochrony cel jest tą drogą możliwy do osiągnięcia)¹⁹. Podstawę normatywną zasady proporcjonalności w prawie unijnym stanowi art. 5 ust. 3 TWE, zgodnie z którym „żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie”²⁰.

Ogólne zasady prawa wspólnotowego służą wypełnianiu luk w prawie wspólnotowym. Zostały one sformułowane przez ETS na podstawie tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich, umów międzynarodowych, których stronami są państwa członkowskie oraz traktatów założycielskich²¹. Stanowią wskazówki interpretacyjne dla sądów państw członkowskich w zakresie wykładni przepisów prawa wewnętrznego tych państw wykonujących przepisy prawa wspólnotowego. Wiążą one organy państw członkowskich w procesie stanowienia i stosowania prawa. Ogólne zasady prawa wspólnotowego są zaliczane do prawa pierwotnego i są prawnie wiążące dla Wspólnot, a ich naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu prawnego Wspólnoty lub do kwestionowania przed sądem państwa członkowskiego aktu wydanego z naruszeniem tych zasad²². Orzecznictwo ETS koncentruje się głównie na tych

¹⁹ W. Szpringer, *Problem „dobra publicznego” kraju członkowskiego UE a prawo europejskie*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemyśl 2000, s. 552.

²⁰ D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności...*, op.cit., s. 206.

²¹ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, op.cit., s. 37.

²² Ibidem, s. 41.

przypadkach, w których normy krajowe są dyskryminacyjne. ETS stwierdził, że ograniczenia niedyskryminacyjne są możliwe tylko wtedy, gdy służą ochronie interesu (dobra) publicznego. Pojęcia interesu publicznego nie ma jednak w przepisach Traktatu²³.

Do pochodnego prawa wspólnotowego, wymienionego w art. 249 TWE, zalicza się: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie. Rozporządzenie jest aktem prawnym o charakterze generalnym, wykazującym cechy norm abstrakcyjnych w odniesieniu do wyznaczonego w nim kręgu adresatów. Jest to akt zbliżony do ustawy w rozumieniu prawa krajowego, bezpośrednio wiążący organy Wspólnoty. Adresaci rozporządzeń posiadają sądowo chronione prawo do żądania odpowiedniego do treści normy zachowania się organów Wspólnoty. Z norm rozporządzeń mogą też wynikać bezpośrednio pewne prawa dla adresatów. W odróżnieniu od dyrektyw, które są wiążące tylko w zakresie ustanowionych w nich celów, rozporządzenia są wiążące co do wszystkich zawartych w nich postanowień²⁴.

Artykuł 249(3) TWE definiuje dyrektywę jako akt prawny organów Wspólnoty spełniający łącznie następujące przesłanki: adresowany do państw członkowskich oraz prawnie wiążący co do wskazanych celów i pozostawiający organom państwa członkowskiego swobodę w doborze form i metod realizacji tych celów. W wyroku z 5 czerwca 1997 r. ETS stwierdził, że „państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki i okoliczności istniejące w jego wewnętrznym systemie prawnym celem usprawiedliwienia niewykonania zobowiązań i naruszenia terminów przewidzianych w dyrektywie”²⁵.

W zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem można wskazać Dyrektywę Rady UE 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącą się do kompensaty dla ofiar przestępstw²⁶. Celem przyjętej dyrektywy jest zapewnienie ofiarom przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na obszarze Unii Europejskiej sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek. Prawo do kompensaty wiąże się z jednym z podstawowych celów Wspólnoty Europejskiej, jakim jest zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług. Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Cowan²⁷, jeżeli prawo wspólnotowe gwarantuje osobie fizycznej swobodę udania się do innego państwa członkowskiego UE, to ochrona tej osoby przed doznaniem krzywdy powinna się opierać na tych samych podstawach, co zamieszkujących tam obywateli i innych osób. Obowiązek zapewnienia kompensaty ofiarom przestępstw przez wszystkie państwa

²³ W. Szpringer, *Problem „dobra publicznego”...*, op.cit., s. 552.

²⁴ A. Wróbel, *Źródła prawa*, op.cit., s. 46-47.

²⁵ *Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain* C-107/96, ECR 1997, s. I-3139 (za: A. Wróbel, *Źródła prawa...*, op.cit., s. 62).

²⁶ Dz. U. UE. L. 04.261.15.

²⁷ *Cowan v. Tresor Public* C-186/87, ECR 1989, s. 00195.

członkowskie obejmuje obywateli danego państwa członkowskiego i obywateli pozostałych państw członkowskich.

Dyrektywa w sprawie kompensaty dla ofiar przestępstw zawiera kilka zasad regulujących dostęp do kompensaty w sytuacji popełnienia przestępstwa na terenie państwa UE, którego pokrzywdzony nie jest obywatelem. Zasady te są następujące:

- obowiązek wypłaty kompensaty należy do państwa członkowskiego, na terenie którego popełniono przestępstwo z użyciem przemocy,
- wniosek o przyznanie kompensaty pokrzywdzony ma prawo złożyć w państwie, w którym ma stałe miejsce zamieszkania,
- państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić lub wyznaczyć organy orzekające o przyznaniu kompensaty i instytucje odpowiedzialne za załatwianie spraw związanych z wnioskami o kompensaty, czyli tzw. organy pomocnicze,
- od wnioskującego o kompensatę wymaga się minimum formalności administracyjnych,
- zapewniony jest łatwy dostęp do informacji o możliwościach składania wniosków o kompensatę,
- państwo członkowskie, którego wnioskodawca jest obywatelem, ponosi koszty tłumaczenia i przekazania dokumentów związanych z wnioskiem o kompensatę wypłacaną przez inne państwo członkowskie UE,
- organy pomocnicze państw członkowskich UE współpracują między sobą oraz z organami orzekającymi i wnioskodawcą w czasie załatwiania formalności związanych z przyznaniem kompensaty.

Postanowienia tej dyrektywy wdrożone zostały ustawą z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych²⁸.

Wracając do zasad ogólnych prawa wspólnotowego wypracowanych przez ETS, należy zwrócić uwagę na te, które wprost nie wskazują na bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale ściśle są z nim związane. Są to zasady: niedyskryminacji (równego traktowania), proporcjonalności i ochrony praw podstawowych. Zasada równego traktowania stanowi fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego, a jej treść wyraża się w zakazie różnego traktowania takich samych sytuacji, z wyjątkiem różnego traktowania obiektywnie uzasadnionego²⁹. Różne traktowanie nie może jednak polegać na dowolności uznania, że jest to sytuacja obiektywnie usprawiedliwiona. Zasada równego traktowania wypracowana została na gruncie art. 12 TWE, stanowiącym, że „w zakresie stosowania niniejszego traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność pań-

²⁸ Dz. U. Nr 169, poz. 1415 ze zm.

²⁹ M. Domańska, *Zasada niedyskryminacji (równego traktowania)*, [w:] *Stosowanie prawa Unii...*, op.cit., s. 115.

stwową”. Właśnie interpretacja tego artykułu wystąpiła we wspomnianej wcześniej sprawie Cowana. Artykuł 13 TWE stanowi natomiast, że: „Z uwzględnieniem innych postanowień niniejszego traktatu (...) Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć działania zwalczające dyskryminację ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

Zasada proporcjonalności w największym zakresie wpływa na ocenę i interpretację bezpieczeństwa i porządku publicznego dokonywaną przez ETS. Jako zasada służąca ochronie praw jednostki znajduje zastosowanie w ocenie legalności działań podejmowanych przez państwa członkowskie.

Na podstawie przedstawionych rozwiązań prawa wspólnotowego widać, że mimo braku definicji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego jest ono podstawowym chronionym prawem jednostki, interpretowanym na podstawie przepisów traktatu oraz orzecznictwa ETS. Wskazane zasady ogólne prawa wspólnotowego jako źródło prawa stanowią gwarancję przestrzegania prawa jednostki do bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego oraz prawidłowego stosowania przepisów przez organy krajowe.

Omawiając zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w Unii Europejskiej, należy również przedstawić działania organizacyjne odnoszące się do służb policyjnych. Współpraca policyjna państw Unii sięga 1975 r., tj. od czasu przyjęcia przez ministrów spraw wewnętrznych państw Wspólnoty tzw. programu TREVI³⁰. Współpracę tę podjęto w celu przeciwdziałania narastającej fali terroryzmu we Włoszech i Republice Federalnej Niemiec. Prawdziwym przełomem w zakresie tej współpracy było podpisanie 7 lutego 1992 r. traktatu w Maastricht, który wyznaczył dziedziny wspólnego zainteresowania, w których państwa członkowskie powinny przyjąć jednakowe regulacje prawne. Do dziedzin tych należy: swobodny przepływ osób na terenie UE (kontrola tylko na granicach zewnętrznych UE), jednakowa polityka azylowa, polityka imigracyjna i wobec obywateli krajów trzecich, przeciwdziałanie narkomanii, walka z międzynarodowymi oszustwami, współpraca sądownicza w sprawach cywilnych i karnych, współdziałanie służb celnych oraz współpraca policyjna³¹.

Na mocy układu z Maastricht i Konwencji z 26 lipca 1995 r. o Europolu³², obowiązującej od 1 października 1998 r., utworzono Europejski Urząd Policji (Europol). Inicjatorami powstania Europolu były w 1994 r. Niemcy i Holandia. Początkowo państwa te utworzyły jednostkę do spraw zwalczania handlu narkotykami (*Europol Drugs Unit*), która nie posiadała statusu międzynarodowego i funkcjonowała na podstawie dwu- i wielostronnych porozumień między poszczególnymi państwami. Europol do 1 lipca 1999 r. prowadził działalność jak-

³⁰ Jest to skrót od *Terrorisme, Radicalisme, Extermisme, Violence Internationale*.

³¹ M. Otrębski, *Policja kontynentalna*, „Gazeta Policyjna”, nr 41, 2000, s. 7.

³² Dz. Urz. WE Nr C 316, 27 listopada 1995 r.

by nieoficjalnie. Oficjalne rozpoczęcie jego działalności nie było możliwe ze względu na przedłużający się proces ratyfikacji konwencji o Europolu. Siedziba Europolu znajduje się w Hadze. Podlega on Radzie Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej, która kontroluje jego działalność, zatwierdza budżet oraz wydaje tej instytucji zalecenia, a także powołuje dyrektora Europolu i jego zastępców. Decyzje tych organów w sprawie Europolu muszą być podejmowane jednomyślnie³³.

Na mocy Konwencji celem Europejskiego Urzędu Policji jest doskonalenie współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu groźnych form przestępczości międzynarodowej³⁴. Do zadań należy wspieranie organów ścigania krajów członkowskich UE w walce z przestępczością zorganizowaną, przede wszystkim poprzez wspomaganie identyfikacji i rozpracowywania organizacji przestępczych działających na obszarze co najmniej dwóch krajów członkowskich, w zakresie następujących kategorii przestępstw: nielegalny obrót narkotykami, nielegalna migracja, handel ludźmi, łącznie z pornografią dziecięcą, nielegalny obrót pojazdami motorowymi, fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych, nielegalny obrót substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi, terroryzm, pranie pieniędzy pochodzących z ww. kategorii działalności przestępczej.

W dniu 7 grudnia 2001 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o rozszerzeniu z dniem 1 stycznia 2002 r. zakresu kompetencji Europolu o kolejne rodzaje przestępczości: zabójstwa i ciężkie uszkodzenia ciała, porwania, przestępcze ograniczenia wolności i branie zakładników, nielegalny handel organami i tkankami ludzkimi, rasizm i ksenofobie, zorganizowane napady i rozboje, wymuszenia i wymuszenia rozbójnicze, oszustwa i zagarnięcia mienia, przemyt dóbr kultury, w tym zabytków i dzieł sztuki, podrabianie znaków towarowych, fałszerstwa dokumentów, przestępstwa komputerowe, korupcję, nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, nielegalny handel zwierzętami i roślinami objętymi ochroną, zanieczyszczanie środowiska naturalnego, nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innymi substancjami powodującymi przyrost ciała.

Europol wspiera organy ścigania krajów członkowskich poprzez:

- tworzenie warunków do wymiany informacji, zgodnie z narodowym ustawodawstwem obowiązującym w krajach członkowskich, pomiędzy oficerami łącznikowymi Europolu, którzy są oddelegowywani do Europolu przez kraje członkowskie jako przedstawiciele narodowych organów ścigania,
- wykonywanie operacyjnych analiz kryminalnych wspierających konkretne działania operacyjno-śledcze prowadzone przez kraje członkowskie,

³³ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, op.cit., s. 140.

³⁴ E. Dynia, *Układ z Schengen i jego implikacje dla Polski*, [w:] *Prawo i ustrój Rzeczypospolitej Polskiej w perspektywie integracji z Unią Europejską*, pod red. M. Grzybowskiego, M. Berdel-Dudzińskiej, Rzeszów 2002, s. 48.

- opracowywanie raportów strategicznych i wykonywanie strategicznych analiz kryminalnych na podstawie informacji operacyjno-rozpoznawczych i innych, przekazanych przez kraje członkowskie lub uzyskanych z innych źródeł,
- dostarczanie wiedzy specjalistycznej i wsparcia technicznego na potrzeby spraw operacyjno-śledczych prowadzonych na terenie Unii Europejskiej pod nadzorem państw członkowskich, za które państwa te są prawnie odpowiedzialne,
- aktywne promowanie stosowania analizy kryminalnej oraz harmonizacji technik operacyjno-śledczych.

Zgodnie z Konwencją o Europolu, każde z państw członkowskich ustanawia lub wyznacza w strukturach jednego z krajowych organów ścigania centralną jednostkę lub komórkę organizacyjną ds. współpracy z Europolem, która będzie jedynym organem pośredniczącym w danym kraju pomiędzy wszystkimi organami ścigania tego kraju a Europolem.

Polska rozpoczęła współpracę z Europolem na mocy podpisanej w dniu 3 października 2001 r. pomiędzy ministrem spraw wewnętrznych i administracji RP a dyrektorem Europolu umowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości między RP i Europolem. Umowa ta weszła w życie w lipcu 2002 r. Celem umowy było zacieśnienie współpracy między Polską i państwami członkowskimi Unii Europejskiej działającymi poprzez Europol w zwalczaniu poważnych form międzynarodowej przestępczości, m.in. nielegalnego handlu narkotykami, handlu substancjami nuklearnymi i radioaktywnymi, handlu ludźmi, przemytu nielegalnych imigrantów, przestępstw popełnionych lub takich, które mogą zostać popełnione w ramach działań terrorystycznych wymierzonych przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub mieniu. Współpraca ta odbywała się wyłącznie za pośrednictwem komórki organizacyjnej ds. współpracy z Europolem w Komendzie Głównej Policji, tj. Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP. Za pośrednictwem tego Biura współpracowały z Europolem inne krajowe instytucje: Straż Graniczna, Służba Celna, organy kontroli skarbowej i informacji finansowej. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej Policja polska nie stała się automatycznie członkiem Europolu. Uzależnione to było od ratyfikacji Konwencji o Europolu, ratyfikacji dodatkowych protokołów do tej Konwencji oraz złożenia umów akcesyjnych do Konwencji i dodatkowych protokołów ich depozytariuszom. Po upływie 90 dni od złożenia umów, w dniu 1 listopada 2004 r. Polska stała się członkiem Europolu³⁵.

Kolejnym krokiem państw Unii Europejskiej w unifikacji działań policyjnych był podpisany 14 czerwca 1985 r. układ w Schengen oraz konwencja wykonawcza do tego układu. Układ ten ostatecznie zaczął obowiązywać 26 czerwca 1995 r. w związku z podpisaniem 19 czerwca 1990 r. konwencji wykonaw-

³⁵ Szerzej W. Ostant, *Polska Policja jako partner w systemie Europejskiego Biura Policji – Europol*, [w:] *Policja w Polsce...*, op.cit., t. II, s. 47 i n.

czej (tzw. Schengen II). Obydwa akty prawne określiły m.in. zasady współpracy państw członkowskich w zakresie ścigania sprawców przestępstw. Konwencja umożliwiła stworzenie unijnego systemu informacyjnego obejmującego osoby niemające prawa wjazdu na teren Unii, osoby poszukiwane, osoby wymagające policyjnej ochrony, świadków mających zeznawać przed sądem oraz rejestr osób, wobec których jest prowadzony tzw. nadzór niejawni. System ten obejmuje również rejestr przedmiotów mogących być dowodami w sprawach karnych. Chodzi tu o rejestr skradzionych samochodów, broni, zagubionych i skradzionych dokumentów osobistych czy banknotów. Na mocy tego układu zintensyfikowano bezpośrednie kontakty pomiędzy policjami sąsiadujących państw, a posterunki i komendy przygraniczne połączono bezpośrednimi liniami telefonicznymi. Zaczęto organizować wspólne międzynarodowe szkolenia. W tym aspekcie szczególnie ważnym postanowieniem Konwencji było przyznanie policjom krajowym specjalnych uprawnień operacyjnych o charakterze transgranicznym (obserwacja transgraniczna oraz pościg transgraniczny)³⁶. Wszystkie te postanowienia były związane z wprowadzeniem dla obywateli państw UE przywileju przekraczania granicy pomiędzy państwami Unii bez paszportu.

Podstawowymi dziedzinami będącymi przedmiotem zainteresowania stron Układu w zakresie bezpieczeństwa są: poprawa współpracy w zakresie ścigania wykroczeń w ruchu drogowym, wzajemne uznanie decyzji o pozbawieniu uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, dalsze uproszczenie kontroli w handlowym przepływie towarów, ustanowienie zasad dotyczących wzajemnego przekazywania ścigania karnego.

Należy także wspomnieć o aktach prawnych obowiązujących w Unii, które stały się podstawą do dostosowania policyjnego prawa polskiego. Pierwszym aktem prawnym była rezolucja 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1979 r. wraz z aneksem „Deklaracja o policji”. Rezolucja stanowi m.in.:

„1. Zważywszy, że niezbędną podstawą pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i inne dokumenty krajowe i międzynarodowe jest istnienie pokojowego społeczeństwa korzystającego z dobrodziejstw porządku i bezpieczeństwa publicznego;

2. zważywszy, że we wszystkich Państwach Członkowskich podstawową rolę w tym względzie odgrywa policja i że często jest ona zmuszona interweniować w warunkach niebezpiecznych dla jej funkcjonariuszy, oraz że dodatkowym utrudnieniem w pracy policji jest nie dość precyzyjne określenie zasad postępowania jej funkcjonariuszy (...);

4. uważając, że stworzenie ogólnie przyjętych reguł odnoszących się do etyki zawodowej policji i uwzględniających zasady praw człowieka i podstawo-

³⁶ T. Safjański, *Współpraca policyjna państw Obszaru Schengen. Zarys systemu*, [w:] *Policja w Polsce...*, op.cit., s. 62 i n.

wych wolności przyczyniłoby się do ulepszenia europejskiego systemu ochrony praw człowieka (...)

8. Zgromadzenie przyjmuje poniższą Deklarację o policji, która stanowi integralną część niniejszej Rezolucji;

9. zaleca Komisji Stosunków Parlamentarnych i Spraw Informacyjnych oraz Komisji Prawnej, a także Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy możliwie jak najszybsze rozpropagowanie tej Deklaracji³⁷.

„Deklaracja o policji” zawiera podstawowe zasady dotyczące etyki zawodowej Policji, uznając, że stworzenie ogólnie przyjętych reguł odnoszących się do etyki zawodowej Policji i uwzględniających zasady praw człowieka i podstawowych wolności przyczyni się do ulepszenia europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Zasady zawarte w deklaracji odnoszą się do wszystkich osób i organizacji, w tym do takich organów, jak tajne służby, policja wojskowa, siły zbrojne lub organy pełniące funkcje policyjne, do których obowiązków należy utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁸.

W dniu 19 września 2001 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Europejski Kodeks Etyki Policyjnej (EKEP), który jest aktem mającym charakter rekomendacji (zalecenia). Według Z. Kmiecika „akty tego typu, formułujące określone zasady (...) wyraźnie zorientowane na ochronę praw człowieka są powiązane treściowo z wiążącymi normami prawa międzynarodowego, a w pewnym zakresie uzupełniają je. Choć nie przypisuje się im waloru formalnie obowiązującego prawa, państwa będące członkami Rady Europy (...) dążą do pełnej ich realizacji³⁹”. W Kodeksie tym zawarto zasady postępowania „odpowiadające moralnym wymaganiom i normom zgodnym z ogólnymi regułami przyjętymi przez grupę zawodową jako swoiste nakazy postępowania profesjonalnego, uczciwego, solidnego, koleżeńskiego oraz respektowania pożądaných relacji ze społeczeństwem⁴⁰”. Rekomendacja (2001)10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie Europejskiego Kodeksu Etyki Policyjnej „zgodnie z artykułem 15b Statutu Rady Europy (...) zaleca, by rządy państw członkowskich w swym wewnętrznym prawodawstwie i wewnętrznych zasadach postępowania Policji kierowały się zasadami przedstawionymi w tekście Europejskiego Kodeksu Etyki Policyjnej, załączonego do niniejszego zalecenia, dążąc do stopniowego wprowadzenia go w życie i zapewniając możliwie najszerszy dostęp do tego tekstu”. Załącznik do tego Zalecenia Komitetu Ministrów

³⁷ Tekst tłumaczony przez J. Krahelską i A. Rzeplińskiego, *Policja a prawa człowieka. Wybór dokumentów Rady Europy i ONZ*, Legionowo 1992, s. 50 i n.

³⁸ Szerzej S. Sagan, *Zasady etyki zawodowej policji w ujęciu „Deklaracji o policji” Rady Europy*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów-Cisna 2002, s. 462 i n.

³⁹ Z. Kmeciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 30.

⁴⁰ J. Dobkowski, *Kilka uwag o Europejskim Kodeksie Etyki Policyjnej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtacza, Wyd. Kolonia Limited, 2005, s. 127.

w sprawie EKEP określa, że główne cele Policji w demokratycznym społeczeństwie podlegającym rządowi prawa to m.in. utrzymanie spokoju publicznego, ładu i porządku w społeczeństwie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw oraz pełnienie funkcji pomocniczych i usługowych wobec społeczeństwa. Policja jest w świetle tych postanowień instytucją publiczną ustanowioną z mocy prawa. Jej działania muszą być zawsze prowadzone zgodnie z prawem krajowym i normami międzynarodowymi zaakceptowanymi przez dany kraj. Kodeks etyki zawodowej policjanta w Polsce został wprowadzony zarządzeniem Nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2003 r.⁴¹

W państwach Unii Europejskiej nie występuje zunifikowany, obowiązujący model Policji. Prawo wspólnotowe w tym względzie nie wkracza w szczegółowe rozwiązania ustrojowo-organizacyjne organów administracji, w tym też Policji. Dyrektywa generalna obowiązująca w tej kwestii wynika z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że Unia opiera się na wspólnych zasadach wolności, demokracji, poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane respektować prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uznane za wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i stanowiące podstawę prawa wspólnotowego. Konwencja ta jest aktem prawnym Rady Europy i nie stanowi bezpośrednio prawa unijnego, aczkolwiek państwa Unii obowiązują⁴².

Można powiedzieć, że po etapie integracji ekonomiczno-gospodarczej działania Wspólnoty ewoluują w kierunku rozwiązań polityczno-społecznych. Dotyczy to przede wszystkim ochrony praw człowieka, w tym także zapewnienia prawa do bezpieczeństwa. Jak podkreślił Z. Hołda, system ochrony praw człowieka w UE jest systemem *in statu nascendi*⁴³, którego budowa jest oparta na dorobku Rady Europy. Pełne urzeczywistnienie ochrony praw człowieka nastąpi po zakończeniu prac i ratyfikacji przez państwa członkowskie konstytucji UE.

W ramach porządku prawnego UE jednostce przysługują środki ochrony praw podstawowych implementowanych przez prawo wspólnotowe. Środki te dzielą się na sądowe i pozasądowe. Ochrona sądowa dotyczy skarg na naruszenie prawa wspólnotowego, które są dwojakiego rodzaju. W przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie osoby fizyczne i prawne są uprawnione do wniesienia skargi do Komisji Europejskiej. W przypadku zaś uznania skargi za zasadną Komisja Europejska kieruje sprawę do rozpatrzenia przez ETS. W wypadku pozytywnego orzeczenia ETS stosowanie normy krajowej jest zakazane. Procedura ta nie służy do pełnego rozwiązywania spraw in-

⁴¹ Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3.

⁴² Uzasadnienie sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej do projektu zmian ustawy o Policji (pismo JSW/2/2000/DHP z 5 czerwca 2000 r., tekst powielony).

⁴³ Z. Hołda, *Polskie sądy...*, op.cit., s. 28.

dywidualnych. Orzeczenie Trybunału w takim przypadku jest podstawą dochodzenia indywidualnych roszczeń przed sądami krajowymi.

Drugą formą skargi indywidualnej bezpośrednio kierowanej do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest skarga wnoszona w trybie art. 230 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Skarga ta przysługuje osobom fizycznym i prawnym w przypadku kwestionowania legalności aktu prawnego wydanego przez organ Wspólnoty. Skarga wnoszona jest bezpośrednio do ETS w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu, albo w razie ich braku od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie⁴⁴. Zainteresowany ma również prawo wniesienia skargi do organu UE (Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej) przed wydaniem kwestionowanego aktu. Istotą skargi w tej sytuacji jest powstrzymanie się właściwego organu od wydania aktu, który zdaniem jednostki narusza jej prawa.

Niezależnie od tych środków każdy obywatel Unii Europejskiej, działając indywidualnie lub z innymi osobami, na podstawie art. 21 i 194 Traktatu WE ma prawo w dowolnym czasie wnieść petycję do Parlamentu Europejskiego. Petycja może mieć formę skargi lub wniosku oraz dotyczyć spraw publicznych i prywatnych, czyli może obejmować także prawo do bezpieczeństwa i związane z tym prawem konsekwencje. Petycja może zawierać indywidualny wniosek, skargę lub komentarz dotyczący stosowania prawa wspólnotowego, lub też wezwanie Parlamentu Europejskiego do przyjęcia stanowiska w danej sprawie. Prawo petycji, jak twierdzi C. Mik, jest uznanym w prawie pierwotnym uprawnieniem obywatelskim⁴⁵. Poprzez wnoszenie petycji obywatele wywierają wpływ na kształt prawodawstwa Wspólnot. Petycje są także elementem kontroli w zakresie różnych nieprawidłowości i naruszeń prawa.

SAFETY AND PUBLIC ORDER IN UNION LAW

Summary

In Polish law there is a lack of definition of safety and public order. In administrative law this notion is called difficult to define or qualify and its interpretation is carried out on the ground of the doctrine. Also in Union law the definition of safety and public order doesn't exist. European Tribunal of Justice plays an important part in this sphere, interpreting safety and public order in the course of individual questions under investigation. Accession of Poland to European Union caused, that organs of public administration in the course of their activity are obliged to apply principles of the Union law also with reference to safety and public order. Activity of the police and cooperation of this formation with Europol are of great importance.

Wpłynęło do Oficyny Wydawniczej w styczniu 2008 r.

⁴⁴ www1.ukie.gov.pl.

⁴⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 774.