Akademia WSB
Dąbrowa Górnicza, Cieszyn, Olkusz, Żywiec, Kraków

mgr Judyta Rykowska

PRZYGOTOWANIA AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA DO DZIAŁANIA W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem:
prof. dra hab. Roberta Sochy

Opiekun pomocniczy: dr Grzegorz Matuszek

Dąbrowa Górnicza 2025

Dąbrowa Górnicza, 2 lipca 2025

Akademia WSB
Dąbrowa Górnicza, Cieszyn, Olkusz, Żywiec, Kraków

OŚWIADCZENIE

Świadoma odpowiedzialności prawnej oświadczam, że złożona praca doktorska pt.: ***Przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*** została napisana przeze mnie samodzielnie.

Równocześnie oświadczam, że praca doktorska nie narusza praw autorskich w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 24, poz.83 z późn. zm.) oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym.

Ponadto praca doktorska nie zawiera informacji i danych uzyskanych w sposób nielegalny i nie była wcześniej przedmiotem innych procedur urzędowych związanych z uzyskaniem dyplomów lub tytułów zawodowych uczelni wyższej.

Wyrażam również zgodę na udostępnianie pracy doktorskiej bez wynagrodzenia dla celów badawczych lub poznawczych Biblioteki Akademickiej Akademii WSB im. prof. J. Altkorna, z zastrzeżeniem, że udostępnianie to następować będzie wyłącznie na miejscu, w siedzibie Biblioteki.

.....

podpis doktoranta

Akademia WSB
Dąbrowa Górnicza, Cieszyn, Olkusz, Żywiec, Kraków

OŚWIADCZENIE PROMOTORA PRACY DOKTORSKIEJ

Oświadczam, że praca doktorska pt. ***Przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*** autorstwa mgr Judyty Rykowskiej została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego.

Data: 2 lipca 2025 Podpis promotora pracy.....

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5

ROZDZIAŁ I. ZAŁOŻENIA BADAWCZE 11

I.1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU PRACY 11
I.2. PRZEDMIOT BADAŃ 15
I.3. PROBLEMY ORAZ CELE BADAWCZE 16
I.4. HIPOTEZA GŁÓWNA I HIPOTEZY CZĄSTKOWE 19
I.5. METODY, TECHNIKI I NARZĘDZIA BADAWCZE 21
I.6. PROCEDURA BADAWCZA 31

ROZDZIAŁ II. CHARAKTERYSTYKA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE ... 36

II.1. POJĘCIE, ISTOTA I ZAKRES PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH 36
II.2. PODSTAWY PRAWNE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH 59
II.3. CHARAKTERYSTYKA ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA ODDZIAŁUJĄCYCH NA ORGANIZACJĘ PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH 81
II.4. UOGÓLNIENIA I WNIOSKI 100

ROZDZIAŁ III. POTENCJAŁ AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA 104

III.1. PRYWATNY SEKTOR BEZPIECZEŃSTWA W UJĘCIU HISTORYCZNYM 104
III.2. PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA 120
III.3. ZASOBY LUDZKIE, MATERIALNE I ORGANIZACYJNE 134
III.4. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W PRYWATNYM SEKTORZE OCHRONY 152
III.5. UOGÓLNIENIA I WNIOSKI 161

ROZDZIAŁ IV. AGENCJE OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE OBRONNYM RP…… 164

IV.1. SYSTEM OBRONNY RP 164
IV.2. DOŚWIADCZENIA PRYWATNEGO SEKTORA OCHRONY W REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH 186
IV.3. OBECNY STAN ROZWIĄZAŃ PRAWNO – ORGANIZACYJNYCH W ZAKRESIE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH AGENCJI OSÓB I MIENIA 191
IV.4. MOŻLIWOŚĆ WYKORZYSTANIA AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA NA POTRZEBY OBRONNE PAŃSTWA 199
IV.5. UOGÓLNIENIA I WNIOSKI 209

ROZDZIAŁ V. DZIEDZINY DOSKONALENIA PRZYGOTOWAŃ AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA DO DZIAŁANIA NA WYPADEK ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I CZAS WOJNY 214

V.1. PRAWO 214

V.2. ZARZĄDZANIE ... 232
V.3. LOGISTYKA ... 253
V.4. UOGÓLNIENIA I WNIOSKI ... 264

ZAKOŃCZENIE ... 273

BIBLIOGRAFIA ... 278
SPIS RYSUNKÓW ... 291
SPIS TABEL ... 291
SPIS WYKRESÓW ... 292
INDEKS ... 293

ZAŁĄCZNIKI ... 295

Wstęp

Bezpieczeństwo narodowe, w szczególności w kontekście współczesnych zagrożeń asymetrycznych, hybrydowych oraz dynamicznych zmian geopolitycznych, jest jednym z głównych wyzwań zarówno dla instytucji państwowych, jak i podmiotów prywatnych zaangażowanych w utrzymanie stabilności i porządku publicznego. Jako członek NATO i Unii Europejskiej Polska prowadzi politykę bezpieczeństwa opartą na wszechstronnym podejściu do zagrożeń, obejmującym zarówno wymiar militarny, jak i niemilitarny. W tak złożonym środowisku istotną rolę pełnią podmioty prywatne, w tym agencje ochrony osób i mienia, których potencjał oraz możliwości organizacyjne stanowią cenne uzupełnienie systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo państwa obejmuje szeroki zakres działań i środków stosowanych zarówno w sferze polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej. Ich celem jest zapewnienie stabilnego funkcjonowania kraju oraz ochronę przed zagrożeniami. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego obejmuje nie tylko aspekty militarne, lecz także polityczne, społeczne, gospodarcze, ekologiczne czy informacyjne, a jego zapewnienie jest jednym z najważniejszych celów każdego państwa. Według W. Kitlera, bezpieczeństwo narodowe to proces, w ramach którego państwo stosuje różnorodne środki, aby zapewnić sobie trwałe i niezakłócone istnienie oraz rozwój. Obejmuje to zarówno ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej, jak i zabezpieczenie obywateli, ich dóbr oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które mogą istotnie ograniczać funkcjonowanie państwa lub naruszać wartości podlegające szczególnej ochronie.[1] Bezpieczeństwo narodowe jest więc procesem ciągłym, wymagającym współpracy różnych instytucji i podmiotów, a także stałego dostosowywania się do zmieniających się warunków i wyzwań. Jego kluczowe elementy to brak zagrożenia, poczucie pewności oraz swoboda rozwoju, które są ze sobą ściśle powiązane i wpływają na stabilność polityczną, społeczną oraz gospodarczą państwa.

Współczesna sytuacja polityczno-militarna na świecie cechuje się rosnącym ryzykiem konfliktów o zasięgu globalnym oraz znacznym poziomem niepewności, wynikającym z licznych istniejących i potencjalnych ognisk kryzysowych, takich jak działania wojenne w Ukrainie czy konflikt izraelsko-palestyński. Wzrost intensywności

[1] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 42.

tych kryzysów może spowodować, że ich skutki odczuwalne będą również w Polsce, wpływając zarówno na bezpieczeństwo, jak i stabilność kraju.

Choć ryzyko wybuchu wojny na światową skalę, mimo sytuacji w Ukrainie, czy też na Bliskim Wschodzie, nadal wydaje się mało prawdopodobne, to nie można go całkowicie wyeliminować.[2] Znacznie bardziej prawdopodobne są konflikty o ograniczonym charakterze, takie jak lokalne naruszenia granic Polski czy incydenty zbrojne na pograniczu.[3] Sytuacja ta sprawia, że państwo musi stale doskonalić swój system obronny oraz mobilizować wszystkie dostępne zasoby, aby być w stanie szybko i skutecznie odpowiadać na zagrożenia militarne.

Osiągnięcie trwałego bezpieczeństwa i możliwości rozwoju narodu w warunkach wolnych od zagrożeń wymaga podejmowania różnorodnych działań oraz współpracy wielu instytucji i podmiotów. Kluczowe jest, aby ich wysiłki były dobrze skoordynowane i tworzyły spójny, jednolity system działania. Taka harmonijna współpraca powinna być pozbawiona wszelkich konfliktów czy niezgodności, zarówno na poziomie organizacyjnym, funkcjonalnym, jak i prawnym oraz kompetencyjnym, co pozwala uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu całego systemu bezpieczeństwa narodowego.[4]

Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego sprawiają, że coraz większą rolę odgrywają podmioty spoza sektora państwowego, w tym przede wszystkim firmy prywatne zajmujące się ochroną osób i mienia. Zmiana charakteru zagrożeń – od łatwo rozpoznawalnych, tradycyjnych form do bardziej złożonych i dynamicznych – wymusza nowe podejście do organizacji systemu bezpieczeństwa. W odpowiedzi na te zmiany sektor prywatny staje się istotnym elementem wspierającym działania państwa w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Współpraca oraz właściwa koordynacja działań pomiędzy instytucjami państwowymi i prywatnymi są kluczowe dla skutecznego reagowania na współczesne zagrożenia, a także dla zapewnienia spójności i efektywności całego systemu bezpieczeństwa narodowego.[5]

W obliczu obecnych zagrożeń, które stoją przed bezpieczeństwem Polski, niezbędne staje się włączenie wszystkich elementów systemu obronnego w działania przygotowawcze. Jak wskazuje B. Wiśniewski, analiza doświadczeń państw o ustroju

[2] Por. S. Koziej, J. Pawłowski, *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiedza Obronna" 1995, nr 3, s. 46.
[3] J. Pawłowski, *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, Warszawa 2004, s. 11-18.
[4] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s.383.
[5] Tamże, s. 186-190.

demokratycznym dowodzi, że zapewnienie stabilności oraz poczucia bezpieczeństwa obywateli wymaga pełnego zaangażowania i efektywnego wykorzystania wszystkich zasobów, jakimi dysponuje państwo.[6]

W praktyce oznacza to, że zarówno wojsko, jak i administracja publiczna, sektor gospodarczy, a także organizacje społeczne i prywatne przedsiębiorstwa muszą współpracować na rzecz wzmacniania zdolności obronnych kraju. Przygotowania te obejmują nie tylko planowanie i organizację, ale także systematyczne ćwiczenia, szkolenia oraz rozwijanie procedur reagowania na różnorodne zagrożenia, w tym te o charakterze niestandardowym czy hybrydowym. Kluczowe znaczenie ma tutaj właściwa koordynacja i jasny podział zadań pomiędzy poszczególnymi instytucjami, co pozwala na sprawne i skuteczne działanie w sytuacjach kryzysowych. Tylko takie kompleksowe podejście, uwzględniające zarówno potencjał militarny, jak i cywilny, daje gwarancję, że państwo będzie w stanie skutecznie chronić swoje interesy oraz zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom w zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

Dotychczasowa literatura przedmiotu skupia się głównie na analizie działań państwowych instytucji bezpieczeństwa oraz Sił Zbrojnych RP, marginalizują rolę sektora prywatnego w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności. Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*[7], odpowiedzialność za wykonywanie zadań obronnych spoczywa nie tylko na organach administracji publicznej, lecz również na przedsiębiorcach, w tym na podmiotach prowadzących działalność w zakresie ochrony osób i mienia. Dynamiczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa narodowego, uwzględniające zagrożenia militarne, cybernetyczne oraz hybrydowe, wymagają wypracowania efektywnych mechanizmów współpracy między sektorem publicznym a prywatnym oraz dostosowania systemu prawnego do nowych uwarunkowań.

Współczesny system obronny Rzeczypospolitej Polskiej to rozbudowana i wielopodmiotowa struktura, której zadania skupiają się przede wszystkim na przeciwdziałaniu zagrożeniom militarnym, ale nie ograniczają się wyłącznie do tej sfery. Wynika to z faktu, że obecnie trudno jednoznacznie określić skalę i charakter zagrożeń, gdyż często się przenikają i obejmują zarówno aspekty militarne, jak i niemilitarne.

[6] B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2, s. 7.
[7] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* (Dz.U. z 2024 r. poz. 248), art. 648.

Dlatego obronność stanowi jeden z kluczowych obszarów działalności państwa, istotny zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

Jak podkreśla J. Wojnarowski, bezpieczeństwo państwa nie jest wyłączną domeną sił zbrojnych, lecz efektem współdziałania wielu instytucji i podmiotów na wszystkich szczeblach organizacyjnych. System ten obejmuje działania militarne, ochronne, a także wsparcie społeczne i gospodarcze, a jego skuteczność zależy od sprawnej organizacji, jasnego podziału kompetencji oraz ciągłego doskonalenia procedur. Kluczowe znaczenie ma tu wzajemna koordynacja i zdolność do elastycznego reagowania na różnorodne zagrożenia, co pozwala osiągnąć efekt synergii i zwiększa odporność państwa na sytuacje kryzysowe.[8] J. Wojnarowski zwraca uwagę, że obronność państwa to nie tylko gotowość do prowadzenia działań wojskowych, ale także kompleksowa zdolność do ochrony obywateli i mienia, angażująca cały aparat władzy, administrację publiczną oraz gospodarkę. Takie podejście jest zgodne z aktualnymi koncepcjami budowy odporności państwa na coraz bardziej nieprzewidywalne i złożone zagrożenia. Współczesne wyzwania wymuszają ścisłą współpracę wojska, administracji oraz gospodarki, aby zapewnić skuteczną ochronę interesów narodowych i bezpieczeństwo obywateli.[9] Zarówno w ujęciu W. Kitlera, jak i J. Wojnarowskiego, system obronny państwa to zintegrowana całość, której efektywność opiera się na współpracy, elastyczności i gotowości do działania w dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Obronność nie jest więc wyłącznie domeną wojska, lecz wspólną odpowiedzialnością wszystkich kluczowych instytucji państwowych oraz społeczeństwa.

W strukturze systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej wyróżnia się trzy główne elementy: podsystem kierowania, część militarną oraz część pozamilitarną.[10] Kluczową rolę odgrywa tu wzajemna współpraca i integracja tych komponentów, co pozwala na pełne wykorzystanie potencjału obronnego państwa poprzez efektywne połączenie zasobów sił zbrojnych, odpowiednio przygotowanej administracji, gospodarki oraz świadomego i przygotowanego społeczeństwa.[11]

[8] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, Warszawa 2005, s. 5.
[9] Tamże, s. 7.
[10] Por. *Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,* Warszawa 4 lipca 2024 r., s 4 i 26.
[11] S. Koziej, F. Wołkowicz, *Struktura, zadania i funkcjonowanie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej,* „Wiedza Obronna" 1995, nr 3, s. 61.

Współcześnie szczególnego znaczenia nabiera aktywność części pozamilitarnej, obejmującej instytucje publiczne, sektor prywatny i organizacje społeczne, które – działając w partnerstwie i na zasadzie wspólnej odpowiedzialności – wzmacniają odporność państwa na zagrożenia. Taka integracja i współpraca różnych sektorów oraz elastyczne reagowanie na dynamicznie zmieniające się wyzwania są zgodne z najnowszymi rekomendacjami dotyczącymi strategii bezpieczeństwa narodowego, podkreślającymi potrzebę budowania synergii i zaufania między wszystkimi uczestnikami systemu obronnego.[12]

Podstawowym celem przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jest stworzenie takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwią utrzymanie suwerenności, integralności terytorialnej, niepodległości oraz ciągłości funkcjonowania państwa i społeczeństwa w warunkach zagrożenia zewnętrznego lub wojny. W tym kontekście szczególną rolę odgrywają agencje ochrony osób i mienia, które – jako istotny element systemu bezpieczeństwa narodowego – odpowiadają za zabezpieczanie kluczowych obiektów, ochronę infrastruktury krytycznej oraz wsparcie porządku publicznego, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Głównym zadaniem agencji ochrony osób i mienia[13] w czasie zewnętrznego zagrożenia państwa lub konfliktu zbrojnego jest zapewnienie warunków prawno-organizacyjnych do skutecznej ochrony osób i mienia, czyli podejmowanie działań mających na celu zapobieganie przestępstwom, przeciwdziałanie aktom sabotażu, zabezpieczenie ważnych obiektów oraz wsparcie działań służb państwowych. Osiągnięcie tych celów wymaga odpowiedniego przygotowania, organizacji oraz regularnego doskonalenia struktur ochroniarskich jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia, ponieważ w trakcie kryzysu wdrażanie nowych rozwiązań jest znacznie trudniejsze i mniej efektywne.

Aktualna sytuacja międzynarodowa, charakteryzująca się wzrostem ryzyka konfliktów i dużą nieprzewidywalnością, potwierdza zasadność badań nad rolą agencji ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa narodowego. Z naukowego punktu widzenia istotne jest określenie kierunków rozwoju i doskonalenia przygotowań tych podmiotów do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa

[12] Por. *Rekomendacje do Strategii…,* s 4 i 26.

[13] Przez agencje ochrony osób i mienia rozumie się podmioty komercyjne, posiadające koncesję na świadczenie usług w zakresie fizycznej ochrony obiektów, transportu wartościowych ładunków oraz zabezpieczenia imprez masowych, zgodnie z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. 2025 poz. 532).

oraz w czasie wojny. Tematyka ta pozostaje aktualna i ważna zarówno dla praktyki, jak i rozwoju teorii bezpieczeństwa, zwłaszcza że dotychczasowe podstawy teoretyczne w tym zakresie są niewystarczające.

Rozprawa została podzielona na pięć rozdziałów, poprzedzonych wstępem, a zwieńczonych zakończeniem W pierwszym rozdziale przedstawiono założenia badawcze, w tym uzasadnienie wyboru tematu, cele, problemy badawcze, hipotezy oraz zastosowane metody i techniki badawcze. Rozdział drugi poświęcono charakterystyce przygotowań obronnych w Polsce, analizując podstawy prawne, zakres i istotę tych przygotowań w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Trzeci rozdział omawia potencjał agencji ochrony osób i mienia, przedstawiając ich uwarunkowania historyczne, zasoby ludzkie i materialne, aspekty prawne oraz kwestie zarządzania strategicznego. W rozdziale czwartym dokonano analizy miejsca agencji ochrony w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując na aktualny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz możliwości ich wykorzystania na potrzeby obronne państwa. Rozdział piąty zawiera rekomendacje dotyczące doskonalenia przygotowań agencji ochrony osób i mienia, odnosząc się do trzech kluczowych dziedzin: prawa, zarządzania i logistyki. Integralną część pracy stanowi bibliografia oraz załączniki.

Wyniki przeprowadzonych badań mogą stanowić wkład zarówno w rozwój nauk o bezpieczeństwie, jak i w praktyczne działania zmierzające do podniesienia poziomu gotowości prywatnych podmiotów ochrony w sytuacjach zagrożenia. Mają także na celu zainspirowanie dalszych prac badawczych w obszarze integracji sektora prywatnego z systemem obronnym państwa, w kontekście wyzwań współczesnego środowiska bezpieczeństwa.

Rozdział I. ZAŁOŻENIA BADAWCZE

I.1. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

„Realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach”.[14] Podmioty wymienione w przywołanej ustawie z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* wchodzą w skład systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, „[…] ukierunkowanego głównie na przeciwdziałanie zagrożeniom militarnym, ale nie tylko, ponieważ skala i zakres zagrożeń są aktualnie nie do końca określone i wzajemnie się przenikają. Obronność państwa stanowi dziś jeden z zasadniczych kierunków jego działalności związanej z rozwojem zarówno w czasie pokoju, jak i funkcjonowaniem w czasie wojny.”[15]

W literaturze strategicznej coraz częściej wskazuje się, że tradycyjne pojęcie obronności wymaga rozszerzenia – z perspektywy współczesnych zagrożeń to nie tylko działania militarne, ale także przygotowania w wymiarze infrastrukturalnym, społeczno-instytucjonalnym i kapitałowym. W warunkach rywalizacji systemowej, którą można obserwować w obecnym środowisku międzynarodowym, zdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa zależy od efektywnego włączenia do systemu obronnego także struktur pozamilitarnych. W szczególności dotyczy to podmiotów prywatnych, których obecność w krytycznych sektorach (logistyka, ochrona infrastruktury, zarządzanie kryzysowe) nabiera strategicznego znaczenia.[16]

Zdaniem J. Wojnarowskiego obronność państwa, to: „[…] zdolność państwa do prowadzenia skutecznych działań obronnych, ochrony jego obywateli i całego mienia,

[14] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* (Dz.U. z 2024 r. poz. 248), art. 7 (por.: ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 372), art. 2: „Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach”.

[15] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*… s. 5.

[16] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte. Strategia Polski na czas wojny światowej*, Kraków 2025, s. 43.

[…] ma charakter kompleksowy i stanowi przedmiot zainteresowania całego aparatu władzy państwowej, administracji publicznej i gospodarki państwa".[17]

Jak wynika z przywołanego artykułu za realizację zadań z zakresu obronności państwa odpowiedzialni są również przedsiębiorcy. Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*[18] działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia mogą prowadzić „przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia". W oparciu o definicję legalną „przedsiębiorcy" zawartą w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*[19], przedsiębiorcą, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, a także wspólnik spółki cywilnej wykonujący działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia na podstawie uzyskanej koncesji. Stąd też na potrzeby dysertacji przyjęto, że przez przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia należy rozumieć agencję ochrony osób i mienia.

Zadania ochrony na rzecz przedsiębiorcy, posiadającego koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia[20] albo w ramach wewnętrznej służby ochrony, tj. uzbrojonych i umundurowanych pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołanych do ich ochrony[21] są realizowane przez pracowników ochrony, tzn. przez osoby, które wykonują zadania ochrony i są wpisane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego lub przez osoby realizujące zadania ochrony, ale w zakresie niewymagającym wpisu na te listy. Ochrona osób polega natomiast na zapewnieniu bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, a ochrona mienia ma na celu zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałanie powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczenie do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony. Ochrona osób i mienia może być realizowana w formie bezpośredniej ochrony fizycznej, jak i w formie zabezpieczenia technicznego. Bezpośrednia ochrona fizyczna może być z kolei realizowana w formie stałej lub doraźnej, a także może polegać na stałym dozorze

[17] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*..., s. 7.
[18] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* ((Dz.U. 2025 poz. 532).), art. 15.
[19] Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2024 r., poz. 236), art. 4.
[20] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia…,* art. 2, pkt 6.
[21] Tamże, art. 2, pkt 8.

sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych oraz na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych. Natomiast przez zabezpieczenie techniczne należy rozumieć montaż elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia oraz montaż urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia, a także ich eksploatację, konserwację i naprawę w miejscach ich zainstalowania.

Identyfikowane wyzwania dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej powodują potrzebę uczestnictwa w przygotowaniach obronnych wszystkich podmiotów systemu obronnego państwa,[22] w tym przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, tj. agencji ochrony osób i mienia. Ponadto dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wymusza zmiany w systemie prawnym dotyczącym obronności państwa. Wyrazem tego jest uchwalenie w dniu 11 marca 2022 r. ustawy *o obronie Ojczyzny*, która zastąpiła ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.* Aby sprostać wyzwaniom związanym z organizacją przygotowań obronnych konieczne jest przygotowanie rozwiązań, w tym o charakterze prawnym, mających na celu jednoznaczne określenie miejsca i roli agencji ochrony osób i mienia w systemie obronnym państwa, co pozwoli na osiągnięcie przez te podmioty wysokiego poziomu gotowości do realizacji zadań operacyjnych, zarówno w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i w czasie wojny.

W kontekście narastającego chaosu geopolitycznego Polska musi przygotować się nie tylko do reagowania, ale i do aktywnego zarządzania swoją pozycją w systemie międzynarodowym. Strategiczne podejście do bezpieczeństwa państwa zakłada nie tylko rozwój Sił Zbrojnych, ale również przygotowanie społeczeństwa, administracji i sektora prywatnego do działania w warunkach wojennych. „Musimy przewidywać przyszłość. Nie mamy tego komfortu, o którym mówiła sowa Minerwy — że zrozumienie przychodzi po fakcie. Musimy podejmować decyzje zawczasu."[23]

Dlatego też przygotowanie agencji ochrony osób i mienia jako integralnego elementu systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wpisuje się

[22] B. Wiśniewski, *Wybrane aspekty przygotowań…* s. 7.
[23] J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte...*, s. 14.

w szerszą konieczność strategicznego przewidywania i adaptacji do systemowej konfrontacji, której jesteśmy świadkami.

Warto podkreślić, że przygotowania obronne w kontekście agencji ochrony osób i mienia nabierają szczególnego znaczenia w obliczu współczesnych zagrożeń hybrydowych.

Utrzymujące się napięcia w relacjach globalnych, nasilająca się konkurencja technologiczna i redefinicja dotychczasowych sojuszy prowadzą do erozji istniejących ram bezpieczeństwa. W analizach strategicznych pojawia się teza, że wojna przyszłości niekoniecznie będzie miała charakter frontalny – coraz bardziej prawdopodobne są konflikty rozproszone, asymetryczne i hybrydowe, które obejmą również domenę informacyjną i ekonomiczną. Dlatego kluczowym zagrożeniem staje się nie tylko agresja zbrojna, lecz także destabilizacja systemów wewnętrznych państwa, na przykład poprzez presję gospodarczą lub zakłócenie łańcuchów dostaw.[24] Taki kontekst wymaga wzmocnienia przygotowań obronnych w całym spektrum struktur państwowych i niepaństwowych – w tym agencji ochrony osób i mienia.

Jak wskazuje A. Gruszczak, zagrożenia te stanowią wyzwanie dla tradycyjnych struktur obronnych, wymagając nowego podejścia do przygotowań obronnych.[25] W przypadku Polski, kluczowe staje się rozwijanie zdolności do przeciwdziałania dezinformacji i atakom cybernetycznym, co znajduje odzwierciedlenie w najnowszych strategiach bezpieczeństwa narodowego.

Do głównych determinantów sprawności działania zaliczyć należy wiedzę z danego obszaru, w tym przypadku z zakresu przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Przeprowadzone przez autorkę wstępne badania wykazały, że nie ma opracowań naukowych, dotyczących przygotowań obronnych prywatnego sektora ochrony osób i mienia. Wynika to z braku regulacji prawnych bezpośrednio odnoszących się do kwestii przygotowania i wykorzystania agencji ochrony na potrzeby obronne państwa. Wstępna analiza funkcjonujących rozwiązań wykazała również brak reguł współdziałania z innymi podmiotami realizującymi zadania obronne.

Wybór tematu rozprawy wynikał również z doświadczenia zawodowego autorki związanego z pracą w agencji ochrony osób i mienia. Uwzględniając powyższe zrodziła

[24] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte…,* s. 60.
[25] A. Gruszczak, *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna*, w: *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów,* Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 9-17.

się potrzeba przeprowadzenia badań naukowych, w wyniku których została przygotowana rozprawa doktorska, ujmująca w sposób systemowy i kompleksowy organizację przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Ponadto uzyskane wyniki badań naukowych stanowią wsparcie dla praktycznych działań w zakresie przygotowania i wykorzystania agencji ochrony na potrzeby obronne państwa.

I.2. Przedmiot badań

Badania naukowe wymagały precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu badań, problemu badawczego oraz celu badań. Te kroki stanowią pierwszy i kluczowy etap w procesie badawczym. „Przedmiot badań w naukach o bezpieczeństwie nie istnieje w naturze, ale z punktu widzenia nauk społecznych dostrzegamy jego abstrakcyjne odwzorowanie w ideach, systemach, relacjach, instytucjach i zachowaniach społecznych, a zatem pomimo braku cech fizycznych istnieje, bo jest postrzegany zmysłowo i umysłowo. Między innymi złożoność przedmiotu badań w naukach o bezpieczeństwie wskazuje na transdyscyplinarność lub co najmniej podejście badawcze inter – lub multimetodologiczne."[26]

Jak zauważa W. Kitler, współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego wykracza poza tradycyjne ujęcie militarne, obejmując szeroki zakres działań cywilnych i gospodarczych.[27] W tym kontekście rola prywatnego sektora bezpieczeństwa, w tym agencji ochrony osób i mienia, staje się coraz bardziej znacząca w systemie obronnym państwa.

Na potrzeby procesu badawczego przyjęto, że przedmiotem badań będą przygotowania obronne prowadzone w agencjach ochrony osób i mienia, rozumiane jako całość przedsięwzięć mających na celu przygotowanie agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.[28]

Skuteczna koordynacja działań między sektorem prywatnym a publicznym jest

[26] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017, s. 11.
[27] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 182-185.
[28] Por. B. Wiśniewski, *Założenia przygotowań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2, s. 19-20.

kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Konieczność integracji sektorów publicznego i prywatnego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa staje się jeszcze bardziej oczywista, gdy uwzględnimy zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń. W warunkach wojny systemowej, państwa muszą umieć operować nie tylko siłą militarną, ale i sprawczością cywilno-kapitałową, która obejmuje także zasoby prywatne. „To państwa potrzebują stworzonych przez kapitalizm systemów powiązań kapitałowych i produkcyjnych, by móc uczestniczyć w międzynarodowej grze o sprawczość."[29] To oznacza, że nawet pozornie odrębne podmioty, jak agencje ochrony, mogą pełnić funkcję strategiczną w modelu rozproszonego bezpieczeństwa.

I.3. Problemy oraz cele badawcze

Badania naukowe to wieloetapowy proces, obejmujący różnorodne działania mające na celu uzyskanie obiektywnego, precyzyjnego i pełnego obrazu wybranego fragmentu rzeczywistości przyrodniczej, społecznej lub kulturowej. Wynikiem takiego badania jest szczegółowy obraz badanej rzeczywistości. Aby skutecznie badać dany obszar, konieczne jest sformułowanie właściwego pytania, zazwyczaj ogólnego, na które przeprowadzone badania mają znaleźć odpowiedź. Nauka nie istnieje bez wyraźnie postawionego pytania.[30]

Z perspektywy metodologii nauk o bezpieczeństwie kluczowe znaczenie ma precyzyjne określenie problemu badawczego. Według A. Czupryńskiego, problem oznacza przeszkodę lub trudność, jak również sprawę sporną, zadanie, zagadnienie wymagające i podlegające rozwiązaniu, rozstrzygnięciu lub wyjaśnieniu. Sformułowanie problemu w konkretnych badaniach polega zatem na określeniu i objaśnieniu pewnego obiektu badań oraz przedstawieniu go w formie pytań, na które badanie ma dostarczyć odpowiedzi.[31] A. Czupryński podkreśla też, że źródłem problemów naukowych jest niewyjaśniona lub nieadekwatna do rzeczywistości wiedza o danym przedmiocie poznania, a identyfikacja problemu naukowego inicjuje proces badawczy. B. Wiśniewski zwraca uwagę, że problem badawczy stanowi punkt wyjścia procesu badawczego i powinien być sformułowany w taki sposób, by umożliwić uzyskanie odpowiedzi

[29] J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte…,* s. 50.
[30] T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa 2001, s. 191.
[31] A. Czupryński i in., *Postrzeganie problemu badawczego w naukach o bezpieczeństwie*, „Journal of Modern Science" 2024, nr 4/58/2024, s. 158–168.

poprzez zastosowanie określonych metod naukowych. Jego właściwe określenie pozwala na wyznaczenie celu badawczego oraz wybór adekwatnych narzędzi badawczych.[32] J. Zboina podkreśla natomiast, , że problem badawczy w naukach o bezpieczeństwie powinien być jasno określony, logicznie powiązany z celem i przedmiotem badań oraz możliwy do empirycznego rozstrzygnięcia, a także oparty na analizie dotychczasowej literatury przedmiotu.[33] J. Wojnarowski definiuje problem badawczy jako pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi mają dostarczyć prowadzone badania, a które określają zakres niewiedzy, cel i granice pracy naukowej. Poprawne sformułowanie problemu badawczego wymaga zatem znajomości literatury przedmiotu, wyczerpania zakresu problemu oraz możliwości jego empirycznego rozstrzygnięcia.[34]

W praktyce badawczej proces ten obejmuje kolejne etapy: sformułowanie głównego problemu badawczego i pytań szczegółowych, sprecyzowanie hipotez, wybór metody badawczej, opracowanie techniki badania, zbieranie i analizę danych oraz wyciąganie wniosków.

Dotychczasowa analiza literatury dotyczącej przedmiotu badań wpłynęła na sformułowanie głównego problemu badawczego, który przyjął następującą treść: w jakich dziedzinach zasadne jest doskonalenie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czas wojny?

Dążąc do rozwiązania tak sformułowanego głównego problemu badawczego przyjęto następujące problemy szczegółowe:

1. Jaki jest obecny stan rozwiązań w zakresie przygotowań obronnych w Polsce?
2. Jak organizują i prowadzą działania agencje ochrony osób i mienia?
3. Jaka jest rola agencji ochrony osób i mienia w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej?

[32] B. Wiśniewski, *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Warszawa 2020, s. 41–42.
[33] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Nauki o bezpieczeństwie*…, s. 45-47.
[34] S. Wojnarowska-Szpucha, J. Wojnarowski, *Jak rozwiązać problem badawczy w pracach promocyjnych*, Kraków 2013, s. 13–15.

4. Jak doskonalić przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

Takie określenie głównego problemu badawczego i problemów szczegółowych pozwoliło na zbadanie tych obszarów wiedzy, których poznanie jest niezbędne do przedstawienia kierunków doskonalenia przygotowań obronnych agencji ochrony osób i mienia.

S. Nowosielski zwraca uwagę, że jednym z najważniejszych i zarazem najbardziej wymagających zadań w pracy naukowej jest właściwe określenie celu prowadzonych badań. Jasno sformułowane cele wyznaczają kierunek działań badawczych, motywują do pracy oraz pozwalają racjonalnie gospodarować dostępnymi zasobami, tak aby ich wykorzystanie było podporządkowane osiągnięciu zamierzonych rezultatów. Cel badania pełni wiele funkcji: pomaga określić, do czego dążymy, jakie metody i środki należy zastosować, a także pozwala monitorować postępy w trakcie realizacji projektu oraz ocenić, w jakim stopniu udało się zrealizować zamierzone założenia po zakończeniu badań.[35]

Celem każdej pracy naukowej jest odkrywanie i ujawnianie aspektów rzeczywistości, które były dotychczas nieznane lub znane jedynie w ograniczonym zakresie, oraz ich precyzyjne opisanie. Proces ten polega na identyfikowaniu ogólnych prawidłowości, odkrywaniu wzorców oraz klarownym przedstawieniu przyczynowo – skutkowych powiązań między badanymi obiektami i zjawiskami oraz wyjaśnianiu relacji między nimi.[36]

T. Pilch i T. Bauman wskazują, że zasadniczym celem poznania naukowego jest zdobycie wiedzy maksymalnie ścisłej, maksymalnie pewnej o maksymalnej zawartości informacji.[37] W przypadku badań nad przygotowaniami obronnymi agencji ochrony osób i mienia oznacza to konieczność precyzyjnego opisu mechanizmów współdziałania tych podmiotów z instytucjami państwowymi. A. Czupryński podkreśla, że w naukach o bezpieczeństwie cel badań powinien łączyć wymiar teoretyczny z praktycznym, a kluczowe jest, by wyniki badań nie tylko wyjaśniały rzeczywistość, ale także

[35] S. Nowosielski, *Cele w badaniach naukowych z zakresu zarządzania. Aspekty metodologiczne.* Wrocław 2016, s. 470.
[36] M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Gliwice 2009, s. 40.
[37] T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych...*, s. 23.

wskazywały kierunki doskonalenia systemów bezpieczeństwa.[38] B. Wiśniewski dodaje, że skuteczność badań zależy od ich ukierunkowania na rozwiązanie konkretnych problemów, takich jak integracja sektora prywatnego w systemie obronnym państwa.[39]

Cel badań naukowych może posiadać zarówno charakter poznawczy, jak i utylitarny. W planowanej dysertacji autorka zamierzała osiągnąć oba cele. W związku z tym przyjęto, że celem poznawczym jest diagnoza przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Celem użytecznym będzie z kolei określenie dziedzin wymagających doskonalenia w zakresie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

I.4. Hipoteza główna i hipotezy cząstkowe

M. Łobocki uważa, że hipoteza jest ściśle związana z dotychczasowym doświadczeniem badacza w danej dziedzinie. Zazwyczaj nie powstaje ona w oderwaniu od praktyki zawodowej czy dydaktycznej badacza. Wymaga nie tylko teoretycznego uzasadnienia, ale również odniesienia się do osobistych doświadczeń praktycznych.[40] Hipoteza jest zatem „twierdzeniem na temat możliwego lub oczekiwanego charakteru związku pomiędzy badanymi obiektami, zjawiskami. Za pomocą hipotezy stwierdza się spodziewaną relację będącą wynikiem związków pomiędzy zmiennymi, gdzie jedna ze zmiennych jest w danym związku domniemanym czynnikiem warunkującym lub sprawczym (zmienna niezależna), a druga — zmienna zależna — zmienia się pod wpływem tej pierwszej. Zmienne są przedmiotem naszych badań, których związki z innymi zmiennymi chcemy określić".[41] Pozyskana wiedza, w połączeniu z wynikami wstępnych badań problemu, miała wpływ na sformułowanie następującej głównej hipotezy roboczej: przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny wymagają doskonalenia funkcjonujących rozwiązań w takich dziedzinach jak: prawo, zarządzanie i logistyka.

[38] A. Czupryński, *Postrzeganie problemu badawczego…,* s. 161.
[39] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa: konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 45.
[40] M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych,* Kraków 2009, s. 131.
[41] Zob. J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001, s. 133; J. Brzeziński, *Metodologia badań psychologicznych*, Warszawa 1997, s. 189.

Dodatkowo, można założyć, że efektywność przygotowań obronnych agencji ochrony osób i mienia jest ściśle związana z ich zdolnością do adaptacji do nowych form zagrożeń, w tym zagrożeń cybernetycznych i hybrydowych. Jak sugeruje S. Koziej, elastyczność i zdolność do szybkiego reagowania na zmieniające się warunki bezpieczeństwa są kluczowe dla skutecznej obrony narodowej.[42]

Potwierdzeniem tej potrzeby adaptacyjności w podejściu do obronności jest także analiza J. Bartosiaka, który wskazuje, że współczesne wojny, w tym konflikty systemowe, wymagają nie tyle masywnych armii, co zdolności szybkiego przystosowania struktur państwowych do nagłych zmian w środowisku strategicznym. „Musimy poradzić sobie z przyszłością, ponieważ przyjdzie nam podejmować decyzje, których skutków nie znamy i dzisiaj znać do końca nie możemy."[43] W takich warunkach hipoteza o potrzebie doskonalenia struktur pozamilitarnych – w tym prywatnych agencji ochrony – zyskuje dodatkowe uzasadnienie empiryczne i strategiczne.

W oparciu o sformułowane problemy szczegółowe przyjęto również szczegółowe hipotezy robocze:

1. Organizacja przygotowań obronnych jest dostosowywana do zmieniających się wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej i oparta jest na postanowieniach ustawy z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* oraz aktach prawnych wykonawczych wydanych na jej podstawie, przy jednoczesnym implementowaniu nowych rozwiązań w obszar przygotowań obronnych państwa.
2. Agencje ochrony osób i mienia realizują zadania w obszarze bezpieczeństwa publicznego, co wynika z ustawowo określonych form ich działania. Zasoby, jakimi dysponują poszczególne agencje ochrony, wynikają z kolei z zakresu świadczonych usług.
3. Agencje ochrony osób i mienia odgrywają ważną rolę w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej realizując zadania w zakresie ochrony obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności. Ponadto mogą stanowić wsparcie dla Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenach objętych działaniami wojennymi.
4. Doskonalenie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

[42] S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń 2006, s. 45-47.
[43] J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte...*, s. 17.

wymaga przygotowania podstaw prawnych, określających rolę i miejsce prywatnego sektora ochrony osób i mienia w systemie obronnym państwa, a także zintegrowania przygotowań obronnych agencji ochrony z całokształtem przygotowań obronnych państwa, co powoduje konieczność wypracowania m.in. reguł współdziałania z innymi podmiotami realizującymi zadania obronne.

Tak sformułowane hipotezy będą weryfikowane w przyjętej metodzie naukowej, w jej poszczególnych etapach, przy zastosowaniu odpowiednich metod, technik i narzędzi badawczych.

I.5. Metody, techniki i narzędzia badawcze

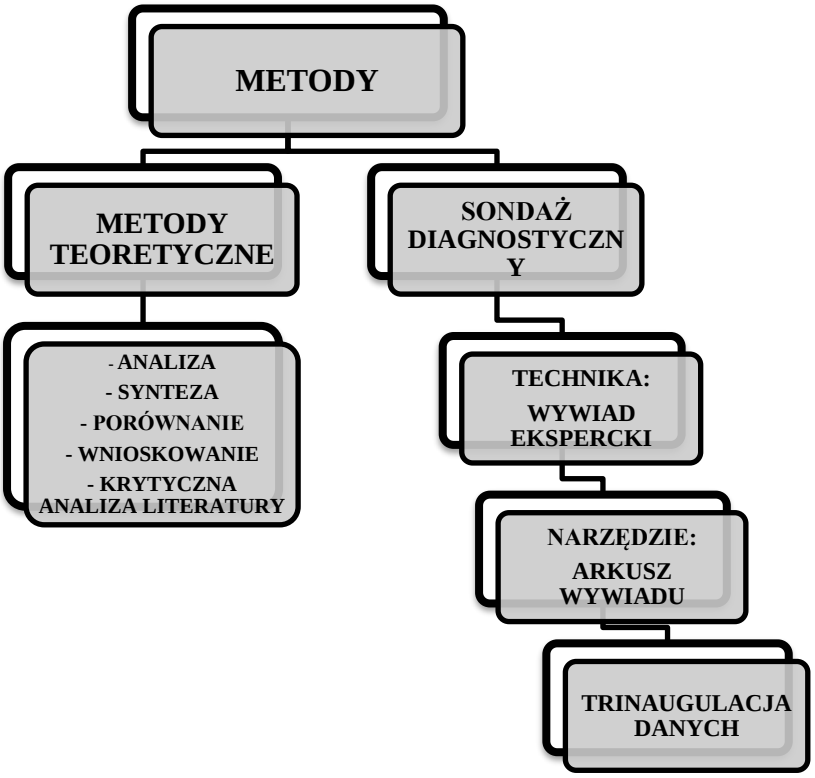
W celu realizacji założeń badawczych niniejszej dysertacji, przyjęto podejście wykorzystujące komplementarne metody badawcze dostosowane do złożonej problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz funkcjonowania agencji ochrony osób i mienia w warunkach potencjalnych zagrożeń zewnętrznych. Zasadniczym celem było pozyskanie możliwie szerokiego spektrum danych empirycznych dotyczących poziomu przygotowania sektora ochrony do działania w sytuacjach szczególnego zagrożenia, w tym w czasie wojny.

W prowadzonych badaniach dotyczących działalności agencji ochrony osób i mienia zastosowano przede wszystkim metody teoretyczne, takie jak: analiza, synteza, porównanie oraz wnioskowanie.

W celu przejrzystego ukazania logiki przyjętego podejścia badawczego, poniżej zaprezentowano graficzne zestawienie. Rysunek I-1 obrazuje zarówno podział na metody teoretyczne i empiryczne, jak i relacje między techniką wywiadu eksperckiego a narzędziem w postaci autorskiego arkusza wywiadu. Uwzględniono również analizę dokumentów oraz triangulację danych jako istotne komponenty wspierające proces badawczy i zwiększające jego wiarygodność. Schemat ten stanowi syntetyczne uzupełnienie opisów przedstawionych w dalszej części podrozdziału. Dzięki wizualnemu przedstawieniu procesu badawczego możliwe jest szybkie uchwycenie struktury oraz wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi etapami analizy. Schemat ten pozwala na klarowne zidentyfikowanie, które elementy metodologii stanowią fundament dla kolejnych działań oraz w jaki sposób poszczególne techniki i narzędzia wzajemnie się uzupełniają. Takie podejście sprzyja uporządkowaniu toku postępowania badawczego

i zwiększa przejrzystość prezentowanych rozwiązań metodologicznych, co ułatwia odbiorcy prześledzenie logiki prowadzonych badań.

Rysunek I-1. Struktura metod, technik i narzędzi badawczych zastosowanych w rozprawie



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Czupryński, *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań.* Warszawa 2017, s. 45-62.

Analiza pozwoliła na szczegółowe rozłożenie złożonych procesów i zdarzeń związanych z funkcjonowaniem agencji ochrony na mniejsze elementy, co umożliwiło dogłębne poznanie specyfiki ich działalności, zwłaszcza w zakresie stosowanych form ochrony oraz obowiązujących regulacji prawnych. Podczas prowadzonych badań naukowych metoda ta została zastosowana przy opisie mechanizmów współpracy agencji ochrony z administracją publiczną oraz przy dekompozycji obowiązujących regulacji prawnych.

Synteza posłużyła do łączenia wyników uzyskanych w toku analizy, co pozwoliło na sformułowanie głównych problemów badawczych, konstrukcję hipotez oraz wyciągnięcie wniosków częściowych i końcowych dotyczących organizacji i skuteczności działań agencji ochrony.

Metoda porównawcza została wykorzystana do wskazania podobieństw i różnic pomiędzy różnymi podmiotami wchodzącymi w skład systemu obronnego państwa,

szczególnie w kontekście ich przygotowania do działań w obliczu zagrożeń zewnętrznych. Pozwoliła ona również na ocenę i wskazanie potencjalnych kierunków zmian w przygotowaniach obronnych agencji ochrony osób i mienia, bazując na doświadczeniach.

Wnioskowanie, oparte na metodach logiki formalnej, takich jak dedukcja, indukcja i analogia, stanowiło nieodłączny element procesu badawczego. Dedukcja pozwoliła na generowanie nowych treści dotyczących analizowanych zagadnień, natomiast indukcja umożliwiła wyciąganie ogólnych wniosków na podstawie szczegółowych obserwacji dotyczących praktyki działania agencji ochrony i stosowania przepisów prawa. Wnioskowanie przez analogię pozwoliło na opracowanie nowych rozwiązań w zakresie organizacji ochrony, bazując na porównaniu doświadczeń różnych agencji ochrony osób i mienia.

Ważną rolę w całym procesie badawczym odegrała krytyczna analiza literatury przedmiotu oraz aktów prawnych, dotyczących zarówno funkcjonowania agencji ochrony osób i mienia, jak również organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.[44]

Jak wskazano wyżej, przeprowadzona pogłębiona analiza literatury przedmiotu, koncentrowała się na uwarunkowaniach funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego oraz na roli struktur niemilitarnych, w szczególności sektora prywatnego, w jego obrębie. Punktem wyjścia do dalszych rozważań były publikacje o charakterze teoretycznym i systemowym, których dobór wynikał z konieczności uchwycenia relacji między państwowymi a pozapaństwowymi podmiotami bezpieczeństwa. Szczególnie przydatne okazały się prace zawarte w opracowaniu zbiorowym *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* pod redakcją R. Jakubczaka oraz monografia J. Wojnarowskiego *System obronności państwa*, przedstawiające wielopoziomową strukturę systemu bezpieczeństwa i miejsce w nim sił niemilitarnych. Uzupełnieniem tego podejścia były analizy zawarte w publikacjach S. Kozieja, zwłaszcza w pracy *System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, a także ujęcia autorstwa W. Kitlera odnoszące się do wykorzystania potencjału pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych.

Na potrzeby niniejszej dysertacji istotne znaczenie miała również publikacja M. Kuliczkowskiego pt. *Przygotowania obronne w systemie bezpieczeństwa narodowego*

[44] Stan prawny na dzień 30 kwietnia 2025 r.

RP, stanowiąca cenny wkład w obszar badań nad planowaniem i organizacją przygotowań obronnych, także z udziałem podmiotów niepaństwowych. Całość zgromadzonego materiału literaturowego umożliwiła sprecyzowanie głównego problemu badawczego oraz konstrukcję hipotezy roboczej, a także stała się podstawą do sformułowania założeń metodologicznych i opracowania koncepcji badawczej pracy.

Uwzględniając skalę wyzwań, jakie niesie współczesna rywalizacja geopolityczna, konieczne staje się zastosowanie metod pozwalających na zrozumienie nie tylko stanu obecnego, ale i potencjalnych kierunków adaptacji struktur ochrony cywilnej. Inspiracją była również perspektywa strategiczna, zgodnie z którą – jak wskazuje S. Koziej „Strategiczne planowanie bezpieczeństwa narodowego polega na przewidywaniu możliwych zagrożeń oraz przygotowywaniu państwa do ich skutecznego przeciwdziałania."[45], dlatego przyjęta metodologia zakładała zarówno diagnozę bieżących rozwiązań, jak i ocenę ich użyteczności w perspektywie przyszłych sytuacji kryzysowych.

Wstępna analiza literatury naukowej miała na celu uchwycenie fundamentalnych uwarunkowań systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki zagrożeń, które determinują sposób organizacji przygotowań obronnych państwa. Wśród kluczowych źródeł wykorzystanych w tym zakresie znalazły się m.in.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2020 r., a także ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, która zastąpiła ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Uzupełnieniem analizy były fundamentalne opracowania naukowe autorstwa M. Kuliczkowskiego oraz R. Jakubczaka, odnoszące się do zagadnień obronności i bezpieczeństwa narodowego w ujęciu interdyscyplinarnym. Literatura ta dostarczyła solidnych podstaw do rozważań nad potrzebą ciągłej optymalizacji niemilitarnych komponentów systemu obronnego, zwłaszcza w kontekście zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, jakie zaszły po 2022 roku. W analizach uwzględniono również potencjalne formy wykorzystania agencji ochrony osób i mienia w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny, zgodnie z zapisami ustaw o stanach nadzwyczajnych i rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy z 2022 r. *o obronie Ojczyzny*.

[45] S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i zależności,* Warszawa, 2011, s. 25.

Następna grupa literatury, skoncentrowana na strukturze i funkcjonowaniu systemu obronnego RP, obejmowała kluczowe pozycje autorstwa S. Kozieja, F. Wołkowicza oraz W. Kitlera. Szczególnie istotne okazały się prace poświęcone mechanizmom reagowania kryzysowego, integracji struktur cywilnych i wojskowych oraz strategicznemu planowaniu obronnemu w ramach NATO.

Zebrane źródła oraz obowiązujące akty normatywne pozwoliły na szczegółowe rozpoznanie ram prawnych i organizacyjnych przygotowań obronnych w podsystemie niemilitarnym. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają wskazane wyżej akty wykonawcze, stanowiące rozwinięcie przepisów ustawowych i pełniące funkcję operacjonalizacji zadań administracji publicznej i sektora prywatnego. Do najnowszych rozwiązań w tym obszarze należy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r., które reguluje warunki oraz tryb planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorców. Rozporządzenie to wprowadza bardziej precyzyjne mechanizmy koordynacji i nadzoru nad realizacją obowiązków obronnych w czasie pokoju oraz w warunkach podwyższonego ryzyka. Uzupełnieniem tych regulacji jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, które w sposób szczegółowy określa poziomy gotowości oraz tryb ich ogłaszania i realizacji przez właściwe podmioty. Oba akty tworzą aktualne ramy wykonawcze dla planowania strategicznego i reagowania administracji w systemie bezpieczeństwa narodowego. Analiza aktów wykonawczych została przeprowadzona w kontekście wytycznych zawartych w *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowiącej nadrzędny dokument planistyczny systemu obronności.

Wpisują się tym samym w szerszą strukturę aktów wykonawczych, które można funkcjonalnie pogrupować według ich przeznaczenia: regulujące system kierowania bezpieczeństwem narodowym, świadczenia rzeczowe i osobiste na rzecz obrony oraz ochronę infrastruktury krytycznej. Analiza tych regulacji umożliwia identyfikację kluczowych wymagań systemowych wobec podmiotów pozamilitarnych, w tym agencji ochrony osób i mienia, i stanowi punkt odniesienia dla oceny ich roli w systemie przygotowań obronnych państwa.

Rozwinięciem obowiązujących ram wykonawczych są również akty prawne dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej oraz organizacji systemu świadczeń na rzecz obrony. Regulacje te, choć wydane wcześniej, pozostają aktualne i integralnie związane

z obowiązującą ustawą *o obronie Ojczyzny*. Na szczególną uwagę zasługuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, które definiuje zasady kwalifikowania i zabezpieczania takich obiektów. Uzupełnia je rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. *w sprawie militaryzacji* jednostek wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, co pozwala zapewnić gotowość wybranych struktur cywilnych do działań w warunkach zagrożenia. Równolegle obowiązują przepisy wykonawcze z dnia 28 sierpnia 2022 r. *dotyczące świadczeń rzeczowych i osobistych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny*, obejmujące zarówno okres pokoju, jak i czas mobilizacji oraz wojny – umożliwiają one czasowe wykorzystanie zasobów osób fizycznych i podmiotów gospodarczych w trybie planowym i obowiązkowym. Całość systemu uzupełnia rozporządzenie z dnia 25 marca 2025 r. regulujące *przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*, w którym określono strukturę decyzyjną, zasady funkcjonowania ośrodków kierowania i tryb ich aktywowania w zależności od poziomu zagrożenia. Akty te odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu ciągłości działania państwa i stanowią praktyczny fundament dla planowania udziału agencji ochrony osób i mienia w systemie przygotowań obronnych. Ich wspólna cecha to wysoka funkcjonalność, operacyjny charakter oraz bezpośrednie przełożenie na obowiązki organizacyjne, planistyczne i wykonawcze podmiotów pozamilitarnych.

Wśród aktów wykonawczych istotne miejsce zajmują również regulacje normujące zasady współpracy pomiędzy administracją publiczną a podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań obronnych. Szczególnie istotne są w tym kontekście przepisy wykonawcze dotyczące sposobu organizacji zadań na rzecz obronności, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców*, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2023 r. *w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych* oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*. Akty te określają procedury współpracy, obowiązki informacyjne oraz tryb wykonywania decyzji administracyjnych w zakresie przygotowań mobilizacyjnych. Zasady te mają zastosowanie także wobec agencji ochrony osób i mienia, które – jako podmioty prowadzące działalność regulowaną i pozostające pod nadzorem – mogą być

zobowiązane do realizacji określonych zadań na rzecz administracji rządowej lub samorządowej. Akty te definiują ponadto strukturę relacji pomiędzy organami administracji a podmiotami wykonującymi zadania obronne, w tym wymagania dotyczące gotowości dokumentacyjnej, zasobowej i kadrowej. W tym świetle współpraca z administracją publiczną jawi się jako jedno z kluczowych ogniw integrujących działania sektora pozamilitarnego z systemem bezpieczeństwa narodowego, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w dokumentach planistycznych, jak i w obowiązujących przepisach wykonawczych.

W dalszej części badań podjęto analizę publikacji dotyczących roli pozamilitarnych podmiotów w realizacji zadań obronnych, w tym agencji ochrony osób i mienia, czego wyrazem są prace pod redakcją E. Nowaka, jak również opracowania B. Wiśniewskiego dotyczące zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji. Literatura ta odegrała zasadniczą rolę w rozwoju warsztatu badawczego i była szczególnie przydatna. Zawarte w tych opracowaniach koncepcje integracji struktur niemilitarnych z systemem obronnym państwa okazały się istotne dla formułowania praktycznych rekomendacji badawczych zawartych w dalszej części rozprawy.

Ze względu na niejawny charakter wielu materiałów, analiza ograniczona została do źródeł publicznie dostępnych co w naturalny sposób wyznaczało granice eksploracji badawczej.

Spośród metod empirycznych kluczową rolę w procesie badawczym odegrała metoda sondażu diagnostycznego w postaci techniki wywiadu, realizowana przy użyciu autorskiego arkusza wywiadu skierowanego do osób zarządzających agencjami ochrony osób i mienia.

Metoda sondażu diagnostycznego polega na systematycznym zbieraniu informacji na temat określonych zjawisk, procesów lub problemów społecznych poprzez bezpośredni kontakt z respondentami. W praktyce polega to na przeprowadzaniu wywiadów lub ankiet, które pozwalają na uzyskanie opinii, ocen, doświadczeń oraz postaw osób badanych. W niniejszym badaniu wykorzystanie autorskiego arkusza wywiadu umożliwiło zebranie szczegółowych i pogłębionych danych bezpośrednio od osób zarządzających agencjami ochrony osób i mienia. Takie podejście pozwoliło na uzyskanie wartościowych informacji dotyczących funkcjonowania tych podmiotów, napotykanych przez nie problemów oraz stosowanych rozwiązań. W połączeniu z analizą dokumentów oraz triangulacją danych, metoda ta przyczyniła się do zwiększenia

rzetelności i wiarygodności uzyskanych wyników badań.

Narzędzie w postaci arkusza wywiadu zawierało pytania zamknięte, półotwarte i otwarte, co umożliwiło zebranie danych na temat m.in. doświadczeń i mechanizmów współpracy z administracją publiczną w kontekście przygotowań obronnych. Kwestionariusz został dostosowany do realiów funkcjonowania branży ochrony i zgodny z aktualnymi regulacjami prawnymi, w tym, w zakresie ochrony informacji.

Pomimo starannie zaprojektowanego narzędzia oraz skierowania zapytań do szerokiego grona podmiotów, badania empiryczne napotkały istotne ograniczenia natury metodologicznej i praktycznej. Kluczowym wyzwaniem była ograniczona dostępność danych, wynikająca z uwarunkowań formalno-prawnych oraz specyfiki rynku usług ochrony. Wiele firm odmówiło udzielenia odpowiedzi, powołując się na obowiązek zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa oraz ochrony danych, w tym dotyczących struktur operacyjnych i planów mobilizacyjnych. Podkreślano również, że niektóre z poruszanych zagadnień mogą potencjalnie dotyczyć informacji niejawnych, zwłaszcza w kontekście współpracy z administracją publiczną w ramach systemu obrony państwa.

W rezultacie przeprowadzonych działań badawczych, pomimo skierowania pisemnej prośby w dniu 5 lutego 2025 r. do Polskiej Izby Ochrony oraz równoległego rozesłania zapytań do szeregu agencji ochrony osób i mienia – nie uzyskano odpowiedzi ze strony zdecydowanej większości adresatów, w tym również ze strony samej Polskiej Izby Ochrony. Prośba została sformułowana zgodnie z zasadami rzetelności badawczej, a jej załącznikiem był autorski arkusz wywiadu eksperckiego. Ostatecznie odpowiedzi udzieliło 68 podmiotów[46].

Wszystkie podmioty, które wzięły udział w badaniu, zastrzegły sobie prawo do anonimowości – warunek ten został uwzględniony, zgodnie z zasadami etyki badań naukowych i ochrony interesów respondentów. Pomimo ograniczonego odzewu, zgromadzony materiał empiryczny umożliwia przeprowadzenie analizy jakościowej i sformułowanie uprawnionych wniosków dotyczących dominujących tendencji, identyfikowanych barier oraz poziomu świadomości zagrożeń wśród przedstawicieli sektora ochrony. Zaobserwowane zróżnicowanie poziomu świadomości obronnej oraz selektywność udzielanych odpowiedzi wskazują na konieczność zintensyfikowania działań państwa w zakresie standaryzacji wymogów informacyjnych, jak również wdrożenia programów szkoleniowych i certyfikacyjnych dla sektora ochrony.

[46] Przy liczbie 4660 licencjonowanych agencji działających w Polsce (źródło: https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_agencji-ochrony.php, [dostęp 01.05.2025].

Zaobserwowane trudności w uzyskaniu odpowiedzi mogą świadczyć o istniejących barierach systemowych i komunikacyjnych między środowiskiem ochrony a instytucjami naukowymi i strukturami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo narodowe. Sytuacja ta wymaga dalszej refleksji oraz może stanowić impuls do wypracowania skuteczniejszych mechanizmów współpracy w zakresie badań naukowych.

Zastosowanie triangulacji danych, łączącej sondaż diagnostyczny z analizą dokumentów, zwiększyło wiarygodność i głębokość badania. Takie podejście wg A. Czupryńskiego jest zgodne z badaniami w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, gdzie pełen dostęp do danych operacyjnych i strategicznych jest ograniczony z przyczyn formalnych i ustawowych.[47]

Zaobserwowane zróżnicowanie poziomu otwartości agencji ochrony korelowało z ich wielkością, formą własności oraz doświadczeniem we współpracy z administracją. Podmioty większe, z rozbudowaną strukturą i doświadczeniem współpracy instytucjonalnej, były bardziej otwarte, choć często selektywne w odpowiedziach. Mniejsze agencje, bez kontaktu z systemem planowania obronnego, wykazywały niższą świadomość zagrożeń i mniejsze zainteresowanie tematyką badania.

Warto podkreślić, że postawa ta pozostaje w sprzeczności z założeniami *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* RP z 2020 r., zgodnie z którą sektor cywilny – w tym agencje ochrony – powinien być aktywnym uczestnikiem systemu obrony powszechnej. Ograniczone zaangażowanie w badania naukowe i współpracę systemową wskazuje na potrzebę budowania świadomości strategicznej i odpowiednich mechanizmów włączenia sektora ochrony w system bezpieczeństwa państwa.

Wnioski płynące z napotkanych barier empirycznych stanowią istotną przesłankę do kontynuacji badań w tym obszarze – zwłaszcza przy zastosowaniu metod jakościowych o charakterze pogłębionym, takich jak wywiady eksperckie czy studia przypadków agencji współpracujących z administracją publiczną.

Podsumowując, zastosowane metody, techniki i narzędzia – mimo ograniczeń wynikających z charakteru tematu i dostępu do danych – umożliwiły pozyskanie materiału badawczego o istotnej wartości poznawczej. Wyniki sondażu diagnostycznego, uzupełnione analizą dokumentów źródłowych, stanowią merytoryczną podstawę do sformułowania wniosków dotyczących poziomu przygotowania agencji ochrony osób

[47] A. Czupryński, *Nauki o bezpieczeństwie…*, s. 45-62.

i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zastosowanie zróżnicowanych metod badawczych, uwzględniających zarówno komponent teoretyczny, jak i empiryczny, umożliwiło kompleksową ocenę stopnia przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zagrożeń zewnętrznych, zgodnie z wymaganiami współczesnych koncepcji bezpieczeństwa narodowego.

Analiza i ocena dostępnej oraz zgromadzonej literatury przedmiotu pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. W miarę zbliżania się do współczesnych realiów rośnie liczba publikacji poświęconych problematyce bezpieczeństwa narodowego, przy jednoczesnym wzroście zróżnicowania źródeł – od opracowań naukowych po akty normatywne i dokumenty strategiczne.
2. Dostęp do części danych o charakterze operacyjnym i organizacyjnym, zwłaszcza w kontekście planów mobilizacyjnych i współpracy z administracją publiczną, jest ograniczony z uwagi na ich niejawny charakter.
3. W literaturze brakuje syntetycznego opracowania dotyczącego przygotowań obronnych agencji ochrony osób i mienia jako odrębnego segmentu części niemilitarnej systemu obronnego państwa.
4. Zagadnienia dotyczące roli sektora prywatnego, w tym AOOiM, pojawiają się fragmentarycznie – najczęściej w publikacjach zbiorowych lub monografiach poświęconych szerszemu ujęciu systemu obronnego RP.
5. Ważnym źródłem informacji pozostają akty prawne oraz oficjalne dokumenty rządowe i resortowe, publikowane w dziennikach urzędowych (Monitor Polski, dzienniki urzędowe Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa), które stanowią istotne uzupełnienie bazy źródłowej w zakresie obowiązujących regulacji i kompetencji poszczególnych podmiotów.

I.6. Procedura badawcza

Osiągnięcie celów badawczych oraz rozwiązanie postawionych problemów badawczych nastąpiło poprzez realizację przyjętej koncepcji badawczej, rozłożonej na pięć etapów. Każdy z nich był niezbędnym ogniwem w procesie poznawczym, prowadzącym od analizy teoretycznej do formułowania praktycznych wniosków i rekomendacji. Proces ten został ujęty w formie logicznie uporządkowanej procedury badawczej, zgodnej z wymogami metodologicznymi właściwymi dla nauk o bezpieczeństwie, w których szczególną wagę przykłada się do sekwencyjnego i transparentnego przebiegu postępowania badawczego. Przyjęty model opiera się na wyraźnym rozdzieleniu etapów przygotowawczych, koncepcyjnych, analitycznych i wnioskowych, co umożliwiło zachowanie wysokiego poziomu spójności oraz rzetelności badawczej.

W celu usystematyzowania podejścia badawczego oraz zapewnienia przejrzystości procesu dochodzenia do wyników, opracowano graficzne zobrazowanie kolejnych etapów realizacji przyjętej koncepcji badawczej. Wizualizacja ta przedstawia logiczny ciąg działań podejmowanych od momentu analizy literatury i badań wstępnych, aż po syntezę wyników i sformułowanie rekomendacji. Takie ujęcie ułatwia nie tylko zrozumienie przebiegu całego procesu, ale również podkreśla spójność zastosowanej struktury metodologicznej.

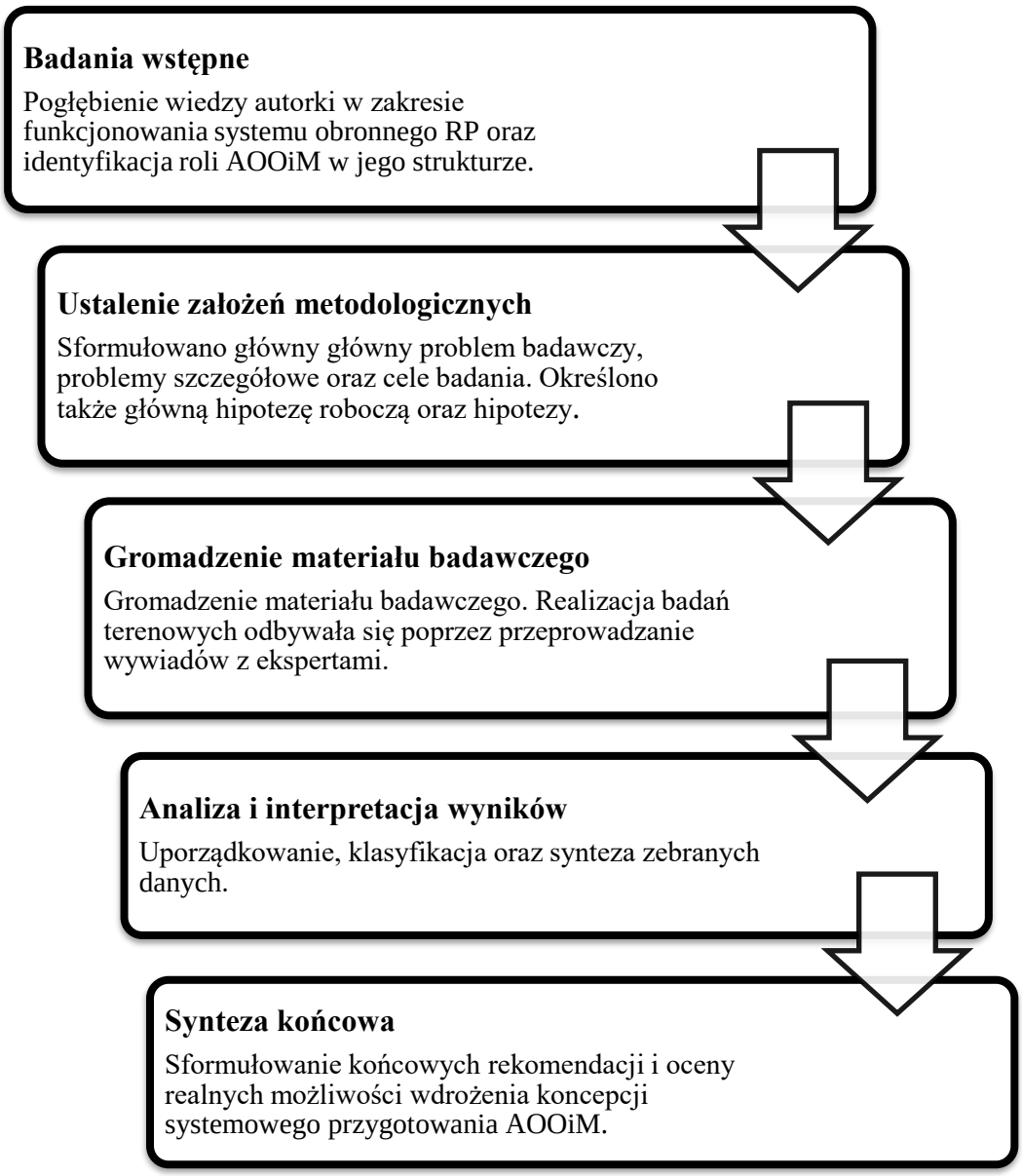
Przyjęcie modelowego ujęcia procesu badawczego pozwala także na precyzyjne zidentyfikowanie etapów decyzyjnych, w których dochodziło do weryfikacji założeń teoretycznych względem danych empirycznych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście badań dotyczących sektora ochrony osób i mienia, gdzie złożoność zjawisk, wielość uwarunkowań oraz fragmentaryczność danych wymagają metodycznego i przemyślanego podejścia. Graficzne przedstawienie procesu badawczego odzwierciedla ponadto dynamikę badania jakościowego, w którym poszczególne fazy – choć uporządkowane – często oddziałują na siebie zwrotnie, prowadząc do redefinicji pytań badawczych lub modyfikacji narzędzi.

W badaniach empirycznych przeprowadzonych na potrzeby niniejszej dysertacji szczególny nacisk położono na zapewnienie koherencji pomiędzy fazą konceptualną a etapem analitycznym, przy zachowaniu zasad przejrzystości, trafności oraz rzetelności interpretacyjnej. Tak zbudowany proces pozwala nie tylko na uzyskanie pogłębionego obrazu badanego zjawiska, ale również na formułowanie praktycznych rekomendacji,

osadzonych w rzeczywistych uwarunkowaniach funkcjonowania sektora bezpieczeństwa.

Poniższy Rysunek I-2 ilustruje strukturę tej procedury — od badań wstępnych, przez ustalenia metodologiczne, wybór metod i technik, gromadzenie danych empirycznych oraz ich analizę, aż po końcową syntezę i opracowanie rekomendacji. Każdy z etapów został osadzony w ramach logicznie powiązanego ciągu działań, tworzącego podstawę operacyjną dla realizacji przyjętej koncepcji badawczej. Szczegółowy opis zawarto w dalszej części podrozdziału.

Rysunek I-2. Etapy realizacji koncepcji badawczej



Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym etapie przeprowadzono badania wstępne, których celem było pogłębienie wiedzy autorki w zakresie funkcjonowania systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz identyfikacja roli agencji ochrony osób i mienia w jego strukturze. Zasadniczym źródłem informacji na tym etapie była specjalistyczna literatura naukowa z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obronności, zarządzania kryzysowego oraz sektora prywatnego bezpieczeństwa. Szczególną uwagę poświęcono dokumentom strategicznym, aktom prawnym oraz publikacjom podejmującym tematykę udziału podmiotów niepublicznych w zapewnianiu bezpieczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych. W szczególności wykorzystano m.in. opracowania: W. Kitlera *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, który dostarczył klasyfikacji funkcjonalnej elementów systemu bezpieczeństwa; S. Kozieja *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, poruszającego problematykę ewolucji paradygmatu strategicznego; dwa artykuły A. Czopa – *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce* oraz *Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony mogą wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa narodowego Polski*, analizujące strukturę podsystemu cywilnego i udział sektora prywatnego; a także monografię M. Kuliczkowskiego *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce*, poświęconą planowaniu i funkcjonowaniu pozamilitarnych struktur obronnych. Literaturę tę wykorzystano do analizy struktury systemu bezpieczeństwa narodowego, identyfikacji podmiotów niemilitarnych oraz wyodrębnienia obszarów wymagających dalszych badań.

Szczególną uwagę poświęcono również dokumentom strategicznym i aktom prawnym regulującym funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym: *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2020 r., *Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP*, *Konstytucji RP* z 1997 r. oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* oraz *ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Uzupełnienie analizy stanowiły rozporządzenia wykonawcze, w szczególności: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków oraz trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych przez administrację rządową, jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorców* oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa,* które wprowadzają uproszczony, dwustopniowy system gotowości obronnej oraz precyzują zasady planowania

i finansowania zadań obronnych realizowanych przez administrację publiczną i podmioty prywatne.

W przeglądzie literatury i aktów prawnych uwzględniono również publikacje oraz regulacje dotyczące udziału podmiotów niepublicznych – w tym agencji ochrony osób i mienia – w zapewnianiu bezpieczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich roli w świetle nowych przepisów dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej.

Wiedza zdobyta na tym etapie stanowiła nie tylko podstawę teoretyczną pracy, ale umożliwiła również identyfikację luki badawczej oraz doprecyzowanie przedmiotu i zakresu planowanych badań. W tym kontekście istotne były również konsultacje z promotorem, które pozwoliły uporządkować kierunki dalszej eksploracji oraz zaplanować strukturę metodologiczną rozprawy.

Drugi etap obejmował ustalenie założeń metodologicznych i konstrukcję całego modelu badawczego. W jego ramach sformułowano główny problem badawczy, problemy szczegółowe oraz cele badania. Określono także główną hipotezę roboczą oraz hipotezy szczegółowe, które podlegały weryfikacji w kolejnych etapach postępowania badawczego. Na tym etapie sprecyzowano również przedmiot, zakres i obszar badań oraz wybrano metody, techniki i narzędzia, za pomocą których pozyskiwane będą dane empiryczne. Zdecydowano się na zastosowanie metody sondażu diagnostycznego w formie techniki wywiadu eksperckiego. Wybór ten wynikał z potrzeby uzyskania pogłębionych opinii od osób zarządzających agencjami ochrony, posiadających bezpośrednią wiedzę i doświadczenie w zakresie funkcjonowania sektora prywatnego bezpieczeństwa. Przyjęcie takiej strategii badawczej miało na celu uchwycenie praktycznego wymiaru działalności agencji ochrony, zwłaszcza w kontekście ich potencjalnego zaangażowania w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Trzeci etap obejmował bezpośrednie gromadzenie materiału badawczego. Realizacja badań terenowych odbywała się poprzez przeprowadzanie wywiadów z ekspertami – szefami ochrony, kierownikami i właścicielami agencji ochrony osób i mienia, działających zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym. Wywiady koncentrowały się na zagadnieniach związanych z oceną stopnia przygotowania sektora ochrony do działań w warunkach kryzysowych, poziomem integracji z systemem bezpieczeństwa narodowego oraz gotowością do współdziałania z administracją publiczną i siłami zbrojnymi w czasie zagrożenia lub wojny. Uzupełnieniem materiału

empirycznego była analiza dokumentacji wewnętrznej wybranych podmiotów – regulaminów, planów operacyjnych i procedur bezpieczeństwa, które pozwoliły na ocenę formalnego przygotowania instytucji do działania w niestandardowych warunkach.

Czwarty etap obejmował analizę oraz interpretację zgromadzonego materiału badawczego. Wykorzystano metodę analizy treści, która pozwoliła na uporządkowanie, klasyfikację oraz syntezę zebranych danych w układzie tematycznym, zgodnym z problematyką badawczą. Analiza odpowiedzi ekspertów umożliwiła identyfikację wspólnych wzorców, zależności oraz rozbieżności, co stanowiło podstawę do weryfikacji wcześniej sformułowanych hipotez. Interpretacja wyników została przeprowadzona z uwzględnieniem kontekstu instytucjonalno-prawnego, w jakim funkcjonują agencje ochrony, co pozwoliło na osadzenie rozważań w realiach funkcjonowania sektora ochrony w Polsce. Zgromadzony materiał empiryczny został również skonfrontowany z wiedzą teoretyczną pozyskaną na etapie badań wstępnych, co umożliwiło stworzenie bardziej kompleksowego obrazu badanego zjawiska.

Ostatni, piąty etap badania polegał na rozstrzygnięciu wartości zaproponowanego rozwiązania oraz syntezie uzyskanych wyników. Zebrane dane empiryczne oraz wnioski z ich analizy posłużyły do sformułowania końcowych rekomendacji i oceny realnych możliwości wdrożenia koncepcji systemowego przygotowania agencji ochrony do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Efektem tego etapu była nie tylko ocena przyjętej hipotezy głównej i hipotez szczegółowych, ale również opracowanie propozycji zmian organizacyjnych, legislacyjnych oraz strategicznych. Całość przeprowadzonych działań doprowadziła do powstania pisemnej rozprawy doktorskiej, będącej podsumowaniem i rozwinięciem zaproponowanej teorii oraz wkładem w rozwój wiedzy na temat miejsca i roli prywatnego sektora ochrony osób i mienia w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział II. CHARAKTERYSTYKA PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH W POLSCE

II.1. Pojęcie, istota i zakres przygotowań obronnych

Celem przygotowań obronnych realizowanych w Polsce jest zapewnienie odpowiednich warunków do ochrony podstawowych interesów narodowych, takich jak suwerenność, niepodległość, integralność terytorialna oraz zachowanie ciągłości istnienia narodu i państwa w obliczu zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa, w tym sytuacji wojny. Kluczowym elementem tych przygotowań jest także realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim, co wpływa na zakres i charakter działań obronnych.

W obliczu trwającej wojny w Ukrainie, mimo przynależności Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), przygotowania obronne w kraju zyskują na szczególnym znaczeniu. Wyrazem tego są m.in. uchwalenie ustawy *o obronie Ojczyzny*[48] z 2022 roku, zwiększenie wydatków obronnych do poziomu przekraczającego 3% PKB - jednego z najwyższych wśród państw członkowskich NATO - oraz intensyfikacja wspólnych ćwiczeń wojskowych z udziałem sił sojuszniczych. Przykładem może być ćwiczenie DRAGON-24, które objęło około 20 tysięcy żołnierzy z ośmiu państw NATO i pokazało zdolność Polski do współdziałania w ramach struktur sojuszniczych. Równocześnie rozbudowywana jest infrastruktura przeznaczona do przyjęcia zarówno Sił Wzmocnionej Obecności NATO (eFP), jak i Sił Wzmocnienia (Reinforcement Forces), w tym poprzez rozwój bazy logistycznej i zaplecza transportowego oraz działalność Wielonarodowej Dywizji Północny-Wschód w Elblągu, odpowiedzialnej za koordynację działań grup eFP na wschodniej flance Sojuszu.[49]

Już ponad 2600 lat temu chiński strateg Sun Tzu, autor klasycznego dzieła *Sztuka Wojny*, zaznaczył, że „nieprzygotowanie się do wojny jest przestępstwem. Przygotowanie na wszelkie możliwe scenariusze jest powodem do dumy".[50]

[48] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*…, art. 1.
[49] https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/batalionowa-grupa-bojowa?utm_source=, [dostęp: 22.04.2025].
[50] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 27.

Aby właściwie rozpoznać rolę i miejsce przygotowań obronnych w systemie bezpieczeństwa narodowego, należy najpierw wyjaśnić termin „przygotowania obronne". Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego, „przygotowywać" oznacza czynności mające na celu przygotowanie czegoś do przyszłego zdarzenia, tak aby było gotowe do realizacji w określonym czasie lub w odpowiedzi na określone potrzeby. To także proces nabywania umiejętności i wiedzy niezbędnych do wykonania określonych działań, przez szkolenie, ćwiczenia czy pracę.[51] Z kolei „przygotowanie" to zbiór czynności wykonywanych z myślą o nadchodzących wydarzeniach, mających na celu zapewnienie gotowości do podjęcia działań w określonych okolicznościach.[52]

Z tego punktu widzenia, przygotowanie obronne wiąże się z wcześniejszym zaplanowaniem oraz realizacją konkretnych działań mających na celu osiągnięcie pełnej gotowości do odpowiedzi na potencjalne zagrożenia. Kluczowym elementem przygotowania jest więc zarówno wyobrażenie możliwego zdarzenia, jak i przeprowadzenie niezbędnych działań, które umożliwią skuteczną reakcję na to zdarzenie. Z kolei „obrona" – zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego – to proces odpierania napaści, który zwykle odbywa się z użyciem broni, mający na celu powstrzymanie ataku ze strony przeciwnika. Obrona obejmuje również szereg działań mających na celu zabezpieczenie i ochronę kraju przed zagrożeniami, w tym działania organizacji wojskowej, uzbrojenia oraz infrastruktury obronnej, które są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego w przypadku wojny.[53]

Definicja obronności, jak wskazano w literaturze przedmiotu jest zbliżona pojęciowo do zapewnienia bezpieczeństwa. Należy również zaznaczyć, że mimo przewidywań, zarówno treść strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 roku, jak i najnowsze przepisy ustawowe dotyczące obrony państwa z 2022 roku, nie rozwiewają wątpliwości w tej sprawie.[54]

Podstawą teoretyczną analizowanego zagadnienia są koncepcje wypracowane przez badaczy zajmujących się problematyką obronności, w tym m.in. W. Kitlera, M. Sułka, M. Kuliczkowskiego czy M. Blicharza.

Aby jednak rozróżnić te dwa terminy, warto ograniczyć interpretację obronności do zagadnień bezpośrednio związanych z obroną przed agresją zbrojną, czyli działań

[51] http://www.sjp.pwn.pl/ [dostęp: 15.10.2024].
[52] *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 527.
[53] http://www.sjp.pwn.pl/, [dostęp: 15.10.2024].
[54] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP. Teoria i praktyka*. Wydanie 2 i zmienione, Warszawa 2024, s. 14.

ukierunkowanych na zapobieganie i eliminowanie zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. W. Kitler[55] sugeruje, że organizacyjne i funkcjonalne aspekty działalności państwa powinny być określane jako obrona narodowa, choć w praktyce częściej używa się terminu system obronny państwa (SOP) lub po prostu obronność.

Obrona narodowa, czyli totalna, powszechna stanowi sumę wszystkich wojskowych (obrona militarna) i cywilnych (obrona cywilna-niemilitarna) zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe.[56]

Przygotowania obronne mają na celu kształtowanie społeczeństwa w duchu patriotyzmu, poprawę infrastruktury obronnej oraz edukację w zakresie obronności. Kluczowe jest również zapewnienie odpowiedniego poziomu rezerw państwowych i osobowych, które są niezbędne dla bezpieczeństwa i obronności kraju. Dodatkowo, przygotowania obejmują realizację zobowiązań, aby stworzyć odpowiednie warunki do przyjęcia Sojuszniczych Sił Wzmocnienia na terytorium własnego kraju.[57]

Jak wskazano wcześniej, przygotowania obronne nie posiadają jednoznacznej definicji w obowiązujących przepisach prawa. Niemniej jednak, literatura przedmiotu oferuje wiele różnych terminów i pojęć związanych z tym zagadnieniem.

M. Sułek uważa, że przygotowania obronne państwa odbywają się w dwóch wzajemnie powiązanych obszarach: koncepcyjnym i realizacyjnym. Obszar koncepcyjny obejmuje opracowywanie zasad, założeń i celów polityki obronnej, a także formułowanie polityki obronnej w postaci programów obronnych. Z kolei obszar realizacyjny koncentruje się na przekładaniu tych programów na konkretne plany wykonawcze.[58]

Według M. Kuliczkowskiego przygotowania obronne państwa to proces realizowany przez wszystkie podmioty Systemu Obronnego Państwa (SOP) obejmujący całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo – finansowych mających na celu zapewnienie funkcjonowania tego systemu w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.[59]

Natomiast M. Blicharz określa przygotowania obronne państwa jako działania podejmowane w czasie pokoju, mające na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania

[55] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 156.
[56] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. szóste, Warszawa 2008, s. 79.
[57] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2020, s. 10.
[58] M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, Warszawa 2008, s. 5.
[59] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013, s. 29.

państwa w razie wystąpienia potencjalnego zagrożenia. Kluczowym celem tych działań jest zapobieganie katastrofom, które mogłyby się wydarzyć, gdyby potencjalne zagrożenia dla państwa nie zostały odpowiednio przewidziane.[60]

Przygotowania obronne są zatem kluczowym aspektem polityki bezpieczeństwa narodowego, mającym na celu zapewnienie, że państwo jest w pełni zdolne do ochrony swojej integralności, suwerenności oraz stabilności w obliczu różnych zagrożeń. Istota przygotowań obronnych jest zatem złożona i obejmuje szeroką gamę działań, które są niezbędne do efektywnego zarządzania ryzykiem oraz reagowania na potencjalne kryzysy.

Przygotowania obronne państwa należy postrzegać jako złożony i wielopoziomowy proces planowania, organizowania i koordynowania działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, siły zbrojne oraz inne podmioty funkcjonujące w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. W ujęciu W. Kitlera są one integralnym elementem funkcji obronnej państwa, której celem jest zapewnienie gotowości struktur państwowych i społecznych do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym i niemilitarnym.[61] Pojęcie przygotowań obronnych odnosi się do systematycznych działań mających na celu zabezpieczenie państwa przed zagrożeniami, które mogą wystąpić zarówno w czasie pokoju, jak i w okresach kryzysowych. Przygotowania te obejmują różnorodne procesy, w tym planowanie strategiczne, budowanie i utrzymywanie zasobów obronnych, szkolenie kadr oraz koordynację działań na poziomie krajowym i międzynarodowym. Ich celem jest zapewnienie, że państwo jest w stanie skutecznie bronić się przed zagrożeniami oraz utrzymać stabilność i bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne.

Wnioski płynące z analizy pojęcia, istoty i zakresu przygotowań obronnych prowadzą do jednoznacznego uznania ich za element kluczowy dla efektywności całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jak zauważa W. Kitler, skuteczność działań obronnych zależy nie tylko od regulacji prawnych, ale przede wszystkim od jakości planowania, kompetencji struktur wykonawczych oraz realnego współdziałania podmiotów cywilnych i wojskowych.[62] Takie podejście znajduje potwierdzenie w opracowaniach. Dlatego też przyszłe badania i praktyczne wdrożenia powinny

[60] M. Blicharz, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP*, Facta Simonidis, 2015 nr 1(8), s. 114.
[61] W. Kitler, *Przygotowania obronne państwa*, w: J. Świniarski (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2008, s. 211–222.
[62] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP…,* 170–173.

koncentrować się nie tylko na przepisach, lecz także na organizacyjnych i edukacyjnych aspektach kształtowania gotowości obronnej.

Znaczenie przygotowań obronnych wzrosło w ostatnich latach, co jest konsekwencją rosnącej liczby konfliktów zbrojnych oraz niestabilności międzynarodowej. Szczególnie istotne jest dostosowanie polityki obronnej do nowych form zagrożeń, takich jak konflikt o charakterze asymetrycznym czy ataki cybernetyczne. Państwa NATO, w tym Polska, wdrażają coraz bardziej złożone strategie obronne, obejmujące zarówno aspekt militarny, jak i działania w sferze dyplomatycznej, gospodarczej oraz informacyjnej.

Warto zauważyć, że pojęcie przygotowań obronnych ewoluowało na przestrzeni lat, dostosowując się do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Zgodnie z podejściem prezentowanym przez S. Kozieja,[63] budowanie odporności państwa wobec zagrożeń wymaga podejmowania działań nie tylko w sferze militarnej, lecz także w wymiarze cywilnym, gospodarczym i społecznym. Szczególną rolę w tym procesie odgrywa współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz zaangażowanie sektora prywatnego, które mogą znacząco przyczynić się do wzmocnienia zdolności państwa do funkcjonowania w warunkach kryzysowych.

Nowoczesna koncepcja bezpieczeństwa narodowego – jak wskazuje S. Koziej – zakłada zintegrowane podejście obejmujące harmonizację działań legislacyjnych, organizacyjnych, szkoleniowych, operacyjnych i technicznych. Tylko spójna koordynacja tych elementów w różnych sektorach pozwala skutecznie wzmacniać odporność strategiczną państwa na szerokie spektrum zagrożeń – zarówno konwencjonalnych, jak i nieregularnych, asymetrycznych czy o charakterze niemilitarnym. W kontekście członkostwa Polski w NATO i UE, przygotowania obronne nabierają wymiaru międzynarodowego, co podkreśla Kupiecki[64], wskazując, że artykuł 3 Traktatu Północnoatlantyckiego nakłada na członków NATO obowiązek rozwijania własnych zdolności obronnych w sposób skoordynowany z wysiłkiem sojuszniczym, co w praktyce oznacza konieczność harmonizacji krajowych planów obronnych z zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w NATO. Podkreśla również, że istotą tych zapisów jest podział zadań oraz koordynacja wysiłku obronnego sojuszników,

[63] S. Koziej, *Strategiczna odporność kraju i rola w niej podmiotów niepaństwowych*, Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem 2016, t. 8, nr 1, s. 83–98.
[64] R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Warszawa 2016, s. 78-80.

a każdy z nich powinien rozwijać własny potencjał obronny, mając na uwadze zarówno samoobronę, jak i zdolność do udzielenia pomocy innym sojusznikom.

Podsumowując przedstawione definicje, można stwierdzić, że obronność jest integralną częścią zarówno obrony narodowej, jak i bezpieczeństwa narodowego, koncentrując się na działaniach mających na celu przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, które naruszają interes narodowy. Warto zaznaczyć, że granice między tymi pojęciami są niewyraźne, a pomiędzy nimi istnieją związki przyczynowo-skutkowe. Takie podejście komplikuje analizę tych dwóch wzajemnie przenikających się zjawisk społecznych. Choć teoretycznie można je rozdzielić, w praktyce jest to znacznie trudniejsze. W praktyce obronność w szerokim znaczeniu wspiera zapewnienie bezpieczeństwa, co oznacza, że poziom bezpieczeństwa jest ściśle powiązany z poziomem obronności. Wzrost obronności przekłada się bezpośrednio na wyższy poziom bezpieczeństwa.

Istotą przygotowań obronnych państwa jest wielowymiarowe podejście obejmujące planowanie strategiczne, rozwój zasobów wojskowych oraz kształtowanie efektywnego systemu reagowania na zagrożenia. Podstawowym dokumentem wyznaczającym priorytety jest *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020*[65] która wyznacza priorytety polityki bezpieczeństwa, uwzględniając zarówno aspekty militarne, jak i pozamilitarne. Dokument ten podkreśla konieczność zintegrowanego podejścia, łączącego działania polityczne, społeczne, gospodarcze i obronne, a także potrzebę tworzenia stabilnych podstaw organizacyjno-prawnych, umożliwiających elastyczne i skuteczne funkcjonowanie państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Kluczową rolę w przygotowaniach pełni planowanie długofalowe, które pozwala na określenie celów operacyjnych i alokację niezbędnych zasobów. Równocześnie państwo musi inwestować w rozwój i utrzymanie nowoczesnych zdolności obronnych – zarówno poprzez modernizację sprzętu wojskowego, jak i implementację innowacyjnych technologii zwiększających gotowość bojową sił zbrojnych. Takie działania mają na celu nie tylko odstraszanie potencjalnego agresora, ale również zapewnienie realnej zdolności do skutecznego działania w razie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.[66]

Przed wejściem w życie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2020 roku, krajowy system planowania strategicznego w obszarze bezpieczeństwa opierał się przede wszystkim na dwóch kluczowych dokumentach

[65] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*..., s. 7-9.
[66] Tamże.

o charakterze strategicznym nie posiadających jednak formalnej mocy prawnej: *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014* roku oraz *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP* z 2013 roku. Ta druga, uchylona w 2022 roku, określała kierunki modernizacji struktur administracyjnych i gospodarczych wspierających bezpieczeństwo narodowe, w tym rozwój przemysłowego potencjału obronnego, wzmacnianie zdolności państwa-gospodarza oraz usprawnianie współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC).

Należy podkreślić, że wraz z jej wejściem w życie, moc obowiązującą utraciła wcześniejsza *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 roku.*[67] Dokument ten zawierał definicje kluczowych pojęć z zakresu przygotowań obronnych oraz wskazywał priorytetowe obszary ich realizacji. Zarówno strategia z 2013 roku, jak i dokument z 2014 roku, traktowały przygotowania obronne jako nieodzowny element zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożenia.

Na dzień 4 lipca 2024 roku Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP z 2018[68] pozostawała jedynym dokumentem wykonawczym wobec Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku w zakresie planowania przygotowań obronnych. Pomimo jej istotnej roli operacyjnej, nadal brakuje szczegółowych uregulowań dotyczących programowania obronnego, w szczególności w kontekście jego spójności z planowaniem operacyjnym.

Dyrektywa ta pełni funkcję kluczowego dokumentu planistycznego, określającego scenariusze zagrożeń oraz przydzielającego zadania wszystkim strukturom państwowym na wypadek sytuacji kryzysowej lub konfliktu zbrojnego. Jej geneza sięga okresu, w którym w Polsce nie funkcjonował jeszcze spójny i zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Wówczas Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna skupiała się przede wszystkim na aspektach obronnych, interpretowanych w kontekście odpierania zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych przy użyciu Sił Zbrojnych RP oraz wspierających je struktur niemilitarnych.

Pomimo że Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna pełni obecnie kluczową rolę w planowaniu obronnym państwa, dokument ten wymaga dostosowania do współczesnych realiów bezpieczeństwa. Aktualizacja powinna objąć nie tylko jego

[67] Rozdział V został zatytułowany "*Przygotowania obronne państwa*".

[68] Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. *o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (MP z 2019 r. poz. 15). *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna RP* stanowi niejawne wydawnictwo dystrybuowane przez Ministra Obrony Narodowej według odrębnego rozdzielnika z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych.*

zakres rzeczowy, lecz także przyjęcie szerszego, zintegrowanego ujęcia bezpieczeństwa narodowego – wykraczającego poza zagrożenia stricte militarne. W tym kontekście zasadna wydaje się również propozycja zmiany nazwy dokumentu na Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Bezpieczeństwa Narodowego, co trafniej odzwierciedlałoby jego potencjalny, kompleksowy charakter w nowoczesnym systemie bezpieczeństwa państwa.[69]

Warto również podkreślić, że chociaż Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna pełni rolę zasadniczego dokumentu planistycznego, definiującego struktury państwowe oraz przypisane im zadania na wypadek zagrożenia, kryzysu lub wojny, to – jak zauważa S. Koziej – istotne trudności pojawiają się na etapie formułowania zadań przygotowawczych. Dotyczą one przede wszystkim braku jednoznacznego określenia kierunków oraz priorytetów rozwoju i transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego w wymiarze organizacyjnym, kadrowym, technologicznym, doktrynalnym i operacyjnym. Skuteczne programowanie tych procesów powinno być ściśle skorelowane z aktualnymi wymaganiami operacyjnymi oraz scenariuszami zagrożeń.[70]

Z perspektywy rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego zasadne wydaje się ponowne rozważenie koncepcji z 2013 roku, zakładającej wdrożenie Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. W warunkach współczesnych należałoby jednak zmodyfikować jej charakter – z dokumentu o charakterze kierunkowym na dokument wykonawczy, w formie programu operacyjnego. Tego rodzaju program powinien obejmować nie tylko ogólne założenia strategiczne, ale również szczegółowe zadania operacyjne i organizacyjne, przypisane konkretnym podmiotom odpowiedzialnym za ich realizację. W literaturze przedmiotu proponuje się m.in. utworzenie wieloletniego Programu Przygotowań Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, którego celem byłoby zapewnienie skutecznej transformacji i adaptacji struktur bezpieczeństwa do rosnących potrzeb w zakresie obronności państwa.[71]

---

[69] Zob. S. Koziej, *O pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji*: *rola, procedura, treść,* na https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf, [dostęp; 01.10.2024].

[70] Zob. S. Koziej, *O pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji:*
rola, procedura, treść, na https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf, [dostęp: 01.10.2024].

[71] Zob. S. Koziej, *O pracach nad strategią bezpieczeństwa narodowego w kontekście prezydenckich rekomendacji:*
rola, procedura, treść, na https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf, [dostęp: 01.10.2024].

W kontekście reformy systemu przygotowań obronnych państwa szczególnie istotne pozostają wnioski wynikające z wysokopoziomowego ćwiczenia symulacyjnego typu Table Top Exercise (TTX), przeprowadzonego w styczniu 2023 roku. Przedmiotem oceny były istniejące rozwiązania dotyczące realizacji zadań przez organy władzy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa. Z przeprowadzonej analizy wynika, że dynamiczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa – w tym trwająca wojna w Ukrainie oraz nasilające się działania hybrydowe wymierzone w Polskę – wymagają nie tylko dostosowania, lecz także jednoznacznego określenia zakresu odpowiedzialności kluczowych instytucji państwowych w zakresie kierowania obroną.

Wśród najważniejszych rekomendacji płynących z ćwiczenia wskazano potrzebę doprecyzowania przepisów odnoszących się do Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej, w szczególności w zakresie struktury informacyjnej tego dokumentu. Równocześnie zwrócono uwagę na konieczność optymalizacji procedur opracowywania, zatwierdzania i aktualizacji dokumentów planowania operacyjnego – zarówno PSDO, jak i krajowych planów użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacji zagrożenia zewnętrznego.[72]

Kwestie związane z przygotowaniami obronnymi państwa znajdują również odzwierciedlenie w przepisach prawa regulujących szeroko rozumiany obszar obronności, który w literaturze przedmiotu określany jest mianem prawa obronnego. Stanowi ono zbiór norm prawnych, które kształtują podstawy organizacyjne, kompetencyjne i funkcjonalne systemu obrony państwa, obejmując zarówno działania w czasie pokoju, jak i w sytuacjach kryzysowych czy wojennych.[73]

Szkolenie i systematyczne przygotowanie zasobów ludzkich należy traktować jako zasadniczy element systemu przygotowań obronnych państwa – równorzędny z planowaniem strategicznym oraz rozwojem infrastruktury obronnej. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby zarówno personel wojskowy, jak i cywilny, dysponował wysokim poziomem kompetencji operacyjnych oraz był przygotowany do skutecznego działania w warunkach sytuacji kryzysowych. Utrzymaniu tych zdolności sprzyja wdrażanie cyklicznych programów doskonalenia zawodowego, rozwój szkolenia z wykorzystaniem narzędzi symulacyjnych i e-learningowych, a także udział personelu

[72] Uzasadnienie do projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (druk nr 405), s. 2-3.
[73] M. Kamiński, *Defense Law as the Foundation of the State Defense System in the Republic of Poland*, "Przegląd Prawniczy" Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 2020, Nr 11, s. 236.

w ćwiczeniach zgrywających i treningach realizowanych w warunkach maksymalnie zbliżonych do realnych zagrożeń operacyjnych.[74]

W tym kontekście istotną rolę odgrywa współpraca z instytucjami edukacyjnymi oraz organizacjami pozarządowymi. Przykładowo, działalność takich ośrodków jak Centrum Szkolenia Sił Powietrznych[75] czy Akademia Sztuki Wojennej[76] przyczynia się do rozwoju kompetencji nie tylko wśród żołnierzy i funkcjonariuszy, ale również w szeroko rozumianym społeczeństwie. Edukacja w zakresie świadomości obronnej oraz znajomości podstawowych zasad reagowania na zagrożenia stanowi istotny element budowania odporności społecznej, niezbędnej w nowoczesnym systemie bezpieczeństwa narodowego.

Przygotowania obronne państwa należy rozumieć jako proces kompleksowy i wieloaspektowy, wymagający systematycznego planowania, efektywnego wykorzystania zasobów, ciągłego szkolenia oraz precyzyjnej koordynacji działań na poziomie strategicznym, operacyjnym i wykonawczym. Dzięki skutecznemu funkcjonowaniu tych elementów, państwo zyskuje realną zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do utrzymania stabilności i bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego.

Jak wskazuje M. Kuliczkowski, przygotowania obronne obejmują dwa wzajemnie powiązane obszary: koncepcyjny i realizacyjny. Obszar koncepcyjny skupia się na opracowywaniu zasad, celów oraz założeń polityki obronnej państwa, a także na konkretyzowaniu ich w formie programów obronnych. Obszar realizacyjny natomiast koncentruje się na przekształcaniu tych programów w szczegółowe plany wykonawcze, możliwe do zastosowania w praktyce.[77]

Zakres przygotowań obronnych państwa znajduje swoje podstawy w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności w *ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny,*[78] która zastąpiła ustawę *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* z 1967 roku. Nowa regulacja systematyzuje zadania organów

[74] M. Piotrowska-Trybull, M. Jabłońska-Wołoszyn, *Rozwój kapitału ludzkiego w Siłach Zbrojnych RP w perspektywie kluczowych kompetencji organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania", 2017, nr 4, s. 66–71.

[75] https://cssp.wp.mil.pl/, [dostęp: 30.08.2024].

[76]https://www.wojskopolskie.pl/aszwoj/kandydat/?gclid=CjwKCAjwuMC2BhA7EiwAmJKRrEJ0pBY7f4L1UQxNqDXYyXFyM9ayC5OTdexGUS2moSNbUG9jgUxpSBoCIfEQAvD_BwE, [dostąp: 30.08.2024].

[77] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań obronnych w Polsce, w kontekście zobowiązań sojuszniczych*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 1(98) 2015, s. 14.

[78] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*..., art. 27.

władzy publicznej w obszarze obronności, powierzając Radzie Ministrów kompetencje w zakresie ogólnego kierownictwa nad przygotowaniami obronnymi oraz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

Jak słusznie zauważa W. Kitler, akty normatywne regulujące przygotowania obronne państwa pełnią jedynie funkcję ramową i muszą być interpretowane w szerszym kontekście organizacyjno-systemowym, obejmującym zarówno planowanie strategiczne, jak i funkcje wykonawcze w ramach zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.[79] Z tego względu, analizując podstawy prawne przygotowań, niezbędne jest uwzględnienie zależności między normami prawnymi a zdolnościami instytucjonalnymi podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację.

Warto zaznaczyć, że wcześniejszy stan prawny – w szczególności art. 6 uchylonej ustawy z 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej*[80] – określał zadania Rady Ministrów w tym zakresie oraz przewidywał wydawanie rozporządzeń wykonawczych dla uszczegółowienia mechanizmów realizacyjnych. Ujęcie to zachowało istotne znaczenie w literaturze przedmiotu, w której wskazuje się m.in. na potrzebę koordynacji przepisów wykonawczych z założeniami polityki obronnej państwa.[81]

Zakres przedmiotowy przygotowań obronnych obejmuje szeroki katalog działań organizacyjnych, planistycznych i wykonawczych, których celem jest zapewnienie skuteczności systemu obrony państwa w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie wojny. Kluczowym elementem tego obszaru jest planowanie obronne, w ramach którego wyodrębnia się dwa wzajemnie uzupełniające się komponenty: planowanie operacyjne oraz programowanie obronne.

Planowanie operacyjne koncentruje się na opracowywaniu szczegółowych wariantów działania struktur państwowych w odpowiedzi na zidentyfikowane scenariusze zagrożeń. Z kolei programowanie obronne dotyczy długoterminowego przygotowania zasobów – zarówno osobowych, jak i materialnych – które mogą być zaangażowane w realizację zadań obronnych.[82]

---

[79] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 163–166.

[80] Ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 372).

[81] M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce,* „Wiedza Obronna", Warszawa 2021, Vol. 275 No. 2, s. 32.

[82] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne uwarunkowania…,* s. 14-15.

Z kolei programowanie obronne obejmuje długofalowe działania ukierunkowane na przygotowanie zasobów – osobowych, materialnych i organizacyjnych – niezbędnych do prowadzenia skutecznej obrony narodowej. Dotyczy to m.in. modernizacji technicznej sił zbrojnych, budowy infrastruktury krytycznej o znaczeniu obronnym, utrzymania rezerw strategicznych oraz kształtowania struktur dowodzenia i kierowania państwem w czasie wojny.[83]

W aktualnym stanie prawnym programowanie i planowanie obronne zostały ujęte systemowo w przepisach ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Ustawa ta wprowadza nowe mechanizmy koordynacji planów obronnych oraz dokumentów programowych, których opracowanie należy do kompetencji organów centralnych i administracji rządowej.[84] Przewidziano m.in. obowiązek tworzenia *programów rozwoju zdolności obronnych państwa*, które uwzględniają zarówno krajowe cele strategiczne, jak i zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w NATO.

W tym kontekście szczególne znaczenie zyskuje spójność krajowego systemu planowania obronnego z procedurami obowiązującymi w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Mechanizmy NATO, takie jak *Defence Planning Process* (NDPP), wymagają od państw członkowskich dostosowania narodowych planów obronnych do wspólnych celów zdolnościowych i interoperacyjnych.[85] W praktyce oznacza to konieczność zapewnienia kompatybilności zasobów, systemów dowodzenia, struktur organizacyjnych oraz logistyki z wymogami struktur sojuszniczych.

W ramach realizacyjnego wymiaru przygotowań obronnych istotne miejsce zajmuje organizacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmującego również kierowanie obroną państwa. System ten powinien umożliwiać sprawne zarządzanie procesami obronnymi w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa, wraz z możliwością jej podwyższania w zależności od poziomu zagrożenia. Niezbędnym instrumentem w tym zakresie jest system stałych dyżurów, który umożliwia szybką reakcję na pojawiające się sytuacje kryzysowe.[86]

Kolejnym istotnym elementem przygotowań obronnych jest mobilizacja gospodarki, rozumiana jako przekształcanie zasobów cywilnych na potrzeby obronne.

[83] Tamże, s. 15.
[84] Ustawa *o obronie Ojczyzny…,* art. 27.
[85] https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm, [dostęp: 1.10.2024].
[86] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne…*, s. 14-15.

Proces ten obejmuje nie tylko planowanie mobilizacyjne, ale również tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych, dostępnych na wypadek konfliktu zbrojnego lub sytuacji nadzwyczajnej. Równolegle prowadzone są działania mające na celu przygotowanie transportu i infrastruktury logistycznej, co warunkuje zdolność państwa do zapewnienia sprawnego przemieszczania sił i środków w czasie działań obronnych.[87]

Szczególne miejsce zajmuje również przygotowanie systemu ochrony zdrowia, w tym zabezpieczenia medycznego zarówno dla ludności cywilnej, jak i dla struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Obowiązkiem państwa jest także zapewnienie funkcjonalności systemów łączności, które umożliwiają utrzymanie ciągłości komunikacji i skuteczne kierowanie działaniami obronnymi w sytuacjach krytycznych.

Integralną część systemu stanowi przygotowanie do militaryzacji jednostek organizacyjnych, które realizują zadania o charakterze obronnym. Proces ten ma na celu umożliwienie ich szybkiego zaangażowania w działania w warunkach kryzysowych. Równolegle realizowane są działania zmierzające do zapewnienia szczególnej ochrony obiektów o znaczeniu strategicznym, takich jak infrastruktura krytyczna, obiekty wojskowe, węzły logistyczne oraz centra kierowania i dowodzenia.

Zakres przygotowań obronnych obejmuje również zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszniczych. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa współpraca międzynarodowa, która umożliwia efektywne wykorzystanie wspólnych zdolności obronnych. Niezbędne jest także prowadzenie szkolenia obronnego, zarówno dla służb mundurowych, jak i społeczeństwa. Jego celem jest rozwijanie świadomości zagrożeń, kształtowanie właściwych postaw obronnych oraz przygotowanie do podejmowania działań w warunkach kryzysowych. Całość systemu dopełnia mechanizm bieżącej kontroli realizacji zadań obronnych, który umożliwia ocenę skuteczności funkcjonowania poszczególnych jego elementów i ich dostosowanie do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa.[88]

Przygotowania obronne państwa prowadzone są już w czasie pokoju, dlatego ich planowanie musi charakteryzować się wysokim stopniem precyzji, koordynacji oraz efektywnego przypisania zadań poszczególnym podmiotom odpowiedzialnym za ich realizację. Skuteczność systemu obronnego zależy w dużej mierze od sprawności instytucjonalnej i zdolności adaptacyjnych na etapie przygotowawczym.

[87] Tamże, s. 14-15.
[88] Tamże.

Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego bez wątpienia wzmocniła poziom bezpieczeństwa państwa, jednak – jak podkreśla M. Kuliczkowski – nie zwolniła nas z obowiązku budowania własnych, wiarygodnych zdolności obronnych.[89] Zdolności te powinny umożliwiać samodzielną obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wystąpienia zagrożenia, aż do momentu uruchomienia mechanizmów wspólnej obrony przez państwa sojusznicze.

Decyzja o wzmocnieniu potencjału obronnego – zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i operacyjnym – musi zatem być podejmowana autonomicznie, w oparciu o krajowe analizy strategiczne i realną ocenę zdolności do samoobrony. Tylko takie podejście pozwoli na spełnienie zobowiązań sojuszniczych przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu narodowego.

Doświadczenia współczesnych konfliktów o charakterze wielodomenowym – w szczególności wojny toczącej się w Ukrainie – jednoznacznie wskazują na rosnące znaczenie zdolności mobilizacyjnych państwa oraz elastyczności struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Zdolność do natychmiastowej reakcji w sytuacjach zagrożenia, a także odpowiednio przygotowane zaplecze logistyczne, stanowią fundament skutecznego działania w warunkach wielowymiarowej rywalizacji strategicznej.

Problematyka przygotowań obronnych państwa koncentruje się wokół procesu podejmowania decyzji przez właściwe organy władzy publicznej, działające na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa – zarówno ustaw, jak i aktów wykonawczych. Rola administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie polega na realizacji zadań obronnych wynikających z przepisów szczególnych, które określają kompetencje, procedury oraz odpowiedzialność instytucjonalną.

Jednym z kluczowych wyzwań w kontekście systemowego planowania obronnego pozostaje konieczność zrównoważenia ambitnych celów strategicznych z możliwościami finansowymi państwa. Skuteczne przygotowania obronne wymagają nie tylko zgodności z ramami prawnymi, ale także umiejętności elastycznego i efektywnego dostosowywania wydatków budżetowych do rzeczywistych potrzeb obronnych, wynikających z dynamicznie zmieniających się warunków bezpieczeństwa.[90]

---

[89] Tamże.

[90] M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa [w:] Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. nauk. M. Kuliczkowski, „Zeszyt Problemowy" nr 1 (65) 2011, s. 58.

W procesie przygotowań obronnych państwa kluczowe znaczenie mają zasady, które wyznaczają ramy organizacyjne i normatywne tego systemu. Jak podkreśla M. Kuliczkowski, fundamentem skutecznego planowania obronnego jest przestrzeganie kilku podstawowych zasad, determinujących zarówno podejście strategiczne, jak i praktyczne działania instytucjonalne[1]. Pierwszą z tych zasad jest powszechność przygotowań, która zakłada zaangażowanie wszystkich sektorów funkcjonowania państwa – administracji, gospodarki, infrastruktury, systemu edukacji, a także obywateli – w procesy budowania odporności obronnej. Tylko podejście systemowe, obejmujące całość społeczeństwa i struktur państwowych, zapewnia realną zdolność do stawienia czoła zagrożeniom. Kolejną zasadą jest priorytet interesu narodowego, który powinien stanowić nadrzędną wartość w każdym etapie planowania, programowania i realizacji działań obronnych. Zachowanie autonomii decyzyjnej w sprawach bezpieczeństwa i kierowanie się dobrem państwa jest warunkiem skutecznego i odpowiedzialnego zarządzania przygotowaniami obronnymi. Istotne znaczenie ma również zasada ustalania priorytetów, wynikająca z ograniczoności dostępnych zasobów – zarówno ludzkich, jak i materialnych. Racjonalne gospodarowanie potencjałem państwa wymaga selektywnego podejścia do zadań i dostosowania ich do realnych możliwości organizacyjnych oraz budżetowych.[91]

Do katalogu fundamentalnych zasad przygotowań obronnych państwa należy zaliczyć również celowość, kompleksowość, efektywność, elastyczność oraz zasadę zachowania tajemnicy. Ich przestrzeganie warunkuje nie tylko skuteczność realizowanych działań, ale również odporność państwa na zagrożenia wynikające z dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Zasada celowości zakłada konieczność precyzyjnego definiowania celów obronnych, które mają być osiągnięte na różnych poziomach funkcjonowania systemu bezpieczeństwa. Określenie tych celów powinno wynikać z aktualnych potrzeb strategicznych oraz długoterminowych analiz ryzyka. Z kolei kompleksowość przygotowań oznacza obowiązek uwzględnienia wszystkich kluczowych komponentów obronności – od aspektów militarnych, przez zabezpieczenie logistyczne i infrastrukturę, aż po system opieki medycznej i komponenty wsparcia społecznego. Tylko podejście zintegrowane umożliwia stworzenie efektywnego i spójnego systemu reagowania na zagrożenia. Wspomniana efektywność odnosi się do potrzeby dokonywania systematycznej oceny podejmowanych działań obronnych –

[91] Tamże.

zarówno pod względem ich skuteczności operacyjnej, jak i wpływu na ogólną gotowość państwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Równie istotna jest zasada elastyczności, która zakłada zdolność systemu obronnego do dostosowywania się do zmiennych uwarunkowań zewnętrznych, w tym nowych typów zagrożeń – zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. Na szczególne podkreślenie zasługuje również zasada zachowania tajemnicy w zakresie planowania i realizacji przygotowań obronnych. Ochrona informacji niejawnych dotyczących planów obronnych, struktur reagowania czy zasobów strategicznych stanowi warunek konieczny dla zapewnienia skuteczności i bezpieczeństwa całego systemu przygotowań państwowych.[92]

Głównym celem przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie odpowiedniego poziomu gotowości sił zbrojnych, zasobów oraz procedur do prowadzenia skutecznych operacji obronnych w warunkach zagrożenia zewnętrznego. Działania te mają na celu powstrzymanie lub spowolnienie ofensywy przeciwnika, utrzymanie kontroli nad jak największym obszarem terytorium państwa oraz stworzenie warunków pozwalających na „zyskanie czasu" – niezbędnego do podjęcia kluczowych decyzji polityczno-wojskowych, uruchomienia mechanizmów wsparcia sojuszniczego oraz bezpiecznego przemieszczenia i rozlokowania sił NATO na terytorium Polski.

Obok komponentu militarnego, istotną rolę odgrywają również pozamilitarne przygotowania obronne, realizowane przez organy władzy publicznej oraz inne podmioty zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Skuteczność tych działań zależy od jednoznacznego określenia dziedzin, zakresu oraz zasad regulujących zadania w sferze obronności niemilitarnej. Ich przejrzyste zdefiniowanie zapewnia racjonalność funkcjonowania całego systemu, sprzyja koordynacji międzyresortowej i wzmacnia zdolność państwa do działania w warunkach złożonego kryzysu strategicznego.[93]

Zakres pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, określony w odpowiednich aktach prawnych i szczegółowo doprecyzowany w strukturze Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (NKPPO)[94], obejmuje różnorodne działania. Należy do nich planowanie obronne, w tym zarówno planowanie operacyjne, jak i programowanie obronne. Zasadnicze znaczenie ma także przygotowanie stanowisk kierowania oraz opracowanie programu mobilizacji

[92] Tamże.
[93] Tamże, s. 29.
[94] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* (Dz.U. 2025 poz. 73), art., 12, art. 13.

gospodarki. Ważnym elementem jest utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych oraz tworzenie i utrzymywanie rezerw państwowych. Niezbędne jest również przygotowanie transportu oraz infrastruktury transportowej kraju, aby mogły one służyć potrzebom obronnym. Ponadto, istotne jest przygotowanie i wykorzystanie publicznej i niepublicznej służby zdrowia w kontekście obronności oraz efektywne przygotowanie i użycie systemów łączności na potrzeby obronne państwa, przygotowania do militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne a także przygotowania do prowadzenia szczególnej ochrony. Istotne jest organizowanie szkolenia obronnego oraz kontrola wykonywania zadań obronnych.

Transformacja systemu bezpieczeństwa narodowego oraz jego struktur obronnych powinna opierać się na ich ciągłym doskonaleniu, w celu zapewnienia efektywności w realizacji zadań obronnych państwa. Oznacza to konieczność intensyfikacji wysiłków, których celem jest zwiększenie zdolności państwa do skutecznego radzenia sobie z zagrożeniami oraz wyzwaniami, jakie stawia współczesne środowisko bezpieczeństwa. W kontekście zmieniającej się dynamiki zagrożeń, państwo musi dostosowywać swoje struktury obronne do nowych wyzwań, aby zapewnić ich skuteczność w każdych warunkach kryzysowych.

Zasadniczym celem transformacji systemu obronnego powinno być zapewnienie ciągłości działania kluczowych instytucji państwowych. W tym zakresie szczególną wagę należy przywiązać do utrzymania funkcjonowania organów władzy państwowej oraz administracji publicznej, które muszą być w stanie sprawnie wykonywać swoje zadania zarówno w sytuacji kryzysowej, jak i wojennej. Równie istotne jest zabezpieczenie funkcjonowania obiektów gospodarczych oraz infrastruktury krytycznej, takich jak obiekty użyteczności publicznej, które pełnią rolę nie tylko w czasie pokoju, ale także w sytuacjach nadzwyczajnych.

Współczesne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa narodowego wymagają również utrzymania odpowiedniego poziomu wsparcia dla operacji militarnych. W tym kontekście należy zapewnić sprawne zarządzanie zasobami, tak aby w czasie pokoju, kryzysu i wojny państwo mogło efektywnie realizować operacje obronne. Zdolność do elastycznego przejścia z działań pokojowych do działań wojennych jest kluczowa dla zapewnienia stabilności systemu obronnego i jego gotowości do reagowania na zmieniające się zagrożenia.

Powyższe działania muszą być realizowane w sposób skoordynowany, z uwzględnieniem dynamicznych zmian w międzynarodowym środowisku

bezpieczeństwa, które wymaga stałej adaptacji i modernizacji krajowych struktur obronnych, aby zapewnić ich wysoką efektywność.

Wykonywanie zadań wynikających z roli państwa-gospodarza (HNS)[95] jest kluczowym zobowiązaniem Polski po przystąpieniu do NATO. Wsparcie oferowane przez państwo-gospodarza ma zastosowanie w operacjach reagowania kryzysowego, pomocy humanitarnej, zabezpieczeniu tranzytu obcych wojsk przez terytorium kraju oraz wspieraniu sił sojuszniczych. Ważne jest, że te zadania zostały włączone do zadań obronnych, co obejmuje cały system obronny państwa, wszystkie jego struktury oraz różne szczeble władzy i administracji publicznej, jak również przedsiębiorców.

Odpowiednio przygotowane struktury państwa-gospodarza nie tylko obniżają koszty ponoszone przez siły sojusznicze, ale także skracają czas reakcji na potencjalne zagrożenia. Wymaga to dostosowania rozwiązań zgodnych z polityką, zasadami i procedurami NATO, uwzględniając jednocześnie narodowe uwarunkowania. Realizacja i rozliczanie zadań HNS w ramach NATO opiera się na porozumieniu standaryzacyjnym STANAG 2034, które określa standardowe procedury wzajemnego wsparcia logistycznego, stosowane w czasie pokoju, kryzysu i wojny, kiedy siły NATO wspierają siły zbrojne innych państw członkowskich lub formacje wielonarodowe.

Polityka NATO w zakresie HNS opiera się na ośmiu głównych zasadach, w tym zasadzie odpowiedzialności, zapewnienia zasobów, suwerennych uprawnień, współdziałania, koordynacji, ekonomiczności, przejrzystości udostępniania zasobów oraz zasadzie refundacji kosztów. Ponadto, wytyczne dla wsparcia cywilnego sił zbrojnych, w tym HNS, są zawarte w dokumentach takich jak „Zobowiązanie do podnoszenia odporności" z Szczytu NATO w Warszawie w 2016 roku oraz „Wytyczne do podnoszenia odporności" zaakceptowane przez ministrów obrony NATO. Współpraca NATO z Unią Europejską w tej kwestii jest rozwijana na podstawie Wspólnej Deklaracji z 8 lipca 2016 roku.[96]

Zagadnienia związane z przygotowaniami obronnymi państwa zostały ujęte w przepisach prawnych regulujących obronność kraju, określanych mianem prawa obronnego. Najważniejszym aktem prawnym w tej hierarchii jest Konstytucja

[95] WSPARCIE PRZEZ PAŃSTWO-GOSPODARZA (Host Nation Support – HNS) – to cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i w czasie wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczane, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa-gospodarza – Instrukcja „*Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo-gospodarza – DD/4.5.1(A*)" – Warszawa 2008, Szt. Gen. 1609/2008.

[96] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne…*, s. 15-16.

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, stanowiąca zbiór norm prawnych definiujących m.in. podstawowe zasady ustrojowe, kompetencje oraz sposób powoływania najwyższych organów państwowych, a także relacje między instytucjami administracji publicznej oraz prawa, wolności i obowiązki obywateli. Konstytucja zawiera również przepisy określające uprawnienia organów państwa oraz ich obowiązki w zakresie obronności. Szczególną rolę w tym obszarze przypisuje Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radzie Ministrów. W przypadku zbrojnej napaści na terytorium RP lub konieczności wspólnej obrony wynikającej z zobowiązań międzynarodowych, Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny.[9798]

Sejm, działając w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje decyzję o zawarciu pokoju.[99] Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel państwa oraz gwarant jego ciągłości, odpowiada za ochronę suwerenności, bezpieczeństwa kraju oraz integralności terytorialnej.[100] Sprawuje także zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP, przy czym w czasie pokoju wykonuje je za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Natomiast w okresie wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.[101] W przypadku bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego, również na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza mobilizację – powszechną lub częściową – oraz wydaje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych do obrony kraju. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo zewnętrzne spoczywa na Radzie Ministrów,[102] która realizuje zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną państwa.

Z perspektywy obronności istotne znaczenie mają również postanowienia zawarte w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który poświęcony jest stanom nadzwyczajnym. W przypadku wystąpienia szczególnych zagrożeń, gdy zwykłe mechanizmy konstytucyjne okazują się niewystarczające, możliwe jest wprowadzenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. Jednym z nich jest stan wojenny, który może zostać ogłoszony w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, aktu zbrojnej agresji wobec terytorium Polski lub na podstawie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących wspólnej obrony przed atakiem. Wprowadzenie stanu

[97] Zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 41–45, 147–150.
[98] Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej.
[99] *Konstytucja RP* z 2 kwietnia 1997 r., art. 116.
[100] Tamże, art. 126.
[101] Tamże, art. 134.
[102] Tamże, art. 146 ust 4 pkt 8.

wojennego następuje decyzją Prezydenta RP, podejmowaną na wniosek Rady Ministrów i może obejmować całość lub część terytorium kraju.[103]

Kierowanie i koordynowanie działań HNS odbywa się w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. W czasie pokoju podsystem obronny opiera się na organach dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz organach administracji publicznej działających w ramach swoich konstytucyjnych kompetencji. W sytuacji podwyższenia gotowości obronnej lub w czasie wojny, kierowanie obronnością organizuje się w oparciu o Wojenny System Dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz stanowiska kierowania organów władzy i administracji publicznej. Organy administracji publicznej w ramach swojej bieżącej działalności oraz przygotowań obronnych uwzględniają zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza w swoich regulaminach organizacyjnych, zakresach zadań oraz dokumentach planowania obronnego.

Liczebność Sił Zbrojnych RP zależy od wielu czynników. Najważniejszym z nich jest członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej, co wiąże się z podziałem zadań obronnych pomiędzy państwa członkowskie (zobowiązania sojusznicze). Istotnym czynnikiem jest również profesjonalizacja armii, czyli zastąpienie poborowych żołnierzami zawodowymi. Nowoczesność sił zbrojnych, jeśli chodzi o sprzęt, ocenia się według globalnych standardów. Przyjmuje się, że nowoczesna armia dysponuje około 1/3 sprzętu najnowszej generacji, 1/3 spełniającą wysokie lub średnie wymagania techniczne, a pozostałą 1/3 stanowi starszy sprzęt. Taki układ wynika z racjonalnego gospodarowania budżetem, gdyż nowoczesne systemy uzbrojenia są bardzo kosztowne, a ich wymiana i modernizacja odbywają się stopniowo poprzez rotację. Modernizacja sprzętu wojskowego w Siłach Zbrojnych RP odbywa się zgodnie ze standardami NATO. Ilość zapasów wojennych i sprzętu wojskowego utrzymywanych przez Siły Zbrojne RP jest dostosowana do potrzeb w początkowym okresie ewentualnego konfliktu zbrojnego, gdyż w tym czasie gospodarka narodowa przestawia się na realizację zadań wojennych, a także organizowane są dostawy sojusznicze.[104]

W ramach zapasów wojennych w czasie pokoju Siły Zbrojne RP utrzymują odpowiednio przeliczone zasoby żywności, umundurowania, materiałów technicznych i medycznych, uzbrojenia, sprzętu wojskowego oraz indywidualnego wyposażenia.

[103] Tamże, art. 228-229.
[104] E. Nowak, M. Nowak*, Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowe założenia i uwarunkowania*, Warszawa 2023, s. 73 – 74.

Obejmują one również sprzęt służb mundurowych, zaopatrzenia, żywności, sprzęt przeładunkowy, polowy sprzęt kwaterunkowy, sprzęt techniczny i infrastrukturalny, paliwa i smary, sprzęt pożarniczy oraz środki gaśnicze i bojowe. Wielkość tych zapasów jest uzależniona od wysokich kosztów zakupu, zarówno w kraju, jak i za granicą, kosztów ich magazynowania, rotacji (spowodowanej naturalnym starzeniem się zasobów), a także ryzyka technologicznego starzenia się (demodernizacji) i kosztów utylizacji. Szkolenie personelu Sił Zbrojnych RP to nieustanny proces, obejmujący edukację kadr dowódczych oraz szkolenie wojskowe, które odbywa się w szkołach i uczelniach wojskowych oraz podczas ciągłych ćwiczeń sztabów, dowództw i wojsk, także w ramach manewrów sojuszniczych. Gotowość bojowa Sił Zbrojnych określa ich zdolność do realizacji przydzielonych zadań. W przypadku kryzysu militarnego kluczowym kryterium jest zdolność do odparcia agresji lub powstrzymania ataku przeciwnika. Wyróżnia się trzy poziomy gotowości bojowej: podwyższona gotowość bojowa, gotowość bojowa w sytuacji zagrożenia wojennego oraz pełna gotowość bojowa.[105]

Minister Obrony Narodowej, zgodnie z kompetencjami nadanymi przez Prezesa Rady Ministrów, odpowiada za koordynację działań administracji publicznej w zakresie realizacji zadań HNS, zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Za realizację tych zadań w poszczególnych działach administracji rządowej odpowiadają właściwi ministrowie, a na poziomie wojewódzkim – wojewodowie. Zwiększona obecność wojsk sojuszniczych na terenie Polski, związana z polityką NATO dotyczącą wschodniej flanki, stawia przed Polską jako państwem-gospodarzem nowe wyzwania. Wymaga to przygotowania infrastruktury i zasobów obronnych w taki sposób, aby skutecznie wspierać siły sojusznicze działające na terytorium Polski lub przemieszczające się przez nie. Kluczowe jest opracowanie przejrzystych i spójnych procedur, które zapewnią właściwe planowanie, realizację i rozliczanie udzielanego wsparcia.[106]

Głównym narzędziem realizacji przygotowań obronnych, które łączy działanie poszczególnych podsystemów wykonawczych systemu obronnego państwa, jest planowanie obronne. Planowanie przygotowań obronnych państwa jest jednym z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, które mają na celu zapewnienie skutecznej obrony w sytuacjach zagrożenia zewnętrznego, a także w czasie wojny. Stanowi ono złożony proces, który wymaga ścisłej współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za obronność kraju, w tym rządu, administracji publicznej,

[105] Tamże, s. 74.
[106] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne…*, s. 16.

służb mundurowych, jednostek wojskowych oraz sektora prywatnego. Planowanie przygotowań obronnych obejmuje zarówno aspekty strategiczne, jak i operacyjne, mające na celu minimalizowanie ryzyka oraz reagowanie na wszelkie zagrożenia.

Procedury planowania w obszarze obronności państwa precyzyjnie definiują zasady oraz tryb wykonywania zadań związanych z przygotowaniami obronnymi.[107] Szczególną rolę w tym kontekście odgrywają akty normatywne, które określają zakres działań, odpowiedzialność poszczególnych podmiotów oraz mechanizmy monitorowania i oceny realizacji tych zadań.[108] Przygotowanie państwa do obrony w obliczu zewnętrznego zagrożenia wymaga nie tylko opracowania szczegółowych planów obronnych, ale także przewidywania potencjalnych scenariuszy kryzysowych, które mogą wystąpić w czasie rzeczywistym.

Etapy planowania przygotowań obronnych państwa są ściśle powiązane z działaniami mającymi na celu minimalizowanie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.[109] Każdy z etapów wymaga dokładnej analizy, uwzględniającej zmieniające się warunki geopolityczne, technologiczne, ekonomiczne oraz społeczne, które mogą wpływać na zdolności obronne państwa. Pierwszy etap, ocena zagrożeń, polega na identyfikacji i klasyfikacji zagrożeń, które mogą pojawić się w przyszłości, obejmując zarówno zagrożenia tradycyjne, takie jak wojny i konflikty zbrojne, jak i zagrożenia nieregularne, takie jak cyberataki, terroryzm czy klęski żywiołowe. Ważnym aspektem tego etapu jest również analiza możliwości ich uniknięcia lub zminimalizowania. Analiza zagrożeń powinna opierać się na wnikliwej ocenie sytuacji międzynarodowej oraz zmian technologicznych i innowacji, które mogą wpłynąć na sposób prowadzenia działań wojennych.[110]

Drugi etap planowania dotyczy ustalania celów i zadań systemu obronnego, wymagając od decydentów określenia, w jaki sposób poszczególne elementy państwa – od sił zbrojnych po administrację publiczną – będą zaangażowane w proces obrony. Zdefiniowanie celów obronnych jest kluczowe, ponieważ pozwala na priorytetyzację działań i efektywne rozmieszczenie zasobów. W ramach tego etapu szczególną uwagę należy zwrócić na zadania związane z obroną terytorium, zapewnieniem ciągłości

[107] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania…,* art. 1, art.2 ust.1.
[108] T. J. Kęsoń, *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione", nr 1(6) /2020, s. 51–52.
[109] Tamże.
[110] Tamże.

funkcjonowania administracji państwowej oraz ochroną infrastruktury krytycznej, takiej jak systemy energetyczne, wodociągowe czy komunikacyjne.[111]

Trzeci etap, ocena zdolności państwa do realizacji celów, jest kluczowy z punktu widzenia wykonalności ustalonych planów obronnych. Wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy zasobów ludzkich, materiałowych oraz technologicznych, które państwo ma do dyspozycji, aby określić, w jakim stopniu jest w stanie zrealizować założone cele obronne. Analiza ta obejmuje ocenę stanu sił zbrojnych, gotowości służb porządkowych, a także sprawność systemów informacyjnych, łączności i transportu.[112]

Ostatni etap planowania przygotowań obronnych to wybór i opracowanie odpowiedniego wariantu działań, który będzie odpowiadał na zidentyfikowane zagrożenia oraz cele obronne. Na tym etapie uwzględnia się dostępne zasoby oraz zdolności obronne, które zostały ocenione wcześniej. Opracowanie wariantu działań obejmuje określenie możliwych scenariuszy konfliktu, w których państwo może się znaleźć, a także przyjęcie strategii, która zapewni osiągnięcie celów obronnych w możliwie najbardziej efektywny sposób. Ostateczny wariant działań może obejmować zarówno działania wojenne, jak i inne środki, takie jak mobilizacja gospodarki, organizowanie wsparcia międzynarodowego czy wprowadzenie stanu wyjątkowego.[113]

Podkreślenie potrzeby odpowiedniego finansowania przygotowań obronnych jest kluczowe, ponieważ skuteczność planowania zależy w dużej mierze od dostępnych zasobów finansowych, które muszą być odpowiednio zaplanowane w budżecie państwa. W ramach tego procesu konieczne jest uwzględnienie wydatków na modernizację armii, utrzymanie gotowości obronnej oraz organizację systemów informacyjnych i logistycznych. Zatem przygotowania obronne nie mogą odbywać się bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych, które będą wspierały realizację celów obronnych na każdym etapie ich wykonania[114].

W kontekście tych przygotowań istotnym elementem pozostaje także koordynowanie działań pomiędzy różnymi organami państwowymi, administracyjnymi, wojskowymi oraz sektorem prywatnym, który również odgrywa istotną rolę w dostarczaniu zasobów, wsparciu logistycznym oraz technologicznych innowacjach,

[111] M. Kuliczkowski*, Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce oraz kierunki ich doskonalenia*, „Wiedza Obronna", 2019, s. 26–27.
[112] Tamże.
[113] Tamże.
[114] https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art%2C2%2C4%2C12080%2Carmie-swiata%2Cwojsko-polskie%2Cprojekt-budzetu-na-obronnosc-polski-w-2025-roku, [dostęp: 01.05.2025]

które mogą zwiększyć zdolności obronne państwa. Współczesne zagrożenia wymagają wieloaspektowego podejścia, w którym nie tylko armia, ale także inne instytucje państwowe muszą współdziałać w ramach skoordynowanej strategii obronnej.[115]

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że do kluczowych aspektów przygotowań obronnych państwa zaliczają się: organizacja oraz logistyczne i techniczne zabezpieczenie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w ramach obowiązków państwa-gospodarza (HNS); szkolenie obronne oraz kontrola realizacji zadań obronnych; przygotowanie przedsiębiorców do wykonywania zadań obronnych oraz militaryzacja wybranych instytucji administracji publicznej. Priorytetem powinno być utrzymanie odpowiedniego poziomu wsparcia operacji militarnych przez pozamilitarne struktury obronne państwa. Istnieje konieczność usprawnienia krajowego planowania obronnego, aby dostosować je do zmieniających się warunków, w tym do integracji z systemem zarządzania rozwojem kraju oraz planowaniem obronnym NATO. Zmiany te powinny dążyć do zwiększenia przejrzystości i spójności planowania, zwłaszcza na szczeblu strategicznym oraz w kontekście Sił Zbrojnych RP. Ewolucja w postrzeganiu bezpieczeństwa narodowego oraz charakter współczesnych i przyszłych zagrożeń wymagają całościowego podejścia do problematyki przygotowań obronnych państwa, które obejmują zarówno obowiązki konstytucyjne, jak i zobowiązania sojusznicze.[116] Zrozumienie istoty oraz struktury przygotowań obronnych stanowi niezbędny punkt wyjścia do dalszej analizy potencjalnego zaangażowania agencji ochrony osób i mienia w systemie obronnym państwa, szczególnie w kontekście ich możliwej integracji z działaniami struktur publicznych w warunkach zagrożenia.

II.2. Podstawy prawne przygotowań obronnych

Na gruncie omówionego powyżej znaczenia i funkcji przygotowań obronnych, zasadne jest wskazanie podstaw prawnych kształtujących ich organizację i realizację. Prawo jest jednym z kluczowych czynników wpływających na bezpieczeństwo narodowe, oddziałując bezpośrednio na funkcjonowanie państwa oraz niemal wszystkich jego wewnętrznych podmiotów (prawo krajowe), jak również na relacje między

[115] T. J. Kęsoń, *Planowanie...*, s. 50–74.
[116] Tamże.

państwami i podmiotami na arenie międzynarodowej (prawo międzynarodowe). W każdym przypadku prawo stanowi zbiór wartości i norm postępowania, które są ustanowione jako obowiązujące w określonych granicach przestrzennych i czasowych, odnosząc się do konkretnych podmiotów, do których to prawo jest skierowane.[117]

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że system prawa obronnego państwa powinien być traktowany nie tylko jako zbiór normatywnych regulacji, lecz jako spójna i zintegrowana struktura funkcjonalna. W. Kitler zauważa, że prawo obronne powinno uwzględniać zarówno wymiar organizacyjny i wykonawczy, jak i mechanizmy planowania, finansowania oraz ewaluacji zadań obronnych.[118] Z kolei M. Kuliczkowski akcentuje potrzebę łączenia porządku normatywnego z realiami instytucjonalnymi, wskazując na znaczenie synergii między przepisami a praktyką wdrożeniową.[119]

W ostatniej dekadzie XX wieku oraz na początku XXI wieku wprowadzono wiele nowych aktów prawnych i procedur dotyczących programowania obronnego w Polsce, które precyzują rodzaje programów obronnych i zasady ich tworzenia. Warto zauważyć, że ostatnia reforma prawa obronnego doprowadziła do bezprecedensowej zmiany jakościowej w zakresie przygotowań obronnych, zwłaszcza w obszarze pozamilitarnym, w powojennej historii Polski.[120]

Podstawą przygotowań obronnych w ramach zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego są potrzeby obronne oraz związane z nimi zadania obronne. Zakres tych zadań, realizowanych przez wszystkie podmioty systemu obronnego, jest bardzo szeroki i wynika z różnych źródeł prawa oraz decyzji administracyjnych odpowiednich organów publicznych.

Aby właściwie zrozumieć przygotowania obronne państwa i związane z nimi zadania, kluczowe jest określenie pojęcia „zadań obronnych" oraz ich istoty i podziału. Kwestie te zostały omówione w ujęciu funkcjonalno-systemowym w poprzednim podrozdziale. W obowiązujących ustawach, rozporządzeniach i dokumentach planistycznych termin „zadania obronne" jest jednak definiowany na różne sposoby, co prowadzi do niejednoznaczności w jego interpretacji. Znalezienie jednolitej i powszechnie stosowanej definicji zadań obronnych, zarówno w teorii, jak i w praktyce,

[117] M. Kuliczkowski, *Formalnoprawne uwarunkowania…*, s. 6.
[118] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 180–183.
[119] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia prawno-instytucjonalne*, Warszawa 2021, s. 112–115.
[120] M. Kuliczkowski, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsc*e. Cz. 1, Kształtowanie się systemu programowania przygotowań obronnych w Polsce: dostosowanie narodowego systemu do zasad planowania NATO**,** Wiedza Obronna 2/2010, s. 8.

okazuje się zadaniem wyjątkowo trudnym, jeśli nie niemożliwym. W ustawach, rozporządzeniach oraz dokumentach planistycznych termin ten jest definiowany na różne sposoby, często z pominięciem zasad logiki oraz spójnego określenia nazw obowiązujących w systemie prawnym.[121]

Definicja zadań obronnych, która uwzględnia ich rolę jako część szerszych działań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, znajduje się w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.*[122] Według tej definicji, zadania obronne obejmują działania realizowane przez organy władzy wykonawczej, inne instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli, które mają na celu przygotowanie państwa do efektywnego funkcjonowania i przetrwania w przypadku zewnętrznego zagrożenia, kryzysu lub wojny. Definicja ta obejmuje również realizację specyficznych działań operacyjnych w takich warunkach oraz usuwanie skutków po zakończeniu zagrożenia, dążąc do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.[123]

Pojęcie zadań obronnych zostało wprowadzone stosunkowo dawno i posiada wyraźnie praktyczny wymiar. Z tego względu jego definicja powinna przede wszystkim pełnić funkcję regulacyjną, co jest szczególnie istotne w procesie legislacyjnym. Regulacyjne podejście umożliwia precyzyjne ustalenie znaczenia terminu, eliminując ryzyko jego niejednoznacznego użycia. Konstytucja, będąca podstawowym źródłem prawa, w art. 85 ust. 1[124] wskazuje, że obowiązkiem obywatela jest obrona ojczyzny. Jednakże nie można bezpośrednio wyprowadzać istoty zadań obronnych z tego zapisu, ponieważ obowiązek obywatela nie jest tożsamy z obowiązkami wszystkich podmiotów funkcjonujących w państwie, takich jak organy władzy, siły zbrojne, służby, straże, inspekcje, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe czy inne instytucje.[125]

Dodatkowo, obowiązek obywatela w zakresie obrony ojczyzny nie może być bezpośrednio przenoszony na obowiązki, które wynikają z pełnienia określonych ról, na przykład funkcjonariusza publicznego, przedstawiciela władzy, przedsiębiorcy czy członka organizacji społecznej. Tę różnicę wyraźnie podkreślała ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że w ramach tego obowiązku obywatele są zobowiązani do pełnienia służby wojskowej, służby w obronie cywilnej, przysposobienia obronnego, samoobrony ludności, służby w jednostkach

[121] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu…*, s. 35.
[122] *Strategia Bezpieczeństwa Narodo*wego…, s.10.
[123] Tamże.
[124] *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r…, art. 85.
[125] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu…*, s. 9-10.

zmilitaryzowanych, odbywania służby zastępczej oraz wykonywania świadczeń na rzecz obrony – na zasadach i w zakresie określonych przez ustawę *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*.[126]

W innym fragmencie ustawa wskazywała pewne kierunki interpretacji pojęcia zadań obronnych. Zawierała zapis, że: „Wzmacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz realizacja innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należą do wszystkich organów władzy i administracji rządowej, innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach."[127]

Najważniejszy wniosek wynikający z tego zapisu dotyczy podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony. Wskazuje również, że zadania obronne obejmują przede wszystkim, choć niewyłącznie, działania przygotowawcze, takie jak wzmacnianie obronności kraju oraz przygotowanie ludności i mienia narodowego na ewentualność wojny.

Przekonanie to zostało w pełni potwierdzone przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*[128], które stanowiło, że określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, zwanych zadaniami obronnymi, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zwanych dalej organami administracji publicznej, a także przedsiębiorców, inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. W innych rozporządzeniach Rady Ministrów z tego samego dnia, dotyczących kontroli wykonywania zadań obronnych i ogólnych zasad wykonywania zadań obronnych w ramach powszechnego obowiązku obrony, zadania obronne były utożsamiane z zadaniami realizowanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony.[129] Natomiast w rozporządzeniu z dnia 15 czerwca 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*[130] wskazano, że określa

[126] Ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku…,* art. 4 ust. 2.
[127] Tamże, art. 2.
[128] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz.U. 2004, Nr 16, poz. 152).
[129] Tamże, art.2.
[130] Tamże, art.1.

ono warunki i tryb planowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, warunki i tryb finansowania tych zadań oraz sposób nakładania zadań obronnych i właściwości organów w tych sprawach.[131] Widać tu wyraźną sprzeczność, ponieważ w niektórych przypadkach zadania obronne są utożsamiane z zadaniami realizowanymi w ramach powszechnego obowiązku obrony, a w innych odnoszą się do zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa.[132]

Definicja zadań obronnych, która uwzględnia ich rolę jako część szerszych działań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, znajduje się w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Według tej definicji, zadania obronne obejmują działania realizowane przez organy władzy wykonawczej, inne instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli, które mają na celu przygotowanie państwa do efektywnego funkcjonowania i przetrwania w przypadku zewnętrznego zagrożenia, kryzysu lub wojny. Definicja ta obejmuje również realizację specyficznych działań operacyjnych w takich warunkach oraz usuwanie skutków po zakończeniu zagrożenia, dążąc do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.[133]

Aktem prawnym regulującym zasady oraz procedury planowania zadań związanych z przygotowaniami obronnymi państwa, realizowanych zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. Rozporządzenie *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego.*[134] Rozporządzenie to szczegółowo określa sposób planowania i finansowania zadań obronnych, a także procedurę nakładania obowiązków w ramach działań obronnych oraz kompetencje poszczególnych organów, w tym w zakresie planowania operacyjnego i opracowywania programów obronnych. Nowe rozporządzenie uchyliło wcześniejsze rozporządzenie z dnia 14 lipca 2023 r., dostosowując regulacje do obecnych potrzeb i realiów bezpieczeństwa.

[131] Tamże, art.1.
[132] W. Kitler (red.), *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny*, wyd. uzupełnione i poprawione, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 9–10.
[133] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego…,* s. 10.
[134] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania…,* art.1.

System prawny przygotowań obronnych w Polsce ewoluuje odpowiadając na dynamiczne zmieniające się zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Po 2022 roku Polska zintensyfikowała swoje działania na rzecz wzmocnienia systemu obronnego, dostosowując go do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Wymusza ono zmiany w systemie prawnym dotyczącym obronności państwa. Wyrazem tych zmian jest uchwalenie w dniu 11 marca 2022 r. ustawy *o obronie Ojczyzny*[135], która zastąpiła ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[136]. Ustawa *o obronie Ojczyzny*[137] stanowi kluczowy element tego procesu, wprowadzając kompleksowe zmiany w organizacji i funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP. Z ustawy wynika, że realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach. Zasadniczym celem opracowania ustawy było usystematyzowanie, uaktualnienie oraz doprecyzowanie przepisów wcześniej rozproszonych w wielu aktach prawnych, których wielokrotne nowelizacje skutkowały utrata ich czytelności i kompatybilności w szybko zmieniających się warunkach społecznych i gospodarczych.[138]

Istotną zmianą w systemie prawnym dotyczącym przygotowań obronnych państwa było wejście w życie *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*[139]. Nowe rozporządzenie uprościło dotychczasowy podział stanów gotowości obronnej, wprowadzając dwa zasadnicze stany: stałą i pełną gotowość obronną państwa, co ma na celu zwiększenie przejrzystości i efektywności działania struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Rozporządzenie to rozszerzyło także system stałych dyżurów na szerszy krąg instytucji i podmiotów, w tym jednostki samorządu terytorialnego oraz inne organy administracji publicznej.

W kontekście zmian legislacyjnych szczególnego znaczenia nabiera strategiczne ujęcie przygotowań państwa do potencjalnego konfliktu systemowego. Przygotowanie

[135] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art. 1, art. 3, art. 7.
[136] Ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku…,* art. 1, art. 2.
[137] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art. 1, art. 3, art. 7.
[138] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy *o obronie Ojczyzny*, druk sejmowy nr 2052 z dnia 22 lutego 2022 r., s. 3–4.
[139] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. 2025 poz. 355).

nie powinno ograniczać się jedynie do gotowości operacyjnej, lecz obejmować również zdolność do skutecznego egzekwowania woli politycznej w warunkach kryzysu międzynarodowego. W literaturze geopolitycznej zwraca się uwagę, że brak spójnej strategii reagowania oraz niewystarczające instrumenty sprawczości mogą skutkować marginalizacją roli państwa w sytuacji wojennej. Jak wskazuje J. Bartosiak, w takim układzie Polska może pełnić jedynie funkcję „zderzaka" dla cudzych planów projekcji siły sojuszniczej, pozbawiona realnego wpływu na kształtowanie własnego losu w warunkach wojny.[140]

Nowe przepisy z 2025 roku dotyczące Rozporzadzenia *w sprawie gotowości obronnej państwa*[141], które zastąpiły uprzednio obowiązujące rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r., *w sprawie gotowości obronnej państwa*[142] wprowadziły istotne uproszczenia w systemie gotowości obronnej państwa. Zrezygnowano z trójstopniowego podziału (stała, kryzysowa, wojenna) na rzecz dwóch poziomów: stałego i pełnego. Choć wcześniejszy podział cechował się wysokim poziomem precyzji formalnej, w praktyce prowadził do niejasności w zakresie momentu przejścia między poszczególnymi stanami oraz zbyt dużej złożoności decyzyjnej. Wprowadzona modyfikacja odpowiada współczesnym realiom zarządzania kryzysowego, zwiększa przejrzystość kompetencji administracji publicznej i struktur wojskowych oraz pozwala na sprawniejsze podejmowanie decyzji w warunkach zagrożenia. Uproszczenie struktury stanów gotowości wpisuje się w szerszy proces modernizacji systemu bezpieczeństwa narodowego, wspierający efektywną koordynację działań wszystkich uczestników systemu – zarówno cywilnych, jak i militarnych[143].

Rozważanie zagrożeń militarno – kryzysowych, a nawet wojny, mimo że Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, ma swoje racjonalne podstawy. Nie możemy zaniedbywać przygotowań obronnych na wypadek potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wybuchu wojny.

Dotychczasowe, administracyjno-proceduralne podejście do planowania obronnego okazuje się niewystarczające w obliczu przyszłych konfliktów o charakterze złożonym i systemowym. Współczesna wojna wymyka się klasycznym podziałom – integruje aspekty militarne, społeczne, gospodarcze, technologiczne i informacyjne

[140] J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte...*, s. 105–106.
[141] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. *w sprawie gotowości…,* art.2.
[142] Tamże.
[143] Tamże.

w dynamiczną i trudną do przewidzenia strukturę. Strategia państwowa musi zatem wychodzić poza ramy operacyjne i uwzględniać budowę odporności całego systemu – od elit decyzyjnych, przez społeczeństwo obywatelskie, aż po infrastrukturę krytyczną. To podejście pozwala nie tylko na lepsze przygotowanie do zagrożeń, lecz także wzmacnia wewnętrzną spójność i zdolność państwa do samodzielnego działania w warunkach destabilizacji.[144]

Współczesne środowisko bezpieczeństwa staje się coraz bardziej skomplikowane i nieprzewidywalne. Istnieje szereg zadań związanych z przygotowaniami obronnymi państwa. Należy do nich między innymi ciągłe doskonalenie przepisów dotyczących działań w czasie wojny i sytuacjach kryzysowych, zarówno na poziomie krajowym, jak i sojuszniczym. Ważne jest także utrzymywanie i rozwijanie efektywnego systemu zarządzania obroną oraz bezpieczeństwem narodowym, jak również podnoszenie stanów gotowości obronnej kraju. W ramach tych przygotowań konieczne jest analizowanie i ocena potencjalnych zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, a także doskonalenie Sił Zbrojnych RP, aby zwiększyć ich zdolność do samodzielnego kierowania działaniami i efektywnego reagowania na bezpośrednie zagrożenia. Dodatkowo, przygotowania obronne obejmują również monitorowanie i neutralizowanie działań wywiadowczych zagrażających bezpieczeństwu kraju, zapewnienie odpowiedniego stanu gotowości do realizacji przedsięwzięć zawartych w Programie Mobilizacji Gospodarki oraz planowanie obronne i operacyjne.[145]

Przygotowania obronne Rzeczypospolitej Polskiej są integralną częścią systemu bezpieczeństwa narodowego, regulowaną przez szereg aktów prawnych. Polskie prawo określa zarówno struktury organizacyjne, jak i procedury oraz obowiązki różnych podmiotów w kontekście przygotowań obronnych. Z uwagi na złożoność systemu prawnego regulującego przygotowania obronne państwa, wskazane jest syntetyczne ujęcie najważniejszych obowiązujących aktów normatywnych. Wykaz ten obejmuje zarówno ustawy systemowe, jak i akty wykonawcze, które łącznie tworzą ramy prawne dla funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za planowanie i realizację zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny.

System prawny przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na kompleksowej, wielopoziomowej strukturze aktów normatywnych, zapewniających

[144] J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte…*, s. 115–117.
[145] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 9-10.

spójność oraz skuteczność działań państwa w obliczu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Fundament tej struktury stanowi *Konstytucja RP*, ustanawiająca podstawowe zasady ustrojowe, w tym obowiązek obrony Ojczyzny. Kluczowe znaczenie mają również ustawy określające kompetencje naczelnych organów państwa, w tym Rady Ministrów oraz ministrów właściwych ds. obronności, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Szczególne miejsce zajmuje ustawa *o obronie Ojczyzny z 2022 r.*, która zastąpiła wcześniejsze regulacje, wprowadzając nowoczesne rozwiązania organizacyjne i proceduralne dostosowane do aktualnych realiów geopolitycznych.

Uzupełnienie tego systemu stanowią akty wykonawcze – w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów – precyzujące zasady realizacji zadań obronnych przez administrację publiczną, przedsiębiorców oraz obywateli. Obejmują one m.in. kwestie militaryzacji, przydziałów mobilizacyjnych, szkolenia obronnego, zarządzania rezerwami strategicznymi i stanów gotowości obronnej państwa. Tak skonstruowany system umożliwia elastyczne reagowanie na sytuacje kryzysowe oraz zapewnia przejrzystość, koordynację i podział kompetencji między uczestnikami systemu bezpieczeństwa narodowego.

Uwzględniając powyższe założenia, warto podkreślić, że skuteczność systemu przygotowań obronnych w dużej mierze zależy od jego zakorzenienia w precyzyjnie określonych normach prawnych, które wyznaczają formalne ramy dla działania zarówno instytucji publicznych, jak i podmiotów niepublicznych. Legislacja stanowi nie tylko narzędzie egzekwowania obowiązków obronnych, lecz również instrument planowania, koordynacji i ewaluacji działań podejmowanych przez administrację rządową, samorząd terytorialny oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

W dobie nowych zagrożeń – takich jak wojna hybrydowa, cyberataki, operacje psychologiczne czy destabilizacja łańcuchów dostaw – rola prawa w kształtowaniu odporności państwa staje się jeszcze bardziej znacząca. Jasne, konsekwentne i systemowo powiązane przepisy umożliwiają nie tylko sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa w czasie pokoju, ale przede wszystkim skuteczną reakcję w sytuacjach nadzwyczajnych i wojennych. Przejrzystość kompetencji, procedur oraz środków reagowania stanowi fundament efektywności organizacyjnej i strategicznej całego systemu obronnego.

Przedstawiona poniżej Tabela II-1 prezentuje zestawienie kluczowych aktów normatywnych obowiązujących w obszarze przygotowań obronnych RP, wraz z ich datą

wydania oraz zakresem przedmiotowym. Uwzględniono zarówno akty systemowe, jak i rozporządzenia wykonawcze – w tym nowelizacje wprowadzone w 2025 roku.

Tabela II-1. Najważniejsze obowiązujące akty prawne dotyczące przygotowań obronnych RP

Lp.	Nazwa aktu prawnego / rozporządzenia	Data wydania	Główne regulacje i znaczenie
1	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	2 kwietnia 1997 r.	Określa fundamenty prawne RP, w tym obowiązek obrony Ojczyzny (art. 5, 26, 85).
2	Ustawa o Radzie Ministrów	8 sierpnia 1996 r.	Reguluje kompetencje Rady Ministrów jako centralnego organu wykonawczego w polityce bezpieczeństwa i obronności.
3	Ustawa o działach administracji rządowej	4 września 1997 r.	Przypisuje ministrom kompetencje w dziedzinie obrony narodowej, bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego.
4	Ustawa o obronie Ojczyzny	11 marca 2022 r.	Zastąpiła ustawę z 1967 r.; stanowi kompleksową podstawę prawną systemu obronnego RP.
5	Ustawa o rezerwach strategicznych	17 grudnia 2020 r.	Reguluje tworzenie i zarządzanie rezerwami strategicznymi RP w sytuacjach kryzysowych i wojennych.
6	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie militaryzacji	28 kwietnia 2022 r.	Określa warunki objęcia jednostek cywilnych militaryzacją w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa.
7	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony	21 kwietnia 2022 r.	Ustala procedury realizacji zadań obronnych przez organy publiczne, przedsiębiorców i obywateli.
8	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przydziałów mobilizacyjnych i militaryzacji	24 maja 2022 r.	Reguluje zasady przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz uzupełnień kadrowych jednostek zmilitaryzowanych.
9	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szkolenia obronnego	31 października 2022 r.	Określa zakres, zasady i organizację szkoleń obronnych w RP dla podmiotów publicznych i prywatnych.
10	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji w czasie wojny	17 listopada 2022 r.	Określa kryteria i procedury wyłączenia osób z obowiązku służby wojskowej w czasie mobilizacji i wojny.
11	Rozporządzenie MON w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2025 r.	27 listopada 2024 r.	Reguluje organizację, przebieg i kryteria kwalifikacji wojskowej dla obywateli RP.
12	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa	18 marca 2025 r.	Upraszcza stany gotowości obronnej do: stałej i pełnej. Rozszerza system dyżurów, wzmacnia udział JST i koordynację operacyjną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń, ustaw i Konstytucji RP.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie obronności jest *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.[146] Zawiera ona kilka kluczowych zapisów odnoszących się do obronności:

- Art. 5: Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli.[147]
- Art. 26: Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.[148]

Zasady mobilizacji ustalają procedury mobilizacyjne, w tym sposób prowadzenia rejestracji i powoływania do służby wojskowej. Ponadto, przepisy zobowiązują przedsiębiorstwa i instytucje do przygotowań na wypadek wojny, w tym do utrzymania odpowiednich rezerw i zdolności produkcyjnych.[149]

Aktualizacja przepisów w 2023 roku uwzględnia zmieniające się wyzwania i potrzeby, co przyczynia się do zwiększenia efektywności działań w obliczu zagrożeń. Dzięki wprowadzeniu nowoczesnych rozwiązań, takich jak centra zarządzania kryzysowego oraz obowiązkowe planowanie i szkolenia, Polska może lepiej radzić sobie z różnymi rodzajami kryzysów, zapewniając bezpieczeństwo swoim obywatelom oraz stabilność państwa.[150]

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[151] z 2 kwietnia 1997 roku określa system źródeł prawa w art. 87 ust. 1, który stwierdza, że "źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia". Ponadto, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[152] nakłada kluczowy wymóg dotyczący rozporządzeń, wskazując, że "rozporządzenia wydają organy określone w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno wskazywać organ odpowiedzialny za wydanie rozporządzenia, zakres spraw do uregulowania oraz wytyczne co do treści aktu". Dodatkowo, art. 241 ust. 6 *Konstytucji RP*[153], odnosząc się

[146] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…,* art. 5, art. 26.
[147] Tamże*,* art. 5.
[148] Tamże, art. 26.
[149] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*…, art. 34.
[150] https://gov.legalis.pl/nowe-przepisy-dotyczace-zarzadzania-ryzykiem-projekt-nowelizacji-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym/, [dostęp: 01.05.2024].
[151] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.… art. 87.
[152] Tamże*,* art. 92.
[153] Tamże*,* art. 24.

do źródeł prawa takich jak uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia ministrów i innych organów administracji publicznej, które obowiązywały przed wejściem w życie obecnej Konstytucji, nakazuje ich dostosowanie do rangi wynikającej z art. 87 oraz art. 103. Artykuły te wyraźnie precyzują, które organy oraz w jakim trybie mogą tworzyć powszechnie obowiązujące prawo.

Zgodnie z treścią ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, jednymi źródłami prawa obowiązującymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskie, na podstawie *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*[154] akty prawne ogłaszane i wydawane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim.

Z konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej wynika obowiązek obrony Ojczyzny oraz ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych na rzecz obrony kraju przez obywateli, organy administracji publicznej przedsiębiorców oraz inne osoby prawne i fizyczne na zasadach określonych w ustawie. Poniżej zostały wymienione ustawy, rozporządzenia oraz dokumenty strategiczne, które odzwierciedlają przygotowania obronne w systemie prawnym.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych*[155] reguluje kwestie związane z tworzeniem, utrzymywaniem i zarządzaniem rezerwami strategicznymi w Polsce. Głównym celem tych rezerw jest zapewnienie ciągłości dostaw niezbędnych surowców, materiałów i produktów w sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe, epidemie, czy inne nadzwyczajne okoliczności, które mogą zagrażać bezpieczeństwu narodowemu lub gospodarczemu kraju. W ustawie określono m.in.: zasady tworzenia rezerw strategicznych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (RARS), zakres produktów i surowców, które mogą być gromadzone w rezerwach strategicznych, proces zarządzania i wykorzystania tych rezerw w sytuacjach kryzysowych, zasady finansowania rezerw oraz odpowiedzialność organów państwowych za ich utrzymywanie i uzupełnianie oraz uprawnienia i obowiązki RARS, która jest odpowiedzialna za monitorowanie stanu rezerw i reagowanie na potrzeby państwa w sytuacjach zagrożenia.[156] Ustawa przewiduje również mechanizmy kontroli

[154] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718), art. 3, ust. 1.
[155]Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych,* (Dz.U. 2024 poz. 1598), art. 1.
[156] Tamże, art.4, art. 5.

i nadzoru nad funkcjonowaniem rezerw strategicznych, co ma na celu zapewnienie, że będą one skutecznie wykorzystywane w razie potrzeby.[157]

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*[158] reguluje podział kompetencji i zadań pomiędzy poszczególne działy administracji rządowej w Polsce. Ustawa ta określa, jakie obszary działalności państwa wchodzą w zakres odpowiedzialności ministrów oraz jak te obszary są zorganizowane i zarządzane. Działy administracji rządowej to grupy zadań o podobnym charakterze, za które odpowiedzialni są poszczególni ministrowie, co ma na celu zapewnienie efektywnego zarządzania różnymi sferami działalności państwa, takimi jak gospodarka, zdrowie, edukacja, obrona narodowa, transport i inne. Ustawa precyzuje, które ministerstwa i instytucje państwowe odpowiadają za dany dział, a także określa zasady koordynacji działań między nimi, aby zagwarantować spójność polityki rządowej. Działy administracji rządowej są tworzone i likwidowane na podstawie rozporządzeń, co pozwala na elastyczne dostosowywanie struktury administracji do zmieniających się potrzeb państwa i obywateli. Ustawa ta jest kluczowa dla prawidłowego funkcjonowania administracji rządowej, gdyż zapewnia jasny podział kompetencji i odpowiedzialności w ramach rządu.[159]

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*[160] reguluje organizację, kompetencje i sposób funkcjonowania Rady Ministrów, która jest najwyższym organem władzy wykonawczej w Polsce. Ustawa ta określa, jakie są zadania i obowiązki Rady Ministrów oraz jej poszczególnych członków, w tym Prezesa Rady Ministrów (premiera) i ministrów. Rada Ministrów, pod przewodnictwem premiera, jest odpowiedzialna za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, realizację ustaw, zarządzanie finansami publicznymi oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa precyzuje także, w jaki sposób Rada Ministrów podejmuje decyzje, jakie są jej procedury działania oraz jak premier koordynuje pracę poszczególnych ministrów. W ustawie opisane są również kwestie związane z odpowiedzialnością Rady Ministrów przed Sejmem, w tym procedura udzielania wotum zaufania, wotum nieufności oraz zasady, na jakich Rada Ministrów składa sprawozdania ze swojej działalności. Ponadto, ustawa określa zasady tworzenia i działania komitetów oraz innych organów pomocniczych przy Radzie Ministrów, a także kwestie związane z organizacją pracy

[157] Tamże, art. 18.
[158] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej,* (Dz.U. 2024 poz. 1370), art.1 , art.2 ust.1.
[159] Tamże, art. 3 ust. 1, art. 5. ust.1.
[160] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz.U. 2024 poz. 1050), ar.1.

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która wspiera premiera w wykonywaniu jego obowiązków. Ustawa ma na celu zapewnienie sprawnego i skutecznego funkcjonowania Rady Ministrów oraz przejrzystości w podejmowaniu decyzji na szczeblu rządowym.[161]

Podsumowując, podstawy prawne przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej należy analizować nie tylko w kategoriach zestawu obowiązujących aktów normatywnych, lecz w perspektywie funkcjonalno-systemowej. Jak wskazuje W. Kitler, skuteczność przepisów prawa obronnego zależy od ich spójności, możliwości operacjonalizacji oraz współdziałania z mechanizmami planowania strategicznego i strukturą zarządzania kryzysowego.[162] Z kolei M. Kuliczkowski podkreśla, że złożoność obowiązującego stanu prawnego powinna iść w parze z jego przejrzystością oraz dostępnością dla podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań obronnych.[163] Podejście to wymaga nie tylko integracji przepisów, ale także ich dostosowania do realnych uwarunkowań instytucjonalnych, społecznych i geostrategicznych. Tylko wówczas możliwe będzie skuteczne wykorzystanie potencjału norm prawnych jako narzędzia wspierającego gotowość obronną państwa.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*[164] reguluje organizację, kompetencje oraz zasady funkcjonowania urzędu Ministra Obrony Narodowej, który jest kluczowym organem odpowiedzialnym za kierowanie obronnością Polski. Ustawa ta określa, jakie są zadania ministra oraz jaką rolę pełni w systemie obronnym państwa. Minister Obrony Narodowej odpowiada za przygotowanie i realizację polityki obronnej, nadzór nad Siłami Zbrojnymi oraz za wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem narodowym. Ustawa precyzuje również zakres kompetencji ministra, w tym jego uprawnienia do wydawania decyzji, rozporządzeń i zarządzeń w sprawach dotyczących obronności. W ustawie opisano także strukturę urzędu Ministra Obrony Narodowej, wskazując, jakie departamenty i inne jednostki organizacyjne wchodzą w jego skład oraz jakie są ich zadania. Ustawa zapewnia ministrowi narzędzia do efektywnego zarządzania obronnością kraju, a także określa zasady współpracy z innymi organami państwa, takimi jak Prezydent RP, Rada Ministrów czy parlament.[165] Dodatkowo, ustawa reguluje kwestie związane z nadzorem ministra nad przemysłem obronnym, planowaniem obronnym oraz międzynarodową współpracą wojskową. Celem

[161] Tamże, art. 23.
[162] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 177–179.
[163] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…, s.* 119–122.
[164] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz.U. 2025 poz. 445), art. 1.
[165] Tamże, art.2.

ustawy jest stworzenie ram prawnych, które umożliwią ministrowi skuteczne wykonywanie jego obowiązków w zakresie obronności i bezpieczeństwa narodowego.[166]

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym*[167] określa zasady wprowadzania i funkcjonowania stanu wojennego w Polsce oraz reguluje kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych w tym okresie. Stan wojenny jest wyjątkowym środkiem, który może być wprowadzony w sytuacjach zagrożenia zewnętrznego państwa, ataku na Polskę, lub gdy istnieje konieczność obrony państwa przed zagrożeniem bezpieczeństwa zewnętrznego. W ustawie precyzuje się, że decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego podejmuje Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów. Ustawa określa również, jakie prawa i wolności obywateli mogą być ograniczone podczas stanu wojennego oraz jakie dodatkowe obowiązki mogą być nałożone na obywateli i instytucje.[168]

Ustawa reguluje również rolę i kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, który jest odpowiedzialny za dowodzenie wojskiem w czasie stanu wojennego. Naczelny Dowódca działa na podstawie wytycznych Prezydenta RP i jest mu bezpośrednio podporządkowany. Ustawa opisuje także zasady współpracy Naczelnego Dowódcy z innymi konstytucyjnymi organami państwa, takimi jak Rada Ministrów i parlament, zapewniając, że działania podejmowane w czasie stanu wojennego są zgodne z prawem i pod kontrolą cywilną. Celem ustawy jest stworzenie ram prawnych, które umożliwiają skuteczną obronę państwa w sytuacjach kryzysowych, przy jednoczesnym zachowaniu demokratycznych zasad i kontroli nad działaniami podejmowanymi w ramach stanu wojennego.[169]

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 listopada 2023 r. *w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2024 r.*[170] określa zasady, terminy i procedury związane z kwalifikacją wojskową, która jest obowiązkowym procesem oceny zdolności do służby wojskowej dla określonych grup obywateli. Rozporządzenie wskazuje, kto ma obowiązek stawić się na kwalifikację, jakie dokumenty należy przedłożyć oraz jakie badania i oceny będą przeprowadzane w ramach tego procesu.

---

[166] Tamże, art.3.

[167] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 2025 poz. 504), art. 2.

[168] Tamże, art.3.

[169] Tamże, art. 17.

[170] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 listopada 2023 r. *w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2024 r.* (Dz.U. 2023 poz. 2473), art.2.

Ponadto, rozporządzenie precyzuje, w jakim terminie i miejscu będą odbywać się kwalifikacje wojskowe w różnych regionach kraju, a także jakie organy są odpowiedzialne za organizację i nadzór nad ich przebiegiem. Celem rozporządzenia jest zapewnienie sprawnego i jednolitego przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej, co pozwala na określenie zdolności obywateli do służby wojskowej oraz przygotowanie ewidencji osób, które mogą być powołane do wojska w razie potrzeby.[171]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. *w sprawie militaryzacji*[172] reguluje procedury i zasady, na podstawie których cywilne podmioty, takie jak przedsiębiorstwa czy instytucje, mogą zostać objęte militaryzacją w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak wojna czy stan wyjątkowy. Rozporządzenie określa, jakie kroki należy podjąć, aby przygotować te podmioty do pełnienia funkcji wspierających działania obronne państwa. Zawiera ono również wytyczne dotyczące organizacji, zarządzania i nadzoru nad zmilitaryzowanymi jednostkami, a także ustala, jakie obowiązki spoczywają na ich kierownictwie oraz pracownikach. Celem militaryzacji jest zapewnienie, że kluczowe sektory gospodarki i infrastruktura państwa będą w stanie wspierać działania obronne w razie potrzeby, działając pod bezpośrednim nadzorem wojskowym.[173]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony*[174] reguluje, jak powinny być wykonywane zadania związane z obowiązkiem obrony państwa. Obejmuje ono procedury i zasady, które muszą być przestrzegane przez osoby objęte obowiązkiem obronnym, w tym organizację szkoleń, ćwiczeń wojskowych, oraz inne działania mające na celu przygotowanie obywateli do obrony kraju. Rozporządzenie zapewnia, że wszystkie działania w ramach obowiązku obrony są przeprowadzane w sposób uporządkowany i zgodny z przepisami.[175]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r. *w sprawie sposobu i trybu nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz sporządzania zapotrzebowania na uzupełnienie potrzeb jednostek przewidzianych do militaryzacji*

[171] Tamże, art. 3, art. 4.
[172] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. *w sprawie militaryzacji* (Dz.U. 2022 poz. 1198), art.2.
[173] Tamże, art.3.
[174] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony* (Dz.U. 2022 poz. 875), art. 1.
[175] Tamże, art. 7.

i zmilitaryzowanych[176] określa procedury przydzielania osób do jednostek wojskowych oraz innych formacji, które są objęte militaryzacją lub już zostały zmilitaryzowane. Zawiera ono zasady nadawania tzw. przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, które wskazują, do jakich jednostek zostaną skierowane konkretne osoby lub zasoby w sytuacjach nadzwyczajnych. Dodatkowo, rozporządzenie opisuje, jak powinno być sporządzane zapotrzebowanie na uzupełnienia, aby zapewnić jednostkom niezbędny personel i zasoby w czasie mobilizacji lub wojny. Celem tych regulacji jest efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi i materialnymi w sytuacjach kryzysowych.[177]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2023 r. *w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych*[178] określa zakres prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli realizacji zadań obronnych wykonywanych przez ich jednostki organizacyjne i przedsiębiorców oraz sposób prowadzenia kontroli.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2022 r. *w sprawie szkolenia obronnego*[179] określa organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty podlegające szkoleniu, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia oraz właściwość organów w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego w państwie. Szkolenie obronne ma na celu doskonalenie procesów kształtowania środowiska bezpieczeństwa państwa. Szkolenie prowadzi się w celu nabycia umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienia kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań podczas podwyższenia gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Szkolenia obronne w państwie obejmują osoby kierujące wykonywaniem zadań obronnych oraz osoby wykonujące te zadania w jednostkach organizacyjnych tworzonych przez organy administracji publicznej oraz u przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych, zwanych dalej przedsiębiorcami.[180]

W Polsce jednym z aktów prawnych regulujących kwestie związane z mobilizacją i obowiązkami wojskowymi jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2022 r. *w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie*

[176] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r. *w sprawie sposobu i trybu nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz sporządzania zapotrzebowania na uzupełnienie potrzeb jednostek przewidzianych do militaryzacji i zmilitaryzowanych* (Dz.U. 2022 poz. 1197), art.2.
[177] Tamże, art. 3.
[178] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2023 r. *w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych* (Dz.U. 2023 poz. 253), art. 1, art.3.
[179] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2022 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. 2022 poz. 2348), art. 1, art.3.
[180] Tamże, art.2, art. 4.

ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.[181] Akt ten ma istotne znaczenie w kontekście zarządzania zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych, w tym podczas mobilizacji oraz w czasie wojny. Reguluje on szczegółowo zasady związane z wyłączeniem osób od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej. Wskazuje, w jaki sposób osoby te mogą zostać zwolnione z tego obowiązku, zarówno w sytuacji ogłoszenia mobilizacji, jak i w czasie wojny. Akt ten określa także szczegółowy wykaz kwalifikacji zawodowych i stanowisk pracy, których posiadanie lub zajmowanie skutkuje automatycznym wyłączeniem z obowiązku służby wojskowej. Ponadto, rozporządzenie zawiera wzory zawiadomień i wniosków dotyczących wyłączenia, co ułatwia procedurę składania i rozpatrywania takich dokumentów. Rozporządzenie to przewiduje również współpracę z sektorami infrastruktury krytycznej, aby zapewnić, że kluczowe funkcje społeczne i gospodarcze nie zostaną zakłócone w trakcie mobilizacji. Osoby zatrudnione w takich sektorach mogą być wyłączone z obowiązku służby wojskowej, aby zapewnić ciągłość działania kluczowych usług publicznych i prywatnych.[182]

Rozporządzenie *w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby…* stanowi ważny krok w kierunku efektywnego zarządzania mobilizacją i obowiązkami wojskowymi w Polsce. Jego przepisy, określające zasady wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, są kluczowe dla utrzymania równowagi pomiędzy potrzebami obronnymi a funkcjonowaniem infrastruktury krytycznej. Akt ten, poprzez jasno określone procedury i kryteria, przyczynia się do lepszego zarządzania sytuacjami kryzysowymi oraz zapewnia, że zasoby wojskowe są wykorzystywane w sposób najbardziej efektywny.[183] Znajduje to również odzwierciedlenie w analizach W. Kitlera dotyczących roli rozwiązań prawnych w systemie bezpieczeństwa narodowego i zarządzaniu zasobami państwa w warunkach zagrożenia.[184]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. dotyczące *warunków i trybu planowania oraz finansowania zadań realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego* reguluje sposób planowania i finansowania zadań obronnych. Rozporządzenie określa zasady planowania zadań obronnych, które powinny być realizowane przez organy

[181] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2022 r. *w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (Dz.U. 2022 poz. 2559), art.1.
[182] Tamże, ar.3, art.4.
[183] Tamże, art.2, art.4.
[184] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 314–316.

administracji rządowej i samorządy terytorialne. W zakresie przedmiotowym i podmiotowym rozporządzenia zawarte są definicje takich terminów jak: planowanie obronne, planowanie operacyjne, programowanie obronne oraz przeglądy obronne. Akt prawny precyzuje wymagania dotyczące tworzenia planów obronnych, ich treści oraz procesów związanych z ich opracowaniem i zatwierdzaniem.[185]

Rozporządzenie określa zasady i procedury planowania zadań realizowanych w ramach przygotowań obronnych państwa, które nazywane są „zadaniami obronnymi", przez organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Wskazuje również warunki i procedury dotyczące finansowania tych zadań, a także określa sposób nakładania zadań obronnych oraz właściwość organów odpowiedzialnych za te sprawy.

Rozporządzenie z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego* ma znaczący wpływ na praktyczne aspekty przygotowań obronnych w Polsce. Określając planowanie obronne, które obejmuje opracowywanie, koordynowanie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych oraz dokumentów tworzonych w ramach przeglądów obronnych. Planowanie obronne bierze pod uwagę wszystkie jednostki działające w obszarze odpowiedzialności organu przygotowującego plany. W ramach planowania operacyjnego uwzględnia się także infrastrukturę państwową, zdolności organizacyjne i finansowe wykonawców zadań operacyjnych, obowiązujące przepisy prawne oraz zadania wyznaczone w programie mobilizacji gospodarki.[186]

W ramach planowania operacyjnego opracowuje się również plany operacyjne Sił Zbrojnych oraz plany dotyczące szczególnej ochrony obiektów kluczowych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Zasady i procedury sporządzania tych planów są określone w przepisach, w tym w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i przedsiębiorców*[187] a także w aktach wewnętrznych Ministra Obrony Narodowej oraz innych właściwych aktach prawnych. Szczegółowe zasady wynikają z różnych aktów prawnych, w tym rozporządzenia z 2025 r., ustawy o *obronie*

[185] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania…,* art.1, art. 4.
[186] Tamże, art. 2, art. 5.
[187] Tamże, art.6.

Ojczyzny oraz aktów wewnętrznych MON. Działania związane z planowaniem obronnym są finansowane z budżetu państwa oraz z budżetu organu odpowiedzialnego za opracowywanie planów, w ramach zaplanowanych wydatków budżetowych na dany rok zgodnie z wymienionym wyżej rozporządzeniem. Rozporządzenie to ustala zasady i procedury programowania obronnego, które są realizowane zgodnie z wytycznymi Rady Ministrów oraz dokumentami strategicznymi państwa, takimi jak Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP czy Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej.[188] Plany operacyjne i programy obronne są aktualizowane w przypadku zmian w dokumentach strategicznych lub w innych uzasadnionych okolicznościach, zgodnie z odrębnymi przepisami i wytycznymi. Plany obronne administracji, przygotowywane przez organy administracji rządowej i samorządowej, określają zadania oraz procedury na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Przedsiębiorstwa o znaczeniu strategicznym muszą posiadać plany mobilizacyjne, które zapewniają kontynuację produkcji i świadczenie usług w czasie wojny.[189]

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*[190] określa stany gotowości obronnej państwa, ich typy oraz warunki i procedury ich wprowadzania, a także zadania realizowane w tych stanach. Nie ma w nim jednoznacznych zapisów dotyczących realizacji zadań dla wojsk sojuszniczych, jednak wskazano, że zadania określone w Planie Reagowania Obronnego RP powinny uwzględniać priorytet zadań dla wojsk sojuszniczych.[191] Z uwagi na to, że plany operacyjne, opracowywane przez różne organy administracji oraz przedsiębiorców, zawierają zadania związane z działaniami na rzecz wojsk sojuszniczych, podnoszenie gotowości obronnej Polski wiąże się z realizacją zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza. Na podstawie tego rozporządzenia tworzy się również system stałych dyżurów, mający na celu zapewnienie ciągłości przekazywania decyzji organów odpowiedzialnych za uruchamianie zadań zawartych w Planie Reagowania Obronnego RP. Warto podkreślić, że podnoszenie gotowości obronnej Polski wiąże się z realizacją

[188] Tamże, art.10.
[189] https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/plany-operacyjne-na-czas-wojny-projekt-rozporzadzenia-ws-trybu-opracowania-w, [dostęp: 27.07.2024].
[190] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej…,* art.2.
[191] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania…,* art.7.

określonych zadań operacyjnych na rzecz wojsk sojuszniczych, wynikających z obowiązków państwa-gospodarza.

Nowy projekt rozporządzenia w sprawie gotowości obronnej państwa wprowadza istotne zmiany, które wpływają na strukturę stanów gotowości. Najważniejszą modyfikacją jest redukcja liczby stanów gotowości obronnej z trzech do dwóch. Dotychczas obowiązujące rozporządzenie wyróżniało stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości obronnej czasu kryzysu oraz stan gotowości obronnej czasu wojny. W nowym projekcie pozostały jedynie dwa stany: stan stałej gotowości obronnej państwa, koncentrujący się na działaniach przygotowawczych oraz stan pełnej gotowości obronnej państwa, który obejmuje sytuacje zewnętrznego zagrożenia, napaści zbrojnej lub konieczności realizacji zobowiązań sojuszniczych. Zmiana ta uproszcza strukturę i procedury wprowadzania gotowości, co ma na celu zwiększenie efektywności oraz elastyczności systemu obronnego.[192]

W nowym projekcie zadania w stanie stałej gotowości zostały ukierunkowane na przygotowanie administracji publicznej i gospodarki narodowej do działań wskazanych w stanie pełnej gotowości, takich jak przegląd zasobów, aktualizacja planów czy sprawdzenie elementów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Stan pełnej gotowości obejmuje zaś pełne rozwinięcie systemu obronnego, mobilizację oraz wprowadzenie stanu wojennego. Dodatkowo rozszerzono system stałych dyżurów, włączając do niego większą liczbę uczestników, w tym jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty, co zapewnia lepszą koordynację działań.

Podkreślić należy, że nowe rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, co pozwala na dostosowanie przepisów wykonawczych do współczesnych potrzeb i wyzwań. Wprowadzone zmiany odzwierciedlają także potrzebę efektywnego reagowania na potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz uwzględniają zobowiązania sojusznicze, szczególnie w kontekście obowiązków państwa-gospodarza.[193]

Rozporządzenia szczegółowo regulują kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania Sił Zbrojnych RP. Określają procedury rekrutacji, szkolenia, mobilizacji oraz zarządzania rezerwami wojskowymi. Ustalają także zasady modernizacji technicznej, w tym zakupu i utrzymania sprzętu wojskowego, a także planowania

[192] https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-w-sprawie-gotowosci-obronnej-panstwa2, [dostęp: 01.05.2025].
[193] https://zpp.pl/storage/library/2024-10/3f79b34589503ba2c1571eead7da7cb9.pdf, [dostęp: 23.01.2025].

i realizacji budżetu obronnego. Wskazują, jak organizować obronę cywilną i zarządzać kryzysami, a także regulują współpracę międzynarodową i udział w misjach zagranicznych. Do takich rozporządzeń zalicza się również Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2022 r. *w sprawie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej*[194], które reguluje zasady dotyczące dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, określając m.in. procedury naboru, prawa i obowiązki żołnierzy pełniących tę formę służby. Rozporządzenia definiują prawa i świadczenia dla żołnierzy oraz szczegółowe procedury administracyjne i dokumentacyjne, które zapewniają sprawne funkcjonowanie systemu obronnego dotyczące ogólnych zasad realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony określa zasady wykonywania tych zadań przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne. Wskazują one na konieczność tworzenia odpowiednich warunków organizacyjnych i technicznych dla planowania i realizacji zadań obronnych, koordynowania tych działań w ramach działów administracji rządowej oraz w województwach, a także zapewniania współpracy między organami administracji publicznej, przedsiębiorcami, jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi. Rozporządzenia precyzują, że ministrowie są odpowiedzialni za koordynację planowania i realizacji zadań obronnych w działach administracji rządowej oraz w jednostkach przez nich nadzorowanych, podczas gdy wojewodowie odpowiadają za te same zadania w województwach, obejmujące jednostki nadzorowane przez nich, przedsiębiorców, oraz organy samorządu terytorialnego.[195]

Polski system prawny reguluje przygotowania obronne kraju, obejmując różnorodne aspekty od powszechnego obowiązku obrony, przez zarządzanie kryzysowe, ochronę granic, aż po obronę cywilną. Akty prawne tworzą kompleksowy system, który ma na celu zapewnienie skutecznej i spójnej odpowiedzi na różnorodne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego. Integracja tych przepisów oraz współpraca różnych podmiotów są kluczowe dla utrzymania gotowości obronnej kraju. Aby sprostać współczesnym wyzwaniom, konieczne jest zintegrowanie rozproszonych dziś rozwiązań prawnych i organizacyjnych w jeden spójny system zarządzania bezpieczeństwem

[194] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2022 r. *w sprawie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej* (Dz.U. 2022 poz. 1078), art. 1, art.6.

[195] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 października 2023 r. *w sprawie przeznaczania żołnierzy do służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny w jednostkach zmilitaryzowanych*, (Dz.U. 2023 poz. 2242), art.2.

narodowym. Obecny stan rzeczy utrudnia elastyczne i szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe. Konieczne jest opracowanie spójnych i kompleksowych rozwiązań organizacyjno – prawnych, mających na celu stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Te działania mają na celu zwiększenie zdolności obronnych Polski, zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz umocnienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej.[196]

II.3. Charakterystyka zagrożeń bezpieczeństwa oddziałujących na organizację przygotowań obronnych

W przeszłości zagrożenie bezpieczeństwa było ściśle powiązane z sferą militarną i zagrożeniami wojskowymi. Obecnie jednak zidentyfikowano również niemilitarne obszary zagrożeń oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego.[197] Bezpieczeństwo od zawsze było jedną z najwyżej cenionych i chronionych wartości, zarówno przez osoby indywidualne, jak i przez całe narody. Na historię ludzkości w dużej mierze składają się niekończące dzieje wojen, konfliktów a także rywalizacja z użyciem siły militarnej. W związku z tym, zapewnienie bezpieczeństwa znajduje się wśród fundamentalnych potrzeb i zadań każdego państwa oraz w ramach szeroko rozumianej wspólnoty międzynarodowej, w różnych jej konfiguracjach. Interakcje polityczne, militarne, gospodarcze i społeczne wzrastają zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i globalnym. To wywiera istotny wpływ na strategię oraz kluczowe kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego. Od zarania dziejów bezpieczeństwo państwa było ściśle związane z jego potęgą militarną. W konsekwencji, bezpieczeństwo militarne stanowi fundamentalny aspekt bezpieczeństwa państwa. Wciąż to głównie siła militarna, czyli wojsko, w dużej mierze decyduje o stabilności i ochronie państwa.[198]

Militarne bezpieczeństwo państwa, rozumiane jako proces, obejmuje zmiany zachodzące w czasie i przestrzeni w takich obszarach jak struktura państwa i jego siły zbrojne, sojusze polityczne, wojskowe i gospodarcze, a także wewnętrzne i zewnętrzne relacje państwa, jego uwarunkowania i możliwości. Ocena stanu bezpieczeństwa militarnego polega głównie na analizie stopnia zagrożenia poprzez porównanie skali negatywnych czynników z wysiłkami na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych

[196] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego…*, s. 10.
[197] E. Nowak, M. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe…*, s. 33.
[198] Tamże, s. 61.

państwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu pozytywnych zjawisk. Pod uwagę brane są zarówno czynniki sprzyjające powstawaniu zagrożenia militarnego, jak i te, które je zmniejszają, a także ocenia się zdolności państwa do przeciwdziałania potencjalnym i realnym zagrożeniom.[199]

Na początku pojęcie bezpieczeństwa odnosiło się wyłącznie do obrony granic przed zbrojnymi atakami ze strony sąsiadujących państw. Z czasem jednak dostrzeżono i zidentyfikowano inne obszary zagrożeń. Uznano, że ochrona przed agresją zewnętrzną to tylko jedno z wielu wyzwań, które trzeba podjąć, aby zapewnić bezpieczeństwo państwa. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa obejmuje również aspekty gospodarcze, ekologiczne, społeczne oraz kulturowe.[200]

Bezpieczeństwo państwa jest kluczowym aspektem stabilności i dobrobytu każdego kraju. Współczesne zagrożenia, które oddziałują na bezpieczeństwo państwa, są zróżnicowane i dynamiczne, co stawia przed organami odpowiedzialnymi za przygotowania obronne szereg wyzwań. Zrozumienie charakterystyki tych zagrożeń jest niezbędne do skutecznego planowania i realizacji działań obronnych. Zagrożenie natomiast odnosi się do sfery świadomości podmiotu i oznacza stan psychiczny lub świadomość, wynikającą z postrzegania zjawisk uznawanych za niekorzystne bądź niebezpieczne.[201]

W nauce wyróżnia się różne typologie bezpieczeństwa, z których podstawową jest kryterium podmiotowe. Na tej podstawie bezpieczeństwo dzieli się na narodowe i międzynarodowe. Najstarszą formą jest bezpieczeństwo narodowe, które wywodzi się z egzystencjalnych potrzeb i interesów społeczności tworzących państwa, a do ich zaspokajania służy aparat państwowy. Z tego powodu w nauce często utożsamia się bezpieczeństwo narodowe z bezpieczeństwem państwa. Warto również podkreślić, że współcześnie zależność między bezpieczeństwem narodowym a międzynarodowym jest znacznie większa niż w przeszłości.[202] Brak zagrożeń jest ważnym, choć nie jedynym elementem poczucia bezpieczeństwa. Równie istotna jest społeczna świadomość, że państwo potrafi to bezpieczeństwo zapewnić.[203]

---

[199] Tamże, s. 62 – 63.
[200] R. Socha, *Bezpieczeństwo i zagrożenia – wzajemne relacje* [w:] B. Karczmarczyk, A. Wawrzucin (red.) Wybranene aspekty badań nad bezpieczeństwem, „Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej Witelona w Lewgnicy" nr. 20(3)/2016, s. 13.
[201] P. Turczyński, *Bezpieczeństwo Europejskie. Systemy. Instytucje. Funkcjonowanie*, s. 1.
[202] R. Socha, *Bezpieczeństwo i zagrożenia…,* s. 13.
[203] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 35.

Aby określić współczesne zagrożenia, trzeba pamiętać, że bezpieczeństwo należy traktować jako proces, który ulega ciągłym i dynamicznym zmianom. Choć nie da się w pełni przewidzieć, co może przynieść przyszłość, trafne zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń jest kluczowym krokiem w budowaniu bezpieczeństwa we wszystkich jego aspektach.[204] W literaturze przedmiotu spotyka się z różnymi interpretacjami pojęcia bezpieczeństwa. Jak wskazuje R. Jakubczak bezpieczeństwo rozumiane jest jako rzeczywisty poziom stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który oznacza brak jakichkolwiek zagrożeń. Obejmuje to zarówno zapewnienie podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa, jak i utrzymanie statusu państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych.[205] Odnosi się również do poziomu świadomości społecznej, gdzie obecny poziom zagrożeń, dzięki skutecznym zdolnościom obronnym, nie wywołuje obaw ani lęku o zachowanie (osiąganie) uznanych wartości.[206] Bezpieczeństwo narodowe zasadniczo odnosi się do utrzymania równowagi między ryzykiem związanym z możliwością wybuchu konfliktu a zdolnościami obronnymi.[207]

Jak zauważa J. Nowak – Jeziorański należy pamiętać, że „(…) nakazem na dziś pozostaje nie rozbrajać się duchowo w przekonaniu, że żadne zagrożenie nigdy już nie powstanie. Być przygotowanym do mało dziś prawdopodobnego, ale zawsze możliwego najgorszego scenariusza i zachować gotowość do bronienia się własnymi siłami, jeśli chcemy, by skutecznie bronili nas inni".[208] Cytat ten odzwierciedla potrzebę stałej gotowości strategicznej i mentalnej w sytuacji niestabilności międzynarodowej, niezależnie od bieżącego poczucia bezpieczeństwa.

W polskim systemie prawnym oraz literaturze przedmiotu brakuje jednej, powszechnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa narodowego. Często terminy „bezpieczeństwo narodowe" i „bezpieczeństwo państwa" używane są zamiennie, mimo że „bezpieczeństwo narodowe" obejmuje szerszy zakres, wywodząc się z podstawowych potrzeb ludzkich społeczności zorganizowanych w państwa. Podczas gdy „bezpieczeństwo państwa" koncentruje się głównie na ochronie samej instytucji państwowej, „bezpieczeństwo narodowe" kładzie większy nacisk na ochronę interesów

[204] R. Socha, *Współczesne postrzeganie zagrożeń* [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczytno 2011, s. 30 – 31.
[205] R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RR podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2003, s. 64.
[206] C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie. Koncepcje Doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.
[207] W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1994, s. 16.
[208] https://www.wprost.pl/tygodnik/4783/slon-i-jez.html, [dostęp: 07.09.2024].

nie tylko państwa jako całości, ale również społeczeństwa oraz jego poszczególnych członów, w tym jednostek. Użycie terminu „bezpieczeństwo narodowe" jest zatem bardziej trafne w kontekście państw demokratycznych, które opierają się na gospodarce wolnorynkowej i w których prawa jednostki oraz grup społecznych mają kluczowe znaczenie.[209]

W. Kitler zauważa, że „pojęcie bezpieczeństwa narodowego rozszerza tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa państwa, związane z realizacją funkcji państwa na rzecz zachowania terytorium, przetrwania narodu, zachowania suwerennej władzy oraz ładu wewnętrznego i porządku prawnego o ochronę i obronę wartości, potrzeb, a także wsparcie realizacji celów i interesów właściwych jednostkom i grupom społecznym, z grupą państwową włącznie, historycznie, sytuacyjnie, przedmiotowo i podmiotowo zmiennych".[210]

W zakresie popularyzacji terminologii związanej z bezpieczeństwem narodowym szczególne uznanie należy się wykładowcom Akademii Obrony Narodowej, ekspertom z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zespół autorski pod przewodnictwem J. Pawłowskiego stworzył szczegółowy słownik terminów związanych z bezpieczeństwem narodowym. W słowniku zaproponowano nowe definicje terminów związanych z bezpieczeństwem, wzbogacając je o dodatkowe komentarze, angielskie odpowiedniki oraz nowe tematy.[211]

Pomimo istnienia wielu definicji bezpieczeństwa, wszystkie one mają wspólny element, który podnosi bezpieczeństwo do rangi jednej z najważniejszych i podstawowych potrzeb ludzkości. Bezpieczeństwo jest głównym dobrem, które wszelkiego rodzaju zrzeszenia oraz państwo powinny zapewniać każdej jednostce. Dodatkowo, to państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie swoim obywatelom bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego.[212]

Charakterystyka zagrożeń bezpieczeństwa państwa jest kluczowym elementem planowania i realizacji działań obronnych. Zróżnicowane i dynamiczne zagrożenia, takie jak konflikty militarne, terroryzm, cyberataki, klęski żywiołowe oraz zagrożenia ekonomiczne, wpływają na sposób organizacji przygotowań obronnych. Skuteczne

[209] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy*, s. 51.
[210] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy" TWO nr 1 (61) 2010 s. 23.
[211] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa…,* s. 14.
[212] P. Turczyński, *Bezpieczeństwo Europejskie. Systemy…,* s. 1.

zarządzanie tymi zagrożeniami wymaga przemyślanej strategii, koordynacji działań, inwestycji w nowoczesne technologie oraz systematycznego monitorowania i oceny sytuacji. Współpraca między organami administracji, służbami ratunkowymi oraz sektorem prywatnym jest kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności państwa w obliczu różnorodnych zagrożeń. Ze względu na to, że stabilność i rozwój państwa mogą zostać w każdej chwili zagrożone lub naruszone, przeciwdziałanie czynnikom destabilizującym jego bezpieczeństwo można ogólnie określić jako obronę prowadzoną we wszystkich sferach funkcjonowania państwa. Aby skutecznie stawić czoła zagrożeniom i wyzwaniom, niezbędne jest holistyczne podejście do bezpieczeństwa. Możemy wyróżnić takie kategorie bezpieczeństwa jak grupowe, indywidualne, globalne, międzynarodowe, regionalne, narodowe i wiele innych, które są klasyfikowane w zależności od ich charakteru, zasięgu lub obszaru, który obejmują. Wymaga to umiejętnego i zintegrowanego stosowania narzędzi dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, mającego na celu identyfikację, zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów we wczesnej fazie.[213] Z uwagi na obecne stadium ewolucji historycznej i realny punkt widzenia, pojęcie bezpieczeństwa narodowego jest dziś tożsame z pojęciem bezpieczeństwa państwa.[214]

Zagrożenia to sytuacje, w których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia stanu niebezpiecznego dla otoczenia. W zależności od obszarów, w których mogą się one pojawić, wyróżnia się zagrożenia militarne oraz niemilitarne. W ramach zagrożeń niemilitarnych można zidentyfikować zagrożenia polityczne, ekonomiczne (gospodarcze), psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne i inne.[215] Z zagrożeniami militarnymi ściśle związane są te określane jako pozamilitarne, które, zdaniem zarówno praktyków, jak i teoretyków zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa narodowego, zawsze będą im towarzyszyć.[216]

B. Hołyst tłumaczy znaczenie terminu zagrożenia odwołując się do pojęcia sytuacji trudnej, czyli takiej, kiedy „(…) w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości z własnym życiem na pierwszym miejscu".[217]

Obecnie zagrożenie bezpieczeństwa kraju można zdefiniować jako ryzyko pojawienia się zdarzenia, które może mieć charakter przypadkowy lub być celowo

[213] S. Koziej*, Między piekłem a rajem…*, s. 8.
[214] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa…, s.* 17.
[215] Tamże*,* s. 172-173.
[216] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa…,* s. 36.
[217] B. Hołyst, *Wiktymologia*, Warszawa 2000, s. 64–65.

wywołane, a które może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie struktur politycznych i gospodarczych państwa. Typologia zagrożeń jest kwestią bardzo złożoną. To prowadzi do ciągłych dyskusji o tym, które zjawiska należy uznawać za realne lub potencjalne zagrożenia, przy czym subiektywizm odgrywa tu znaczącą rolę. Z uwagi na skomplikowaną naturę zagrożeń, istnieje wiele ich typologii. Najczęściej spotykany podział opiera się na destrukcyjnym wpływie konkretnego elementu środowiska człowieka lub lokalnej społeczności.[218] W zglobalizowanym świecie tradycyjne zagrożenia, takie jak wojny prowadzone konwencjonalnymi metodami militarnymi, ustępują miejsca nietypowym zagrożeniom, często pochodzącym od trudnych do zidentyfikowania podmiotów pozapaństwowych.[219]

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej[220] z dnia 23 grudnia 2009 roku była dokumentem o charakterze strategicznym, który wyznaczał kierunki rozwoju i funkcjonowania obronności kraju. Jej głównym celem było określenie sposobów zapewnienia bezpieczeństwa Polski w kontekście współczesnych zagrożeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Dokument ten wskazywał na potrzebę dostosowania Sił Zbrojnych RP do nowych realiów bezpieczeństwa, podkreślając konieczność modernizacji sprzętu wojskowego, poprawy zdolności obronnych oraz zwiększenia interoperacyjności z siłami sojuszniczymi, szczególnie w ramach NATO. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2009 roku kładła duży nacisk na współpracę międzynarodową, uznając ją za kluczowy element polskiej obronności. W dokumencie podkreślono znaczenie aktywnego uczestnictwa Polski w strukturach międzynarodowych, takich jak NATO i Unia Europejska, oraz zaangażowanie w misje pokojowe i stabilizacyjne na świecie. Strategia uwzględniała również zagrożenia asymetryczne, takie jak terroryzm, cyberataki oraz niestabilność regionalna, które stawały się coraz bardziej istotne w ocenie bezpieczeństwa narodowego. W ramach dokumentu zdefiniowano także priorytety dotyczące struktury organizacyjnej i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, z uwzględnieniem konieczności wzmocnienia zdolności do reagowania na różnorodne zagrożenia. Strategia promowała również rozwój zdolności

[218] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa…,* s. 36.
[219] R. Socha, *Współczesne postrzeganie zagrożeń…,* s. 26.
[220] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2009 r.*

obronnych w ramach tzw. obrony terytorialnej, zakładając większe zaangażowanie obywateli w kwestie obronności.

Strategia Obronności RP z 2009 roku utraciła moc z powodu zmieniających się warunków geopolitycznych oraz nowych wyzwań bezpieczeństwa, które pojawiły się w kolejnych latach. Dokument ten został zastąpiony nowymi strategicznymi opracowaniami, które lepiej odpowiadały na aktualne zagrożenia i potrzeby obronności kraju.[221] Jednym z kluczowych powodów była konieczność dostosowania strategii do dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, w tym wzrostu zagrożeń hybrydowych, zwiększenia aktywności militarnej Rosji, a także wzrostu znaczenia cyberbezpieczeństwa. W związku z tym, Polska zdecydowała się na opracowanie nowych dokumentów strategicznych, które miały na celu lepsze przygotowanie kraju na potencjalne zagrożenia.[222]

Mimo że *Strategia Obronności RP* z 2009 roku utraciła moc, jej założenia i priorytety w znacznym stopniu wpłynęły na kształtowanie polskiej polityki obronnej w kolejnych latach. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*[223] z 2014 roku była bardziej dostosowana do nowego kontekstu międzynarodowego i zmieniających się wyzwań, co wymusiło jej opracowanie i wdrożenie w miejsce wcześniejszego dokumentu z 2009 roku.

Rok wcześniej została przyjęta *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*[224] na mocy uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 roku. Była ona dokumentem definiującym podstawowe kierunki działań państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W strategii tej wskazano szerokie spektrum zagrożeń, takich jak m.in. terroryzm, działania obcych służb specjalnych, podważanie mechanizmów przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia, osłabianie roli organizacji międzynarodowych czy zagrożenia w cyberprzestrzeni. Szczególnie uwzględniono konieczność przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni, które zyskały kluczowe znaczenie w systemie bezpieczeństwa państwa.[225]

---

[221] Zob. S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja praktyczna*, Warszawa 2015, s. 18–20.

[222] Zob. *Rekomendacje do Strategii…*, s. 1–3; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2024 – poznaliśmy założenia,* Wszystko Co Najważniejsze, 7 lipca 2024; Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*, Kontrola Państwowa, nr 5/2024, s. 19–25.

[223] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2014.

[224] Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022,* s.7 (M.P. 2013 poz. 377), art.1.

[225]Tamże, art. 1.

12 maja 2020 roku prezydent Andrzej Duda podpisał nową *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP*, zastępując tym samym dokument z 2014 roku, który przestał obowiązywać. Nowa strategia, będąca dokumentem jawnym o charakterze strategicznym, określa ogólne kierunki rozwoju i działania państwa w celu utrzymania oraz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa narodowego, jak również zwiększenia zdolności do reagowania na różnorodne zagrożenia wewnętrzne i międzynarodowe.

Nowa strategia różni się znacząco od poprzedniej, zarówno pod względem układu, jak i treści. Opisuje aktualne środowisko bezpieczeństwa oraz definiuje kluczowe cele strategiczne z perspektywy interesu narodowego Polski. Główna struktura *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020* roku opiera się na czterech filarach: bezpieczeństwo państwa i obywateli, Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, tożsamość i dziedzictwo narodowe oraz rozwój społeczny, gospodarczy i ochrona środowiska.

W przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia dla państwa, Rzeczpospolita Polska podejmie niezwłoczne kroki w celu skutecznego opanowania sytuacji kryzysowej lub konfliktu, aby zminimalizować jego konsekwencje. Szczególnym celem będzie zapobieżenie eskalacji kryzysu do poziomu bezpośredniego zagrożenia wojennego dla Polski lub jej sojuszników.[226] W tym kontekście *Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*,[227] przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 4 lipca 2024 roku, stanowią nie tylko aktualizację dotychczasowych założeń, ale także odpowiedź na nowe wyzwania wynikające z dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. W rekomendacjach szczególny nacisk położono na rozwój zdolności obronnych w cyberprzestrzeni. Rosnąca liczba incydentów o charakterze strategicznym, w tym ataków na infrastrukturę krytyczną oraz dane wrażliwe, podkreśliła konieczność wzmocnienia mechanizmów wykrywania, monitorowania i przeciwdziałania cyberzagrożeniom. Jednocześnie wskazano na istotność współpracy międzysektorowej, obejmującej zarówno sektor publiczny, jak i prywatny, w celu zbudowania spójnego systemu bezpieczeństwa. Zauważono także, że efektywne przeciwdziałanie cyberzagrożeniom wymaga nie tylko zaawansowanych technologii, ale także odpowiednio wykwalifikowanych kadr, co wymaga systematycznych inwestycji w szkolenia i rozwój zasobów ludzkich. Rekomendacje z 2024 roku uwzględniają także

[226] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa…*, s.10.
[227] Rekomendacje do *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, przyjęte przez Radę Ministrów 4 lipca 2024 r., s. 12-13.

konieczność przeciwdziałania zagrożeniom asymetrycznym, takim jak dezinformacja, działania hybrydowe czy wpływy obcych służb specjalnych. Podkreślono znaczenie budowy zdolności do identyfikacji i neutralizacji działań destabilizujących, które mogą prowadzić do osłabienia stabilności politycznej i społecznej. Wzmocniono także priorytety związane z ochroną infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwem energetycznym, wskazując na potrzebę zabezpieczenia dostaw strategicznych surowców i uniezależnienia systemu energetycznego od ryzyk wynikających z geopolityki.

W kontekście współpracy międzynarodowej podkreślono konieczność zacieśnienia relacji z sojusznikami w ramach NATO oraz Unii Europejskiej, szczególnie w zakresie wspólnych ćwiczeń operacyjnych i zintegrowanych mechanizmów reagowania kryzysowego. Wzmocnienie interoperacyjności systemów obronnych oraz skuteczna wymiana informacji między państwami członkowskimi stanowią kluczowe elementy efektywnego przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom.

Zarówno strategia z 2013 roku, jak i rekomendacje z 2024 roku, odzwierciedlają konieczność elastycznego podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego, uwzględniającego zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, technologiczne i społeczne. Dokumenty te wyznaczają kierunki działań państwa, które są niezbędne dla zapewnienia integralności terytorialnej oraz ochrony obywateli w obliczu rosnących wyzwań i ryzyk. Adaptacja do nowych zagrożeń, takich jak rozwój technologii, zmiany w strukturze stosunków międzynarodowych czy wyzwania klimatyczne, jest nieodzownym elementem budowy kompleksowego systemu bezpieczeństwa narodowego. Rekomendacje z 2024 roku stanowią istotny krok w kierunku modernizacji systemu bezpieczeństwa narodowego RP, ukierunkowany na rozwój zdolności operacyjnych oraz budowę skutecznych narzędzi przeciwdziałania zagrożeniom w każdym wymiarze – zarówno militarnym, jak i niemilitarnym. Dzięki temu możliwe staje się zapewnienie większej odporności państwa na wyzwania współczesności oraz wzrost jego zdolności do ochrony obywateli i interesów narodowych w coraz bardziej złożonym środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego.[228]

Rada Ministrów, uchwałą nr 34/2021 z 11 marca 2021 r. przyjęła piątą edycję Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.[229] W dokumencie m.in. zostały wymienione zagrożenia militarne, zagrożenia o charakterze terrorystycznym, mogące

[228] *Rekomendacje do Strategii…,* s. 1–4.
[229] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym,* (Dz.U. 2023 poz. 122), art.1.

doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej, zagrożenia cywilizacyjne i powodowane intencjonalną działalnością człowieka oraz zagrożenia w cyberprzestrzeni, mogące również doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Zagrożenia polityczne to te, które wynikają z celowego i zorganizowanego manipulowania ideologiami oraz strukturami organizacyjnymi w celu obalenia legalnej władzy i wprowadzenia niedemokratycznych rządów, które mogą działać przeciwko interesom narodowym. Zagrożenia ekonomiczne pojawiają się, gdy naruszenie funkcjonowania gospodarki narodowej wpływa na zdolność do zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa oraz na działalność technologiczną i produkcyjną. Zagrożenia wewnętrzne dotyczą sytuacji, w których państwo traci zdolność do utrzymania ładu i porządku publicznego, co może być spowodowane wzrostem działań terrorystycznych, patologiami społecznymi czy próbami obalenia istniejącego porządku. Zagrożenia militarne występują, gdy cele polityki jednego państwa są w konflikcie z celami innych państw, a rozwiązanie problemu wymaga użycia siły zbrojnej.[230]

„Zagrożenie bezpieczeństwa państwa może powstać na tle uwarunkowań wewnętrznych i (lub) zewnętrznych oraz militarnych i (lub) niemilitarnych. Każde z tych uwarunkowań może występować niezależnie (osobno) lub w dowolnej konfiguracji, przyczyniając się do powstania — wewnątrz państwa lub w jego najbliższym otoczeniu — sytuacji konfliktogennej. Może tu wystąpić tak daleko idące przenikanie przyczyn i wzajemnych uwarunkowań zagrożenia bezpieczeństwa państwa, że jednoznaczne ich zakwalifikowanie (zidentyfikowanie) staje się wręcz niemożliwe. Dlatego zagrożenia powinno się rozpatrywać na wielu płaszczyznach i pod różnym kątem, aby ustalić (wychwycić) wszystkie możliwe związki przyczynowo-skutkowe”.[231] Zagrożenia militarno – strategiczne obejmują bezpośrednie działania zbrojne oraz potencjalne konflikty zbrojne, które mogą wynikać z napięć międzynarodowych, agresji ze strony innych państw czy też regionalnych konfliktów zbrojnych.[232] Zagrożenia dla bezpieczeństwa militarnego państwa mogą wynikać z wykorzystania lub groźby użycia sił zbrojnych przez podmioty międzynarodowe. W uproszczeniu, zagrożenia militarne można określić jako realne ryzyko użycia sił zbrojnych do wywołania przemocy zbrojnej. Natomiast zagrożenie wojenne odnosi się do sytuacji, w której istnieje możliwość

[230] W. Kitler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu,* „Wiedza Obronna” 2023, Vol. 282 No. 1 s. 137 – 143.
[231] S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 18–19.
[232] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji,* Warszawa 2013, s. 46.

zastosowania siły wojskowej przeciwko państwu w celu realizacji określonych celów politycznych lub innych przez podmioty zaangażowane w stosunki wojskowo – polityczne. Kluczową cechą zagrożeń wojennych jest ich zamiar, a nie jedynie możliwość użycia siły. Tego typu zagrożenia wiążą się z wyższym poziomem napięcia, obejmują otwartą konfrontację między stronami oraz dążenie do rozwiązania konfliktów za pomocą działań zbrojnych. Zagrożenia militarne i wojenne stanowią poważne ryzyko dla bezpieczeństwa państwa.[233]

Wzrost napięć międzynarodowych oraz rosnąca agresja ze strony niektórych państw stwarzają potencjalne zagrożenia militarne. Polska jako członek NATO, musi utrzymywać wysoką gotowość obronną oraz współpracować z sojusznikami w celu zapewnienia bezpieczeństwa.[234]

Krajowy system zarządzania kryzysowego powinien zostać dostosowany do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powinno to obejmować także obszar konfliktów polityczno – militarnych, umożliwiając płynne przechodzenie z okresu pokoju do kryzysu i stanu wojny. System ten powinien także zapewniać efektywne narzędzia do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń, w tym zagrożeń hybrydowych.[235] Dostosowanie krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego jest kluczowym działaniem w zapewnieniu efektywnej reakcji na sytuacje kryzysowe, w tym konflikty polityczno – militarne oraz zagrożenia hybrydowe. Takie dostosowanie wymaga zintegrowania krajowych mechanizmów zarządzania kryzysowego z międzynarodowymi standardami i procedurami, co ma na celu usprawnienie procesu reakcji na zagrożenia oraz wzmocnienie współpracy z sojusznikami.

Zagrożenia terrorystyczne, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, stanowią poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. Mogą one przybierać różne formy, takie jak ataki terrorystyczne mające na celu wywołanie paniki, zniszczenie mienia czy wyrządzenie krzywdy ludności cywilnej. W odpowiedzi na zagrożenia terrorystyczne, państwa muszą rozwijać systemy prewencji i reagowania, w tym tworzyć procedury bezpieczeństwa, systemy monitorowania oraz współpracować z agencjami wywiadowczymi i służbami bezpieczeństwa.

---

[233] M. Tomala, M. Prokop, *Zagrożenia militarne i wojenne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa. Case study: konflikt zbrojny między Ukrainą a Rosją w 2014 r*., „Studia de Securitate" 11(2) (2021), s. 42.
[234] S*trategia Bezpieczeństwa Narodowego…*, s. 20.
[235] Tamże, s. 13.

Zagrożenia związane z bronią masowego rażenia w rękach terrorystów stało się poważnym problemem, który obecnie przyciąga uwagę wielu państw, rządów, organizacji politycznych, wojskowych i społecznych oraz opinii publicznej na całym świecie. W szczególności państwa najbardziej narażone na terrorystyczne zagrożenia podejmują intensywne działania na rzecz przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Problematyka ta, obok działań prewencyjnych, które są coraz bardziej zdecydowane i konkretne, wymaga nieustannego monitorowania i szybkiego reagowania.[236]

Aktywne przeciwdziałanie dezinformacji jest również kluczowe. Wymaga to budowy odpowiednich zdolności i procedur współpracy z mediami informacyjnymi oraz społecznościowymi, a także angażowania obywateli i organizacji pozarządowych w te działania. Wreszcie, należy dążyć do zwiększenia społecznej świadomości na temat zagrożeń związanych z manipulacją informacji poprzez edukację w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego.[237]

Wraz z pojawieniem się nowych technologii teleinformatycznych i rozwojem Internetu, wystąpiły nowe formy zagrożeń, takie jak cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberkonflikty z udziałem podmiotów niepaństwowych oraz cyberwojna, rozumiana jako konfrontacja w cyberprzestrzeni między państwami. Obecne trendy wskazują na coraz większy wpływ bezpieczeństwa w obszarze cyfrowym na ogólne bezpieczeństwo kraju. Zwiększające się uzależnienie państw od technologii informacyjnych wymaga rozwijania krajowych zdolności do przeciwdziałania tym zagrożeniom, inwestycji w kadry oraz systemy monitorowania i reagowania.[238] Podniesienie odporności na cyberzagrożenia oraz zwiększenie ochrony informacji w różnych sektorach, w tym publicznym, militarnym i prywatnym, jest kluczowym celem w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Należy skoncentrować się na kilku istotnych obszarach, aby skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom cyfrowym i podnieść ogólny poziom bezpieczeństwa.

Przede wszystkim, istotne jest zwiększenie odporności systemów informacyjnych, zarówno w sferze publicznej, prywatnej, jak i militarnej oraz cywilnej, poprzez rozwijanie zdolności do skutecznego zapobiegania, zwalczania i reagowania na cyberzagrożenia. Wzmacnianie potencjału obronnego państwa wymaga również

[236] Z. Ciekanowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSZiP" im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie, Warszawa 2010, s. 6.
[237] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*s. 21.
[238] Tamże, s. 19.

nieustannego rozwoju krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, który musi być w stanie sprostać rosnącym wyzwaniom.[239] Ponadto, nie można pominąć znaczenia umiejętności do prowadzenia kompleksowych działań militarnych w cyberprzestrzeni, co wymaga zaawansowanych technologii i strategii. Warto również rozwijać krajowe zdolności w zakresie testowania, badania, oceny i certyfikacji rozwiązań oraz usług związanych z cyberbezpieczeństwem. Podnoszenie kompetencji i świadomości zagrożeń wśród pracowników administracji publicznej oraz społeczeństwa jest równie ważne, aby skutecznie przeciwdziałać wyzwaniom związanym z cyberzagrożeniami. Konieczne jest również wzmacnianie i rozbudowa krajowego potencjału w obszarze cyberbezpieczeństwa poprzez rozwijanie lokalnych rozwiązań oraz prowadzenie finansowanych przez państwo prac badawczo – rozwojowych. Współpraca z uczelniami, instytucjami naukowymi oraz przedsiębiorstwami z sektora publicznego i prywatnego, a także inwestycje w nowoczesne technologie takie jak uczenie maszynowe, Internet Rzeczy, i szerokopasmowe sieci łączności (5G i kolejne generacje) są kluczowe dla budowania skutecznej strategii obrony w cyberprzestrzeni.[240]

Podnoszenie kompetencji i świadomości zagrożeń wśród pracowników administracji publicznej oraz społeczeństwa jest równie ważne, aby skutecznie przeciwdziałać wyzwaniom związanym z cyberzagrożeniami. Konieczne jest również wzmacnianie i rozbudowa krajowego potencjału w obszarze cyberbezpieczeństwa poprzez rozwijanie lokalnych rozwiązań oraz prowadzenie finansowanych przez państwo prac badawczo – rozwojowych. Współpraca z uczelniami, instytucjami naukowymi oraz przedsiębiorstwami z sektora publicznego i prywatnego, a także inwestycje w nowoczesne technologie takie jak uczenie maszynowe, Internet Rzeczy, i szerokopasmowe sieci łączności (5G i kolejne generacje) są kluczowe dla budowania skutecznej strategii obrony w cyberprzestrzeni.[241]

Zagrożenia hybrydowe łączą tradycyjne i nietradycyjne formy działań, często trudne do jednoznacznego przypisania. Do zagrożeń hybrydowych należy dezinformacja i propaganda, czyli wykorzystywanie mediów społecznościowych, tradycyjnych mediów oraz cyberprzestrzeni do szerzenia fałszywych informacji w celu destabilizacji społeczeństwa i wpływania na procesy polityczne. Innym aspektem są cyberataki, które polegają na atakach na infrastrukturę krytyczną, systemy informacyjne oraz instytucje

[239] *Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego…,* str. 32-33.
[240] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego…,* s. 21-22.
[241] Tamże, s. 20.

państwowe, mające na celu destabilizację funkcjonowania państwa oraz kradzież informacji. Ponadto, wojna informacyjna, która obejmuje manipulację informacją i wpływanie na opinię publiczną w celu osiągnięcia strategicznych celów politycznych i militarnych, stanowi istotny element zagrożeń hybrydowych. Przygotowania obronne muszą obejmować nie tylko tradycyjne środki wojskowe, ale także rozwój zdolności w zakresie cyberbezpieczeństwa, analizy informacji i przeciwdziałania propagandzie.[242]

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w przestrzeni informacyjnej wymaga kompleksowego podejścia i rozwinięcia kilku kluczowych zdolności strategicznych. Po pierwsze, na poziomie strategicznym należy rozwijać umiejętności ochrony przestrzeni informacyjnej, która obejmuje warstwy wirtualne (systemy, oprogramowanie i aplikacje), fizyczne (infrastruktura i sprzęt) oraz poznawcze (kognitywne). Kluczowym elementem będzie także systematyczne przeciwdziałanie dezinformacji.[243] Przemoc ze strony grup terrorystycznych może obejmować zarówno ataki bezpośrednie, jak i akty sabotażu. Konieczne jest zapewnienie ścisłej współpracy między służbami bezpieczeństwa, agencjami wywiadowczymi i jednostkami wojskowymi.[244] Sabotaż i działalność wywiadowcza to działania mające na celu zakłócenie funkcjonowania kluczowej infrastruktury lub pozyskanie poufnych informacji mogą wpłynąć na przygotowania obronne. Wymaga to efektywnego zarządzania bezpieczeństwem obiektów strategicznych oraz zabezpieczenia informacji. Terroryzm wyróżnia się swoją specyfiką, która odróżnia go od typowego sabotażu wojskowego, ponieważ stanowi formę sabotażu na szczeblu państwowym. Jest to dywersja, której celem jest przede wszystkim osłabienie systemu bezpieczeństwa oraz destrukcja struktur władzy. Działania wojskowe przeciwko terroryzmowi, mające charakter operacji przeciwdywersyjnych, koncentrują się na ochronie i obronie stanowisk dowodzenia, zabezpieczeniu infrastruktury logistycznej, ochronie składów zaopatrzenia w głębi kraju, neutralizacji skutków ataków terrorystycznych oraz zwalczaniu wykrytych grup terrorystycznych.[245]

Zagrożenia ekonomiczne dla bezpieczeństwa narodowego obejmują kwestie związane z produkcją, wymianą i dystrybucją dóbr w kraju oraz efektywnym zarządzaniem nimi w celu zwiększenia ogólnego dobrobytu. Mają istotny wpływ na

[242] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce…,* s. 197.
[243] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego…,* s. 20.
[244] Tamże, s. 18, 29.
[245] E. Nowak, M. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 39.

stabilność państwa i mogą prowadzić do poważnych konsekwencji dla jego bezpieczeństwa. Obejmują one kilka kluczowych obszarów. Niedostateczne środki finansowe mogą utrudniać modernizację sprzętu wojskowego, szkolenie personelu oraz realizację planów obronnych natomiast problemy z rekrutacją i utrzymaniem odpowiednio wyszkolonego personelu wojskowego mogą wpłynąć na gotowość obronną. Stały wzrost współzależności międzynarodowych najwcześniej ujawniający się w międzynarodowych stosunkach gospodarczych przyspieszony przez globalizację zwiększył wrażliwość państw na wszelkie zależności ekonomiczne.[246]

Istotnym zagrożeniem są embargo i sankcje gospodarcze. Są to międzynarodowe działania mające na celu osłabienie gospodarki państwa poprzez nałożenie ograniczeń handlowych i finansowych. Takie sankcje mogą obejmować zakazy importu i eksportu, ograniczenia w dostępie do międzynarodowych rynków finansowych oraz inne formy presji ekonomicznej, które mają na celu zmuszenie państwa do zmiany polityki lub zachowań. Zagrożenia polityczne dla bezpieczeństwa narodowego to sytuacje lub procesy, w których intensyfikują się działania zorganizowanych grup społecznych (politycznych), które uniemożliwiają państwu wykonywanie jego podstawowych funkcji. Takie działania osłabiają lub podważają efektywność organów i instytucji realizujących cele i interesy narodowe. W kontekście polityki, czyli zarządzania sprawami państwa, zagrożenia te obejmują zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną, w tym działania na arenie międzynarodowej. Mogą prowadzić do obalenia legalnych władz, naruszenia interesów narodowych, w tym zasad państwowych, praworządności oraz podważenia międzynarodowej pozycji państwa. Przykłady takich zagrożeń to ingerencja w wewnętrzne sprawy państwa, niewłaściwe zarządzanie sytuacjami kryzysowymi czy spadające nakłady na bezpieczeństwo.[247]

Należy również wspomnieć o zagrożeniach, które niosą ryzyko zakłócenia dostaw energii, czyli takie zagrożenia, które są związane z uszkodzeniem infrastruktury wytwórczej i przemysłowej, oraz problemy związane z wyczerpaniem zasobów nośników energii i degradacją infrastruktury energetycznej. Szczególnie groźne jest wywieranie presji poprzez wstrzymywanie dostaw nośników energetycznych, co zmusza odbiorcę do działania zgodnie z żądaniami dostawcy. Tego typu manipulacje mogą mieć

[246] R. Zięba*, Współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" nr 3 (t. 52) 2016, s. 19.
[247] E. Nowak, M. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe…*, s. 34.

na celu osiągnięcie przez dostawcę korzyści politycznych, ekonomicznych lub wzmocnienia swojej pozycji na międzynarodowej scenie.[248]

Wszystkie te zagrożenia razem wzięte podkreślają znaczenie odpowiedniego zarządzania i zabezpieczania infrastruktury ekonomicznej, aby zapewnić stabilność i bezpieczeństwo państwa.[249] Z uwagi na różnorodność i dynamikę zagrożeń, polski system obronny musi być elastyczny i zdolny do szybkiej adaptacji. Kluczowym aspektem tej adaptacji jest regularna aktualizacja strategii obronnych, która pozwala na dostosowanie działań do zmieniających się warunków i zagrożeń. Intensyfikacja współpracy międzynarodowej również odgrywa istotną rolę, umożliwiając skuteczną koordynację z sojusznikami oraz uczestnictwo w międzynarodowych inicjatywach bezpieczeństwa. W kontekście rozwoju technologii obronnych, inwestycje w nowe technologie, w tym cyberobronę, systemy przeciwrakietowe oraz zaawansowane środki rozpoznania, są zgodne z aktualnymi trendami. Polska modernizuje swoje siły zbrojne i rozwija nowe technologie, aby stawić czoła współczesnym zagrożeniom. Równie ważne są regularne szkolenia oraz ćwiczenia dla sił zbrojnych i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, które zapewniają utrzymanie wysokiej gotowości operacyjnej. Wzmacnianie zdolności społeczeństwa do reagowania na kryzysy poprzez programy edukacyjne, kampanie informacyjne oraz wsparcie dla lokalnych inicjatyw obronnych jest równie istotne dla budowania odporności społecznej.[250]

Przedstawione elementy są zgodne z aktualnymi priorytetami i praktykami w zakresie obronności oraz zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Niestety, szybkie zmiany w dzisiejszym świecie oraz ciągle pogłębiający się proces globalizacji w Europie mogą budzić obawy. Zapewnienie bezpieczeństwa kraju w obliczu współczesnych zagrożeń wymaga wyjątkowej troski i jest gwarantem stabilności społecznej, politycznej i gospodarczej państwa. Przejawiać się to będzie zaangażowaniem Polski w sprawy nie tylko krajowe, ale również międzynarodowe, gdyż integralność bezpieczeństwa oznacza, że działania na rzecz utrzymania bezpieczeństwa RP powinny zaczynać się poza granicami kraju. Polska dąży do tego, aby w najbliższym czasie stać się przede wszystkim kreatorem bezpieczeństwa, a nie tylko jego odbiorcą.[251]

---

[248] D. Pabianiak, *Istota bezpieczeństwa energetycznego i jego zagrożenia*, Wojskowa Akademia Techniczna nr 9/2020 s. 47.
[249] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce…*, s. 196 s. 34.
[250] M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP – podział i charakterystyka zadań obronnych*, „Zeszyty Naukowe AON" nr 4(93) 2013.
[251] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP…*, s. 26.

W odniesieniu do współczesnych zagrożeń, należy zastanowić się, czy praktyczne zastosowanie założeń tego systemu będzie w stanie sprostać wszystkim zagrożeniom. Ta kwestia pozostaje otwarta, ponieważ obecnie Polska nie zetknęła się bezpośrednio z wieloma rodzajami zagrożeń, takimi jak cyberterroryzm czy proliferacja broni masowego rażenia. Ważnym krokiem jest również stworzenie spójnego systemu komunikacji strategicznej, który pozwoli na prognozowanie, planowanie i wdrażanie koordynowanych działań komunikacyjnych. Taki system powinien wykorzystywać różnorodne kanały komunikacji i media oraz narzędzia rozpoznawcze, aby skutecznie oddziaływać w różnych obszarach bezpieczeństwa narodowego. Konieczne jest również zwiększenie zdolności odstraszania i obrony w ramach Sojuszu, co wiąże się z poprawą gotowości i dostępności sił, a także z ulepszaniem sojuszniczego planowania obronnego i operacyjnego, aby skutecznie odpowiadać na współczesne wyzwania i zagrożenia.[252]

Spadek budżetów obronnych w państwach NATO i UE może niekorzystnie wpływać na ich zdolności operacyjne. Możliwość poprawy tej sytuacji leży w wzmocnieniu strategicznej i operacyjnej współpracy między NATO a UE w zakresie bezpieczeństwa.[253]

Obecna sytuacja w otoczeniu Polski charakteryzuje się dużą dynamiką. Głównym czynnikiem jest agresywna i imperialna polityka Federacji Rosyjskiej, która przyczynia się do niestabilności w regionie wschodnim. Rosja stara się umocnić swoją pozycję, stosując różne metody, takie jak łamanie prawa międzynarodowego, regularne użycie siły i przymusu wobec innych państw. Przykłady to aneksja Krymu, konflikt transgraniczny między Białorusią, Litwą a Polską, oraz szczególnie wojna w Ukrainie. Nigdy wcześniej granica wschodnia Polski nie była tak poważnie zagrożona jak teraz.[254] Współczesne środowisko bezpieczeństwa w Polsce jest kształtowane przez różnorodne czynniki, takie jak wojny, konflikty zbrojne, niestabilne gospodarki czy polityczna destabilizacja. Te zjawiska prowadzą do problemów humanitarnych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych. W rezultacie znacząco wzrosła migracja do Unii Europejskiej, co stanowi istotne wyzwanie dla jej spójności i bezpieczeństwa poszczególnych krajów. Kryzys migracyjny w Europie, konflikt zbrojny prorosyjskich separatystów z Donbasu wspieranych przez Rosję, napięcia z Białorusią oraz inwazja Rosji na Ukrainę

[252] Tamże, s. 24.
[253] Tamże, s. 21.
[254] A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski wobec współczesnych zagrożeń transgranicznych,* „Nowa Polityka Wschodnia" 2023, nr 3 (38), s. 199.

przyczyniają się do wzrostu zagrożeń transgranicznych, takich jak nielegalna migracja, handel ludźmi, przestępczość narkotykowa, przemyt broni i amunicji, a także terroryzm. Polska, będąc krajem tranzytowym, stała się celem dla międzynarodowych grup przestępczych oraz migrantów zmierzających do innych krajów europejskich.[255] Intensywność nielegalnej migracji wynika z geopolitycznego położenia Polski, tranzytowego charakteru transportu, stabilności politycznej, rozwoju gospodarczego, warunków społecznych i socjalnych oraz wolności politycznych i religijnych. Nielegalne przekraczanie granicy często wiąże się z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, które organizują transport, tymczasowe schronienia i podrobione dokumenty. W 2021 roku, w wyniku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, pojawiły się nowe metody nielegalnego przekraczania granicy, w tym duże, zorganizowane grupy próbujące siłowo wejść na terytorium Polski. W 2021 roku Straż Graniczna odnotowała około 40 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej.[256]

Zwiększone zainteresowanie strategicznymi towarami, takimi jak broń, amunicja i materiały wybuchowe, doprowadziło do wzrostu przestępczości związanej z przemytem broni w Polsce. Szczególne obawy budzi sytuacja w Ukrainie, która była jednym z głównych rynków nielegalnego handlu bronią w Europie. Przykładem jest udaremnienie przemytu części przeciwlotniczego działka przez Służby Celno-Skarbowe w 2017 roku. Przemyt broni, amunicji i materiałów wybuchowych jest powiązany z terroryzmem, a ryzyko wzrosło w związku z bojownikami z Bliskiego Wschodu i zagrożeniem użycia broni masowego rażenia oraz cyberataków. Nowym zagrożeniem są grupy ekstremistyczne sprzeciwiające się migracji lub polityce władz. Polska, choć na razie jest uważana za cel rezerwowy, może stać się miejscem działalności terrorystycznej lub schronieniem dla aktywistów. Mimo zróżnicowanego charakteru zagrożeń transgranicznych, mają one wspólne źródło i skutek. Destabilizacja w regionie sprzyja działalności przestępczej, wywiadowczej i terrorystycznej, dlatego ważne jest globalne monitorowanie, analizowanie i podejmowanie odpowiednich działań.[257]

Rola i miejsce systemu determinuje funkcje, jakie system i jego elementy powinny spełniać: ochronę pozycji i interesów państwa na arenie międzynarodowej, zapewnienie integralności i nienaruszalności granic państwowych, zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego, ekologicznego, kulturowego, ochronę funkcjonowania

[255] Tamże, s. 201.
[256] https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html, [dostęp: 30.08.2024].
[257] A. Wawrzusiszyn*, Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski …,* s. 206.

organów władzy państwowej i administracji publicznej, ochronę życia i zdrowia ludzi, porządku publicznego (zwłaszcza w strefie nadgranicznej), ochronę dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka.[258] Współczesne środowisko bezpieczeństwa Polski jest poddawane ciągłym i dynamicznym zmianom. Konflikt zbrojny w bezpośrednim sąsiedztwie znacząco obniża bezpieczeństwo naszej granicy oraz co za tym idzie, bezpieczeństwo całego państwa. Problemy związane z bezpieczeństwem granicy są coraz bardziej złożone i rozległe, co wskazuje na potrzebę intensywnej współpracy i koordynacji działań służb i instytucji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Organizacja i efektywność systemu bezpieczeństwa muszą odpowiadać współczesnym zagrożeniom, aby mogły skutecznie zarządzać nowymi wyzwaniami.

Bezpieczeństwo militarne w dużej mierze zależy od sytuacji gospodarczej państwa, poziomu wydatków obronnych oraz stanu infrastruktury wspierającej bezpieczeństwo. Sytuację gospodarczą Polski, podobnie jak innych krajów, ocenia się na podstawie wysokości produktu krajowego brutto (PKB). Wysoki PKB sprzyja rozwojowi technologicznemu przemysłu, w tym sektora obronnego, co umożliwia realizację programów modernizacji sił zbrojnych oraz rozwoju pozamilitarnych elementów systemu obronnego, w tym zobowiązań sojuszniczych. Zakupy sprzętu wojskowego są ukierunkowane na zapewnienie interoperacyjności Sił Zbrojnych RP z czołowymi państwami NATO. Wielkość wydatków obronnych RP została określona w Ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, tak aby osiągnąć pełną interoperacyjność z NATO i spełniać standardy państw członkowskich. W 2023 roku wydatki obronne Polski wynosiły 3% PKB. Stan infrastruktury wspierającej bezpieczeństwo militarne ocenia się głównie przez pryzmat rozwoju infrastruktury logistycznej kraju. Infrastruktura transportowa o znaczeniu obronnym obejmuje autostrady, drogi ekspresowe, sieć kolejową, śródlądowe drogi wodne, lotniska i lądowiska oraz tzw. lądowo-morskie łańcuchy transportowe.[259]

[258] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP…*, s. 316.
[259] E. Nowak, M. Nowak, *Bezpieczeństwo narodowe…*, s.75.

II.4. Uogólnienia i wnioski

Uogólnienia dotyczące przygotowań obronnych państwa wymagają osadzenia zarówno w analizie przepisów normatywnych, jak i w literaturze przedmiotu, która wskazuje na konieczność spójnego podejścia do polityki bezpieczeństwa. W. Kitler zauważa, że efektywność systemu przygotowań obronnych zależy nie tylko od obowiązującego prawa, ale również od zdolności jego operacjonalizacji w ramach instytucji publicznych.[260] M. Kuliczkowski zauważa natomiast, że jednym z najważniejszych wyzwań systemowych pozostaje integracja planowania obronnego z codzienną praktyką administracyjną i społeczną.[261] Takie spojrzenie umożliwia lepsze zrozumienie konieczności synchronizacji przepisów z mechanizmami operacyjnymi w ramach całego systemu bezpieczeństwa narodowego.

System obronny Polski, będący integralną częścią bezpieczeństwa narodowego, funkcjonuje w niezwykle dynamicznym i zmiennym środowisku. To, co czyni ten system wyjątkowym, to jego zdolność do adaptacji i ciągłego rozwoju w odpowiedzi na nowe zagrożenia i wyzwania, jakie stawia współczesny świat.

Analiza współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa jednoznacznie pokazuje, że system obronny Polski wykracza poza komponent militarny. Jego skuteczność opiera się na synergii działań wojskowych, cywilnych, gospodarczych, społecznych oraz informacyjnych. Tylko zintegrowane podejście umożliwia ochronę suwerenności i integralności terytorialnej państwa, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom.

Siły Zbrojne RP pozostają filarem zdolności obronnych państwa. Ich rola nie ogranicza się do tradycyjnej obrony terytorialnej, lecz obejmuje również przeciwdziałanie zagrożeniom asymetrycznym, takim jak cyberataki, operacje dezinformacyjne, sabotaż czy presja migracyjna. Skuteczność armii wymaga nie tylko modernizacji sprzętu, lecz także integracji działań z obroną cywilną, sektorem prywatnym i infrastrukturą krytyczną.

Nowoczesna armia musi być zdolna do działania zarówno w tradycyjnych konfliktach zbrojnych, jak i w obliczu bardziej subtelnych, niemilitarnych zagrożeń, które mogą destabilizować kraj od wewnątrz. W tym kontekście, współpraca z innymi komponentami systemu obronnego, takimi jak obrona cywilna i infrastruktura krytyczna,

[260] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 174–176.
[261] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…,* s. 116–119.

staje się nieodzownym elementem efektywnej strategii obronnej. Te elementy wspierają działania militarne, zapewniając niezbędne zasoby i koordynację, która jest kluczowa podczas kryzysu.

Warunkiem skuteczności systemu obronnego jest harmonijne współdziałanie wszystkich jego części – kierowania obronnością, militarnej oraz niemilitarnej. Tylko pełna synchronizacja działań umożliwia przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym, w tym hybrydowym. Współpraca ta musi mieć wymiar krajowy i międzynarodowy, co wymaga wysokiej interoperacyjności z NATO oraz UE i aktywnego udziału w ćwiczeniach oraz misjach. Taka współpraca międzynarodowa pozwala na wymianę doświadczeń, doskonalenie umiejętności oraz zwiększenie interoperacyjności z siłami sojuszniczymi, co w efekcie wzmacnia bezpieczeństwo całego regionu.

Planowanie obronne stanowi centralny element systemu. Powinno być oparte na strategicznych dokumentach państwowych, uwzględniających szerokie spektrum zagrożeń: militarnych, cybernetycznych, hybrydowych i polityczno-gospodarczych. Kluczowe znaczenie ma tu elastyczność i zdolność do rewizji założeń, co pozwala dostosowywać się do aktualnej sytuacji międzynarodowej i technologicznej.

Nowoczesne konflikty wymagają armii wyposażonej w zaawansowane systemy przeciwrakietowe, drony, technologie AI oraz środki cyberobrony. Równolegle, konieczne są inwestycje w systemy komunikacji strategicznej, zarządzania informacją i odporność infrastruktury krytycznej. Cyberbezpieczeństwo i przestrzeń informacyjna stają się równie ważne jak klasyczne pole walki.

W długofalowej perspektywie, strategicznym celem Polski jest nie tylko modernizacja Sił Zbrojnych, ale także rozwój zdolności do współpracy międzynarodowej. Polska jako kluczowy członek NATO i Unii Europejskiej, odgrywa istotną rolę w regionalnym systemie bezpieczeństwa. Współpraca w ramach takich inicjatyw jak Grupa Wyszehradzka czy Inicjatywa Trójmorza pozwala na zacieśnianie więzi z krajami regionu i wspólne stawianie czoła wyzwaniom, które mogą zagrozić stabilności i bezpieczeństwu Europy Środkowo-Wschodniej. Współpraca ta nie ogranicza się jedynie do aspektów wojskowych. Budowanie partnerstw w zakresie cyberbezpieczeństwa, ochrony infrastruktury krytycznej oraz wymiany informacji na temat potencjalnych zagrożeń jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski.

Obrona terytorialna stanowi jeden z filarów strategii obronnej Polski. Jest ona realizowana zarówno przez regularne siły zbrojne, jak i przez Wojska Obrony

Terytorialnej (WOT), które pełnią rolę dodatkowej linii obrony oraz wsparcia dla lokalnych społeczności w sytuacjach kryzysowych.[262] WOT jako formacja o wysokiej mobilności i zdolności do szybkiego reagowania, odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa terytorialnego, zwłaszcza w kontekście zagrożeń hybrydowych, które mogą obejmować działania nieregularne, takie jak dywersja, ataki terrorystyczne czy cyberataki.[263] Istotnym elementem strategii obronnej jest także zdolność do odstraszania potencjalnych agresorów, co jest zapewniane poprzez posiadanie odpowiednich środków do reakcji na każdą formę zagrożenia. W tym kontekście, współpraca z NATO i innymi sojusznikami, którzy mogą dostarczyć wsparcie w razie potrzeby, odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski.

Wnioski dotyczące uwarunkowań prawnych, które kształtują system obronny Polski, są kluczowe dla zrozumienia, jak funkcjonuje i rozwija się struktura bezpieczeństwa narodowego. Analiza tych uwarunkowań pozwala zidentyfikować, jakie ramy prawne są niezbędne dla skutecznej ochrony kraju i jak prawo wpływa na organizację oraz działania poszczególnych elementów systemu obronnego.

Podstawą funkcjonowania systemu obronnego Polski są akty prawne, które definiują role i zadania poszczególnych podmiotów oraz określają zasady ich współpracy. Fundamentem, na którym opiera się prawo obronne jest ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*, która reguluje kwestie związane z obowiązkiem obrony kraju, organizacją Sił Zbrojnych RP, a także zasadami mobilizacji i świadczeń obronnych. Ustawa ta tworzy fundament dla działań obronnych, obejmując zarówno aspekty militarne, jak i przygotowania społeczeństwa na wypadek wojny. Analizując uwarunkowania prawne, można zauważyć, że polski system obronny musi stale adaptować swoje ramy prawne do zmieniających się wyzwań. Spójność i kompleksowość prawa są kluczowe dla efektywności działań całego systemu obronnego. Ustawy i rozporządzenia muszą być nie tylko aktualne, ale również dobrze zintegrowane, aby zapewnić, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za obronę kraju działają w sposób skoordynowany i zgodny z przyjętymi założeniami. Wymaga to regularnej rewizji przepisów prawnych oraz ich dostosowywania do nowych realiów geopolitycznych i technologicznych.

Z perspektywy systemowej, obronność państwa należy postrzegać jako kompleksową i złożoną strukturę, która musi nieustannie ewoluować, aby sprostać

[262] https://terytorialsi.wp.mil.pl/, [dostęp: 10.04.2025].
[263] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego..., s.* 9.

rosnącym wyzwaniom współczesnego świata. Jej skuteczność zależy od zdolności do adaptacji, integracji działań na wielu poziomach oraz ścisłej współpracy międzynarodowej. W obliczu zagrożeń hybrydowych i cybernetycznych Polska musi kontynuować modernizację Sił Zbrojnych oraz wzmacniać zdolności obronne w wymiarze narodowym i sojuszniczym. Działania te muszą być osadzone w odpowiednich ramach prawnych i instytucjonalnych, które będą wspierać elastyczność i interoperacyjność struktur bezpieczeństwa.

Z perspektywy naukowej, ujęcie przygotowań obronnych państwa jako zagadnienia o charakterze interdyscyplinarnym znajduje potwierdzenie w analizach naukowych, które akcentują konieczność zintegrowanego podejścia do tworzenia i wdrażania mechanizmów gotowości obronnej. W. Kitler zwraca uwagę na potrzebę równoległego doskonalenia rozwiązań normatywnych, organizacyjnych i edukacyjnych.[264] Z kolei M. Kuliczkowski podkreśla, że efektywność prawa obronnego zależy od jego implementacji w praktyce instytucjonalnej, w tym zdolności do realnego współdziałania między resortami i poziomami administracyjnymi.[265] W świetle tych ustaleń przedstawione wcześniej uogólnienia mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych badań nad operacyjnym zastosowaniem rozwiązań prawnych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Powyższe ustalenia pozwalają wskazać, że dotychczasowy model przygotowań obronnych wymaga nie tylko aktualizacji, lecz także uzupełnienia o komponent prywatny – co będzie przedmiotem dalszej analizy.

[264] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP…,* s. 176–178.
[265] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…,* s. 121–123.

Rozdział III. POTENCJAŁ AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA

III.1. Prywatny sektor bezpieczeństwa w ujęciu historycznym

Problematyka związana z bezpieczeństwem towarzyszy ludzkości od początków cywilizacji, stanowiąc integralny element jej historycznego rozwoju. Od początków cywilizacji człowiek dążył do realizacji swoich potrzeb, często sprzecznych z działaniami innych, co narażało go na różne formy zagrożeń.[266]

W odpowiedzi na te potrzeby, w miarę jak rozwijała się cywilizacja i rosło znaczenie posiadanych dóbr, wzrastała potrzeba ich ochrony. W Atenach wprowadzono system straży miejskiej, która patrolowała ulice i dbała o bezpieczeństwo mieszkańców. Straż ta była znana jako oddziały Scytów — uzbrojonych niewolników wykorzystywanych przez władze miejskie do zadań porządkowych. Zmiany ustrojowe, takie jak przejście od monarchii do demokracji w Atenach czy od republiki do cesarstwa w Rzymie, wymuszały rozwój struktur porządkowych, które miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa społeczeństwu.

W starożytnym Rzymie ochrona mienia i osób była również istotnym zagadnieniem. Zamożni obywatele wykorzystywali niewolników do celów ochronnych, powierzając im pilnowanie swoich domów i majątków. W miastach rzymskich istniały także „cohortes urbanae", które pełniły funkcje policyjne i były odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego.[267] W miarę rozwoju imperium rzymskiego i jego ekspansji na nowe terytoria, konieczność ochrony granic oraz bezpieczeństwa obywateli stała się jeszcze bardziej wyraźna. Ochrona w starożytności nie ograniczała się tylko do aspektów fizycznych; w wielu kulturach istniały również rytuały i praktyki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa duchowego. Na przykład w Egipcie faraonowie organizowali ceremonie religijne, które miały na celu błogosławieństwo bogów dla bezpieczeństwa kraju oraz ochrony przed wrogami. Przykładem takiej ceremonii było święto Opet, którego celem było duchowe umocnienie władzy faraona i zapewnienie boskiej ochrony państwa[268]. W starożytnym Egipcie funkcjonował system ochrony

[266] P. R. Ostolski, D. Kaźmierczak, *Geneza bezpieczeństwa*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa", nr 11/2021, s. 15.
[267] https://www.sladyrzymu.pl/2021/06/kohorty-miejskie-w-rzymie.html, [dostęp: 01.05.2025].
[268] https://www.national-geographic.pl/historia/wierzenia-egipcjan-bogowie-swiatynie-mumie-i-zycie-po-smierci-w-co-wierzyli-starozytni-egipcjanie/#swieta-w-starozytnym-egipcie, [dostęp: 01.05.2025].

grobowców, który był niezwykle istotny dla zachowania spokoju zmarłych oraz zabezpieczenia ich skarbów przed rabunkiem.[269] Specjalnie wyznaczeni strażnicy pilnowali tych miejsc, a także brali udział w ceremoniach pogrzebowych. Już w starożytności potrzeba ochrony stanowiła istotny element życia społecznego, a rozwój cywilizacji prowadził do coraz bardziej złożonych struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludzi oraz ich dóbr. Zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze sprzyjały rozwojowi bardziej złożonych form ochrony, co potwierdza ewolucję podejścia do bezpieczeństwa już wcześniej wskazaną co do kwestii bezpieczeństwa na przestrzeni wieków.

W połowie XIX wieku w Stanach Zjednoczonych zaczęły powstawać prywatne firmy zajmujące się ochroną farm, konwojowaniem dyliżansów oraz zabezpieczaniem „saloonów". Jednym z najbardziej znanych przykładów była *Pinkerton National Detective Agency*[270], założona w 1850 roku, która odegrała istotną rolę w ochronie kolei i konwojowaniu transportów wartości. Te pierwsze agencje ochrony były odpowiedzią na rosnące zagrożenia związane z przestępczością, która nasilała się w miarę rozwoju miast i osad, a także ekspansji na terytoria zachodnie. W tym czasie wiele osób obawiało się napadów i kradzieży dokonywanych przez uzbrojone grupy przestępcze, co doprowadziło do wzrostu zapotrzebowania na usługi ochrony świadczone przez sektor prywatny. Firmy te często zatrudniały byłych żołnierzy lub ludzi z doświadczeniem w walce, co zapewniało im odpowiednie umiejętności do ochrony mienia. Z czasem rola prywatnych firm w zapewnianiu bezpieczeństwa obywatelom zaczęła się zwiększać na całym świecie. W Europie, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Francji, w drugiej połowie XIX wieku powstawały komercyjne przedsiębiorstwa ochroniarskie świadczące usługi ochrony osobistej oraz zabezpieczenia mienia. Trend ten dotarł także do Polski. W latach 1987 i 1988, w Polsce zaczęły powstawać prywatne agencje ochrony, wzorujące się na modelu anglosaskim, opartym na koncesjonowaniu działalności i profesjonalizacji usług ochronnych. Rozwój prywatnego sektora bezpieczeństwa w Polsce ma swoje korzenie w historycznych okresach napięć i zagrożeń, takich jak rozbiory, wojny oraz transformacja ustrojowa końca XX wieku. W okresie rozbiorów ziemie polskie znajdowały się pod jurysdykcją trzech różnych państw z odmiennymi regulacjami dotyczącymi porządku publicznego, co wpłynęło na różnorodność form ochrony

[269] K. Kuraszkiewicz, *Wpływ wody na egipską architekturę grobową: przypadek grobowców prywatnych z czasów Starego Państwa*, „AFRYKA" nr 51/52, 2020/2021, s. 39–41.
[270] https://pinkerton.com/our-story/history, [dostęp: 01.05.2025].

i bezpieczeństwa, przejawiającą się w odmiennej organizacji straży miejskich, wymogach koncesyjnych oraz zasadach uzbrojenia ochrony w poszczególnych zaborach.[271]

Historia ochrony osób i mienia w Polsce sięga czasów początku polskiej państwowości. Jej początki sięgają średniowiecza, kiedy ówcześni władcy posiadali własną ochronę osobistą. W najstarszych zapiskach dotyczących Mieszka I można przeczytać, że posiadał on swoją prywatną drużynę książęcą, w skład której wchodzili najwybitniejsi wojownicy. W kolejnych latach władcy byli w posiadaniu tzw. królewskich straży przybocznych, które kompletowane były z najlepiej przygotowanych i najbardziej doświadczonych rycerzy. W późniejszych czasach funkcjonowały regimenty gwardii pieszej oraz konnej, a w związku z coraz większą ilością napływających do miasta obywateli nasilały się problemy, tj. przemoc, ubóstwo czy przestępczość. Owe problemy były zjawiskiem wszechobecnym i skutkowały potrzebą zagwarantowania bezpieczeństwa wiodących osób w państwie.[272]

Pierwsze formy zorganizowanej ochrony w Polsce pojawiły się już na przełomie XVI i XVII wieku. W tamtym czasie, w kontekście licznych konfliktów, zajazdów i niepokojów społecznych, funkcjonowały prywatne grupy zajmujące się ochroną majątków szlacheckich. Na zamówienie możnowładców, specjaliści od organizowania zajazdów i zbrojnych wypraw dostarczali wsparcia w obronie majątków oraz w rozwiązywaniu sporów zbrojnie. W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, okres ten charakteryzował się dużą niestabilnością polityczną oraz społeczną, co sprzyjało powstawaniu grup ochronnych.

W XVI wieku Polska była areną licznych konfliktów wewnętrznych oraz sporów między szlachtą, co prowadziło do częstych zajazdów – zbrojnych wypraw mających na celu zdobycie dóbr lub wymuszenie spłaty długów. W odpowiedzi na te zagrożenia, szlachta zaczęła organizować własne grupy ochrony, które miały na celu nie tylko zabezpieczenie ich majątków, ale również utrzymanie porządku w regionach, gdzie panował chaos. Te grupy często składały się z najemników lub lokalnych wojowników,

[271] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora ochronnego w bezpieczeństwie Polski*, Kraków 2022, s. 114-117.

[272] K. Sikora, https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39055/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97%2023-24.11.2021%20%D1%80..pdf#page=332, [dostęp: 22.01.2025].

którzy byli gotowi bronić interesów swoich panów.[273] Warto również zaznaczyć, że w tym okresie istniały różne formy umów między szlachtą a najemnikami, które regulowały zasady współpracy oraz wynagrodzenie za usługi ochroniarskie. Takie umowy były często spisane na piśmie i miały na celu zabezpieczenie interesów obu stron. Ochrona majątków szlacheckich nie ograniczała się tylko do działań zbrojnych; obejmowała również aspekty związane z zarządzaniem majątkiem oraz zapewnieniem bezpieczeństwa podczas podróży.

Choć ta działalność nie była zorganizowana w sposób instytucjonalny, można uznać ją za jedną z pierwszych form prywatnej ochrony w Polsce. W miarę upływu czasu i rozwoju państwa polskiego pojawiały się także inne formy ochrony, takie jak straże miejskie, które zaczęły pełnić funkcje porządkowe w miastach. Jednakże to właśnie prywatne grupy ochronne były odpowiedzią na bezpośrednie zagrożenia, przed którymi stali możnowładcy oraz bogaci mieszczanie. Odpowiedzialność państwa za bezpieczeństwo swoich obywateli prowadziła do przypisywania zadań związanych z ochroną głównie instytucjom publicznym. Jednak z biegiem czasu zaczęło to okazywać się niewystarczające. W systemie bezpieczeństwa państwowego sektor prywatny coraz bardziej zaczął odgrywać istotną rolę.[274]

Prywatny sektor bezpieczeństwa (PSB) jest dziś integralną częścią współczesnych systemów ochrony osób i mienia na całym świecie. Jego rozwój był napędzany potrzebą wsparcia państwowych instytucji zajmujących się bezpieczeństwem, które nie były w stanie w pełni zabezpieczyć wszystkich obszarów życia społecznego i gospodarczego. W ujęciu historycznym, rozwój prywatnego sektora bezpieczeństwa można podzielić na kilka kluczowych etapów, od wczesnych form zorganizowanej ochrony po współczesne, profesjonalne agencje ochrony.[275] Ochrona osób i mienia to specyficzny rodzaj działalności gospodarczej. Choć szczegółowe regulacje prawne w tej dziedzinie wprowadzono dopiero podczas transformacji ustrojowej lat 90. XX wieku, to nie oznacza, że wcześniej brakowało jakichkolwiek przepisów. Warto zauważyć, że pierwsze regulacje prawne na ziemiach polskich pojawiły się już w okresie zaborów, a każdy z zaborców ustanawiał własne przepisy, zgodnie z którymi musiała być prowadzona działalność związana z ochroną osób i mienia. W dwudziestoleciu międzywojennym

[273] B. Pacek, P. Pacek, *Większy udział prywatnego…,* s. 114 – 115.
[274] Tamże.
[275] Tamże.

Polska posiadała już własne przepisy regulujące zasady prowadzenia takiej działalności.[276]

Do 1938 roku obowiązywały różne akty prawne, w tym niektóre przepisy pozostałe z okresu zaborów. W tym czasie Polska, po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, borykała się z wyzwaniami związanymi z integracją różnych systemów prawnych, które obowiązywały na jej terytorium przed i w trakcie zaborów. W lutym 1938 roku uchwalono ustawę dotyczącą przedsiębiorstw wymagających szczególnego zaufania[277], która miała na celu uregulowanie działalności firm zajmujących się ochroną osób i mienia oraz innymi usługami, które wymagały wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Ustawa ta wprowadzała szereg wymogów dotyczących prowadzenia takich przedsiębiorstw, w tym konieczność osobistego zarządzania nimi przez przedsiębiorcę, co miało na celu zapewnienie odpowiedzialności i zaufania do świadczonych usług.[278]

Jednakże działanie tej ustawy zostało przerwane przez wybuch drugiej wojny światowej, kiedy obowiązywały przepisy okupacyjne. W okresie II wojny światowej, zarówno na terenach zajętych przez Niemców, jak i w strefach kontrolowanych przez ZSRR, wprowadzono nowe regulacje, które często były sprzeczne z dotychczasowymi przepisami. Wiele instytucji ochrony zostało rozwiązanych lub przekształconych w struktury służące okupantom, co znacznie ograniczyło niezależność sektora ochrony. Po wojnie, na terytorium Polski, mimo że w pewnym stopniu wrócono do przepisów sprzed okupacji, to w latach 1944–1948 ochroną kluczowych obiektów państwowych zajmowały się oddziały wojsk wewnętrznych. Te jednostki były odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa strategicznych miejsc, takich jak zakłady przemysłowe czy instytucje rządowe. W tym okresie ochrona była silnie związana z nowym reżimem komunistycznym, który dążył do kontrolowania wszelkich aspektów życia społecznego.[279]

W miarę jak sytuacja polityczna stabilizowała się po wojnie, zaczęto dostrzegać potrzebę stworzenia formalnych ram prawnych dla sektora ochrony. W latach 50. i 60. XX wieku rozpoczęto prace nad regulacjami prawnymi dotyczącymi działalności ochroniarskiej, które miały na celu uregulowanie rynku oraz wyznaczenie standardów dla usług ochroniarskich. Te działania były odpowiedzią na rosnące potrzeby bezpieczeństwa

[276] Tamże.
[277] Ustawa z dnia 18 lutego 1938 r. *o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania,* (Dz. U. 1938 nr. 12 poz. 79), art.1.
[278] W. Bejgier, B.G. Stanejko, *Ochrona osób i mienia,* Warszawa 2012, s. 19.
[279] Tamże..

w społeczeństwie oraz na zmiany zachodzące w gospodarce i strukturze społecznej Polski powojennej.

Wszystkie te wydarzenia miały kluczowe znaczenie dla późniejszego rozwoju sektora ochrony w Polsce oraz dla kształtowania przepisów prawnych, które regulowały działalność agencji ochrony po transformacji ustrojowej lat 90. XX wieku. Od 1945 roku zaczęto tworzyć różnego rodzaju straże przemysłowe, które były ustanawiane w różnych przedsiębiorstwach przez Ministra Bezpieczeństwa Publicznego. Chociaż istniały podmioty gospodarcze zajmujące się ochroną i dozorem, były to wyłącznie jednostki gospodarki uspołecznionej, takie jak Międzywojewódzka Usługowa Spółdzielnia Inwalidów. W 1946 roku, na podstawie dekretu z 17 października 1946 r.,[280] utworzono Straż Pocztową, a dekret z 5 września 1947 r. powołał Straż Portową.[281] Chociaż przepisy ustawy z 1938 roku nadal obowiązywały, zostały znacząco ograniczone przez ustawę z 1 lipca 1958 r., dotyczącą zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki nieuspołecznione.[282]

Chaos prawny w obszarze ochrony osób i mienia został uporządkowany dopiero dzięki ustawie z 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej.[283] Ustawa ta m.in. upoważniała Radę Ministrów do rozszerzenia zasad użycia broni palnej przez pracowników Straży Przemysłowej na inne osoby wyznaczone do ochrony mienia społecznego.[284] Wprowadziła także nazwy „Straż Bankowa"[285] dla straży przemysłowych działających w bankach oraz „Straż Portowa"[286] dla tych pełniących służbę w portach. Regulacje te, razem z ustawą z 1958 r. o zezwoleniach na działalność gospodarczą dla jednostek nieuspołecznionych, funkcjonowały do 1988 r., kiedy to uchwalono ustawę o działalności gospodarczej,[287] przywracającą wolnorynkowe zasady w zakresie usług ochrony osób i mienia.[288]

Głównym zadaniem Straży Pocztowej było przede wszystkim zapewnienie ochrony przed przestępczą działalnością, która była wymierzona wobec interesy państwowego przedsiębiorstwa „Poczta Polska, Telegraf i Telefon". Straż Pocztowa

[280] Dekret z dnia 5 września 1947 r. *o Straży Pocztowej* (Dz. U. Nr 59, poz. 323).
[281] Dekret z dnia 5 września 1947 r. *o Straży Portowej* (Dz. U. Nr 60, poz. 328 z późn. zm.).
[282] Ustawa z Dnia 1 lipca 1958 r. *o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej* (Dz. U. Nr 45, poz. 224 z późn. zm.).
[283] Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. *o Straży Przemysłowej,* (Dz. U. Nr 6, poz. 42 z późn. zm.).
[284] Tamże, art. 5 ust. 2.
[285] Tamże, art. 15.
[286] Tamże.
[287] Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz. U. 1988 Nr 41 poz. 324 z późn. zm.).
[288] S. Pietrusiak, *Prawna regulacja przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów w Polsce w okresie międzywojennym*, „Przegląd Policyjny" 2000, nr 3–4, s. 46.

została utworzona jako służba ochronna ministerstwa poczty i telegrafów, a w zakres jej obowiązków wchodziła również kooperacja zarówno z organami bezpieczeństwa publicznego, wojskowymi, jak i strażami publicznymi w dziedzinie ochrony mienia ministerstwa poczty i telegrafów oraz piastowanie służby konwojowej oraz wartowniczej.[289]

Na podstawie przywołanego dekretu, organy Straży Pocztowej posiadały uprawnienia zarówno do dysponowania bronią palną, jak i do jej wykorzystania w sytuacjach oraz na zasadach, w jakich uprawnienia powyższe przynależały Milicji Obywatelskiej. Organy Straży Pocztowej posiadały prawo do wykorzystania broni palnej w następującym przypadku: w celu powstrzymania rzeczywistego, a także bezprawnego zamachu lub napadu potencjalnie zagrażającemu ich własnemu życiu, życiu osób postronnych albo mieniu pocztowemu, w momencie, w którym powstrzymanie owego zamachu lub napadu było niewykonalne innymi środkami, a zwłoka groziła niebezpieczeństwem. Wykorzystanie broni palnej mogło mieć miejsce wyłącznie po jednorazowym ostrzeżeniu. W momencie, w którym owe ostrzeżenie nie było możliwe ze względu na różne okoliczności, jej użycie mogło wystąpić tylko w sytuacji, w której wszelkie opóźnienie narażało życie pracownika pocztowego lub osób postronnych na bezpośrednie niebezpieczeństwo lub skutkowałoby bezwzględną utratą mienia pocztowego. Za każdym razem funkcjonariusze Straży Pocztowej byli mianowani przez Ministra Poczt i Telegrafów z grona pracowników pocztowych.[290] Dekret ten został uchylony w 1998 roku.

Straż Przemysłowa była natomiast formacją, która służyła ochronie zakładów przemysłowych, gdzie w późniejszych czasach zaliczano do niej także: Straż Portową, Straż Bankową, a także Warty Cywilne. Straż Przemysłowa tworzona była wyłącznie w zakładach pracy w oparciu o decyzję właściwego ministra lub wojewody. W skład Straży Przemysłowej wchodzili uzbrojeni oraz jednolicie umundurowani pracownicy danego zakładu pracy.[291]

Straż Przemysłowa posiadała szerokie spektrum obowiązków, do których zaliczyć można m.in.: zagwarantowanie bezpieczeństwa zakładu pracy, nadzór nad

[289] W. Szuwała- Banach, *Agencje ochrony osób i mienia w zarządzaniu kryzysowym*, rozprawa doktorska, Warszawa, 2018, s. 94. (cyt. zob. Dekret z dnia 17 października 1946 r. o Straży Pocztowej…, art. 2.).
[290] R. Faron, *Straż pocztowa- historia i współczesność*, „Security, Economy & Law" Nr 2/2021 (XXIX), (6–25), s. 7,8. Cyt. 'Dekret z dnia 17 października 1946 r.'
[291] K. Sikora, s. 333.https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39055/1/Збірник%20конференції%2023-24.11.2021%20p..pdf#page=332, [dostęp: 22.01.2025].

uprawnieniami do wstępu oraz wjazdu na teraz zakładu pracy, a także kontrola uprawnień do wywożenia lub wynoszenia mienia jak również strzeżenie mienia na terenie zakładu pracy oraz w miarę potrzeby konwojowanie powierzonego mienia.[292] Organy Straży Przemysłowej w ramach wykonywania swoich zadań oraz obowiązków posiadały prawo m.in. do posłużenia się bronią w uargumentowanych przypadkach, weryfikacji tożsamości (legitymowania) osób wchodzących na teren zakładu oraz opuszczających jego teren, a także ujęcie osób przyłapanych lub podejrzanych o dopuszczenie się przewinienia na terenie zakładu pracy.[293]

Ustawa *o Straży Przemysłowej* została uchylona i zastąpiona ustawą z 1997 r. *o ochronie osób i mienia.* Straż Przemysłowa istniała do lat 90. XX wieku. Zadania Straży Przemysłowej przejęły wewnętrzne służby ochrony takie jak: Straże Bankowe, Straże Pocztowe, oddział Wart Cywilnych MON oraz prywatne firmy ochrony.

Od 1990 r. państwo zaczęło wycofywać się z obszarów, w których wcześniej miało monopol, w tym z zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego.[294] W ich miejsce zaczęły wchodzić prywatne podmioty, które przejmowały część obowiązków związanych z ochroną osób i mienia. Szybki rozwój prywatnych przedsiębiorstw ochroniarskich był wynikiem dynamicznego wycofywania się państwa z tych zadań, co jednocześnie przyczyniło się do wzrostu przestępczości i naruszeń prawa w tej branży. W związku z tym już na początku lat 90. podjęto próby stworzenia przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności ochroniarskiej oraz działania pracowników ochrony. Mimo wielu prób, do końca lat 90. nie udało się w pełni satysfakcjonująco uregulować tej kwestii. Zaznaczyć należy, że prywatny sektor ochrony osób i mienia w Polsce rozpoczął swoją działalność pod koniec lat 80. XX w., a pierwsze akty administracyjne wydawane przez organ koncesyjny, powiązane z wykonywaniem owych usług, zostały wydane w 1989 roku, co było wynikiem pojawienia się ustawy *o działalności gospodarczej*.[295]

Dopiero ustawa z 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* wprowadziła bardziej szczegółowe regulacje dotyczące działalności ochroniarskiej, choć nie była ona pozbawiona wad i doczekała się wielu nowelizacji. Ostatnią istotną zmianą było wejście

[292] Wzięte z: W. Szuwała- Banach, *Agencje ochrony osób…*, s. 95, cyt. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej ..., art. 1 ust. 2.
[293] W. Szuwała- Banach, *Agencje ochrony osób…,* s. 95, cyt. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej ..., art. 4.
[294] T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 9.
[295] Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 *roku o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324).

w życie ustawy z 13 czerwca 2013 r.[296], która wprowadziła zmiany dotyczące zawodu pracownika ochrony, a od 1 stycznia 2014 r. ustawa z 1997 r. o ochronie osób i mienia przyjęła nowe brzmienie.

Prywatny sektor ochrony osób i mienia w Polsce rozpoczął swoją działalność pod koniec lat 80.[297] Podstawowe postanowienia tejże ustawy weszły w życie 27 marca 1998 roku, natomiast w części dotyczącej udzielania koncesji przepisy ustawy zaczęły obowiązywać od 31 grudnia 2000 roku. W ten sposób umożliwiono przedsiębiorcom dostosowanie się do nowej rzeczywistości na rynku usług ochronnych. W tym miejscu należałoby również zaznaczyć, iż na skutek wprowadzenia przepisów przejściowych koncesje, które zostały wydane do grudnia 2000 r. oraz dodatkowo nie przeszły pozytywnej weryfikacji, zostały unieważnione z dniem 1 stycznia 2001 roku.[298]

Warto również dodać, że rozwój sektora prywatnego bezpieczeństwa był odpowiedzią na zmiany zachodzące na rynku pracy oraz rosnącą liczbę zagrożeń związanych zarówno ze wzrostem przestępczości jak i nowymi formami zagrożeń wynikających ze zmian technologicznych oraz globalizacji. Na początku XXI wieku sektor ten stał się niezwykle różnorodny – obejmuje zarówno tradycyjne usługi ochroniarskie jak również nowoczesne technologie zabezpieczeń takie jak monitoring czy systemy alarmowe. Współcześnie agencje ochroniarskie oferują szeroki wachlarz usług dostosowanych do indywidualnych potrzeb klientów oraz zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Dzięki tym wszystkim zmianom sektor prywatnego bezpieczeństwa stał się kluczowym elementem strategii zarządzania ryzykiem zarówno dla przedsiębiorstw jak i osób fizycznych, co potwierdza jego rosnącą rolę we współczesnym społeczeństwie oraz gospodarce.

Europejski sektor ochrony prywatnej, którego początki sięgają czasów powojennych, rozwinął się w wielomiliardowy przemysł, obejmujący tysiące firm i pracowników zatrudnionych w różnych obszarach zabezpieczeń. W zależności od państwa, zakres oraz obszar działań, które są wykonywane przez sektor ochrony prywatnej w Unii Europejskiej posiada znaczące różnice, jednak w znacznej części przypadków kierunek rozwoju zmierzał w stronę zadań, które tradycyjnie były kojarzone właśnie z państwowymi usługami ochrony. Prywatny sektor ochrony posiada wiele

[296] Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. *o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*, (Dz. U. 2013 poz. 829).
[297] Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324).
[298] W. Szuwała- Banach, *Agencje ochrony osób…,* s. 96.

funkcji, należą do nich m.in. zagwarantowanie bezpieczeństwa w głównych miejscach publicznych czy zapewnienie bezpieczeństwa miejsc, które posiadają fundamentalne znaczenie dla krajowej infrastruktury. Ponadto, w niektórych państwach sektor ten pełni dodatkowo funkcje tj. ochrona i transport więźniów, ochrona miejsc zbrodni czy monitorowanie więźniów pod nadzorem z wykorzystaniem elektronicznych znaczników.[299]

Aktualnie, agencje detektywistyczne czy prywatne firmy zajmujące się szeroko pojmowaną ochroną osób i mienia stanowią nieodłączną część systemu bezpieczeństwa każdego demokratycznego państwa i ciężko wyobrazić sobie sektor bezpieczeństwa bez owych podmiotów, które posiadają bezcenny wkład w każdym obszarze działania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Firmy ochroniarskie są w stanie wykonywać szerokie spektrum działań m.in. ochronę osobista, ochronę fizyczną obiektów czy np. szkolenia oraz doradztwo.[300]

Typ bezpieczeństwa prywatnego/korporacyjnego na przestrzeni ostatnich lat stał się niemalże wszechobecny we wszelkich dziedzinach społecznych. Prywatyzacja bezpieczeństwa, pod kątem partnerstwa publiczno-prywatnego lub wyłącznie prywatnego jest procesem, który wykazuje tendencję rozwojową. Bezpieczeństwo prywatne tak naprawdę nie posiada wyrazu, skali czy siły bezpieczeństwa zinstytucjonalizowanego, ale oddziałuje na utrzymanie społecznie optymalnego, dzięki rezultatom i efektom, które wytwarza. Dodatkowo ochrona prywatna posiada węższy obszar działania oraz rozprzestrzeniania w porównaniu do obszaru interwencji instytucji państwowych.[301]

W płaszczyźnie egzekwowania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli coraz bardziej można odczuć prywatną ochronę/prywatne bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo obywateli stanowi pierwszy poziom uzyskania bezpieczeństwa narodowego i niestety państwo, jako najważniejszy i najpotężniejszy podmiot w stosunku do swoich obywateli, nie jest w stanie zagwarantować im całkowitego wsparcia, którego potrzebują oni w zakresie całkowitej ochrony, obejmującej ich bezpieczeństwo fizyczne. Instytucje państwowe, które upoważnione są do utrzymywania

[299] M. Button, P. Stiernstedt, *The evolution of security industry regulation in the European Union*, International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 41(4), 245–257.
[300] J. Dworzecki, *The Role and Place of Private Companies Offering People and Property Protection Services in the Slovak Internal Security System*, Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law. Bielsko-Biała, PL, 22(2) 2016, s. 10–19.
[301] C. Postelnicu, trends of action of the private / corporate type of security expertise in Romania, *International Conference of Scientific Paper Afases 2011*, s. 252.

porządku oraz bezpieczeństwa publicznego nie są w stanie objąć każdego obszaru prowadzonego/zajmowanego przez działalność człowieka, a przestrzenie, które wymagają również pewnego ograniczania obwodu lub gdzie rozwijają się działania mogące wzbudzić uwagę niektórych aktów przestępczych, nie mogą być zapewnione w każdym czasie. To właśnie wspomniany obszar obejmowany jest często przez prywatną ochronę za pośrednictwem firm, których zadaniem jest utrzymywanie porządku, pełnienie straży oraz ochrona celów miejskich.[302] W dalszej części zostaną przedstawione rozwiązania w zakresie funkcjonowania prywatnego sektora ochrony na przykładzie wybranych państw.

We współczesnym społeczeństwie policja publiczna nie stanowi jedynego źródła bezpieczeństwa, co nie znaczy oczywiście, że została ona zastąpiona, została natomiast wsparta przez liczne organizacje, zarówno te publiczne, jak i prywatne czy półprywatne. W Słowenii ewolucję prywatnego sektora bezpieczeństwa można podzielić na trzy główne okresy: 1994–2003: „Prywatyzacja bezpieczeństwa", 2003– 2007: „Konsolidacja sektora bezpieczeństwa prywatnego poprzez interwencję państwa", 2007 – „Polityzacja" sektora bezpieczeństwa prywatnego.[303]

W 1997 roku przyjęto ustawę o prywatnej ochronie i obowiązkowej organizacji usług ochroniarskich przez Zgromadzenie Narodowe Słowenii. W oparciu o tę ustawę narodziła się tzw. nowoczesna prywatna ochrona. Została utworzona także Izba Republiki Słowenii ds. Bezpieczeństwa Prywatnego, gdzie wszystkie prywatne firmy ochroniarskie miały obowiązek przynależenia. W zakres obowiązków wspomnianej Izby wchodziło m.in. udzielanie oraz cofanie licencji na realizację działalności ochrony prywatnej. Pod koniec lat 90. XX w., w rezultacie nieszczególnie restrykcyjnych regulacji prawnych, powstało ponad 200 prywatnych firm ochroniarskich. Ostatecznie prywatna ochrona stała się głównym podmiotem na rynku ochrony w Słowenii. Doczekała się nawet w 2001 r. wzmianki w Uchwale w sprawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Słowenii, co skutkowało nadaniem jej dodatkowej legitymacji, wykraczającej poza słoweńskie ustawodawstwo.[304] Gwałtowny rozwój sektora ochrony prywatnej spowodował interwencje państwa w obrębie tego sektora, co doprowadziło do

[302] Tamże,, s. 253.

[303] A. Sotlar, G. Meško*, The Relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia– from Coexistence towards Partnership*?, Varstvoslovje : revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253 (Year. 11, no. 2, 2009, str. 269-285), [dostęp: 10.11.2024].

[304] A. Sotlar, G. Meško*, The Relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia– from Coexistence towards Partnership?,* Varstvoslovje : revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253 (Year. 11, no. 2, 2009, str. 269-285), [dostęp: 10.11.2024].

uchwalenia w 2003 r. ustawy o ochronie prywatnej. Ustawą m.in.: zastąpiono podział ochrony fizycznej i technicznej na sześć form działalności prywatnej. tj. m.in. na: ochronę zgromadzeń publicznych, ochronę osób oraz ochronę mienia, wdrożono obowiązkowe szkolenia personelu ochrony prywatnej, a także wprowadzono nowe rodzaje stanowisk. W rezultacie pojawienia się nowych regulacji dotyczących licencjonowania ilość prywatnych firm ochroniarskich drastycznie spadła.[305]

Podkreślić należy, że ustawa o ochronie prywatnej określa licencjonowane zawody w obszarze prywatnej ochrony. Termin *personel ochrony obejmuje* grupy osób, w których skład wchodzą m.in. ochroniarze, nadzorcy ochrony, menadżerowie ochrony, stróże czy technicy ochrony. Prawo przewiduje dla wszystkich tych kategorii szkolenia podstawowe i szkolenia zaawansowane, kończące się egzaminem. Spełnienie wymogu szkoleń jest o tyle niezbędne, gdyż bez przeszkolonych pracowników ochrony prywatna firma nie może starać się o uzyskanie określonych licencji.[306]

Na uwagę zasługuje fakt, iż ustawa o ochronie prywatnej określa licencjonowane zawody w obszarze prywatnej ochrony. Terminem *personel ochrony obejmuje* grupy osób, w których skład wchodzą m.in. ochroniarze, nadzorcy ochrony, menadżerowie ochrony, stróże czy technicy ochrony. Prawo przewiduje dla wszystkich tych kategorii szkolenia podstawowe i szkolenia zaawansowane, kończące się egzaminem. Spełnienie wymogu szkoleń jest o tyle niezbędne, gdyż bez przeszkolonych pracowników ochrony prywatna firma nie może starać się o uzyskanie określonych licencji.[307]

W latach 2005-2007 r. miały miejsce dwa poważne zdarzenia w dyskotekach/klubach nocnych, a także napad na bank, w wyniku których śmierć poniosły cztery młode osoby, a także doprowadziło to do dużych strat finansowych. Wśród czynników przyczyniających się do owych zdarzeń wymieniono naruszenie ustawy o ochronie prywatnej, a także niewłaściwe procedury bezpieczeństwa. Owe wydarzenia doprowadziły w 2007 r. do wprowadzenia nowych zmian w ustawie o ochronie prywatnej, uchwalonej przez parlament pod potężną presją społeczną. W 2008

[305] A. Sotlar, G. Meško, *The Relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia– from Coexistence towards Partnership?,* Varstvoslovje : revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253 (Year. 11, no. 2, 2009, str. 269-285), [dostęp: 10.11.2024].

[306] L. Christián, A. Sotlar, *Private Security Regulation in Hungary and Slovenia – A Comparative Study Based on Legislation and Societal Foundations*, "VARSTVOSLOVJE, Journal of Criminal Justice and Security", year 20, no. 2, s. 143–162.

[307] Tamże.

r. działało tylko około 100 firm ochroniarskich, z czego tylko nieliczne z nich miały licencję na każdą z form prywatnej ochrony.[308]

Od 2011 r. w Słowenii dostępnych jest osiem różnych licencji (form) prywatnej ochrony. Prywatna firma ochroniarska może ubiegać się o jedną lub więcej licencji, jeśli spełnia warunki i standardy określone przez prawo. W lutym 2018 r. było zarejestrowane 142 prywatne firmy ochroniarskie, które łącznie posiadały 427 licencji.

The Private Security Act przewiduje dosyć rozległe uprawnienia, które w Słowenii nazywane są mianem „środków", i z których pracownik ochrony ma możliwość korzystania „podczas wykonywania zadań ochrony prywatnej, w przypadku zagrożenia życia, bezpieczeństwa osobistego lub mienia lub w przypadku naruszenia porządku lub porządku publicznego". W zakres ich stosowania wchodzi m.in. ustalanie tożsamości, wydawanie ustnych poleceń, powierzchowne przeszukania, stosowanie siły fizycznej czy używanie kajdanek oraz innych środków przymusu.[309]

W Słowenii relacje interpersonalne pomiędzy funkcjonariuszami ochrony a policjantami bywają różne. Niektórzy policjanci po odejściu na emeryturę rozpoczynają pracę w prywatnych firmach ochroniarskich, jeszcze inni celowo rezygnują z pracy w policji na rzecz pracy w sektorze ochrony prywatnej. Inaczej przedstawia się sytuacja, w momencie, kiedy prywatne firmy ochroniarskie zatrudniają funkcjonariuszy policji w ich czasie wolnym od pracy i nie w pełnym wymiarze godzin. Takie zjawisko jest dosyć częste i powszechne w niektórych krajach zachodnich, jednak w Słowenii jest ono zabronione, gdyż policjant w czasie wolnym nie może pracować jako prywatny detektyw lub pracownik prywatnych firm ochroniarskich, w związku z czym relacje pomiędzy dwoma wspomnianymi grupami sprowadzają się do wspólnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, np. w trakcie imprez masowych.[310]

W 1989 r., po przekształceniu ustroju politycznego na Węgrzech, doszło do częściowego rozwiązania podmiotów bezpieczeństwa państwa, w wyniku czego powstały pewne luki w bezpieczeństwie. Dzięki przejściu do gospodarki wolnorynkowej, w owym czasie pojawiły się nowe perspektywy dla rynku bezpieczeństwa, a zachodni prywatni dostawcy usług bezpieczeństwa poszerzyli swoją działalność o kraje dawnego

[308] A. Sotlar, G. Meško, *The Relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia– from Coexistence towards Partnership*?, *Varstvoslovje : revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253* (Year. 11, no. 2, 2009, str. 269-285), [dostęp: 10.11.2024].

[309] L. Christián, A. Sotlar, *Private Security Regulation…,* s. 143–162.

[310] *A. Sotlar, G. Meško*, *The Relationship between the Public and Private Security Sectors in Slovenia– from Coexistence towards Partnership?, Varstvoslovje : revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253* (Year. 11, no. 2, 2009, str. 269-285), [dostęp: 10.11.2024].

bloku radzieckiego. Na początku lat 90. XX w., znaczna część firm i podmiotów rozpoczęła swoją działalność na rynku bezpieczeństwa prywatnego, tak naprawdę bez rzeczywistego, profesjonalnego przygotowania. Okres ten był nazywany okresem ,,nisko wiszących owoców''. W owym czasie nie funkcjonowało żadne prawodawstwo, które regulowałoby te gałęzie gospodarki, w związku z czym pozwoliło to sektorowi na wzrost ilości usług, ale niestety nie towarzyszył temu wzrost jakości owych usług. Jak wspomniano przed latami 90. XX w. nie funkcjonowały żadne regulacje prawne, które regulowałoby branżę ochrony prywatnej. Pierwsze rozwiązania można odnaleźć w ustawie z 1944 r. o Policji, przy czym dopiero w 1998 r. pojawiły się pierwsze przepisy w odrębnej ustawie. Obecnie obowiązuje ustawa CXXXIII z 2005 r. oraz dwa przepisy z 1997 r. o uzbrojonych ochroniarzach i z 2012 r. o specjalnych pracownikach organów ścigania.[311]

Na Węgrzech, aby zostać pracownikiem ochrony i uzyskać certyfikat w tym zakresie, niezbędne jest ukończenie kursu oferowanego przez firmy szkoleniowe. Czas trwania kursu wynosi 320 godzin, jednak często owe kursy są krótsze i o budzącej wątpliwości jakości. Nadzór nad prywatną działalność ochroniarską sprawuje policja państwowa, która w ramach sprawowanego nadzoru m.in. wydaje certyfikaty prywatnego ochroniarza/prywatnego detektywa oraz licencje dla prywatnych firm. W razie konieczności, policja może cofnąć certyfikat lub licencję w momencie naruszenia przepisów, a także nałożyć karę pieniężną.[312]

W 1989 r., w ówczesnej Czechosłowacji miała miejsce tzw. Aksamitna Rewolucja, czyli pokojowe obalenie czechosłowackiego rządu i dopiero po tych wydarzeniach w Czechosłowacji zaczęły pojawiać się pierwsze prywatne firmy ochroniarskie. Wcześniej, w ramach komunistycznego reżimu, wszystkie siły bezpieczeństwa były kontrolowane przez Czechosłowacką Partię Komunistyczną, w której konstytucja zapewniała monopol w zakresie bezpieczeństwa i władzy, dlatego też prywatne przedsiębiorstwa ochroniarskie w tamtym czasie nie istniały. Dopiero na początku lat 90. XX w., w momencie rozpoczęcia przez tzw. „terapii szokowej" (m.in. prywatyzacja majątku państwowego, otwarcie nowych perspektyw rynkowych dla

[311] L. Christián, A. Sotlar, *Private Security Regulation…,* s. 143–162.
[312] Tamże.

świadczenia różnego rodzaju usług, zawierających również bezpieczeństwo) znalazło się miejsce dla prywatnych firm ochroniarskich.[313]

Rozwój oraz postęp czeskiej branży ochrony prywatnej, tak naprawdę nie został określony w sposób precyzyjny i jasny przez regulacje prawne, w związku z czym prywatne firmy ochroniarskie, ale również ich pracownicy i najistotniejsi uczestnicy owej branży zostali dotknięci negatywnymi skutkami. Może to być podyktowane między innymi tym, iż prywatyzacja wewnętrznych służb bezpieczeństwa przebiegała w sposób spontaniczny. Dodatkowo, decydenci publiczni koncentrowali się na innych, ważniejszych sprawach, które związane były z przechodzeniem od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej.[314]

Republika Czeska, od 2011 r. jest jedynym państwem należącym do UE, które nie posiada specjalnego aktu prawnego regulującego świadczenia usług ochrony prywatnej, w związku z czym tamtejsze prywatne firmy ochroniarskie funkcjonują na podstawie ustawy o licencjach handlowych z 1991 r., która m.in. definiuje następujące rodzaje licencjonowanych usług ochrony: usługi detektywów prywatnych, nadzór nad osobami i mieniem oraz świadczenie usług technicznych w celu ochrony osób i mienia. Zwiększająca się liczba prywatnych firm ochroniarskich oraz ich uczestnictwo w kontrowersyjnych działaniach, przede wszystkim w obrębie usług detektywistycznych, przyczyniło się do podjęcie działań przez organy publiczne. W 2007 r. Ministerstwo Handlu i Przemysłu zainicjowało nowelizację ustawy o licencjach handlowych obejmując jedną licencją wszystkie prywatne firmy ochroniarskie zajmujące się ochroną osób i mienia oraz usługami detektywistycznymi, natomiast w 2008 r. ustalono minimalne standardy dla tych usług.[315]

Początków prywatnego bezpieczeństwa w Serbii można dopatrywać się już w okresie po I wojnie światowej. Wtedy to utworzone zostały pierwsze prywatne firmy w Belgradzie, które nie posiadały natomiast koncesji od władz państwowych. W 1922 r. w Belgradzie powstała pierwsza instytucja ochrony prywatnej, która wówczas nazywana była policją. Owa instytucja nosiła nazwę Mikton i może być uznawana za pierwszą agencję detektywistyczną w Serbii, a jej założycielem był były pracownik policji.

[313] O. Bureš, *Private Security Companies in the Czech Republic: An Exploratory Analysis*, Central European Journal of International and Security Studies 6(2):41-60, [dostęp: 10.11.2024].
[314] O. Bureš, *Private Security Companies in the Czech Republic: An Exploratory Analysis*, Central European Journal of International and Security Studies 6(2):41-60, [dostęp: 10.11.2024].
[315] O. Bureš, *Private Security Companies in the Czech Republic: An Exploratory Analysis*, Central European Journal of International and Security Studies 6(2):41-60, [dostęp: 10.11.2024].

W 1924 r. powstał pierwsza prywatna firma, która zajmowała się ochroną fizyczną, ale również zabezpieczeniami przeciwpożarowymi.[316]

Funkcjonowanie prywatnego sektora w Serbii jest regulowana ustawą o prywatnej ochronie. Działalność może być wykonywana przez przedsiębiorców, a także osoby prawne dysponujące wymaganą licencją, i może dotyczyć: ochrony osób i mienia przy użyciu środków fizycznych i technicznych, a także utrzymania porządku podczas zgromadzeń publicznych, wydarzeń sportowych oraz w innych miejscach zbiorowisk obywateli, w zakresie, który nie należy do kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; oceny ryzyka w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobom, mieniu i działalności gospodarczej; planowania, projektowania i kontroli systemu zabezpieczeń technicznych, instalacji; zabezpieczenia transportów pieniędzy i paczek w zakresie, który nie należy do kompetencji *Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.*[317]

Ustawa określa m.in. miejsca, w których prywatni przedsiębiorcy ochrony oraz podmioty prywatne mają możliwość sprawowania funkcji porządkowych (wydarzenia sportowe, w miejscach oraz obiektach, w których ludzie zbierają się m.in. w celach muzycznych czy rozrywkowych, a także na zgromadzenia publiczne). Ustawa nie przewiduje używania przez pracowników ochrony broni palnej, przy czym określa warunki, na podstawie których zabezpieczenie obiektów może być przeprowadzane przez uzbrojony personel. Ponadto osoby prywatne oraz przedsiębiorcy, którzy zajmują się prywatną ochroną mogą świadczyć usługi dotyczące np. eskorty i zabezpieczenia transportu pieniędzy czy ubezpieczonych przesyłek, tylko w momencie, kiedy posiadają specjalny pojazd do transportu wraz ze stosownym zezwoleniem na przejazd drogowy.

Prawo do przyznawania licencji prywatnym firmom ochroniarskim w Serbii posiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Wspomniana licencja dla osób fizycznych oraz prawnych posiada pięcioletnią ważność i w momencie, kiedy nie pojawiły się zmiany dotyczące wymogów oraz kryteriów jej przyznawania, zostaje ona przedłużona na wniosek posiadacza licencji. Każda prywatna firma ochroniarska ma prawo do prowadzenia licencjonowanej działalności tylko na bazie podpisanej umowy, o której

[316] K. Štrbac, V. Blagojevic, B. Milosavljević, *Legislative framework of the private security sector in the Republic of Serbia*, Security Dimensions. "International and National Studies" NO. 13; 2015 s. 63–75.
[317]K. Štrbac, V. Blagojevic, B. Milosavljević, *Legislative framework*…, Cyt. Law on the Classification of Activities („Official Gazette of the RS", no. 104/09) and Decree on the Clasiffication of Activities („Official Gazette of the RS", no. 54/2010), Article 6.

istnieniu, w oparciu o obowiązujące przepisy, musi zostać poinformowana odpowiednia komenda policji.[318]

W Rumunii firmy ochroniarskie działają zgodnie z ustawą z 2003 r. o ochronie mienia i osób. Aby mogły one rozpocząć swoją działalność konieczna jest pozytywna opinia RIS, tj. Romanian Intelligence Service (Rumuńska Służba Wywiadowcza), która jest krajowym organem w tej dziedzinie, a licencja na działalność jest przyznawana przez policję. Struktury te muszą być zgodne z ustawodawstwem, w granicach takich działań jak np.: ochrona towarów i wartości, a także usługi doradcze w terenie; ochrona transportu towarów i wartościowych aktywów oraz usługi doradcze w terenie; specjalistyczna ochrona osobista, zwana ochroną osobistą i usługi doradcze w terenie.[319] W Rumunii, w porównaniu do innych krajów, sektor bezpieczeństwa prywatnego znajduje się w pierwszej fazie swojej ewolucji. Z pewnością niedaleka przyszłość przyniesie nowe możliwości w tej dziedzinie, a możliwości egzekwowania i interwencji będą coraz częściej stosowane. Z pewnością prywatyzacja bezpieczeństwa stanie się priorytetem dla państw demokratycznych, biorąc pod uwagę, że wraz ze spadkiem wysokich kosztów, realizowane jest przeniesienie zaangażowania, a także odpowiedzialności jednej ze spółek cywilnych w tej dziedzinie.[320]

III.2. Prawne aspekty funkcjonowania

Prawne aspekty funkcjonowania agencji ochrony osób i mienia w Polsce regulują przepisy, które szczegółowo określają zasady działania firm ochroniarskich, wymagania wobec pracowników oraz standardy świadczonych usług.

Z perspektywy systemowej działalność agencji ochrony osób i mienia należy analizować nie tylko przez pryzmat przepisów ustawowych, lecz również ich funkcji operacyjnej w strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego. Jak podkreśla M. Kuliczkowski, skuteczność regulacji w tym obszarze zależy od ich zdolności do wspierania współdziałania między sektorem prywatnym a administracją publiczną.[321] W. Kitler zauważa z kolei, że podmioty ochrony powinny być rozpatrywane jako część pomocniczego komponentu systemu bezpieczeństwa narodowego, co wymaga od prawa

[318] Tamże, s. 63–75.
[319] C. Postelnicu, trends of action of the private / corporate type of security expertise in Romania, *International Conference of Scientific Paper AfaseS 2011*, s. 254-255.
[320] Tamże, s. 256.
[321] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 127–129.

nie tylko regulacyjnej precyzji, ale i zdolności do integracji z innymi strukturami reagowania.[322]

Kluczową podstawą prawną jest ustawa z 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia[323], która określa zakres działalności prywatnych firm ochroniarskich oraz wymagań koncesyjnych, których spełnienie jest konieczne do prowadzenia działalności ochroniarskiej.

Agencje ochrony, aby działać legalnie, muszą uzyskać koncesję wydawaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Koncesja dotyczy m.in. ochrony fizycznej osób, zabezpieczania mienia, zabezpieczenia technicznego oraz zabezpieczeń sygnałowych. Zgodnie z ustawą, aby uzyskać koncesję, firma musi spełniać określone warunki, w tym zapewniać, że jej działalność nie narusza bezpieczeństwa publicznego. Każda koncesjonowana firma jest rejestrowana i objęta nadzorem MSWiA, które regularnie kontroluje zgodność działań z przepisami.

Koncesja to szczególny rodzaj zgody administracyjnej, udzielanej przez organ państwowy. W kontekście działalności ochroniarskiej koncesja służy jako formalne zezwolenie, które umożliwia prowadzenie tego rodzaju działalności gospodarczej, ale równocześnie wprowadza szereg wymagań i ograniczeń mających na celu ochronę interesów publicznych. Koncesja przyznaje agencjom ochrony prawa do podejmowania działań w zakresie ochrony fizycznej i technicznej osób oraz mienia, ale tylko w granicach określonych prawem i w ramach ściśle określonych uprawnień.[324] Koncesja na działalność ochrony osób i mienia w Polsce jest kluczowym elementem regulującym funkcjonowanie sektora ochroniarskiego, który zyskuje na znaczeniu w kontekście rosnących potrzeb związanych z bezpieczeństwem.[325] Zgodnie z ustawą z 1997 roku o ochronie osób i mienia,[326] przepisy te mają na celu zapewnienie nie tylko bezpieczeństwa publicznego, ale również ustalenie norm i procedur niezbędnych do prowadzenia działalności ochroniarskiej. Ochrona ta obejmuje zarówno zabezpieczenie fizyczne osób, jak i ochronę mienia, co sprawia, że koncesja staje się nieodłącznym elementem procesu legalizacji działalności ochroniarskiej. Koncesja to formalne zezwolenie wydawane przez organ państwowy, którym w Polsce jest Ministerstwo Spraw

[322] W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP. Podstawy prawno-organizacyjne*, Warszawa 2013, s. 91–94.
[323] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób*..., art.15.
[324] Tamże.
[325] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora…,* s. 114–117.
[326] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.1.

Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).[327] Pełni ona kluczową rolę w działalności ochroniarskiej, ponieważ nie tylko umożliwia przedsiębiorcom prowadzenie działalności w zakresie ochrony, ale także nakłada na nich szereg wymagań oraz ograniczeń mających na celu ochronę interesów publicznych. Dzięki koncesji agencje ochrony zyskują prawo do podejmowania działań w zakresie ochrony osób i mienia, lecz w ściśle określonych granicach, co zapewnia kontrolę nad jakością świadczonych usług oraz ich zgodnością z przepisami prawa. Warto podkreślić, że koncesja różni się od innych form licencjonowania tym, że może być zarówno przyznana, jak i cofnięta, jeśli firma nie spełnia wymogów prawnych lub stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Tak restrykcyjne podejście jest charakterystyczne dla sektorów kluczowych dla porządku publicznego, takich jak energetyka, transport czy właśnie ochrona osób i mienia.[328]

Podstawy prawne koncesjonowania działalności ochroniarskiej opierają się na przepisach ustawy z 1997 roku, która stanowi fundament regulacji prawnych w tym obszarze. Zgodnie z artykułem 15 ustawy o ochronie osób i mienia,[329] działalność ta jest koncesjonowana, co oznacza, że może być prowadzona wyłącznie przez podmioty, które posiadają odpowiednią koncesję wydaną przez MSWiA. Wnioskodawcy muszą wykazać, że spełniają określone wymogi, które mają na celu zapewnienie, że ich działalność nie będzie zagrażać bezpieczeństwu państwa oraz obywateli. Ustawa określa ogólne zasady, które muszą być spełnione przez podmioty ubiegające się o koncesję, w tym wymagania dotyczące bezpieczeństwa publicznego, technicznego zaplecza oraz zatrudnienia wykwalifikowanego personelu. Przedsiębiorstwo ochroniarskie nie może stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, co oznacza, że zarówno firma, jak i jej pracownicy muszą przejść rygorystyczne procedury weryfikacyjne.

Koncesja obejmuje szereg rodzajów działalności, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia. Ochrona fizyczna osób, będąca jednym z najważniejszych rodzajów usług, dotyczy bezpośredniej ochrony życia i zdrowia osób, co wiąże się z obecnością pracowników ochrony na miejscu, zwłaszcza w sytuacjach wymagających zapewnienia bezpieczeństwa, takich jak imprezy masowe czy wydarzenia publiczne. Ochrona mienia z kolei obejmuje zabezpieczenie obiektów, majątku oraz terenów przed kradzieżą, zniszczeniem czy innymi formami uszkodzenia. W dzisiejszych

[327] Tamże, art. 15, art. 16.
[328] https://www.gov.pl/web/mswia/uzyskaj-koncesje-na-wykonywanie-dzialalnosci-gospodarczej-w-zakresie-uslug-ochrony-osob-i-mienia, [dostęp:01.05.2025].
[329] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…* art. 15.

czasach coraz większego znaczenia nabiera także zabezpieczenie techniczne, które odnosi się do montażu oraz konserwacji systemów zabezpieczeń, takich jak monitoring, alarmy oraz systemy kontroli dostępu. W kontekście nowoczesnych technologii, zabezpieczenie sygnałowe wymaga zastosowania odpowiednich rozwiązań technologicznych do przekazywania informacji o zagrożeniach i reagowania na nie, na przykład poprzez centra monitoringu. Każdy z tych rodzajów działalności wymaga od podmiotów starających się o koncesję osobnego zaangażowania oraz spełnienia określonych standardów jakościowych.[330]

Proces ubiegania się o koncesję rozpoczyna się od złożenia wniosku do MSWiA, który powinien zawierać pełną dokumentację, w tym dokumenty potwierdzające tożsamość i niekaralność wnioskodawcy oraz pracowników, szczególnie tych zajmujących kluczowe funkcje w firmie. Ważnym elementem wniosku jest także opis techniczny infrastruktury ochroniarskiej, w tym przedstawienie stosowanych technologii oraz zabezpieczeń. Dodatkowo, wnioskodawcy muszą dostarczyć szczegóły planowanego zakresu działalności, w tym opis działań, które zamierzają realizować w ramach swojej działalności.[331] Po złożeniu wniosku następuje jego weryfikacja, podczas której ministerstwo przeprowadza analizę, aby sprawdzić, czy działalność spełnia wszystkie niezbędne wymogi prawne oraz standardy bezpieczeństwa. Decyzja o przyznaniu koncesji jest podejmowana na podstawie analizy ryzyka dla bezpieczeństwa publicznego i podlega ścisłemu nadzorowi.

Utrzymanie koncesji wiąże się z obowiązkiem przestrzegania przepisów prawa oraz wytycznych MSWiA. Przedsiębiorstwa ochroniarskie podlegają regularnym kontrolom, a w przypadku naruszeń, takich jak brak odpowiednich kwalifikacji personelu, niewłaściwe wyposażenie techniczne czy łamanie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego, ministerstwo ma prawo do nałożenia kar, a nawet cofnięcia koncesji. Decyzja o cofnięciu koncesji jest stosowana w przypadkach rażących naruszeń prawa lub powtarzających się uchybień.[332] W takiej sytuacji firmy ochroniarskie muszą przerwać działalność, a ich pracownicy mogą utracić uprawnienia do wykonywania zawodu. Utrzymywanie koncesji wymaga więc nieustannego dostosowywania się do zmieniających się przepisów i standardów, a także ciągłego podnoszenia kwalifikacji

[330] Tamże, art.3.
[331] Tamże, art.16.
[332] Tamże, art.22.

personelu, co w efekcie przekłada się na jakość świadczonych usług oraz bezpieczeństwo obywateli.[333]

Zmiany i aktualizacje przepisów dotyczących koncesji na działalność ochrony osób i mienia w Polsce mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania sektora ochroniarskiego. W ostatnich latach wprowadzono szereg modyfikacji, które mają na celu uproszczenie procesu koncesjonowania, zwiększenie efektywności działania przedsiębiorstw ochrony oraz dostosowanie przepisów do zmieniających się potrzeb rynku.

Jedną z istotnych zmian było zniesienie licencji pierwszego i drugiego stopnia, które zostały zastąpione wpisem na listę kwalifikowanego pracownika ochrony. Nowe przepisy, *o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* które weszły w życie w 2023 roku[334] miały na celu uproszczenie i ułatwienie dostępu do zawodu oraz zwiększenie liczby wykwalifikowanych pracowników w branży ochrony. Wprowadzenie nowego systemu rejestracji ma także na celu podniesienie standardów bezpieczeństwa, ponieważ kwalifikowani pracownicy muszą przejść odpowiednie szkolenia i spełniać określone wymagania.

Nowe regulacje wprowadziły również bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące kwalifikacji i szkoleń dla pracowników ochrony. Pracownicy muszą uzyskać certyfikaty potwierdzające ich umiejętności, co pozwala na skuteczniejsze wykonywanie zadań związanych z ochroną osób i mienia. Ustawa *o ochronie osób i mienia*[335] została dostosowana do tych zmian, co pozwoliło na lepszą integrację przepisów i procedur w obszarze ochrony. Kolejnym elementem zmian w przepisach jest zaostrzenie wymogów dotyczących bezpieczeństwa publicznego. Agencje ochrony muszą przeprowadzać szczegółowe analizy ryzyka oraz wprowadzać odpowiednie procedury zarządzania bezpieczeństwem, co zwiększa ich odpowiedzialność w kontekście ochrony obywateli. W tym zakresie wprowadzono także obowiązek dokumentowania działań podejmowanych przez agencje ochrony, co ma na celu zapewnienie przejrzystości oraz efektywności działań ochroniarskich.[336] Zmiany te mają również na celu lepszą kontrolę nad działalnością agencji ochrony. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zyskało dodatkowe uprawnienia do przeprowadzania inspekcji i audytów, co pozwala na

[333] Tamże, art.22.
[334] Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. *o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz.U. z 2013 r. poz. 829), art. 48.
[335] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.26, art.27.
[336] Tamże, art.21, ar.22.

bieżąco monitorować sytuację na rynku ochrony. Przedsiębiorstwa, które nie spełniają wymogów określonych w przepisach, mogą zostać ukarane, a nawet pozbawione koncesji.

W miarę jak rynek ochrony rozwija się i ewoluuje, dostosowywanie regulacji do nowych wyzwań jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz efektywności działań ochroniarskich. Przedsiębiorstwa ochrony muszą zapewnić, że ich pracownicy są wpisani na nową listę kwalifikowanych pracowników ochrony. Zgodnie z nowymi regulacjami, aby uzyskać ten wpis, pracownicy muszą przejść odpowiednie szkolenia i wykazać się odpowiednimi umiejętnościami oraz wiedzą w zakresie ochrony osób i mienia. Utrzymanie wpisu na liście jest związane z koniecznością regularnego podnoszenia kwalifikacji, co ma na celu zapewnienie, że personel jest na bieżąco z nowymi technologiami i procedurami w branży ochrony. Przedsiębiorstwa ochrony są również zobowiązane do utrzymania odpowiedniego zaplecza technicznego, co pozostaje jednym z kluczowych wymogów koncesji. Muszą dysponować nowoczesnym wyposażeniem, takim jak systemy monitoringu i alarmów, aby skutecznie realizować swoje zadania. Regularna konserwacja tych systemów jest obowiązkowa, aby zapewnić ich niezawodność w sytuacjach kryzysowych.

Bezpieczeństwo publiczne nadal pozostaje kluczowym aspektem działalności ochroniarskiej. Agencje ochrony muszą dbać o to, aby ich działalność nie stanowiła zagrożenia dla obywateli, co wymaga przeprowadzania dokładnych analiz ryzyka oraz dostosowywania procedur operacyjnych do zmieniających się okoliczności. W tym kontekście, przedsiębiorstwa powinny także wprowadzać i egzekwować wewnętrzne regulacje, które pozwolą na odpowiednią reakcję w sytuacjach awaryjnych. Współpraca z organami ścigania i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne pozostaje istotnym obowiązkiem agencji ochrony.[337] Wspólne działania oraz wymiana informacji o zagrożeniach przyczyniają się do efektywniejszego działania w obszarze ochrony osób i mienia.

Podsumowując, zmiany w systemie regulacyjnym dotyczące koncesji na działalność ochroniarską w Polsce wprowadziły nowe wymagania, ale także uprościły procesy związane z uzyskiwaniem kwalifikacji pracowników ochrony. Utrzymanie wysokich standardów jakości, zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, przestrzeganie zasad bezpieczeństwa publicznego oraz dokumentowanie działań

[337] Tamże, art. 21.

pozostają kluczowymi obowiązkami przedsiębiorstw ochrony w ramach koncesji. Wdrożenie nowych przepisów ma na celu nie tylko uproszczenie systemu, ale przede wszystkim zwiększenie efektywności działań ochroniarskich oraz bezpieczeństwa obywateli.

Kontrola i nadzór nad działalnością koncesjonowaną w Polsce, w tym w sektorze ochrony osób i mienia, są kluczowymi elementami zapewniającymi bezpieczeństwo publiczne oraz jakość świadczonych usług. Nadzór nad działalnością koncesjonowaną sprawuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). To ministerstwo odpowiada za wydawanie koncesji oraz kontrolowanie czy agencje ochrony przestrzegają obowiązujących przepisów prawa. Kontrola ta obejmuje zarówno weryfikację dokumentacji związanej z działalnością ochroniarską, jak i inspekcje w terenie, które mają na celu ocenę jakości świadczonych usług oraz zgodności z wymaganiami ustawowymi.[338] Podczas przeprowadzania kontroli, MSWiA zwraca uwagę na kilka kluczowych aspektów. Przede wszystkim analizowane są kwalifikacje pracowników ochrony oraz ich zgodność z wymaganiami prawa. Kontrola ta jest niezbędna, aby upewnić się, że agencje ochrony zatrudniają wykwalifikowany personel zdolny do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Kolejnym istotnym elementem nadzoru jest ocena zaplecza technicznego agencji ochrony. Ministerstwo sprawdza, czy przedsiębiorstwa dysponują nowoczesnym wyposażeniem, takim jak systemy monitoringu czy alarmy, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania usług ochroniarskich. Regularne konserwacje tych systemów oraz ich aktualizacja są również elementem, na który zwraca się szczególną uwagę podczas kontroli. Nadzór obejmuje także monitorowanie przestrzegania zasad bezpieczeństwa publicznego przez agencje ochrony. Przedsiębiorstwa muszą prowadzić dokładne analizy ryzyka oraz wprowadzać odpowiednie procedury, które zapewnią bezpieczeństwo zarówno pracowników, jak i klientów. Niezgodność z tymi zasadami może prowadzić do nałożenia sankcji na przedsiębiorstwa ochroniarskie, włącznie z możliwością cofnięcia koncesji. W ramach systemu nadzoru, agencje ochrony są zobowiązane do dokumentowania swoich działań oraz wszelkich incydentów, które miały miejsce w trakcie świadczenia usług. Raportowanie tych informacji jest kluczowe dla przejrzystości działalności ochroniarskiej oraz dla oceny jej skuteczności. Dokumentacja ta może być również przedmiotem audytów przeprowadzanych przez MSWiA.

[338] Tamże.

Kontrola i nadzór nad działalnością koncesjonowaną w Polsce są niezwykle ważne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz jakości usług ochrony osób i mienia. Przepisy prawne, które regulują te kwestie, mają na celu stworzenie ram dla odpowiedzialnego i skutecznego działania agencji ochrony, a także ochronę interesów obywateli. Regularne kontrole, weryfikacja kwalifikacji pracowników, ocena zaplecza technicznego oraz monitorowanie przestrzegania zasad bezpieczeństwa stanowią fundament skutecznego nadzoru nad sektorem ochrony.

Wyzwania legislacyjne związane z koncesjonowaniem działalności ochroniarskiej w Polsce są nieustannie aktualnym tematem, szczególnie w kontekście szybko zmieniającego się otoczenia prawnego i społecznego. W miarę jak branża ochroniarska ewoluuje, konieczne staje się dostosowanie przepisów do nowych realiów, co wiąże się z wieloma trudnościami oraz pytaniami o przyszłość tego sektora. Jednym z głównych wyzwań legislacyjnych jest potrzeba harmonizacji przepisów krajowych z regulacjami unijnymi. Polska jako członek Unii Europejskiej, musi dostosować swoje prawo do norm europejskich, co wprowadza dodatkowe złożoności. Przykładem mogą być regulacje dotyczące ochrony danych osobowych, które muszą być przestrzegane przez agencje ochrony. Nowe przepisy, takie jak RODO,[339] wprowadziły szereg wymogów dotyczących przetwarzania danych osobowych, co wpływa na sposób, w jaki firmy ochroniarskie operują w obszarze monitorowania i gromadzenia informacji.

W kontekście działalności agencji ochrony osób i mienia, przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych jest niezwykle istotne, zwłaszcza w świetle regulacji wprowadzonych przez ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO), które obowiązuje od maja 2018 roku.[340] Agencje ochrony jako administratorzy danych, muszą postępować zgodnie z zasadami przetwarzania danych osobowych, co obejmuje m.in. legalność, rzetelność oraz przejrzystość przetwarzania danych. Oznacza to, że dane osobowe powinny być zbierane w określonych, prawnych celach oraz nie mogą być przetwarzane w sposób niezgodny z tymi celami. Ponadto, agencje muszą dążyć do minimalizacji danych, co oznacza, że powinny zbierać jedynie te informacje, które są niezbędne do realizacji wyznaczonych celów.

Ważnym aspektem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych jest również obowiązek informacyjny, który nakłada na agencje ochrony konieczność informowania osób, których dane dotyczą, o celach przetwarzania, podstawach prawnych

[339] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), art. 5.
[340] Tamże, art.6.

oraz okresie przechowywania tych danych. Pracownicy agencji muszą być świadomi, jakie mają prawa w zakresie dostępu do swoich danych, ich poprawiania oraz usuwania. W niektórych przypadkach, agencje ochrony mogą być zobowiązane do uzyskania zgody od osób, których dane przetwarzają. Zgoda ta musi być dobrowolna, świadoma oraz jednoznaczna, co wymaga od agencji przejrzystości w komunikacji z osobami, których dane dotyczą.

Agencje ochrony mają również obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu ochrony danych osobowych przed nieautoryzowanym dostępem, utratą czy zniszczeniem. To obejmuje zarówno zabezpieczenia fizyczne, jak kontrola dostępu do miejsc, w których przechowywane są dane, jak i zabezpieczenia cyfrowe, takie jak szyfrowanie danych oraz regularne audyty bezpieczeństwa. W przypadku naruszenia ochrony danych osobowych, agencje ochrony muszą niezwłocznie informować odpowiednie organy nadzorujące oraz osoby, których dane dotyczą, jeśli naruszenie to może prowadzić do wysokiego ryzyka dla ich praw i wolności.[341]

Naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych może skutkować poważnymi konsekwencjami, w tym karami finansowymi, które mogą wynosić do 20 milionów euro lub do 4% rocznego obrotu, w zależności od tego, która kwota jest wyższa.[342] Ponadto, osoby poszkodowane mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem przetwarzanie ich danych osobowych. W związku z tym agencje ochrony muszą być świadome swoich obowiązków w zakresie ochrony danych osobowych oraz dbać o ich przestrzeganie, aby uniknąć konsekwencji prawnych i reputacyjnych.

Ochrona danych osobowych w kontekście agencji ochrony osób i mienia stanowi jeden z elementów działalności tych podmiotów, wymagający nie tylko znajomości obowiązujących przepisów, ale również ich skrupulatnego przestrzegania. Wdrażanie odpowiednich procedur, edukacja pracowników oraz ciągłe monitorowanie zgodności z przepisami to kluczowe elementy skutecznego zarządzania danymi osobowymi w branży ochroniarskiej. W miarę jak technologia i potrzeby związane z ochroną danych ewoluują, agencje ochrony będą musiały dostosowywać swoje praktyki do zmieniających

[341] Tamże, art. 24.
[342] https://www.directgroup.com.pl/baza-wiedzy/ustawa-o-ochronie-danych-osobowych-co-warto-o-niej-wiedziec, [dostep: 01.05.2025].

się przepisów, aby zapewnić odpowiednią ochronę danych osobowych, które są kluczowe dla zaufania klientów oraz efektywności ich działalności.[343]

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest potrzeba ciągłego doskonalenia systemu kwalifikacji pracowników ochrony. Zmiany w przepisach, które wprowadziły wymagania dotyczące wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony, są krokiem w dobrym kierunku; jednak pojawia się pytanie, jak efektywnie wdrożyć i monitorować te wymagania. Wyzwania związane z zapewnieniem odpowiednich szkoleń i kwalifikacji personelu ochrony są kluczowe dla podniesienia standardów w branży oraz zaspokojenia rosnących oczekiwań klientów dotyczących jakości usług ochroniarskich.

Kluczowym wymogiem jest posiadanie odpowiednich zaświadczeń o niekaralności. Osoby, które chcą pracować w agencjach ochrony, muszą dostarczyć dokumenty potwierdzające, że nie były karane za przestępstwa, co jest szczególnie istotne w kontekście zaufania publicznego. Ponadto, pracownicy ochrony powinni przechodzić regularne szkolenia doskonalące, które pozwalają im na bieżąco aktualizować swoją wiedzę i umiejętności, zwłaszcza w kontekście zmian w przepisach prawnych oraz nowoczesnych metod ochrony. W kontekście regulacji prawnych, agencje ochrony mają obowiązek zapewnienia, że ich personel jest odpowiednio przeszkolony i spełnia wymogi formalne. W przypadku naruszeń, takich jak zatrudnienie osób bez wymaganych kwalifikacji lub brak odpowiednich szkoleń, agencje mogą być narażone na sankcje ze strony organów nadzoru.[344]

Również konieczność monitorowania i oceny efektywności działania agencji ochrony staje się istotnym aspektem przyszłych regulacji. Nadzór ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji musi być wystarczająco silny, aby zapewnić, że przedsiębiorstwa przestrzegają wymogów prawnych, a jednocześnie nie może być tak restrykcyjny, aby ograniczać innowacje i rozwój w branży. Balansowanie między kontrolą a swobodą działania agencji ochrony to jedno z większych wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się legislacja w najbliższych latach.

Patrząc w przyszłość, można zauważyć rosnącą potrzebę wprowadzenia elastyczności w przepisach dotyczących koncesjonowania działalności ochroniarskiej. Zmieniające się zagrożenia oraz nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja czy automatyzacja, wymagają dostosowania regulacji do nowoczesnych realiów.

[343] https://www.directgroup.com.pl/baza-wiedzy/ustawa-o-ochronie-danych-osobowych-co-warto-o-niej-wiedziec, [dostęp; 01.05.2025].
[344] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art. 26.

Ustawodawcy będą musieli opracować regulacje, które pozwolą na łatwe wprowadzanie innowacji, a jednocześnie zapewnią bezpieczeństwo publiczne i ochronę praw obywateli.[345]

Reasumując, wyzwania legislacyjne związane z koncesjonowaniem działalności ochroniarskiej w Polsce są złożone i wieloaspektowe. Przyszłość tego sektora będzie w dużej mierze zależała od zdolności legislatorów do adaptacji i elastyczności w podejściu do zmieniającego się otoczenia. Dostosowanie przepisów do europejskich standardów, zapewnienie wysokiej jakości kwalifikacji pracowników oraz skuteczny nadzór nad działalnością ochroniarską będą kluczowymi elementami, które wpłyną na dalszy rozwój branży.

Aspekty prawne dotyczące zasad użycia *środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej*[346] w agencjach ochrony osób i mienia w Polsce są niezwykle ważne, gdyż regulują one nie tylko uprawnienia pracowników ochrony, ale także mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony praw obywateli. Ustawa o ochronie osób i mienia wyznacza ramy prawne dla działalności agencji ochrony, a jej zapisy są uzupełniane przez inne regulacje, takie jak ustawa o broni i amunicji[347] oraz przepisy dotyczące policji i innych służb porządkowych. Środki przymusu bezpośredniego obejmują różne formy interwencji fizycznej, które mogą być stosowane przez pracowników ochrony w sytuacjach, gdy istnieje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia osób. Do takich środków należą m.in. techniki obezwładniania, użycie kajdanek, a także w niektórych przypadkach broń palna. Kluczowe znaczenie ma fakt, że użycie tych środków musi być zawsze proporcjonalne do zaistniałego zagrożenia. Pracownicy ochrony są zobowiązani do przestrzegania zasady konieczności, co oznacza, że muszą wykazać, iż zastosowanie przymusu było niezbędne do ochrony życia lub zdrowia osób lub zabezpieczenia mienia. Naruszenie tych zasad może prowadzić do odpowiedzialności cywilnej i karnej zarówno dla pracowników, jak i dla agencji ochrony.[348]

W odniesieniu do używania broni palnej, agencje ochrony mają prawo do jej posiadania i użycia tylko w ściśle określonych okolicznościach. W Polsce, aby

[345] https://opublikowani.prowly.com/373174-branza-ochrony-w-polsce-co-przyniesie-2025-rok, [dostęp 01.05.2025].
[346] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej,* (Dz.U. 2025 poz. 555), art.5, art.45.
[347] Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. *o broni i amunicji,* (Dz.U. 2024 poz. 485).
[348] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu…,* art. 6, art.12.

pracownik ochrony mógł posługiwać się bronią palną, musi on uzyskać odpowiednie zezwolenie. Proces ten wiąże się z koniecznością przejścia szkoleń dotyczących bezpiecznego posługiwania się bronią oraz oceną psychologiczną, co jest niezbędne, aby upewnić się, że osoba ta jest zdolna do odpowiedzialnego i bezpiecznego korzystania z broni. Ustawa o broni i amunicji[349] dokładnie określa warunki, jakie musi spełnić osoba chcąca uzyskać zezwolenie na broń, w tym wymogi dotyczące stanu zdrowia i niekaralności.

Agencje ochrony są zobowiązane do prowadzenia ewidencji wszelkich zdarzeń związanych z użyciem środków przymusu oraz broni palnej. Dokumentacja ta powinna zawierać szczegółowe informacje na temat sytuacji, w jakich przymus został zastosowany, jakie środki zostały wykorzystane oraz jakie były tego konsekwencje. Każde użycie broni palnej musi być natychmiast zgłaszane do odpowiednich organów ścigania, co pozwala na monitoring i kontrolę działań agencji ochrony. Takie procedury mają na celu nie tylko transparentność działań, ale także minimalizację ryzyka nadużyć.

W przypadku nadużyć lub niewłaściwego stosowania środków przymusu bezpośredniego, agencje ochrony mogą ponosić odpowiedzialność prawną. Pracownicy, którzy użyli przymusu w sposób nieuzasadniony, mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej, a agencja może zostać ukarana finansowo lub może stracić koncesję na prowadzenie działalności ochroniarskiej. W Polsce, odpowiednie organy, w tym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, przeprowadzają kontrole w agencjach ochrony, aby upewnić się, że przestrzegają one przepisów prawnych dotyczących użycia środków przymusu. Dodatkowo, ważnym aspektem jest kwestia odpowiedzialności cywilnej. Osoby, które czują się pokrzywdzone przez działania pracowników ochrony, mają prawo do dochodzenia swoich roszczeń przed sądem. W związku z tym agencje ochrony muszą posiadać odpowiednie ubezpieczenie, które chroni je przed skutkami finansowymi związanymi z potencjalnymi roszczeniami.[350]

W miarę jak społeczeństwo i technologia się rozwijają, zasady dotyczące użycia środków przymusu i broni palnej w agencjach ochrony również ewoluują. W odpowiedzi na rosnące wyzwania związane z bezpieczeństwem publicznym, legislacja może być modyfikowana, aby wprowadzać nowe regulacje, które lepiej odpowiadają na aktualne potrzeby.

[349] Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. *o broni…,*art.10.
[350] Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu…,* art.6.

Aspekty prawne związane z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni palnej[351] w agencjach ochrony osób i mienia są niezwykle istotne i wymagają skrupulatnego przestrzegania. Pracownicy ochrony muszą być odpowiednio przeszkoleni i świadomi swoich uprawnień oraz ograniczeń, aby zapewnić zarówno skuteczność działań ochroniarskich, jak i bezpieczeństwo osób, które mają chronić.

Agencje ochrony mają obowiązek współpracy z różnymi organami, w tym Policją, Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, a także innymi instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem publicznym. Współpraca ta jest szczególnie istotna w sytuacjach kryzysowych, takich jak zamachy terrorystyczne, katastrofy naturalne czy inne zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu publicznemu. Współpraca agencji ochrony osób i mienia z instytucjami zajmującymi się obronnością państwa jest istotnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, a jej zakres oraz zasady są również regulowane przez przepisy prawne, w tym ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 roku oraz inne akty prawne dotyczące bezpieczeństwa publicznego. Agencje ochrony jako podmioty koncesjonowane, mają obowiązek współdziałania z organami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa, co obejmuje zarówno działania prewencyjne, jak i interwencyjne w sytuacjach zagrożeń.[352]

Zagadnienie to zostało omówione w literaturze. Jak zauważa W. Kitler, warunkiem skutecznej integracji sektora prywatnego z systemem bezpieczeństwa państwa jest stworzenie spójnych ram formalnych dla współdziałania podmiotów cywilnych i militarnych, w tym standaryzacja procedur współpracy oraz wspólne planowanie działań na poziomie wojewódzkim.[353] Z kolei M. Kuliczkowski zwraca uwagę, że prawo musi przewidywać instrumenty koordynacyjne, które umożliwią wymianę informacji, wspólne ćwiczenia oraz współodpowiedzialność w sytuacjach zagrożenia.[354] W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że agencje ochrony osób i mienia mogą stanowić wartościowe wsparcie dla struktur obronnych, o ile zostaną formalnie uwzględnione w planach operacyjnych i planach zarządzania kryzysowego.[355]

Współpraca ta przejawia się w wielu formach, w tym w zakresie wymiany informacji o potencjalnych zagrożeniach oraz koordynacji działań w przypadku wystąpienia incydentów. Zgodnie z aktualnymi regulacjami, agencje ochrony są

[351] Tamże, art.25.
[352] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.7.
[353] W. Kitler, *System bezpieczeństwa…*, s. 128–131.
[354] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…,* s. 130–133.
[355] W. Szuwała-Banach, *Agencje ochrony osób…,* s. 16–22

zobowiązane do zgłaszania organom ścigania wszelkich incydentów, które mogą stanowić zagrożenie dla porządku publicznego. Tego rodzaju obowiązek informacyjny ma na celu szybką reakcję odpowiednich służb oraz minimalizację ryzyka wystąpienia poważniejszych incydentów.

Agencje ochrony odgrywają również kluczową rolę w zabezpieczaniu obiektów o znaczeniu strategicznym dla obronności państwa. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, takie obiekty mogą obejmować zarówno instytucje rządowe, jak i obiekty wojskowe czy infrastrukturę krytyczną, taką jak elektrownie czy centra logistyczne. Współpraca w tym zakresie wymaga od agencji spełnienia wysokich standardów ochrony, co często wiąże się z przeprowadzaniem szczegółowych audytów bezpieczeństwa oraz wdrażaniem zaawansowanych technologii zabezpieczeń.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, agencje ochrony są zobowiązane do współpracy z lokalnymi władzami oraz służbami ratunkowymi w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku[356] określa zasady współdziałania różnych podmiotów w sytuacjach nadzwyczajnych, co obejmuje również agencje ochrony. Dzięki temu możliwe jest szybkie i skoordynowane reagowanie na zagrożenia, co jest kluczowe w kontekście obronności państwa.

Kolejnym istotnym aspektem współpracy agencji ochrony z instytucjami obrony narodowej jest udział w programach szkoleniowych oraz ćwiczeniach, które mają na celu poprawę zdolności interwencyjnych personelu agencji. Szkolenia te, organizowane często we współpracy z jednostkami wojskowymi i innymi służbami mundurowymi, obejmują m.in. taktyki postępowania w sytuacjach kryzysowych, techniki obrony osobistej oraz procedury ewakuacyjne. Dzięki temu pracownicy agencji są lepiej przygotowani do podejmowania działań w warunkach wysokiego stresu oraz w obliczu zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego.

Współpraca agencji ochrony z innymi służbami może także obejmować udział w projektach badawczych oraz analizach dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Agencje ochrony jako podmioty działające w obszarze ochrony, mogą dostarczać cennych informacji i danych dotyczących trendów w zakresie przestępczości, co wspiera działania instytucji zajmujących się obronnością w formułowaniu polityk bezpieczeństwa. Działania te są zgodne z ustawą o ochronie osób i mienia oraz innymi

[356] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym,* (Dz.U. 2023 poz. 122).

regulacjami prawnymi, które promują współpracę i wymianę informacji między różnymi służbami.

Podsumowując, współpraca agencji ochrony osób i mienia z instytucjami zajmującymi się obronnością państwa jest kluczowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Wymiana informacji, wspólne działania w zakresie ochrony obiektów strategicznych oraz udział w szkoleniach i ćwiczeniach to tylko niektóre z form współpracy, które przyczyniają się do efektywności działań w obliczu zagrożeń. W kontekście zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, agencje ochrony powinny nieustannie adaptować swoje strategie oraz procedury, aby skutecznie współdziałać z instytucjami odpowiedzialnymi za obronność państwa, a tym samym zapewnić większe bezpieczeństwo obywateli.

Również w kontekście współpracy z innymi instytucjami, takimi jak lokalne władze czy organizacje pozarządowe, agencje ochrony powinny działać na rzecz społeczności lokalnej. Działania te mogą obejmować udział w projektach dotyczących bezpieczeństwa publicznego oraz współpracę przy organizacji lokalnych wydarzeń, co sprzyja budowaniu zaufania społecznego oraz zwiększa poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli.

III.3. Zasoby ludzkie, materialne i organizacyjne

Zasoby ludzkie stanowią fundament działania agencji ochrony osób i mienia. W miarę jak rośnie zapotrzebowanie na usługi ochrony, zwłaszcza w kontekście rosnącego poziomu zagrożeń przestępczością, zarządzanie tymi zasobami staje się kluczowe dla skuteczności funkcjonowania tych instytucji. Współczesne agencje ochrony muszą nie tylko zatrudniać odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, ale także dbać o ich rozwój, motywację i zgodność z przepisami prawa. Zasoby agencji ochrony osób i mienia są bezpośrednio powiązane z obiektami, które zabezpieczają, i nie mają charakteru skoncentrowanego. Kluczowym atutem tych agencji jest potencjał ludzki, ponieważ wśród zatrudnionych pracowników znajduje się wielu byłych funkcjonariuszy Policji, wojska czy innych służb, którzy dysponują solidnym przygotowaniem zawodowym.

W Polsce sektor ochrony osób i mienia odgrywa bardzo dużą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, a jakość świadczonych usług w dużej mierze zależy od kompetencji zatrudnionych pracowników. Na początku 2024 roku na liście

kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wpisanych było 77 891 osób, co pokazuje dynamiczny rozwój tego segmentu rynku. Oprócz tego, 12 400 pracowników figurowało na liście kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego, co podkreśla różnorodność specjalizacji w obszarze ochrony.[357] Ta liczba pokazuje, że sektor ochrony stale się rozwija, co może być odpowiedzią na rosnące potrzeby w zakresie bezpieczeństwa w różnych obszarach, w tym publicznym i prywatnym.

Z racji na rosnącą liczbę zagrożeń, zarówno w obszarze bezpieczeństwa publicznego, jak i prywatnego, istnieje potrzeba nieustannego podnoszenia kwalifikacji personelu ochrony. Agencje ochrony osób i mienia muszą nie tylko dbać o rekrutację i selekcję pracowników, ale także o ich dalszy rozwój poprzez szkolenia i kursy doskonalące. To zapewnia, że pracownicy są gotowi na różnorodne sytuacje, z jakimi mogą się zetknąć podczas pełnienia swoich obowiązków.

Ważnym elementem rekrutacji i selekcji jest nie tylko kwalifikacje formalne, ale również cechy osobowościowe kandydatów. Agencje poszukują osób z wysoką kulturą osobistą, umiejętnościami interpersonalnymi oraz zdolnościami do pracy w stresujących warunkach. Współpraca z innymi służbami, takimi jak Policja czy straż pożarna, wymaga zaufania oraz umiejętności komunikacji, co czyni proces rekrutacji kluczowym dla funkcjonowania całego systemu ochrony.

Z perspektywy statystycznej, Polska systematycznie rozwija zasoby ludzkie w sektorze ochrony. Z danych dostępnych na początku 2024 roku wynika, że liczba kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej osiągnęła najwyższy poziom w dekadzie, co potwierdza rosnące zapotrzebowanie na profesjonalne usługi ochroniarskie. Tak dynamiczny rozwój może być interpretowany jako odpowiedź na wyzwania współczesnego środowiska bezpieczeństwa — zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Przemiany społeczno-gospodarcze oraz rosnąca percepcja zagrożeń spowodowały, że coraz więcej instytucji, firm i osób prywatnych korzysta z wyspecjalizowanych usług ochrony.

Tabela III-1 przedstawia zmiany liczby kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz zabezpieczenia technicznego w Polsce w ujęciu dziesięcioletnim. Dane pochodzą z zasobów Biura Prewencji Komendy Głównej Policji i obrazują dynamikę wzrostu zasobów ludzkich w sektorze ochrony. Wzrost liczby osób wpisanych na listy

[357] https://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/ochrony-fizycznej-oraz/93128,Liczba-osob-wpisanych-na-liste-kwalifikowanych-pracownikow-ochrony-fizycznej-ora.html, [dostęp: 05.11.2024].

kwalifikowanych pracowników może świadczyć o rosnącym znaczeniu tego sektora w krajowym systemie bezpieczeństwa.

Tabela III-1. Liczba osób wpisanych na listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz zabezpieczenia technicznego (ostatnie 10 lat)

Data	Liczba kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej	Liczba kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego
31 grudnia 2024 r.	109 883	22 232
31 grudnia 2023 r.	112 459	22 039
31 grudnia 2022 r.	108 261	21 338
31 grudnia 2021 r.	103 323	20 801
31 grudnia 2020 r.	99 235	20 137
31 grudnia 2019 r.	95 413	19 644
31 grudnia 2018 r.	95 238	19 212
31 grudnia 2017 r.	92 943	18 633
31 grudnia 2016 r.	91 230	18 066
31 grudnia 2015 r.	90 059	17 405

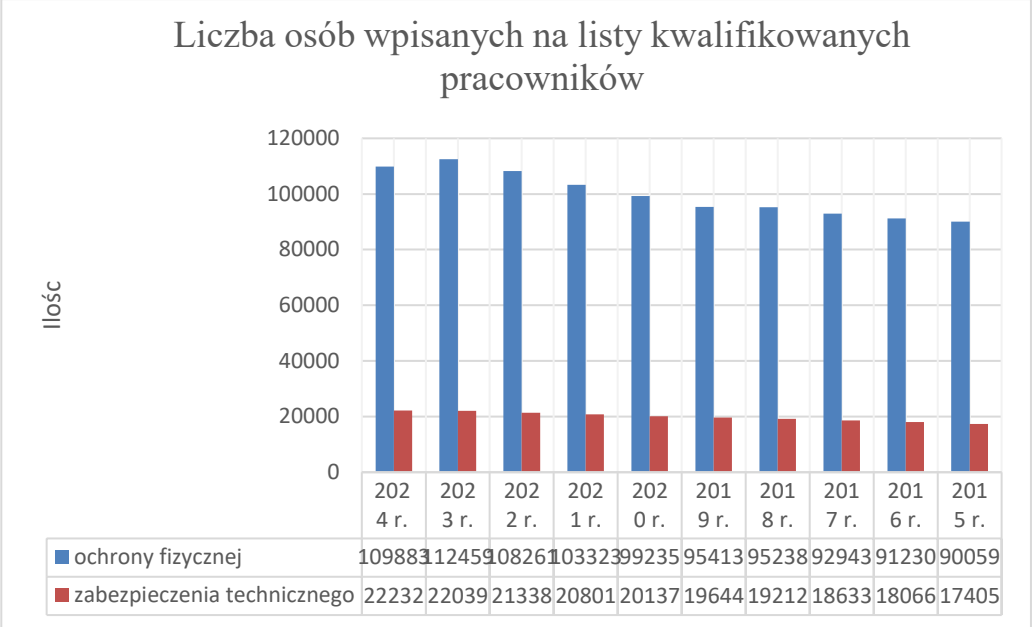
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *danych statystycznych Biura Prewencji Komendy Głównej Policji.*[358]

Przedstawione dane wskazują na systematyczny wzrost liczby kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej w Polsce – z poziomu 90 tys. w 2015 roku do niemal 110 tys. w 2024 roku. Analogiczna tendencja, choć mniej dynamiczna, występuje również w zakresie zabezpieczenia technicznego. Zjawisko to odzwierciedla rozwój sektora ochrony zarówno w wymiarze zasobów osobowych, jak i specjalistycznych kompetencji. Może być ono interpretowane jako odpowiedź na rosnące potrzeby w zakresie bezpieczeństwa – zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Obserwowana dynamika wzmacnia również tezę o stopniowo rosnącym potencjale agencji ochrony jako elementu wspierającego krajowy system obronny.

[358] https://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/ochrony-fizycznej-oraz/93128,Liczba-osob-wpisanych-na-liste-kwalifikowanych-pracownikow-ochrony-fizycznej-ora.html, [dostęp: 05.11.2024].

W celu lepszego zobrazowania trendu zmian liczby kwalifikowanych pracowników ochrony w ujęciu czasowym, poniżej przedstawiono dane w formie wykresu liniowego. Wizualizacja pozwala na szybszą identyfikację momentów wzrostu i spadku oraz ich potencjalnych przyczyn.

Wykres III-1. Liczba osób wpisanych na listy kwalifikowanych pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tabela III-1.

Z raportu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) wynika, że 10% pracowników ochrony uczestniczyło w dodatkowych szkoleniach. Te informacje pochodzą z analizy stanu sektora ochrony w Polsce w 2022 roku. Raport ten podkreśla znaczenie szkoleń dla podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz poprawy standardów bezpieczeństwa w agencjach ochrony.

Wskazano również na konieczność dalszego inwestowania w edukację i rozwój personelu ochrony, aby sprostać rosnącym wymaganiom rynku oraz zapewnić lepsze zabezpieczenia w różnych sektorach. MSWiA zwraca uwagę, że efektywność działań ochrony może być znacząco zwiększona poprzez regularne i specjalistyczne szkolenia, które są kluczowe w kontekście zmieniających się zagrożeń.[359]

W 2023 roku rynek agencji ochrony w Polsce jest nadal w dynamicznym rozwoju. Z danych opublikowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

[359] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

(MSWiA) wynika, że liczba zarejestrowanych agencji ochrony wzrosła do około 1 800, co wskazuje na rosnącą konkurencję oraz zwiększone zapotrzebowanie na usługi ochrony. Ten trend może być interpretowany jako odpowiedź na różnorodne potrzeby sektora publicznego i prywatnego w kontekście bezpieczeństwa. Wzrost liczby agencji ochrony w Polsce, z 1 700 w 2021 roku do 1 800 w 2023 roku, ilustruje rosnącą świadomość społeczną dotyczącą bezpieczeństwa oraz zmieniające się realia gospodarcze, które wpływają na strategię ochrony różnych obiektów. W kontekście globalnych wyzwań, takich jak kryzysy gospodarcze czy zagrożenia terrorystyczne, agencje ochrony odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego i prywatnego.[360] W raporcie podano również, że zapotrzebowanie na pracowników w branży ochrony jest dynamiczne i wciąż rośnie. Szacuje się, że w nadchodzących latach, w związku z rosnącymi wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa, potrzeba będzie około 15% więcej pracowników w tym sektorze, co może wynikać z większej liczby agencji ochrony oraz wzrastającego zapotrzebowania na usługi ochrony, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.[361]

Zasoby materialne w prywatnym sektorze ochrony osób i mienia odgrywają ogromną rolę w zapewnieniu efektywnej ochrony oraz realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem. W miarę rosnącego zapotrzebowania na usługi ochrony, agencje ochrony muszą inwestować w różnorodne zasoby, które umożliwiają im skuteczne działanie w zmieniających się warunkach rynkowych. Sektor ochrony osób i mienia w Polsce ma wartość szacowaną na 11 miliardów złotych i stoi przed szeregiem wyzwań wymagających przemyślenia strategii operacyjnych oraz dostosowania się do zmieniającej się rzeczywistości rynkowej.

Tabela III-2 prezentuje wyniki badań dotyczących subiektywnej oceny kondycji branży ochrony przez przedstawicieli firm działających na rynku w latach 2020–2024. Zestawienie to ukazuje nie tylko fluktuacje w postrzeganiu całego sektora, lecz również pozwala porównać ocenę sytuacji ogólnej z oceną indywidualnej kondycji poszczególnych przedsiębiorstw ochrony. Dane te są szczególnie wartościowe w kontekście zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, takich jak

[360] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[361] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

pandemia COVID-19, kryzysy inflacyjne, napięcia geopolityczne czy rosnąca rola sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa państwa.

Tabela III-2. Ocena kondycji branży ochrony i firm (2024 – 2020)

Rok	Branża pozytywnie (%)	Branża negatywnie (%)	Firma pozytywnie (%)	Firma negatywnie (%)
2020	5	95	68	32
2021	31	69	69	31
2022	17	83	63	37
2024	48	52	90	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu PZPO 2024.

Dane wskazują, że największy spadek ocen dotyczących kondycji branży ochrony odnotowano w latach pandemii COVID-19 (2020–2021), co bezpośrednio odzwierciedla wpływ gwałtownych ograniczeń gospodarczych, czasowego zamrożenia działalności wielu sektorów usługowych oraz ogólnego spadku zapotrzebowania na część usług ochrony, w tym zabezpieczenie imprez masowych, obiektów handlowych czy placówek edukacyjnych. Pandemia uwypukliła również braki w elastyczności operacyjnej niektórych podmiotów ochrony, które nie były w stanie szybko przystosować się do dynamicznych zmian w otoczeniu społecznym i ekonomicznym.

Od 2022 roku widoczna jest stopniowa poprawa postrzegania kondycji sektora, co może być związane z odbudową gospodarki po kryzysie zdrowotnym, a także ze wzrostem inwestycji w ochronę infrastruktury i obiektów publicznych. Coraz większą rolę odgrywają także innowacyjne rozwiązania technologiczne, takie jak zdalny monitoring, systemy analityki behawioralnej oraz integracja systemów alarmowych z infrastrukturą IT, które znacząco podnoszą efektywność działań ochronnych.

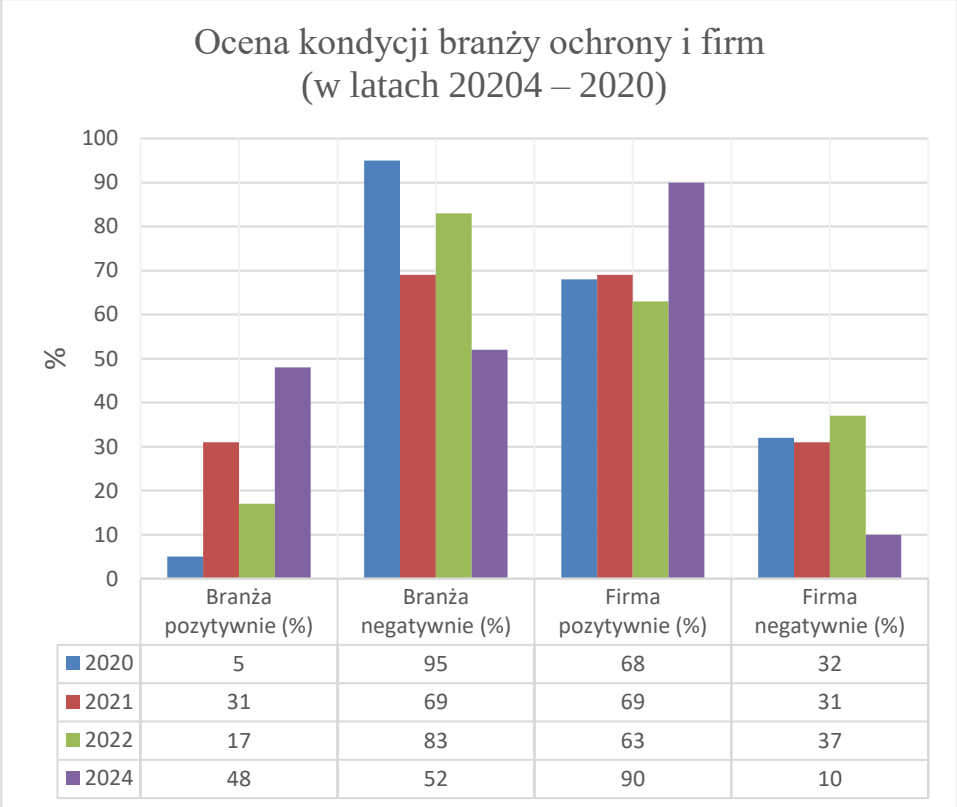
Stabilizacja, a w niektórych przypadkach także wzrost pozytywnych ocen w roku 2024, może być również pochodną rosnącej świadomości społecznej i instytucjonalnej co do roli sektora ochrony w kontekście potencjalnych zagrożeń o charakterze hybrydowym, asymetrycznym i strategicznym. Współczesne środowisko bezpieczeństwa coraz częściej charakteryzuje się złożonością i nieprzewidywalnością, co wymusza rewizję dotychczasowych podejść do zarządzania ryzykiem i wymaga współdziałania różnych komponentów – także sektora ochrony prywatnej.

Wyniki te jednoznacznie wzmacniają argumenty na rzecz systemowego włączenia podmiotów ochrony w szerszy mechanizm planowania bezpieczeństwa

narodowego. Utrzymująca się tendencja wzrostowa świadczy o ich zdolności adaptacyjnej oraz rosnącym znaczeniu dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań i presji geopolitycznych.

Ujęcie graficzne prezentowanych danych w postaci wykresu pozwala precyzyjnie uchwycić zmiany w postrzeganiu branży ochrony oraz sytuacji poszczególnych firm na przestrzeni analizowanych lat. Przedstawiona wizualizacja nie tylko porządkuje zebrane informacje, lecz także ułatwia identyfikację kluczowych momentów przełomowych, które mogły mieć istotny wpływ na nastroje w sektorze. Ponadto, graficzna forma umożliwia lepsze zrozumienie zależności między ocenami a kontekstem społeczno-gospodarczym, co może stanowić użyteczne narzędzie w procesie formułowania rekomendacji dla decydentów publicznych i strategicznych planistów bezpieczeństwa.

Wykres III-2. Ocena kondycji branży ochrony i firm w latach 20204 – 2020



	Branża pozytywnie (%)	Branża negatywnie (%)	Firma pozytywnie (%)	Firma negatywnie (%)
2020	5	95	68	32
2021	31	69	69	31
2022	17	83	63	37
2024	48	52	90	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabela III-2.

Ocena kondycji branży ochrony w badanym okresie wykazuje istotne wahania, co bezpośrednio koreluje z sytuacją gospodarczą i presją inflacyjną. Zauważalny jest znaczny wzrost pozytywnych ocen w 2024 r., zarówno w ujęciu oceny sektora, jak i kondycji indywidualnych firm. Może to świadczyć o pewnej stabilizacji rynku oraz

adaptacji do rosnących oczekiwań klientów i kosztów świadczenia usług. Dane te wspierają tezę o rosnącym potencjale i strategicznym znaczeniu AOOiM w kontekście odporności sektora prywatnego na kryzysy.

Ostatnie lata przyniosły istotne zmiany, szczególnie pod wpływem pandemii COVID-19 oraz konfliktu zbrojnego w Ukrainie, które znacząco wpłynęły na poczucie bezpieczeństwa Polaków oraz kondycję finansową firm zajmujących się ochroną.

W roku 2022 przedsiębiorstwa ochroniarskie zmagały się z wieloma problemami związanymi z wysoką inflacją, wzrostem minimalnego wynagrodzenia i rekordowo niskim bezrobociem. Te czynniki prowadziły do niedoboru pracowników oraz zwiększonej absencji chorobowej. W rezultacie wiele firm musiało podnosić ceny swoich usług. Koszty pracy stanowią około 80% wydatków związanych z działalnością ochroniarską, co sprawia, że negocjacje dotyczące wynagrodzeń są kluczowe dla przetrwania wielu przedsiębiorstw. Tomasz Wojak, prezes Polskiego Związku Pracodawców Ochrona, podkreśla znaczenie renegocjacji umów z klientami jako jednego z głównych wyzwań dla sektora.[362]

Tabela III-3 prezentuje najczęściej wskazywane wyzwania, z jakimi mierzą się firmy ochrony osób i mienia na podstawie deklaracji respondentów w badaniu przeprowadzonym w 2024 roku. Zestawienie uwzględnia zarówno uwarunkowania rynkowe, jak i problemy kadrowe oraz organizacyjne.

Tabela III-3. Największe wyzwania firm ochrony

Wyzwanie	Odsetek wskazań (%)
Akceptacja podwyżek cen przez klientów	68
Pozyskanie pracowników	63
Rosnące oczekiwania klientów	38
Pogorszenie koniunktury	33
Zapewnienie płynności finansowej	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu PZPO 2024.

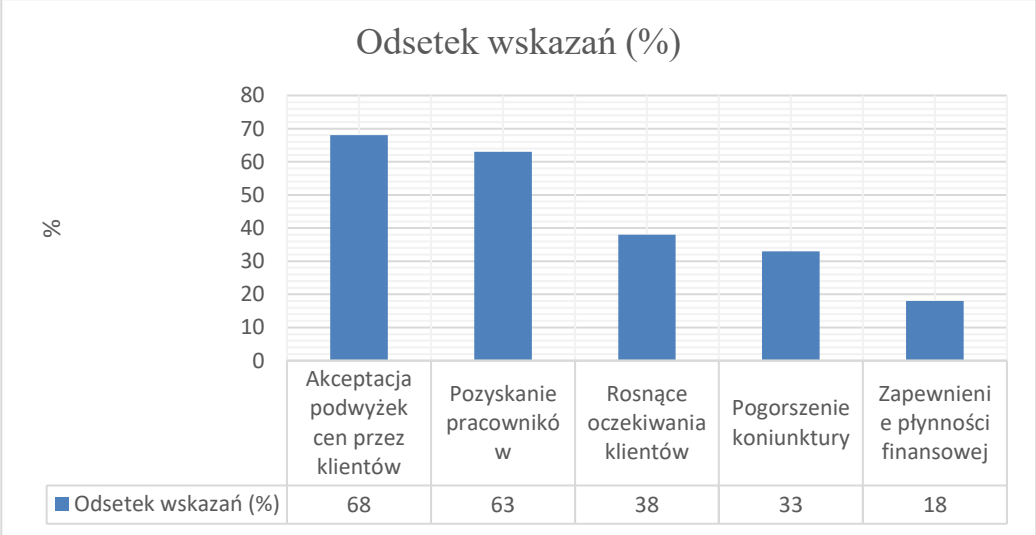
Największym wyzwaniem wskazywanym przez firmy ochroniarskie jest brak akceptacji podwyżek cen przez klientów (68%), co świadczy o trudności w przenoszeniu kosztów operacyjnych na rynek. Na drugim miejscu znalazły się problemy kadrowe,

[362] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

w tym pozyskanie wykwalifikowanych pracowników (63%).[363] Znaczący odsetek odpowiedzi dotyczył również rosnących oczekiwań klientów oraz negatywnego wpływu pogarszającej się koniunktury. Dane te wskazują na konieczność systemowego wsparcia sektora ochrony – zarówno poprzez mechanizmy finansowe, jak i działania legislacyjne sprzyjające stabilizacji zatrudnienia i profesjonalizacji usług.

Poniższy wykres ilustruje skalę występowania kluczowych wyzwań identyfikowanych przez firmy ochroniarskie. Przedstawienie danych w formie graficznej podkreśla znaczenie najczęściej wskazywanych problemów i ich wpływ na funkcjonowanie sektora.

Wykres III-3. Odsetek wskazań wyzwań firm ochrony



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabela III-3.

Wyzwania wskazane przez branżę jednoznacznie podkreślają konieczność uregulowania relacji finansowych i kontraktowych pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Największą trudność stanowi akceptacja wyższych kosztów usług przez klientów (68%) oraz pozyskanie wykwalifikowanych pracowników (63%). Potwierdza to potrzebę wprowadzenia dedykowanych mechanizmów wsparcia finansowego i logistycznego w sytuacjach kryzysowych oraz lepszej integracji z państwową polityką obronną i zarządzania kryzysowego.

Z perspektywy kadrowej sektor ochrony napotyka poważne trudności. Ponad 80% respondentów badania wskazało na problemy związane z rekrutacją pracowników.

[363] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

Najczęściej wymienianymi przyczynami były brak wykwalifikowanych kandydatów oraz niskie płace oferowane w branży. W trakcie pandemii wiele osób nie mogło uzyskać pozwolenia na broń, co dodatkowo ograniczało dostępność pracowników. Warto również zauważyć, że niektóre firmy optymalizowały koszty pracy poprzez uzyskiwanie dotacji z PFRON.[364]

Tabela *III-4*. Zmiana poziomu zatrudnienia w firmach ochrony (2023)Tabela III-4 obrazuje zmiany w poziomie zatrudnienia w firmach ochrony osób i mienia w Polsce w 2023 roku. Dane te przedstawiają różnice w skali zatrudnienia w porównaniu z rokiem poprzednim oraz identyfikują kierunki zmian zachodzących na rynku pracy w sektorze ochrony.

Tabela III-4. Zmiana poziomu zatrudnienia w firmach ochrony (2023)

Zmiana	Odsetek firm (%)
Znaczący wzrost (>10%)	15
Nieznaczny wzrost (<10%)	20
Bez zmian	30
Nieznaczny spadek (<10%)	3
Znaczący spadek (>10%)	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu PZPO 2024.

Dane dotyczące poziomu zatrudnienia potwierdzają zróżnicowane reakcje firm ochroniarskich na wyzwania rynku pracy. Aż 35% firm zanotowało wzrost zatrudnienia, przy czym 15% z nich deklaruje znaczny wzrost powyżej 10%. Jednocześnie niemal jedna trzecia firm (30%) utrzymała stan zatrudnienia na niezmienionym poziomie. To dowód na wysoką adaptacyjność sektora i możliwość jego wykorzystania w planowaniu struktur wspierających system bezpieczeństwa narodowego.[365]

Jednakże sektor ochrony nie stoi w miejscu. W odpowiedzi na rosnące potrzeby rynku i zmieniające się warunki niemal 74% firm zwiększyło nakłady na technologie wspierające lub zastępujące tradycyjną ochronę fizyczną.[366] Pandemia COVID-19 przyspieszyła transformację technologiczną w branży, a klienci stali się bardziej otwarci na innowacyjne rozwiązania. Eksperci badania przewidują dalszy rozwój technologii

[364] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[365] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[366] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

w nadchodzących latach, wskazując na ograniczenie roli ochrony fizycznej oraz zwiększenie znaczenia monitoringu wizyjnego.

W kontekście wpływu pandemii i wojny w Ukrainie na działalność sektora ochrony eksperci zauważyli umiarkowany wpływ tych wydarzeń na ich firmy. Tylko 61% badanych odczuło skutki pandemii, a połowa wskazała na konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę. Warto jednak podkreślić, że te wydarzenia nie znalazły się wysoko na liście wyzwań dla branży; większość respondentów przewiduje, że ich wpływ będzie malał w nadchodzących latach. Kondycja sektora ochrony jest ściśle związana z sytuacją gospodarczą kraju. Eksperci oceniają stan polskiej gospodarki gorzej niż w 2021 roku, co przekłada się na ich postrzeganie kondycji własnych firm. Mimo to blisko połowa ankietowanych zadeklarowała wzrost obrotów w 2022 roku w porównaniu do roku poprzedniego.[367]

Agencje ochrony dysponują wieloma rodzajami infrastruktury. W analizach geopolitycznych podkreśla się, że skuteczna odporność państwa w warunkach konfliktu systemowego wymaga integracji nie tylko zasobów militarnych, ale także prywatnych komponentów bezpieczeństwa. Agencje ochrony, dysponujące infrastrukturą, personelem, technologią oraz procedurami reagowania, mogą pełnić funkcję pomocniczą względem struktur państwowych. W kontekście strategicznego planowania ich potencjał traktowany jest jako istotny element zdolności adaptacyjnych państwa wobec nieprzewidywalnych zagrożeń.[368]

Większe firmy często posiadają biura, które pełnią rolę centralnych punktów operacyjnych, gdzie koordynowane są działania związane z bezpieczeństwem. Dodatkowo, niektóre agencje mają swoje centra monitorowania, wyposażone w nowoczesne systemy telewizji przemysłowej, które umożliwiają stałe obserwowanie chronionych obiektów. Statystyki z 2022 roku wskazują, że około 75% agencji ochrony inwestuje w technologie monitorujące, co świadczy o ich rosnącej znaczeniu w branży.[369]

Kolejnym istotnym elementem zasobów materialnych jest sprzęt ochroniarski. Techniczne zasoby agencji ochrony osób i mienia obejmują m.in. systemy alarmowe, antywłamaniowe i antynapadowe, urządzenia do sygnalizacji włamania i napadu (SSWiN - System Sygnalizacji Włamania i Napadu), monitoring wizyjny CCTV (Closed

[367] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[368] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte...*, s. 73.
[369] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

Circuit Television - telewizja o zamkniętym obwodzie), systemy kontroli dostępu (ACC-Access Control System) oraz technologie GPS (Global Positioning System - systemy globalnej lokalizacji). Dodatkowo agencje te dysponują zaawansowanymi systemami łączności, bronią palną, środkami przymusu bezpośredniego oraz pojazdami transportowymi.[370] Agencje ochrony posiadają również wiedzę na temat aktualnych i potencjalnych zagrożeń występujących na chronionych obszarach, w tym szczególnie dotyczących infrastruktury krytycznej, kluczowej dla bezpieczeństwa państwa. Agencje ze statusem specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO) są wyposażone w broń palną, co czyni je przydatnymi w sytuacjach szczególnego zagrożenia, takich jak ataki terrorystyczne.

Inwestycje w nowoczesny sprzęt pozwalają na zwiększenie efektywności działań ochrony oraz szybsze reagowanie na zagrożenia. W 2023 roku, według danych z raportu PZPO, około 70% agencji planowało zwiększenie wydatków na nowoczesne technologie, co potwierdza trend w kierunku cyfryzacji i automatyzacji procesów ochrony.[371]

Transport stanowi kolejny ważny aspekt zasobów materialnych. Agencje ochrony często dysponują flotą pojazdów, które są niezbędne do szybkiego przemieszczania się w przypadku interwencji. W 2023 roku w Polsce funkcjonowało około 1 800 agencji ochrony, co przekłada się na rosnącą potrzebę efektywnego transportu w celu zabezpieczenia chronionych obiektów. Posiadanie własnych samochodów umożliwia agencjom szybszą reakcję na incydenty oraz skuteczne realizowanie działań prewencyjnych.[372]

Tabela III-5 zawiera dane dotyczące rozmieszczenia agencji ochrony osób i mienia w układzie wojewódzkim według stanu na dzień 21 marca 2025 r. Pozwala to na ocenę gęstości i potencjału sektora ochrony w poszczególnych regionach Polski oraz na identyfikację obszarów niedoreprezentowanych, które mogą wymagać wsparcia lub rozwoju. Analiza tych danych umożliwia również określenie, w których województwach występuje największa koncentracja firm ochroniarskich, co może być związane z poziomem urbanizacji, rozwojem gospodarczym lub specyficznymi potrzebami bezpieczeństwa. Ponadto, takie zestawienie stanowi cenne źródło informacji dla

[370] W. Szuwała-Banach, *Agencje ochrony osób…,* s. 20.
[371] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[372] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

podmiotów planujących inwestycje w branży ochrony, pozwalając na lepsze dopasowanie oferty do lokalnych warunków rynkowych.

Tabela III-5. Wykaz Agencji Ochrony w poszczególnych województwach na dzień 21.03.2025 r.

Województwo	Liczba agencji ochrony
Dolnośląskie	199
Kujawsko-Pomorskie	70
Lubelskie	53
Lubuskie	36
Łódzkie	125
Małopolskie	338
Mazowieckie	2839
Opolskie	34
Podkarpackie	38
Podlaskie	45
Pomorskie	177
Śląskie	291
Świętokrzyskie	66
Warmińsko-Mazurskie	43
Wielkopolskie	240
Zachodniopomorskie	66

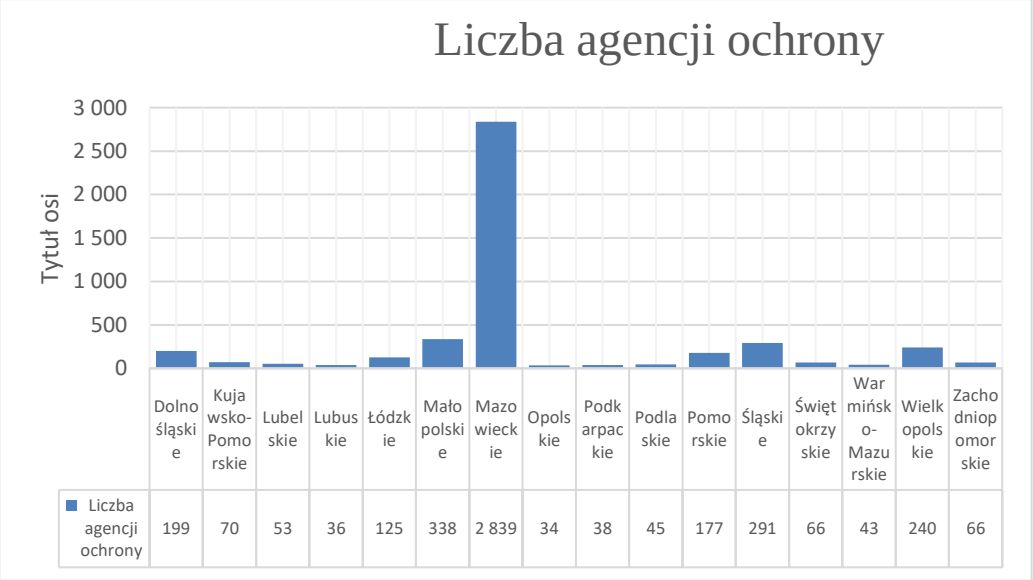
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu: https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_agencji-ochrony.php?utm.[373]

Dane pokazują znaczne dysproporcje w liczbie zarejestrowanych agencji ochrony pomiędzy województwami. Najwięcej podmiotów funkcjonuje w województwie mazowieckim (2839), co może być wynikiem dużej koncentracji instytucji publicznych, firm i inwestycji. Na drugim biegunie znajdują się województwa o relatywnie niskiej liczbie agencji, takie jak opolskie (34) czy lubuskie (36), co może rodzić ryzyko niedostatecznego pokrycia usługami ochrony w tych obszarach. Taka analiza przestrzenna ma istotne znaczenie dla planowania bezpieczeństwa terytorialnego oraz wdrażania regionalnych strategii obronnych, w których sektor prywatny może odgrywać uzupełniającą rolę.

[373] https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_agencji-ochrony.php?utm [dostęp: 07.04.2025].

Wizualizacja danych przestrzennych dotyczących liczby agencji ochrony w układzie wojewódzkim pozwala na identyfikację regionalnych różnic oraz potencjalnych luk w zabezpieczeniu terytorium kraju. Wykres III-4 pełni funkcję narzędzia analitycznego wspierającego planowanie rozmieszczenia zasobów.

Wykres III-4. Liczba agencji ochrony z podziałem na województwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tabela III-5.

Tabela III-5. Wykaz Agencji Ochrony w poszczególnych województwach na dzień 21.03.2025 r.

Nie mniej ważne jest zarządzanie kryzysowe, które powinno być integralną częścią strategii każdej agencji ochrony. Posiadanie odpowiednich procedur oraz planów ewakuacyjnych pozwala na skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysowe, takie jak pożary czy ataki terrorystyczne. W 2022 roku aż 60% agencji ochrony zainwestowało w szkolenia związane z zarządzaniem kryzysowym, co potwierdza ich zaangażowanie w poprawę bezpieczeństwa.[374]

Tak więc zasoby materialne w prywatnym sektorze ochrony osób i mienia są kluczowe dla zapewnienia efektywnej ochrony. Inwestycje w nowoczesny sprzęt, technologię, infrastrukturę oraz transport, a także odpowiednie procedury zarządzania kryzysowego, przyczyniają się do zwiększenia efektywności działań agencji ochrony. W miarę rosnącego zapotrzebowania na usługi ochrony, agencje będą musiały kontynuować inwestycje w swoje zasoby materialne, aby sprostać oczekiwaniom rynku i zapewnić skuteczną ochronę swoim klientom.

[374] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

Jeśli mówimy o zasobach organizacyjnych prywatnego sektora ochrony osób i mienia to stanowią one również element funkcjonowania agencji ochrony, a ich skuteczność wpływa na bezpieczeństwo społeczne i publiczne. W miarę jak rynek ochrony w Polsce staje się coraz bardziej zróżnicowany i dynamiczny, agencje muszą dostosowywać swoje zasoby organizacyjne, aby sprostać wymaganiom klientów oraz przepisom prawnym. Jednym z podstawowych elementów zasobów organizacyjnych jest struktura organizacyjna agencji ochrony.

Tabela III-6 prezentuje strukturę firm ochrony osób i mienia w Polsce w podziale na kategorie wielkości według liczby zatrudnionych. Dane te pozwalają na ocenę dominujących modeli organizacyjnych w branży oraz wskazanie możliwości rozwoju operacyjnego i integracji z systemem bezpieczeństwa narodowego.

Tabela III-6. Struktura wielkości firm ochrony według liczby zatrudnionych (2024)

Liczba zatrudnionych	Udział (%)
do 9 osób	5
10–49 osób	8
50–249 osób	17
powyżej 250 osób	70

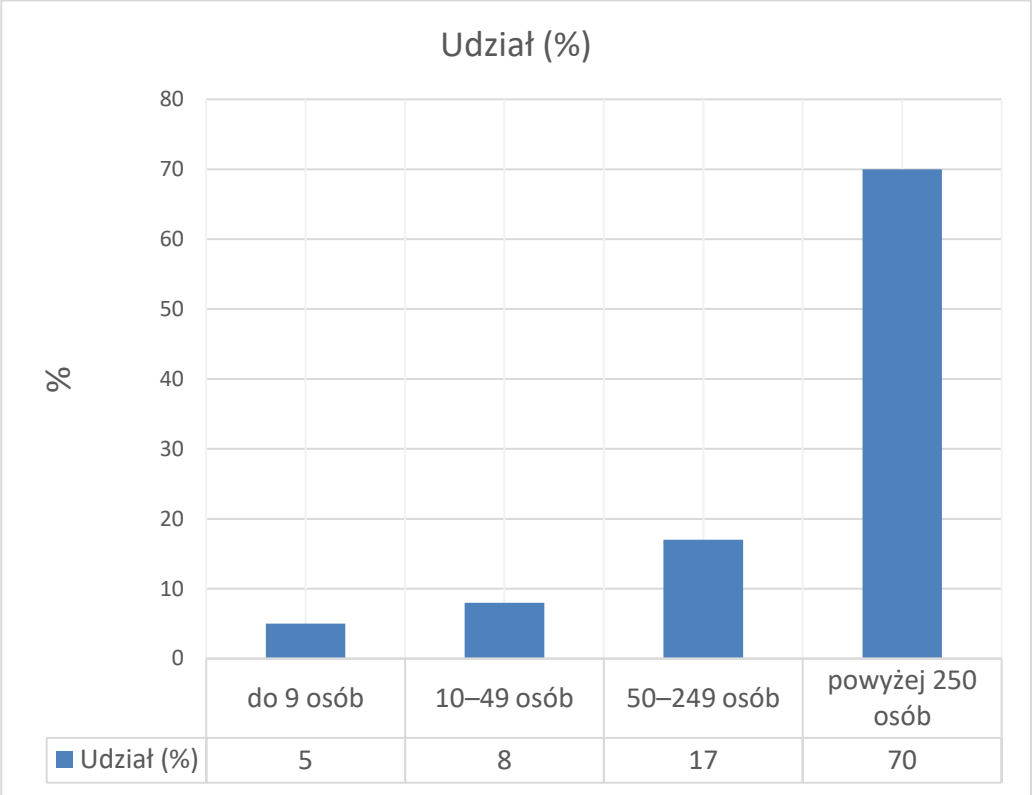
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu PZPO 2024.

Dane jednoznacznie wskazują na dominację mikro- i małych przedsiębiorstw w sektorze ochrony. Firmy zatrudniające do 9 osób stanowią ponad 50% całej branży, co oznacza rozdrobnienie organizacyjne i potencjalne wyzwania w zakresie standaryzacji oraz koordynacji działań na poziomie systemowym. Jednocześnie istnienie firm średnich i dużych, zatrudniających powyżej 50 osób, może stanowić fundament dla tworzenia komponentów ochronnych zdolnych do realizacji zadań w warunkach zagrożeń zewnętrznych, pod warunkiem odpowiednich regulacji prawnych i mechanizmów współpracy z administracją publiczną.

W celu przejrzystego przedstawienia struktury wielkości firm ochrony, poniższy Wykres III 5 ilustruje procentowy udział poszczególnych kategorii firm pod względem liczby zatrudnionych. Graficzne ujęcie podkreśla dominację dużych podmiotów i zróżnicowanie organizacyjne sektora. Dzięki temu możliwe jest nie tylko szybkie porównanie udziału małych, średnich i dużych firm, ale również identyfikacja trendów w zakresie konsolidacji rynku. Ponadto, analiza tych danych pozwala lepiej zrozumieć,

w jaki sposób struktura zatrudnienia wpływa na efektywność operacyjną i potencjał rozwojowy branży ochrony w Polsce.

Wykres III-5. Udział procentowy wg. struktury wielkości firm ochrony według liczby zatrudnionych (2024)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabela III-6. Struktura wielkości firm ochrony według liczby zatrudnionych (2024).

Dane zawarte w tabeli wskazują, że rynek ochrony w Polsce zdominowany jest przez duże firmy zatrudniające powyżej 250 osób (70%), co świadczy o ich zdolności do realizacji złożonych zadań operacyjnych na szeroką skalę. Jednocześnie obecność mikro i małych firm (13% łącznie) może być interpretowana jako atut w kontekście lokalnej elastyczności i zdolności adaptacyjnych. Taka struktura sektora stanowi istotny potencjał dla integracji z systemem bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza przy tworzeniu regionalnych sieci wsparcia operacyjnego

Zazwyczaj ma ona hierarchiczny charakter, co ułatwia zarządzanie i koordynację działań. W typowej agencji ochrony wyróżnia się kilka poziomów zarządzania, takich jak zarząd, menedżerowie operacyjni, kierownicy obiektów oraz pracownicy ochrony. Z danych z badania przeprowadzonego przez Polską Izbę Ochrony w 2022 roku wynika, że 70% agencji ochrony ma wdrożoną formalną strukturę organizacyjną, co przekłada się

na efektywność operacyjną.[375] Właściwe zarządzanie strukturą organizacyjną pozwala na szybsze podejmowanie decyzji oraz efektywne reagowanie na incydenty.

Procedury operacyjne są kolejnym istotnym aspektem zasobów organizacyjnych. W sektorze ochrony, szczegółowe zasady działania pracowników ochrony w różnych sytuacjach są kluczowe. Obejmują one takie procedury, jak postępowanie w przypadku alarmów, interwencji oraz zarządzania kryzysowego. Z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) wynika, że agencje ochrony w Polsce posiadają wdrożone formalne procedury operacyjne, co jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony mienia. Dobrze zdefiniowane procedury operacyjne wpływają na jakość usług oraz bezpieczeństwo realizowanych zadań.

Współczesne agencje ochrony korzystają również z różnorodnych systemów informacyjnych, które wspierają zarządzanie operacjami ochrony. Oprogramowanie do zarządzania obiektami, systemy monitoringu oraz aplikacje mobilne umożliwiają efektywną komunikację i koordynację działań. Zastosowanie technologii informacyjnych umożliwia szybsze podejmowanie decyzji oraz lepsze monitorowanie sytuacji na obiektach.

Agencje ochrony często współpracują z innymi instytucjami, takimi jak policja, straż pożarna oraz inne służby bezpieczeństwa. Taka współpraca jest dobrym rozwiązaniem dla zapewnienia kompleksowej ochrony oraz efektywnego reagowania na zagrożenia. Z danych wynika, że 65% agencji ochrony nawiązało formalne relacje z lokalnymi jednostkami policji, co wpływa na poprawę koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych.[376] Współpraca z innymi służbami bezpieczeństwa pozwala na wymianę informacji oraz lepsze zrozumienie lokalnych zagrożeń, co z kolei zwiększa skuteczność działań ochronnych.

Tabela III-7 porządkuje podstawowe typy zasobów, jakimi dysponują agencje ochrony osób i mienia, uwzględniając zarówno zasoby fizyczne, jak i kompetencyjne. Zestawienie to stanowi syntetyczną prezentację potencjału operacyjnego sektora ochrony w kontekście jego możliwego wykorzystania w systemie bezpieczeństwa narodowego.

[375] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].
[376] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024 r.].

Tabela III-7. Typy zasobów AOOiM i ich charakterystyka

Typ zasobów	Opis
Ludzie	- Wysoka rotacja kadry, - Trudności w rekrutacji wykwalifikowanych pracowników, - Niskie wynagrodzenia w branży
Technologia	- 74% firm zwiększyło inwestycje w technologie, - Rozwój systemów monitoringu i wideomonitoringu, - Przyspieszenie transformacji technologicznej przez pandemię
Finanse	- Koszty pracy stanowią 80% wydatków, - Konieczność renegocjacji umów z klientami z powodu rosnących kosztów,
Organizacja	- Współpraca z klientami z różnych sektorów, - Członkostwo w Polskim Związku Pracodawców Ochrona oraz Polskiej Izbie Ochrony.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu: *Branża bezpieczeństwa w Polsce – Szanse, zagrożenia, kierunki rozwoju. Raport 2022/2023.*[377]

Zgromadzone dane wskazują, że agencje ochrony dysponują nie tylko wyspecjalizowanym personelem i infrastrukturą techniczną, ale także systemami łączności i transportu, które mogą mieć istotne znaczenie w działaniach wspierających państwowe struktury reagowania kryzysowego. Szczególnie wartościowe są zasoby zgrupowane w agencjach typu SUFO, które posiadają uzbrojenie i środki przymusu bezpośredniego. Zdolność do szybkiego przemieszczania się, monitoringu i kontroli dostępu oraz zabezpieczenia fizycznego czyni ten sektor potencjalnym komponentem systemu odporności państwa na zagrożenia hybrydowe i asymetryczne. Jednocześnie analiza całościowa zasobów organizacyjnych i kadrowych branży ochrony ukazuje nie tylko wyzwania, przed którymi stoi ten sektor, ale również jego zdolność adaptacyjną. Rozwój technologiczny, zmiana struktury zatrudnienia, inwestycje w systemy informacyjne oraz procedury współpracy z instytucjami państwowymi stają się fundamentem budowania profesjonalnych i elastycznych struktur. W miarę jak rośnie zapotrzebowanie na bezpieczeństwo – zarówno w wymiarze publicznym, jak i prywatnym – agencje ochrony będą musiały kontynuować rozwój swoich zasobów organizacyjnych, by sprostać rosnącym wymaganiom. Szczególnie w kontekście ostatnich wydarzeń – takich jak pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie – branża została zmuszona do redefinicji strategii działania, co może stać się impulsem do dalszej profesjonalizacji i integracji z systemem bezpieczeństwa państwa.

[377] https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/, [dostęp: 05.11.2024].

Potencjał i możliwości firm ochrony osób i mienia pozostają niewykorzystane w pełni. M. Kryłowicz w swoim opracowaniu zatytułowanym *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP*[378] przedstawił analizę potencjału tych firm w kontekście wsparcia, jakie mogą one udzielić siłom zbrojnym oraz innym organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo publiczne. M. Kryłowicz podkreśla, że agencje ochrony, dzięki wysokim kwalifikacjom swoich pracowników, zdobywanym poprzez systematyczne szkolenia, mogłyby skutecznie wspierać zarówno siły zbrojne, jak i służby takie jak Policja czy straż pożarna w sytuacjach kryzysowych. Według jego koncepcji, pracownicy agencji ochrony powinni być kształceni w zakresie działania w akcjach ratunkowych, współpracy z Policją i innymi służbami w operacjach antyterrorystycznych, funkcjonowania w warunkach szczególnych, obsługi broni palnej oraz rozwijania sprawności fizycznej. Ponadto, M. Kryłowicz postuluje przeprowadzenie reorganizacji w agencjach ochrony, aby mogły lepiej reagować na sytuacje kryzysowe. Sugeruje stworzenie specjalnych grup o zwiększonej mobilności, które byłyby zdolne do szybkiego podejmowania działań w krótkim czasie.

Wnioski płynące z analizy potencjału organizacyjnego agencji ochrony osób i mienia prowadzą do szerszej refleksji nad ich miejscem w systemie bezpieczeństwa narodowego. Kolejny rozdział poświęcony zostaje właśnie analizie formalnych oraz operacyjnych możliwości włączenia tych podmiotów w struktury obronne państwa.

III.4. Zarządzanie strategiczne w prywatnym sektorze ochrony

Zarządzanie strategiczne w agencjach ochrony osób i mienia polega na zaplanowaniu i wdrożeniu długoterminowych celów, które umożliwiają efektywne funkcjonowanie firmy w zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Obejmuje to analizę otoczenia rynkowego, identyfikację zagrożeń i szans, a także dostosowywanie się do obowiązujących przepisów oraz oczekiwań klientów. Strategicznym celem takich agencji jest zapewnienie kompleksowych usług ochroniarskich, utrzymanie wysokiego poziomu profesjonalizmu oraz inwestowanie w nowoczesne technologie i szkolenia pracowników.

Analiza otoczenia w kontekście zarządzania strategicznego prywatnego sektora jest kluczowym procesem, który pozwala na zrozumienie zarówno wewnętrznych, jak

[378] M. Kryłowicz*, Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP,* Toruń 2011.

i zewnętrznych czynników wpływających na działalność firmy. Obejmuje to różnorodne aspekty, które mogą determinować efektywność operacyjną agencji oraz jej zdolność do dostosowania się do dynamicznych zmian w środowisku.[379]

Jednym z podstawowych komponentów analizy otoczenia jest zrozumienie lokalnego rynku ochrony oraz ocena konkurencji. Agencje powinny przeanalizować strategie i oferty rywalizujących firm, a także śledzić trendy rynkowe, takie jak rosnące zapotrzebowanie na nowoczesne technologie ochrony, takie jak monitoring wizyjny czy systemy alarmowe. Tego typu analiza pozwala nie tylko na identyfikację mocnych i słabych stron konkurencji, ale także na dostosowanie własnej oferty do oczekiwań klientów.[380]

Planowanie operacyjne i długoterminowe to kluczowe aspekty zarządzania w agencjach ochrony osób i mienia. Obejmuje ono zestaw strategii i działań, które pozwalają na efektywne zarządzanie zasobami, reagowanie na zagrożenia oraz dążenie do realizacji celów organizacyjnych. Zastosowanie odpowiednich technik planowania ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Planowanie operacyjne odnosi się do bieżących działań i decyzji, które są podejmowane w celu realizacji zadań ochrony. W agencjach ochrony osób i mienia, to planowanie koncentruje się na codziennych operacjach, takich jak przydział zadań pracownikom ochrony, ustalanie harmonogramów patroli, czy też zarządzanie odpowiedziami na incydenty. Jednym z kluczowych elementów planowania operacyjnego jest analiza ryzyka, która pozwala na identyfikację potencjalnych zagrożeń oraz opracowanie odpowiednich procedur reagowania. Dobrze zdefiniowane procedury operacyjne, w połączeniu z regularnymi szkoleniami personelu, zwiększają skuteczność działań ochrony. Przykładowo, w sytuacji zagrożenia, pracownicy ochrony muszą wiedzieć, jak szybko i efektywnie reagować, aby zminimalizować ryzyko dla bezpieczeństwa chronionych osób i mienia. Z kolei planowanie długoterminowe w agencjach ochrony polega na strategii rozwoju organizacji na przyszłość, uwzględniającej zmiany w otoczeniu zewnętrznym oraz wewnętrznych zasobach. Obejmuje to tworzenie wizji, misji oraz celów strategicznych, które powinny być zgodne z ogólnymi trendami w zakresie bezpieczeństwa i potrzebami rynku. W kontekście agencji ochrony, planowanie długoterminowe może obejmować inwestycje w nowe technologie, rozwój

[379] K. Łagoda, *Zasady dokonywania analizy zaistniałych i potencjalnych zagrożeń*, [w:] *Ochrona osób i mienia*, M. Enerlich, J. Wojtal, M. Milewicz (red.), Toruń 2000, s. 473.
[380] J. Piwowarski, P. Pajorski, *Ochrona obiektów*, Kraków 2013, s. 58.

kompetencji pracowników oraz wzmocnienie współpracy z innymi służbami. Na przykład, zainwestowanie w systemy monitoringu wideo lub zaawansowane technologie zabezpieczeń może znacząco poprawić jakość świadczonych usług.[381] Długoterminowe plany powinny również uwzględniać zmiany w regulacjach prawnych oraz wymagania dotyczące ochrony danych osobowych, co ma szczególne znaczenie w kontekście RODO.[382]

Efektywne planowanie operacyjne i długoterminowe powinno być ze sobą ściśle powiązane. Krótkoterminowe decyzje operacyjne muszą być zgodne z długoterminowymi celami strategicznymi organizacji. Tylko w ten sposób agencje ochrony mogą reagować na bieżące zagrożenia, jednocześnie rozwijając swoje kompetencje i usługi w sposób odpowiadający oczekiwaniom rynku i przepisom prawa. Zarówno planowanie operacyjne, jak i długoterminowe, odgrywają kluczową rolę w skuteczności agencji ochrony osób i mienia. Przemyślane strategie, oparte na rzetelnej analizie ryzyka oraz dostosowane do dynamicznie zmieniającego się środowiska, mogą znacząco wpłynąć na poziom bezpieczeństwa publicznego oraz zaufanie społeczeństwa do działań podejmowanych przez te agencje.[383]

Dostosowanie do potrzeb rynku stanowi kolejny element strategii agencji ochrony osób i mienia, które muszą nieustannie ewoluować, aby sprostać dynamicznie zmieniającym się wymaganiom klientów oraz trendom w branży. Współczesne agencje ochrony nie mogą opierać się na sztywnych modelach działalności; zamiast tego muszą wykazywać się elastycznością i innowacyjnością w dostosowywaniu swoich usług do oczekiwań rynkowych.

Jednym z najważniejszych aspektów dostosowywania do potrzeb rynku jest zrozumienie specyfiki klientów, dla których agencje świadczą usługi. W miarę jak rośnie liczba zagrożeń, zarówno tych związanych z przestępczością, jak i tych wynikających z sytuacji kryzysowych, klienci oczekują od agencji ochrony nie tylko podstawowej ochrony mienia, ale także bardziej zaawansowanych rozwiązań, które zapewnią im bezpieczeństwo na różnych płaszczyznach. W związku z tym, agencje powinny rozwijać swoje oferty o usługi takie jak monitoring wideo, systemy alarmowe, zarządzanie dostępem oraz szkolenia dla pracowników w zakresie reagowania na sytuacje

[381] J. Piwowarski, P. Pajorski, *Ochrona obiektów*…, s. 58.
[382] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych…*
[383] J. Piwowarski, P. Pajorski, *Ochrona obiektów…,* s. 58.

kryzysowe.[384] Kolejnym istotnym elementem dostosowania do potrzeb rynku jest umiejętność analizy trendów oraz przewidywania przyszłych potrzeb klientów. To wymaga ciągłego monitorowania otoczenia zewnętrznego, zarówno pod kątem nowych zagrożeń, jak i pojawiających się technologii. Wzrost znaczenia technologii informacyjnych oraz systemów zabezpieczeń opartych na chmurze otwiera nowe możliwości dla agencji ochrony. Klienci coraz częściej oczekują dostępu do zdalnego monitorowania i zarządzania systemami zabezpieczeń, co z kolei wymaga od agencji dostosowania infrastruktury oraz kompetencji swoich pracowników.[385]

Dostosowanie do potrzeb rynku w agencjach ochrony osób i mienia jest niezbędnym elementem zapewniającym ich konkurencyjność oraz efektywność działania. Agencje muszą nieustannie monitorować otoczenie, przewidywać zmiany oraz elastycznie dostosowywać swoje usługi, aby sprostać wymaganiom klientów i zachować wysokie standardy bezpieczeństwa. W dynamicznie rozwijającej się branży ochrony osób i mienia, szkolenia oraz rozwój pracowników stanowią kluczowy element skutecznego zarządzania. Agencje ochrony, aby sprostać wymaganiom rynku oraz zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa, muszą inwestować w rozwój kompetencji swoich pracowników. Jednym z głównych celów szkoleń w agencjach ochrony jest przygotowanie pracowników do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Pracownicy muszą być odpowiednio przeszkoleni w zakresie pierwszej pomocy, ewakuacji, a także w rozpoznawaniu potencjalnych zagrożeń.[386]

Współczesne agencje ochrony muszą również zwracać uwagę na rozwój kompetencji interpersonalnych swoich pracowników. W sytuacjach, które wymagają interakcji z klientami czy uczestnikami wydarzeń publicznych, umiejętności komunikacyjne, asertywność oraz empatia są nieocenione. Szkolenia w zakresie zarządzania konfliktem, obsługi klienta oraz negocjacji stają się więc równie ważne jak techniki obrony czy użycie sprzętu ochronnego.[387] Pracownicy, którzy potrafią skutecznie komunikować się z innymi, są w stanie lepiej rozwiązywać problemy oraz zapobiegać sytuacjom kryzysowym. Rozwój pracowników powinien być postrzegany

[384] M. Górny, *Wyzwania dla agencji ochrony w kontekście zmieniających się potrzeb rynku*. Rozprawy Społeczne, 10(1), 2020, s. 16-22.
[385] M. Kowalski, *Analiza trendów w branży ochrony i ich wpływ na przyszłość usług. „*Bezpieczeństwo i Ochrona", 12(3), 2021, s. 48.
[386] J. Bąk, *Szkolenia w agencjach ochrony: klucz do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych*. „Bezpieczeństwo i Ochrona", 15(2), 2021, s. 32.
[387] M. Jasiński, *Szkolenia w zakresie zarządzania konfliktem, obsługi klienta oraz negocjacji w agencjach ochrony*. „Bezpieczeństwo i Ochrona", 14(1), 2020, s. 25-30.

jako proces ciągły. Agencje ochrony powinny organizować regularne szkolenia oraz warsztaty, aby zapewnić pracownikom aktualną wiedzę na temat nowoczesnych technologii i procedur. Wprowadzenie programów e-learningowych może znacząco ułatwić dostęp do szkoleń i dostosować tempo nauki do indywidualnych potrzeb pracowników.[388] Dzięki takim rozwiązaniom pracownicy mogą na bieżąco śledzić zmiany w przepisach prawnych, procedurach oraz technologiach wykorzystywanych w ochronie.

Szkolenia i rozwój pracowników w agencjach ochrony osób i mienia mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiego standardu świadczonych usług. Inwestycja w kompetencje pracowników przekłada się na lepsze wyniki działania agencji, zwiększa ich konkurencyjność na rynku oraz wpływa na satysfakcję klientów. Agencje, które wprowadzą systematyczne i przemyślane podejście do szkoleń, będą w stanie skutecznie dostosować się do zmieniających się potrzeb rynku oraz oczekiwań swoich klientów.

L. Korzeniowski podkreśla, że kluczowe cechy systemu bezpieczeństwa, będącego szczególnym rodzajem systemu społecznego, obejmują[389] m.in. wspólny cel oraz poczucie spójności całej struktury i jej poszczególnych elementów. System ten wyróżnia się także granicami określającymi jego odrębność od otoczenia oraz kulturą organizacyjną, która obejmuje wartości, normy i zasady regulujące działania ludzi oraz jednostek w procesach zachodzących wewnątrz systemu. Istotna jest również struktura systemu, czyli wewnętrzne układy i relacje między jego elementami, a także ich współdziałanie ukierunkowane na realizację głównych celów. Niezbędnym aspektem systemu jest zarządzanie i kierownictwo, które koordynuje działania poszczególnych części struktury.

Dla skuteczności systemu bezpieczeństwa kluczowa jest harmonijna współpraca wszystkich podsystemów, co umożliwia realizację nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Chociaż podsystemy funkcjonują w oparciu o różne przepisy prawne i podlegają odmiennym instytucjom, działają w ramach wspólnej przestrzeni, podejmując różne działania na rzecz bieżącego utrzymania

[388] R. Szymczak, *Wprowadzenie programów e-learningowych w agencjach ochrony: korzyści i wyzwania. „*Zarządzanie i Edukacja", 11(2), 2019, s. 58.
[389] L. Korzeniowski*, Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 84.

bezpieczeństwa. Zapewnienie sprawnego działania systemu bezpieczeństwa publicznego jest jednym z podstawowych obowiązków państwa i należy do jego kluczowych zadań.[390]

Prywatny sektor ochrony w Polsce, pomimo swojej nazwy, stanowi trzeci kluczowy komponent systemu bezpieczeństwa publicznego, obok administracji rządowej i samorządowej. Kwalifikowani pracownicy ochrony fizycznej uzyskali istotne uprawnienia w zakresie ochrony obiektów i terenów, które wcześniej były zarezerwowane jedynie dla służb państwowych. W ramach swojej działalności mają prawo do m.in. sprawdzania uprawnień osób do przebywania na terenach chronionych oraz legitymowania w celu potwierdzenia tożsamości. Mogą również nakazać opuszczenie obszaru osobom, które nie mają uprawnień lub zakłócają porządek.

Ponadto, pracownicy ochrony mają możliwość zatrzymywania osób w granicach lub poza obszarami chronionymi, gdy zachodzi bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia bądź mienia, z zamiarem przekazania ich Policji. Ich kompetencje obejmują także prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej w określonych sytuacjach zgodnych z przepisami prawa.

W wyniku analizy przepisów stwierdzono, że jedynym aktem prawnym regulującym współpracę firm ochrony osób i mienia z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi).*[391] Określa ono szczegółowe zasady współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami straży pożarnej, obroną cywilną oraz strażami gminnymi (miejskimi).

Rozporządzenie MSW podkreśla, że współpraca powinna odbywać się z kierownikiem obiektu, który podlega obowiązkowej ochronie. Zazwyczaj jednak osoba pełniąca tę funkcję nie posiada specjalistycznej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa, co ogranicza jej możliwości bycia równorzędnym partnerem w kontaktach z Policją. Odpowiedzialność prawna za uzgodnienie planu ochrony i bezpieczeństwo obiektu

[390] A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce, [w:] Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, nr 12 (red.) W. Hrynicki, J. Piwowarski, Kraków 2012, s. 74.

[391] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)*, (Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108.).

spoczywa na kierowniku, więc nadzorowanie tych kwestii jest jego obowiązkiem, a jego rola w procesie uzgadniania planu ochrony jest kluczowa. To właśnie kierownik zapewnia ciągłość realizacji postanowień zawartych w planie, niezależnie od ewentualnych zmian firmy ochroniarskiej. Natomiast bezpośrednie konsultacje z Policją powinien prowadzić przedstawiciel firmy ochroniarskiej, który dysponuje fachową wiedzą i doświadczeniem, zna standardy ochrony fizycznej, zabezpieczeń technicznych, a także taktykę działań na posterunkach i w grupach interwencyjnych. Dzięki temu potrafi on precyzyjnie określić potrzebne zasoby, aby skutecznie zabezpieczyć chroniony obiekt. Choć kierownik obiektu może być skutecznym menedżerem, w kwestiach związanych z bezpieczeństwem nie można pominąć roli osoby odpowiedzialnej za faktyczne zarządzanie ochroną.[392]

Przepisy zawarte w Rozporządzeniu MSW określają, że współpraca między firmami ochroniarskimi a formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne, w tym Policją, powinna obejmować szeroki zakres działań. Przede wszystkim jest to uzgadnianie planu ochrony, który definiuje kluczowe założenia operacyjne dotyczące zabezpieczenia obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. Współpraca ta powinna także uwzględniać wymianę informacji o potencjalnych zagrożeniach, takich jak przestępczość czy sytuacje mogące zakłócać porządek publiczny, co ma kluczowe znaczenie dla skutecznej prewencji.[393]

Jednak w praktyce relacje te często okazują się niewystarczające. Zamiast bieżącej, dynamicznej wymiany informacji i regularnych konsultacji, współpraca ogranicza się zazwyczaj do jednorazowego uzgodnienia dokumentu, który staje się formalnością, a nie narzędziem realnego wsparcia. Analizy wskazują, że kierownik obiektu, który formalnie odpowiada za takie uzgodnienia, często nie dysponuje specjalistycznym przygotowaniem, co ogranicza jego rolę do nadzorowania formalnego procesu. Tymczasem praktyczna współpraca powinna być realizowana przez przedstawicieli firmy ochroniarskiej, którzy mają wiedzę z zakresu bezpieczeństwa, potrafią dokonać oceny ryzyka i zastosować odpowiednie środki ochrony.[394]

Policja, która zgodnie z obowiązującymi przepisami powinna współpracować z firmami ochrony, często ogranicza swoje zaangażowanie. Brak systematycznego

[392] A. Czop, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Katowice 2014, s. 244-245.
[393] Tamże.
[394] Tamże.

przekazywania informacji o lokalnych zagrożeniach, metodach działania przestępców czy aktualnych trendach w przestępczości utrudnia firmom ochroniarskim dostosowanie swoich strategii. Takie dane są kluczowe, ponieważ umożliwiają optymalizację taktyki ochrony oraz efektywne rozplanowanie sił i środków, co jest szczególnie istotne w sytuacjach dynamicznych i zmiennych.[395] Przyczyny braku współpracy są wielorakie. Policja obawia się, że udostępniane informacje mogą być niewłaściwie wykorzystane przez pracowników ochrony, co wpływa na poziom zaufania między stronami. Jednak fakt, że państwo powierza prywatnym podmiotom ochronę kluczowych dla jego funkcjonowania obiektów, świadczy o zaufaniu, jakie powinno się przekładać także na partnerskie relacje z Policją. W obecnym stanie prawnym często sprowadza się to do komunikacji poprzez kierownika jednostki chronionej, co nie oddaje potrzeby realnego, codziennego kontaktu.

Z kolei firmy ochroniarskie, pomimo przekazywania Policji informacji o przestępstwach i potencjalnych zagrożeniach, rzadko otrzymują inicjatywę do działań prewencyjnych. Tego rodzaju współpraca, oparta na bieżącej wymianie informacji i wspólnych działaniach, mogłaby skutecznie zwiększać poziom bezpieczeństwa publicznego. Taki brak inicjatywy jest szczególnie niekorzystny w kontekście ciągle zmieniających się zagrożeń i dynamicznego charakteru bezpieczeństwa na danym obszarze.[396] Aby współpraca była efektywna, konieczne jest regularne wsparcie Policji oraz odpowiednie inspirowanie firm ochroniarskich do działań prewencyjnych. Tylko taki model działania zapewni elastyczność i możliwość szybkiego reagowania na zagrożenia, co jest niezbędne dla utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa publicznego. Należy podkreślić, że zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym istnieje obowiązek prawny dotyczący współpracy oraz wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.[397] Dzięki temu funkcjonują oficjalne kanały komunikacji, a niektóre przedsięwzięcia realizowane są wspólnie przez różne formacje, zgodnie z ich kompetencjami. Tego typu współpraca jest kluczowa dla efektywnego działania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwowego. Brak jednak jednoznacznych regulacji prawnych, które precyzowałyby możliwości współpracy firm ochroniarskich z innymi służbami w zakresie zabezpieczenia obiektów wymagających ochrony obowiązkowej, stanowi poważną lukę w systemie

[395] Tamże.
[396] Tamże.
[397] W. Kitler, *System bezpieczeństwa…*, s. 129–135.

bezpieczeństwa publicznego, konieczne jest jej wypełnienie, co mogłaby umożliwić nowelizacja rozporządzenia MSW.[398]

Na ulicach polskich miast można zauważyć większą liczbę pojazdów grup interwencyjnych niż policyjnych radiowozów. Często te pojazdy są rozmieszczone w określonych lokalizacjach, czekając na wezwanie do akcji. Mimo to, Policja nie wykorzystuje w pełni potencjału, jaki mają pracownicy sektora ochrony. Agencje ochrony osób i mienia, dzięki swojej rozbudowanej infrastrukturze i wyszkolonemu personelowi, mogłyby stać się cennym partnerem dla państwowych służb bezpieczeństwa, wspierając je zarówno w codziennej działalności, jak i podczas sytuacji nadzwyczajnych. Rozwój bardziej zintegrowanego systemu współpracy między agencjami ochrony a instytucjami państwowymi i samorządowymi mógłby znacząco podnieść poziom bezpieczeństwa publicznego w Polsce.[399]

Od początku swojego istnienia w Polsce, od 1989 roku, agencje ochrony osób i mienia odegrały kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa oraz utrzymaniu porządku publicznego. Początkowo ich działalność rozwijała się stopniowo, lecz z biegiem lat stały się integralnym elementem systemu ochrony państwa. Chronią nie tylko obiekty komercyjne czy prywatne, ale również kluczowe dla bezpieczeństwa narodowego miejsca, takie jak elementy infrastruktury krytycznej, np. zakłady energetyczne, wodociągowe czy telekomunikacyjne. Dzięki doświadczeniu zdobytemu w zabezpieczaniu tych strategicznych miejsc, agencje ochrony mogłyby wnieść znaczący wkład do systemu bezpieczeństwa narodowego, wspierając działania podejmowane przez państwowe służby w sytuacjach kryzysowych.[400]

Agencje ochrony zabezpieczają także duże imprezy masowe, takie jak wydarzenia sportowe, koncerty czy zgromadzenia publiczne, gdzie ich współpraca z Policją i innymi służbami jest już praktykowana, choć nadal istnieje przestrzeń do jej zacieśnienia. Umożliwiłoby to lepszą koordynację działań, zwiększenie efektywności reakcji na incydenty oraz bardziej kompleksowe podejście do zarządzania bezpieczeństwem. Potencjalnym kierunkiem rozwoju współpracy mogłoby być również uwzględnienie agencji ochrony w planach zabezpieczenia imprez podwyższonego ryzyka oraz podczas operacji prewencyjnych.

---

[398] A. Czop, *Udział firm ochrony osób…,* s. 244-245.

[399] https://mostwiedzy.pl/pl/publication/wspolpraca-policji-z-pracownikami-ochrony-nowoczesne-rozwiazania-i-podzial-obowiazkow,202412260819401424691-0, [dostęp: 01.05.2025].

[400] W. Szuwała -Banach, *Agencje ochrony osób…*, s. 16.

Istnieje także możliwość bardziej aktywnego wykorzystania pracowników agencji ochrony w strukturach Narodowych Sił Rezerwy, co podkreślał M. Kryłowicz w swoich opracowaniach.[401] Pracownicy ci, dzięki doświadczeniu zdobytemu na służbie, posiadają wiedzę i umiejętności, które mogłyby wspierać zadania realizowane przez siły zbrojne w sytuacjach awaryjnych. Byłoby to również szansą na optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich w kontekście zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zarządzanie kryzysowe to kolejny obszar, w którym agencje ochrony mogą odgrywać istotną rolę. Poprzez zawieranie odpowiednich umów z samorządami czy instytucjami państwowymi, agencje mogłyby być włączane do planów zarządzania kryzysowego. Ich pracownicy, wyposażeni w odpowiedni sprzęt i wiedzę operacyjną, mogliby wspierać działania na różnych etapach sytuacji kryzysowych – od monitorowania zagrożeń, przez działania ratownicze, aż po zabezpieczanie porządku po ustąpieniu kryzysu.

III.5. Uogólnienia i wnioski

W kontekście współczesnych wyzwań dotyczących bezpieczeństwa narodowego, system obronny Rzeczypospolitej Polskiej (RP) odgrywa kluczową rolę w strukturze państwowej, mając na celu zapewnienie integralności terytorialnej oraz ochrony interesów narodowych. Przeanalizowano ewolucję i funkcjonowanie tego systemu, ze szczególnym uwzględnieniem jego struktury, zadań oraz relacji z innymi elementami systemu bezpieczeństwa narodowego.

Historia funkcjonowania systemu obronnego Polski wskazuje, że w XX wieku kluczową rolę odgrywały ćwiczenia obronne, znane jako ćwiczenia obrony cywilnej. Głównym celem tych działań było przygotowanie administracji państwowej, samorządów terytorialnych oraz struktur wykonawczych do sprawnego zarządzania obroną cywilną i realizacji zadań w czasie pokoju, podwyższonej gotowości obronnej lub wojny. Szczególny nacisk kładziono na ochronę ludności, zakładów pracy, infrastruktury krytycznej oraz zasobów kulturowych podczas konfliktów zbrojnych. W tym kontekście przygotowanie formacji obrony cywilnej do realizacji zadań określonych w planach

[401] M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

obronnych oraz reagowania na nadzwyczajne zagrożenia w czasie pokoju miało fundamentalne znaczenie.

Pomimo istotnych osiągnięć, ograniczenie szkolenia obronnego do problematyki związanej głównie z obroną cywilną zawęziło zakres realizowanych zadań. Było to szczególnie widoczne w sytuacji, gdy zadania przypisane cywilnej części systemu obronnego państwa obejmowały znacznie szerszy wachlarz działań, takich jak rozwój systemu kierowania państwem w warunkach wojennych, zabezpieczanie potrzeb sił zbrojnych, obrona terytorium oraz tworzenie i utrzymywanie strategicznych rezerw. Angażowanie organizacji politycznych i społecznych w realizację tych zadań podkreślało złożoność i interdyscyplinarność podejścia do obronności.

Istotną zmianę w polskim systemie prawnym wprowadzono w 2002 roku, gdy na mocy decyzji politycznej przekazano znaczącą część kompetencji Komitetu Obrony Kraju w ręce Rady Ministrów. Na Radę Ministrów nałożono odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu szkolenia obronnego poprzez wydanie odpowiednich regulacji. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku było pierwszym kompleksowym aktem normatywnym, który określił organizację szkoleń obronnych w kraju, listę stanowisk podlegających tym szkoleniom oraz szczegółowe zadania związane z ich realizacją. Rozszerzyło ono problematykę szkoleń, tworząc wyzwania o charakterze organizacyjnym i merytorycznym, których pokonanie było kluczowe dla efektywnego przygotowania podsystemu niemilitarnego do realizacji zadań w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Warto zauważyć, że skuteczność ćwiczeń obronnych często zależy od kompetencji osób odpowiedzialnych za ich planowanie i realizację. Brak doświadczenia lub kwalifikacji wśród organizatorów prowadził do problemów merytorycznych i organizacyjnych. Dodatkowo analiza przeprowadzonych ćwiczeń wskazuje na tendencję do nadmiernego koncentrowania się na ochronie ludności i działaniach ratowniczych przy jednoczesnym pomijaniu aspektów związanych z zagrożeniami militarnymi. Choć współpraca resortu obrony narodowej z podmiotami cywilnymi poszerzała zakres realizowanych zadań, brakowało odpowiednich materiałów metodycznych, co ograniczało efektywność przygotowania podsystemu niemilitarnego.

Ostatnie dekady przyniosły istotne zmiany w podejściu do zagadnień bezpieczeństwa narodowego, co miało wpływ na transformację prawno-organizacyjną systemu obronnego RP. System ten ewoluował, stając się bardziej kompleksowym i wielowymiarowym, obejmując nie tylko aspekty militarne, ale także działania

o charakterze niemilitarnym, takie jak reagowanie na kryzysy humanitarne, cyberzagrożenia oraz klęski żywiołowe. Jednym z kluczowych elementów stało się wdrażanie nowoczesnych technologii w procesy zarządzania bezpieczeństwem. Cyfryzacja systemów zarządzania oraz rozwój sztucznej inteligencji pozwalają na szybszą reakcję na zagrożenia oraz lepszą koordynację działań między różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na cyberbezpieczeństwo, które w ostatnich latach stało się priorytetowym obszarem działań zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Pomimo braku jednoznacznej definicji systemu obronnego państwa, jego kluczowym celem pozostaje zapewnienie ochrony strategicznych interesów narodowych oraz wzmacnianie zdolności do adaptacji wobec zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. System ten musi być zdolny do integracji różnych komponentów: sił zbrojnych, struktur cywilnych oraz organizacji międzynarodowych, co pozwala na stworzenie spójnego mechanizmu przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom.

Podsumowując, przyszłość systemu obronnego RP zależy od zdolności do innowacyjnego podejścia w planowaniu i realizacji zadań obronnych. Kluczowe znaczenie będzie miało rozwijanie współpracy międzysektorowej, inwestowanie w nowoczesne technologie oraz doskonalenie kompetencji kadry zarządzającej systemem bezpieczeństwa narodowego. Długofalowy rozwój systemu wymaga także ciągłego monitorowania i analizy zmian w środowisku geopolitycznym, które mogą wpływać na bezpieczeństwo państwa. W tym kontekście istotne jest również budowanie świadomości społecznej na temat roli systemu obronnego w życiu codziennym obywateli. System ten jako integralna część bezpieczeństwa narodowego, musi być przygotowany na stawienie czoła współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom, zapewniając skuteczną ochronę obywateli oraz interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Zidentyfikowany potencjał agencji ochrony osób i mienia, pomimo rosnącego znaczenia w systemie bezpieczeństwa narodowego, pozostaje ograniczony przez deficyty systemowe – zarówno legislacyjne, jak i organizacyjne. Ich przezwyciężenie wymaga nie tylko zmian prawnych, lecz również działań strategicznych w zakresie mobilizacji zasobów i synchronizacji z państwowym planowaniem obronnym.

Rozdział IV. AGENCJE OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE OBRONNYM RP

IV.1. System obronny RP

Termin „system" wywodzi się z języka greckiego i oznacza strukturę złożoną, obejmującą zarówno obiekty fizyczne, jak i abstrakcyjne, w których możliwe jest wyróżnienie wzajemnie powiązanych elementów dostrzegalnych przez obserwatora. Z tego względu komponenty jednego systemu mogą jednocześnie stanowić część składową innych systemów.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego[402], system to „układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość", ale także „zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość". W ujęciu biologicznym odnosi się do „narządów lub innych części organizmu żywego pełniących wspólnie określoną funkcję". W szerszym znaczeniu system może również oznaczać „uporządkowany zbiór twierdzeń lub poglądów tworzących spójną teorię", „określony sposób realizacji czynności lub organizacji działania", a także „zbiór zdań połączonych stosunkami logicznego wynikania".

W filozofii systemem określa się zbiór wzajemnie powiązanych tez i twierdzeń tworzących koherentną strukturę, jak również zasady organizacyjne – zbiór reguł i norm obowiązujących w danej dziedzinie. M. Mazur, uznawany za pioniera cybernetyki w Polsce, definiuje system jako zbiór elementów wraz z relacjami między nimi. Z kolei W. Kieżun postrzega system jako wyodrębnioną część rzeczywistości, posiadającą określoną wewnętrzną strukturę, składającą się z elementów uporządkowanych według ustalonych zasad określających ich wzajemne relacje.[403]

Istotnym aspektem analizy systemów jest ich skuteczność oraz sprawność. Skuteczność odnosi się do zdolności systemu do realizacji założonych celów w określonym czasie, natomiast sprawność obejmuje ogół praktycznych walorów jego działania, ocenianych pozytywnie pod kątem efektywności.[404] Jak zauważa T.

[402] https://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909, [dostęp: 05.03.2025].
[403] W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 13.
[404] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa*, Warszaw 1994, s. 267.

Kotarbiński, „termin ‘system’ nasuwa złudną myśl, jakoby odnosił się wyłącznie do wyniku procesu systematyzacji”.[405]

Pojęcie systemu jest szeroko stosowane zarówno w języku naturalnym, jak i w różnych dziedzinach nauki oraz technologii. Jego konkretne znaczenie, zwane „specjalizacją”, zależy od kontekstu, w jakim jest używane.

W kontekście analizy systemowej szczególne znaczenie ma Ogólna Teoria Systemów oraz zagadnienie bezpieczeństwa systemowego. Ogólna Teoria Systemów to interdyscyplinarna dziedzina wiedzy, której celem jest lepsze zrozumienie mechanizmów kształtujących otaczającą rzeczywistość. Jej podstawy zostały sformułowane przez austriackiego biologa i filozofa L. von Bertalanffy’ego,[406] który w 1928 roku w pracy *Kritische Theorie der Formbildung* zapoczątkował koncepcję badania złożonych struktur funkcjonalnych. Teoria ta zakłada istnienie uniwersalnych prawidłowości rządzących wszelkimi układami, w których poszczególne elementy pozostają we wzajemnych relacjach, a całość charakteryzuje się emergentnymi właściwościami. Promuje tym samym podejście sieciowe i holistyczne, wskazując na konieczność stosowania modeli logiczno-matematycznych w analizie złożonych systemów.

W ramach badań nad bezpieczeństwem systemowym można wyróżnić dwa dominujące podejścia. Pierwsze definiuje bezpieczeństwo jako właściwość obiektu, która określa jego odporność na wystąpienie sytuacji zagrożenia. W tym ujęciu istotnym aspektem jest analiza zawodności systemu, a więc jego podatności na destabilizację pod wpływem czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Drugie podejście traktuje bezpieczeństwo systemowe jako zdolność struktury do ochrony własnych zasobów i wartości przed potencjalnymi zagrożeniami. Oba sposoby ujmowania bezpieczeństwa systemowego pozostają kluczowe dla analizy funkcjonowania systemów, ponieważ umożliwiają zarówno diagnozę ryzyka, jak i opracowanie strategii minimalizujących podatność danej struktury na zagrożenia.[407]

Doświadczenia z ubiegłego wieku wskazują, że główny wysiłek związany z ćwiczeniami obronnymi, znanymi jako ćwiczenia w obronie cywilnej, koncentrował się na kilku kluczowych obszarach. Przede wszystkim obejmował on przygotowanie administracji państwowej, samorządów terytorialnych oraz pracowników aparatu

[405] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wydawnictwo Zakładu Narodowego Imienia Ossolińskich, Wrocław 1982, s. 337.
[406] http://portalwiedzy.onet.pl/41270,,,,ogolna_teoria_systemów, [dostęp: 08.11.2024].
[407] P. Sienkiewicz, *Teoria i inżynieria bezpieczeństwa systemów*, „Zeszyty Naukowe” AON 2007, nr 1, s. 252-253.

wykonawczego do sprawnego kierowania obroną cywilną i realizacji zadań przypisanych im zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie podwyższonej gotowości obronnej państwa lub wojny. W ramach tych działań szczególną wagę przykładano do ochrony ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz zabezpieczenia dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych. Równie istotnym elementem było przygotowanie formacji obrony cywilnej do realizacji zadań określonych w planach obrony cywilnej na czas wojny, a także do reagowania na nadzwyczajne zagrożenia w okresie pokoju. Dodatkowo prowadzono działania mające na celu przygotowanie ludności do powszechnej samoobrony, zwiększając jej świadomość i gotowość do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.[408]

Ograniczenie szkolenia obronnego, a tym samym ćwiczeń obronnych, do zagadnień związanych głównie z obroną cywilną,[409] czyli przygotowaniem kadr do realizacji zadań obrony cywilnej, znacząco zawęziło zakres problematyki obronnej uwzględnianej podczas ćwiczeń podsystemu niemilitarnego. Było to zjawisko istotne, zważywszy na fakt, że w tamtym okresie zadania obronne przypisane cywilnej części systemu obronnego państwa wykraczały daleko poza kwestie związane z obroną cywilną. Obejmowały one szeroką gamę działań, które miały być realizowane w różnych resortach, województwach, gminach oraz w gospodarce narodowej. Ponadto angażowano w nie również organizacje polityczne i społeczne, często niezwiązane bezpośrednio z obroną cywilną. Zadania te obejmowały między innymi rozwijanie systemu kierowania państwem w warunkach wojny, zabezpieczanie potrzeb sił zbrojnych, obronę terytorium kraju, tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych, mobilizację państwa, podwyższanie gotowości obronnej oraz szereg innych działań kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego.

W 2002 roku w polskim systemie prawnym dotyczącym obronności doszło do istotnej zmiany, wynikającej z decyzji politycznej, która polegała na przekazaniu znaczącej części dotychczasowych uprawnień Komitetu Obrony Kraju w ręce rady ministrów. Rada Ministrów została wówczas zobowiązana do zapewnienia funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w kraju.[410] Dodatkowo nałożono na nią obowiązek uregulowania tych kwestii poprzez odpowiednie rozporządzenie. Miało ono

[408] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu…*, s. 1.
[409] Zob. *Poradnik przygotowania i prowadzenia ćwiczeń w obronie cywilnej*, MON, Sztab OCK, Warszawa 1994, s. 6.
[410] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku…*, art. 6 ust. 1 pkt 9.

określać podmioty podlegające szkoleniom obronnym, zadania związane z planowaniem i realizacją tych szkoleń, a także precyzować, które organy państwowe są odpowiedzialne za ich wykonanie.

W tamtym okresie kwestie związane ze szkoleniem obronnym, w tym organizacją ćwiczeń, były uregulowane w różnych wcześniej przyjętych aktach prawnych, które określały szczegółowe zasady ich realizacji. Zawierały one postanowienia dotyczące m.in. zatwierdzania przez Prezydenta RP, na wniosek Rady Ministrów, planów krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz nadzorowania ich przebiegu.[411] Ministrowie i wojewodowie byli zobowiązani do organizowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców, w tym firmy o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i obronności państwa[412]. Wojewodowie dodatkowo odpowiadali za edukację społeczeństwa w zakresie przygotowań obronnych oraz prowadzenie szkoleń i ćwiczeń w ramach swoich obowiązków związanych z kierowaniem sprawami obronności w regionie.[413]

Minister Obrony Narodowej zajmował się programowaniem szkoleń ogólnoobronnych, organizacją ogólnokrajowych i regionalnych gier oraz ćwiczeń,[414] a także planowaniem udziału organów administracji publicznej, samorządów, instytucji, przedsiębiorstw i innych podmiotów w tych przedsięwzięciach. Ustalano również zasady szkolenia personalnego jednostek organizacyjnych przeznaczonych do militaryzacji,[415] szkolenia w zakresie ochrony obiektów szczególnego znaczenia,[416] a także przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.[417] Wszystkie te działania były integralną częścią planowania obronnego, podkreślając znaczenie szkolenia obronnego jako elementu systemu bezpieczeństwa państwa.[418]

---

[411] Tamże.

[412] Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U. 2020 poz. 1669).

[413] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku…*, art. 6 ust. 1 pkt 9.

[414] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, §1 ust. 1 pkt. 2c i d (Dz.U. 1996, Nr 94, poz. 426).

[415] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*, (Dz.U. 2002, Nr 78, poz. 707).

[416] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, (Dz.U. 2003, Nr 116, poz. 1090).

[417] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. 2004, Nr 98, poz. 987).

[418] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2025 r. *w sprawie warunków i trybu planowania…,* art.8.

Pierwsze kompleksowe uregulowanie kwestii ćwiczeń obronnych nastąpiło w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 roku dotyczącym *szkolenia obronnego.*[419] Na mocy delegacji ustawowej rozporządzenie to określało organizację szkoleń obronnych w kraju, a także listę stanowisk, których piastowanie wiązało się z obowiązkiem uczestnictwa w tych szkoleniach. Dodatkowo uwzględniono funkcje, których wykonywanie umożliwiało udział w takim szkoleniu. Dokument ten precyzował również szczegółowe zadania związane z planowaniem i realizacją szkoleń obronnych oraz wskazywał, w jaki sposób różne organy państwowe powinny uczestniczyć w tym procesie.

Rozporządzenie to znacząco poszerzyło zakres zagadnień związanych ze szkoleniami i ćwiczeniami obronnymi, co wprowadziło szereg wyzwań o charakterze merytorycznym, organizacyjnym i metodycznym. Ich przezwyciężenie miało kluczowe znaczenie dla właściwego przygotowania podsystemu niemilitarnego do realizacji zadań obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Pierwszym krokiem było doprecyzowanie pojęcia, charakteru i zakresu zadań obronnych, które podsystem niemilitarny systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej miał realizować. Obejmowały one nie tylko działania w obszarze obrony cywilnej i wsparcie sił zbrojnych, zarówno krajowych, jak i sojuszniczych (HNS), ale także szereg innych zadań. Należały do nich m.in.: uruchamianie wybranych elementów systemu obronnego państwa, reagowanie na zagrożenia, w tym kryzysy polityczno-militarne, eliminowanie skutków zagrożeń, zarządzanie poziomem gotowości obronnej, współpraca cywilno-wojskowa, mobilizacja państwa, ochrona kluczowych obiektów dla bezpieczeństwa i obronności, ochrona ludności oraz dóbr kultury podczas wojny, a także działania w ramach misji NATO, UE i ONZ. Ponadto podsystem niemilitarny miał realizować zadania związane z dyplomacją, rozwijaniem stanowisk kierowania, militaryzacją, polityką informacyjną, działaniami wywiadowczymi i kontrwywiadowczymi, funkcjonowaniem państwa w warunkach stanów nadzwyczajnych, mobilizacją gospodarki, uruchamianiem rezerw państwowych oraz ochroną przed bronią masowego rażenia. Do jego obowiązków należało także aktualizowanie planów obronnych i weryfikowanie ich pod kątem zmieniających się zagrożeń.[420]

[419] Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego,* (Dz.U. 2004, Nr 16, poz. 150).
[420] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu…*, s. 8.

Złożoność zadań obronnych realizowanych przez podsystem niemilitarny została wówczas uznana za kluczowy element kształtujący treści szkolenia obronnego, w tym również ćwiczeń. W rezultacie dotychczasowe podejścia metodyczne, a także instrukcje i poradniki dotyczące przygotowywania i prowadzenia ćwiczeń w niemilitarnej części systemu obronnego państwa, straciły na aktualności. Analiza ćwiczeń przeprowadzonych w ostatnich latach wykazała, że ich organizacja opierała się głównie na dwóch źródłach: materiałach przygotowanych przez Siły Zbrojne RP lub wiedzy i doświadczeniu członków zespołów autorskich. Osoby te często korzystały z instrukcji stosowanych w Obronie Cywilnej lub opierały się na swoim wcześniejszym doświadczeniu zawodowej służby wojskowej. Jednak coraz częściej organizację ćwiczeń powierzano osobom, które nie dysponowały odpowiednimi umiejętnościami ani doświadczeniem, co stawiało dodatkowe wyzwania przed realizacją tych przedsięwzięć.

Według W. Kitlera większość ćwiczeń prowadzonych w podsystemie niemilitarnym, określanych jako obronne, koncentrowała się głównie na ochronie ludności i działaniach ratowniczych, często pomijając związki z sytuacjami zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści czy wojny. Ćwiczenia organizowane przez jednostki resortu obrony narodowej, z udziałem podmiotów cywilnych, znacząco poszerzały zakres problematyki zadań obronnych przypisanych sektorowi niemilitarnemu. Jednocześnie brakowało wówczas odpowiednich poradników metodycznych dotyczących przygotowania i prowadzenia ćwiczeń obronnych w tym obszarze. Stosowanie wojskowych instrukcji często prowadziło do problemów zarówno merytorycznych, jak i organizacyjnych, ponieważ nie były one dostosowane do specyfiki podsystemu niemilitarnego. Przestarzałe materiały metodyczne dotyczące Obrony Cywilnej również nie odpowiadały współczesnym wymaganiom wynikającym z charakteru zadań obronnych oraz organizacji tego podsystemu.[421]

Ostatnie trzy dekady przyniosły istotne zmiany w podejściu do zagadnień związanych z bezpieczeństwem narodowym, co wpłynęło na znaczącą transformację sfery prawnej, organizacyjnej, planistycznej i wykonawczej Systemu Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (SORP). System ten ewoluował w takim stopniu, że obecne postrzeganie go wyłącznie jako struktury przeznaczonej do prowadzenia działań wojennych, zwiększania odporności państwa na wrogie działania, zapewnienia jego zdolności funkcjonowania w warunkach wojny czy przygotowania terytorium jako części

[421] Tamże, s. 9.

teatru działań zbrojnych, stanowiłoby nadmierne uproszczenie i nie oddawało pełni jego roli. Warto zauważyć, że z uwagi na liczne uwarunkowania, brak jest obecnie jednoznacznej definicji naukowej ani praktycznej interpretacji pojęcia i istoty systemu obronnego państwa (SOP). Podobne trudności pojawiają się w przypadku terminu "obronność", który często bywa błędnie utożsamiany z nowoczesnym rozumieniem obrony narodowej. Co więcej, strategia bezpieczeństwa narodowego z 2020 roku oraz najnowsze regulacje prawne dotyczące obrony państwa, przyjęte w 2022 roku, mimo oczekiwań nie rozwiewają istniejących wątpliwości w tej kwestii.[422]

Wszechobecność zagrożeń w środowisku bezpieczeństwa każdego państwa wymusza konieczność tworzenia systemów, których celem jest zapobieganie tym zagrożeniom oraz ograniczanie skutków ich możliwego wystąpienia.

Ważnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom polityczno – militarnym jest system obronny państwa (SOP). Bezpieczeństwo narodowe to zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia odpowiednich warunków do istnienia i rozwoju, ale także integralności terytorialnej i niezawodności społeczno – politycznej.[423]

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do (...) realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne)[424]. Podsystemy obejmują organy władzy i administracji publicznej, które są powiązane zarówno informacyjnie, jak i organizacyjnie, wraz z odpowiednią infrastrukturą i obsługującymi je urzędami. Ich rolą jest zapewnienie zdobywania i analizy informacji o zagrożeniach, planowanie przygotowań, racjonalne zarządzanie zapasami, koordynacja działań innych podsystemów oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi podczas operacji.

Dziedziną dotyczącą systemu obronnego państwa, w tym wyznaczanie zadań obronnych, jest planowanie obronne, rozumiane jako „*całokształt przedsięwzięć mających na celu zapewnienie ram działania, umożliwiających zharmonizowanie planowania sojuszniczego z narodowym w odniesieniu do poszczególnych dziedzin/dyscyplin planistycznych*”.[425] Zadania przygotowawcze związane z szeroko

[422] Tamże, s. 14.
[423] Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju…,* art.2.
[424] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego…,* s.13.
[425] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa…,* s. 99.

rozumianą mobilizacją państwa mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całego systemu obronnego. Przygotowania mobilizacyjne poszczególnych elementów systemu obronnego państwa są „*warunkiem sine qua non celowości istnienia całego systemu obronnego”.*[426]

Podstawą prawidłowego funkcjonowania państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa i rozwoju jego obywatelom. Dlatego głównym celem każdego państwa jest bez wątpienia zaspokojenie podstawowych potrzeb narodu, integralność terytorialna oraz suwerenność i niepodległość kraju.[427] W kontekście systemu obronności warto zaznaczyć, że do końca XX wieku w środowisku naukowym i dydaktycznym używano terminu „system obronny Rzeczypospolitej Polskiej”. Termin „system obronności RP” pojawił się dopiero ok. 2000 roku, równolegle z pojęciami takimi jak „system bezpieczeństwa RP” oraz kluczowy dziś „system bezpieczeństwa narodowego” i „obrona narodowa” zawarta w jego ramach.[428] Współcześnie obronność jest częścią bezpieczeństwa narodowego, obejmującego zarówno działania wojskowe, jak i cywilne. Działania te koncentrują się na zwalczaniu zagrożeń, zarówno militarnych, jak i niemilitarnych, które mogą prowadzić do kryzysu polityczno – militarnego.[429]

System obronny państwa jest zdefiniowany jako zbiór uporządkowanych i wzajemnie powiązanych elementów, w skład których wchodzą ludzie, organizacje oraz urządzenia, działające na rzecz utrzymania bezpieczeństwa militarnego państwa. Jego celem jest wykorzystanie wszelkich zasobów militarnych i niemilitarnych do zapobiegania zagrożeniom wewnętrznym.[430] Według „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku” nastąpiła zasadnicza zmiana w nazwie i funkcji systemu obronnego państwa, który dotychczas pełnił rolę jednego z dwóch podsystemów wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego RP. W „Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022” podkreślono, że system obronny państwa nadal stanowi kluczowy element organizacji i działania systemu bezpieczeństwa narodowego. Jego celem jest zapewnienie ochrony kluczowych interesów narodowych, w tym suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej oraz nienaruszalności granic Polski. System ten ma za zadanie zapewnić bezpieczeństwo wojskowe (militarne)

[426] M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne…*, s. 239.
[427] J. Wojnarowski, *System obronności państwa…* str.5.
[428] Tamże, str. 5.
[429] Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii rozwoju…, art. 3.*
[430] Biuletyn informacyjny nr 1/159, Wyd. Szt. Gen. WP, Warszawa 1994, s. 7.

oraz utrzymanie potencjału państwa, który umożliwia skuteczne reagowanie na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne i w przypadku wojny, szybkie odpieranie agresji.[431]

W kontekście badań nad systemami obronnymi i bezpieczeństwa narodowego istotnym zagadnieniem jest analiza ich ewolucji w oficjalnych dokumentach strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany terminologiczne oraz strukturalne tych systemów na przestrzeni lat odzwierciedlają nie tylko adaptację do nowych wyzwań, lecz także określone koncepcje teoretyczne przyjęte w danym okresie. Strategia Obronności RP z 2000 roku wprowadza pojęcie „systemu obronności RP", który został podzielony na trzy zasadnicze podsystemy: kierowania, militarny oraz pozamilitarny. Taki model organizacyjny stanowił fundament dla późniejszych koncepcji systemowych, integrując komponenty obronne w spójny układ funkcjonalny. W kolejnej wersji dokumentu, tj. Strategii Obronności RP z 2009 roku, termin „system obronności RP" został zastąpiony przez „system obronny państwa", przy jednoczesnym utrzymaniu trójpodziału na podsystemy kierowania, militarny i niemilitarny. Mimo zmiany nomenklatury, zasadnicza struktura systemowa nie uległa znaczącym modyfikacjom. W 2014 roku przyjęto Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP, która wprowadziła nową typologię podsystemów, dzieląc je na operacyjne (w tym obronne i ochronne) oraz wsparcia (społeczne i gospodarcze). Taka reorganizacja oznaczała częściowe odejście od wcześniejszej koncepcji systemowej, ponieważ podsystem kierowania nie został jednoznacznie ujęty w nowej strukturze. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 roku jeszcze bardziej skomplikowała terminologię, wprowadzając jednoczesne funkcjonowanie trzech pojęć: „system bezpieczeństwa narodowego", „system obronny państwa" oraz „system obrony powszechnej". Taki zabieg może prowadzić do trudności interpretacyjnych i potencjalnych nieścisłości w zakresie delimitacji kompetencji poszczególnych struktur systemowych.

W ciągu ostatnich dwóch dekad polski system bezpieczeństwa narodowego przeszedł istotną transformację, odzwierciedlającą zarówno zmiany w otoczeniu międzynarodowym, jak i wewnętrzne potrzeby państwa. Każdy z kolejnych dokumentów strategicznych stanowił odpowiedź na nowe wyzwania i zagrożenia, które pojawiały się w dynamicznie zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa. Szczególnie widoczne jest to w kontekście przystąpienia Polski do NATO oraz Unii Europejskiej, co wymusiło

[431] M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce*, Warszawa 2020, s. 24.

dostosowanie priorytetów narodowych do standardów sojuszniczych i unijnych, a także przyjęcie nowych zobowiązań w zakresie współpracy międzynarodowej. Warto podkreślić, że dokumenty te nie tylko wyznaczały kierunki rozwoju sił zbrojnych czy modernizacji infrastruktury obronnej, ale również wpływały na kształtowanie kultury strategicznej w administracji publicznej oraz w sektorze prywatnym. Zmiany w podejściu do bezpieczeństwa narodowego przejawiały się również w rosnącym znaczeniu zagadnień takich jak cyberbezpieczeństwo, ochrona infrastruktury krytycznej czy zarządzanie kryzysowe, które z czasem stały się integralną częścią planowania obronnego.

Ewolucja dokumentów strategicznych odzwierciedlała także proces profesjonalizacji struktur zarządzania bezpieczeństwem, coraz większy nacisk na interoperacyjność z partnerami międzynarodowymi oraz konieczność elastycznego reagowania na zagrożenia hybrydowe i nieregularne. Współczesne strategie coraz częściej akcentują potrzebę budowy odporności społecznej i gospodarczej, wskazując na ścisłe powiązania między bezpieczeństwem militarnym a pozamilitarnymi aspektami funkcjonowania państwa. Wreszcie, analiza kolejnych strategii pokazuje, że proces ich tworzenia staje się coraz bardziej inkluzywny – obejmuje konsultacje z różnymi grupami interesariuszy, w tym przedstawicielami nauki, biznesu oraz organizacji pozarządowych. Pozwala to na lepsze dostosowanie priorytetów strategicznych do realnych potrzeb społeczeństwa i gospodarki oraz zwiększa skuteczność wdrażania przyjętych rozwiązań.

W ostatnich latach rośnie znaczenie budowy rezyliencji, rozumianej jako zdolność państwa i społeczeństwa do przetrwania oraz adaptacji w sytuacjach kryzysowych. Skuteczność systemu bezpieczeństwa narodowego zależy dziś nie tylko od potencjału militarnego, lecz także od odporności infrastruktury, zaangażowania społecznego i współpracy międzysektorowej. Strategiczne dokumenty państwowe coraz częściej uwzględniają ten wspólnotowy wymiar bezpieczeństwa. Taka perspektywa sprzyja kształtowaniu elastycznych strategii oraz promowaniu kultury bezpieczeństwa wśród obywateli.

Tabela IV-1 przedstawia zestawienie kluczowych dokumentów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej odnoszących się do systemu obronnego państwa. Ujęto w niej zmiany terminologiczne, cele dokumentów, priorytety strategiczne, obszary działania oraz podstawy prawne, wskazując tym samym na ewolucję myślenia o bezpieczeństwie narodowym w Polsce od 2000 roku do chwili obecnej.

Tabela IV-1. Tabela porównawcza ewolucji dokumentów strategicznych dotyczących systemu obronnego państwa

Dokument strategiczny	Rok publikacji	Cel główny	Priorytety	Obszary działania	Podstawy prawne
Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej	2000	Zapewnienie bezpieczeństwa państwa w warunkach zmieniającego się środowiska międzynarodowego.	Wzmocnienie zdolności obronnych, współpraca z NATO i UE.	Obrona terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, rozwój sił zbrojnych.	Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	2003	Przystosowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do nowych zagrożeń.	Wzmocnienie współpracy międzynarodowej, walka z terroryzmem i przestępczością transgraniczną.	Ochrona suwerenności, walka z korupcją, ochrona infrastruktury krytycznej.	Zmiany w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	2007	Dostosowanie strategii do zmieniających się warunków międzynarodowych.	Poprawa relacji transatlantyckich, rozwój zdolności obronnych kraju.	Zwalczanie zagrożeń asymetrycznych, zarządzanie kryzysowe.	Integracja z Europejską Strategią Bezpieczeństwa.
Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej	2009	Wzmocnienie zdolności obronnych Polski w odpowiedzi na nowe wyzwania i zagrożenia.	Modernizacja sił zbrojnych, współpraca międzynarodowa w ramach NATO i UE.	Rozwój infrastruktury wojskowej, ochrona granic RP.	Ustawa o modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022	2013	Kompleksowa modernizacja systemu bezpieczeństwa narodowego.	Integracja podsystemów zarządzania bezpieczeństwem, profesjonalizacja działań operacyjnych.	Budowa podstaw prawnych dla zintegrowanego systemu bezpieczeństwa, kontrola polityczna.	Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	2014	Zapewnienie bezpieczeństwa Polski w kontekście zmieniającej się sytuacji geopolitycznej (np. konflikt na Ukrainie).	Wzmocnienie zdolności obronnych kraju, rozwój współpracy międzynarodowej w ramach NATO i UE.	Ochrona granic Rzeczypospolitej Polskiej, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i cybernetycznym.	Ustawa o działaniach antykryzysowych i obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	2020	Zapewnienie odporności państwa na współczesne zagrożenia (pandemia COVID-19, cyberzagrożenia).	Rozwój zdolności obronnych i ochronnych państwa, wzmacnianie odporności społecznej i gospodarczej.	Cyberbezpieczeństwo, ochrona zdrowia publicznego, zarządzanie kryzysowe na poziomie państwowym.	Ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawy sektorowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej (2000, 2009), Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2003, 2007, 2013), Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014, 2020).*

Analiza porównawcza dokumentów strategicznych pokazuje istotne przesunięcia akcentów w zakresie struktury systemu obronnego. Wczesne dokumenty skupiały się na militarnych aspektach bezpieczeństwa i integracji z NATO, natomiast nowsze strategie (2013 i 2020) akcentują potrzebę uwzględnienia zagrożeń asymetrycznych, roli podsystemów operacyjnych oraz koordynacji międzynarodowej. Równolegle obserwuje się komplikację terminologiczną – równoległe używanie pojęć takich jak „system obrony powszechnej", „system bezpieczeństwa narodowego" i „system obronny państwa" może prowadzić do niejasności kompetencyjnych i trudności we wdrażaniu założeń. Zestawienie to pokazuje również brak bezpośrednich odniesień do udziału podmiotów prywatnych, co potwierdza konieczność dalszej refleksji nad miejscem AOOiM w strukturze obronnej RP.

W. Kitler definiuje podsystem obronny jako uporządkowany zbiór podmiotów przeznaczonych do ochrony i obrony państwa jako instytucji politycznej terytorialnej przed zagrożeniami, które godzą w żywotne interesy narodu, suwerenność, integralność terytorialną, nienaruszalność granic i porządek konstytucyjny.[432]

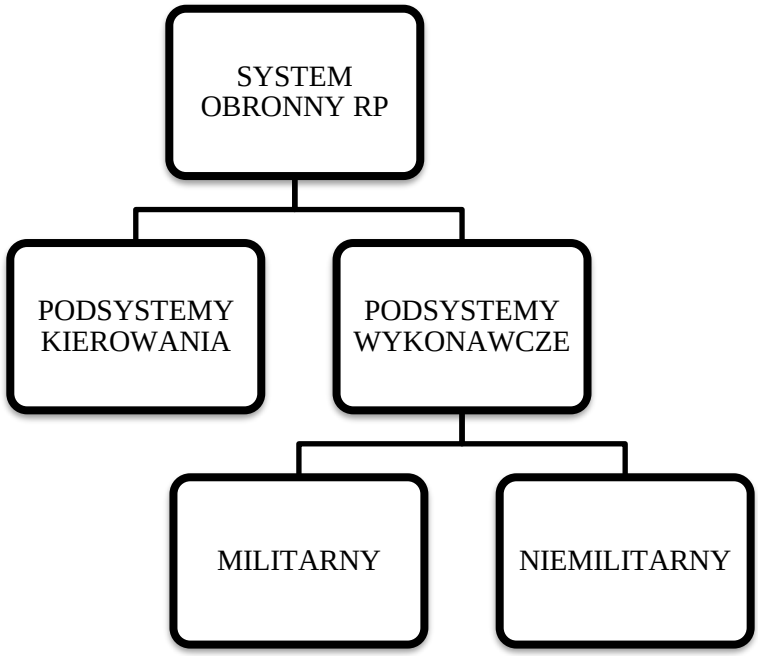
J. Stańczyk w swojej pracy *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa* definiuje system obronny jako wszelkie działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, zarówno w kontekście zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Stańczyk zwraca uwagę na szeroki zakres tego pojęcia, który nie ogranicza się jedynie do kwestii militarnych, ale także obejmuje aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne. Stańczyk podkreśla również, że w kontekście współczesnych wyzwań system obronny musi być dynamicznie dostosowywany do zmieniających się warunków geopolitycznych i technologicznych.[433]

Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*[434] system obronny to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów ludzkich, materiałowych i organizacyjnych zapewniających możliwości przeciwstawienia się zagrożeniom wojennym, zgodnie z celami i zamiarem obrony. Tworzą go podsystemy: kierowania, militarny oraz niemilitarny. Jego strukturę przedmiotową tworzą zadania realizowane przez poszczególne elementy i ogniwa we wszystkich sferach działalności w ramach przygotowań obronnych w czasie pokoju, a także w czasie zagrożenia i wojny.[435]

---

[432] W. Kitler, *System bezpieczeństwa państwa. Projekt rozwojowy na rzecz bezpieczeństwa i obronności*, Warszawa 2013, s. 64.
[433] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.
[434] Tamże, s. 15.
[435] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa…,* s. 139.

Rysunek IV-1. System obronny RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2009 r.*[436]

System obronny państwa to zintegrowany zestaw elementów kierujących oraz wykonawczych, który obejmuje funkcje, procesy i relacje między nimi. Obejmuje on wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowane do działania. Organizacja i działanie systemu obronnego są oparte na obowiązujących przepisach prawa oraz na postanowieniach umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną.[437]

System obronny tworzą wszystkie organy i instytucje w myśl *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,*[438] w tym władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza, takie jak: Parlament, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów oraz centralne organy administracji rządowej i inne instytucje państwowe. Kluczową rolę odgrywają siły zbrojne, służby i instytucje rządowe, które zapobiegają i przeciwdziałają zagrożeniom zewnętrznym, zapewniają bezpieczeństwo publiczne oraz chronią ludność i mienie w sytuacjach nadzwyczajnych.

Powszechnie uznaje się potrzebę rozwoju zdolności obronnych. Kluczowym elementem tego potencjału są profesjonalne Siły Zbrojne RP, które przechodzą

[436] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2009, s. 12.
[437] Tamże, s. 12.
[438] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 26.

bezprecedensową modernizację techniczną. Proces ten jest wspierany przez stabilne, długoterminowe finansowanie, gwarantowane ustawowo, co pozwala na pozyskanie nowoczesnego sprzętu wojskowego oraz zwiększenie zdolności operacyjnych. Modernizacja obejmuje również różne aspekty działalności polskiej dyplomacji, służb specjalnych na rzecz obronności, a także polskiego przemysłu obronnego i związanych z nim badań naukowych. Polityka bezpieczeństwa, która jest integralną częścią polskiej polityki zagranicznej, konsekwentnie przyczynia się do wzmacniania potencjału obronnego w obu wymiarach: militarnym i niemilitarnym.[439]

W ramach systemu obronnego państwa wyróżnia się pięć kluczowych obszarów, które mają istotny wpływ na jego funkcjonowanie. Obszar militarny, czyli wojskowy, skupia się na przygotowaniu sił zbrojnych do realizacji zadań obronnych zgodnie z artykułem 5 Traktatu Waszyngtońskiego oraz ochronie niepodległości i niezależności państwa, zgodnie z artykułem 3 tego traktatu. Obszar administracyjno - gospodarczy odpowiada za ochronę potencjału obronnego państwa, w tym zasobów materialnych i ludzkich, aby zapewnić efektywne funkcjonowanie gospodarki w przypadku zagrożenia lub wojny oraz zaspokoić potrzeby obrony cywilnej, organów obrony państwa i sił zbrojnych. Obszar polityczno – społeczny obejmuje działalność umysłową i fizyczną społeczeństwa, która przyczynia się do kształtowania systemu obronności. Obszar obrony cywilnej ma na celu zapewnienie ochrony ludzi, infrastruktury krytycznej oraz miejsc pracy, a także wsparcia w działaniach ratunkowych. Natomiast obszar ochrony państwa zajmuje się zapewnieniem odpowiednich warunków do realizacji funkcji obronnych przez aparat władzy, podmioty gospodarcze i administrację publiczną, a także ochroną mienia i zapewnieniem porządku publicznego.[440] Każdy z tych komponentów ma swoje specyficzne zadania i odpowiada za reakcję na różnorodne zagrożenia, w tym militarne, terrorystyczne oraz pozamilitarne. Efektywność systemu obrony wynika z ich wzajemnych powiązań i współdziałania, co umożliwia skuteczną integrację całego potencjału obronnego.[441]

Art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że *„Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”.* Wskazuje

[439] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2014, s. 14.
[440] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*…, s.6.
[441] M. Kuliczkowski, *Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce wobec wyzwań XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 2(79) 2010, s. 52.

to na kluczowe zadania Sił Zbrojnych, które są związane z zapewnieniem obrony kraju i ochroną jego mieszkańców przed zagrożeniami zewnętrznymi.[442]

Pozamilitarne przygotowania obronne związane są bezpośrednio z realizacją przedsięwzięć w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i podsystemu niemilitarnego. Do zasadniczych obszarów przygotowań w tym zakresie należą m.in.: rezerwy państwowe i mobilizacja gospodarki. Nie oznacza to, że wymienione elementy Systemu Obronnego Państwa działają wyłącznie w swoich odrębnych obszarach, ponieważ wiele z ich działań jest również skierowanych na wsparcie Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych. W związku z tym, zadania obronne uwzględnione w planach i programach dotyczące sfery niemilitarnej mają charakter interdyscyplinarny, łącząc różne aspekty systemu obronnego jako całości.[443] Ten podsystem odpowiada za zapewnienie efektywnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, dostarczanie zasobów ludzkich i materiałowych dla Sił Zbrojnych RP oraz jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne, a także realizowanie zadań związanych z rolą państwa – gospodarza. Dodatkowo, zajmuje się ochroną i zabezpieczeniem podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzeniem warunków umożliwiających jej przetrwanie.[444]

W ramach funkcjonowania i doskonalenia systemu obronnego realizowane są działania mające na celu przygotowanie kraju do działania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa oraz w czasie wojny. Kluczowym etapem tego procesu jest gromadzenie, analiza i przetwarzanie odpowiednich danych podczas okresowych przeglądów obronnych. Na podstawie tych przeglądów tworzone są oceny oraz zalecenia dotyczące działań, które są następnie uwzględniane w raportach o stanie obronności państwa. Raporty te stanowią podstawę dla podejmowania decyzji obronnych, które są następnie włączane do *Wytycznych Rady Ministrów dotyczących programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej* Polskiej oraz do programów obronnych.[445]

Zadania obronne, stanowiące część szerszych działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, obejmują działania podejmowane przez organy władzy wykonawczej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli. Ich celem jest przygotowanie państwa do efektywnego działania i przetrwania w obliczu zagrożeń

[442] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…*, art. 26
[443] M. Kuliczkowski, *Programowanie pozamilitarnych…,*s. 52.
[444] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa…*, s. 14.
[445] M. Kuliczkowski, *Programowanie pozamilitarnych…,* s. 53.

zewnętrznych, kryzysów i wojny. Obejmują one realizację operacji w tych warunkach oraz usuwanie skutków po ustaniu zagrożenia, mając na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Wykonywanie zadań obronnych umożliwia osiągnięcie właściwego poziomu gotowości obronnej państwa i zapewnia skuteczną reakcję w sytuacjach kryzysowych. Kluczowe rodzaje zadań obronnych to: zadania ogólne związane z przygotowaniami, zadania dyplomatyczne oraz zadania informacyjne. Zadania ogólne o charakterze przygotowawczym mają na celu stworzenie warunków organizacyjnych dla funkcjonowania struktur pozamilitarnych w różnych stanach gotowości obronnej państwa oraz podczas ich podwyższania. Obejmują one głównie planowanie obronne, szkolenie obronne, edukację obronną oraz realizację powszechnego obowiązku obrony. Natomiast zadania dyplomatyczne mają na celu minimalizowanie ryzyka dla podstawowych interesów narodowych oraz założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także zapewnienie wsparcia dyplomatycznego podczas konfliktu zbrojnego oraz w jego fazie wygaszania. Z kolei zadania informacyjne skupiają się na ochronie i promowaniu polskich interesów, osłabianiu przeciwnika poprzez działania informacyjne, a także wzmacnianiu woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa.[446] Zadania ochronne mające na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania państwa obejmują różne aspekty. Należy do nich zabezpieczenie granicy państwowej, ochronę osób wymagających szczególnej ochrony oraz obiektów i środków transportu, które im służą. Inne ważne zadania to ochrona delegacji i przedstawicielstw innych krajów, zapewnienie ciągłości łączności, zabezpieczenie kluczowych obiektów, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrona przed pożarami oraz nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa w czasie stanu wojennego. Jeżeli mowa o potencjale ochronnym to obejmuje on system wymiaru sprawiedliwości, służby specjalne, straże oraz inspekcje, które są wyspecjalizowane w zapewnieniu bezpieczeństwa oraz utrzymaniu porządku publicznego, jak również bezpieczeństwa ogólnego.

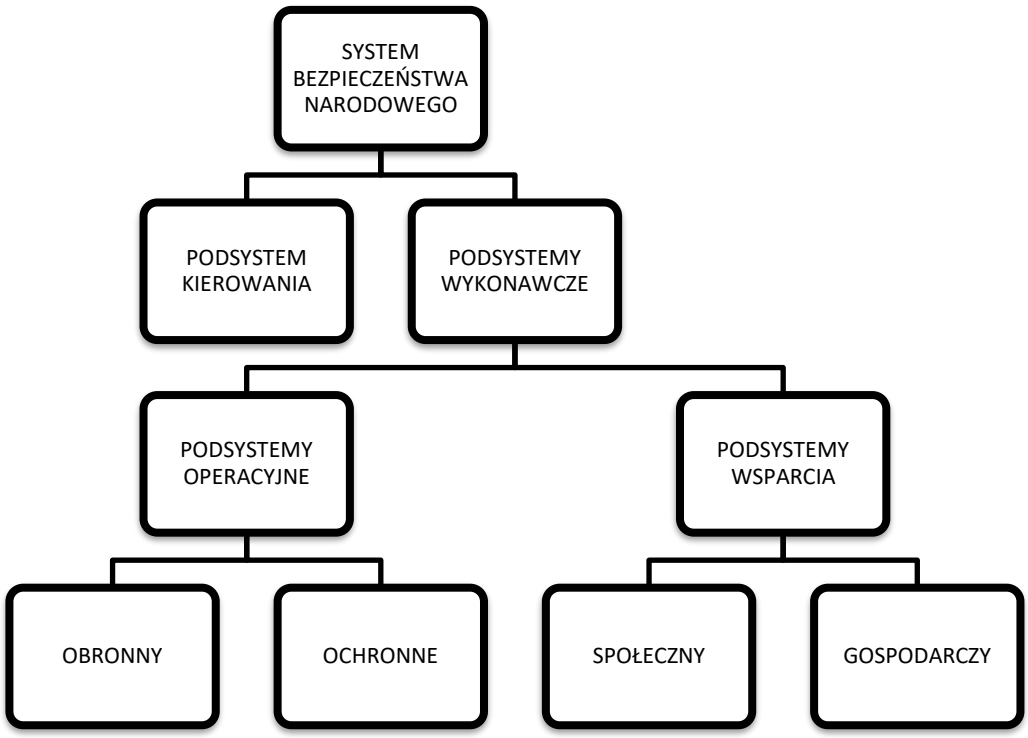
System obronny państwa jest częścią składową systemu bezpieczeństwa narodowego. Został on predestynowany do komparacji zagrożeń żywotnych oraz ważnych interesów narodowych. To zintegrowany zestaw wzajemnie powiązanych komponentów, obejmujący ludzi, organizacje i urządzenia, które wspólnie działają na rzecz utrzymania bezpieczeństwa wojskowego (militarnego) państwa.[447] Ta

[446] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa…* s. 15.
[447] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa…*, s. 139.

skomplikowana sieć powiązań, w której uczestniczą różnorodne podmioty, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego ma za cel zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom poprzez zapobieganie, wykrywanie oraz reagowanie na różnorodne zagrożenia. Efektywne funkcjonowanie tego systemu wymaga współpracy na wielu poziomach, a także zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron.

System ten nie jest autonomiczną strukturą działającą niezależnie. Jego fundamenty opierają się głównie na narodowej zdolności obronnej, odpowiednim rozmieszczeniu sił i zasobów niezbędnych do realizacji działań obronnych, a także na właściwym przygotowaniu infrastruktury gospodarczej, społecznej i logistycznej, która jest kluczowa dla obrony kraju.[448]

Rysunek IV-2. System obronny w systemie bezpieczeństwa narodowego RP



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r.*[449]

Podsystem kierowania tworzą organy władzy i administracji publicznej, a także instytucje odpowiedzialne za dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP oraz infrastruktura wspierająca te organy. Jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa a jego

[448] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*…, s.6.
[449] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego…,* s. 13.

głównym zadaniem jest utrzymanie odpowiednich warunków do podejmowania decyzji oraz koordynowanie działań zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny czy kryzysu.[450]

Podsystemy wykonawcze to siły i środki przewidziane do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem natomiast operacyjne przeznaczone są do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyka i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym i pozamilitarnym. Z kolei podsystemy wsparcia zasilają podsystemy operacyjne odpowiednimi zdolnościami i zasobami.[451]

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej to siły i zasoby przeznaczone przez Polskę do ochrony jej interesów oraz prowadzenia działań zbrojnych. Stanowią one kluczowy element systemu obronnego państwa, odpowiedzialny za realizację polityki bezpieczeństwa i obronności. Siły te chronią suwerenność Rzeczypospolitej, dbając o jej bezpieczeństwo i pokój.[452] Podstawowym celem Sił Zbrojnych RP jest realizacja trzech kluczowych misji. Pierwszą z nich jest zapewnienie ochrony kraju oraz przeciwdziałanie wszelkim formom agresji. To obejmuje nie tylko obronę terytorialną, ale także gotowość do udziału w misjach humanitarnych, operacjach reagowania kryzysowego oraz stabilizacji międzynarodowej.

Kolejnym zadaniem Sił Zbrojnych jest wspieranie obywateli i utrzymywanie bezpieczeństwa wewnętrznego. W ramach tej misji, siły zbrojne angażują się w operacje wywiadowcze i rozpoznawcze, kontrolują i chronią granice lądowe, wody terytorialne i przestrzeń powietrzną, a także oferują wsparcie społeczeństwu oraz władzom państwowym i administracji publicznej w obliczu zagrożeń. Do ich obowiązków należy również neutralizacja niebezpiecznych przedmiotów wojskowych oraz materiałów wybuchowych, a także monitorowanie skażeń biologicznych, chemicznych i promieniotwórczych.

Trzecią misją Sił Zbrojnych RP jest obrona kraju i przeciwdziałanie agresji, co wiąże się z zapewnieniem integralności terytorialnej i zarządzaniem strategicznymi operacjami obronnymi na terenie Polski. Dodatkowo, Siły Zbrojne RP wspierają

[450] J. Wojnarowski, *System obronności państwa*…, s.6.
[451] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego…*, s. 13.
[452] M. Laprus, *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa 1979, s. 484.

rozwiązanie konfliktów zbrojnych regionalnych i lokalnych, w ramach działalności NATO lub poza nią.[453]

Oznacza to, że w przypadku zagrożenia zewnętrznego, takiego jak agresja zbrojna lub okupacja, Siły Zbrojne mają za zadanie skutecznie zabezpieczyć granice kraju i obronić jego terytorium przed jakimkolwiek naruszeniem. Obejmuje to również gotowość do udziału w działaniach antyterrorystycznych w kraju i za granicą, operacjach obronnych zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego NATO, prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej na terenie Polski.

Siły Zbrojne RP są zatem fundamentem bezpieczeństwa narodowego Polski. Jako profesjonalna, nowocześnie wyposażona armia, mają sprostać zagrożeniom i wymaganiom. Dodatkowo, Siły Zbrojne wspierają organy administracji publicznej oraz społeczeństwo w obliczu wyzwań niemilitarnych.[454] Siły Zbrojne RP składają się z pięciu rodzajów wojsk.[455] Wojska Lądowe odpowiadają za działania na lądzie, obejmujące operacje ofensywne i defensywne. Wojska lądowe jako kluczowy komponent sił zbrojnych w Polsce, są zaangażowane w szeroki zakres działań, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz wsparcie w sytuacjach kryzysowych.[456]

Zadaniem sił powietrznych jest obrona przestrzeni powietrznej kraju, wsparcie operacji lądowych oraz przeprowadzanie operacji strategicznych. Są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wsparcia w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych. Ich rola obejmuje również współpracę z innymi służbami w kraju i udział w operacjach międzynarodowych, co wzmacnia zdolności obronne i operacyjne Polski.[457]

Wojska Radiotechniczne to jednostki taktyczne o profilu radiotechnicznym, które posiadają pododdziały rozmieszczone w różnych częściach kraju. Funkcjonują one przez całą dobę, przez cały rok, zapewniając nieprzerwaną działalność w czasie rzeczywistym. Predysponowane są do prowadzenia rozpoznania radiolokacyjnego wraz z powiadamianiem o środkach napadu powietrznego. Zabezpieczają także działania bojowe Wojsk.[458]

---

[453] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa*…, s. 23.
[454] Tamże, s. 23.
[455] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art.14.
[456] K. Załęski, *Siły zbrojne. Teoria i praktyka funkcjonowania*. Warszawa 2018, s. 15-16.
[457] S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*. Warszawa 2011, s. 45.
[458] Tamże, s. 45.

Odpowiedzialna za ochronę wód terytorialnych jest marynarka wojenna a także za realizację operacji morskich oraz wsparcie operacji lądowych i powietrznych. Obejmuje jednostki nawodne, podwodne oraz lotnictwo morskie. Odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego kraju oraz w międzynarodowych operacjach morskich.[459]

Ustawa *o obronie Ojczyzny* powierzyła Wojskom Obrony Terytorialnej (WOT) niemilitarną część zadań zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej. Od momentu wejścia w życie ustawy, Dowódca WOT objął funkcję Szefa Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej, a dowódcy Brygad Obrony Terytorialnej zastąpili dotychczasowych szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych w tym zakresie, stając się kluczowymi współpracownikami wojewodów w koordynacji i realizacji wsparcia, jakie może udzielić wojsko.[460]

Wojska Specjalne (WS) realizują swoje zadania, korzystając ze specjalistycznych technik bojowych, sprzętu oraz procedur, które nie są stosowane przez inne rodzaje sił zbrojnych.[461]

Termin "jednostki specjalne" odnosi się do instytucji, organizacji, służb i jednostek prowadzących operacje rozpoznawcze, często o niejawnej naturze. W Polsce jednostki zajmujące się wywiadem i kontrwywiadem określa się mianem służb specjalnych, które prowadzą działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze.[462] Ich działalność jest ściśle związana z bezpieczeństwem państwa, ochroną informacji i procesami kontroli.[463]

Do służb specjalnych zaliczają się: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz jednostki takie jak Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. Służby te mogą być cywilne lub wojskowe, a ich domeną jest pozyskiwanie i ochrona kluczowych informacji dla bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa.[464]

---

[459] A. Drzewiecki, *Marynarka Wojenna RP Anno Domini 2 0 1 7. Klajstorwanie trudnej rzeczywistości!* Kwartalnik 1/2018, s. 2.
[460] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art. 32.
[461] K. Załęski, *Siły zbrojne. Teoria i praktyka…,* s. 15-16.
[462] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*. Warszawa 2002, wyd. 2, s. 12.
[463] Tamże, s. 11.
[464] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art.6 ust.2.

Do jednostek specjalnych Sił Zbrojnych RP należą Jednostka Wojskowa GROM, Jednostka Wojskowa AGAT, Jednostka Specjalna Komandosów, Jednostka Wojskowa NIL, Jednostka Wojskowa FORMOZA oraz Eskadra Działań Specjalnych.[465]

Żandarmeria Wojskowa to wydzielona i specjalistyczna formacja będąca częścią Sił Zbrojnych RP. Jej cele, zakres działań oraz obszary odpowiedzialności są określone w ustawie.[466]

W dobie rosnących zagrożeń cybernetycznych RP rozwija zdolności do obrony przed atakami w cyberprzestrzeni, w tym przez utworzenie Wojsk Obrony Cybernetycznej.[467] Bezpieczeństwo RP jest ściśle związane z międzynarodową współpracą w ramach sojuszy i organizacji międzynarodowych. Polska jest aktywnym członkiem NATO, uczestnicząc w operacjach i misjach Sojuszu, a także goszcząc sojusznicze jednostki na swoim terytorium. RP uczestniczy również w inicjatywach obronnych Unii Europejskiej, takich jak PESCO (Permanent Structured Cooperation) czy Europejska Agencja Obrony. Polska rozwija także współpracę obronną z kluczowymi partnerami, takimi jak USA, Niemcy, Wielka Brytania czy Francja.[468]

Na potrzeby rozwiązania problemu badawczego, w oparciu o przeprowadzoną analizę literatury, aktów prawnych i dokumentów strategicznych, za Kittlerem przyjęto, „że na system obronny RP składają się, iż w SOP istnieją grupy podmiotów, które tworzą:

- podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (prezydent RP80, wszystkie organy władzy i administracji rządowej, organy wykonawcze samorządu terytorialnego, a także organy dowodzenia SZ RP, w tym Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych, z chwilą jego mianowania i przejęcia dowodzenia i inne organy wskazane przez Prezesa Rady Ministrów);

- układ pozamilitarny, zwany w innych dokumentach i publikacjach podsystemem niemilitarnym, pozamilitarnymi strukturami obronnymi (to m.in.: inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe i inne podmioty, obywatele);

- podsystem militarny (siły zbrojne).”[469]

---

[465] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*, (Dz.U. 2024 poz. 1405).

[466] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych,* (Dz.U. 2025 poz. 12).

[467] https://milmag.pl/wisla-system-obrony-przeciwrakietowej-patriot-ibcs-strzeze-polskiego-nieba/, [dostęp: 27.07.2024].

[468] *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa…,* s. 6.

[469] W. Kitler, *Metodyka ćwiczeń podsystemu…*, s. 33.

W obliczu dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, system obronny RP stoi przed licznymi wyzwaniami. Jednym z kluczowych zadań jest modernizacja sprzętu wojskowego, co wiąże się z koniecznością unowocześnienia technicznego Sił Zbrojnych i wymianą starszego sprzętu na nowoczesne systemy bojowe. Równocześnie rośnie ryzyko zagrożeń hybrydowych, które łączą tradycyjne operacje wojskowe z cyberatakami, dezinformacją i działaniami asymetrycznymi. Ponadto, zapewnienie odpowiednich nakładów finansowych na rozwój i utrzymanie zdolności obronnych pozostaje kluczowym wyzwaniem.

Efektywne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa państwa wymaga zaangażowania szerokiego spektrum podmiotów oraz ścisłej współpracy pomiędzy nimi. Instytucje rządowe, samorządowe oraz przedsiębiorstwa prywatne odgrywają kluczowe role w zapewnieniu ochrony przed zagrożeniami i odpowiedniej reakcji w przypadku ich wystąpienia. Dzięki zintegrowanym działaniom i wspólnym inicjatywom możliwe jest skuteczne przeciwdziałanie różnorodnym zagrożeniom i utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa. Aby zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom, poszczególne państwa tworzą unikalne systemy prawne, dostosowane do kultury i mentalności społeczeństwa, oraz powołują instytucje mające na celu zapobieganie rozpoznawanym zagrożeniom. Należą do nich m.in. siły zbrojne, policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe oraz różne służby ratownicze.

Wszystkie działania planistyczne, organizacyjne oraz finansowe realizowane przez organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego, inne instytucje państwowe i przedsiębiorców, którzy są zobowiązani do realizacji zadań obronnych, tworzą kompleksowy system przygotowań obronnych państwa.

Celem opracowania systemu obronnego jest zachowanie i modernizacja potencjału bezpieczeństwa narodowego w obszarze obrony. Kluczowe jest posiadanie zdolności, które zapewnią bezpośrednie bezpieczeństwo narodu, obywateli, terytorium i struktur państwowych oraz utrzymywanie ciągłej gotowości do efektywnego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i integralności terytorialnej Polski. Do działań wspierających należy uczestnictwo w międzynarodowych inicjatywach mających na celu redukcję zagrożeń, w tym w operacjach bezpieczeństwa na poziomie globalnym. W tym zakresie realizowane są: działania dyplomatyczne wspierające bezpieczeństwo, operacje wojskowe, a także wywiad i kontrwywiad w sferze obronnej oraz rozwój potencjału naukowo – przemysłowego w obszarze obronności.

Działania dyplomatyczne mają na celu zapewnienie optymalnych warunków międzynarodowych, które maksymalnie wspierają interesy Polski. W sferze militarnej koncentruje się na utrzymywaniu i demonstrowaniu wszechstronnej gotowości do skutecznego reagowania na militarne zagrożenia dla niepodległości i integralności terytorialnej kraju. Służby specjalne, z kolei, mają za zadanie pozyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo narodowe dotyczących aktualnych i potencjalnych zagrożeń. Produkcja obronna również odgrywa kluczową rolę w tym systemie.[470]

IV.2. Doświadczenia prywatnego sektora ochrony w realizacji zadań obronnych

Prywatny sektor ochrony osób i mienia w Polsce zyskał na znaczeniu po 1997 roku, kiedy to uchwalono ustawę o ochronie osób i mienia. Ta ustawa stanowiła fundament dla działalności prywatnych agencji ochrony, umożliwiając im pełnienie funkcji, które wcześniej były zarezerwowane dla instytucji publicznych. W miarę jak liczba agencji rosła, tak samo wzrastał zakres ich działań oraz ich doświadczenie w realizacji zadań obronnych. W kontekście rosnących zagrożeń, takich jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana, agencje ochrony zaczęły odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego.

Początek działalności sektora ochrony osób i mienia w Polsce datuje się na koniec lat 80. XX wieku, kiedy to pierwsze koncesje na świadczenie usług ochroniarskich zaczęły być wydawane na podstawie Ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku. Do 1997 roku Departament Społeczno-Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wydał blisko 8000 koncesji, co pozwoliło na rozwój rynku ochrony. W tym czasie w Polsce funkcjonowało około 589 prywatnych firm, zatrudniających blisko 125 tysięcy pracowników ochrony. Uchwalenie Ustawy o ochronie osób i mienia w 1997 roku było przełomowym momentem dla sektora ochrony. Ustawa ta nie tylko uregulowała kwestie prawne dotyczące działalności agencji ochrony, ale również umożliwiła im rozszerzenie zakresu działań. Dzięki temu agencje mogły angażować się w różnorodne zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, takie jak ochrona obiektów strategicznych, zabezpieczanie imprez masowych oraz wspieranie działań

[470] *Strategia bezpieczeństwa Narodowego…*, s. 45.

antyterrorystycznych. Jak zauważa B. Pacek prywatyzacja zadań dotyczących ochrony wynikała głównie z faktu, iż organy i instytucje państwa nie były w stanie same zabezpieczyć wszystkich zadań dotyczących bezpieczeństwa.[471] Agencje ochrony osób i mienia zdobyły doświadczenie w różnych aspektach zabezpieczania ludzi i mienia. Wiele firm specjalizowało się w ochronie VIP-ów oraz organizacji wydarzeń masowych, gdzie zapewnienie bezpieczeństwa uczestników było kluczowe. Pracownicy ochrony byli odpowiedzialni za kontrolowanie dostępu do stref VIP oraz monitorowanie sytuacji na terenie imprez. Te doświadczenia pozwoliły agencjom na wypracowanie skutecznych procedur reagowania na incydenty oraz minimalizowania ryzyka wystąpienia zagrożeń.

Ochrona osób publicznych, takich jak politycy, celebryci czy biznesmeni, stała się jednym z kluczowych obszarów działania agencji ochrony. Ochrona VIP-ów wymaga nie tylko fizycznej obecności pracowników ochrony, ale także umiejętności oceny ryzyka oraz planowania działań prewencyjnych. Pracownicy muszą być odpowiednio przeszkoleni w zakresie technik obronnych oraz znajomości procedur ewakuacyjnych. W przypadku zagrożeń takich jak protesty czy demonstracje, agencje muszą być przygotowane do szybkiej reakcji oraz ewentualnej ewakuacji chronionej osoby. Jak podkreśla M. Kryłowicz ochrona VIP-ów wymaga nie tylko umiejętności fizycznych, ale także zdolności do szybkiego podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych.[472]

W miarę wzrostu popularności imprez masowych, takich jak koncerty czy wydarzenia sportowe, agencje ochrony zaczęły odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa uczestników. Ochrona imprez masowych wiąże się z wieloma wyzwaniami, takimi jak kontrola dostępu do stref VIP, monitorowanie tłumu oraz reagowanie na potencjalne zagrożenia. Agencje muszą stosować różnorodne metody oceny ryzyka oraz planowania działań prewencyjnych. Jak zauważa H. Stankiewicz efektywne zarządzanie bezpieczeństwem podczas imprez masowych wymaga nie tylko odpowiedniego przygotowania ze strony organizatorów, ale również ścisłej współpracy z lokalnymi służbami porządkowymi.[473] Tego rodzaju współpraca pozwala na szybsze reagowanie na potencjalne zagrożenia oraz minimalizowanie ryzyka wystąpienia incydentów.

[471] B. Pacek, *Większy udział prywatnego…*, s. 102.
[472] M. Kryłowicz, *Rola agencji ochrony w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Bezpieczeństwo Narodowe, Warszawa 2020, s. 55.
[473] H. Stankiewicz, *Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście społeczeństwa obywatelskiego*, Łódź 2013, s.45.

W miarę jak sektor prywatny się rozwijał, agencje ochrony zaczęły angażować się w zabezpieczanie infrastruktury krytycznej, takiej jak elektrownie, zakłady przemysłowe czy obiekty wojskowe. Ochrona tych obiektów stała się kluczowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Agencje były odpowiedzialne za przeprowadzanie regularnych audytów bezpieczeństwa oraz wdrażanie procedur awaryjnych. W kontekście infrastruktury krytycznej agencje musiały również dostosować swoje działania do specyfiki chronionych obiektów. Przykładowo, ochrona elektrowni wymagała znajomości procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz współpracy z odpowiednimi służbami ratunkowymi. Jak podkreśla M. Kryłowicz prywatyzacja usług ochroniarskich pozwoliła na elastyczne reagowanie na sytuacje kryzysowe i lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów.[474]

Doświadczenia sektora ochrony obejmują również udział w akcjach ratunkowych oraz ewakuacyjnych podczas klęsk żywiołowych czy innych nagłych zdarzeń wymagających mobilizacji zasobów ludzkich i materialnych. Agencje ochrony były często angażowane do wsparcia działań ratunkowych oraz zabezpieczania terenów dotkniętych katastrofami. W takich sytuacjach ich umiejętności organizacyjne oraz doświadczenie w zarządzaniu zespołem były kluczowe dla skuteczności podejmowanych działań. Jak zauważa B. Pacek "prywatyzacja usług związanych z bezpieczeństwem wojskowym pozwoliła na zwiększenie efektywności działań polskich kontyngentów za granicą".[475] Agencje te często współpracowały z lokalnymi służbami ratunkowymi oraz innymi instytucjami zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym, co pozwalało na lepsze koordynowanie działań oraz szybkie reagowanie na zmieniające się warunki.

W miarę jak Polska stawała się coraz bardziej aktywnym uczestnikiem międzynarodowych misji pokojowych i stabilizacyjnych, prywatny sektor ochrony również znalazł swoje miejsce w tym kontekście. Agencje ochroniarskie zaczęły oferować swoje usługi dla polskich kontyngentów wojskowych za granicą, co pozwoliło na zabezpieczenie infrastruktury oraz personelu wojskowego. Przykłady takich działań można znaleźć w misjach realizowanych przez Polskie Siły Zbrojne w Iraku czy Afganistanie, gdzie agencje ochrony zapewniały wsparcie logistyczne oraz ochronę dla jednostek wojskowych. Aby lepiej zobrazować doświadczenia sektora ochrony osób i mienia w realizacji zadań obronnych, warto przytoczyć kilka konkretnych przypadków.

[474] M. Kryłowicz, *Rola agencji ochrony…*, s. 55.
[475] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora…,* s. 110.

Jednym z najbardziej wymownych przykładów takiej współpracy było zabezpieczenie gospodarzem Szczytu NATO, który odbył się w warszawie w 2016 roku. Wówczas agencje ochrony zaangażowano na wielu poziomach organizacyjnych – począwszy od kontroli dostępu i identyfikacji uczestników, poprzez koordynację z jednostkami porządkowymi, aż po stały monitoring sytuacyjny w przestrzeni miejskiej. Dzięki ścisłej współpracy różnych podmiotów, w tym służb publicznych i firm ochrony, możliwe było skuteczne przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom, przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów bezpieczeństwa i logistyki.[476] Podobna integracja działań miała miejsce podczas organizacji imprez masowych, takich jak koncerty, które wymagają nie tylko zapewnienia fizycznej ochrony uczestników, lecz także sprawnego zarządzania tłumem oraz przeciwdziałania incydentom o charakterze kryzysowym. Przeprowadzenie uprzednich analiz ryzyka, wdrożenie odpowiednich procedur reagowania oraz doświadczenie operacyjne personelu ochrony pozwoliło na uniknięcie sytuacji zagrażających porządkowi publicznemu.[477] Agencje ochrony odgrywają również istotną rolę w zabezpieczaniu infrastruktury krytycznej, gdzie odpowiedzialne są za przeprowadzanie audytów bezpieczeństwa, weryfikację systemów technicznych oraz opracowywanie i wdrażanie procedur awaryjnych. Działania te są szczególnie istotne w kontekście obiektów o znaczeniu strategicznym, takich jak elektrownie, w których incydent może prowadzić do zakłóceń w funkcjonowaniu całych regionów.[478] Równie ważny wymiar działalności agencji ochrony wiąże się z ich udziałem w działaniach wspierających służby publiczne w sytuacjach klęsk żywiołowych. Przykładem może być pomoc udzielana podczas powodzi w 2010 roku, kiedy to firmy ochroniarskie uczestniczyły w ewakuacji ludności z terenów zalanych oraz w zabezpieczaniu tymczasowych miejsc pobytu ewakuowanych. W takich przypadkach ich działania miały charakter ratowniczo-logistyczny i były realizowane w ścisłej koordynacji z organami zarządzania kryzysowego.[479] Zdolność operacyjna sektora ochrony jest również wykorzystywana w kontekście zagranicznych misji stabilizacyjnych. Polskie kontyngenty wojskowe, m.in. w Afganistanie, korzystały z usług prywatnych firm ochrony do zabezpieczania baz wojskowych oraz ochrony transportów wojskowych, co stanowiło istotny komponent zapewnienia ciągłości

[476] Tamże, s. 105-107.
[477] M. Kryłowicz, *Rola agencji ochrony…*, s. 50-52.
[478] J. Czupryniak, *Bezpieczeństwo narodowe a prywatyzacja usług*, Warszawa 2019, s. 90-92.
[479] M. Kaczmarek, *Ewolucja rynku usług security*, „Zeszyty Naukowe Policji", Warszawa 2021, s. 125-127.

operacyjnej jednostek Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju.[480] W warunkach krajowych agencje te są angażowane również do ochrony wydarzeń politycznych, takich jak wiece wyborcze czy manifestacje społeczne, gdzie ich obecność pełni funkcję prewencyjną. Do zadań tych podmiotów należy wówczas monitoring zachowań zbiorowych, identyfikacja potencjalnych ognisk konfliktu oraz wspieranie służb porządkowych w deeskalacji napięć społecznych.[481] Znaczącym obszarem działalności sektora ochrony jest również zabezpieczanie transportu wartościowego, w tym przewozów środków pieniężnych i dóbr luksusowych. Działania te realizowane są na podstawie specjalistycznych procedur bezpieczeństwa, opracowanych w celu przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, kradzieżom oraz aktom sabotażu lub terroryzmu.[482] Warto również wskazać na rosnącą rolę agencji ochrony w zakresie profilaktyki i edukacji. Coraz więcej podmiotów oferuje swoim klientom szkolenia z zakresu bezpieczeństwa osobistego, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz budowania odporności psychicznej w sytuacjach zagrożenia. Tego rodzaju inicjatywy mają na celu nie tylko zwiększenie świadomości społecznej, lecz także realne wzmocnienie zdolności ochronnych w wymiarze obywatelskim, lokalnym i państwowym.[483]

Doświadczenia sektora ochrony osób i mienia w realizacji zadań obronnych pokazują znaczenie tego sektora dla ogólnego poziomu bezpieczeństwa krajowego. Sektor ten wykazał zdolność do adaptacji i elastyczności wobec zmieniających się warunków bezpieczeństwa oraz potrzeb rynku. Jednakże niezwykle istotne wydaje się dalsze doskonalenie standardów jakości usług świadczonych przez agencje ochrony oraz zapewnienie odpowiedniego wyszkolenia pracowników. Prywatny sektor ochrony ma potencjał do odegrania znaczącej roli w systemie bezpieczeństwa narodowego poprzez innowacje technologiczne i efektywne zarządzanie ryzykiem.

[480] S. Hinds, Private Policy and Policing – Does Private Enterprise Have a Role in Delivering the Output of Public Safety and Security?, "Journal of Security Studies" (2019), s. 15-17.
[481] R. Nowak, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze prywatnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", Wrocław 2018, s. 205-207.
[482] A. Wilk, *Bezpieczeństwo publiczne a prywatyzacja usług*, Studia Socjologiczne, Warszawa 2021, s. 80-82.
[483] T. Zawadzki, *Rola edukacji obywatelskiej w systemie bezpieczeństwa*, Łódź 2015, s. 55-57.

IV.3. Obecny stan rozwiązań prawno – organizacyjnych w zakresie przygotowań obronnych agencji osób i mienia

Przygotowania obronne w Polsce realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi i normami, które są częścią konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Warto zaznaczyć, że udział przedsiębiorców jest niezbędny dla zapewnienia skuteczności tych przygotowań. Dlatego w okresie pokoju istotne jest odpowiednie przygotowanie zasobów oraz potencjału przedsiębiorstw do ich wykorzystania podczas mobilizacji i w czasie wojny.

Próba uporządkowania prawnych i organizacyjnych aspektów zaangażowania przedsiębiorców w proces przygotowań obronnych w Polsce jest związana z wprowadzeniem nowych regulacji prawnych wynikających z ustawy *o obronie Ojczyzny* z 11 marca 2022 r. Ustawa ta zastąpiła przepisy obowiązujące od 23 sierpnia 2001 r., dotyczące organizacji zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców. Wprowadzone zmiany istotnie przekształciły dotychczasowy zakres tematyczny i podmiotowy, koncentrując się wyłącznie na zadaniach realizowanych przez przedsiębiorców na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

Rzeczowe podejście do kwestii bezpieczeństwa oraz odpowiednie przygotowania obronne państwa są kluczowe, ponieważ z jednej strony wzmacniają poczucie siły, a z drugiej działają odstraszająco na potencjalnych agresorów zagrażających interesom narodowym. W Polsce działania obronne mają na celu zagwarantowanie przetrwania państwa oraz jego obywateli, obejmując zachowanie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Ponadto skupiają się na ochronie bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka, podstawowych wolności oraz utrzymaniu demokratycznego porządku politycznego.[484]

Zwraca uwagę fakt, iż w obecnym systemie prawnym brak jest jednoznacznej definicji pojęcia "przygotowania obronne państwa". Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa* termin ten odnosi się do procesu angażującego wszystkie podmioty związane z obronnością w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Obejmuje on działania planistyczne, organizacyjne oraz rzeczowo-finansowe, mające na celu przygotowanie zasobów, procedur i metod działania tych podmiotów w sytuacji zagrożeń zewnętrznych (kryzysu) oraz w czasie wojny.[485] Przygotowania obronne państwa

[484] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 11-13.
[485] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, 111.

stanowią niezwykle skomplikowany proces, który obejmuje niemal wszystkie obszary i podmioty funkcjonujące w państwie. Realizowane są one zgodnie z obowiązującym systemem przepisów prawnych i norm, będących częścią konstytucyjnego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Charakterystyczną cechą tych działań jest to, że choć są podejmowane w czasie pokoju, ich pełne znaczenie ujawnia się dopiero w obliczu rzeczywistego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w okresie mobilizacji lub w czasie wojny. Nie sposób pominąć faktu, że bez udziału przedsiębiorców skuteczne przygotowanie obronne w Polsce byłoby niemożliwe. Prawidłowe wykonanie zadań obronnych przez przedsiębiorców w dużej mierze decyduje o gotowości obronnej operacyjnych elementów systemu obrony państwa, co bezpośrednio przekłada się na skuteczność reakcji w przypadku kryzysu polityczno-militarnego. Dlatego też, w okresie pokoju kluczowe jest odpowiednie przygotowanie zasobów i potencjału przedsiębiorców, aby mogły zostać efektywnie wykorzystane w sytuacji mobilizacji lub wojny.[486]

Konieczność uporządkowania kwestii prawnych i organizacyjnych związanych z udziałem przedsiębiorców w przygotowaniach obronnych w Polsce wynika z wprowadzenia nowych regulacji prawnych zawartych w ustawie z 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny*. Ustawa ta, która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r., uchyliła wcześniejsze przepisy dotyczące organizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców, co w istotny sposób zmieniło dotychczasowy stan prawny. Nowe regulacje zawęziły zakres działań przedsiębiorców wyłącznie do zadań realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP. W związku z tą zmianą prawną pojawiła się potrzeba uporządkowania wiedzy dotyczącej warunków prawnych i organizacyjnych współpracy przedsiębiorców w procesie przygotowań obronnych w Polsce.

W literaturze strategicznej podkreśla się, że w obliczu globalnych napięć i dynamicznych zmian w architekturze bezpieczeństwa państwowego, niezbędne jest stworzenie systemu prawnego, który umożliwia pełną mobilizację dostępnych zasobów – zarówno publicznych, jak i prywatnych. W sytuacji zewnętrznego zagrożenia efektywność systemu obronnego w dużej mierze zależy od możliwości szybkiego włączenia podmiotów cywilnych, w tym agencji ochrony osób i mienia, do struktur reagowania. Ugruntowanie prawne ich roli w ramach planowania operacyjnego, szkoleń

[486] M. Kuliczkowski, *Przedsiębiorcy w procesie przygotowań obronnych w Polsce. Stan prawny i organizacyjny przygotowań – próba systematyzacji*, „Wiedza Obronna" 2022, Vol. 281 No. 4, s. 73.

i wsparcia logistycznego może znacząco zwiększyć zdolność państwa do działania w warunkach kryzysowych.[487]

Z dniem 23 kwietnia 2022 r., wraz z wejściem w życie przepisów ustawy *o obronie Ojczyzny*, uchylono ustawę z 23 sierpnia 2001 r. dotyczącą organizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców. W rezultacie przestały obowiązywać regulacje określające zasady organizacji i finansowania zadań obronnych realizowanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Polski, w tym przez przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Należy jednak zaznaczyć, że utrzymano dotychczasowy zakres i charakter zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz obronności państwa, jak również ich podległość odpowiednim organom odpowiedzialnym za organizację i nadzór nad tymi zadaniami. Wszystkie decyzje wydane oraz umowy zawarte na podstawie przepisów uchylonej ustawy zachowują ważność na czas, na jaki zostały zawarte, jednak nie dłużej niż przez 36 miesięcy od momentu wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny.

Nowa ustawa w Dziale XXII, zatytułowanym *„Organizowanie zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych RP”*, reguluje kwestie związane z organizacją zadań obronnych przez przedsiębiorców. Wprowadzono jednak ograniczenie, zgodnie z którym realizacja zadań obronnych dotyczy wyłącznie przedsiębiorców wykonujących działania na rzecz Sił Zbrojnych RP. Przepisy tego działu określiły między innymi katalog zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych.[488]

Realizacja zadań obronnych przez przedsiębiorców obejmuje między innymi produkcję, naprawy oraz świadczenie usług na rzecz Sił Zbrojnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny, a także utrzymanie w okresie pokoju zdolności produkcyjnych, naprawczych i usługowych niezbędnych do wykonywania tych zadań. W zakres tych działań wchodzi również militaryzacja, ochrona obiektów kluczowych dla bezpieczeństwa i obronności kraju oraz inne zadania realizowane na rzecz Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wojskowych. Minister Obrony Narodowej, na mocy decyzji administracyjnej, może zobowiązać przedsiębiorców do realizacji zadań obronnych, zarówno w okresie zagrożenia, jak i w czasie wojny. Jednocześnie przedsiębiorcy są zobowiązani do utrzymywania odpowiednich zdolności

[487] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte…,* s. 99.
[488] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny…,* art. 823 pkt.10.

produkcyjnych w czasie pokoju. Realizacja tych zadań odbywa się na podstawie umowy zawieranej z Ministrem Obrony Narodowej.[489]

Ponadto, inne zadania obronne na rzecz Sił Zbrojnych lub sił sojuszniczych mogą być nakładane na przedsiębiorców przez odpowiednie organy administracji rządowej w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Szczegóły dotyczące realizacji i finansowania tych zadań są określane w umowach zawieranych z przedsiębiorcami, a przygotowania planistyczne związane z ich realizacją finansowane są z własnych środków przedsiębiorców.[490]

W ramach Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych RP określa się zadania obronne związane z utrzymaniem zdolności produkcyjnych, naprawczych i usługowych na potrzeby Sił Zbrojnych, a także możliwości produkcyjno-usługowe przedsiębiorców objętych tym planem. Plan ten zawiera również listę kooperantów i podwykonawców, którzy dostarczają materiały, surowce, komponenty i urządzenia niezbędne do realizacji tych zadań, oraz określa wymagania dotyczące tworzenia strategicznych rezerw.[491] Minister Obrony Narodowej, opracowując Plan, bierze pod uwagę narodowe interesy Polski w zakresie bezpieczeństwa, zobowiązania międzynarodowe kraju, a także potrzeby Sił Zbrojnych wynikające z analiz i oceny ryzyka związanego z realizacją zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa lub wojny. Dodatkowo uwzględnia możliwości zlecenia przedsiębiorcom zadań na rzecz Sił Zbrojnych. Decyzję o wdrożeniu Planu podejmuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej, kierując się koniecznością zapewnienia obrony kraju w sytuacji zewnętrznego zagrożenia. Taka decyzja przyjmuje formę rozporządzenia, w którym wskazywane są przyczyny, zakres oraz termin wdrożenia Planu. Po jego uruchomieniu przedsiębiorcy są zobowiązani do realizacji zadań na rzecz Sił Zbrojnych, nadając im priorytet względem innych działań wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy realizujący zadania na rzecz Sił Zbrojnych muszą spełniać określone wymagania. Mogą to być wyłącznie podmioty dysponujące zdolnościami produkcyjnymi, naprawczymi lub usługowymi, które mogą zostać wykorzystane w ramach zadań obronnych, takich jak utrzymanie i rozwój tych zdolności na potrzeby produkcji, napraw czy świadczenia usług

[489] Tamże, art. 648. ust. 2.
[490] Tamże, 648. ust. 7.
[491] Tamże, art. 651-656.

dla Sił Zbrojnych. Dodatkowo, jeśli przedsiębiorca jest osobą fizyczną, konieczne jest, aby nie był prawomocnie skazany za przestępstwo.[492]

Zasady finansowania zadań na rzecz Sił Zbrojnych przewidują, że przedsiębiorcy, którzy zostali zobowiązani do utrzymywania zdolności produkcyjnych, naprawczych lub usługowych na potrzeby Sił Zbrojnych, mogą ubiegać się o refundację kosztów związanych z realizacją tych zadań. Koszty te są pokrywane na wniosek przedsiębiorcy poprzez dotację celową, którą przyznaje Minister Obrony Narodowej z budżetu MON. Należy jednak podkreślić, że koszty związane z przygotowaniami obronnymi o charakterze planistycznym są finansowane z własnych środków przedsiębiorcy.[493] Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór i kontrolę nad realizacją zadań wykonywanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych. Nadzór ten obejmuje ocenę przygotowania przedsiębiorcy do realizacji zadań nałożonych decyzją administracyjną oraz sprawdzenie sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Dodatkowo, minister monitoruje wykonanie decyzji administracyjnej wydanej przez Ministra Obrony Narodowej oraz odpowiednie organy administracji rządowej, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Sprawdza również poprawność i rzetelność prowadzenia dokumentacji dotyczącej realizowanych zadań, nadzoruje wykorzystanie udzielonych dotacji celowych oraz kontroluje wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli. Ponadto, Minister Obrony Narodowej ma prawo żądać od przedsiębiorcy informacji, dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań na rzecz Sił Zbrojnych oraz służb specjalnych.[494]

W obliczu dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, w którym Polska funkcjonuje, sektor ochrony osób i mienia odgrywa dużą rolę w systemie obronności kraju. Zmiany te są wynikiem nie tylko rosnących zagrożeń, takich jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana, ale także ewolucji przepisów prawnych oraz organizacyjnych. Ustawa o ochronie osób i mienia z 1997 roku stanowi fundament dla działalności agencji ochrony, definiując ich zadania oraz odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie osób i mienia, agencje ochrony mogą wykonywać swoje zadania na rzecz osób fizycznych oraz prawnych, a także instytucji

[492] Tamże, art. 657.
[493] Tamże, art. 659.
[494] Tamże, art. 661-664.

państwowych.[495] Agencje ochrony mają obowiązek przestrzegania przepisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Zgodnie z ustawą, pracownicy agencji mogą używać broni jedynie w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia osób. Jak podkreśla Kotowski "przyznanie uprawnień do użycia broni palnej wiąże się z odpowiedzialnością za jej stosowanie".[496] W praktyce oznacza to, że odpowiednie szkolenie oraz certyfikacja pracowników są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa zarówno ich samych, jak i osób, które mają chronić.

Agencje ochrony posiadające status specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO) są uprawnione do używania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego. Status ten przyznawany jest po spełnieniu określonych wymogów prawnych oraz przejściu odpowiednich szkoleń przez pracowników. SUFO mogą być wykorzystywane do realizacji zadań związanych z obronnością państwa, takich jak ochrona obiektów strategicznych czy wsparcie działań służb mundurowych w sytuacjach kryzysowych. Status SUFO umożliwia agencjom podejmowanie działań w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. Przykłady takich działań obejmują zabezpieczanie transportu wartościowych towarów czy ochrona osób publicznych podczas wydarzeń o podwyższonym ryzyku.

Planowanie działań obronnych jest kluczowym elementem działalności agencji ochrony. Proces ten obejmuje gromadzenie informacji, analizę zagrożeń oraz opracowywanie strategii działania. Agencje powinny być przygotowane do działania w różnych scenariuszach kryzysowych, co wymaga regularnych szkoleń oraz ćwiczeń praktycznych. Jak wskazuje Kotowski "planowanie ma na celu wypracowanie optymalnego sposobu zastosowania taktyki ochronnej".[497] Agencje powinny również prowadzić analizy ryzyka związane z różnymi typami zagrożeń, aby skutecznie dostosować swoje działania do zmieniających się warunków. Obecny stan prawny oraz poziom przygotowania organizacyjnego agencji ochrony nie zawsze pozwala na skuteczne wsparcie Sił Zbrojnych RP czy Policji. Obecnie jedyną regulacją prawną dotyczącą udziału agencji ochrony osób i mienia w systemie reagowania kryzysowego jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r.[498] To rozporządzenie określa szczegółowe zasady współpracy SUFO z Policją

[495] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art. 4.
[496] T. Kotowski, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 2004, s. 153.
[497] Tamże, s. 171.
[498] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad…* art.1, art.2.

oraz innymi służbami porządkowymi. Współpraca ta jest kluczowa dla efektywności działań związanych z bezpieczeństwem narodowym. Jak wskazuje Tadeusz Zawadzki "integracja działań różnych służb jest niezbędna do skutecznego zarządzania kryzysowego".[499]

Agencje ochrony osób i mienia muszą dysponować odpowiednim wyposażeniem, aby skutecznie realizować zadania obronne. Oprócz broni palnej, powinny posiadać systemy monitoringu wizyjnego oraz środki transportu przystosowane do potrzeb operacyjnych. Jak podkreśla Radziejewski i Siudalski "monitoring wizyjny jest szczególnie przydatny na terenie obiektów infrastruktury krytycznej".[500] Wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwala na szybkie wykrywanie zagrożeń oraz przekazywanie informacji do odpowiednich ośrodków decyzyjnych. Ważnym aspektem wyposażenia agencji jest również system komunikacji wewnętrznej oraz współpracy z innymi służbami. Efektywna komunikacja pozwala na szybsze podejmowanie decyzji oraz lepszą koordynację działań w sytuacjach kryzysowych.

Przepisy ustawy o obronie Ojczyzny wprowadziły istotne zmiany w dotychczasowym stanie prawnym dotyczącym realizacji zadań obronnych przez przedsiębiorców, ograniczając zakres tych zadań wyłącznie do działań na rzecz Sił Zbrojnych RP. W ramach tego katalogu nie uwzględniono zadań związanych z planowaniem operacyjnym, obejmującym działania planistyczne, które dotyczą szczególnie funkcjonowania przedsiębiorcy w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny, ani zadań związanych ze szkoleniem obronnym, które mają miejsce w czasie pokoju i są skierowane na przygotowanie pracowników do realizacji zadań obronnych. Zasady wykonywania tych zadań przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz przedsiębiorców zostały określone w rozporządzeniach Rady Ministrów wykonawczych do ustawy o obronie Ojczyzny. Warto zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym brakuje ustawowych regulacji dotyczących zasad planowania operacyjnego i szkolenia obronnego oraz określenia kompetencji organów administracji publicznej i przedsiębiorców w tym zakresie.

Wysoki poziom kwalifikacji pracowników agencji ochrony jest kluczowy dla efektywności ich działań. Regularne szkolenia powinny obejmować zasady działania

[499] T. Zawadzki, *Rola edukacji obywatelskiej…*, s. 55.
[500] B. Radziejewski, M. Siudalski, *Monitoring jako element zabezpieczeń*, Wiedza Obronna, Warszawa 2013, s. 74.

podczas akcji ratunkowych, współdziałanie z Policją oraz innymi służbami podczas prowadzenia operacji antyterrorystycznych, a także obsługę broni palnej.[501] Pracownicy powinni być również szkoleni w zakresie osiągania wysokiej sprawności fizycznej, co jest niezbędne do skutecznego wykonywania obowiązków. Warto zauważyć, że programy szkoleniowe powinny być dostosowane do specyfiki działalności danej agencji oraz rodzaju realizowanych przez nią zadań obronnych. Jak wskazuje Nowak "szkolenia powinny być regularnie aktualizowane w zależności od zmieniających się zagrożeń".[502]

Mimo że sektor ochrony osób i mienia ma potencjał do wspierania obronności państwa, obecny stan prawny oraz organizacyjny wymaga reform. Istnieje potrzeba stworzenia bardziej elastycznych regulacji prawnych dotyczących roli agencji ochrony w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ewentualne użycie agencji jako wsparcia innych służb musiałoby wiązać się z ich doposażeniem oraz stworzeniem odpowiednich rozwiązań prawnych. Jednym z głównych wyzwań jest integracja działań różnych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem publicznym i narodowym. Jak zauważa Wilk "skuteczna ochrona wymaga współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym".[503] Dobrze zaplanowana koordynacja działań może znacząco zwiększyć efektywność reagowania na zagrożenia. Zaleca się również przeprowadzenie reorganizacji w agencjach ochrony osób i mienia mogących być użytych do usuwania skutków zaistniałych sytuacji kryzysowych poprzez stworzenie grup o podwyższonym poziomie mobilności zdolnych do szybkiego podejmowania odpowiednich działań.[504] Ważnym krokiem byłoby także zwiększenie inwestycji w nowoczesne technologie zabezpieczeń oraz systemy monitoringu. Dodatkowo konieczne jest rozwijanie programów edukacyjnych skierowanych do obywateli dotyczących zasad bezpieczeństwa osobistego oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych. Jak wskazuje Zawadzki "edukacja obywatelska powinna być integralną częścią polityki bezpieczeństwa narodowego".[505] Tego rodzaju działania mogą przyczynić się do zwiększenia świadomości społecznej na temat zagrożeń oraz sposobów ich minimalizacji. Obecny stan rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie przygotowań

[501] M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP,* w: *Agencje ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2011, s. 82-83.
[502] R. Nowak, *Zarządzanie ryzykiem…*, s. 200.
[503] A. Wilk, *Współpraca sektora publicznego i prywatnego w kontekście bezpieczeństwa,* [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 78.
[504] M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób…*, s. 82-83.
[505] T. Zawadzki, *Rola edukacji obywatelskiej w systemie bezpieczeństwa, w: Bezpieczeństwo narodowe: wyzwania i kierunki rozwoju*, Łódź 2015, s. 50.

obronnych agencji ochrony osób i mienia wskazuje na rosnącą rolę tego sektora w systemie bezpieczeństwa narodowego. Agencje te mają potencjał do wspierania działań Sił Zbrojnych RP oraz Policji; jednak ich efektywność zależy od dalszego doskonalenia przepisów prawnych oraz podnoszenia standardów jakości usług świadczonych przez te instytucje.

Biorąc pod uwagę charakter omawianego zagadnienia, należy zaznaczyć, że przygotowania obronne w Polsce oraz zaangażowanie przedsiębiorców w ten proces stanowią szeroki, interdyscyplinarny obszar badawczy. Tematyka ta powinna być przedmiotem dalszych badań naukowych oraz analizy teoretycznych koncepcji w kontekście ich praktycznych zastosowań, aby opracować nowe rozwiązania systemowe, które usprawnią organizację i finansowanie przygotowań obronnych realizowanych przez zarówno militarne, jak i niemilitarne podmioty systemu obrony państwa. Kluczowym uczestnikiem tego procesu są przedsiębiorcy.

Podsumowanie dotychczasowych rozważań prowadzi do potrzeby sformułowania konkretnych rekomendacji usprawniających systemowe przygotowania AOOiM do działania w sytuacjach zagrożenia zewnętrznego i wojny. W rozdziale piątym przedstawiono propozycje doskonalenia w trzech kluczowych obszarach: prawnym, zarządczym i logistycznym.

IV.4. Możliwość wykorzystania agencji ochrony osób i mienia na potrzeby obronne państwa

W kontekście strategii państwowej, coraz częściej podnosi się potrzebę pełniejszego wykorzystania zasobów pozamilitarnych w procesie budowy odporności systemowej. W literaturze geostrategicznej wskazuje się, że państwa, które potrafią skutecznie zintegrować komponenty cywilne – w tym sektor ochrony – z mechanizmami bezpieczeństwa narodowego, osiągają wyższy poziom adaptacyjności i sprawczości w warunkach kryzysowych. Agencje ochrony osób i mienia, ze względu na swoje zasoby organizacyjne, logistyczne i personalne, mogą stanowić element uzupełniający struktury reagowania państwa, szczególnie na poziomie lokalnym. Ich włączenie do systemu obronnego powinno być rozważane w perspektywie długofalowego planowania strategicznego.[506]

[506] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte...*, s. 105.

Rola agencji ochrony osób i mienia (AOOiM) w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski nabiera znaczenia w obliczu współczesnych zagrożeń, takich jak terroryzm, cyberataki czy klęski żywiołowe. Ich elastyczność, doświadczenie oraz zdolność do szybkiego reagowania na zmieniające się warunki sprawiają, że mogą stanowić istotne wsparcie dla instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Agencje te, działając na podstawie Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o *ochronie osób i mienia*[507], mogą być zaangażowane w ochronę infrastruktury krytycznej, zabezpieczanie imprez masowych oraz wspieranie działań zarządzania kryzysowego. Współpraca AOOiM z organami administracji publicznej, takimi jak Policja, Straż Pożarna czy Siły Zbrojne RP, może przyczynić się do zwiększenia efektywności systemu bezpieczeństwa narodowego. Agencje ochrony osób i mienia (AOOiM) mogą odgrywać istotną rolę w działaniach na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego poprzez współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, takimi jak Policja, straże gminne (miejskie), straż pożarna oraz Siły Zbrojne RP. Ich zaangażowanie może obejmować wsparcie w ochronie infrastruktury krytycznej, zabezpieczaniu imprez masowych oraz uczestnictwo w systemie zarządzania kryzysowego. W warunkach konfliktu zbrojnego agencje ochrony osób i mienia mogą pełnić funkcję wsparcia operacyjnego w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, szczególnie w obszarach zaplecza działań wojennych. Ich obecność może odciążyć służby mundurowe w realizacji zadań ochronnych na stacjach przesyłowych, obiektach teleinformatycznych czy magazynach zasobów strategicznych. Wymaga to jednak uprzedniego przypisania AOOiM roli w planach obronnych województw oraz ujęcia ich jako współdziałających podmiotów w strukturach pozamilitarnych komponentów obrony państwa. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na szybkie uruchomienie zasobów ochrony fizycznej i technicznej w warunkach kryzysu lub wojny.[508] W literaturze wskazuje się, że AOOiM mogą być wykorzystywane we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, jednak ich potencjał najpełniej ujawnia się w fazie reagowania. Wówczas ich działania powinny koncentrować się na zabezpieczaniu mienia ewakuowanego, ochronie stref zagrożonych przed dostępem osób postronnych, wsparciu służb ratowniczych oraz zabezpieczeniu tymczasowych miejsc zakwaterowania ludności. Atutem AOOiM jest skumulowany potencjał organizacyjny, kadrowy i techniczny: oprócz wyszkolonego

[507] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.7.
[508] T. Bąkowski, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w ujęciu prawnym i operacyjnym*, „Zeszyty Naukowe SGSP", 2020, nr 74, s. 112–117.

personelu – w tym byłych funkcjonariuszy służb mundurowych – dysponują one systemami łączności, monitoringu wizyjnego, środkami przymusu bezpośredniego, a nawet bronią palną w ramach formacji SUFO. Wyposażenie to czyni je wartościowym wsparciem dla służb publicznych w sytuacjach szczególnego zagrożenia.[509] Istotnym atutem AOOiM, zwłaszcza tych posiadających status specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO), jest dostęp do zasobów umożliwiających działania w warunkach szczególnego zagrożenia, takich jak sytuacje kryzysowe czy ataki terrorystyczne. Wyposażone w broń palną, własne systemy łączności, monitoring wizyjny, a także wyszkolony personel z doświadczeniem służbowym, agencje te mogą wspierać działania Policji i wojska w fazie reagowania oraz zabezpieczać strefy zagrożone lub obiekty o znaczeniu strategicznym. Jak wskazuje M. Kryłowicz, ich potencjał może być realnym zapleczem dla Sił Zbrojnych RP i struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli.[510] Pomimo że system bezpieczeństwa narodowego określa jego podsystemy i elementy, obecne regulacje prawne nie uwzględniają w pełni potencjału AOOiM w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.[511]

Zgodnie z zasadą powszechności zarządzania kryzysowego, działania te powinny angażować wszystkie dostępne zasoby społeczne i instytucjonalne. AOOiM, posiadające zarówno potencjał ludzki – byłych funkcjonariuszy Policji i wojska – jak i zasoby techniczne, takie jak systemy CCTV, GPS, ACC, broń palna czy środki przymusu bezpośredniego, mogą stanowić realne wsparcie dla władz lokalnych i centralnych w każdej fazie zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w fazie reagowania. Do ich zadań mogłoby należeć zabezpieczanie mienia ewakuowanych, ochrona miejsc zakwaterowania czy zabezpieczenie stref zagrożonych przed dostępem osób postronnych. Włączenie AOOiM do tzw. siatek bezpieczeństwa oraz podpisywanie stosownych umów z organami zarządzania kryzysowego mogłoby zwiększyć gotowość operacyjną państwa.[512][513] Wnioski płynące z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami sektora ochrony wskazują, że wiele agencji ochrony dysponuje nie tylko infrastrukturą operacyjną, ale także potencjałem organizacyjnym do

[509] P. Radziejewski, K. Siudalski, *Rola agencji ochrony w systemie zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" 2013, nr 2(168), s. 74–75.
[510] M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP, w: Słownik Bezpieczeństwa Narodowego*, red. J. Gryz, Warszawa 2011, s. 82–83.
[511] W. Szuwała-Banach, *Agencje ochrony osób…*, s. 16.
[512] P. Radziejewski, K. Siudalski, *Rola agencji ochrony…,* s. 74–75.
[513] M. Żmigrodzki, A. Słowikowski, J. Radomski, *Zarządzanie kryzysowe. System i funkcjonowanie*, Warszawa 2012, s. 89–90.

natychmiastowego działania w trybie kryzysowym. Firmy te deklarują gotowość do ochrony infrastruktury strategicznej, realizacji patroli wspierających służby porządkowe oraz wykorzystania własnych systemów łączności i monitoringu w ramach działań prewencyjnych. Pomimo tych zasobów, przeszkodą pozostaje brak formalnych ram współpracy z administracją państwową i wojskową. Problem ten podkreślają zarówno przedstawiciele sektora ochrony, jak i administracji publicznej – w badaniach własnych niemal 70% respondentów wskazało na brak klarownych wytycznych prawnych jako barierę w operacyjnym włączeniu AOOiM do systemu reagowania kryzysowego i obronnego. Dla porównania, w Niemczech firmy ochroniarskie są aktywnie włączane do systemu Host Nation Support, zabezpieczając transporty wojskowe oraz logistykę wsparcia dla sił NATO, co stanowi model możliwy do zaadaptowania w Polsce.[514]

Wprowadzenie ustawowych zapisów umożliwiających integrację AOOiM z systemem zarządzania kryzysowego oraz organizowanie wspólnych ćwiczeń i szkoleń mogłoby znacząco podnieść efektywność krajowego systemu bezpieczeństwa. Praktycznym krokiem wzmacniającym przygotowanie agencji ochrony osób i mienia do pełnienia funkcji wsparcia w sytuacjach zagrożenia powinno być ich systematyczne włączanie do ćwiczeń organizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, wojewodów oraz centra zarządzania kryzysowego. Udział AOOiM w tego typu szkoleniach pozwoliłby na rzeczywiste sprawdzenie procedur współpracy z Siłami Zbrojnymi RP, Policją oraz administracją publiczną, a także umożliwiłby eliminację ewentualnych barier operacyjnych i komunikacyjnych. Taka forma przygotowania zwiększałaby nie tylko efektywność operacyjną agencji, ale również budowała zaufanie międzysektorowe w obszarze bezpieczeństwa narodowego.[515] Szczególnie istotne byłoby umożliwienie AOOiM udziału w ćwiczeniach organizowanych przez MON oraz wojewodów, co pozwoliłoby na rzeczywiste przetestowanie mechanizmów współdziałania w warunkach symulowanego zagrożenia. Wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród przedstawicieli sektora ochrony potwierdzają te możliwości – ponad 60% respondentów wskazało, że ich agencje posiadają doświadczenie w działaniach wspierających służby publiczne, głównie poprzez ochronę obiektów strategicznych oraz zabezpieczanie imprez masowych (zob. rozdział V.3).

[514] https://www.bundeswehr.de/en/organization/bundeswehr-joint-force-command/missions/host-nation-support?utm_source=, [dostęp: 19.04.2025].

[515] T. Kaczmarek, *Współpraca sektora prywatnego z administracją publiczną w zarządzaniu kryzysowym*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 2021, nr 13(25), s. 88–91.

Początki funkcjonowania prywatnych agencji ochrony osób i mienia (AOOiM) w Polsce sięgają okresu transformacji ustrojowej po 1989 roku, kiedy to na mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r.[516] powstały podstawy prawne dla ich działalności. Od tego czasu agencje te rozwinęły wachlarz świadczonych usług – od ochrony fizycznej, przez monitoring elektroniczny, po działania prewencyjne i reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Ich zdolność do szybkiej adaptacji oraz elastyczność organizacyjna sprawiają, że coraz częściej postrzegane są jako uzupełnienie sektora publicznego w obszarze zapewniania bezpieczeństwa lokalnego i infrastrukturalnego. Zgodnie z analizą M. Kryłowicza, agencje ochrony osób i mienia (AOOiM) mogą pełnić istotną rolę w systemie obronnym państwa, szczególnie poprzez współpracę z instytucjami publicznymi, takimi jak Policja, Straż Pożarna czy Siły Zbrojne RP. Ich zaangażowanie może obejmować dostarczanie wyspecjalizowanego personelu oraz technologii zabezpieczających, co jest szczególnie istotne w kontekście zabezpieczania imprez masowych i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. W kontekście roli AOOiM w systemie obronnym warto przywołać również koncepcję M. Kryłowicza, według której agencje ochrony osób i mienia mogą stanowić zaplecze dla Sił Zbrojnych RP oraz innych służb bezpieczeństwa publicznego. Kluczowe w tym zakresie są odpowiednie kwalifikacje pracowników, nabywane dzięki cyklicznym szkoleniom i kursom obejmującym m.in. zasady współdziałania z Policją, użycie broni palnej oraz działania w warunkach szczególnego zagrożenia. M. Kryłowicz postuluje także tworzenie mobilnych grup interwencyjnych w strukturach agencji, gotowych do szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych i katastrofach naturalnych.[517] Przykłady takiej współpracy obejmują wspólne działania prewencyjne oraz wymianę informacji na temat potencjalnych zagrożeń podczas organizacji dużych wydarzeń sportowych czy kulturalnych.[518] Działania agencji ochrony podczas imprez masowych regulowane są ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. AOOiM realizują zadania jako służby porządkowe i informacyjne, współdziałając z Policją w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do ich kompetencji należy m.in. kontrola uprawnień uczestników wydarzeń, przeglądanie bagażu i odzieży w przypadku podejrzenia wniesienia niebezpiecznych przedmiotów, a także ujęcie osób stwarzających

[516] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.3.
[517] M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób…*, s. 82–83.
[518] P. Nowak, *Cyberbezpieczeństwo a sektor prywatny: nowe wyzwania*, Bezpieczeństwo Informatyczne, Warszawa 2023, s. 5-10.

zagrożenie. Ich udział w zabezpieczaniu imprez o charakterze sportowym czy kulturalno-rozrywkowym może być ważnym elementem prewencji w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego.[519]

Zgodnie z Ustawą o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997[520] roku agencje ochrony osób i mienia (AOOiM) są zobowiązane do przestrzegania określonych norm prawnych oraz standardów jakości usług. Ustawa ta stanowi podstawę prawną dla działalności firm ochroniarskich w Polsce i określa zasady współpracy z innymi służbami. Warto zauważyć, że agencje ochrony mogą być również wykorzystywane w ramach Narodowych Sił Rezerwy, co podkreśla ich potencjał w kontekście obronności. Umożliwia to elastyczne wykorzystanie zasobów ludzkich oraz sprzętowych w sytuacjach kryzysowych, takich jak klęski żywiołowe czy zagrożenia terrorystyczne. Jednakże istnieją także wyzwania związane z integracją sektora prywatnego z systemem obronnym państwa. Przede wszystkim konieczne jest dostosowanie regulacji prawnych do dynamicznie zmieniającego się otoczenia oraz zapewnienie odpowiednich warunków dla funkcjonowania firm ochroniarskich. Wiele agencji boryka się z problemami związanymi z etyką oraz odpowiedzialnością pracowników ochrony, co wpływa na jakość świadczonych usług.[521] Niezbędnym kierunkiem rozwoju AOOiM powinno być również wprowadzenie jednolitego systemu certyfikacji i akredytacji dla agencji i ich personelu. Certyfikacja powinna obejmować zarówno kompetencje techniczne, jak i umiejętności współpracy w systemie zarządzania kryzysowego i obronnego. Dodatkowo, dla zapewnienia ich rzeczywistej gotowości operacyjnej, agencje te powinny być formalnie ujęte w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego, a ich potencjał uwzględniany w Planie Reagowania Obronnego RP oraz w dokumentach operacyjnych na poziomie lokalnym i regionalnym.[522] W przypadku niewłaściwego działania pracowników agencji ochrony może dojść do naruszenia praw obywateli lub niewłaściwego reagowania na sytuacje kryzysowe.

W przyszłości sektor prywatny ma szansę na jeszcze większe zaangażowanie w system bezpieczeństwa narodowego. Obecnie brakuje formalnego przypisania agencji ochrony do struktur odpowiedzialnych za realizację zadań obronnych w doktrynie

[519] M. Kotowski, M. Kurzępa, *Ochrona imprez masowych,* w: M. Soroka (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych*, Warszawa 2009, s. 82–83.
[520] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób…,* art.5.
[521] J. Kowalski, *Współpraca między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021, s. 30-35.
[522] Z. Kosek, *Potencjał i zadania agencji ochrony osób i mienia w systemie zarządzania kryzysowego i obrony terytorialnej,* Kwartalnik Bellona, 2020, nr 4, s. 115–117.

operacyjnej RP. Potrzebne są rozwiązania systemowe, które w sposób klarowny zdefiniują rolę AOOiM w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W miarę jak technologia staje się coraz bardziej zaawansowana, agencje ochrony mogą integrować innowacyjne rozwiązania takie jak sztuczna inteligencja czy analiza danych do swoich działań prewencyjnych i interwencyjnych. Na przykład zastosowanie dronów do monitorowania obszarów zagrożonych lub wykorzystanie systemów analizy obrazu do identyfikacji potencjalnych zagrożeń staje się coraz bardziej powszechne.[523] Kluczowe będzie również zapewnienie odpowiedniego szkolenia dla pracowników ochrony oraz podnoszenie standardów etycznych w branży. Warto również zwrócić uwagę na znaczenie szkoleń i certyfikacji pracowników agencji ochrony. Wprowadzenie systemu certyfikacji mogłoby przyczynić się do podniesienia jakości usług świadczonych przez firmy ochroniarskie oraz zwiększenia ich wiarygodności w oczach instytucji publicznych.[524] Szkolenia powinny obejmować nie tylko aspekty techniczne związane z zabezpieczeniami, ale także umiejętności interpersonalne oraz etykę zawodową. Zwiększenie kompetencji pracowników może wpłynąć na poprawę jakości świadczonych usług oraz zwiększenie efektywności działań podejmowanych przez agencje ochrony oraz zwiększenia ich wiarygodności w oczach instytucji publicznych. Również współpraca międzynarodowa może przynieść korzyści dla sektora prywatnego w zakresie obronności. Wspólne projekty z innymi krajami mogą prowadzić do wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, co pozwoli na rozwój innowacyjnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa.[525]

Udział polskich agencji ochrony w międzynarodowych projektach, takich jak ćwiczenia antyterrorystyczne czy programy wymiany wiedzy technologicznej, umożliwia transfer najlepszych praktyk oraz innowacyjnych rozwiązań. Przykładem takiej współpracy jest działalność European Security Academy (ESA)[526], która od 1992 roku szkoli funkcjonariuszy służb mundurowych z Polski i innych krajów europejskich, oferując zaawansowane kursy z zakresu ochrony osobistej, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz wykorzystania nowoczesnych technologii w działaniach ochronnych.

[523] A. Czupryński, *Współczesne dylematy bezpieczeństwa*, w: Chojnacki W., Kaczmarczyk B. (red.), *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, Wydawnictwo Ośrodek Szkolenia Specjalistycznego Straży Granicznej, Lubań: 2011, s. 34-36.
[524] J. Góraj, *Prywatyzacja ochrony – doktrynalne i praktyczne aspekty*, Lublin 2012, s. 78-90.
[525] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora…*, s. 102-105.
[526] https://www.euseca.com/, [dostęp: 19.04.2025].

Współczesne agencje ochrony osób i mienia (AOOiM) odgrywają coraz istotniejszą rolę w obszarze cyberbezpieczeństwa, odpowiadając na rosnące zagrożenia w przestrzeni cyfrowej. W dzisiejszym świecie zagrożenia nie ograniczają się tylko do fizycznej przestrzeni; ataki cybernetyczne stały się powszechnym problemem dla instytucji publicznych i prywatnych. Agencje ochrony mogą oferować usługi związane z monitorowaniem sieci oraz zabezpieczaniem danych osobowych klientów instytucji publicznych.[527] Współpraca AOOiM z instytucjami publicznymi i prywatnymi w tym zakresie przyczynia się do zwiększenia odporności na incydenty cybernetyczne i wzmocnienia ogólnego poziomu bezpieczeństwa narodowego. Zwiększenie świadomości na temat zagrożeń cybernetycznych oraz wdrażanie odpowiednich zabezpieczeń to kluczowe elementy współczesnego zarządzania bezpieczeństwem. Przykłady udanej współpracy można znaleźć także w kontekście działań prewencyjnych wobec cyberzagrożeń. W miarę jak świat staje się coraz bardziej skomplikowanym miejscem pełnym różnorodnych zagrożeń, rola sektora prywatnego w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego będzie rosła. Agencje ochrony osób i mienia powinny być postrzegane nie tylko jako komercyjni dostawcy usług zabezpieczeń, ale jako istotni partnerzy instytucji publicznych w budowaniu bezpiecznego społeczeństwa.

Agencje ochrony powinny być postrzegane jako integralna część ogólnej strategii obronnej państwa. Ich zaangażowanie może obejmować nie tylko tradycyjne usługi zabezpieczeń fizycznych, ale również wsparcie logistyczne podczas operacji ratunkowych czy ewakuacyjnych.[528] Na przykład podczas katastrof naturalnych lub innych sytuacjach kryzysowych agencje te mogą pomóc rządowi koordynować działania ratunkowe poprzez dostarczanie zespołów ratunkowych lub sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia akcji ratunkowej. Dodatkowo ważnym aspektem jest rozwijanie zdolności agencji ochrony osób i mienia (AOOiM) jest inwestowanie w nowoczesny sprzęt technologiczny oraz specjalistyczne szkolenia kadry.[529] Przykładami takich inwestycji mogą być drony wykorzystywane do monitorowania terenów trudno dostępnych lub nowoczesne systemy alarmowe integrujące różnorodne technologie zabezpieczeń. Wzrost kompetencji technologicznych tych podmiotów powinien iść w parze z ich aktywnym udziałem w tworzeniu krajowej polityki bezpieczeństwa – w tym poprzez udział przedstawicieli sektora w konsultacjach społecznych dotyczących

[527] P. Nowak, *Cyberbezpieczeństwo…,* s. 5-6.
[528] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora…*, s. 110.
[529] A. Czupryński, *Współczesne dylematy…*, s. 36.

strategii obronnej RP. Tego rodzaju partycypacja umożliwia lepsze dostosowanie dokumentów strategicznych do realiów funkcjonowania rynku ochrony oraz sprzyja budowie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa. W miarę jak sektor prywatny odgrywa coraz większą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, pojawiają się pytania dotyczące etycznych implikacji tej działalności. W miarę jak rośnie rola prywatnych agencji ochrony w systemie bezpieczeństwa państwa, konieczne staje się wprowadzenie przejrzystych ram dotyczących odpowiedzialności cywilnej i karnej ich pracowników. Ze względu na dostęp do informacji wrażliwych oraz udział w działaniach o charakterze publicznym, AOOiM powinny być objęte jednolitymi standardami etyki zawodowej, szkoleniami z zakresu ochrony danych osobowych oraz obowiązkiem znajomości przepisów RODO. Pracownicy ochrony, którzy naruszają obowiązki służbowe, powinni podlegać procedurom dyscyplinarnym na wzór regulacji funkcjonujących w służbach publicznych. Pozwoliłoby to na zwiększenie poziomu zaufania społecznego do sektora prywatnego oraz ograniczenie ryzyka nadużyć podczas realizacji zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego.[530]

Pracownicy agencji ochrony często mają dostęp do poufnych informacji dotyczących klientów oraz ich działalności.[531] Dlatego istotne jest ustanowienie jasnych zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych oraz zapewnienie ich zgodności z przepisami RODO. Ponadto należy rozważyć kwestie odpowiedzialności cywilnej i karnej pracowników agencji ochrony za ich działania podczas wykonywania obowiązków służbowych. Konieczne jest stworzenie ram prawnych regulujących te kwestie, aby uniknąć sytuacji nadużyć czy niewłaściwego postępowania ze strony pracowników.[532] Edukacja obywatelska odgrywa kluczową rolę w budowaniu bezpiecznej społeczności. Agencje ochroniarskie powinny angażować się w programy edukacyjne skierowane do różnych grup wiekowych – od dzieci po seniorów – aby zwiększyć świadomość społeczną dotyczącą zasad bezpieczeństwa osobistego oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych.[533] Takie inicjatywy mogą przyczynić się do zmniejszenia liczby przestępstw poprzez edukację obywateli o tym jak unikać sytuacji niebezpiecznych. Warto także podkreślić znaczenie badań naukowych dotyczących

[530] C. Kulesza, *Etyka zawodowa w działalności ochrony osób i mienia*, Zeszyty Naukowe WSB, 2019, nr 2, s. 45–53.
[531] J. Kowalski, *Etyczne aspekty ochrony danych osobowych w sektorze prywatnym, w: Ochrona danych osobowych w praktyce*, Warszawa 2021, s. 45.
[532] J. Góraj, *Prywatyzacja ochrony…*, s. 120.
[533] H. Stankiewicz, *Edukacja dla bezpieczeństwa…,* s. 45.

efektywności działań podejmowanych przez sektor prywatny w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Badania te powinny obejmować zarówno analizy statystyczne dotyczące skuteczności interwencji agencji ochroniarskich jak również badania jakościowe dotyczące satysfakcji klientów korzystających z tych usług.[534] Na zakończenie należy stwierdzić, że przyszłość sektora prywatnego w zakresie bezpieczeństwa narodowego zależy od umiejętności adaptacji do zmieniającego się otoczenia społeczno-politycznego oraz technologicznego. Agencje ochroniarskie muszą być gotowe na wyzwania jakie niesie ze sobą globalizacja oraz rozwój nowych technologii komunikacyjnych.

W perspektywie potrzeb Sił Zbrojnych RP oraz struktur MSWiA, agencje ochrony mogą pełnić rolę strategicznego zaplecza operacyjnego, wspierając ochronę infrastruktury, ewakuację ludności, transport krytyczny czy działania porządkowe. Ich potencjał powinien być uwzględniany przy opracowywaniu regionalnych i krajowych planów obronnych. Skuteczne wykorzystanie agencji ochrony osób i mienia w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych wymaga nie tylko uznania ich roli w praktyce, lecz także jednoznacznego ujęcia w dokumentach strategicznych państwa. Należy formalnie przypisać AOOiM funkcję współdziałających podmiotów w ramach pozamilitarnego komponentu obrony RP, a ich zadania ująć w Planach Reagowania Obronnego RP oraz w planach wojewódzkich i powiatowych. Równolegle zasadne jest stworzenie jednolitego systemu certyfikacji agencji ochrony, które mają pełnić funkcje pomocnicze w zarządzaniu kryzysowym lub wspierać administrację publiczną. System taki powinien obejmować kryteria techniczne (np. wyposażenie, środki łączności, systemy monitoringu), kadrowe (kwalifikacje pracowników, szkolenia specjalistyczne) oraz proceduralne, zgodne z wytycznymi MON i MSWiA. Umożliwiłoby to nie tylko podniesienie jakości świadczonych usług ochronnych, lecz także realne zwiększenie operacyjnej gotowości państwa na wypadek sytuacji nadzwyczajnych.[535]

Podsumowując, agencje ochrony osób i mienia dysponują potencjałem, który w warunkach zagrożeń asymetrycznych i nieregularnych może stanowić cenne uzupełnienie dla struktur państwowych. Wymaga to jednak jednoznacznego ujęcia ich roli w doktrynie operacyjnej RP, umieszczenia AOOiM w strukturze pozamilitarnego komponentu obrony państwa oraz stworzenia dedykowanych procedur w Planie Reagowania Obronnego RP i planach wojewódzkich. Dalszy rozwój współpracy

[534] J. Góraj, *Prywatyzacja ochrony…,* s. 116.
[535] Por. M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób…,* s. 82–83.

publiczno-prywatnej, szczególnie w obszarze technologii, logistyki i zarządzania kryzysowego, może istotnie podnieść poziom bezpieczeństwa narodowego w Polsce.

IV.5. Uogólnienia i wnioski

Analiza systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w kontekście jego ewolucji oraz aktualnych wyzwań ujawnia złożoność i wieloaspektowość tego zagadnienia. Zgodnie z obowiązującą strukturą, system obronny RP obejmuje podsystem kierowniczy oraz wykonawczy, w tym zarówno komponent militarny (Siły Zbrojne RP), jak i niemilitarny, w którego skład wchodzą m.in. administracja publiczna, przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu oraz podmioty prywatne, które potencjalnie mogą zostać włączone do realizacji zadań obronnych. System obronny jako integralna część bezpieczeństwa narodowego, obejmuje zarówno działania militarne, jak i cywilne, które mają na celu zapewnienie stabilności i odporności państwa na różnorodne zagrożenia. Pomimo strategicznego znaczenia systemu obronnego RP, w polskim ustawodawstwie brak jego jednoznacznej definicji, co powoduje trudności w implementacji i praktycznym przyporządkowaniu podmiotów do jego komponentów, zwłaszcza niemilitarnych. Stanowi to istotną barierę zarówno w planowaniu strategicznym, jak i w realizacji praktycznych zadań obronnych, szczególnie w zakresie jednoznacznego przypisania kompetencji i odpowiedzialności podmiotów niemilitarnych. Konieczność legislacyjnego doprecyzowania struktury, funkcji oraz komponentów systemu obronnego RP jest jednym z podstawowych wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy. W literaturze system obronny państwa definiowany jest jako zbiór sił, środków i struktur organizacyjnych, których zadaniem jest przygotowanie i prowadzenie obrony w warunkach pokoju, kryzysu oraz wojny, przy zapewnieniu współdziałania organów państwowych, Sił Zbrojnych oraz instytucji niemilitarnych. Takie ujęcie znajduje odzwierciedlenie w obowiązujących dokumentach strategicznych, lecz jego implementacja w praktyce pozostaje rozproszona i niespójna. Przykładem mogą być *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020*[536] oraz *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronności RP*[537], które co prawda definiują podstawowe zagrożenia i zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa, lecz nie

[536] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego.. s.* 16-34.
[537] *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronności RP.*

zawierają precyzyjnych zapisów dotyczących roli sektora prywatnego, w tym agencji ochrony osób i mienia, w realizacji zadań obronnych.

W ostatnich trzech dekadach obserwuje się znaczące zmiany w podejściu do zagadnień obronnych, wynikające zarówno z ewolucji środowiska bezpieczeństwa jak i dynamicznych przekształceń co wpływa na organizację i funkcjonowanie systemu obronnego w Polsce. Szczególne znaczenie zyskuje komponent niemilitarny, który coraz częściej postrzegany jest jako realne wsparcie dla działań Sił Zbrojnych. W tym kontekście rośnie rola agencji ochrony osób i mienia jako podmiotów potencjalnie zdolnych do realizacji zadań o charakterze obronnym, w tym ochrony infrastruktury krytycznej, wspierania administracji publicznej w czasie zagrożeń oraz uczestnictwa w operacjach zabezpieczających. Wyniki badań własnych jednoznacznie potwierdzają, że ponad 60%[538] przedstawicieli sektora ochrony wykazuje gotowość do udziału w działaniach obronnych na rzecz państwa. Jak pokazuje analiza porównawcza modeli europejskich efektywne włączenie sektora ochrony w narodowy system obronny wymaga jasnego przypisania zadań, systemu selekcji i szkoleń oraz woli politycznej do uznania ich za komponent wspierający w czasie wojny.

Doświadczenia z XX wieku wskazują, że główny wysiłek związany z ćwiczeniami obronnymi koncentrował się na kilku kluczowych obszarach. Przede wszystkim obejmował przygotowanie administracji państwowej, samorządów terytorialnych oraz pracowników aparatu wykonawczego do sprawnego kierowania obroną cywilną i realizacji zadań przypisanych im zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie podwyższonej gotowości obronnej państwa lub wojny. W ramach tych działań szczególną wagę przykładano do ochrony ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz zabezpieczenia dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych. Równie istotnym elementem było przygotowanie formacji obrony cywilnej do realizacji zadań określonych w planach obrony cywilnej na czas wojny oraz do reagowania na nadzwyczajne zagrożenia w okresie pokoju. Dodatkowo prowadzono działania mające na celu przygotowanie ludności do powszechnej samoobrony, zwiększając jej świadomość i gotowość do radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych.

Ograniczenie szkolenia obronnego, a tym samym ćwiczeń obronnych, do zagadnień związanych głównie z obroną cywilną znacząco zawęziło zakres problematyki obronnej uwzględnianej podczas ćwiczeń podsystemu niemilitarnego. Było to zjawisko

[538] Badania własne.

istotne, zważywszy na fakt, że w tamtym okresie zadania obronne przypisane cywilnej części systemu obronnego państwa wykraczały daleko poza kwestie związane z obroną cywilną. Obejmowały one szeroką gamę działań, które miały być realizowane w różnych resortach, województwach, gminach oraz w gospodarce narodowej. Ponadto angażowano w nie również organizacje polityczne i społeczne, często niezwiązane bezpośrednio z obroną cywilną. Zadania te obejmowały między innymi rozwijanie systemu kierowania państwem w warunkach wojny, zabezpieczanie potrzeb sił zbrojnych, obronę terytorium kraju, tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych, mobilizację państwa oraz podwyższanie gotowości obronnej.

Doświadczenia europejskie dowodzą, że efektywne włączenie sektora prywatnego w struktury obronne możliwe jest pod warunkiem istnienia odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych. Państwa takie jak Finlandia czy Szwecja wdrożyły mechanizmy pozwalające na wykorzystanie prywatnych firm ochrony w systemie bezpieczeństwa poprzez formalne procedury certyfikacji, udział w ćwiczeniach krajowych i wojewódzkich oraz udział w procesach planowania operacyjnego. Przeniesienie tych doświadczeń na grunt polski wymaga opracowania własnego modelu integracji sektora ochrony, uwzględniającego specyfikę ustrojową, legislacyjną i społeczną.

Obowiązujące regulacje prawne w Polsce, w tym ustawa o ochronie osób i mienia oraz ustawa *o obronie Ojczyzny*, nie zapewniają wystarczającej podstawy do efektywnego włączenia AOOiM w system obronny państwa. Luki legislacyjne dotyczące ich roli w czasie stanu wojennego, kryzysu lub konfliktu zbrojnego prowadzą do niejednoznaczności w przypisaniu zadań oraz odpowiedzialności. Brakuje także instrumentów pozwalających na ich systemowe włączenie do krajowego planowania obronnego, w tym do struktur zarządzania kryzysowego i zabezpieczania działań o znaczeniu strategicznym. Jak wykazano w analizie obowiązujących aktów prawnych, ustawa o ochronie osób i mienia nie przewiduje mechanizmów mobilizacyjnych ani trybu użycia pracowników ochrony w stanach nadzwyczajnych. Ustawa o obronie Ojczyzny również nie zawiera precyzyjnych zapisów o zadaniach sektora ochrony, co stanowi barierę prawno-organizacyjną.

Szczególnego znaczenia nabierają zagadnienia dotyczące szkoleń i ćwiczeń obronnych. Wyniki badań i analiza dokumentów wykazały konieczność opracowania systemu certyfikacji AOOiM, zintegrowania ich z planami wojewódzkimi i operacyjnymi, a także przeprowadzania ćwiczeń wojennych z ich udziałem, co

umożliwiłoby realne sprawdzenie gotowości sektora ochrony do działań w warunkach konfliktu. Dotychczasowe podejścia metodyczne, koncentrujące się głównie na obronie cywilnej i działaniach ratowniczych, okazały się niewystarczające w świetle współczesnych potrzeb. Analiza dokumentów oraz praktyk szkoleniowych wykazuje potrzebę doprecyzowania zasad organizacji szkoleń z udziałem sektora prywatnego, przygotowania odpowiednich materiałów metodycznych oraz stworzenia dedykowanych scenariuszy ćwiczeń z udziałem agencji ochrony. Praktyka oparta wyłącznie na instrukcjach wojskowych lub materiałach tworzonych doraźnie nie przystaje do złożoności współczesnych zagrożeń.

W kontekście planowania operacyjnego i współdziałania z administracją publiczną wskazane jest stworzenie jednolitego systemu certyfikacji i rejestracji agencji ochrony, które spełniają określone kryteria bezpieczeństwa. Należy także określić zasady współpracy z Ministerstwem Obrony Narodowej oraz administracją rządową i samorządową na poziomie województw i gmin. Kluczowe pozostaje także uwzględnienie roli AOOiM w dokumentach strategicznych i planach obronnych, co powinno zostać poprzedzone pogłębioną analizą ich możliwości i ograniczeń.

Zasoby ludzkie, organizacyjne i techniczne agencji ochrony mogą stanowić cenny zasób, zwłaszcza w sytuacjach nagłych, gdy potrzebne są działania szybkie, zdecentralizowane i oparte na lokalnych strukturach. Dlatego niezbędna jest zmiana postrzegania sektora prywatnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego – z wykonawcy usług na aktora współodpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa. Warto przy tym podkreślić, że rola sektora prywatnego nie powinna być interpretowana jako alternatywa dla działań państwowych, lecz jako ich racjonalne i funkcjonalne uzupełnienie, szczególnie w wymiarze operacyjnym, logistycznym i zabezpieczającym. Kluczowe jest zachowanie właściwej równowagi kompetencyjnej i podporządkowania działań prywatnych celom strategicznym państwa. Taka zmiana wymaga wsparcia ze strony państwa, nie tylko w wymiarze legislacyjnym, ale także mentalnym, edukacyjnym i strategicznym.

Wnioski te jednoznacznie wskazują na potrzebę opracowania nowej doktryny funkcjonowania agencji ochrony osób i mienia w ramach systemu obronnego RP. Powinna ona obejmować zarówno zmiany prawne, jak i stworzenie operacyjnych narzędzi współpracy, wdrożenie regularnych szkoleń i ćwiczeń oraz formalne uznanie roli AOOiM w strategiach obronnych. Dopiero całościowe podejście do zagadnienia

pozwoli na realne zwiększenie zdolności państwa do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom.

Ostatecznie, pełna operacjonalizacja potencjału agencji ochrony osób i mienia w ramach systemu obronnego RP wymaga równoczesnego działania na poziomie legislacyjnym, organizacyjnym, szkoleniowym i strategicznym. Tylko holistyczne i systemowe podejście, uwzględniające wszystkie poziomy zarządzania bezpieczeństwem, może zagwarantować zdolność państwa do skutecznej odpowiedzi na wyzwania współczesnego środowiska bezpieczeństwa. W tym kontekście AOOiM jawią się nie jako rezerwowy zasób, lecz jako struktury, które – przy odpowiednim przygotowaniu – mogą współtworzyć fundament nowoczesnego systemu obronnego RP.

Rozdział V. DZIEDZINY DOSKONALENIA PRZYGOTOWAŃ AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA DO DZIAŁANIA NA WYPADEK ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I CZAS WOJNY

V.1. Prawo

Prawo jest jednym z fundamentalnych elementów współczesnych społeczeństw, kształtującym porządek społeczny, regulującym relacje międzyludzkie oraz zapewniającym ramy dla działania instytucji publicznych i prywatnych. W kontekście przygotowań na wypadek kryzysów, zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i wojny, prawo odgrywa szczególną rolę w kreowaniu norm, które zapewniają sprawne i efektywne działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym w zakresie ochrony osób i mienia. W szczególności, w kontekście bezpieczeństwa narodowego, kluczowym aspektem jest współpraca podmiotów prywatnych, takich jak agencje ochrony osób i mienia z organami państwowymi, co wymaga zastosowania precyzyjnych norm prawnych.

W kontekście nauk o bezpieczeństwie, prawo postrzegane jest nie tylko jako zbiór norm, lecz jako czynnik kształtujący zdolność struktur państwowych i prywatnych do działania w sytuacjach kryzysowych. Jak zauważa W. Kitler, system bezpieczeństwa narodowego opiera się na kompatybilności działań wszystkich uczestników – a więc również podmiotów prywatnych – czego warunkiem jest stworzenie spójnych i operacyjnych ram prawnych.[539] Oznacza to, że odpowiednie uregulowanie statusu agencji ochrony osób i mienia oraz ich włączenie w mechanizmy obronności stanowi nie tylko wymóg praktyczny, ale i konstytucyjny.

Prawo, rozumiane jako system norm regulujących życie społeczne, wykształciło się na przestrzeni wieków w różnych formach i instytucjach. Definicji prawa jest wiele, co wynika z jego szerokiego zakresu i różnorodności w ujęciach teoretycznych oraz praktycznych. Dla celów niniejszej analizy, warto przyjrzeć się kilku definicjom prawa,

[539] Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 152.

które podkreślają jego rolę w zapewnieniu ładu i porządku społecznego, zwłaszcza w obliczu zagrożeń zewnętrznych.

T. Tomaszewski w książce *Wprowadzenie do prawa* definiuje prawo jako zbiór ogólnych, uporządkowanych norm (zasad) zachowania uznanych lub preferowanych przez społeczeństwo (państwo), zagrożonych sankcjami w razie ich naruszenia. Prawo organizuje życie społeczne, regulując stosunki między jednostkami oraz między jednostkami a instytucjami państwowymi.[540]

Z. Muras w pracy *Podstawy prawa* określa prawo jako zespół norm określających postępowanie ludzi, ustanowionych lub usankcjonowanych przez państwo i zabezpieczonych aparatem przymusu państwowego. Normy te wyznaczają granice dopuszczalnych działań i organizują życie społeczne, zapewniając porządek i bezpieczeństwo w państwie.[541]

Natomiast według A. Stelmacha, w książce *Wstęp do nauki prawa*, przedstawia definicję prawa jako system norm prawnych, które regulują stosunki społeczne w państwie, przy czym przestrzeganie tych norm zapewniają organy państwowe posiadające uprawnienia do stosowania przymusu w celu ich egzekwowania.[542]

Prawo bezpieczeństwa narodowego zalicza się do prawa publicznego, ponieważ składa się głównie z norm regulujących relacje między organami władzy państwowej i samorządowej a instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kraju. Określa ono zarówno prawa, jak i obowiązki tych podmiotów, wpływając na organizację oraz funkcjonowanie systemu ochrony państwa. Mimo istotnej roli, jaką prawo bezpieczeństwa narodowego odgrywa w funkcjonowaniu państwa, trudno uznać je za samodzielną gałąź prawa. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jego zakres jest bardzo szeroki i obejmuje regulacje pochodzące z różnych dziedzin, takich jak prawo konstytucyjne, administracyjne, karne, gospodarcze, międzynarodowe czy dotyczące ochrony środowiska. Z tego względu prawo bezpieczeństwa narodowego nie tworzy jednolitego systemu norm, lecz czerpie z wielu gałęzi prawa, formując odrębną dziedzinę, której głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. W praktyce oznacza to, że przepisy odnoszące się do tej sfery są rozproszone w różnych aktach prawnych i nie stanowią zamkniętego, autonomicznego systemu.[543]

[540] T. Tomaszewski, *Wprowadzenie do prawa*. Warszawa 2005, s. 14.
[541] Z. Muras, *Podstawy prawa*, Warszawa 2013, s. 14.
[542] A. Stelmach, *Wstęp do nauki prawa*. Warszawa 2016, s. 25.
[543] M. Kamiński, *Prawo bezpieczeństwa narodowego, „*Wiedza Obronna" 2019, Vol. 268 No. 3, s. 61.

Jak zaznacza B. Wiśniewski, brak systematyzacji regulacji w obszarze bezpieczeństwa narodowego wpływa negatywnie na efektywność planowania i reagowania, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów pozamilitarnych.[544] Dotyczy to również AOOiM, które – mimo istotnej roli operacyjnej – funkcjonują w przestrzeni normatywnej cechującej się fragmentarycznością i brakiem wyraźnych kompetencji w czasie wojny.

Struktura prawa bezpieczeństwa narodowego obejmuje liczne akty prawne obowiązujące na różnych poziomach. Podstawę stanowią przepisy powszechnie obowiązujące, takie jak Konstytucja RP, ustawy oraz rozporządzenia. Oprócz nich funkcjonują regulacje miejscowe wydawane przez odpowiednie organy, które obowiązują na terenie określonych jednostek samorządu terytorialnego. Istotną rolę odgrywają także akty wewnętrznie obowiązujące, do których należą m.in. postanowienia Prezydenta RP, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, uchwały Rady Ministrów, a także decyzje i wytyczne wydawane przez kluczowe instytucje państwowe, takie jak Ministerstwo Obrony Narodowej czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Prawo bezpieczeństwa narodowego nie ogranicza się jednak wyłącznie do regulacji krajowych – istotny wpływ na jego kształt mają także akty prawa międzynarodowego, w tym zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Dodatkowo na jego treść oddziałują strategiczne dokumenty państwowe, takie jak strategie bezpieczeństwa, koncepcje obronne czy plany zarządzania kryzysowego. W efekcie prawo bezpieczeństwa narodowego stanowi dynamicznie rozwijającą się dziedzinę, która łączy w sobie przepisy z wielu obszarów prawnych, dostosowując je do aktualnych zagrożeń i potrzeb państwa.[545]

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa państwa wymagają interdyscyplinarnego podejścia do zagadnień prawnych, szczególnie w kontekście dynamicznie ewoluujących zagrożeń hybrydowych i konfliktów asymetrycznych. Bezpieczeństwo narodowe, rozumiane jako najwyższa wartość konstytucyjna,[546] stanowi

[544] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 41–43.
[545] M. Kamiński, *Prawo bezpieczeństwa…*, s. 61.
[546] W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Warszawa 2023, s. 45.

fundament funkcjonowania państwa, co znajduje odzwierciedlenie w wielopoziomowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorium kraju.[547] Konstytucyjna zasada pomocniczości[548] oraz zasada współdziałania podmiotów systemu bezpieczeństwa narodowego[549] tworzą aksjologiczny fundament dla regulacji szczegółowych.[550] W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera analiza prawnych mechanizmów doskonalenia przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Współczesne zagrożenia, zarówno militarne, jak i pozamilitarne, wymagają od państw przyjęcia złożonych i elastycznych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego. W Polsce podmioty ochrony osób i mienia stanowią istotne ogniwo wspierające system bezpieczeństwa narodowego, którego rola może ulec rozszerzeniu w przypadku wystąpienia kryzysu lub konfliktu zbrojnego. Zmieniające się zagrożenia, takie jak ataki hybrydowe, cyberzagrożenia, terroryzm czy wojny asymetryczne, stanowią wyzwanie nie tylko dla administracji publicznej, jak również dla sektora prywatnego.

Jak zauważa B. Pacek, skuteczne wykorzystanie potencjału agencji ochrony osób i mienia wymaga stworzenia ram prawnych, które pozwolą im uczestniczyć w planowaniu obronnym oraz w operacyjnym reagowaniu na zagrożenia w sposób skoordynowany z instytucjami państwowymi.[551]

Przeprowadzone wywiady eksperckie potwierdzają występowanie poważnych luk legislacyjnych oraz brak przypisania jednoznacznej odpowiedzialności za znajomość i wdrażanie przepisów dotyczących działań w sytuacjach zagrożenia zewnętrznego i wojny. Ponad 85% badanych podmiotów[552] wskazało, że w strukturach organizacyjnych AOOiM nie istnieją wyodrębnione stanowiska lub komórki odpowiedzialne za monitorowanie zmian legislacyjnych, koordynację współpracy z administracją publiczną ani przygotowanie na wypadek wprowadzenia stanu wojennego. Deficyt ten przekłada się na brak zdolności do szybkiej adaptacji, ogranicza

[547] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…,* art.5.
[548] Tamże, art.5.
[549] Tamże, art.5.
[550] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2022/3, s. 112
[551] B. Pacek, *Większy udział prywatnego sektora…*, s. 11–13.
[552] Badania własne.

interoperacyjność z instytucjami państwowymi i zwiększa ryzyko działań niezgodnych z obowiązującym prawem. Eksperci zwracali również uwagę na niski poziom świadomości prawnej kadry kierowniczej oraz niejednoznaczne przypisanie obowiązków wynikających z ustaw o stanie wojennym, ochronie ludności czy zarządzaniu kryzysowym. Brak odpowiednio przeszkolonych osób prowadzi do niepewności co do legalności potencjalnych działań w sytuacji wojny i zwiększa ryzyko nieintencjonalnych naruszeń przepisów. Taka luka prawna nie tylko dezorganizuje proces planowania, ale również osłabia potencjał operacyjny tych podmiotów, które nie dysponują żadnym oficjalnym wykładnikiem swoich zadań w czasie kryzysu.

Dane zebrane podczas wywiadów eksperckich ujawniają systemowy problem braku formalnego przypisania odpowiedzialności za zgodność działań z przepisami prawa w warunkach kryzysowych. Ilustruje to poniższa Tabela V-1.

Tabela V-1. Brak odpowiedzialności formalnej w strukturach AOOiM

Obszar odpowiedzialności	Przykładowe wypowiedzi	Liczba wskazań problemu
Brak osoby odpowiedzialnej za analizę przepisów kryzysowych	„Nie mamy nikogo, kto by analizował przepisy w razie wojny”	59
Brak znajomości ustawy o stanie wojennym	„Nie wiemy, czy musimy działać dalej w takim przypadku”	54
Brak komórki ds. koordynacji prawnej z MON/MSWiA	„Nie mamy żadnych formalnych kontaktów, nie ma kto tego prowadzić”	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Dane wskazują, że problem braku przypisanej odpowiedzialności za przestrzeganie i wdrażanie przepisów obronnych jest powszechny wśród badanych agencji ochrony. Sytuacja ta ogranicza możliwości skutecznej współpracy z administracją publiczną i wojskiem oraz obniża zdolność do legalnego i efektywnego działania w stanie wojennym.

Jak podkreśla M. Kryłowicz, obecne regulacje prawne nie zawierają wyraźnych przepisów definiujących status agencji ochrony w czasie wojny, co może prowadzić do dezorganizacji działań ochronnych oraz braku spójności operacyjnej z innymi formacjami bezpieczeństwa.[553] Wprowadzenie rozwiązań ustawowych uwzględniających rolę AOOiM w planowaniu mobilizacyjnym oraz ochronie infrastruktury krytycznej powinno być jednym z priorytetów legislacyjnych.

[553] M. Kryłowicz, *Rola agencji ochrony…,* s. 65–67.

W kontekście przygotowań do działań w czasie wojny kluczowe znaczenie mają przepisy ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych,[554] które przewidują obowiązek współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z organami administracji rządowej, w tym z organami ścigania. Choć ustawa nie nakłada bezpośredniego obowiązku współpracy ze strony podmiotów ochrony fizycznej z organami ścigania, to przewiduje sytuacje, w których taka współpraca może być realizowana poprzez działania koordynacyjne prowadzone przez wojewodów lub ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z kolei przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym[555] przewidują możliwość wydawania wiążących poleceń przez organy administracji publicznej w czasie stanu wojennego, co może pośrednio objąć także agencje ochrony osób i mienia, jeśli ich działania mają wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Tego rodzaju przepisy muszą być zaktualizowane i dostosowane do współczesnych wyzwań, co wymaga ciągłego monitorowania i adaptacji norm prawnych. Chociaż ustawa nie ustanawia wprost mechanizmu formalnego podporządkowania prywatnych podmiotów ochrony osób i mienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych, to jednak przewiduje możliwość wydawania wiążących poleceń przez właściwe organy administracji publicznej. Takie kompetencje mogą pośrednio objąć także sektor prywatny, w tym agencje ochrony, w zakresie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wobec rosnącej złożoności zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz ewolucji form zagrożeń asymetrycznych, konieczne jest systematyczne dostosowywanie obowiązujących regulacji prawnych. Zapewnienie ich spójności z realiami współczesnych kryzysów i konfliktów zbrojnych wymaga nie tylko aktualizacji przepisów, ale również stałego nadzoru nad ich skutecznością i adekwatnością do potencjalnych scenariuszy operacyjnych.

W 2024 roku wprowadzono zmiany w przepisach dotyczących koordynacji działań podmiotów publicznych i prywatnych w obliczu zagrożeń kryzysowych. Jednym z istotniejszych aktów prawnych wpływających na potencjalną rolę agencji ochrony osób i mienia jest uchwalona 5 grudnia 2024 r. ustawa *o ochronie ludności i obronie cywilnej*

[554] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych,* art. 3a, (Dz.U. 2025 poz.194).
[555] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz.U. 2025 poz. 504).

[556], która określa zasady funkcjonowania systemu ochrony ludności, który w razie wprowadzenia stanu wojennego i czasu wojny staje się systemem obrony cywilnej.

Nowe regulacje przewidują możliwość włączenia podmiotów prywatnych – w tym agencji ochrony – do działań podejmowanych w ramach krajowego systemu zarządzania kryzysowego, na podstawie porozumień zawieranych z właściwymi organami administracji publicznej. Ustawa wskazuje również na potrzebę ochrony infrastruktury krytycznej oraz funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania jako istotnych elementów ochrony ludności.

Chociaż przepisy nie nakładają wprost obowiązków ustawowych na agencje ochrony osób i mienia, ich współpraca z organami publicznymi może być realizowana na zasadach dobrowolności lub w oparciu o decyzje administracyjne. Rozszerza to zakres możliwych działań tych podmiotów w ramach narodowego systemu bezpieczeństwa.

Współczesne zagrożenia, takie jak cyberataki, wojny hybrydowe czy terroryzm, wskazują na konieczność ciągłego doskonalenia systemu prawnego dotyczącego przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w czasach kryzysu. Nowelizacja przepisów prawnych, szczególnie w zakresie współpracy z Siłami Zbrojnymi i służbami porządkowymi, stanowi ważny krok w kierunku zwiększenia efektywności systemu bezpieczeństwa narodowego. Warto podkreślić, że zmiany te muszą być dostosowane do współczesnych wyzwań, które wymagają nie tylko zapewnienia fizycznej ochrony obiektów i osób, ale również zabezpieczenia infrastruktury cyfrowej przed atakami w cyberprzestrzeni. Ponadto, przekształcenia w przepisach muszą uwzględniać ewolucję zagrożeń oraz rozwój nowych technologii, które zmieniają charakter współczesnych konfliktów.

Zagrożenia o charakterze hybrydowym powodują konieczność poszerzenia zakresu norm prawnych o komponenty odpowiadające nowym technologiom oraz działaniom asymetrycznym. W ocenie A. Czupryńskiego, adaptacja systemu prawnego do wyzwań współczesnego pola walki powinna obejmować również sektor prywatny, w tym podmioty ochrony, które stają się częścią „rozproszonego systemu bezpieczeństwa”.[557]

Zadania agencji ochrony osób i mienia w kontekście zewnętrznętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czasu wojny są złożone i wymagają kompleksowego podejścia prawnego. Przepisy muszą uwzględniać nowe wyzwania

[556] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*, (Dz.U. 2024, poz. 1907).
[557] A. Czupryński, *Nauki o bezpieczeństwie. Wybrane problemy badań*, Józefów 2017, s. 212–213.

związane z cyberzagrożeniami, wojną hybrydową oraz rosnącą współpracą między sektorem publicznym i prywatnym. System prawny powinien być dynamicznie dostosowywany do zmieniającej się rzeczywistości, aby agencje ochrony mogły skutecznie reagować na pojawiające się zagrożenia. Efektywność działania agencji ochrony osób i mienia w kontekście zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w warunkach wojennych jest bezpośrednio uzależniona od stopnia ich przygotowania w okresie poprzedzającym te sytuacje kryzysowe. Kluczowe znaczenie ma zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne dostosowanie tych podmiotów do dynamicznie zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, z uwzględnieniem aktualnych wyzwań związanych z ochroną interesów narodowych. Przygotowania te muszą stanowić integralną część systemu obronnego państwa, uwzględniającego współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w ramach zrównoważonej strategii bezpieczeństwa.

Podstawowym warunkiem skuteczności jest spójność regulacji prawnych definiujących rolę i zadania agencji ochrony w systemie obronności. Wprowadzenie w 2022 roku ustawy *o obronie Ojczyzny* znacząco zmodernizowało ramy prawne systemu obronnego, jednak wciąż istnieją luki w zakresie precyzyjnego określenia kompetencji sektora prywatnego w sytuacjach nadzwyczajnych. Brak jednoznacznych przepisów dotyczących współpracy agencji z Siłami Zbrojnymi RP czy służbami specjalnymi prowadzi do niejednoznaczności interpretacyjnych, utrudniających koordynację działań w warunkach kryzysowych. W praktyce działania wielu agencji ochrony, umowy zawierane z klientami cywilnymi zawierają klauzule umożliwiające rozwiązanie współpracy w przypadku wybuchu wojny lub konfliktu zbrojnego. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów[558], jest to powszechna praktyka mająca na celu ochronę interesów cywilnych zleceniodawców, jednak w warunkach braku ustawowego obowiązku świadczenia usług ochrony w stanie wojennym prowadzi do zaniku zdolności operacyjnej AOOiM w newralgicznym okresie. Konieczne jest dostosowanie prawa do realiów hybrydowych zagrożeń, uwzględniające m.in. ochronę infrastruktury krytycznej, zarządzanie logistyką kryzysową czy przeciwdziałanie cyberatakom.

Równie istotna jest synchronizacja przygotowań agencji z ogólnopaństwowymi mechanizmami zarządzania kryzysowego. Wymaga to wypracowania modeli współdziałania operacyjnego z administracją publiczną, wojskiem oraz podmiotami

[558] Badania własne.

odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Przykładem może być integracja systemów monitoringu agencji z krajowymi centrami dowodzenia lub włączenie ich zasobów transportowych i technicznych do państwowych planów logistyki wojennej. Taka interdyscyplinarna synergia pozwala na optymalne wykorzystanie potencjału sektora prywatnego, który dysponuje znaczącymi możliwościami w zakresie ochrony obiektów strategicznych czy wsparcia działań ewakuacyjnych.

Skuteczność przygotowań uzależniona jest również od inwestycji w szkolenia specjalistyczne uwzględniające specyfikę działań w warunkach wojennych. Programy edukacyjne powinny obejmować nie tylko procedury prawne i taktykę ochrony, ale także zagadnienia z zakresu międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, psychologii kryzysowej czy zarządzania ryzykiem hybrydowym. Istotnym elementem jest przy tym stworzenie mechanizmów certyfikacji kompetencji pracowników ochrony działających w stanach nadzwyczajnych, analogicznych do standardów obowiązujących w formacjach umundurowanych.

Kluczowym wyzwaniem pozostaje integracja przygotowań agencji z całościowym systemem obrony cywilnej. Wymaga to m.in. wdrożenia obligatoryjnych planów mobilizacyjnych dostosowanych do specyfiki sektora ochrony, uwzględniających rejestr zasobów technicznych i kadrowych podlegających państwowej dyspozycji w sytuacjach kryzysowych. Niezbędne jest również wypracowanie modelu finansowania uwzględniającego zarówno środki rynkowe, jak i dotacje celowe na modernizację systemów zabezpieczeń odpornych na działania militarne lub terrorystyczne.

Podobne rozwiązania funkcjonują w systemie obronnym Republiki Czeskiej, gdzie przedsiębiorstwa prywatne, w tym agencje ochrony, objęte są obowiązkiem przygotowań obronnych, a ich zasoby ewidencjonowane są w systemach mobilizacyjnych. Wskazuje to na możliwość implementacji analogicznych mechanizmów w polskim systemie prawnym, które zwiększyłyby odporność państwa na zagrożenia zewnętrzne.[559]

Pomimo postępującej modernizacji prawa, wciąż widoczna jest potrzeba dalszych reform. Eksperci wskazują na konieczność uregulowania statusu pracowników ochrony w kontekście uprawnień analogicznych do straży miejskiej, szczególnie w zakresie kontroli osobistej czy zabezpieczania miejsc zdarzeń.[560] Równolegle, istotne jest wzmocnienie nadzoru administracyjnego nad jakością usług ochroniarskich, zwłaszcza

[559] M. Kuliczkowski, *Dziedziny i zakres przygotowań…,* s. 23–25
[560] Badania własne.

w kontekście weryfikacji standardów technicznych i procedur bezpieczeństwa. Tylko holistyczne podejście łączące aspekty prawne, organizacyjne i technologiczne pozwoli na przekształcenie agencji ochrony w efektywny element systemu bezpieczeństwa narodowego, zdolny do działania zarówno w warunkach codziennych, jak i w sytuacjach skrajnego zagrożenia.

Z perspektywy teoretycznej, jak wskazuje M. Kuliczkowski, pozamilitarne przygotowania obronne wymagają nie tylko normatywnego usankcjonowania zadań sektora prywatnego, lecz również precyzyjnych ram współdziałania z administracją i wojskiem.[561] Proponowana w niniejszej pracy specustawa mogłaby opierać się na istniejących wzorcach czeskich i litewskich, w których prywatne firmy ochrony są formalnie przypisane do zadań obronnych.

Tabela V-2 zawiera syntetyczne zestawienie kluczowych obszarów wymagających interwencji legislacyjnej, organizacyjnej oraz współdziałania instytucjonalnego, wskazanych przez ekspertów podczas badań empirycznych. Stanowi ona punkt wyjścia do rekomendacji przedstawionych w dalszej części rozdziału.

Tabela V-2. Tabela potrzeb legislacyjnych, organizacyjnych i współdziałania

Obszar	Potrzeby
Regulacje prawne	Rozszerzenie uprawnień ustawowych, jasne określenie roli AOOiM w systemie obronnym państwa
Organizacja działania	Planowanie operacyjne, mobilizacja zasobów ludzkich, logistyka
Współdziałanie	Szkolenia z MON/MSWiA, wymiana informacji, ochrona infrastruktury krytycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych zidentyfikowano trzy zasadnicze obszary wymagające interwencji systemowej w celu efektywnego włączenia agencji ochrony osób i mienia w struktury bezpieczeństwa narodowego w warunkach zagrożeń zewnętrznych i wojny: regulacje prawne, organizacja działania oraz współdziałanie międzyinstytucjonalne.

W obszarze regulacji prawnych eksperci zgodnie wskazywali na niedostateczny zakres obowiązujących przepisów dotyczących funkcjonowania AOOiM w warunkach nadzwyczajnych. Aktualny stan prawny nie określa jednoznacznie statusu tych podmiotów w systemie obronnym państwa, co utrudnia ich formalne włączenie

[561] M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce*, Warszawa 2020, s. 88–91.

w procesy planowania i realizacji zadań obronnych. W związku z tym postulowano konieczność rozszerzenia uprawnień ustawowych agencji oraz ustawowego przypisania im roli pomocniczej w systemie bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym uwzględnieniem ich zadań w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Szczegółowe odniesienia do kwestii organizacji działania oraz współdziałania z administracją zostały rozwinięte w podrozdziałach dotyczących zarządzania i logistyki. W badaniu przeprowadzonym wśród 68 agencji ochrony osób i mienia, aż 83% ekspertów[562] wskazało na brak formalnych relacji z organami administracji rządowej (MON i MSWiA), co w ich ocenie uniemożliwia systemowe uczestnictwo w ćwiczeniach obronnych. Jednocześnie znacząca część badanych 58%[563] wyrażała gotowość do udziału w tego rodzaju przedsięwzięciach, podkreślając jednak brak zaproszeń oraz wytycznych umożliwiających ich włączenie w ćwiczenia organizowane przez wojewodów i Ministerstwo Obrony Narodowej. Dwunastu z ekspertów[564] jednoznacznie postulowali potrzebę stworzenia dedykowanego systemu szkoleń obronnych dla agencji ochrony osób i mienia, obejmującego zarówno komponenty teoretyczne, jak i działania praktyczne zintegrowane z infrastrukturą państwową. Z kolei w 14 spośród 68 przeanalizowanych arkuszy odpowiedzi[565] zgłoszono potrzebę powołania platformy wymiany informacji o charakterze planistycznym i edukacyjnym, która – zdaniem respondentów – mogłaby stanowić fundament dla budowania odporności instytucjonalnej w sektorze pozapaństwowym. Uczestnicy badania zgodnie uznali, że AOOiM mogą pełnić istotną funkcję wsparcia w zabezpieczeniu obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, jednak wymaga to zarówno odpowiedniego przygotowania merytorycznego, jak i formalnego umocowania w strukturach zarządzania kryzysowego.

Zgromadzone dane potwierdzają, że współpraca z administracją rządową, w szczególności z MSWiA, a także aktywne zaangażowanie AOOiM w ochronę infrastruktury krytycznej, zostały przez ekspertów określone jako kluczowe determinanty skuteczności działań tych podmiotów w sytuacjach zagrożenia. Wyniki te jednoznacznie wskazują na potrzebę wprowadzenia zintegrowanych mechanizmów współdziałania,

[562] Badania własne.
[563] Tamże.
[564] Tamże.
[565] Tamże.

które powinny zostać ujęte w nowelizacjach ustawodawczych oraz implementowane w ramach programów szkoleniowych i planistycznych.

Tabela V-3 prezentuje odsetek firm ochrony osób i mienia deklarujących współpracę z różnymi szczeblami administracji publicznej oraz służbami państwowymi. Dane te pochodzą z badania zrealizowanego w 2024/2025 r. i pozwalają ocenić poziom instytucjonalnej integracji sektora prywatnego z systemem bezpieczeństwa publicznego.

Tabela V-3. Współpraca ochrony z administracją publiczną i służbami (2024)

Rodzaj współpracy	Odsetek firm (%)
Z administracją lokalną	45
Z policją	42
Z administracją centralną	13
Z samorządami w sytuacjach kryzysowych	10
Brak współpracy	20

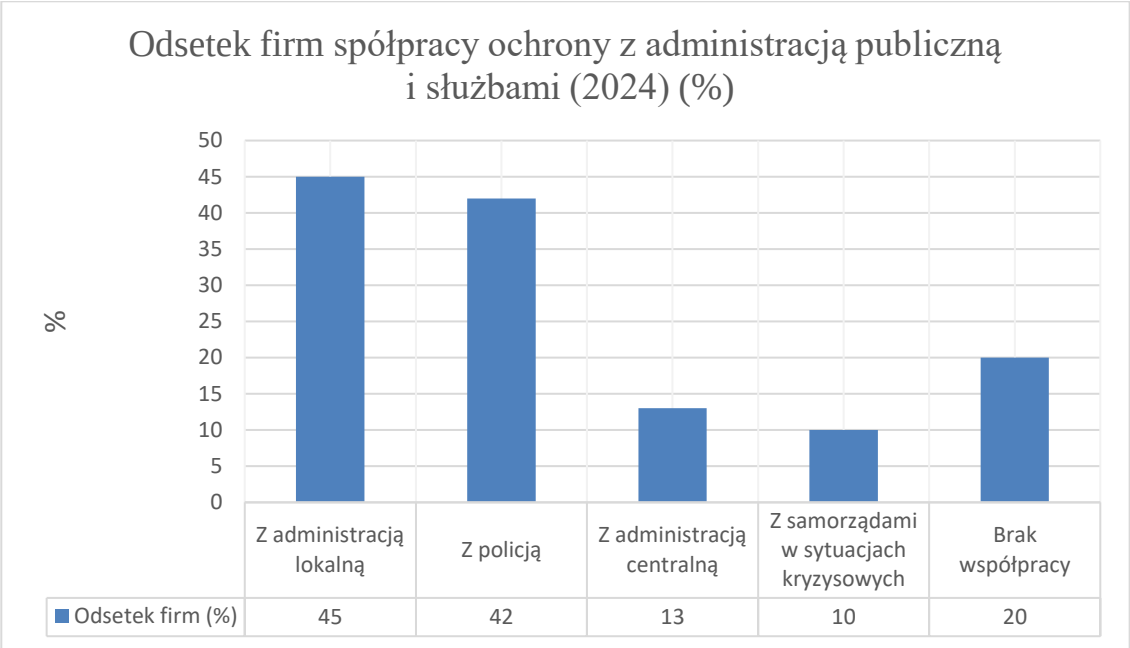
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu PZPO 2024.

Zaprezentowane dane wskazują na nierównomierną współpracę sektora ochrony z instytucjami publicznymi. Szczególnie istotny jest fakt, że aż jedna piąta firm ochroniarskich w ogóle nie prowadzi współpracy z administracją publiczną, co dodatkowo potwierdza konieczność pilnego wprowadzenia formalnych mechanizmów integrujących sektor prywatny z państwowym systemem zarządzania kryzysowego.

Wykres V-1 odzwierciedla poziom i zakres współpracy firm ochrony z różnymi instytucjami publicznymi. Graficzna forma danych ułatwia porównanie zaangażowania podmiotów w poszczególnych obszarach współdziałania.

Brak jednolitego i systemowego podejścia do współpracy ogranicza możliwości szybkiego reagowania na zagrożenia oraz efektywnego wykorzystania zasobów sektora ochrony w sytuacjach kryzysowych. Wprowadzenie jasnych procedur i standardów współpracy pozwoliłoby na lepsze skoordynowanie działań oraz zwiększenie efektywności działań ochronnych. Zacieśnienie relacji między agencjami ochrony a instytucjami publicznymi jest niezbędne, aby sektor prywatny mógł w pełni wspierać państwowe służby w zakresie bezpieczeństwa. W konsekwencji, takie działania przyczynią się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa publicznego i sprawniejszego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Wykres V-1. Odsetek firm współpracy ochrony z administracją publiczną i służbami (2024) (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabela V-3.

Wysoki poziom współpracy firm ochroniarskich z lokalnymi strukturami administracyjnymi i Policją (ponad 40%)[566] potwierdza praktyczną gotowość sektora do udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego. Niski poziom współpracy z administracją centralną i służbami w sytuacjach kryzysowych wskazuje jednak na potrzebę stworzenia mechanizmów formalnych integrujących ten potencjał z państwowym systemem obronnym.

Tabela V-4 przedstawia zestawienie głównych obszarów problemowych dotyczących funkcjonowania AOOiM w systemie bezpieczeństwa państwa. Ujęto w niej wyniki badań empirycznych, obowiązujące regulacje prawne oraz rekomendowane zmiany, co umożliwia wskazanie priorytetów legislacyjnych i organizacyjnych w ujęciu porównawczym.

[566] Tamże.

Tabela V-4. Tabela porównawcza kluczowych obszarów

Obszar problemowy	Stan badań	Obowiązujące regulacje prawne	Rekomendowane zmiany
Podstawy działania	Brak ustawowych zadań wojennych	Ustawa o ochronie osób i mienia (1997)	Wprowadzenie art. 5a do ustawy
Koordynacja z MON/MSWiA	Nieformalne porozumienia	Brak przepisów wykonawczych	Protokoły współdziałania w rozporządzeniu MON
Logistyka kryzysowa	Brak planów mobilizacyjnych	Ustawa o obronie Ojczyzny (2022)	Rejestr zasobów podległy MSWiA
Szkolenia	Deficyt wiedzy o prawie wojennym	Rozporządzenie MSWiA (2023)	Obowiązkowe moduły szkoleniowe NATO

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Analiza porównawcza stanu prawnego funkcjonowania agencji ochrony osób i mienia w kontekście ich potencjalnej roli w systemie obronnym państwa unaocznia istotną lukę systemową w obowiązujących regulacjach prawnych. Wyniki badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszej dysertacji jednoznacznie potwierdzają, że AOOiM mogą i powinny pełnić znaczącą funkcję uzupełniającą struktury państwowe w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, w tym również w czasie wojny. Pomimo tej potencjalnej roli, obecny stan prawny nie zapewnia ram umożliwiających ich skuteczne włączenie w system obronny państwa.

W szczególności zidentyfikowano trzy kluczowe obszary niedostosowania legislacyjnego:

1. Brak jednoznacznego określenia statusu prawnego agencji ochrony w warunkach wojennych: obowiązujące przepisy nie precyzują roli AOOiM w czasie wprowadzenia stanu wojennego, co powoduje prawne i organizacyjne niejasności w zakresie ich uprawnień, odpowiedzialności oraz relacji z organami państwowymi. Taki stan rzeczy stanowi istotną barierę dla planowania obronnego i operacyjnego.
2. Pominięcie mechanizmów integracji z wojskowymi strukturami dowodzenia: brakuje regulacji przewidujących formalne ścieżki koordynacji działań agencji ochrony z Siłami Zbrojnymi RP oraz innymi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo narodowe. W efekcie, nawet przy dobrej woli współpracy, nie istnieją procedury umożliwiające spójne i legalne włączenie potencjału AOOiM w działania militarne.

3. Niewyposażenie AOOiM w narzędzia logistyczne niezbędne do prowadzenia działań kryzysowych: obecne przepisy nie zapewniają dostępu do krajowych zasobów logistycznych ani nie przewidują możliwości tworzenia rezerw sprzętowych i materiałowych dla agencji ochrony. To ogranicza ich gotowość operacyjną i zdolność do reagowania w sytuacjach wymagających szybkiej mobilizacji sił i środków.

W świetle powyższego, zasadnym i pilnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie specjalnej ustawy – tzw. specustawy o ochronie osób i mienia w warunkach nadzwyczajnych. Proponowane rozwiązanie legislacyjne powinno kompleksowo uregulować status AOOiM w kontekście zagrożeń militarnych i niemilitarnych, wprowadzając m.in.:

- mechanizmy formalnej integracji z systemem obronnym RP,
- procedury mobilizacji zasobów logistycznych i ludzkich,
- definicję uprawnień i obowiązków w czasie wojny oraz w ramach stanu wojennego,
- ramy współpracy z administracją publiczną i formacjami umundurowanymi.

Postulaty te są efektem wieloetapowej analizy przeprowadzonej w niniejszej rozprawie doktorskiej i stanowią odpowiedź na zidentyfikowane luki prawne, organizacyjne i funkcjonalne.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prawo nie tylko wyznacza granice dopuszczalnych działań, lecz pełni również funkcję organizującą i standaryzującą, szczególnie w obszarach wymagających współdziałania wielu podmiotów. Jak zauważa M. Kryłowicz, efektywność agencji ochrony osób i mienia w warunkach zagrożeń kryzysowych zależy od jasności regulacji określających ich zadania, kompetencje oraz zasady integracji z systemem obrony narodowej.[567] Podobne stanowisko zajmuje W. Kitler, który wskazuje, że skuteczność systemu obronnego państwa w czasie kryzysu zależy od interoperacyjności podmiotów – zarówno militarnych, jak i cywilnych – oraz istnienia wspólnych procedur reagowania.[568] M. Kuliczkowski natomiast zauważa, że normy prawa obronnego muszą być tak skonstruowane, aby realnie wspierały zdolność sektora prywatnego do działania w strukturze bezpieczeństwa państwa, co oznacza konieczność ich precyzyjności, stabilności i praktycznej aplikowalności.[569]

[567] M. Kryłowicz, *Rola agencji ochrony…*, s. 64.
[568] W. Kitler, *System bezpieczeństwa…,* s. 145–148.
[569] M. Kuliczkowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa…,* s. 134–137.

Standaryzacja procedur działania w formie aktów wykonawczych, planów mobilizacyjnych oraz obowiązkowych protokołów współdziałania mogłaby znacząco podnieść poziom gotowości tych podmiotów i ułatwić ich praktyczne włączenie w struktury obronne państwa.

Konieczność ustanowienia formalnych ram prawnych współpracy cywilno-wojskowej, szczególnie z udziałem prywatnych agencji ochrony, wpisuje się w szersze założenia strategii bezpieczeństwa narodowego. Jak wskazuje W. Kitler, nowoczesny system bezpieczeństwa państwa wymaga interoperacyjności wszystkich jego elementów – zarówno militarnych, jak i niemilitarnych – opartej na precyzyjnych regulacjach i wspólnych standardach działania.[570] Agencje ochrony, jako podmioty prywatne realizujące funkcje bezpieczeństwa, muszą zatem zostać objęte ramami prawnymi pozwalającymi im działać legalnie, skutecznie i w sposób zsynchronizowany z administracją publiczną i siłami zbrojnymi w warunkach zagrożenia.

W perspektywie nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym (projekt UC47) oraz planowanej ustawy o ochronie infrastruktury krytycznej, zwiększa się rola podmiotów prywatnych w zabezpieczaniu obiektów o strategicznym znaczeniu dla państwa. AOOiM mogą odegrać istotną rolę w realizacji zadań pomocniczych, jednak brak jednoznacznych przepisów w tym zakresie ogranicza możliwość ich formalnego włączenia do krajowego systemu ochrony infrastruktury.[571] Ich implementacja pozwoliłaby na skuteczniejsze wykorzystanie potencjału agencji ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza w dobie rosnących zagrożeń hybrydowych i asymetrycznych.

Zgromadzone dane empiryczne, pozyskane w ramach badań z wykorzystaniem standaryzowanych arkuszy wywiadu, pozwoliły na identyfikację kluczowych deficytów legislacyjnych ograniczających udział agencji ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa narodowego. Poniższa tabela prezentuje wybrane wypowiedzi ekspertów, które odzwierciedlają te luki w istniejących regulacjach.

Tabela *V-5*. Wypowiedzi ekspertów wskazujące na niedostosowanie przepisów prawa w zakresie funkcjonowania AOOiM w sytuacjach nadzwyczajnychTabela V-5 zawiera wybrane wypowiedzi ekspertów uzyskane w trakcie badań empirycznych, które odnoszą się do niedostosowania przepisów prawnych w zakresie funkcjonowania agencji ochrony osób

[570] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 177–179.
[571] https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-oraz-niektorych-innych-ustaw5, [dostęp: 22.04.2025].

i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych. Zebrane cytaty obrazują główne luki legislacyjne wskazywane przez praktyków, w tym brak jednoznacznego określenia zadań wojennych, procedur współdziałania oraz zasad mobilizacji zasobów.

Tabela V-5. Wypowiedzi ekspertów wskazujące na niedostosowanie przepisów prawa w zakresie funkcjonowania AOOiM w sytuacjach nadzwyczajnych

Obszar analizy / Wniosek	Przykładowe wypowiedzi ekspertów
Brak jasnego statusu AOOiM w czasie wojny	„Nie wiemy, jaka byłaby nasza rola w czasie wojny.” „Brakuje przepisów definiujących działania agencji w stanie wyjątkowym.”
Brak przepisów o współpracy z MON/MSWiA	„Działania z MON opierają się na relacjach osobistych.” „Nie ma żadnych formalnych protokołów.”
Postulat stworzenia specustawy	„Potrzebne byłoby ustawowe uregulowanie naszej roli w czasie zagrożenia.” „Nie ma aktu, który dawałby nam konkretne obowiązki lub prawa.”
Brak przepisów o ochronie infrastruktury	„Nie wiadomo, kto ma chronić infrastrukturę krytyczną w razie wojny.”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Zagadnienia legislacyjne stanowią fundament skuteczności działań agencji ochrony w kontekście obronnym. Równolegle jednak konieczne jest zapewnienie odpowiednich warunków zarządczych, które umożliwią wdrożenie zmian w praktyce operacyjnej podmiotów ochrony.

Zidentyfikowane wnioski natury legislacyjnej jednoznacznie wskazują, że brak spójnych regulacji prawnych utrudnia realne włączenie AOOiM do struktur bezpieczeństwa państwa. Jednakże, nawet najbardziej precyzyjne przepisy pozostają nieskuteczne bez odpowiedniego zaplecza organizacyjnego i kompetencyjnego.

W celu pogłębienia przedstawionych wcześniej ustaleń, poniżej zaprezentowano zestawienie głównych obszarów wymagających interwencji legislacyjnej, wskazanych przez respondentów w toku badań własnych.

Na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych oraz analizy istniejących regulacji prawnych zidentyfikowano istotne luki systemowe, które uniemożliwiają efektywne włączenie prywatnych agencji ochrony osób i mienia do narodowego systemu bezpieczeństwa w warunkach zagrożenia zewnętrznego lub wojny.

Tabela V-6 zawiera syntetyczne zestawienie głównych obszarów wymagających reform legislacyjnych, wskazanych przez ekspertów w trakcie badań empirycznych. Przedstawiono w niej kluczowe postulaty dotyczące uzupełnienia obowiązujących przepisów o rozwiązania umożliwiające operacyjne włączenie sektora ochrony w struktury obronne RP.

Tabela V-6 Główne obszary rekomendacji legislacyjnych

Obszar regulacji	Rekomendacja	Uzasadnienie
Ustawa o ochronie osób i mienia	Dodanie rozdziału dot. roli AOOiM w warunkach zagrożenia państwa oraz wojny.	Brak aktualnych zapisów umożliwiających sformalizowaną współpracę z administracją publiczną i MON.
Ustawa o zarządzaniu kryzysowym	Włączenie AOOiM do katalogu podmiotów wspierających działania zarządzania kryzysowego.	Umożliwi planowanie, udział w ćwiczeniach i koordynację w czasie rzeczywistym.
Ustawa o obronie Ojczyzny	Wprowadzenie zapisów umożliwiających użycie AOOiM jako wsparcia ochrony infrastruktury krytycznej.	Brak przepisów umożliwiających legalne działanie ochroniarzy w strukturach pomocniczych systemu obrony.
Kodeks pracy / ustawa o szkoleniach obronnych	Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń z zakresu prawa konfliktów zbrojnych dla pracowników AOOiM.	Większość agencji nie szkoli pracowników z zakresu prawa humanitarnego, co grozi naruszeniami w czasie konfliktu.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

W kontekście geostrategii państwowej podkreśla się, że sprawność systemu bezpieczeństwa narodowego zależy w dużej mierze od elastyczności przepisów prawnych i ich zdolności do szybkiej adaptacji. Przepisy dotyczące udziału podmiotów prywatnych, w tym AOOiM, w działaniach obronnych powinny nie tylko precyzować obowiązki, ale również ułatwiać współdziałanie z administracją państwową w czasie zagrożenia. W literaturze strategicznej wskazuje się, że prawo powinno być środkiem ułatwiającym mobilizację zasobów i integrację funkcji reagowania kryzysowego w całym systemie państwowym.[572]

Dlatego w kolejnej części rozdziału skoncentrowano się na analizie systemu zarządzania w agencjach ochrony jako kluczowego czynnika warunkującego ich zdolność do działania w warunkach zagrożenia.

[572] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte…,* s. 109.

V.2. Zarządzanie

W ujęciu strategicznym zarządzanie w sektorze ochrony powinno obejmować nie tylko aspekty operacyjne i organizacyjne, ale także przygotowanie do działania w sytuacjach nieregularnych, asymetrycznych i systemowych. Podejście scenariuszowe, zarządzanie ryzykiem oraz elastyczne struktury decyzyjne to elementy, które – zgodnie z analizami geopolitycznymi – stanowią podstawę skuteczności w warunkach dynamicznych zagrożeń. Dlatego procesy zarządcze w AOOiM powinny być zgodne z zasadami planowania strategicznego państwa, z uwzględnieniem roli tych agencji jako ogniwa wspierającego odporność cywilną.[573] W zakresie organizacji działania eskeprci wskazali na potrzebę wdrożenia planowania operacyjnego w agencjach, obejmującego zarówno procedury mobilizacyjne, jak i zarządzanie zasobami ludzkimi oraz logistycznymi. Wskazano na brak spójnego systemu ewidencji gotowości operacyjnej oraz niedostateczne procedury w zakresie relokacji sił i środków w sytuacjach kryzysowych. Kluczowe jest zatem stworzenie jednolitych wytycznych dotyczących operacyjnego przygotowania agencji do działania w sytuacjach zagrożenia, co powinno zostać zintegrowane z państwowym systemem planowania obronnego.

W obszarze współdziałania eksperci jednoznacznie podkreślili znaczenie koordynacji z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwem Obrony Narodowej. Postulowano ustanowienie regularnych kanałów wymiany informacji oraz organizację wspólnych szkoleń i ćwiczeń w zakresie reagowania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej.

W warunkach narastających zagrożeń zewnętrznych, w tym konfliktów zbrojnych, zarządzanie staje się kluczową dziedziną doskonalenia przygotowań agencji ochrony osób i mienia. To właśnie poprzez rozwój systemów zarządzania możliwe jest budowanie gotowości operacyjnej, zwiększanie elastyczności organizacyjnej, doskonalenie planów reagowania oraz integracja z systemem bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie w tym kontekście nie odnosi się jedynie do podejmowania działań w sytuacji kryzysowej, ale przede wszystkim do projektowania, wdrażania i ciągłego udoskonalania struktur, procedur oraz kompetencji, które umożliwią AOOiM realne działanie w warunkach zagrożenia zewnętrznego lub wojny. Zarządzanie w takim kontekście obejmuje cały szereg działań mających na celu zapewnienie odpowiednich

[573] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte....*, s. 115.

reakcji na zmieniające się warunki zagrożenia, w tym zapobieganie szkodom, organizowanie zasobów i w końcu efektywne reagowanie na incydenty kryzysowe.

W literaturze z zakresu bezpieczeństwa i obronności zarządzanie traktowane jest jako jedna z kluczowych dziedzin doskonalenia przygotowań organizacyjnych, mających na celu zwiększenie zdolności działania w warunkach zagrożenia państwa. Jak podkreśla W. Kitler, skuteczne przygotowania obronne państwa wymagają spójnego systemu planowania, organizacji, koordynacji i kontroli działań nie tylko w administracji publicznej, ale również wśród podmiotów pozamilitarnych współuczestniczących w realizacji zadań obronnych.[574] Również M. Kuliczkowski wskazuje, że zarządzanie przygotowaniami obronnymi obejmuje procesy planistyczne i decyzyjne, których celem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu gotowości do działania w czasie wojny lub zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego.[575]

W ochronie osób i mienia zarządzanie w czasie wojny lub innego kryzysu o charakterze militarnym jest procesem złożonym, wymagającym wieloaspektowego podejścia. W tym kontekście, planowanie, organizacja, koordynowanie działań oraz kontrolowanie ich przebiegu stają się kluczowymi elementami skutecznego zarządzania. Współczesne agencje ochrony muszą być elastyczne, dynamiczne i gotowe do podjęcia natychmiastowych działań w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności. Z kolei skuteczne zarządzanie wymaga także pełnej współpracy z innymi instytucjami, zarówno krajowymi, jak i międzynarodowymi, co umożliwia lepsze koordynowanie działań ochronnych w obliczu zagrożeń o szerokim zasięgu.

Jak zauważa M. Kryłowicz, w aktualnym stanie prawnym brakuje jednoznacznych mechanizmów pozwalających agencjom ochrony osób i mienia na trwałe i formalne włączenie w struktury reagowania państwowego, pomimo ich potencjalnego znaczenia jako wsparcia w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.[576] Tymczasem badania empiryczne potwierdzają, że relacje AOOiM z organami MON i MSWiA mają najczęściej charakter doraźny i nieformalny- aż 83% [577]badanych agencji wskazało, że współpraca z tymi instytucjami opiera się wyłącznie na incydentalnych kontaktach lub lokalnych porozumieniach, bez ram prawnych i procedur. Zaledwie 9%[578]

[574] Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP….,* 2011, s. 123–126.
[575] Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013, s. 29–35.
[576] Kryłowicz M., *Firmy ochrony…,* s. 84–87.
[577] Badania własne.
[578] Tamże.

ekspertów zadeklarowało istnienie jakiejkolwiek sformalizowanej formy współdziałania. Skuteczne zarządzanie w tym obszarze wymaga zatem utworzenia dedykowanych stanowisk koordynacyjnych, np. w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa lub przy wojewodach, a także rozwoju formalnych procedur komunikacyjnych i planistycznych na poziomie centralnym i regionalnym. Tylko takie rozwiązania pozwolą przejść od modelu doraźnego reagowania do systemowego włączenia sektora prywatnego w zarządzanie bezpieczeństwem narodowym.

Zarządzanie w kontekście ochrony osób i mienia jest szczególnym przypadkiem zarządzania organizacjami w sytuacjach kryzysowych. Zasadniczym celem takich działań jest zapewnienie skutecznej ochrony osób oraz mienia, a także zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Efektywne zarządzanie wymaga nie tylko precyzyjnego planowania, ale także umiejętności elastycznego dostosowywania działań do zmieniającej się sytuacji. Z tego powodu, jednym z głównych założeń zarządzania w kontekście ochrony osób i mienia jest umiejętność szybkiego podejmowania decyzji oraz sprawnego organizowania zasobów w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie w ochronie osób i mienia wiąże się z szeregiem różnych procesów, które obejmują zarówno planowanie strategiczne, jak i operacyjne. Planowanie strategiczne w agencjach ochrony osób i mienia powinno uwzględniać nie tylko bieżące zadania ochronne, ale również ich potencjalną rolę w systemie obronnym państwa. Jak podkreśla W. Kitler, skuteczność pozamilitarnych przygotowań obronnych uzależniona jest od współdziałania wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, także tych funkcjonujących poza strukturami państwowymi.[579] Oznacza to potrzebę formalnego włączenia AOOiM w plany zarządzania kryzysowego i obronnego na poziomie lokalnym, wojewódzkim i krajowym. W świetle wyników badań empirycznych wskazujących na brak formalnych porozumień i procedur współpracy z MON/MSWiA, konieczne staje się systemowe uregulowanie relacji AOOiM z organami administracji publicznej.

Zarządzanie strategiczne polega na opracowywaniu długofalowych planów reagowania, które obejmują prognozowanie możliwych scenariuszy zagrożeń oraz przygotowanie odpowiednich procedur reagowania na wypadek ich wystąpienia. Z kolei zarządzanie operacyjne odnosi się do bezpośredniego nadzorowania działań ochronnych w trakcie trwania sytuacji kryzysowej, co obejmuje bieżące podejmowanie decyzji,

[579] Kitler W., *System bezpieczeństwa państwa…,* 59–62.

organizowanie zasobów oraz monitorowanie efektywności działań. W tym kontekście zarządzanie musi być elastyczne i gotowe na szybkie zmiany, ponieważ sytuacja kryzysowa może zmieniać się w sposób nieprzewidywalny.[580]

Istotnym elementem doskonalenia gotowości AOOiM jest integracja ich działań z systemami zarządzania kryzysowego na poziomie państwowym i międzynarodowym. Dla zapewnienia skutecznej współpracy w sytuacjach zagrożenia konieczne jest, aby agencje ochrony zostały formalnie włączone w dokumenty planistyczne, takie jak Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, wojewódzkie plany reagowania oraz Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Zarządzanie staje się tutaj narzędziem umożliwiającym rzeczywiste współdziałanie z administracją publiczną, wojskiem, strażą pożarną oraz innymi służbami reagowania kryzysowego.[581] Skuteczna ochrona osób i mienia wymaga współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za obronność i porządek publiczny, a także współdziałania z organizacjami międzynarodowymi w przypadku zagrożeń wykraczających poza granice państwowe. W tym kontekście zarządzanie ochroną osób i mienia staje się procesem wielopoziomowym i wymaga umiejętności szybkiej wymiany informacji, zasobów oraz doświadczeń. Zarządzanie ochroną osób i mienia w czasie wojny wymaga szczególnej uwagi na etapie planowania operacyjnego. Planowanie to obejmuje nie tylko opracowanie strategii działania na wypadek wojny, ale także stworzenie procedur, które umożliwią szybkie dostosowanie działań do zmieniających się warunków. Kluczowym elementem planowania operacyjnego jest przewidywanie różnych scenariuszy zagrożeń, w tym ataków terrorystycznych, cyberataków czy działań wojennych oraz opracowanie odpowiednich procedur reagowania na te zagrożenia. Zarządzanie ochroną osób i mienia w sytuacjach kryzysowych wymaga opracowania planów awaryjnych, które uwzględniają różnorodne scenariusze. Takie plany powinny obejmować nie tylko działania mające na celu zabezpieczenie osób i mienia przed bezpośrednim zagrożeniem, ale także zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej – w tym szpitali, elektrowni, sieci wodociągowych i telekomunikacyjnych, które są niezbędne do utrzymania podstawowych funkcji państwa. Ponadto, planowanie operacyjne musi uwzględniać kwestie związane z ewakuacją ludności, organizowaniem tymczasowych

[580] A. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie organizacjami*. Warszawa 2019, s. 169.
[581] https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, [dostęp:18.04.2025].

schronisk oraz dostarczaniem podstawowych zasobów, takich jak woda, żywność, leki czy paliwa.[582]

Brak wyodrębnionych komórek ds. reagowania kryzysowego w strukturach organizacyjnych AOOiM może istotnie obniżać zdolność tych podmiotów do skutecznego działania w warunkach zagrożenia.

Skala ujawnionych deficytów zarządczych została również zobrazowana w badaniach empirycznych. Poniższa Tabela V-7 syntetyzuje główne braki strukturalne i proceduralne uniemożliwiające AOOiM skuteczne zarządzanie w warunkach wojny lub sytuacji nadzwyczajnych. Tak zarysowana sytuacja wskazuje na poważne wyzwania organizacyjne, z jakimi mierzy się sektor ochrony w Polsce. Utrzymujące się luki w przygotowaniu do zarządzania kryzysowego mogą znacząco ograniczać możliwości szybkiego i skutecznego reagowania w sytuacjach zagrożenia. W konsekwencji, brak odpowiednich procedur i struktur osłabia nie tylko efektywność samych agencji, ale również potencjał współpracy z instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

Tabela V-7. Główne braki w zarządzaniu kryzysowym AOOiM

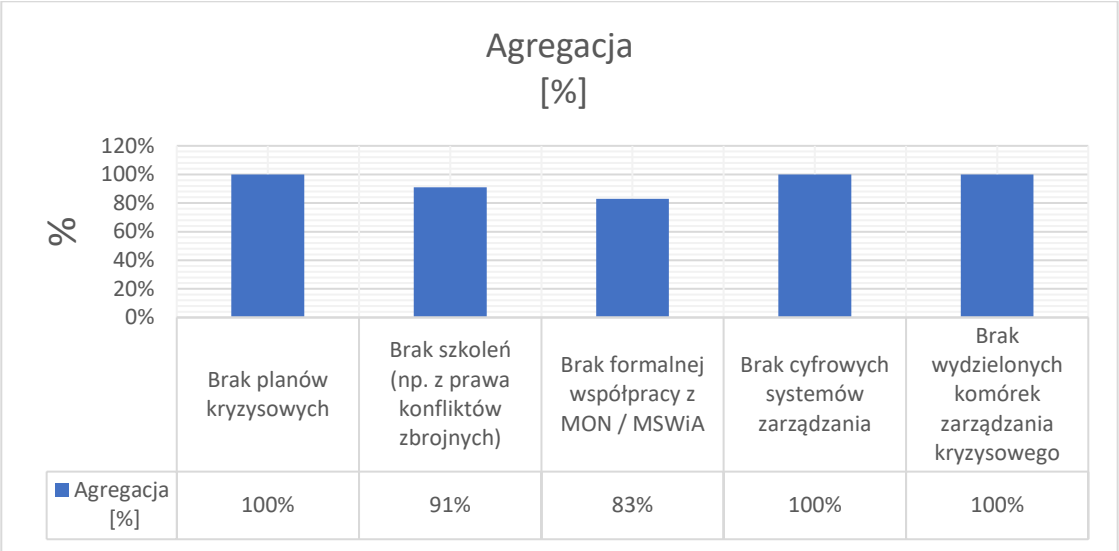
Obszar oceny	Odsetek agencji (%)
Brak planów kryzysowych	100
Brak szkoleń (np. z prawa konfliktów zbrojnych)	91
Brak formalnej współpracy z MON / MSWiA	83
Brak cyfrowych systemów zarządzania	100
Brak wydzielonych komórek zarządzania kryzysowego	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

W celu lepszego zobrazowania skali i proporcji poszczególnych deficytów zarządczych zidentyfikowanych w badaniu, dane zawarte w tabeli zostały przedstawione również w formie wykresu słupkowego Wykres V-2 Graficzne ujęcie uwypukla stopień rozprzestrzenienia się omawianych problemów wśród badanych agencji ochrony.

[582] E. Nowak, *Logistyka…,* s. 110 – 112.

Wykres V-2. Poziom występowania głównych braków w zarządzaniu kryzysowym agencji ochrony osób i mienia



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tabela V-7.

Brak podstawowych procedur i struktur zarządzania sprawia, że AOOiM są instytucjonalnie niewidoczne w planach reagowania kryzysowego, co stwarza realne ryzyko operacyjnego chaosu w sytuacjach zagrożenia. Wyniki przedstawione w tabeli i na wykresie wskazują jednoznacznie na systemowy charakter deficytów w zarządzaniu kryzysowym agencji ochrony osób i mienia. Brak planów awaryjnych, struktur organizacyjnych dedykowanych zarządzaniu sytuacjami nadzwyczajnymi oraz nieobecność rozwiązań cyfrowych znacząco ograniczają zdolność sektora do działania w warunkach rzeczywistego zagrożenia. Szczególnie alarmujący jest fakt, że 100%[583] badanych agencji nie posiada wydzielonych komórek ds. zarządzania kryzysowego ani systemów cyfrowych wspierających działania taktyczne. Taki stan rzeczy uniemożliwia nie tylko bieżące reagowanie, ale również integrację z państwowym systemem planowania i realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych lub wojennych.

Należy także podkreślić, że brak współpracy z kluczowymi organami państwa – MON i MSWiA – wskazany przez 83%[584] agencji, eliminuje możliwość koordynowania działań ochronnych w skali ogólnokrajowej. Z kolei 91%[585] podmiotów nierealizujących szkoleń z zakresu prawa konfliktów zbrojnych ujawnia poważne braki w przygotowaniu prawnym i operacyjnym do działania w czasie wojny. Łącznie dane te potwierdzają, że

[583] Badania własne.
[584] Tamże.
[585] Tamże.

sektor ochrony – pomimo deklarowanego potencjału – wymaga głębokiej restrukturyzacji i wsparcia instytucjonalnego, aby mógł realnie uczestniczyć w systemie bezpieczeństwa narodowego.

W przeprowadzonych wywiadach pojawia się także zjawisko „przerzucania odpowiedzialności" na służby państwowe. Eksperci wskazują, że w sytuacji wojny działania ochronne powinny zostać przejęte przez wojsko, policję lub administrację rządową. Takie podejście może wynikać zarówno z braku formalnych uregulowań, jak i z braku przygotowania struktur wewnętrznych do działania w warunkach kryzysowych. W konsekwencji agencje ochrony w większości przyjmują pasywną postawę, co pogłębia ich operacyjną izolację od systemu zarządzania kryzysowego. Jak wskazuje A. Czop, większość agencji ochrony w Polsce działa w oparciu o strukturę dostosowaną do potrzeb komercyjnych, a nie kryzysowych – co wpływa negatywnie na elastyczność działania i zdolność do natychmiastowego przegrupowania zasobów.[586] W świetle badań, brak stanowisk takich jak koordynator logistyki wojennej lub analityk ryzyka strategicznego stanowi jedną z największych barier organizacyjnych.

W celu uporządkowania zgłoszonych przez ekspertów trudności i ograniczeń, dokonano ich klasyfikacji według dominujących kategorii problemowych. Poniższa Tabela V-8 przedstawia syntetyczny podział barier zarządzania zgłaszanych przez agencje ochrony osób i mienia, na podstawie 68 przeprowadzonych wywiadów eksperckich. Zestawienie to umożliwia identyfikację kluczowych obszarów wymagających interwencji systemowej oraz stanowi empiryczne potwierdzenie potrzeby reformy zarządzania w sektorze ochrony. Zestawienie to umożliwia identyfikację kluczowych obszarów wymagających interwencji systemowej oraz stanowi empiryczne potwierdzenie potrzeby reformy zarządzania w sektorze ochrony.

Klasyfikacja barier pozwala na pełniejsze zrozumienie specyfiki wyzwań, z jakimi mierzą się agencje ochrony – zarówno na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym. Umożliwia to wskazanie priorytetowych obszarów interwencji oraz efektywniejsze alokowanie dostępnych zasobów. Analiza ta uwydatnia znaczenie współpracy międzysektorowej oraz potrzebę dostosowania ram regulacyjnych do rzeczywistych uwarunkowań funkcjonowania sektora. W rezultacie klasyfikacja barier stanowi istotny fundament budowy bardziej spójnego i skutecznego systemu zarządzania w branży ochrony.

[586] A. Czop, *Udział firm ochrony osób…, s.* 110–114.

Tabela V-8. Rodzaje barier zgłaszanych przez agencje – klasyfikacja problemów

Kategoria bariery	Opis problemu	Liczba wskazań
Brak struktur zarządzania kryzysowego	Brak wyznaczonych osób lub działów odpowiedzialnych za reagowanie	68 / 68
Brak planów i scenariuszy	Brak planów awaryjnych, mobilizacyjnych, ewakuacyjnych	66 / 68
Brak procedur formalnych	Brak procedur reagowania i działania w stanie wojny	64 / 68
Przerzucanie odpowiedzialności	Przekonanie, że to „sprawa państwa”, a nie agencji	52 / 68
Brak interoperacyjności z państwem	Brak wspólnych ćwiczeń, komunikacji z MON/MSWiA	56 / 68
Brak infrastruktury cyfrowej	Wszystko „na papierze”; brak systemów monitorowania lub zarządzania	68 / 68

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Zgromadzone dane jednoznacznie potwierdzają, że większość problemów ma charakter powtarzalny i dotyczy kluczowych aspektów zarządzania organizacyjnego, proceduralnego i technologicznego. Najczęściej wymieniane braki dotyczą podstawowych komponentów zarządzania kryzysowego: planowania, koordynacji, cyfryzacji i formalnej integracji z administracją publiczną. Co istotne, te same problemy pojawiały się niezależnie od wielkości, zasięgu terytorialnego czy charakteru działania poszczególnych agencji, co dodatkowo wzmacnia tezę o ich systemowości. Powyższe zestawienie stanowi bezpośrednią podstawę do sformułowania rekomendacji zawartych w dalszej części niniejszego rozdziału.

Eksperci podkreślali również niemal całkowity brak dokumentacji regulującej procedury zarządzania w sytuacjach zagrożenia – zarówno na poziomie operacyjnym, jak i administracyjnym. W 66 na 68 przypadków (97%) brakowało planów awaryjnych, mobilizacyjnych czy ewakuacyjnych, natomiast w 64 przypadkach (94%) brakowało formalnych procedur reagowania i działania w stanie wojny. Brak jakichkolwiek struktur dedykowanych zarządzaniu kryzysowemu potwierdzono we wszystkich przebadanych agencjach (100%).[587] W wielu przypadkach brak jest nawet podstawowych wytycznych, schematów postępowania czy systemów alarmowych. Taki stan rzeczy prowadzi do wewnętrznego chaosu organizacyjnego w obliczu sytuacji nadzwyczajnych i uniemożliwia skuteczne zarządzanie w realnym scenariuszu zagrożenia. Zarządzanie

[587] Badania własne.

w tym wymiarze powinno obejmować nie tylko planowanie, ale również rozwój struktur zdolnych do szybkiego działania w realnych warunkach wojennych

Skuteczna organizacja działań ochronnych w czasie wojny i innych kryzysów wymaga odpowiedniego zarządzania zasobami ludzkimi i materialnymi. W przypadku agencji ochrony osób i mienia, zasoby ludzkie muszą być odpowiednio wyszkolone i przygotowane do pracy w ekstremalnych warunkach. Warto również zauważyć, że organizowanie działań ochronnych wiąże się nie tylko z zarządzaniem personelem, ale także z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, które wspomagają podejmowanie decyzji oraz monitorowanie zagrożeń. Technologie takie jak systemy monitoringu, kamery CCTV, systemy alarmowe czy technologie rozpoznania, stanowią istotny element nowoczesnego zarządzania ochroną w warunkach kryzysowych. Wśród rekomendacji pojawiał się również postulat wdrożenia zintegrowanych systemów informatycznych wspierających zarządzanie w warunkach zagrożenia. Brak cyfrowych narzędzi monitorujących zasoby, harmonogramy i działania taktyczne znacząco utrudnia zarządzanie kryzysowe na poziomie organizacyjnym. Brak dostępu do platform cyfrowych wspierających zarządzanie sytuacją kryzysową, takich jak systemy typu C3ISR, znacząco ogranicza możliwość integracji działań ochronnych z systemem reagowania państwowego. W dobie digitalizacji systemów bezpieczeństwa, niedostatek rozwiązań IT w sektorze ochrony stanowi istotne zagrożenie dla skuteczności współpracy międzyinstytucjonalnej.

Szkolenie personelu w agencjach ochrony osób i mienia odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu efektywności działań ochronnych w warunkach kryzysowych. Współczesna działalność agencji ochrony osób i mienia nie ogranicza się wyłącznie do zadań fizycznych związanych z bezpośrednią ochroną osób, mienia czy imprez masowych. Coraz większe znaczenie zyskują kompetencje techniczne związane z obsługą i zarządzaniem systemami zabezpieczeń. Poniższa Tabela V-9 przedstawia syntetyczny podział głównych obszarów działalności AOOiM według kategorii kompetencji oraz wymaganego poziomu specjalizacji.

Tabela V-9. Podział kompetencji agencji ochrony osób i mienia – działalność fizyczna i techniczna

Obszar działalności AOOiM	Kategoria kompetencji	Wymagany poziom specjalizacji
Ochrona fizyczna osób i mienia	Fizyczna	Średni
Ochrona imprez masowych	Fizyczna	Średni
Monitoring i patrolowanie obiektów	Fizyczna	Podstawowy
Instalacja systemów alarmowych (SSWiN, PPOŻ)	Techniczna	Wysoki
Zarządzanie systemami CCTV	Techniczna	Wysoki
Obsługa kontroli dostępu (SKD)	Techniczna	Średni
Serwis i konserwacja systemów zabezpieczeń	Techniczna	Wysoki
Współpraca z centrami monitorowania	Techniczna	Średni

Źródło: opracowanie własne na podstawie klasyfikacji PKD 80.20.Z oraz na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Przedstawiony w Tabela V-9 ukazuje wyraźnie, że współczesne agencje ochrony funkcjonują na przecięciu dwóch sfer kompetencyjnych: fizycznej i technicznej. Wymaga to nie tylko odrębnych zasobów kadrowych, ale również różnorodnych ścieżek szkoleniowych oraz certyfikacyjnych. Zadania techniczne — jak instalacja systemów alarmowych czy zarządzanie monitoringiem wizyjnym — wymagają wyższej specjalizacji niż podstawowe działania patrolowe, co potwierdza konieczność budowania struktury kwalifikacji w sektorze prywatnym bezpieczeństwa. Tego typu klasyfikacja może służyć jako podstawa do zaprojektowania zróżnicowanych szkoleń ukierunkowanych na gotowość operacyjną w czasie zagrożenia oraz ujednolicenie standardów współpracy z administracją publiczną.

W kontekście zarządzania, szkolenia należy traktować jako proces planowy i zintegrowany z potrzebami obronnymi państwa. Zgodnie z podejściem przedstawionym przez M. Kuliczkowskiego, szkolenia obronne pracowników podmiotów niemilitarnych powinny obejmować wiedzę z zakresu prawa konfliktów zbrojnych, procedur ewakuacyjnych, a także zasad współdziałania z wojskiem i służbami ratunkowymi.[588]

[588] Kuliczkowski M., Sawicki L., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce*, Warszawa 2020, s. 107–113.

Dane empiryczne wykazujące, że 91% agencji nie prowadzi takich szkoleń[589], potwierdzają istnienie poważnej luki systemowej. Oprócz identyfikacji barier strukturalnych i organizacyjnych, eksperci wskazali także na konkretne potrzeby i postulaty, które – ich zdaniem – pozwoliłyby na realne podniesienie poziomu gotowości organizacyjnej. Poniższa tabela zestawia najczęściej zgłaszane oczekiwania wobec instytucji publicznych i systemu zarządzania bezpieczeństwem, odnosząc je do najważniejszych obszarów funkcjonowania AOOiM.

Tabela V-10. Deklarowane potrzeby agencji ochrony w zakresie zarządzania

Deklarowana potrzeba	Przykładowe cytaty / akcenty	Liczba wskazań
Formalne zasady współpracy z MON / MSWiA	„Nie wiemy, do kogo się zgłosić, brak jasnych wytycznych”	54 / 68
Centralna koordynacja / jeden punkt kontaktu	„Potrzebny jest jeden urząd, który to ogarnie”	41 / 68
Szkolenia „wojenne” z realnymi scenariuszami	„Nie mamy żadnych szkoleń tego typu – tylko komercyjne”	62 / 68
Udział w ćwiczeniach z wojskiem i administracją	„Nigdy nas nie zaproszono na żadne ćwiczenia”	50 / 68
Dostęp do systemów informatycznych / aplikacji zarządzania	„Wszystko robimy ręcznie, brakuje nawet Excela do tego”	43 / 68

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Wyniki przedstawione w Tabela V-10 potwierdzają, że sektor ochrony osób i mienia posiada świadomość własnych ograniczeń oraz gotowość do włączenia się w system obrony narodowej – pod warunkiem zapewnienia wsparcia instytucjonalnego i legislacyjnego. Szczególnie często powtarzała się potrzeba formalizacji zasad współpracy, szkoleń dostosowanych do sytuacji wojennej oraz stworzenia dedykowanego punktu kontaktowego koordynującego działania z poziomu centralnego. Tak zarysowane oczekiwania powinny stanowić punkt odniesienia dla projektowanych reform i programów wdrożeniowych, których celem jest zbudowanie odporności systemowej także w wymiarze pozamilitarnym.

Należy zatem postrzegać zarządzanie zasobami ludzkimi jako nieodzowny element budowania gotowości AOOiM do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa.

[589] Badania własne.

Personel ochrony musi być nie tylko dobrze wyszkolony w zakresie obsługi nowoczesnych systemów bezpieczeństwa, ale także przygotowany do reagowania w trudnych, często ekstremalnych warunkach. W ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, szczególną rolę odgrywa szkolenie personelu cywilnego, w tym pracowników agencji ochrony. Jak wskazują Kuliczkowski i Sawicki, obowiązki przedsiębiorców w tym zakresie obejmują m.in. zapewnienie szkoleń w obszarze użycia siły, prawa konfliktów zbrojnych oraz współdziałania z siłami zbrojnymi i administracją publiczną.[590] W świetle wyników badań, według których 91% AOOiM nie realizuje takich programów, zarządzanie personelem musi uwzględniać nie tylko przygotowanie operacyjne, ale również edukację z zakresu przepisów i procedur obronnych. Szkolenie powinno obejmować zarówno umiejętności praktyczne, jak i kompetencje interpersonalne, w tym umiejętność pracy w zespole, zarządzanie stresem, oraz komunikację w warunkach kryzysowych. Regularne ćwiczenia oraz symulacje różnych scenariuszy kryzysowych pomagają przygotować pracowników ochrony na rzeczywiste zagrożenia i poprawiają ich zdolność do szybkiego podejmowania decyzji.

Zarządzanie ochroną osób i mienia w czasie wojny oraz innych kryzysów militarnych to skomplikowany proces, który wymaga precyzyjnego planowania, skutecznej organizacji działań oraz elastyczności w reagowaniu na zmieniające się zagrożenia. Agencje ochrony osób i mienia muszą być gotowe na różnorodne scenariusze kryzysowe i posiadać odpowiednie zasoby materialne oraz ludzkie, które umożliwią im skuteczną reakcję na zagrożenia. Ponadto, współpraca z innymi służbami porządkowymi, wojskiem oraz organizacjami międzynarodowymi jest niezbędna do skutecznego zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Odpowiednie zarządzanie w ochronie osób i mienia stanowi jeden z kluczowych elementów utrzymania bezpieczeństwa narodowego i stabilności państwa.[591]

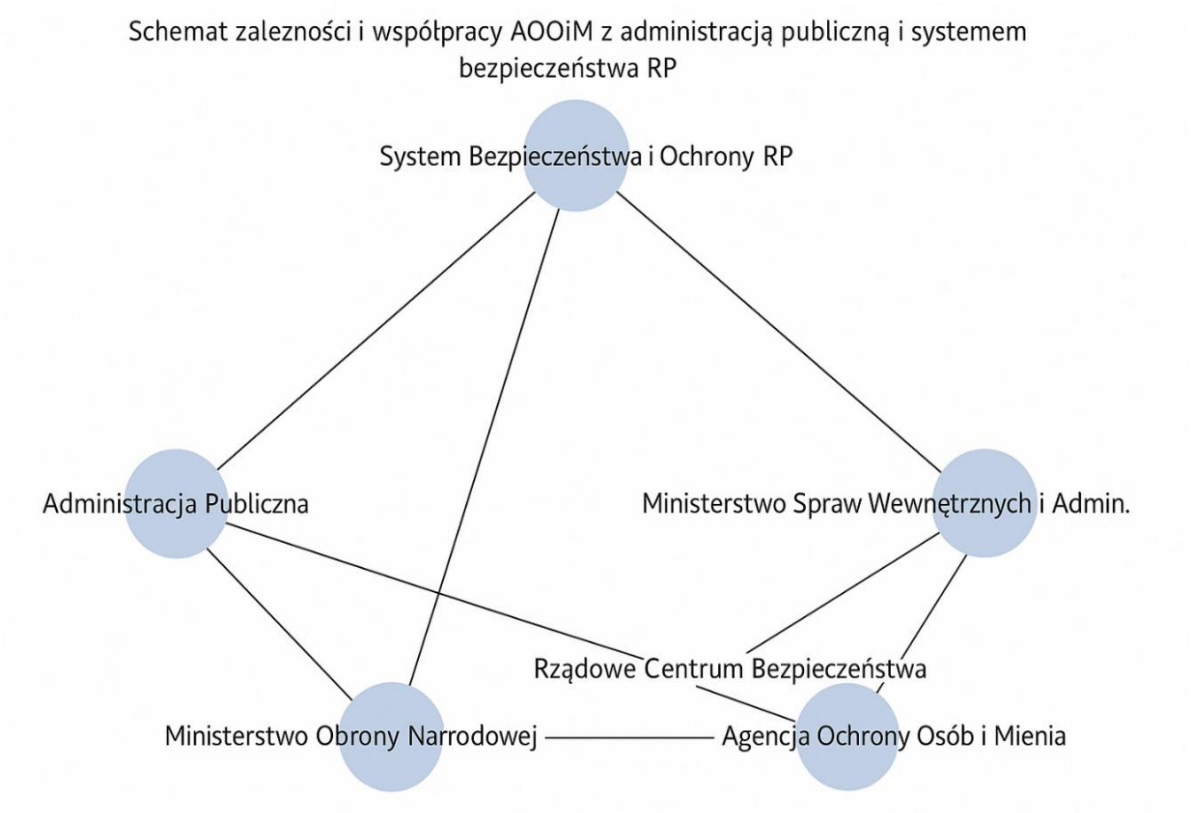
W ujęciu systemowym, zarządzanie należy traktować jako funkcję integrującą działania organizacyjne, techniczne, personalne i legislacyjne podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Jak wskazuje A. Czupryński, współczesne podejście do zarządzania w naukach o bezpieczeństwie obejmuje zarówno procesy operacyjne, jak i strategiczne, służące doskonaleniu zdolności reagowania oraz zapewnieniu ciągłości działania.[592] W przypadku AOOiM, które w badaniach wykazują

[590]M. Kuliczkowski, L. Sawicki, *Pozamilitarne przygotowania…,* s. 107–113.
[591] J. Piskorski, *Zarządzanie kryzysowe*. Warszawa 2012, s. 99.
[592] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, *Nauki o bezpieczeństwie…,* s. 85–90.

poważne braki strukturalne i kompetencyjne, oznacza to konieczność przejścia od modelu „ochrony usługowej" do modelu organizacji przygotowanej do działania w ramach systemu obronnego państwa. Zarządzanie staje się tu procesem przekształcania potencjału komercyjnego w realny potencjał obronny.

Oceniając zdolność operacyjną agencji ochrony osób i mienia w kontekście zarządzania kryzysowego, dostrzegalne stają się poważne braki strukturalne, proceduralne i szkoleniowe. Niemniej jednak, efektywność zarządzania nie może zostać osiągnięta bez odpowiedniego zabezpieczenia zasobów technicznych, materiałowych i transportowych. W związku z tym, w dalszej części rozdziału podjęto analizę potencjału logistycznego AOOiM jako trzeciego filaru doskonalenia ich gotowości obronnej.

Rysunek V-1. Model relacji instytucjonalnych i współpracy Agencji Ochrony Osób i Mienia z administracją publiczną oraz kluczowymi organami systemu bezpieczeństwa narodowego RP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy systemowej roli Agencji Ochrony Osób i Mienia w systemie bezpieczeństwa RP.

Rysunek V-1 uwzględnia strukturę organizacyjną oraz funkcjonalne powiązania z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Obrony

Narodowej, administracją publiczną oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, w kontekście Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (2020) i aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie sektora ochrony.

Powyższy schemat graficzny przedstawia syntetyczny model ukazujący zależności, kanały współpracy oraz potencjalne ścieżki koordynacji pomiędzy agencjami ochrony osób i mienia (AOOiM), wybranymi organami administracji publicznej oraz instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Ujęcie to zostało opracowane na podstawie analizy strukturalnej obowiązujących przepisów prawnych oraz rzeczywistej praktyki funkcjonowania podmiotów sektora prywatnego w ramach szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Model ten ukazuje, że AOOiM funkcjonują jako jednostki operujące na styku struktur państwowych i prywatnych, jednak brak jest wyraźnie zinstytucjonalizowanej integracji ich działań w ramach jednolitego, centralnie koordynowanego systemu. Relacje z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Ministerstwem Obrony Narodowej (MON), Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB) oraz administracją publiczną mają charakter cząstkowy i często opierają się na doraźnych lub fakultatywnych formach współpracy – takich jak porozumienia, decyzje lokalne czy uznaniowe włączenia w planowanie kryzysowe na poziomie wojewódzkim.

Diagram wskazuje jednoznacznie, że AOOiM mogą stanowić istotne ogniwo wspomagające działania państwa w sytuacjach kryzysowych, jednak ich funkcjonowanie odbywa się w warunkach ograniczonej formalizacji. Brak jednoznacznego umocowania ustawowego w strukturach zarządzania na czas zagrożeń powoduje, że ich potencjał nie jest wykorzystywany w sposób systemowy. Brakuje wytycznych centralnych, standardów interoperacyjności oraz instrumentów nadzoru i ewaluacji – co tworzy realne ryzyko niespójności działań w sytuacjach wymagających skoordynowanej odpowiedzi państwa. Warto zwrócić uwagę, że model wskazuje na kierunkowe zależności, ale również ujawnia lukę instytucjonalną pomiędzy sektorem prywatnym (AOOiM) a strukturami publicznymi. Ta luka objawia się przede wszystkim brakiem jednolitego centrum decyzyjnego odpowiedzialnego za integrację i standaryzację udziału prywatnych podmiotów ochrony w planowaniu i realizacji zadań obronnych, prewencyjnych oraz reagowania kryzysowego.

W kontekście ustaleń empirycznych zawartych w niniejszej pracy, można uznać, że obecny model funkcjonowania AOOiM w systemie bezpieczeństwa RP wymaga dopracowania w kierunku zwiększenia efektywności współpracy międzyresortowej,

a także stworzenia dedykowanego mechanizmu formalnego włączania podmiotów ochrony w struktury zarządzania kryzysowego i system obrony powszechnej. Wnioski te potwierdzają konieczność rewizji dotychczasowej praktyki legislacyjnej oraz wypracowania nowego paradygmatu współpracy państwowo-prywatnej w obszarze bezpieczeństwa.

W ramach analizy wywiadów z ekspertami sektora ochrony wyodrębniono powtarzające się wątki dotyczące problemów w obszarze zarządzania przygotowaniami organizacyjnymi na wypadek zagrożenia państwa. Poniższa tabela ilustruje przykładowe wypowiedzi respondentów potwierdzające istnienie barier zarządczych w agencjach ochrony.

Tabela V-11 zawiera wypowiedzi przedstawicieli agencji ochrony osób i mienia, które wskazują na istotne luki strukturalne i proceduralne w zakresie gotowości do zarządzania kryzysowego. Dane pochodzą z badań empirycznych przeprowadzonych metodą sondażu diagnostycznego i obrazują brak planów, procedur oraz formalnych mechanizmów integracji z systemem zarządzania kryzysowego państwa.

Tabela V-11. Wypowiedzi ekspertów potwierdzające braki strukturalne i proceduralne w zakresie zarządzania kryzysowego AOOiM

Obszar analizy / Wniosek	Przykładowe wypowiedzi respondentów
Brak komórek ds. zarządzania kryzysowego	„Nie mamy komórki ani stanowiska do spraw kryzysowych.” „W razie wojny – każdy działa na własną rękę.”
Brak planów reagowania	„Nie posiadamy planów awaryjnych ani mobilizacyjnych.” „Reagujemy na bieżąco, nie ma procedur.”
Przerzucanie odpowiedzialności na państwo	„Wojna to sprawa MON i policji – my się wtedy wycofujemy.”
Brak wykorzystania systemów cyfrowych	„Nie mamy systemu zarządzania kryzysowego.” „Wszystko robimy papierowo.”
Potrzeba szkoleń i certyfikacji	„Nie mamy szkoleń wojennych.” „Nie wiemy, jak współdziałać z wojskiem.”

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Z analizy arkuszy wynika, że 100% agencji nie posiada wydzielonych struktur ani procedur zarządzania kryzysowego. W umowach z klientami dominują klauzule o rozwiązaniu współpracy w przypadku konfliktu zbrojnego, co uniemożliwia ciągłość działań. Brak stanowisk ds. zarządzania kryzysowego (np. Koordynatora Logistyki

Wojennej). 76% respondentów wskazuje na niejasny zakres odpowiedzialności AOOiM w systemie obronności. [593]

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają wyniki dotyczące trzech kluczowych obszarów: logistyki kryzysowej, poziomu wyszkolenia personelu oraz realnej współpracy z MON i MSWiA. To właśnie one w największym stopniu determinują zdolność sektora ochrony do rzeczywistego wsparcia państwa w sytuacjach zagrożenia.

Tabela V-12 prezentuje wyniki badań dotyczących stopnia realizacji zadań przygotowawczych przez agencje ochrony osób i mienia w zakresie logistyki kryzysowej, szkoleń oraz współpracy instytucjonalnej. Dane ukazują skalę luk operacyjnych i legislacyjnych, które uniemożliwiają pełne włączenie sektora ochrony w struktury obronne państwa.

Tabela V-12. Realizacja zadań przygotowawczych AOOiM

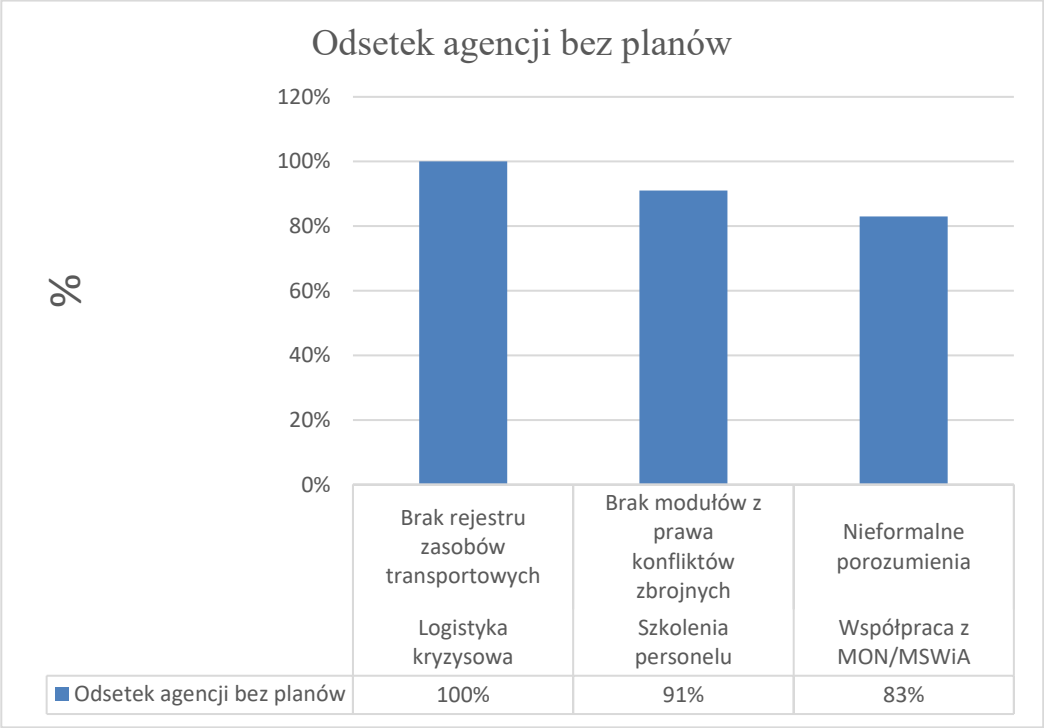
Obszar	Odsetek agencji bez planów	Główne luki
Logistyka kryzysowa	100%	Brak rejestru zasobów transportowych
Szkolenia personelu	91%	Brak modułów z prawa konfliktów zbrojnych
Współpraca z MON/MSWiA	83%	Nieformalne porozumienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Graficzne ujęcie danych przedstawionych w tabeli stanowi nie tylko wizualne podsumowanie stopnia realizacji zadań przygotowawczych przez agencje ochrony osób i mienia, ale także pełni funkcję narzędzia diagnostycznego, pozwalającego na szybką identyfikację obszarów wymagających pilnych interwencji. Dzięki czytelnej strukturze wykresu możliwe jest uchwycenie relacji między poziomem deklarowanej gotowości a faktycznymi brakami instytucjonalnymi. Takie zestawienie wspiera formułowanie priorytetów w zakresie przyszłych działań legislacyjnych, organizacyjnych i szkoleniowych oraz umożliwia lepsze planowanie strategiczne z punktu widzenia administracji publicznej.

[593] Tamże.

Wykres V-3. Odsetek agencji bez planów



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tabela V-12.

Na podstawie przeprowadzonej analizy danych empirycznych zebranych w ramach badań dotyczących gotowości agencji ochrony osób i mienia (AOOiM) do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, zidentyfikowano istotne luki systemowe, które znacząco ograniczają możliwość pełnego włączenia tych podmiotów w struktury obronne Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyniki badań ujawniają, że aż 100% badanych agencji nie posiada planów w zakresie logistyki kryzysowej, co jednoznacznie świadczy o całkowitym braku przygotowania w tym obszarze. W wywiadach ujawnia się również zjawisko tzw. „pozornej gotowości", polegające na deklaratywnym zapewnianiu o posiadaniu sprzętu i gotowości operacyjnej, bez poparcia tego faktami – np. brakiem planów, brakami w dokumentacji technicznej czy niemożnością wskazania dostępnych zasobów. Taka postawa może prowadzić do złudnego poczucia bezpieczeństwa, nieadekwatnego do rzeczywistego poziomu gotowości.

Dodatkowej analizy wymagały także odpowiedzi ekspertów dotyczące zachowania agencji ochrony w przypadku wystąpienia rzeczywistego konfliktu zbrojnego. Choć część podmiotów deklarowała gotowość działania, większość wskazywała na brak regulacji, zasobów lub odpowiedzialności formalnej. Na podstawie

analizy treści wypowiedzi wyodrębniono cztery typowe postawy, które przedstawiono w poniższej w Tabela V-13.

Tabela V-13. Typowe reakcje agencji ochrony w scenariuszu wojennym

Typ postawy	Opis	Odsetek ekspertów
Wycofanie się z działań	Zamknięcie firmy, rezygnacja z ochrony, rozwiązanie umów	45%
Przerzucenie odpowiedzialności	Postrzeganie sytuacji wojny jako domeny MON, Policji i administracji	76%
Deklaratywna gotowość	Chęć pomocy, brak narzędzi prawnych, oczekiwanie na rozporządzenia	50%
Rzeczywista gotowość	Posiadanie zasobów, doświadczenia i gotowości do działań w ramach planów	9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Jak pokazują dane, większość badanych podmiotów przyjmuje postawę reaktywną, a nie proaktywną. Rezygnacja z działań w przypadku konfliktu, połączona z brakiem formalnych zobowiązań wobec państwa, czyni z sektora ochrony uczestnika o niejasnym statusie. Szczególnie niepokojące jest zjawisko tzw. deklaratywnej gotowości, w której agencje wyrażają chęć zaangażowania, ale nie posiadają procedur ani podstaw prawnych do działania. Zaledwie 9% wykazuje pełną gotowość operacyjną i posiada realne zasoby oraz plany umożliwiające efektywne działanie.[594] Takie wyniki potwierdzają konieczność formalnego włączenia AOOiM do krajowego systemu reagowania kryzysowego oraz opracowania jednoznacznych mechanizmów mobilizacji sektora prywatnego w sytuacjach nadzwyczajnych.

Jak wskazuje P. Blaik, efektywne zarządzanie logistyką kryzysową wymaga uprzedniego zinwentaryzowania zasobów, ich priorytetyzacji oraz zapewnienia ciągłości dostaw w warunkach zakłóceń.[595] Brak rejestru zasobów transportowych w badanych AOOiM uniemożliwia im realizację nawet podstawowych zadań wsparcia dla instytucji państwowych. Zarządzanie kryzysowe w agencjach ochrony wymaga zatem wdrożenia podstawowych mechanizmów identyfikacji i alokacji zasobów, a także stworzenia systemu wymiany informacji z innymi uczestnikami reagowania kryzysowego. Brak tych

[594] Badania własne.
[595] Blaik P., *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*, Warszawa 2017, s. 298–301

elementów czyni z AOOiM potencjalnie niewykorzystany, ale też nieprzygotowany zasób systemu bezpieczeństwa narodowego.

Najistotniejszą luką jest brak centralnego rejestru zasobów transportowych, który umożliwiałby szybkie i skuteczne dysponowanie potencjałem logistycznym AOOiM w sytuacjach nadzwyczajnych. Brak takiej ewidencji utrudnia zarówno planowanie operacyjne, jak i integrację z systemami logistycznymi administracji publicznej, co czyni ten aspekt jednym z najbardziej palących wyzwań legislacyjno-organizacyjnych.

W obszarze szkoleń personelu, aż 91% agencji nie realizuje modułów szkoleniowych obejmujących zagadnienia prawa konfliktów zbrojnych i zasad użycia siły w warunkach wojennych.[596] Wskazuje to na brak podstawowego przygotowania kadry ochroniarskiej do działania w sytuacjach konfliktu zbrojnego oraz braku znajomości procedur obowiązujących w ramach międzynarodowego prawa humanitarnego. Stanowi to istotne zagrożenie nie tylko dla skuteczności działań, ale również dla legalności ich realizacji w warunkach wojennych.

Jeśli chodzi o współpracę z organami administracji rządowej, 83% badanych agencji wskazało, że relacje z MON oraz MSWiA mają charakter wyłącznie nieformalny, oparty na doraźnych kontaktach lub lokalnych porozumieniach.[597] Taki stan rzeczy uniemożliwia systemową integrację AOOiM z narodowym systemem zarządzania kryzysowego i znacząco osłabia możliwość skoordynowanego reagowania w sytuacjach zagrożenia.

W świetle powyższych ustaleń zasadne staje się uznanie agencji ochrony osób i mienia za niewykorzystany potencjał w systemie bezpieczeństwa i obronności państwa. Ich zaangażowanie w działania obronne wymaga jednak zmian systemowych na poziomie legislacyjnym oraz organizacyjnym. W pierwszej kolejności konieczne jest ustawowe włączenie AOOiM w struktury zarządzania kryzysowego, analogicznie do rozwiązań funkcjonujących m.in. w Czechach[598] i na Litwie[599], gdzie prywatne podmioty ochrony są formalnie uwzględnione w planach obronnych państwa i uczestniczą w procedurach reagowania kryzysowego. Dodatkowo, w celu podniesienia poziomu

[596] Badania własne.
[597] Tamże.
[598] J. Procházka, *Adaptation of the Czech Republic Defence Policy Lessons Learned, University of Defence*, Brno 2015.
[599] P. Spassov, T. Tagarev , Lithuania: *Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response*, IT4Sec Reports 126, Sofia 2015.

gotowości operacyjnej, rekomenduje się budowę kultury bezpieczeństwa wśród personelu AOOiM poprzez obligatoryjne symulacje sytuacji kryzysowych z udziałem jednostek wojskowych, straży pożarnej oraz administracji publicznej. Tego rodzaju ćwiczenia powinny być zinstytucjonalizowane i cyklicznie powtarzane w ramach systemu szkoleń obronnych, co pozwoli nie tylko na doskonalenie praktycznych kompetencji, ale również na budowę zaufania i interoperacyjności pomiędzy strukturami cywilnymi a wojskowymi.

Wnioski z badań jednoznacznie wskazują, że bez wdrożenia powyższych postulatów, potencjał agencji ochrony osób i mienia pozostanie w dużej mierze niewykorzystany, a ich funkcjonowanie w czasie rzeczywistego zagrożenia będzie miało charakter fragmentaryczny, nieskoordynowany i o ograniczonej skuteczności.

W celu zwiększenia odporności systemu bezpieczeństwa państwa zasadne jest wdrożenie dodatkowych rozwiązań organizacyjno-prawnych ukierunkowanych na integrację agencji ochrony osób i mienia z mechanizmami zarządzania kryzysowego. Kluczowe działania powinny obejmować utworzenie centralnego rejestru zasobów AOOiM, zarządzanego przez MSWiA lub Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, co umożliwi skuteczne planowanie i alokację zasobów w warunkach zagrożenia. Konieczne jest również wprowadzenie obowiązku cyklicznych ćwiczeń symulacyjnych z udziałem agencji ochrony oraz przedstawicieli wojska i administracji publicznej, co pozwoli na praktyczne testowanie scenariuszy kryzysowych i budowę interoperacyjności. Istotnym elementem jest powołanie stanowiska Koordynatora ds. współpracy z sektorem prywatnym przy Rządowym Centrum Bezpieczeństwa lub na poziomie wojewódzkim, który odpowiadałby za bieżącą koordynację działań, integrację planów oraz komunikację między instytucjami. Rekomenduje się także opracowanie zunifikowanych standardów operacyjnych (SOP) dla AOOiM, zgodnych z wytycznymi NATO i Unii Europejskiej, co umożliwi ich pełniejsze włączenie w struktury reagowania kryzysowego państwa.

Inspiracją dla proponowanych rozwiązań mogą być systemy funkcjonujące w wybranych państwach europejskich. Na Litwie, w ramach rozbudowanego systemu obrony terytorialnej, kluczową rolę odgrywają Ochotnicze Siły Obrony Kraju (KASP), które współpracują z sektorem prywatnym, w tym podmiotami ochrony. Współpraca ta, choć nieformalnie usankcjonowana ustawowo, stanowi podstawę włączania prywatnych firm ochroniarskich do działań wspierających bezpieczeństwo narodowe w sytuacjach

zagrożenia.[600] Z kolei w Finlandii wdrożono model "Total Defence", oparty na ścisłej i ustawowo uregulowanej współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. W tym systemie prywatne firmy ochrony realizują funkcje pomocnicze, zwłaszcza na poziomie regionalnym, wspierając działania logistyczne i operacyjne administracji oraz sił zbrojnych w czasie kryzysu.[601]

W świetle przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, że zarządzanie stanowi kluczowy element doskonalenia przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Jego znaczenie wykracza poza bieżące działania operacyjne – dotyczy bowiem projektowania struktur odporności, wdrażania kultury bezpieczeństwa, zapewnienia interoperacyjności oraz budowania zdolności reagowania zgodnych z wymaganiami współczesnego pola walki. W tym ujęciu, zarządzanie pełni funkcję nie tylko organizacyjną, ale transformacyjną, przekształcając AOOiM z podmiotów prywatnych w aktywne elementy systemu obronnego państwa.

W literaturze przedmiotu zarządzanie w warunkach zagrożenia postrzegane jest jako proces zintegrowany, obejmujący zarówno funkcje organizacyjne, jak i kierownicze, służące zapewnieniu ciągłości funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W. Kitler zwraca uwagę, że efektywny system bezpieczeństwa państwa opiera się na funkcjonalnym współdziałaniu elementów zarówno militarnych, jak i cywilnych, a jego skuteczność zależy od jasno zdefiniowanych ról, procedur oraz zdolności organizacyjnych poszczególnych uczestników systemu.[602] Ujęcie to znajduje rozwinięcie w koncepcji bezpieczeństwa instytucjonalnego, w której – jak zauważa L. Korzeniowski – kluczową rolę odgrywają zasady zarządzania oparte na planowaniu, koordynacji, reakcji i regeneracji.[603] W świetle wyników badań, które ujawniają strukturalne braki w planowaniu, logistyce i szkoleniach agencji ochrony, konieczne staje się postrzeganie zarządzania nie jako narzędzia doraźnej reakcji, lecz jako fundamentu gotowości strategicznej i warunku realnej integracji AOOiM z systemem bezpieczeństwa narodowego.

Oprócz rozwiązań prawnych i modelu zarządzania, niezwykle istotne znaczenie w przygotowaniach obronnych odgrywa komponent logistyczny. To właśnie zaplecze

[600] https://defence24.pl/geopolityka/baltyckie-wyzwania-dla-obrony-terytorialnej, [dostęp: 14.04.2025].
[601] https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/24284?t=Obrona-terytorialna-Finlandii, [dostęp: 14.04.2025].
[602] Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP…,* s. 121–126.
[603] Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 188–192.

techniczne, transportowe i materiałowe decyduje o możliwości skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych. W świetle powyższych ustaleń zarządzanie w agencjach ochrony osób i mienia należy rozumieć nie tylko jako funkcję organizacyjną, lecz jako element transformacyjny, przekształcający potencjał komercyjny w zdolność operacyjną w ramach narodowego systemu obrony. Oceniając zdolność operacyjną agencji ochrony osób i mienia w kontekście zarządzania kryzysowego, dostrzegalne stają się poważne braki strukturalne, proceduralne i szkoleniowe. Niemniej jednak, efektywność zarządzania nie może zostać osiągnięta bez odpowiedniego zabezpieczenia zasobów technicznych, materiałowych i transportowych. W związku z tym, w dalszej części rozdziału podjęto analizę potencjału logistycznego AOOiM jako trzeciego filaru doskonalenia ich gotowości obronnej.

V.3. Logistyka

W literaturze strategicznej logistyka jest traktowana jako jeden z kluczowych elementów odporności systemu państwowego. W warunkach wojny systemowej – która może obejmować także presję gospodarczą, zakłócenia transportowe czy przerwanie łańcuchów dostaw – zdolność do szybkiej relokacji zasobów oraz zapewnienia ciągłości działania staje się czynnikiem przetrwania. Z tego względu agencje ochrony osób i mienia, które dysponują infrastrukturą transportową, zapleczem technicznym i personelem interwencyjnym, mogą odegrać rolę wspierającą w zabezpieczeniu lokalnych struktur logistycznych państwa. Wymaga to jednak uprzedniego planowania i formalnego włączenia tych podmiotów do narodowych planów logistycznych.[604]

Logistyka kryzysowa stanowi kluczowy komponent systemu zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa narodowego. Jej głównym celem jest zapewnienie ciągłości dostaw zasobów oraz świadczenia usług w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, konflikty zbrojne, awarie infrastruktury czy zagrożenia hybrydowe. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy logistyki kryzysowej w kontekście przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

W sytuacjach kryzysowych zadania logistyczne koncentrują się przede wszystkim na działaniach dotyczących określonych typów zagrożeń. Działania tych zadań obejmują

[604] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte….,* s. 122.

przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, które dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz ochrony granic państwowych. Do tej kategorii zalicza się m.in.: działania podważające porządek konstytucyjny kraju, akty terroryzmu, blokady dróg, nielegalne zgromadzenia, konflikty o podłożu etnicznym czy masowe migracje.

Inna grupa zadań dotyczy przeciwdziałania skutkom cyberterroryzmu, określanego również jako "soft terrorism". Cyberterroryzm polega na celowym niszczeniu lub manipulowaniu informacjami, które są przesyłane, przechowywane bądź przetwarzane w systemach informatycznych. Informacja, obok zasobów materialnych i energii, odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Każde zakłócenie przepływu informacji wpływa negatywnie na procesy zarządzania, w tym również na działania logistyczne.[605]

Logistyka odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi, zapewniając sprawne dostarczanie zasobów, koordynację działań oraz skuteczne reagowanie na zagrożenia. W kontekście kryzysów naturalnych, militarnych czy technologicznych, efektywne zarządzanie logistyczne staje się niezbędnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Eugeniusz Nowak w swojej książce *Logistyka w sytuacjach kryzysowych* podkreśla, że logistyka kryzysowa wymaga specyficznych rozwiązań organizacyjnych oraz dostosowania do dynamicznie zmieniających się warunków.[606] Logistyka może być definiowana na różne sposoby, w zależności od przyjętej perspektywy badawczej. Według Eugeniusza Nowaka logistyka kryzysowa to zespół działań organizacyjnych i technicznych ukierunkowanych na zapewnienie skutecznego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, konflikty zbrojne czy awarie techniczne.[607] Z kolei Piotr Blaik zwraca uwagę na systematyczne zarządzanie procesami przepływu materiałów, środków i informacji w ramach zintegrowanego łańcucha dostaw, co jest kluczowe w operacjach kryzysowych.[608] Logistyka kryzysowa stanowi obecnie coraz bardziej rozwijającą się dziedzinę, którą można analizować w trzech głównych aspektach. Po pierwsze jako samodzielny obszar określany mianem logistyki sytuacji kryzysowych, gdzie pełni funkcję podmiotu odpowiedzialnego za organizację procesów fizycznych w warunkach

[605] A. Szymonik, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych,* Logistyka 2011, nr. 3, CD, s. 2717.
[606] E. Nowak, *Logistyka…,* s. 23.
[607] Tamże,, s. 9.
[608] P. Blaik, *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*. Warszawa 2017, s. 56.

kryzysu. Po drugie jako element zabezpieczenia logistycznego sytuacji kryzysowych, co oznacza działania mające na celu ochronę zdrowia i życia ludzi poszkodowanych, zabezpieczenie środowiska naturalnego oraz mienia znajdującego się w strefie zagrożenia, a także wsparcie służb ratowniczych i organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Po trzecie jako wsparcie logistyczne realizowane bezpośrednio w rejonie wystąpienia kryzysu, które dotyczy dostarczania niezbędnych usług i zasobów podczas działań mających na celu usunięcie skutków katastrofy.[609] Rozpatrując kwestię logistyki w sytuacjach kryzysowych, nie można pominąć roli zarządzania kryzysowego, które stanowi nadrzędny proces. Zarządzanie to opiera się na jasno określonych, powiązanych ze sobą etapach, przy czym każdy kolejny bazuje na analizach poprzedniego. Pełna skuteczność tego procesu możliwa jest jedynie wtedy, gdy zachowane zostaną wszystkie przewidziane fazy działania – pominięcie którejkolwiek z nich może bowiem zakłócić osiągnięcie zamierzonego celu.[610]

Logistyka stosowana w sytuacjach kryzysowych stanowi połączenie elementów charakterystycznych zarówno dla logistyki cywilnej, jak i wojskowej. W takim ujęciu jest zbiorem skoordynowanych działań realizowanych przez organy decyzyjne oraz jednostki wykonawcze odpowiedzialne za zadania logistyczne, w tym także medyczne. Kluczowe znaczenie ma tu planowanie, organizacja, realizacja i kontrola procesów związanych z zaopatrzeniem i świadczeniem usług, które są integrowane w spójny łańcuch logistyczny, umożliwiający skuteczne reagowanie w obliczu sytuacji kryzysowych.[611]

W literaturze przedmiotu logistyka kryzysowa ujmowana jest jako system wieloelementowy, integrujący działania publiczne i prywatne w celu zabezpieczenia funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia. Jak zauważa A. Korzeniowski, skuteczność tego systemu zależy w dużej mierze od włączenia sektora prywatnego, w tym AOOiM, w struktury planowania logistycznego i operacyjnego.[612] Konieczne jest zatem tworzenie wspólnych procedur operacyjnych, które umożliwią spójne działania w czasie realnych sytuacji kryzysowych. Priorytetem tych działań jest ich maksymalna efektywność – oznacza to, że należy dążyć do osiągnięcia zamierzonego celu przy jak najmniejszym zużyciu dostępnych zasobów lub osiągnięcia jak najlepszego rezultatu

[609] K. Ficoń, *Trzy logistyki. Wojskowa, kryzysowa, rynkowa*, Warszawa 2015, s. 150-151.
[610] W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 36-37.
[611] E. Nowak, *Logistyka…*, s. 11.
[612] A. Korzeniowski*, Logistyka bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne,* Warszawa 2015, s. 112–115.

przy wykorzystaniu określonych środków. Ostatecznym celem jest pełne zneutralizowanie zagrożenia.[613]

Należy zauważyć, że logistyka kryzysowa w ograniczonym stopniu wykorzystuje rozwiązania stosowane w logistyce cywilnej i wojskowej, adaptując wyłącznie wybrane koncepcje do specyfiki działań prowadzonych w warunkach kryzysowych. Sytuacje kryzysowe wymagają szybkiego i skutecznego działania, a logistyka staje się kluczowym elementem systemu reagowania.

Jak zauważa E. Nowak, logistyka w sytuacjach kryzysowych to całość działań podejmowanych przez organy logistyczne, mających na celu projektowanie, zarządzanie oraz monitorowanie procesów zaopatrzeniowych i usługowych w łańcuchach logistycznych na obszarach dotkniętych zagrożeniami. Dzięki integracji i synchronizacji tych działań, zapewnione zaopatrzenie i usługi logistyczne powinny dotrzeć do odbiorców w odpowiednim czasie i miejscu, spełniając ich potrzeby.[614] W tym kontekście istotną rolę odgrywają nowoczesne narzędzia teleinformatyczne, umożliwiające monitorowanie dostaw i optymalizację tras transportowych. W systemie logistyki kryzysowej kluczowe znaczenie mają zasoby strategiczne, w tym magazyny rezerwowe, mobilne centra operacyjne oraz sieci dystrybucji awaryjnej. Efektywność logistyki kryzysowej zależy od skoordynowanej współpracy podmiotów rządowych, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Przykładem może być koordynacja pomocy humanitarnej podczas katastrof naturalnych, gdzie istotne jest szybkie przemieszczanie zasobów oraz ich efektywna dystrybucja.[615]

Chociaż z przedstawionych definicji nie wynika wprost potrzeba szybkiego i skutecznego ratowania życia i zdrowia osób poszkodowanych, E. Nowak słusznie zauważa, że głównym celem działań logistycznych w sytuacjach kryzysowych jest jak najszybsze dostarczenie niezbędnych zaopatrzeń i usług logistycznych do wszystkich potrzebujących. [616] Zakres tych dostaw i usług może być określony na podstawie minimalnych norm, ponieważ kluczowe jest zapewnienie przetrwania ludności poszkodowanej. W szczególności, priorytetem w dostawach zaopatrzenia są woda pitna, żywność, odzież i energia (elektryczna oraz cieplna), a w usługach logistycznych –

[613] M. Szudy, *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, Studia Ekonomiczne, 176/2013, s. 22-29.
[614] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 69 – 70.
[615] E. Nowak, *Logistyka …*s. 35.
[616] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 70.

pomoc medyczna oraz usługi bytowe, takie jak przygotowanie posiłków, zakwaterowanie czy usługi handlowe.

E. Nowak[617] wskazuje również na różnice między logistyką w sytuacjach kryzysowych a logistyką wojskową i cywilną, które polegają głównie na przedmiocie obsługi, środowisku funkcjonowania oraz głównym celu. W logistyce kryzysowej przedmiotem obsługi jest ludność poszkodowana, w wojskowej – wojska, a w cywilnej – klienci i kontrahenci. Środowisko funkcjonowania w logistyce kryzysowej to obszary reagowania kryzysowego, w wojskowej – pole walki, a w cywilnej – wolny rynek. Celem logistyki kryzysowej jest zapewnienie przetrwania ludności, podczas gdy w logistyce wojskowej chodzi o zabezpieczenie logistyczne wojsk, a w cywilnej – maksymalizację zysków.

Podsumowując, logistyka w sytuacjach kryzysowych koncentruje się głównie na ratowaniu życia i zdrowia osób poszkodowanych, zapobieganiu pogłębianiu się strat oraz szybkim dostarczaniu niezbędnego zaopatrzenia i usług medycznych, aby umożliwić przetrwanie ludności dotkniętej kryzysem. Logistyka to dziedzina wymagająca elastyczności, szybkich decyzji i ścisłej koordynacji między podmiotami. Konieczne jest wdrażanie rozwiązań systemowych, w tym także wykorzystanie nowych technologii i strategii zarządzania rezerwami. Agencje ochrony powinny stanowić integralny element systemu zarządzania kryzysowego i obronnego państwa.

Tabela V-14 zawiera systematyczne zestawienie kluczowych różnic pomiędzy trzema modelami logistyki: wojskową, cywilną i kryzysową. W ujęciu porównawczym uwzględniono m.in. misję, cele operacyjne, zasady działania, środowisko funkcjonowania, kryteria optymalizacji oraz głównych beneficjentów. Tego rodzaju klasyfikacja umożliwia identyfikację specyfiki każdego z modeli i ich potencjalnych zastosowań w zarządzaniu sytuacjami nadzwyczajnymi. Ponadto tabela pozwala na ocenę możliwości adaptacji rozwiązań logistycznych z różnych sektorów na potrzeby krajowego systemu bezpieczeństwa – zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i strategicznym.

[617] E. Nowak, *Logistyka…*, s. 18.

Tabela V-14. Różnice pomiędzy logistyką wojskową, cywilną i w sytuacjach kryzysowych

Aspekt	Logistyka wojskowa	Logistyka cywilna	Logistyka w sytuacjach kryzysowych
Misja	Zapewnienie skutecznego wsparcia logistycznego dla działań wojskowych.	Optymalizacja kosztów oraz zapewnienie wysokiej jakości obsługi klienta.	Ochrona życia i zdrowia oraz zapewnienie podstawowych warunków bytowych dla poszkodowanych.
Cel działania	Zaspokojenie potrzeb logistycznych sił zbrojnych.	Zarządzanie zasobami, dystrybucja produktów, maksymalizacja zysków.	Zaspokojenie podstawowych potrzeb osób dotkniętych kryzysem.
Sposób osiągania celu	Skupienie działań na kluczowych jednostkach wojskowych.	Realizacja wysokich standardów obsługi oraz redukcja kosztów.	Reglamentacja zasobów i priorytetowe dostawy usług oraz materiałów.
Eksponowana zasada	Efektywność operacyjna w trudnych warunkach.	Ekonomiczność i efektywność działania.	Skuteczność w realizacji działań ratunkowych.
Główny podmiot działania	Wojska wykonujące zadania strategiczne.	Klienci indywidualni i biznesowi.	Społeczność dotknięta katastrofą lub kryzysem.
Środowisko funkcjonowania	Pole walki lub teren operacji wojskowych.	Rynek komercyjny i konkurencyjny.	Obszar dotknięty kryzysem humanitarnym lub katastrofą.
Główne kryterium optymalizacji	Szybkość realizacji zadań logistycznych w odpowiednim miejscu i czasie.	Jakość obsługi klienta oraz minimalizacja kosztów operacyjnych.	Czas reakcji, lokalizacja oraz zakres działań ratunkowych.
Główny sposób osiągania celu	Stosowanie priorytetów w dostawach dla wojska.	Wdrożenie produktów logistycznych oraz zarządzanie zapasami.	Integracja działań logistycznych i priorytetowe dostawy zasobów kryzysowych.
Podział logistyki	Zaopatrzenie materiałowe, techniczne, transportowe, medyczne.	Zaopatrzenie, produkcja, dystrybucja, utylizacja zasobów.	Usługi transportowe, medyczne, gospodarczo-bytowe, zaopatrzenie kryzysowe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*.[618]

Powyższa tabela unaocznia istotne różnice między trzema modelami logistyki, akcentując odmienność ich misji, celów operacyjnych, środowiska działania oraz

[618] E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. II poprawione i poszerzone, Warszawa 2009, s. 19 – 39.

beneficjentów. Szczególne znaczenie w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego zyskuje logistyka kryzysowa, której nadrzędnym celem jest ratowanie życia i zdrowia ludności. Wymaga ona dynamicznych, zintegrowanych działań, opartych na szybkości reakcji i skutecznej alokacji zasobów – co odróżnia ją od modeli cywilnych i wojskowych.

Logistyka jest również kluczową dziedziną w przygotowaniach agencji ochrony osób i mienia do działania na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w czasie wojny. Zdolność do szybkiego rozwinięcia operacyjnych struktur zabezpieczających infrastrukturę krytyczną i zasoby ludzkie wymaga odpowiednio zaplanowanego zaplecza logistycznego. W szczególności agencje ochrony muszą dysponować sprawnymi kanałami dostaw sprzętu ochronnego, łącznościowego oraz środków transportu umożliwiających szybką relokację personelu i materiałów. Zintegrowane systemy zarządzania logistycznego w ochronie osób i mienia powinny uwzględniać scenariusze kryzysowe, w tym zakłócenia w łańcuchu dostaw, ograniczony dostęp do zasobów oraz współpracę z siłami państwowymi w ramach struktur zarządzania kryzysowego. P. Blaik podkreśla, że w sytuacjach nadzwyczajnych kluczowe jest strategiczne zarządzanie rezerwami materiałowymi i operacyjnymi, aby zapewnić ciągłość działania.[619] W praktyce oznacza to konieczność utrzymywania magazynów z wyposażeniem ochronnym, środkami łączności oraz pojazdami gotowymi do natychmiastowego użycia.

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa wymagają nie tylko reaktywnej logistyki, ale także jej proaktywnego charakteru. Odpowiednie planowanie umożliwia wdrożenie mechanizmów zabezpieczających zarówno zasoby, jak i personel przed skutkami nagłych kryzysów. Istotne jest wykorzystanie nowoczesnych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i analiza Big Data, które pozwalają na przewidywanie zagrożeń i lepszą organizację zasobów.[620] Kluczowym aspektem jest także współpraca międzynarodowa, ponieważ zagrożenia o charakterze wojennym lub terrorystycznym często mają transgraniczny wymiar, co wymaga odpowiedniej koordynacji logistycznej na poziomie międzynarodowym.

Podsumowując, logistyka w sytuacjach kryzysowych to niezwykle ważny obszar zarządzania, który wymaga elastyczności, szybkiego podejmowania decyzji oraz efektywnej koordynacji zasobów. Zarówno teoria, jak i praktyka wskazują, że skuteczne

[619] P. Blaik, *Logistyka. Koncepcja zintegrowanego zarządzania*, Warszawa 2017, s. 134.
[620] E. Nowak, *Logistyka…,* s. 145.

systemy logistyczne stanowią fundament bezpieczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Analiza literatury naukowej pozwala na wskazanie głównych wyzwań oraz najlepszych praktyk w tej dziedzinie, co czyni logistykę kluczowym elementem zarządzania kryzysowego.

W ramach badań empirycznych przeprowadzonych na potrzeby niniejszej rozprawy przeanalizowano gotowość logistyczną agencji ochrony do działania w warunkach zagrożenia zewnętrznego oraz wojny. Eksperci reprezentujący podmioty ochrony wskazali jednoznacznie na poważne braki w systemowych rozwiązaniach logistycznych, co przekłada się na realne ryzyka w sytuacjach kryzysowych. Z analizy arkuszy wynika, że 100% agencji nie posiada zatwierdzonych planów logistyki kryzysowej ani wojennej. 83% respondentów wskazuje na brak procedur współpracy logistycznej z MON/MSWiA, a 76% zgłasza problemy z dostępem do informacji o zagrożeniach.[621]

Tabela V-15 prezentuje kluczowe bariery logistyczne wskazane przez ekspertów sektora ochrony osób i mienia w badaniach empirycznych. Przedstawiono w niej cztery główne obszary problemowe — transport, łączność, zaopatrzenie i koordynację — wraz z ich skutkami operacyjnymi. Dane te stanowią podstawę do sformułowania rekomendacji w zakresie wzmocnienia gotowości logistycznej AOOiM w warunkach zagrożenia.

Tabela V-15. Identyfikacja kluczowych barier logistycznych

Obszar	Problem	Skutek
Transport	Brak pojazdów przystosowanych do stref zagrożenia	Ograniczona mobilność zespołów ochrony
Łączność	Systemy podatne na zakłócenia EMP/cyberataki	Dezintegracja działań w terenie
Zaopatrzenie	Brak magazynów zapasów strategicznych	Niemożność utrzymania ciągłości operacyjnej
Koordynacja	Niejasne protokoły współpracy z WOT i PSP	Duplikacja zadań lub luki w zabezpieczeniach

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

W odpowiedzi na zidentyfikowane bariery logistyczne, eksperci wskazali także na konkretne rozwiązania technologiczne, które ich zdaniem mogłyby znacząco poprawić gotowość operacyjną agencji ochrony osób i mienia w sytuacjach kryzysowych

[621] Badania własne.

i wojennych. Poniższa tabela przedstawia przykładowe innowacje oraz ich potencjalny wpływ na efektywność działań logistycznych. Wśród zgłoszonych postulatów pojawia się również potrzeba utworzenia państwowego systemu logistyki awaryjnej dla agencji ochrony – obejmującego wspólną platformę dostępu do zapasów materiałowych, sprzętu ochronnego i transportowego w warunkach zagrożenia. Eksperci wskazywali, że brak takiego rozwiązania eliminuje sektor prywatny z możliwości realnego wsparcia działań operacyjnych w sytuacjach wojennych.

Tabela V-16 zawiera wypowiedzi ekspertów sektora ochrony dotyczące proponowanych inwestycji technologicznych, które mogłyby zwiększyć gotowość logistyczną agencji w warunkach zagrożeń. Zestawienie przedstawia zarówno konkretne rozwiązania, jak i przypisywane im funkcje operacyjne i strategiczne.

Tabela V-16. Priorytetowe inwestycje technologiczne

Technologia	Zastosowanie	Korzyść
Drony monitorujące	Rozpoznanie tras konwojowych	Redukcja ryzyka zasadzek o 40%
Systemy RFID	Śledzenie przesyłek z zaopatrzeniem	Skrócenie czasu dostaw o 30%
Moduły EMP-hardened	Ochrona elektroniki przed impulsem elektromagnetycznym	Zachowanie łączności w warunkach walki elektronicznej

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Przedstawione propozycje inwestycji technologicznych pokazują wysoką świadomość respondentów w zakresie potrzeb modernizacyjnych sektora ochrony. Zgłoszone postulaty – takie jak wdrożenie dronów monitorujących, systemów RFID oraz modułów odpornych na impuls elektromagnetyczny – odpowiadają współczesnym wyzwaniom logistyki kryzysowej i wojennej. Szczególnie istotna jest orientacja na odporność systemową (np. poprzez EMP-hardened), co dowodzi, że sektor prywatny nie tylko dostrzega własne ograniczenia, ale również formułuje konkretne kierunki rozwoju zgodne z potrzebami systemu bezpieczeństwa narodowego. Jednym z istotnych obszarów diagnozowanych w ramach badań empirycznych była gotowość logistyczna agencji ochrony do działania w warunkach kryzysu i wojny.

Tabela *V-17*. Wypowiedzi ekspertów ujawniające niedobory logistyczne agencji ochrony w kontekście działania w czasie zagrożeń zewnętrznychTabela V-17 zawiera wypowiedzi przedstawicieli sektora ochrony, odnoszące się do niedoborów logistycznych

identyfikowanych w warunkach zagrożenia zewnętrznego oraz wojny. Cytaty te ilustrują luki systemowe i operacyjne ujawnione w ramach badań empirycznych.

Tabela V-17. Wypowiedzi ekspertów ujawniające niedobory logistyczne agencji ochrony w kontekście działania w czasie zagrożeń zewnętrznych

Obszar analizy / Wniosek	Przykładowe wypowiedzi ekspertów
Brak magazynów i zapasów	„Nie mamy własnych magazynów.” „Sprzęt jest rozproszony – nie ma punktu zbiórki.”
Brak planów relokacji zasobów	„Nie mamy planów przemieszczenia sił ani sprzętu.”
Brak łączności kryzysowej	„Nie posiadamy niezależnych systemów łączności.” „W razie awarii sieci zostajemy bez kontaktu.”
Niestabilne zasoby – leasing, podnajem	„Auta leasingowane, mogą zostać zabrane.” „Magazyn wynajmowany – niepewny dostęp.”
Brak dostępu do państwowych rezerw	„Nie mamy kontaktu z rezerwami państwa.” „Przydałby się wspólny system zapasów.”
Deklaracje pozornej gotowości	„Uważamy, że jesteśmy gotowi, ale nie mamy żadnych planów.” „Sprzęt mamy, ale nie na liście.”

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Wypowiedzi ekspertów sektora ochrony jednoznacznie wskazują na niedostateczne przygotowanie organizacyjne i brak zasobów pozwalających na skuteczne funkcjonowanie w warunkach zagrożeń zewnętrznych. Brakuje podstawowych elementów infrastruktury logistycznej – takich jak własne magazyny, niezależne systemy transportowe czy procedury szybkiej relokacji. Wskazuje to na pilną potrzebę uregulowania i dofinansowania zaplecza logistycznego AOOiM oraz zintegrowania ich struktur z państwowym systemem zarządzania kryzysowego.

Kluczowymi wnioskami jest pilna potrzeba utworzenia Krajowego Rejestru Zasobów Logistycznych Agencji Ochrony Osób i Mienia (AOOiM). Obecnie brak jednolitego, centralnego systemu ewidencji zasobów logistycznych posiadanych przez agencje ochrony znacząco ogranicza możliwości efektywnego planowania i koordynowania działań w sytuacjach zagrożenia. Stworzenie Krajowego Rejestru umożliwiłoby szybkie pozyskiwanie informacji o dostępnych środkach transportowych, sprzęcie specjalistycznym, zasobach ludzkich i technicznych, a także ich bieżącej gotowości operacyjnej. Rejestr ten byłby kluczowym narzędziem wspierającym struktury

państwowe w zakresie logistyki kryzysowej i obronnej, jednocześnie podnosząc poziom integracji sektora prywatnego z systemem bezpieczeństwa narodowego.

Wprowadzenie obowiązkowych standardów dla sprzętu transportowego i systemów łączności wykorzystywanych przez AOOiM. Zróżnicowanie jakościowe i techniczne posiadanego wyposażenia przez agencje ochrony prowadzi do trudności w ich współdziałaniu z jednostkami administracji publicznej oraz formacjami mundurowymi w sytuacjach kryzysowych i wojennych. Ujednolicenie norm i wprowadzenie obowiązujących standardów dla sprzętu transportowego oraz systemów łączności zapewniłoby kompatybilność, zwiększyło efektywność działań oraz umożliwiło sprawniejszą komunikację i koordynację z pozostałymi elementami krajowego systemu obrony.

Postulat ten znajduje również swoje uzasadnienie w obowiązujących przepisach, w szczególności w art. 136 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[622] który przewiduje możliwość tworzenia rezerw i prowadzenia przygotowań obronnych przez różne podmioty w porozumieniu z organami administracji publicznej. Standaryzacja sprzętu używanego przez agencje ochrony mogłaby być ujęta w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy.

Jak zauważa M. Kuliczkowski, logistyka kryzysowa agencji ochrony musi opierać się na jednolitych standardach sprzętu i procedur, by możliwe było efektywne współdziałanie z administracją publiczną oraz wojskiem.[623] Brak takich rozwiązań prowadzi do chaosu operacyjnego, a także do trudności w relokacji sił ochrony i zapewnieniu ciągłości zaopatrzenia. Istotnym problemem poruszanym przez respondentów jest również brak stabilności infrastrukturalnej – część agencji korzysta z leasingowanego sprzętu lub dzierżawionych magazynów, które w sytuacji kryzysowej mogą być niedostępne lub utracone. Tego typu zależność od firm zewnętrznych zwiększa ryzyko dezintegracji operacyjnej w warunkach zagrożenia.

Integracja z systemem obrony cywilnej poprzez wspólne protokoły zaopatrzeniowe i logistyczne. Skuteczna integracja agencji ochrony z systemem obrony cywilnej wymaga wdrożenia jednolitych, wzajemnie uzgadnianych protokołów działania w zakresie zaopatrzenia, transportu, ewakuacji oraz wsparcia operacyjnego. Tego typu rozwiązania umożliwią płynne przekazywanie zasobów, lepszą alokację sił i środków, a także uniknięcie dublowania działań w sytuacjach nadzwyczajnych. Współdziałanie

[622] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie…*
[623] M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania…,* s. 147–149.

w oparciu o ustalone procedury operacyjne zwiększy poziom gotowości i spójności działania struktur ochrony osób i mienia z organami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ludności.

Analiza potwierdza konieczność stworzenia ram współpracy logistycznej pomiędzy sektorem prywatnym a organami zarządzania kryzysowego. Proponuje się wdrożenie:

- krajowego planu integracji logistycznej AOOiM,
- rejestru zasobów mobilnych i technicznych dostępnych na potrzeby obrony,
- obowiązkowych szkoleń z zakresu logistyki wojennej i zarządzania kryzysowego.

Ich implementacja pozwoliłaby na realne zwiększenie odporności państwa w czasie wojny oraz w obliczu zagrożeń asymetrycznych.

Podsumowując, logistyka w działaniach agencji ochrony osób i mienia w warunkach zagrożeń zewnętrznych i wojny wymaga systemowego wsparcia legislacyjnego, organizacyjnego i technologicznego. Wnioski płynące z badań empirycznych oraz analizy literatury potwierdzają konieczność integracji sektora prywatnego z państwowym systemem logistycznym. Tylko w ten sposób możliwe będzie pełne wykorzystanie potencjału agencji ochrony w ramach narodowego systemu bezpieczeństwa.

Powyższe analizy w zakresie legislacji, zarządzania i logistyki pozwalają na wyprowadzenie syntetycznych wniosków o charakterze uogólniającym. Ich podstawą są zarówno dane empiryczne, jak i konfrontacja z obowiązującym stanem prawnym oraz potrzebami systemu bezpieczeństwa narodowego. W podrozdziale V.4 zebrano najważniejsze tendencje, postulaty oraz kierunki działań niezbędnych dla efektywnego włączenia AOOiM w struktury obronne RP.

V.4. Uogólnienia i wnioski

W niniejszym rozdziale dokonano syntezy wyników przeprowadzonej analizy jakościowej, bazującej na standaryzowanych wywiadach pogłębionych z przedstawicielami sektora ochrony osób i mienia. Celem badań było określenie poziomu gotowości tych podmiotów do funkcjonowania w warunkach podwyższonego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz ich potencjalna rola w systemie obronnym

Rzeczypospolitej Polskiej. Przeprowadzone wywiady ujawniły szereg istotnych tendencji, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i proceduralnym oraz społecznym.

Analiza treści wywiadów pozwoliła na wyodrębnienie pięciu głównych obszarów problemowych: przygotowanie operacyjne, współpraca instytucjonalna, infrastruktura techniczna, kapitał ludzki oraz formalizacja działań. W każdym z tych obszarów ujawniły się powtarzające się wzorce odpowiedzi, pozwalające na sformułowanie uogólnień o charakterze syntetycznym. W świetle literatury przedmiotu, gotowość operacyjna podmiotów prywatnych, w tym agencji ochrony osób i mienia, jest coraz częściej postrzegana jako istotny komponent odporności państwa na zagrożenia hybrydowe i asymetryczne. Jak podkreśla M. Kuliczkowski, skuteczność sektora ochrony w warunkach kryzysowych zależy od trzech głównych filarów: normatywnego umocowania zadań, interoperacyjności z systemami państwowymi oraz dostępu do procedur i szkoleń specjalistycznych.[624] Brak któregoś z tych elementów powoduje, że zdolność operacyjna sektora prywatnego pozostaje fragmentaryczna, a jego potencjał niewykorzystany. Eksperci biorący udział w badaniu również wskazywali na konieczność wprowadzenia jednolitych wytycznych, które ułatwią szybką adaptację agencji ochrony do sytuacji nadzwyczajnych. Powtarzalność udzielanych odpowiedzi, mimo liczebnie rozbudowanej próby badawczej obejmującej 68 podmiotów, świadczy o wysokim stopniu nasycenia tematycznego i potwierdza, że identyfikowane problemy mają charakter systemowy, a nie jednostkowy. Zjawisko to dodatkowo wzmacnia zasadność sformułowanych rekomendacji dotyczących standaryzacji procedur i rozwiązań instytucjonalnych.

Przeprowadzona analiza treści 68 arkuszy wywiadów eksperckich umożliwiła identyfikację najczęściej powtarzających się problemów, postulatów oraz ograniczeń, z jakimi mierzy się sektor prywatnej ochrony osób i mienia w kontekście gotowości do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wysokie nasycenie tematyczne odpowiedzi świadczy o systemowym charakterze zidentyfikowanych deficytów.

Poniższe zestawienie Tabela V-18 prezentuje osiem kluczowych wątków, które uzyskały najwięcej powtórzeń, stanowiąc tym samym empiryczne uzasadnienie dla zaproponowanych wcześniej kierunków doskonalenia w obszarach legislacji, zarządzania i logistyki.

[624] M. Kuliczkowski, *Prywatne przygotowania obronne w Polsce. Potencjał, wyzwania, rekomendacje*, Warszawa 2020, s. 16-20.

Tabela V-18. Dominujące problemy i postulaty zgłaszane przez przedstawicieli agencji ochrony osób i mienia

Dominujący wątek z wywiadów	Liczba wskazań
Brak procedur na czas wojny	62
Brak planów logistycznych	63
Brak szkoleń specjalistycznych (np. z prawa konfliktów zbrojnych)	59
Brak formalnej współpracy z MON / MSWiA	56
Brak zaproszeń do ćwiczeń i szkoleń	52
Deklarowana gotowość do współpracy (przy jasnych zasadach)	54
Potrzeba standaryzacji i certyfikacji kadry zarządzającej	50
Zróżnicowanie kadry i kompetencji (staż, doświadczenie, wiedza)	48

Źródło: opracowanie własne na podstawie metody sondażu diagnostycznego.

Dane zaprezentowane w tabeli ukazują wyraźną koncentrację problemów wokół trzech kluczowych obszarów: braku formalnych regulacji i procedur (prawo), ograniczeń organizacyjnych i szkoleniowych (zarządzanie) oraz deficytów zasobowych (logistyka). Jednocześnie widoczna jest gotowość przedstawicieli sektora ochrony do współpracy z administracją publiczną i wojskiem — pod warunkiem zapewnienia jasnych zasad, ochrony prawnej oraz mechanizmów wsparcia instytucjonalnego. Syntetyczne zestawienie najczęściej powtarzających się wątków nie tylko potwierdza wcześniejsze wnioski analityczne, ale również stanowi empiryczne uzasadnienie dla opracowanych rekomendacji przedstawionych w niniejszym rozdziale.

Dodatkowo, analiza odpowiedzi ukazała znaczące zróżnicowanie ekspertów pod względem stażu pracy, wykształcenia oraz wcześniejszego doświadczenia zawodowego – w tym służby w strukturach mundurowych. Osoby z większym doświadczeniem deklarowały wyższą świadomość procedur, zasad współpracy z administracją i specyfiki działań w warunkach zagrożenia, natomiast młodsi i mniej doświadczeni kierownicy agencji często nie posiadali elementarnej wiedzy na temat swojej potencjalnej roli w sytuacjach nadzwyczajnych. Ten rozkład kompetencyjny potwierdza potrzebę standaryzacji wiedzy i wprowadzenia systemu obligatoryjnych szkoleń oraz certyfikacji kompetencji kadry zarządzającej w AOOiM.

Po pierwsze, znaczna część badanych podmiotów deklaruje brak systemowych rozwiązań na wypadek działań wojennych, ograniczając swoje kompetencje do standardowych procedur ochrony fizycznej. Jedynie pojedyncze firmy wskazują na podejmowanie inicjatyw w zakresie przygotowania kadry do działań w warunkach kryzysowych, a także wdrażanie wewnętrznych planów reagowania.

Po drugie, współpraca z instytucjami państwowymi – choć obecna w niektórych wypowiedziach – jawi się jako rozproszona, niesformalizowana i oparta głównie na indywidualnych kontaktach. Wielu respondentów sygnalizowało potrzebę stworzenia ujednoliconego modelu współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz służbami mundurowymi, w tym WOT i Policją.

Po trzecie, infrastruktura techniczna firm ochrony oceniana jest jako dostosowana do warunków pokojowych, ale niedostosowana do zagrożeń o charakterze militarnym. Eksperci wskazywali na potrzebę doposażenia w sprzęt łączności, środki ochrony osobistej, systemy antydronowe i oprogramowanie do zarządzania kryzysowego.

Po czwarte, kadra pracownicza wykazuje zróżnicowany poziom przygotowania. Podczas gdy część zatrudnionych posiada kwalifikacje wynikające z obowiązujących przepisów, tylko nieliczni przeszli przeszkolenia specjalistyczne, np. w zakresie reagowania na incydenty chemiczne, działania w warunkach bojowych czy zabezpieczania infrastruktury krytycznej.

Po piąte, formalizacja procedur bezpieczeństwa – zarówno wewnętrznych, jak i tych wynikających z regulacji państwowych – pozostaje na niskim poziomie. Brak wytycznych centralnych oraz nieobowiązkowy charakter wielu działań powoduje, że firmy ochrony działają w dużym stopniu intuicyjnie i niespójnie.

Tego typu niespójność proceduralna znajduje potwierdzenie w analizach literaturowych, które wskazują na brak integracji sektora ochrony w systemach planowania strategicznego. A. Czop zauważa, że bez formalnych ram współpracy i obowiązkowych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa narodowego, sektor prywatny nie będzie w stanie pełnić realnej funkcji wspomagającej w systemie obrony RP. Ponadto wskazuje się, że agencje ochrony powinny być objęte analogicznymi mechanizmami weryfikacji i certyfikacji gotowości, jakie obowiązują w służbach publicznych.[625]

[625] A. Czop, *Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony mogą wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa narodowego Polski – wnioski z przeprowadzonych badań*, Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje, nr 19, 2015, s. 58–77.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że sektor ochrony osób i mienia w Polsce stanowi niewykorzystany potencjał w kontekście obronności państwa. Firmy ochrony posiadają wiedzę operacyjną, zaplecze kadrowe oraz doświadczenie terenowe, które – przy odpowiednim wsparciu legislacyjnym i organizacyjnym – mogłyby zostać skutecznie zaangażowane w system bezpieczeństwa narodowego.

Zidentyfikowane luki wskazują na konieczność wprowadzenia szeregu działań naprawczych, w tym:

-standaryzacji procedur kryzysowych i wojennych dla firm ochrony;

-ustanowienia formalnych kanałów współpracy z siłami zbrojnymi i administracją;

-obowiązkowego udziału w ćwiczeniach symulacyjnych i szkoleniach antykryzysowych;

- dofinansowania technologii i wyposażenia specjalistycznego;

- włączenia sektora ochrony do krajowego systemu reagowania kryzysowego.

Analiza jakościowa wskazuje, że agencje ochrony osób i mienia w Polsce dysponują wybranymi elementami gotowości do działania w sytuacjach kryzysowych, jednak ich przygotowanie na ewentualność wojny jest fragmentaryczne i niesystematyczne. Największym problemem jest brak ujednoliconych procedur, ograniczony dostęp do szkoleń specjalistycznych oraz niedostateczna integracja z systemem bezpieczeństwa narodowego. Przyszłe działania powinny skupić się na standaryzacji procedur, obowiązkowych ćwiczeniach z udziałem służb państwowych oraz formalnym włączeniu sektora prywatnego w planowanie obronne państwa. W kontekście rekomendacji legislacyjnych warto rozważyć powołanie dedykowanego organu koordynacyjnego przy MSWiA, który odpowiadałby za integrację i certyfikację AOOiM w systemie bezpieczeństwa państwowego. Analogiczne rozwiązania funkcjonują m.in. w Republice Czeskiej i Estonii, gdzie podmioty ochrony objęte są obowiązkową ewidencją mobilizacyjną i włączane do krajowych struktur reagowania. Wprowadzenie podobnego systemu w Polsce mogłoby znacząco podnieść stopień gotowości cywilno-obronnej sektora ochrony.

Współczesne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa narodowego wymagają nie tylko skutecznych rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych, ale także pogłębionej refleksji nad rolą sektora prywatnego w systemie obronnym państwa. W ostatnich latach obserwuje się rosnące zainteresowanie możliwością szerszego wykorzystania potencjału agencji ochrony osób i mienia (AOOiM) w sytuacjach kryzysowych oraz w działaniach

wspierających administrację publiczną i siły zbrojne. Wynika to zarówno z dynamicznego rozwoju tego sektora, jak i z konieczności elastycznego reagowania na nowe typy zagrożeń, w tym zagrożenia hybrydowe, cybernetyczne czy związane z destabilizacją infrastruktury krytycznej.

Analiza SWOT, która została przeprowadzona w ramach niniejszej pracy, pozwala nie tylko na identyfikację mocnych i słabych stron sektora ochrony, ale także na wskazanie obszarów wymagających wsparcia ze strony państwa. Szczególnie istotne jest zrozumienie, jak czynniki wewnętrzne – takie jak doświadczenie operacyjne, dostępność wyszkolonych kadr czy elastyczność organizacyjna – mogą zostać wykorzystane do zwiększenia odporności systemu bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie nie można ignorować barier utrudniających pełne włączenie AOOiM do krajowego systemu obrony, wśród których kluczowe znaczenie mają kwestie interoperacyjności, standaryzacji procedur oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu szkoleń i certyfikacji.

Warto podkreślić, że wyniki badań empirycznych wskazują na duże zróżnicowanie w zakresie przygotowania poszczególnych agencji do realizacji zadań w warunkach podwyższonego ryzyka lub konfliktu zbrojnego. Niektóre podmioty dysponują już zaawansowanymi rozwiązaniami technologicznymi i wypracowanymi procedurami współpracy z administracją publiczną, podczas gdy inne dopiero rozpoczynają proces adaptacji do nowych wymagań. Taka sytuacja potwierdza konieczność prowadzenia dalszych badań oraz wdrażania programów wsparcia, które umożliwią pełniejsze wykorzystanie potencjału sektora prywatnego w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Współczesne systemy bezpieczeństwa narodowego coraz częściej wymagają aktywnego zaangażowania podmiotów prywatnych, w tym agencji ochrony osób i mienia, które mogą stanowić istotne wsparcie dla struktur państwowych, zwłaszcza w warunkach kryzysowych i konfliktowych. Włączenie sektora ochrony do planowania obronnego oraz zarządzania kryzysowego odzwierciedla globalne tendencje w zakresie wzmacniania odporności państwa oraz odpowiada na rosnącą złożoność zagrożeń. W Polsce, podobnie jak w wielu państwach NATO i UE, coraz większy nacisk kładzie się na interoperacyjność i współpracę międzysektorową – z udziałem administracji publicznej, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych.

W tym kontekście przeprowadzenie pogłębionej analizy SWOT pozwala zidentyfikować zarówno potencjał, jak i ograniczenia sektora ochrony, a także wyznaczyć kierunki niezbędnych zmian legislacyjnych i organizacyjnych.

Uwzględnienie perspektywy strategicznej oraz operacyjnej umożliwia kompleksową ocenę gotowości agencji do realizacji zadań w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w kontekście ich zróżnicowania – od dużych podmiotów po lokalne agencje, które często posiadają unikalną wiedzę o specyfice regionalnych zagrożeń.

Skuteczność sektora ochrony zależy dziś nie tylko od zasobów technicznych i formalnych procedur, lecz także od jakości współpracy z administracją, poziomu wyszkolenia personelu oraz zdolności adaptacyjnych. W konsekwencji analiza SWOT może pełnić nie tylko funkcję diagnostyczną, ale również inspirować dalsze działania legislacyjne i organizacyjne, służąc jako punkt wyjścia dla praktycznych rekomendacji systemowych.

W celu usystematyzowania kluczowych aspektów funkcjonowania sektora ochrony osób i mienia w kontekście jego potencjalnego udziału w systemie obronnym państwa, przeprowadzono szczegółową analizę SWOT Tabela V-19 Została opracowana na podstawie danych empirycznych zebranych w ramach badań przeprowadzonych metodą sondażu diagnostycznego wśród 68 przedstawicieli agencji ochrony osób i mienia. Dzięki temu zestawieniu możliwe było uchwycenie zarówno wewnętrznych uwarunkowań działania podmiotów sektora prywatnego (mocnych i słabych stron), jak i czynników zewnętrznych (szans i zagrożeń), które determinują ich potencjalne zaangażowanie w krajowy system bezpieczeństwa.

Analiza SWOT w niniejszym przypadku nie ma jedynie charakteru teoretycznego – została ściśle powiązana z rzeczywistymi odpowiedziami respondentów, ujawniającymi ograniczenia infrastrukturalne, braki proceduralne, deficyty legislacyjne oraz różnorodność zasobów ludzkich i doświadczenia operacyjnego. Tym samym Tabela V- 19 nie tylko ukazuje ogólny potencjał sektora, lecz stanowi też praktyczne narzędzie identyfikacji obszarów, które wymagają pilnych działań legislacyjnych i organizacyjnych.

Jej konstrukcja odzwierciedla również doświadczenia kierownictwa AOOiM w kontekście zarządzania kryzysowego, gotowości do współpracy z administracją publiczną, dostępu do zasobów sprzętowych oraz poziomu specjalizacji kadry technicznej. Dzięki temu analiza SWOT pełni funkcję integrującą wnioski płynące z badania empirycznego z celami badawczymi przyjętymi na wstępie pracy. Jej opracowanie stanowi istotny etap procesu poznawczego, który pozwala sformułować końcowe, uzasadnione i systemowo osadzone rekomendacje.

Tabela V-19. Analiza SWOT

Mocne strony (Strengths)	Słabe strony (Weaknesses)
*1.*Doświadczenie operacyjne w zabezpieczeniu imprez masowych i obiektów strategicznych *2.*Elastyczność organizacyjna i szybkość adaptacji do zmiennych warunków *3.*Znajomość lokalnych uwarunkowań terenowych i społecznych *4.*Dostępność kadr o doświadczeniu wojskowym lub policyjnym *5.*Stała obecność w terenie (patrole, monitoring) wspierająca działania rozpoznawcze	*1.*Brak procedur na wypadek wojny i sytuacji kryzysowych *2.*Ograniczony dostęp do systemów łączności i informatyki *3.*Słaba interoperacyjność z systemem obronnym państwa *4.*Brak przeszkolenia w zakresie obrony cywilnej i reagowania kryzysowego *5.*Uzależnienie od lokalnych kontraktów i brak centralnego wsparcia *6.*Niski poziom wiedzy kadry zarządzającej o regulacjach prawnych dot. stanu wojny i zarządzania kryzysowego
Szanse (Opportunities)	Zagrożenia (Threats)
*1.*Możliwość integracji z systemem zarządzania kryzysowego *2.*Rozwój wspólnych szkoleń i certyfikacji z wojskiem i policją *3.*Wprowadzenie ustawowego statusu pomocniczego (np. „formacji wsparcia”) *4.*Możliwość wykorzystania infrastruktury i kadry AOOiM do zadań ochronnych i logistycznych *5.*Finansowanie modernizacji w ramach programów bezpieczeństwa wewnętrznego *6.*Budowa Krajowego Rejestru Zasobów Agencji Ochrony, umożliwiającego planowanie i ewidencję zasobów technicznych i kadrowych w sytuacjach kryzysowych *7.*Możliwość dofinansowania szkoleń i integracji przez mechanizmy UE i NATO (np. Europejski Fundusz Obrony, EPF)	*1.*Brak politycznej woli włączenia sektora prywatnego do systemu bezpieczeństwa *2.*Ryzyko niejednolitego podejścia administracji publicznej (brak koordynacji) *3.*Zagrożenie wynikające z braku zabezpieczeń kontrwywiadowczych *4.*Ograniczona odporność firm na destabilizację gospodarczą (np. w czasie wojny) *5.*Ryzyko utraty kluczowych pracowników w sytuacjach kryzysowych *6.*Brak ustawowego ubezpieczenia lub zabezpieczenia pracowników AOOiM w czasie działań wojennych

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego.

Wyniki przedstawione w Tabela V-19 wskazują jednoznacznie, że agencje ochrony osób i mienia – mimo istotnych ograniczeń – dysponują znaczącym potencjałem operacyjnym, kadrowym i organizacyjnym, który – przy odpowiednim wsparciu regulacyjnym i instytucjonalnym – może zostać realnie wykorzystany na rzecz krajowego systemu bezpieczeństwa.

Szczególną uwagę zwracają czynniki wewnętrzne (mocne strony), takie jak doświadczenie operacyjne, elastyczność działania, zdolność do szybkiej adaptacji oraz dostępność personelu z przeszłością w służbach mundurowych. W połączeniu z pojawiającymi się szansami zewnętrznymi, jak np. możliwość formalnego włączenia AOOiM do systemu zarządzania kryzysowego czy potencjalne źródła dofinansowania modernizacji, sektor ten może stanowić cenne uzupełnienie sił państwowych w czasie pokoju i wojny.

Jednocześnie wyniki analizy ujawniają poważne i systemowe słabości, m.in. brak procedur mobilizacyjnych, niewystarczające przeszkolenie z zakresu prawa konfliktów zbrojnych oraz ograniczony dostęp do cyfrowych systemów zarządzania. W połączeniu z zagrożeniami zewnętrznymi – takimi jak brak politycznej woli włączenia sektora prywatnego w struktury bezpieczeństwa narodowego czy wysokie ryzyko odpływu pracowników w czasie wojny – czynniki te mogą istotnie ograniczyć operacyjną przydatność sektora ochrony bez odpowiednio skoordynowanej interwencji państwa.

Analiza SWOT, osadzona w realiach zidentyfikowanych podczas badań empirycznych, pełni w niniejszej rozprawie nie tylko funkcję syntetyzującą, lecz także prognostyczną i aplikacyjną. Stanowi pomost pomiędzy diagnozą stanu obecnego a rekomendacjami przedstawionymi w zakończeniu pracy. Jej wnioski jednoznacznie wskazują, że konieczne jest wprowadzenie instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych, które umożliwią systemowe włączenie AOOiM do planowania i reagowania kryzysowego. Tylko wówczas możliwe będzie pełne i odpowiedzialne wykorzystanie ich potencjału jako realnego, uzupełniającego komponentu narodowego systemu bezpieczeństwa i obrony.

Zakończenie

Analiza zagadnień poruszonych w niniejszej rozprawie pozwala na sformułowanie szeregu syntetycznych wniosków oraz refleksji odnoszących się zarówno do aspektów teoretycznych, jak i praktycznych przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Przeprowadzone badania empiryczne, wsparte dogłębną analizą aktów prawnych, dokumentów strategicznych i literatury przedmiotu, jednoznacznie potwierdzają zasadność tezy, iż prywatny sektor ochrony stanowi istotne, choć dotąd niedostatecznie wykorzystane ogniwo w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyniki przeprowadzonych badań naukowych z wykorzystaniem zarówno teoretycznych, jak i empirycznych metod badawczych potwierdziły hipotezy cząstkowe dotyczące deficytów legislacyjnych, organizacyjnych i braków w zakresie interoperacyjności z organami administracji publicznej. W efekcie główna hipoteza, zgodnie z którą przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny wymagają doskonalenia funkcjonujących rozwiązań w takich dziedzinach jak: prawo, zarządzanie i logistyka została również potwierdzona. Ponadto zostały osiągnięte dwa cele badawcze, tzn. dokonano diagnozy przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także określono dziedziny wymagające doskonalenia w zakresie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do realizacji zadań w warunkach zagrożenia.

Agencje ochrony jako podmioty funkcjonujące na styku sfery publicznej i prywatnej, dysponują potencjałem organizacyjnym, operacyjnym i kadrowym, który – przy odpowiednich warunkach normatywnych i systemowych – może zostać skutecznie zaangażowany w realizację zadań obronnych. Co istotne, jak wykazano w rozdziale piątym, ich zaangażowanie nie ogranicza się wyłącznie do fizycznej ochrony obiektów, ale może obejmować również wsparcie logistyczne, działania informacyjne, ochronę infrastruktury krytycznej oraz współuczestnictwo w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego i obronności. Ich sprawczość i skuteczność determinowana jest jednak w dużej mierze przez uwarunkowania prawne oraz poziom integracji z systemem zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Jak wykazały przeprowadzone badania,

mimo istniejących mechanizmów współpracy i pewnych rozwiązań systemowych, brak jest jednolitych ram prawnych oraz spójnej polityki państwowej w zakresie włączania prywatnych podmiotów ochronnych w struktury reagowania kryzysowego i wojennego. Rozproszenie kompetencji, niedookreślenie roli agencji w dokumentach strategicznych oraz brak jednolitych standardów współpracy tworzą poważne bariery dla efektywnego wykorzystania tego segmentu bezpieczeństwa.

Wskazane w pracy dziedziny doskonalenia – prawo, zarządzanie oraz logistyka – stanowią fundament, na którym winna opierać się przyszła strategia wzmacniania gotowości agencji ochrony do działania w sytuacjach nadzwyczajnych. W sferze prawnej konieczne jest jednoznaczne określenie roli agencji w systemie obronnym państwa, w tym poprzez implementację przepisów definiujących ich obowiązki, uprawnienia oraz zasady współdziałania z administracją publiczną i Siłami Zbrojnymi RP. W obszarze zarządczym pożądane są działania standaryzujące struktury decyzyjne, procedury operacyjne oraz szkolenia, z uwzględnieniem scenariuszy zagrożeń asymetrycznych i hybrydowych. Wreszcie, komponent logistyczny powinien obejmować rozwój zaplecza materiałowego, interoperacyjność systemów łączności i wsparcia technicznego, a także zdolność do działania w warunkach ograniczonego dostępu do infrastruktury krytycznej.

W kontekście analizy rozdziału czwartego warto podkreślić, że implementacja tych zmian wymaga nie tylko decyzji legislacyjnych, ale również szerokiego dialogu międzysektorowego, opartego na zaufaniu, transparentności oraz wzajemnym uznaniu kompetencji. Współczesne podejście do bezpieczeństwa – wyrażające się w koncepcji tzw. comprehensive security – zakłada bowiem synergię zasobów i potencjałów wszystkich uczestników systemu: państwa, samorządów, sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Z uwagi na rosnące znaczenie bezpieczeństwa niemilitarnego i potrzebę budowania odporności społecznej na wielowymiarowe zagrożenia, postulowana jest również rozbudowa partnerstw międzysektorowych i włączenie agencji ochrony do systemów edukacji obronnej oraz ćwiczeń organizowanych przez instytucje państwowe. Niezbędne jest także przełamywanie barier mentalnych i stereotypów związanych z postrzeganiem roli sektora prywatnego w systemie obronnym – co może zostać osiągnięte poprzez promocję dobrych praktyk, transparentność działań oraz efektywną komunikację społeczną.

Opracowane wnioski mają wyraźnie aplikacyjny charakter – umożliwiają formułowanie konkretnych rekomendacji legislacyjnych, operacyjnych i szkoleniowych,

kierowanych do instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Wyniki badań ujawniają konkretne obszary wymagające interwencji systemowej, a wnioski zawarte w pracy mogą służyć jako punkt wyjścia dla działań legislacyjnych i instytucjonalnych dotyczących sektora ochrony osób i mienia w Polsce. Co istotne, rozprawa wypełnia również lukę poznawczą w badaniach nauk o bezpieczeństwie — w szczególności w obszarze udziału podmiotów prywatnych w systemie obronnym państwa. Analiza integruje trzy kluczowe komponenty: normatywno-prawny, zarządczy i logistyczny, dzięki czemu posiada walor nowatorski zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i metodycznym. Wskazane wnioski otwierają ponadto kierunki dalszych badań naukowych, w tym m.in. ocenę efektywności wdrażanych rozwiązań szkoleniowych, skuteczności dotychczasowej współpracy publiczno-prywatnej w ochronie infrastruktury krytycznej oraz dynamiki zmian legislacyjnych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności. Tego rodzaju eksploracja porównawcza, uzupełniona o analizę uwarunkowań geopolitycznych i systemów zarządzania kryzysowego w państwach regionu, może przyczynić się do stworzenia modelu adaptacyjnego dla Polski. W kontekście dalszych badań zasadne byłoby także rozszerzenie analiz na poziom międzynarodowy – poprzez porównanie rozwiązań wdrażanych w państwach NATO i UE w zakresie integracji sektora ochrony z narodowymi systemami bezpieczeństwa. Pozwoliłoby to nie tylko na wyciągnięcie wniosków z dobrych praktyk, ale także na opracowanie rekomendacji opartych na wzorcach instytucjonalnych o potwierdzonej skuteczności.

Podsumowując, prywatne agencje ochrony osób i mienia, odpowiednio przygotowane i osadzone w jasno zdefiniowanych ramach legislacyjnych, mogą i powinny stać się istotnym elementem narodowego potencjału obronnego. W dobie rosnącej niestabilności geopolitycznej, adaptacyjność, elastyczność i zdolność do szybkiego reagowania, które są charakterystyczne dla sektora prywatnego, stwarzają unikalną wartość dodaną dla bezpieczeństwa państwa. Nadszedł czas, by potencjał ten został w pełni rozpoznany, usankcjonowany i operacjonalizowany w praktyce obronnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioski przedstawione w niniejszej rozprawie zostały uzupełnione analizą danych empirycznych, które potwierdzają kluczowe tezy dotyczące potencjału oraz ograniczeń sektora ochrony osób i mienia w Polsce. W szczególności, dane liczbowe zebrane w formie tabel i wykresów uwidaczniają istotne aspekty funkcjonowania agencji

ochrony – zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i organizacyjnym, technologicznym oraz systemowym.

Przeprowadzona analiza liczby osób wpisanych na listy kwalifikowanych pracowników ochrony w ujęciu dziesięcioletnim wskazuje na stabilność zasobu ludzkiego w sektorze, pomimo obserwowanych problemów z rotacją i wynagrodzeniami. Tabela obrazująca strukturę firm według liczby zatrudnionych ukazuje dominację dużych podmiotów, co może stanowić istotny atut w kontekście ich potencjału mobilizacyjnego i zdolności operacyjnych. Jednocześnie obecność mniejszych podmiotów – szczególnie w skali lokalnej – zapewnia sektorowi elastyczność działania, co ma znaczenie w kontekście współczesnych zagrożeń asymetrycznych i hybrydowych.

Wykresy i dane dotyczące współpracy agencji z administracją publiczną oraz służbami wskazują, że sektor ten jest już częściowo zintegrowany z systemem bezpieczeństwa publicznego – zwłaszcza na poziomie lokalnym. Niemniej jednak, brak jednolitych procedur, formalnych mechanizmów współdziałania i interoperacyjnych narzędzi wciąż pozostaje istotną barierą. Dodatkowo, dane ukazujące wyzwania branżowe, takie jak rosnące koszty pracy, problemy z utrzymaniem kadr czy ograniczenia finansowe, stanowią czytelny sygnał dla decydentów o konieczności wdrożenia systemowych rozwiązań wspierających ten sektor. Warto również odnotować pozytywną dynamikę w zakresie inwestycji technologicznych, które – jak pokazuje analiza – obejmują m.in. rozwój monitoringu wizyjnego i systemów elektronicznych zabezpieczeń. Wskazuje to na gotowość sektora do adaptacji nowoczesnych rozwiązań, co w połączeniu z jego rozproszeniem geograficznym i lokalnym zakorzenieniem może stanowić istotne wsparcie dla struktur obronnych państwa w sytuacjach kryzysowych.

Łącznie, przeprowadzone analizy empiryczne nie tylko potwierdzają konieczność wzmocnienia pozycji AOOiM w krajowej polityce bezpieczeństwa, ale także dostarczają konkretnego materiału analitycznego na potrzeby projektowania przyszłych regulacji prawnych, planów szkoleniowych i mechanizmów integracji sektora ochrony z siłami zbrojnymi oraz administracją publiczną. Dane te stanowią zarazem istotny wkład naukowy w proces kształtowania nowoczesnej doktryny bezpieczeństwa narodowego, opartej na synergii zasobów państwowych i prywatnych.

Należy jednak zaznaczyć, że niniejsza dysertacja podlega pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te, w ocenie autorki, nie umniejszają jednak trafności wniosków sformułowanych na podstawie jawnych źródeł i rzetelnych danych empirycznych. Dotyczą one przede wszystkim braku dostępu do danych niejawnych

i planów mobilizacyjnych pozostających w gestii administracji rządowej oraz sił zbrojnych. Z tego względu analiza odnosi się wyłącznie do jawnych źródeł normatywnych oraz wiedzy i doświadczeń przedstawicieli sektora ochrony osób i mienia.

Z punktu widzenia strategii państwowej, opartej na diagnozie współczesnych zagrożeń, kluczowe staje się przeformułowanie podejścia do bezpieczeństwa narodowego – z modelu opartego wyłącznie na instytucjach państwowych, na model zintegrowany, elastyczny i zdolny do mobilizacji całego potencjału społecznego oraz gospodarczego. Współczesne konflikty nie dają czasu na rekonstrukcję systemów – wymagają ich gotowości „na teraz". Agencje ochrony osób i mienia, właściwie wkomponowane w architekturę bezpieczeństwa, mogą stanowić realne ogniwo wzmacniające odporność kraju. Dlatego też ich rola powinna być jasno określona w doktrynie obronnej i wspierana rozwiązaniami legislacyjnymi, szkoleniowymi i organizacyjnymi – zanim nastąpi realna próba odporności państwa.[626]

[626] Por. J. Bartosiak, *Oczy szeroko otwarte. Strategia Polski na czas wojny światowej*, Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2025, s. 131.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte:

1. Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002.
2. Bejgier W., Stanejko B.G, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 2012.
3. Broda J., Polewczyk A, Rąb J., *Podstawy metodologii nauk*, Gliwice 2001.
4. Czupryniak J., *Bezpieczeństwo narodowe a prywatyzacja usług*, Warszawa 2019.
5. Czupryński A., *Współczesne dylematy bezpieczeństwa*, [w:] Chojnacki W., Kaczmarczyk B. (red.), *Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego*, Lubań 2011.
6. Garlicki L., Zubik M., (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I,* Warszawa 2016.
7. Gruszczak A., *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna*, [w:] *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, red. W. Sokała, B. Zapała, Warszawa, 2011.
8. Hołyst B., *Wiktymologia, Warszawa,* 2000.
9. Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*. Podręcznik dla studentek i studentów, Warszawa 2003.
10. Kitler W., *Metodyka ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP. Teoria i praktyka*. Wydanie 2 i zmienione, Warszawa 2024.
11. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001.
12. Kitler W., *System bezpieczeństwa narodowego RP. Podstawy prawno-organizacyjne*, Warszawa 2013.
13. Kitler W., *System bezpieczeństwa państwa. Projekt rozwojowy na rzecz bezpieczeństwa i obronności*, Warszawa 2013.

14. Kitler W., *Zadania obronne samorządu terytorialnego. Materiał studyjny, wyd. uzupełnione i poprawione*, Warszawa 2019.

15. Kitler W., *Przygotowania obronne państwa*, [w:] J. Świniarski (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2008.

16. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.

17. Korzeniowski A., *Logistyka bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2015.

18. Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.

19. Koźmiński A., D. Jemielniak, *Zarządzanie organizacjami*, Warszawa 2019.

20. Kowalski J., *Etyczne aspekty ochrony danych osobowych w sektorze prywatnym*, [w:] *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Warszawa 2021.

21. Kowalski J., *Współpraca między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2021.

22. Kryłowicz M., *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP*, [w:] *Agencje ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2011.

23. Kuliczkowski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia prawno-instytucjonalne*, Warszawa 2021.

24. Laprus M., *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979.

25. Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2009.

26. *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1999.

27. Nowak E., Nowak M., *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowe założenia i uwarunkowania*, Warszawa 2023.

28. Nowak P., *Cyberbezpieczeństwo a sektor prywatny: nowe wyzwania, Bezpieczeństwo Informatyczne*, Warszawa 2023.

29. Pawłowski J., *System obronny Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa*, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, Warszawa 2004.

30. Pilch T., Bauman T., *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa 2001.

31. Rutkowski C., *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie. Koncepcje Doktryny*, Warszawa 1995.

32. Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1994.

33. Stankiewicz H., *Edukacja dla bezpieczeństwa w kontekście społeczeństwa obywatelskiego*, Łódź 2013.

34. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

35. Stelmach A., *Wstęp do nauki prawa*, Warszawa 2016.

36. Socha R., *Współczesne postrzeganie zagrożeń* [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczytno 2011.

37. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.

38. Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Warszawa 2008.

39. Tomaszewski T., *Wprowadzenie do prawa*, Warszawa 2005.

40. Turczyński P., *Bezpieczeństwo Europejskie. Systemy. Instytucje. Funkcjonowanie*, Wrocław 2011.

41. Wilk A., *Współpraca sektora publicznego i prywatnego w kontekście bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce*, Warszawa 2021.

42. Wojnarowski J., *System obronności państwa*, Warszawa 2005.

43. Załęski K., *Siły zbrojne. Teoria i praktyka funkcjonowania*, Warszawa 2018.

44. Zawadzki T., *Rola edukacji obywatelskiej w systemie bezpieczeństwa*, Łódź 2015.

Wydawnictwa ciągłe:

1. *Biuletyn informacyjny* 1994, nr 1/159, Wyd. Szt. Gen. WP.

2. Blicharz M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP,* „Facta Simonidis", 2015 nr 1(8).

3. Bureš O., *Private Security Companies in the Czech Republic: An Exploratory Analysis,* "Central European Journal of International and Security Studies", 6(2):41-60.

4. Button M., P. Stiernstedt, *The evolution of security industry regulation in the European Union,* "International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice" 41(4), 245–257.

5. Bąk J., *Szkolenia w agencjach ochrony: klucz do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych,* „Bezpieczeństwo i Ochrona"2021, 15(2).

6. Bąkowski T., *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w ujęciu prawnym i operacyjnym*, „Zeszyty Naukowe SGSP" 2020, nr 74.

7. Christián L., Sotlar A., *Private Security Regulation in Hungary and Slovenia – A Comparative Study Based on Legislation and Societal Foundations*, „VARSTVOSLOVJE. Journal of Criminal Justice and Security", 2018, vol. 20, no. 2

8. Ciekanowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie", Warszawa 2010, nr 4.

9. Czop A., *Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony... Kultura Bezpieczeństwa.* „Nauka – Praktyka – Refleksje", nr 19, 2015.

10. Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, *Kultura Bezpieczeństwa*. „Nauka – Praktyka – Refleksje" 2012, nr 12.

11. Czuryk M., Karpiuk M., *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", 2022, nr 3 (67).

12. Drzewiecki A., *Marynarka Wojenna RP Anno Domini 2 0 1 7. Klajstorwanie trudnej rzeczywistości! „*Kwartalnik" 2018 (1).

13. Dworzecki J., *The Role and Place of Private Companies Offering People and Property Protection Services in the Slovak Internal Security System*, "Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law" 2016, 22(2).

14. Faron R., *Straż pocztowa- historia i współczesność,* „Security, Economy & Law" 2021, Nr 2 (XXIX).

15. Górny M., *Wyzwania dla agencji ochrony w kontekście zmieniających się potrzeb rynku*, „Rozprawy Społeczne" 2020, 10(1).

16. Hinds S., *Private Policy and Policing – Does Private Enterprise Have a Role in Delivering the Output of Public Safety and Security?*, "Journal of Security Studies" (2019).

17. Jasiński M., *Szkolenia w zakresie zarządzania konfliktem, obsługi klienta oraz negocjacji w agencjach ochrony*. „Bezpieczeństwo i Ochrona" 2020, 14(1).

18. Kaczmarek M., *Ewolucja rynku usług security*, „Zeszyty Naukowe Policji", 2021.

19. Kaczmarek T., *Współpraca sektora prywatnego z administracją publiczną w zarządzaniu kryzysowym*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2021, nr 13(25).

20. Kamiński M., *Defense Law as the Foundation of the State Defense System in the Republic of Poland,* „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza" 2020, nr 11.

21. Kamiński M., *Prawo bezpieczeństwa narodowego*, „Wiedza Obronna" 2019, Vol. 268 No. 3.

22. Kęsoń T.J., *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione" 2020, nr 1(6).

23. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2010, nr 1 (61).

24. Kitler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu,* „Wiedza Obronna" 2023, Vol. 282 No. 1.

25. Kosek Z., *Potencjał i zadania agencji ochrony osób i mienia w systemie zarządzania kryzysowego i obrony terytorialnej,* „Kwartalnik Bellona", 2020, nr 4.

26. Kowalski M., *Analiza trendów w branży ochrony i ich wpływ na przyszłość usług*, „Bezpieczeństwo i Ochrona" 2021, 12(3).

27. Koziej S., Wołkowicz F., *Struktura, zadania i funkcjonowanie systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej,* „Wiedza Obronna" 1995, nr 3.

28. Koziej S., Pawłowski J., *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wiedza Obronna" 1995, nr 3.

29. Nowak R. R., *Zarządzanie ryzykiem w sektorze prywatnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", Wrocław 2018.

30. Ostolski P. R., D. Kaźmierczak, *Geneza bezpieczeństwa*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2021, nr 11.

31. Pabianiak D., *Istota bezpieczeństwa energetycznego i jego zagrożenia*, „Wojskowa Akademia Techniczna" 2020, nr 9.

32. Pacek B., *Większy udział prywatnego sektora ochronnego w bezpieczeństwie Polski*, „Wiedza Obronna" 2022, nr 4 (281).

33. Pietrusiak S., *Prawna regulacja przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów w Polsce w okresie międzywojennym*, „Przegląd Policyjny" 2000, nr 3-4.

34. Piotrowska-Trybull M., Jabłońska-Wołoszyn M., *Rozwój kapitału ludzkiego w Siłach Zbrojnych RP w perspektywie kluczowych kompetencji organizacji*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania", 2017, vol. 12, nr 4.

35. Postelnicu C., *Trends of action of the private / corporate type of security expertise in Romania*, "International Conference of Scientific Paper Afases" 2011.

36. Radziejewski B., M. Siudalski, *Monitoring jako element zabezpieczeń*, „Wiedza Obronna", Warszawa 2013.

37. Radziejewski P., K. Siudalski, *Rola agencji ochrony w systemie zarządzania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" 2013, nr 2(168)

38. Sienkiewicz P., *Teoria i inżynieria bezpieczeństwa systemów*, Zeszyty Naukowe AON 2007, nr 1

39. Socha R., *Bezpieczeństwo i zagrożenia – wzajemne relacje* [w:] B. Karczmarczyk, A. Wawrzusin (red.) *Wybrane aspekty badań nad bezpieczeństwem*, „ Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej Witelona w Legnicy" 2016, nr 20 (3).

40. Spassov P., T. Tagarev, *Lithuania: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response*, IT4Sec Reports 126, Sofia 2015.

41. Szudy M., *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne" 2013, nr 176.

42. Szymczak R., *Wprowadzenie programów e-learningowych w agencjach ochrony: korzyści i wyzwania*. „Zarządzanie i Edukacja" 2019, nr 11(2).

43. Szymonik A., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych, Logistyka 2011*, nr. 3, CD, s. 2717.

Tomala M., Prokop M., *Zagrożenia militarne i wojenne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa. Case study: konflikt zbrojny między Ukrainą a Rosją w 2014 roku*, „Studia de Securitate", 2021, t. 11, nr 2.

44. Wawrzusiszyn A., *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski wobec współczesnych zagrożeń transgranicznych*, „Nowa Polityka Wschodnia" 2023, nr 3 (38).

45. Wiśniewski B., *Wybrane aspekty przygotowań obronnych państwa*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2.

46. Wiśniewski B., *Założenia przygotowań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2006, nr 2.

47. Wilk A., *Bezpieczeństwo publiczne a prywatyzacja usług*, Studia Socjologiczne, Warszawa 2021.

48. Zięba R., *Współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations" 2016, nr 3.

Akty prawne i rozporządzenia (chronologicznie):

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

2. Dekret z dnia 5 września 1947 r. *o Straży Pocztowej* (Dz.U. Nr 59, poz. 323).

3. Dekret z dnia 5 września 1947 r. *o Straży Portowej* (Dz.U. Nr 60, poz. 328 z późn. zm.).

4. Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. *o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej* (Dz.U. Nr 45, poz. 224 z późn. zm.).

5. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. *o Straży Przemysłowej* (Dz.U. Nr 6, poz. 42 z późn. zm.).

6. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 2021 poz. 372).

7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 Nr 41 poz. 324 z późn. zm.).

8. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Dz.U. 2025 poz. 445).

9. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz.U. 2024 poz. 1050).

10. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz.U. 2024 poz. 1370).

11. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia* (Dz.U. z 2021 r. poz. 1995).

12. Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. *o broni i amunicji* (Dz.U. 2024 poz. 485).

13. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz.U. 2020 poz. 1669).

14. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (Dz.U. 2025 poz. 12).

15. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych* i *zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 2025 poz. 504).

16. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz.U. 2024 poz. 1405).

17. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2023 poz. 122).

18. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (Dz.U. 2025 poz. 555).

19. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. *o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz.U. 2013 poz. 829).

20. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, (Dz.U. 2025 poz.194).

21. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz.U. z 2024 r., poz. 236).

22. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

23. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. *o rezerwach strategicznych* (Dz.U. 2024 poz. 1598).

24. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* (Dz.U. z 2024 r. poz. 248).

25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, (Dz.U. 1996, Nr 94, poz. 426).

26. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)* (Dz.U. 1998 Nr 161 poz. 1108).

27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. *w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa* (Dz.U. 2002, Nr 78, poz. 707).

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony* (Dz.U. 2003, Nr 116, poz. 1090).

29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz.U. 2004, Nr 16, poz. 152).

30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. 2004, Nr 16, poz. 150).

31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz.U. 2004, Nr 98, poz. 987).

32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. 2025 poz. 335).

33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. *w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony* (Dz.U. 2022 poz. 875).

34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. *w sprawie militaryzacji* (Dz.U. 2022 poz. 1198).

35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2022 r. *w sprawie szkolenia obronnego* (Dz.U. 2022 poz. 2348).

36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2022 r. *w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny* (Dz.U. 2022 poz. 2559).

37. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2022 r. *w sprawie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej* (Dz.U. 2022 poz. 1078).

38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2023 r. *w sprawie kontroli realizacji zadań obronnych* (Dz.U. 2023 poz. 253).

39. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 listopada 2023 r. *w sprawie przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej w 2024 r*. (Dz.U. 2023 poz. 2473).

40. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2025 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. 2025 poz. 355).

41. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 grudnia 2022 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2023 poz. 122).

Dokumenty:

1. *Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Postanowienie Prezydenta RP* z dnia 29 grudnia 2018 r. (MP z 2019 r. poz. 15).
2. *Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęte przez Radę Ministrów 4 lipca 2024 r.
3. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
4. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
5. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2009.
6. Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (M.P. 2013 poz. 377).
7. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2018 r. *o wydaniu Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* (MP z 2019 r. poz. 15).

Netografia:

1. https://www.coig.com.pl/lista_wykaz_agencji-ochrony.php.
2. https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/batalionowa-grupa-bojowa?utm_source=.
3. https://milmag.pl/wisla-system-obrony-przeciwrakietowej-patriot-ibcs-strzeze-polskiego-nieba/.
4. https://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/ochrony-fizycznej-oraz/93128,Liczba-osob-wpisanych-na-liste-kwalifikowanych-pracownikow-ochrony-fizycznej-ora.html.

5. https://pzpochrona.pl/aktualnosci/dzialania-zwiazku/raport-branzy-ochrony-2022-2023/.
6. https://www.directgroup.com.pl/baza-wiedzy/ustawa-o-ochronie-danych-osobowych-co-warto-o-niej-wiedziec.
7. https://opublikowani.prowly.com/373174-branza-ochrony-w-polsce-co-przyniesie-2025-rok.
8. https://zpp.pl/storage/library/2024-10/3f79b34589503ba2c1571eead7da7cb9.pdf.
9. http://www.sjp.pwn.pl/.
10. https://koziej.pl/wp-content/uploads/2024/07/Prace-nad-SBN.pdf.
11. https://cssp.wp.mil.pl/.
12. https://www.wojskopolskie.pl/aszwoj/kandydat/?gclid=CjwKCAjwuMC2BhA7EiwAmJKRrEJ0pBY7f4L1UQxNqDXYyXFyM9ayC5OTdexGUS2moSNbUG9jgUxpSBoCIfEQAvD_BwE.
13. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm.
14. https://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art%2C2%2C4%2C12080%2Carmie-swiata%2Cwojsko-polskie%2Cprojekt-budzetu-na-obronnosc-polski-w-2025-roku.
15. https://gov.legalis.pl/nowe-przepisy-dotyczace-zarzadzania-ryzykiem-projekt-nowelizacji-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym.
16. https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/plany-operacyjne-na-czas-wojny-projekt-rozporzadzenia-ws-trybu-opracowania-w.
17. https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-w-sprawie-gotowosci-obronnej-panstwa2.
18. https://www.wprost.pl/tygodnik/4783/slon-i-jez.html.
19. https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html.
20. https://www.sladyrzymu.pl/2021/06/kohorty-miejskie-w-rzymie.html.
21. https://www.national-geographic.pl/historia/wierzenia-egipcjan-bogowie-swiatynie-mumie-i-zycie-po-smierci-w-co-wierzyli-starozytni-egipcjanie/#swieta-w-starozytnym-egipcie.
22. https://pinkerton.com/our-story/history.

23. https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/39055/1/Збірник%20конференції%2023-24.11.2021%20р..pdf#page=332.

24. Varstvoslovje: revija za teorijo in prakso varstvoslovja. - ISSN 1580-0253.

25. https://www.gov.pl/web/mswia/uzyskaj-koncesje-na-wykonywanie-dzialalnosci-gospodarczej-w-zakresie-uslug-ochrony-osob-i-mienia.

26. https://mostwiedzy.pl/pl/publication/wspolpraca-policji-z-pracownikami-ochrony-nowoczesne-rozwiazania-i-podzial-obowiazkow,202412260819401424691-0.

27. https://sjp.pwn.pl/sjp/system;2576909.

28. http://portalwiedzy.onet.pl/41270,,,,ogolna_teoria_systemów.

29. https://www.bundeswehr.de/en/organization/bundeswehr-joint-force-command/missions/host-nation-support?utm_source=.

30. https://www.euseca.com/.

31. https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-zarzadzaniu-kryzysowym-oraz-niektorych-innych-ustaw5.

32. https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego.

33. https://defence24.pl/geopolityka/baltyckie-wyzwania-dla-obrony-terytorialnej.

34. https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/24284?t=Obrona-terytorialna-Finlandii.

Spis rysunków

RYSUNEK I-1. STRUKTURA METOD, TECHNIK I NARZĘDZI BADAWCZYCH ZASTOSOWANYCH W ROZPRAWIE 22
RYSUNEK I-2. ETAPY REALIZACJI KONCEPCJI BADAWCZEJ 32
RYSUNEK IV-1. SYSTEM OBRONNY RP 176
RYSUNEK IV-2. SYSTEM OBRONNY W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP 180
RYSUNEK V-1. MODEL RELACJI INSTYTUCJONALNYCH I WSPÓŁPRACY AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ ORAZ KLUCZOWYMI ORGANAMI SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP 244

Spis tabel

TABELA II-1. NAJWAŻNIEJSZE OBOWIĄZUJĄCE AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE PRZYGOTOWAŃ OBRONNYCH RP 68
TABELA III-1. LICZBA OSÓB WPISANYCH NA LISTY KWALIFIKOWANYCH PRACOWNIKÓW OCHRONY FIZYCZNEJ ORAZ ZABEZPIECZENIA TECHNICZNEGO (OSTATNIE 10 LAT) 136
TABELA III-2. OCENA KONDYCJI BRANŻY OCHRONY I FIRM (2024 – 2020) 139
TABELA III-3. NAJWIĘKSZE WYZWANIA FIRM OCHRONY 141
TABELA III-4. ZMIANA POZIOMU ZATRUDNIENIA W FIRMACH OCHRONY (2023) 143
TABELA III-5. WYKAZ AGENCJI OCHRONY W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH NA DZIEŃ 21.03.2025 R. 146
TABELA III-6. STRUKTURA WIELKOŚCI FIRM OCHRONY WEDŁUG LICZBY ZATRUDNIONYCH (2024) 148
TABELA III-7. TYPY ZASOBÓW AOOIM I ICH CHARAKTERYSTYKA 151
TABELA IV-1. TABELA PORÓWNAWCZA EWOLUCJI DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH DOTYCZĄCYCH SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA 174
TABELA V-1. BRAK ODPOWIEDZIALNOŚCI FORMALNEJ W STRUKTURACH AOOIM 218
TABELA V-2. TABELA POTRZEB LEGISLACYJNYCH, ORGANIZACYJNYCH I WSPÓŁDZIAŁANIA. 223
TABELA V-3. WSPÓŁPRACA OCHRONY Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ I SŁUŻBAMI (2024) 225
TABELA V-4. TABELA PORÓWNAWCZA KLUCZOWYCH OBSZARÓW 227
TABELA V-5. WYPOWIEDZI EKSPERTÓW WSKAZUJĄCE NA NIEDOSTOSOWANIE PRZEPISÓW PRAWA W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA AOOIM W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH .. 230
TABELA V-6 GŁÓWNE OBSZARY REKOMENDACJI LEGISLACYJNYCH 231
TABELA V-7. GŁÓWNE BRAKI W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM AOOIM 236

TABELA V-8. RODZAJE BARIER ZGŁASZANYCH PRZEZ AGENCJE – KLASYFIKACJA PROBLEMÓW 239
TABELA V-9. PODZIAŁ KOMPETENCJI AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA – DZIAŁALNOŚĆ FIZYCZNA I TECHNICZNA 241
TABELA V-10. DEKLAROWANE POTRZEBY AGENCJI OCHRONY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA ... 242
TABELA V-11. WYPOWIEDZI EKSPERTÓW POTWIERDZAJĄCE BRAKI STRUKTURALNE I PROCEDURALNE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO AOOIM 246
TABELA V-12. REALIZACJA ZADAŃ PRZYGOTOWAWCZYCH AOOIM 247
TABELA V-13. TYPOWE REAKCJE AGENCJI OCHRONY W SCENARIUSZU WOJENNYM 249
TABELA V-14. RÓŻNICE POMIĘDZY LOGISTYKĄ WOJSKOWĄ, CYWILNĄ I W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH 258
TABELA V-15. IDENTYFIKACJA KLUCZOWYCH BARIER LOGISTYCZNYCH 260
TABELA V-16. PRIORYTETOWE INWESTYCJE TECHNOLOGICZNE 261
TABELA V-17. WYPOWIEDZI EKSPERTÓW UJAWNIAJĄCE NIEDOBORY LOGISTYCZNE AGENCJI OCHRONY W KONTEKŚCIE DZIAŁANIA W CZASIE ZAGROŻEŃ ZEWNĘTRZNYCH 262
TABELA V-18. DOMINUJĄCE PROBLEMY I POSTULATY ZGŁASZANE PRZEZ PRZEDSTAWICIELI AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA 266
TABELA V-19. ANALIZA SWOT 271

Spis wykresów

WYKRES III-1. LICZBA OSÓB WPISANYCH NA LISTY KWALIFIKOWANYCH PRACOWNIKÓW 137
WYKRES III-2. OCENA KONDYCJI BRANŻY OCHRONY I FIRM W LATACH 20204 – 2020 140
WYKRES III-3. ODSETEK WSKAZAŃ WYZWAŃ FIRM OCHRONY 142
WYKRES III-4. LICZBA AGENCJI OCHRONY Z PODZIAŁEM NA WOJEWÓDZTWA 147
WYKRES III-5. UDZIAŁ PROCENTOWY WG. STRUKTURY WIELKOŚCI FIRM OCHRONY WEDŁUG LICZBY ZATRUDNIONYCH (2024) 149
WYKRES V-1. ODSETEK FIRM WSPÓŁPRACY OCHRONY Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ I SŁUŻBAMI (2024) (%) 226
WYKRES V-2. POZIOM WYSTĘPOWANIA GŁÓWNYCH BRAKÓW W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM AGENCJI OCHRONY OSÓB I MIENIA 237
WYKRES V-3. ODSETEK AGENCJI BEZ PLANÓW 248

Indeks

A

Agencje ochrony osób i mienia, 21
AOOiM, 288
arkusz wywiadu, 27

B

Bezpieczeństwo, 78
bezpieczeństwo narodowe, 80
Bezpieczeństwo państwa, 6
bezpieczeństwo wewnętrzne, 172

C

Certyfikacja, 196
cyberbezpieczeństwo, 157
cyberzagrożenia, 208

Ć

ćwiczenia symulacyjne, 43

G

gotowość operacyjna, 255

I

infrastruktura krytyczna, 47
interoperacyjność, 96

K

Konstytucja RP, 207
Kwalifikowani pracownicy ochrony, 151

L

Legislacja dotycząca AOOiM, 125
logistyka, 20

M

Minister Obrony Narodowej, 188
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 121
mobilizacja, 57
MON, 235
monitoring wizyjny, 189
MSWiA, 235

O

obrona cywilna, 38
Obrona narodowa, 38
Obrona terytorialna, 98
Obronność, 12

P

personel ochrony, 111
Planowanie obronne, 98
Planowanie operacyjne, 46
planowanie strategiczne, 39
Podstawa prawna gotowości obronnej, 62
programowanie obronne, 46
Przygotowania obronne, 38

R

RCB, 235
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 241

S

sektor prywatny, 102
Siły Zbrojne RP, 97
Sojuszu Północnoatlantyckim, 36
sondaż diagnostyczny, 27
specustawa, 213
Standaryzacja, 218
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, 41

strategie obronne, 40
System bezpieczeństwa narodowego, 164
system bezpieczeństwa RP, 164
system norm prawnych, 206
system obronny, 37
system obronny państwa, 163
system zarządzania kryzysowego, 88
sytuacje kryzysowe, 142
Szkolenia obronn, 73
szkolenia specjalistyczne, 200

T

Terroryzm, 91
triangulacja danych, 28

U

Unia Europejska, 83

W

wojny asymetryczne, 208
Wojska Obrony Terytorialnej, 98

Z

Zadania ochronne, 173
Zagrożenia hybrydowe, 90
zagrożenia zewnętrzne, 175
zagrożeń asymetrycznych,, 6
zarządzanie kryzysowe, 12
zarządzanie logistyczne, 244

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Prośba.

Załącznik 2. Arkusz wywiadu.

Załącznik 3. Streszczenie rozprawy doktorskiej.

Załącznik 4. Elektroniczna wersja rozprawy.

Załącznik 1

AKADEMIA WSB

mgr Judyta RykowskaBrzeszcze, 05 luty 2025 r.
Ul. K. Jadwigi 9/9
32-620 Brzeszcze
Telefon: 530 340 860
e-mail: jrykowska@gmail.com

Sz. P. Marcin Pyclik
Prezes Zarządu
Polskiej Izby Ochrony
ul. Wspólna 56
00-684 Warszawa

PROŚBA

Jestem doktorantką w Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej. Tematem prowadzonych przeze mnie badań naukowych są „Przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny". Celem poznawczym badań jest diagnoza przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa
i w czasie wojny. Celem utylitarnym jest natomiast określenie dziedzin wymagających doskonalenia w zakresie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Badania są prowadzone wśród pracowników zarządzających zakładami pracy jakimi są agencje ochrony osób i mienia.

Mając na uwadze rzetelność, a jednocześnie wiarygodność prowadzonych badań, zwracam się z prośbą o przesłanie uzupełnionego o odpowiedzi arkusza wywiadu, stanowiącego załącznik do niniejszego pisma, do wszystkich firm ochrony osób i mienia

zrzeszonych w Polskiej Izbie Ochrony. Jednocześnie proszę o odesłanie wypełnionych arkuszy wywiadu bezpośrednio do mnie, tj. na adres e-mail: jrykowska@gmail.com.

Bardzo dziękuję za pomoc przy prowadzonych badaniach naukowych, których celem jest doskonalenia działania agencji ochrony osób i mienia.

Z wyrazami szacunku,

Załącznik:
- Arkusz wywiadu z ekspertem

Załącznik 2

AKADEMIA WSB

ARKUSZ WYWIADU

Opracowała: mgr Judyta Rykowska

Pod kierunkiem naukowym: prof. dra hab. Roberta SOCHY

Dąbrowa Górnicza 2025

ARKUSZ WYWIADU

Szanowni Państwo,

Jestem doktorantką w Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej. Tematem prowadzonych przeze mnie badań naukowych są „Przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny".
Celem poznawczym badań jest diagnoza przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Celem utylitarnym jest natomiast określenie dziedzin wymagających doskonalenia w zakresie przygotowań agencji ochrony osób i mienia do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Badania są prowadzone wśród pracowników zarządzających zakładami pracy jakimi są agencje ochrony osób i mienia (AOOiM). W związku z powyższym zwracam się z prośbą
o udział w badaniu poprzez wypełnienie arkusza wywiadu udzielając odpowiedzi na postawione pytania w formie opisowej. Z kolei w drugiej części kwestionariusza proszę właściwą odpowiedź zaznaczyć stawiając znak „X".

Badania mają charakter anonimowy, a ich wyniki zostaną wykorzystane wyłącznie na potrzeby opracowania rozprawy doktorskiej. Dziękuję jednocześnie za poświęcony czas.

1) Czy w AOOiM są realizowane zadania na rzecz przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

☐ TAK, zostało utworzone samodzielne stanowisko – proszę podać nazwę stanowiska:……

☐ TAK, zadania zostały zlecone pracownikowi jako dodatkowe obowiązki – proszę podać nazwę stanowiska:……

☐ NIE

2) Jak Pan/Pani ocenia stopień przygotowania AOOiM do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

……

……

……

……

3) Jakie zadania są realizowane w AOOiM na rzecz przygotowania do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

……

……

……

……

4) Jakie zadania, zdaniem Pana/Pani, powinny realizować AOOiM w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

……

……

……

……

5) Jakie występują potrzeby w zakresie przygotowania AOOiM do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny w obszarze:

a) Regulacji prawnych

……..…….

……..…….

……

b) organizacji działania

…….....

……

……

c) usprawnienia współdziałania

…….....

……

……

Zajmowane stanowisko:

☐ Właściciel bądź współwłaściciel agencji ochrony osób i mienia

☐ Pracownik kierujący jednoosobowo agencją ochrony osób i mienia

☐ Zastępca pracownika kierującego jednoosobowo agencją ochrony osób i mienia

☐ Pracownik wchodzących w skład kolegialnego organu zarządzającego agencją ochrony osób i mienia

☐ Główny księgowy

Staż pracy jako pracownik zarządzający agencją ochrony osób i mienia:

☐ Do 5 lat

☐ 6 – 10 lat

☐ 11 – 15 lat

☐ 16 – 20 lat

☐ Powyżej 20 lat

Staż pracy w agencjach ochrony osób i mienia (ogółem):

☐ Do 5 lat

☐ 6 – 10 lat

☐ 11 – 15 lat

☐ 16 – 20 lat

☐ Powyżej 20 lat

Staż pracy ogółem:

☐ Do 5 lat

☐ 6 – 10 lat

☐ 11 – 15 lat

☐ 16 – 20 lat

☐ Powyżej 20 lat

Wykształcenie (w przypadku zdobycia tytułu zawodowego licencjata, inżyniera, magistra proszę wskazać kierunek studiów oraz specjalność):

☐ gimnazjalne, podstawowe, zasadnicze zawodowe

☐ wyższe z tytułem licencjata (inżyniera):

……..……

☐ wyższe z tytułem magistra:

……..……

☐ inne (proszę o wymienienie):

……..……...

Stopień naukowy (w przypadku nadania proszę wskazać dyscyplinę naukową):

☐ Doktor:

…….

☐ Doktor habilitowany:

……

Posiadane doświadczenie zawodowe w formacjach umundurowanych lub Siłach Zbrojnych RP:

☐ Policja

☐ Państwowa Straż Pożarna (ochotnicze straże pożarne)

☐ Straż Graniczna

☐ Służba Więzienna

☐ Straż gminna (miejska)

☐ Inne, jakie:

…….....

☐ Nie byłem funkcjonariuszem ani żołnierzem

Kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej:

☐ Tak

☐ Nie

Kwalifikowany pracownik zabezpieczenia technicznego:

☐ Tak

☐ Nie

Załącznik 3

AKADEMIA WSB

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Autor: mgr Judyta Rykowska

Tytuł: Przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Liczba stron: 2

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, zagrożenia, agencje ochrony, system, agencje ochrony osób i mienia, system obronny, cyberbezpieczeństwo, siły zbrojne, planowanie obronne.

Promotor: dr hab. Robert Socha, prof. AWSB

Charakterystyka rozprawy:

Rozprawa przedstawia opis przeprowadzonych badań, których przedmiotem było przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Dysertacja składa się z: wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, załącznika i streszczeń w języku polskim i angielskim.

Rozdział pierwszy pt. *„Założenia badawcze".* W tym rozdziale przedstawiono uzasadnienie wyboru tematu, określono przedmiot oraz cele badań, sformułowano główny problem badawczy wraz z hipotezą oraz hipotezami cząstkowymi. Rozdział zawiera również opis zastosowanych metod, technik i narzędzi badawczych, co stanowi fundament teoretyczny dla dalszych analiz.

W rozdziale drugim *„Charakterystyka przygotowań obronnych w Polsce"* omówiono istotę i zakres przygotowań obronnych w kontekście bezpieczeństwa narodowego. Analizie poddano zarówno teoretyczne uwarunkowania, jak i podstawy prawne, które regulują obszar przygotowań obronnych, ze szczególnym uwzględnieniem

zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na funkcjonowanie systemu obronnego państwa

Rozdział trzeci pt. *„Potencjał agencji ochrony osób i mienia"* skupia się na analizie historycznych i współczesnych uwarunkowań funkcjonowania agencji ochrony, w tym ich zasobów ludzkich, materialnych i organizacyjnych. Dokonano oceny roli tych podmiotów w kontekście realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym oraz określono ich znaczenie jako elementu wspierającego system obronny państwa.

Rozdział czwarty, zatytułowany *„Agencje ochrony osób i mienia w systemie obronnym RP"* przedstawia analizę integracji agencji ochrony z systemem obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Rozważano zarówno aspekty prawno-organizacyjne, jak i praktyczne możliwości wykorzystania potencjału tych podmiotów w ramach realizacji zadań obronnych. Podkreślono rolę współdziałania między sektorem publicznym a prywatnym oraz wskazano na potrzebę dostosowania istniejących rozwiązań do dynamicznie zmieniającego się otoczenia bezpieczeństwa.

Rozdział ostatni, piąty pt. *„Dziedziny doskonalenia przygotowań agencji ochrony osób i mienia do działania na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czas wojny"*. Ostatni rozdział zawiera rekomendacje dotyczące usprawnienia funkcjonowania agencji ochrony w kontekście przygotowań do kryzysowych sytuacji zewnętrznych. Wskazano kluczowe dziedziny, takie jak aspekty prawne, zarządcze oraz logistyczne, które wymagają doskonalenia. Rozdział ten integruje wyniki badań empirycznych z analizą teoretyczną, oferując konkretne propozycje zmian mających na celu zwiększenie efektywności działań obronnych podmiotów prywatnych w sytuacjach kryzysowych.

Zwieńczenie rozprawy stanowi podsumowanie rozważanej problematyki oraz obejmuje wnioski zawarte w poprzednich rozdziałach. W zakończeniu ujęto również propozycje rozwiązań, w przedmiocie obszarów wymagających zmian na rzecz doskonalenia w zakresie przygotowania agencji ochrony osób i mienia do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Dysertację zamyka bibliografia, zawierająca zbiór literatury, stanowiącej podstawę do opracowania niniejszej pracy, spis wykresów, tabel, rysunków i fotografii. Do pracy dołączony został również arkusz służący do przeprowadzenia badań sondażowych oraz streszczenie pracy w języku polskim i angielskim.

SUMMARY OF THE DOCTORAL DISSERTATION

Author: MA Judyta Rykowska

Title: The preparations of private security agencies for operating under conditions of external threats to national security and during wartime.

Number of pages: 2

Keywords: security, national security, threat and risk, internal security, agencies, defense system, cybersecurity, armed forces, defense planning

Supervisor: DSc Robert Socha, prof. AWSB

Characteristics of the dissertation:

The dissertation presents a description of the conducted research, which focused on the preparation of personal and property protection agencies to operate in conditions of external threats to state security and during wartime.

The dissertation consists of: an introduction, five chapters, a conclusion, bibliography, appendix, and summaries in Polish and English.

Chapter One, entitled *"Research Assumptions"*. This chapter presents the justification for choosing the research topic, defines the subject and objectives of the study, and formulates the primary research problem along with subsidiary hypotheses. It also includes a detailed description of the methods, techniques, and research tools employed, which constitute the theoretical foundation for subsequent analyses.

In Chapter Two, *"Characteristics of National Defense Preparedness in Poland"*. The chapter examines the essence and scope of defense preparedness within the context of national security. It discusses both the theoretical underpinnings and the legal framework governing defense preparations, with particular emphasis on both external and internal threats that impact the functionality of the state's defense system.

Chapter Three, entitled *"The Potential of Security Agencies"* This chapter focuses on the analysis of the historical and contemporary conditions under which security agencies operate, including an evaluation of their human, material, and organizational resources. It assesses the role of these entities in performing tasks related to public safety and underscores their significance as a complementary element within the national defense system.

Chapter Four, titled "*Security Agencies within the National Defense System of the Republic of Poland"*. In this section, an in-depth analysis is conducted on the integration of security agencies into Poland's national defense system. Both legal-organizational aspects and the practical potential of utilizing these entities in fulfilling defense tasks are considered. The chapter emphasizes the importance of public–private cooperation and highlights the need to adapt existing solutions to a dynamically changing security environment.

The Final Chapter, Chapter Five, entitled *"Areas for Enhancing the Preparedness of Security Agencies for External Threats and Wartime Conditions"* The concluding chapter offers recommendations for improving the operational readiness of security agencies in crisis situations. It identifies key domains—legal, managerial, and logistical—that require refinement. Integrating empirical research findings with theoretical analysis, the chapter provides concrete proposals aimed at increasing the efficiency of private entities in executing defense-related tasks during emergencies.

The conclusion of the dissertation encapsulates the key issues examined and synthesizes the findings presented in the preceding chapters. Additionally, it offers proposed solutions pertaining to areas identified as requiring improvement, with the aim of enhancing the preparedness of private security agencies to operate effectively under conditions of external threats to national security and in times of war.

The dissertation concludes with a bibliography containing a collection of literature that formed the basis for this work, as well as lists of charts, tables, figures, and photographs. The work also includes an appendix with a survey questionnaire used for conducting research, and summaries of the dissertation in Polish and English.