

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.01.03>

dr hab. Krzysztof CHOCHOWSKI, prof. ucz.

<https://orcid.org/0000-0003-3198-9619>

Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu

e-mail: krzysztof.chochowski@onet.pl

Bezpieczeństwo jako cel działania administracji publicznej

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje rozważania dotyczące bezpieczeństwa jako fundamentalnego celu administracji publicznej. Jego realizacja warunkuje pomyślny rozwój jednostki, a także danych wspólnot oraz państwa. Wskazane w nim zostały także nowe zagrożenia bezpieczeństwa, które są wyzwaniem dla administracji publicznej. Mowa tu zwłaszcza o tych, które wpisują się w instrumentarium wojny hybrydowej, tj. operacje psychologiczno-informacyjne, akty dywersji, szpiegostwo czy kreowanie różnego rodzaju napięć i kryzysów, w tym kryzysu migracyjnego. Jego celem jest zwrócenie uwagi na to, iż w centrum działania administracji publicznej mieści się również kwestia zapewnienia bezpieczeństwa jednostce. W pracy, jako wiodącą, posłużono się metodą studiów literatury, a pomocniczo metodą dogmatyczno-prawną.

Słowa kluczowe: człowiek, bezpieczeństwo, administracja publiczna, zagrożenia, wojna hybrydowa.

Wstęp

W życiu człowieka, czy to w wymiarze jednostkowym, czy społecznym, do swobodnego rozwoju potrzebne jest bezpieczeństwo. Wiodącym podmiotem predystynowanym do jego zapewnienia, oprócz samej jednostki, jest państwo i jego organy oraz służby, ze szczególnym uwzględnieniem organów administracji publicznej. To właśnie administracja, pełniąc funkcję organizatorską, planistyczną, wykonawczą czy zarządczą, konkretyzuje opiekuńczą rolę państwa względem jednostki, kreując i stojąc na straży jej bezpieczeństwa.

Wraz z postępującym rozwojem cywilizacyjnym i technologicznym, rola aparatu administracyjnego szeroko rozumianego państwa rośnie. Można wręcz stwierdzić, że administracja publiczna wbrew obiegowym opiniom, nie znajduje

się w odwrocie, a przeciwnie – jej znaczenie ulega zwiększeniu, zwłaszcza w burzliwych i turbulentnych czasach, w których obecnie przyszło nam żyć. Pandemia COVID-19, wojna handlowa USA–Chiny, agresja Rosji na Ukrainę, wysadzenie Nord Stream 1 oraz Nord Stream 2, pirackie ataki Huthi na Morzu Czerwonym, spowodowały przerwanie dotychczasowych łańcuchów dostaw, w tym węglowodorów, i pewną dekompozycję globalnej gospodarki. To zaś wywołuje szereg napięć społecznych i godzi w poczucie bezpieczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na to, iż w centrum działania administracji publicznej mieści się również kwestia zapewnienia bezpieczeństwa jednostce. Ponadto wskazane w nim zostaną nowe zagrożenia bezpieczeństwa, które są wyzwaniem dla administracji publicznej.

W pracy, jako wiodącą, posłużono się metodą studiów literatury a pomocniczo metodą dogmatyczno-prawną.

1. Administracja publiczna – ku służeniu

Administracja publiczna jest to zorganizowana działalność państwa, która ma charakter wykonawczy. W ujęciu etymologicznym (językowym) słowo administracja wywodzi się z języka łacińskiego, jest więc wytworem starożytnych Rzymian, a słowo to powstało w wyniku zbitki połączenia dwóch słów tj. słowa *ad*, drugie słowo *ministrare*, co w wolnym tłumaczeniu oznacza „ku służeniu” – służyć, pomagać, być pomocnym. Oddaje to istotę działań administracji publicznej, którą jest służba.

Zalążki administracji publicznej można dostrzec już w świecie starożytnym. Źródłem potęgi wielu ówczesnych imperiów był właśnie sprawny aparat administracyjny oraz profesjonalna kadra urzędnicza. Często w roli tej ostatniej występowali kapłani i osoby duchowne, tak było np. w przypadku cywilizacji prekolumbijskich (Majów, Azteków, Inków), Mezopotamii, Egiptu czy Chin. Z upływem lat, wraz z postępem cywilizacyjnym, rola i siła państwa rosły, w czym wydatną pomocą służyła rozbudowująca się i obejmująca nowe obszary aktywności administracja państwa¹.

Czasy nowożytne to okres głębokich przemian w naturze państwa, nie jest ono już własnością monarchy, to nie on jest suwerenem – staje się nim naród, a co za tym idzie – obywatele. W tej odmiennej wizji państwa metamorfozie ulega rola i znaczenie administracji, albowiem służy ona już nie tylko władcy, ale przede wszystkim obywatelom, a jej służebna rola w tym wymiarze znajdować winna w pełni swoje odzwierciedlenie.

¹ Szerzej na ten temat patrz np.: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2015; T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013; G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Można więc stwierdzić, że od początku swego istnienia administracja pełniła służebną rolę, choć podmiotem, któremu służyła, był początkowo władca, następnie państwo, by wreszcie stał się nim na równi obywatel i państwo. Współcześnie, w realiach demokratycznego państwa prawnego, administracja publiczna harmonizując interes publiczny z interesem jednostki, służy właśnie zarówno państwu, jak i jego obywatelom, a także innym podmiotom poddanym jego władzy. Zupełnie inaczej administracja publiczna funkcjonuje w rzeczywistości państwa totalitarnego. W tym przypadku służy ona sprawującemu władzę wodzowi (nie ma przy tym znaczenia jakim mianem go określimy Führer, Duce, czy Pierwszy Sekretarz) i urzeczywistnia jego interesy pod pozorem ich tożsamości z interesem państwa. Co więcej, z góry zakłada się wyższość tak pojmowanego interesu publicznego nad interesem jednostki².

Na podstawie powyższych rozważań warto więc zwracać uwagę na to, w jakim reżimie politycznym działa administracja publiczna, gdyż to determinuje cele, które przed nią są stawiane. To z kolei określa katalog wykonywanych zadań publicznych i sposób ich realizacji, uwypuklając kwestię sfer jej działania tj. *imperium* oraz *dominium*. Trzeba zatem mieć baczenie na to, komu i czemu służy administracja publiczna.

2. Bezpieczeństwo – fundament funkcjonowania państwa i jednostki

Potrzeba bezpieczeństwa to jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka. Państwo będąc organizacją zrzeszającą ludzi, łagodzącą i rozwiązującą konflikty społeczne, przeznaczone jest do tego, by potrzebę tę zaspokajać. Osiągnięcie stanu bezpieczeństwa warunkuje pomyślność rozwoju jednostki oraz społeczeństwa. Podzielić należy więc tezę W. Kitlera, iż

Nie ma praktycznie żadnych istotnych przejawów działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którymi nie byłoby związane bezpieczeństwo, i które nie byłyby z nim związane, a co za tym idzie – nie ma takiego obszaru działalności organów państwa, w tym władzy publicznej organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa³.

Stan bezpieczeństwa służy zatem tak jednostce, jak i społeczeństwu.

Różne definicje bezpieczeństwa podnoszą element braku zagrożenia, niebezpieczeństwa czy też innymi słowy istnienie stanu spokoju. Pojęcie bezpieczeń-

² Por. K. Chochowski, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 701, wraz z przytoczoną tam literaturą.

³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 191 i 192.

stwo nie ma jednolitej treści i zakresu, można bowiem mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym, zewnętrznym, publicznym, energetycznym, finansowym itd.⁴ Dotyczy zatem wielu dziedzin i obszarów życia i ma ruchomy charakter⁵.

Zapewnienie bezpieczeństwa swym obywatelom to przecież jedno z fundamentalnych zadań państwa i jego administracji. Teza ta jest powszechnie w doktrynie akceptowana, bezpieczeństwo jest podstawową wartością zarówno dla jednostki, jak i zbiorowości społecznej. Jego głównymi aspektami są: brak zagrożenia, poczucie pewności i swoboda rozwoju. Bezpieczeństwo jest podstawą funkcjonowania kraju i ma nadrzędną rolę w działalności państwa.

Jak trafnie podnosi S. Koziej,

Interesy danego podmiotu bezpieczeństwa (społeczności międzynarodowej, narodu, grupy, osoby itp.) – to wyraz jego tożsamości, wyznawanych wartości, historycznego dorobku, tradycji, bieżących potrzeb oraz dążeń i aspiracji przyszłościowych. Można wyróżnić interesy żywotne i pożądane. Pierwsze z nich – to interesy dotyczące istnienia podmiotu, przetrwania w danych warunkach. Drugie – to interesy związane z jakością owego istnienia, trwania. Pierwsze odzwierciedlają wartości „zero-jedynkowe”, są niestopniowalne i nienegocjowalne. Drugie są stopniowalne, w pewnym sensie pomocnicze, negocjowalne⁶.

Stopień realizacji wspomnianych interesów rzutuje na poczucie i realny stan bezpieczeństwa. Przekłada się to na możliwość rozwoju i samorealizacji, tak jednostki, jak i danych społeczności czy, szerzej patrząc, państwa. To bezpieczeństwo stanowi bowiem fundament funkcjonowania państwa i jednostki.

3. Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego

Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego to składowa systemu administracji publicznej, jego istotny podsystem. Wykonuje zadania związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego w interesie publicznym⁷. W tym miejscu należy pokrótce wyjaśnić pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny”, albowiem częstokroć są one używane zamiennie, co nie zawsze jest prawidłowe i zasadne⁸. Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” oraz

⁴ D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – początek XXI wieku*, Piła 2006, s. 8, L. Chełmicki-Tyszkiewicz, *Czy istnieje potrzeba i możliwość ogólnej nauki o zagrożeniach człowieka i jego bezpieczeństwie?*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Katowice 2010, s. 10; K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 15.

⁵ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 15. Patrz również np. W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Kraków 2017, s. 87–156.

⁶ S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, Warszawa 2010, s. 11.

⁷ K. Chochowski, *System administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] P. Maciaszczyk, S. Mazur (red.), *Bezpieczeństwo w świetle uwarunkowań polityki społecznej*, Tarnobrzeg 2014, s. 33.

⁸ Podobnie W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 37.

„porządek publiczny” mają charakter niedookreślony, a zatem na organach administracji publicznej (a także innych dysponentach władzy publicznej) ciąży obowiązek ustalenia ich znaczenia. Proces ich interpretacji jest trudny, gdyż ustawodawca w wielu aktach normatywnych posługuje się nimi w odniesieniu do różnych sytuacji, które często znacząco się różnią⁹.

Pod pojęciem „bezpieczeństwo publiczne” należy rozumieć stan gdzie ogół społeczeństwa danego państwa jest wolny od niebezpieczeństw, bez względu na źródło ich pochodzenia, zaś istniejący porządek prawny doznaje ochrony przed naruszeniami. Natomiast „porządek publiczny” to stan określony przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, akceptowany powszechnie, gdzie w sposób uporządkowany ma miejsce współżycie ludzi zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i zbiorowym¹⁰.

Na system administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego *sensu largo* składają się następujące elementy: Wojsko; Policja; Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Agencja Wywiadu; Centralne Biuro Antykorupcyjne; Służba Ochrony Państwa; Służba Celna; Straż Graniczna; Państwowa Straż Pożarna; Ochotnicza Straż Pożarna; Straże gminne; Minister Spraw Wewnętrznych; Minister Cyfryzacji i Administracji; Minister Obrony Narodowej; Prezes Rady Ministrów; Prezydent; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego; Rządowe Centrum Studiów Strategicznych; Wojewoda; Organy administracji samorządowej; Komisja Nadzoru Finansowego; WOPR; TOPR; GOPR; STORAD; Obrona Cywilna; Narodowe Siły Rezerwowe; Inspekcja Weterynaryjna i Inspekcja Sanitarna; Urząd Lotnictwa Cywilnego; Urzędy Morskie; Służba Ochrony Kolei; Straż Leśna; Straż Rybacka; Straże Parków. Wyliczenie to ma charakter jedynie przykładowy, a nie zupełny. Nie uwzględnia np. Agencji Unii Europejskiej czy agencji takich jak chociażby EMSA (Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa na Morzu), EASA (Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego) czy też FRONTEX (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej)¹¹.

Katalog podmiotów stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zmienny. Zasadnie więc J. Buczyński stwierdza, że

Wciąż w szeroko rozumianej przestrzeni bezpieczeństwa pojawiają się nowi aktorzy (podmioty), którzy mają istotny wpływ na jego poziom zarówno w narodowym, jak i w międzynarodowym wymiarze. Dotyczy ono bowiem także jednostki, jaką jest obywatel i oczekiwanych przez niego gwarancji osobistego bezpieczeństwa jako platformy wyj-

⁹ Por. A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2012, s. 12 i n.; J. Gieraszkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 18–20.

¹⁰ K. Chochowski, *Pomiędzy sprawnością a legalnością działania administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świątek (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 45.

¹¹ K. Chochowski, *System administracji bezpieczeństwa...*, s. 33 i 34.

ściowej do stabilnego rozwoju, realizacji ambicji i aspiracji zawodowych oraz stworzenia warunków do budowy rodzinnego szczęścia. Musimy też uwzględniać, że wciąż na arenie międzynarodowej pojawiają się nowi uczestnicy – państwa – mający istotny wpływ na kształtowanie się międzynarodowego bezpieczeństwa. W przestrzeni wewnętrznej państw pojawiają się też często powoływane są do życia kolejne instytucje (służby), odpowiedzialne za przeciwdziałanie pojawiającym się nowym jakościowo zagrożeniom dla narodowego bezpieczeństwa¹².

Stan spokoju, ładu, porządku, braku zagrożeń, w powszechnym wymiarze każe uznać bezpieczeństwo publiczne za dobro o znaczeniu właśnie powszechnym, tj. publicznym. Korzystanie z tego dobra obwarowane jest przede wszystkim normami prawa administracyjnego, co nie wyklucza, by na jego straży stały również normy prawa prywatnego. Będą one jednakże miały charakter wtórny, posiłkowy względem norm prawa publicznego¹³.

4. Nowe zagrożenia bezpieczeństwa wyzwaniem dla administracji publicznej

Rozwój technologiczny i coraz bardziej turbulentne środowisko bezpieczeństwa generują szereg nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa, stanowiąc wyzwania dla administracji publicznej, w szczególności tego jej segmentu, który nosi nazwę administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Aktualnie wydaje się, że największe zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa polskiego i jego obywateli, generowane są przez Rosję i jej imperialistyczną politykę. Dąży ona do przebudowy architektury międzynarodowego bezpieczeństwa, kosztem m.in. Polski. Wysuwane przez nią żądania i roszczenia są z perspektywy polskiej racji stanu nie do przyjęcia. To zderzenie oczekiwań Rosji i zdecydowanie odmownego stanowiska Polski, pobudziło tę pierwszą do przedsięwzięcia szeregu wrogich wobec Polski i tzw. demokratycznego Zachodu (w tym USA) działań ze spektrum wojny hybrydowej. Mowa tu np. o: szantażu energetycznym; prowadzeniu szeregu operacji informacyjno-psychologicznych ukierunkowanych na wywołanie niepokojów społecznych i objęcie władzy przez środowiska prokremlowskie; atakach hakerskich na elementy infrastruktury krytycznej; wywołaniu kryzysu migracyjnego; szpiegostwie; podejmowaniu i przeprowadzaniu aktów sabotażu oraz dywersji; groźbach użycia broni jądrowej na terytorium RP.

To wszystko stawia krajową administrację przed nowymi wyzwaniami. Lata pokojowej dywidendy spowodowały, że krajowa administracja publiczna zbyt często nie dostrzegała wspomnianych zagrożeń, a niekiedy wręcz je bagatelizo-

¹² J. Buczyński, *Teoria bezpieczeństwa: procedury i metody badawcze*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2, s. 53 i 54.

¹³ K. Chochowski, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 275.

wała. Rozmontowano praktycznie system ochrony ludności cywilnej w postaci Obrony Cywilnej. Ustawa o obronie Ojczyzny¹⁴ uchyliła na podstawie art. 823 pkt 2 ustawę z dnia 21 listopada 1967 r., rozwiązując tym samym tę rachityczną już (a jakże potrzebną) formację¹⁵. Na nową regulację ustawową odnośnie do ochrony i obrony ludności czekano długo. Stan ten budzi zaniepokojenie, gdyż budowanie w zasadzie od nowa takiego systemu wymaga nie tylko stosownej szaty prawnej czy pieniędzy, ale też czasu, którego przecież nie można kupić. Oczywiście potrzebne są również kompetentne kadry, o co obecnie nie jest łatwo¹⁶. Administracja publiczna ma tutaj wiele do zrobienia, a uchwalenie stosownej regulacji prawnej, to tylko pierwszy krok do poprawy negatywnego stanu rzeczy.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej¹⁷ przywraca nadzieję na odbudowę systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Regulacja ta wypełnia swoistą lukę w systemie odporności państwa na zagrożenia zarówno militarne, jak i niemilitarne, tak wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Swym zakresem przedmiotowym ujęła następujące zagadnienia: zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach; zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony; zasady funkcjonowania i organizację obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej; finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Definiuje kluczowe pojęcia, spośród których na czoło wysuwa się pojęcie „ochrona ludności” oraz pojęcie „obrona cywilna”. To one stanowią „kośćć” tego aktu normatywnego. Znaczącą uwagę prawodawca poświęca zagadnieniu budownictwa ochronnego, którego konkretyzacją są schrony i miejsca tymczasowego ukrycia. Szacuje się, że w Polsce istnieje około 40 000 obiektów budownictwa ochronnego – wydaje się, że jest to całkiem sporo – ale niestety często są one uszkodzone i zdewastowane lub pozbawione niezbędnego wyposażenia (systemy filtrów, agregaty prądotwórcze itp.)¹⁸. Zatem ilość nie przeszła w jakość. Co więcej, mogą one pomieścić około 1 300 000 osób, czyli niespełna 3% populacji, a odnosząc się do pożądanego poziomu 5 800 000 widzimy, że brakuje

¹⁴ Dz. U.2024.248 t.j. z dnia 2024.02.23.

¹⁵ K. Chochowski, *Ustawa o obronie Ojczyzny – nowa jakość bezpieczeństwa państwa?*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2023, t. 51, nr 4, s. 189.

¹⁶ Patrz E. Jasiuk, A. Chochowska, *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 377 i n., wraz z przytoczoną tam literaturą.

¹⁷ Dz.U.2024.1907 z dnia 2024.12.23.

¹⁸ Patrz np.: J. Adamkiewicz, *Potencjał Obrony Cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, vol. 53, nr 2, s. 9 i 10; E. Kołpaczyński, *Przygotowanie Obrony Cywilnej do zadań w zakresie ochrony ludności*, „Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2019, nr 3, s. 137 i 138.

miejsz dla 4 500 000 mieszkańców. Sytuacja ta jest już nie tyle niepokojąca, co zatrważająca, biorąc pod uwagę ostatnio wypowiedziane przez Rosję groźby pod adresem Polski o możliwym użyciu broni atomowej, nie tylko na Ukrainie, ale i deeskalującą również na terytorium państw, które wspierają Ukrainę i stanowią swoisty węzeł logistyczny (nietrudno się domyślić, że aluzja ta dotyczy m.in. Polski)¹⁹. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje stałe coroczne finansowanie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w wysokości nie niższej niż 0,3% produktu krajowego brutto, na co wprost wskazuje art. 155 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Pojawia się więc „światelko w tunelu” wobec wieloletnich zaniedbań, by ów niepokojący stan faktyczny zmienić i aby administracja publiczna mogła pełnić przeznaczoną jej funkcję kreatora bezpieczeństwa publicznego. Podjęty przez Rosję szantaż energetyczny wobec państw UE, w tym Polski, spowodował krótkoterminowo znaczące zwiększenie cen węglowodorów, zwłaszcza ropy naftowej, gazu ziemnego, a także węgla. Wysokie ceny energii zobligowały administrację publiczną do podjęcia działań osłonowych względem ludności i gospodarki. Stosowano różnego rodzaju tarcze energetyczne i mrożenie cen energii, wprowadzono ograniczenia jej zużycia, a także zintensyfikowano dywersyfikację źródeł energii. W przypadku Polski kluczową rolę odegrał i nadal odgrywa Gazoport w Świnoujściu oraz gazociąg Baltic Pipe. Ten pierwszy obiekt infrastruktury krytycznej umożliwia odbiór, przetadunek i regazyfikację skroplonego gazu ziemnego (LNG) z dowolnego kierunku na świecie. Jego zdolność regazyfikacyjna wynosi 6,2 mld m³ rocznie, z możliwością zwiększenia do 7,5 mld m³. Drugi natomiast umożliwia przesył 10 mld m³ rocznie. Ponadto Polska zbudowała połączenia gazowe z Litwą i Słowacją.

Wszystko to sprawiło, że udało się niebezpieczeństwu drastycznych podwyżek cen energii, w znacznym stopniu zapobiec. Tu właśnie w pełni ujawniła się organizatorska i zarządcza funkcja administracji publicznej, dzięki której zapewniono naszemu krajowi bezpieczeństwo energetyczne.

W rosyjskim arsenale broni hybrydowych znajdują się operacje informacyjno-psychologiczne. Ich celem jest wpłynięcie na noosferę danego podmiotu lub grupy podmiotów, czy też społeczeństwa. Operacje te najczęściej mają długoterminowy i złożony charakter, obliczony niekiedy na dekady. W przypadku Polski takie operacje również mają miejsce. Podnosi się często w niszowych mediach, które epatują nagłówkami w rodzaju: „wolne”, „niezależne”, „polskie”, „suwerenne” itp. kwestię rzezi wołyńskiej, zwrotu Niemcom tzw. Ziemi Odzyskanych, powrotu Kresów Wschodnich. Kształtuje się w nich także wizerunek państwa polskiego jako podżegacza wojennego, rusofoba, sługusa USA czy wreszcie hieny Europy, która chce rozszarpać swoich sąsiadów²⁰. Te bzdury powielane

¹⁹ K. Chochowski, *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności*, [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2023, s. 68.

²⁰ Por. I. Britchenko, K. Chochowski, *Counteracting the financing of terrorism in the light of the legal regulations of the European Union*, „Politics & Security” 2022, Vol. 6, No 2, s. 11–18.

setki i tysiące razy, utrwalają się i zapadają w pamięć, tworząc tym samym pewne negatywne dla Polski i Polaków stereotypowe przekonania. Jak zatem widać, w pełni znajduje tu zastosowanie myśl ministra propagandy III Rzeszy J. Goebbelsa, że kłamstwo powtórzone tysiąc razy staje się prawdą. Rolą administracji publicznej jest identyfikacja tego fałszywego przekazu i przeciwdziałanie mu, w szczególności w drodze edukacji i uświadamiania społeczeństwa o podstawowych sposobach manipulacji informacją.

Ataki hakerskie na elementy infrastruktury krytycznej to kolejne realne niebezpieczeństwo, któremu ma zapobiegać i przeciwdziałać administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Każdego dnia w Polsce trwa cicha wojna na tym cybernetycznym froncie²¹. Póki co, generalnie skutecznie się bronimy przed cyberagresorem. Nie byłoby to jednak możliwe bez uprzedniego stworzenia odpowiednich struktur administracyjnych w postaci np. CSiRT, NASK, czy wojsk obrony cyberprzestrzeni.

Kryzys migracyjny to jedno z głównych wyzwań, przed którymi stoi rodzima administracja publiczna. Napływ w sposób zorganizowany na wschodnią granicę RP imigrantów, ma na celu zdestabilizowanie sytuacji społecznej i ekonomicznej w kraju. Utrata kontroli nad granicą RP, a jednocześnie UE, stanowiłaby prelude do niekontrolowanego przemytu nie tylko ludzi, ale i różnego typu towarów, w tym zakazanych przez przepisy obowiązującego prawa. W sposób oczywisty negatywnie rzutowałoby to na stan i poczucie bezpieczeństwa, stając się źródłem napięć i konfliktów. W skrajnym przypadku, takie „otwarcie” granicy, dawałoby furtkę dla przerzutu grup dywersyjno-rozpoznawczych przeciwnika²².

Szpiegostwo to zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, które niestety bywa bagatelizowane i lekceważone – a nie powinno. Rodzime służby specjalne ostrzegają, że obserwują aktywizację i intensyfikację działań wrogiej agentury (działającej nie tylko na zlecenie Rosji), starając się jej przeciwdziałać i zwalczać. Współpraca i współdziałanie ABW i SKW ze służbami specjalnymi naszych sojuszników doprowadziła do przerwania nielegalnej działalności niektórych rosyjskich dyplomatów, wymierzonej w bezpieczeństwo i interesy RP, uznając ich za *persona non grata*. Co więcej, kasus T. Szmydta, sędziego WSA w Warszawie, czy łotewskiej polityk O. Czerniawskiej dowodzi, że sieć kontrwywiadowcza zaczęła zaciskać się wokół osób pracujących na rzecz obcego wywiadu, płoścąc je i zmuszając do ucieczki. Oczywiście otwartym pozostaje pytanie, czy na-

²¹ Tezę tę potwierdza m.in. wypowiedź ministra cyfryzacji K. Gawkowskiego – *Wicepremier: Są dwie grupy z Rosji przeznaczone do atakowania Polski. Cele na wakacje*, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/wicepremier-s%C4%85-dwie-grupy-z-rosji-przeznaczone-do-atakowania-polski-cele-na-wakacje/ar-BB1oQJo5?ocid=msed-gntp&pc=HCTS&cvid=e5c60081f6f64227868b5a294b2312f9&ei=13> [pobrano dn. 25.06.2024].

²² Szerzej patrz np. K. Chochowski, *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej jako przejaw wojny hybrydowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2021, t. 13, nr 4, s. 81–99 wraz z przytoczoną tam literaturą.

szej „kontrze” udało się „odwrócić” kogoś z tych, którzy zdradzili nasz kraj. Byłoby to pożądane i stanowiło sukces polskich służb specjalnych.

Fakt prowadzenia działalności szpiegowskiej przeciwko Polsce powinien uczulić kadry administracji na to zagrożenie. Wydaje się bowiem, że wśród części urzędników panuje niezrozumiała beztroska i lekceważący stosunek do tego realnego niebezpieczeństwa grożącego państwu polskiemu, a co za tym idzie – jego obywatelom. Autor daleki jest od rozbudzania szpiegomanii i szukania szpiega za „każdym rogiem”, jednak konieczne jest zwrócenie większej uwagi kadr administracji publicznej na omawiane zagadnienie.

Akty sabotażu i dywersji to zagrożenie, z którym krajowa administracja publiczna nie miała do czynienia od lat. Terror kryminalny z lat 90. XX wieku to zjawisko o jednak odmiennym charakterze niż sabotaż i dywersja stanowiące element zorganizowanej operacji militarnej ukierunkowanej na realizację określonego celu politycznego. Wykrycie i likwidacja siatki dywersyjnej składającej się z kilkunastu osób to niewątpliwie sukces administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tym niemniej oficer prowadzący tę grupę nie został zidentyfikowany, a zatem może on dalej rekrutować chętnych do realizacji aktów dywersji w Polsce. Sukces ten jest zatem połowiczny, tym bardziej że wciąż nie wiadomo, ile jeszcze takich grup działa w Polsce lub pozostaje w uśpieniu. Co więcej, atakowana jest infrastruktura krytyczna także w innych państwa NATO, na co zwrócił uwagę m.in. minister spraw zagranicznych Litwy Gabrielius Landsbergis²³.

Nie budzi już wątpliwości fakt obserwacji obiektów wojskowych, transportów wojska i sprzętu wojskowego, w szczególności z pomocą humanitarną i militarną dla Ukrainy. Sytuacja ta wymaga przeciwdziałania nie tylko ze strony wyspecjalizowanych organów państwa, ale i świadomych tego zagrożenia obywateli. Edukacja społeczeństwa w zakresie zagrożeń hybrydowych jawi się więc jako nowe i istotne zadanie państwa i jego administracji.

Drony to źródło szans i zagrożeń w sferze bezpieczeństwa. Z jednej strony mogą ratować życie, a z drugiej powodować jego utratę. Rolą prawodawcy było i jest stworzenie stosownych ram prawnych gwarantujących bezpieczne korzystanie z dronów, natomiast zadaniem administracji publicznej doprowadzenie do ich przestrzegania i realizacji²⁴.

Wreszcie AI i jej wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny w kraju – to kolejne wyzwanie dla administracji publicznej. Sztuczna Inteligencja może zna-

²³ Wypowiedź ministra spraw zagranicznych Litwy Gabrielius Landsbergis przed spotkaniem szefów dyplomacji państw członkowskich Unii Europejskiej w Luksemburgu. Rosja już się z tym nie kryje. „Trzeba wysłać Moskwie jasny sygnał”, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/rosja-ju%C5%BC-si%C4%99-z-tym-nie-kryje-trzeba-wys%C5%82a%C4%87-moskwie-jasny-sygna%C5%82/ar-BB1oRzPm> [dostęp: 25.06.2024].

²⁴ E. Jasiuk, A. Chochowska, K. Chochowski, *Legal Dilemmas of Drone Development in Poland*, „Journal of Intelligent & Robotic Systems” 2024, Volume 110, article number 78, s. 7.

cząco przyczynić się do poprawy funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, przyspieszając i automatyzując przepływ informacji. Ilość danych w otaczającym nas świecie nieustannie rośnie, czyniąc coraz trudniejszym odnalezienie przysłowiowej igły w stogu informacyjnego siana. Uczące się algorytmy mogą znacząco pomóc w tym zakresie²⁵. AI oprócz szans na usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej, może nieść ze sobą również pewne zagrożenia, w tym te, które godzą w bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dla przykładu można tu wskazać technologię *deepfake*, która oprócz rozrywki, może być źródłem wielu oszczerstw, pomówień i kłamstw. To świetna broń do kompromitowania kluczowych dla danej społeczności osób, poprzez tworzenie fałszywych nagrań, w tym dźwiękowych, a także zdjęć²⁶. Fakt ten powinien być uwzględniony w działaniach administracji publicznej, stąd konieczność uświadomienia i przeszkolenia jej kadr w wskazanym zakresie.

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości, że w centrum działania administracji publicznej powinien znajdować się człowiek. To on jest przecież namiastką wszelkiej społeczności, każdej wspólnoty i państwa. Stąd tak istotne znaczenie ma kwestia warunków, w których przyszło mu żyć i potrzeb, które chce, aby były zaspokojone.

Pierwotną potrzebą, warunkującą inne, jest potrzeba bezpieczeństwa. Do jej zaspokojenia predestynowane jest państwo wraz ze swoim aparatem administracyjnym. Kwestia ta, na co dzień niedostrzegana z powodu swojej oczywistości, zyskuje na znaczeniu w czasie napięć i konfliktów, kiedy to zagrożona jest spokojna egzystencja jednostki. Wydaje się, że koniec historii, który głosił F. Fukuyama, jednak nie ma miejsca, a administracja publiczna w swej działalności musi uwzględniać zagrożenia bezpieczeństwa zarówno o charakterze kinetycznym, jak i hybrydowym.

Wnioski

1. Pierwotną potrzebą człowieka jest potrzeba bezpieczeństwa.
2. Państwo i jego administracja zobligowane jest zaspokajać potrzebę bezpieczeństwa zarówno w jego jednostkowym, jak i społecznym wymiarze.

²⁵ Por. I. Britchenko, K. Chochowski, *Artificial intelligence, its application and development prospects in the context of state security*, "Politics & Security" 2022, Vol. 6, No 3, s. 3–7.

²⁶ K. Chochowski, *Wykorzystanie technologii deepfake w operacjach informacyjnych w aspekcie historycznym i współczesnym*, „International Journal of Legal Studies” 2023 Volume 13, No 1, s. 61–78.

3. Aktualnie Polska poddawana jest rozmaitym atakom z zakresu instrumentarium wojny hybrydowej, co ma na celu zaburzenie stanu bezpieczeństwa i wzbudzenie niepokojów społecznych.
4. Konieczne jest podjęcie działań edukujących zarówno kadry administracji publicznej, jak i społeczeństwo odnośnie zagrożeń bezpieczeństwa i sposobów przeciwdziałania im.

Bibliografia

- Adamkiewicz J., *Potencjał Obrony Cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, vol. 53, nr 2.
- Britchenko I., Chochowski K., *Counteracting the financing of terrorism in the light of the legal regulations of the European Union*, *Politics & Security*” 2022, Vol. 6, No 2.
- Britchenko I., Chochowski K., *Artificial intelligence, its application and development prospects in the context of state security*, „*Politics & Security*” 2022, Vol. 6, No 3.
- Buczyński J., *Teoria bezpieczeństwa: procedury i metody badawcze*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2011, nr 2.
- Chełmicki-Tyszkiewicz L., *Czy istnieje potrzeba i możliwość ogólnej nauki o zagrożeniach człowieka i jego bezpieczeństwie?*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Katowice 2010.
- Chochowski K., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014.
- Chochowski K., *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej jako przejaw wojny hybrydowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „*Roczniki Nauk Społecznych KUL*” 2021, t. 13, nr 4.
- Chochowski K., *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2023.
- Chochowski K., *Pomiędzy sprawnością a legalnością działania administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego*, [w:] P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014.
- Chochowski K., *System administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] P. Maciaszczyk, S. Mazur (red.), *Bezpieczeństwo w świetle uwarunkowań polityki społecznej*, Tarnobrzeg 2014.

- Chochowski K., *Ustawa o obronie Ojczyzny – nowa jakość bezpieczeństwa państwa?*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2023, t. 15, nr 4.
- Chochowski K., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
- Chochowski K., *Wykorzystanie technologii deepfake w operacjach informacyjnych w aspekcie historycznym i współczesnym*, „International Journal of Legal Studies” 2023, Vol. 13, No 1.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Gieraszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Jasiuk E., Chochowska A., *Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjno-prawne*, [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024.
- Jasiuk E., Chochowska A., Chochowski K., *Legal Dilemmas of Drone Development in Poland*, „Journal of Intelligent & Robotic Systems” 2024, Vol. 110, article number 78.
- Kończakowski E., *Przygotowanie Obrony Cywilnej do zadań w zakresie ochrony ludności*, „Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2019, nr 3.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, Warszawa 2010.
- Maciejewski T., *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI–XX w.)*, Warszawa 2013.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2015.
- Mierzejewski D. J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – początek XXI wieku*, Piła 2006.
- Misiuk A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2012.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Kraków 2017.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Nicyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.

Security as a goal of public administration

Abstract

This article presents considerations regarding security as a fundamental goal of public administration. Its implementation determines the successful development of the individual, as well as the communities and the country. It also identifies new security threats that pose a challenge to public administration. This is especially true of those that are part of the instruments of hybrid warfare, i.e. psychological and information operations, acts of sabotage, espionage, and the creation of various types of tensions and crises, including the migration crisis. Its purpose is to draw attention to the fact that the issue of ensuring individual safety is also at the heart of public administration activities. The main method used in the work was the study of literature, and the dogmatic and legal method was used as an auxiliary method.

Keywords: man, security, public administration, threats, hybrid war.