

Odporność społeczności lokalnych wobec zagrożeń hybrydowych: rola samorządu gminnego

Resilience of Local Communities to Hybrid Threats: The Role of Municipal Self-Government

Anna Kowalska

Uniwersytet Przykładowy w Warszawie

<https://orcid.org/0000-0000-0000-0000>

Streszczenie: Artykuł analizuje rolę samorządu gminnego w budowaniu odporności społeczności lokalnych na zagrożenia hybrydowe. Celem opracowania jest wskazanie wymiarów odporności, na które samorząd ma bezpośredni wpływ, oraz narzędzi prawnych, którymi dysponuje po wejściu w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Zastosowano analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Wyniki wskazują, że odporność lokalna zależy przede wszystkim od świadomości sytuacyjnej, zabezpieczenia kluczowych słabości infrastruktury oraz zdolności adaptacyjnej wspólnoty, wzmacnianej współpracą z ochotniczymi strażami pożarnymi i organizacjami pozarządowymi.

Słowa kluczowe: odporność, bezpieczeństwo lokalne, zagrożenia hybrydowe, samorząd gminny, ochrona ludności

Abstract: The article examines the role of municipal self-government in building the resilience of local communities to hybrid threats. The aim is to identify the dimensions of resilience directly influenced by local authorities and the legal instruments available to them under the Civil Protection and Civil Defence Act. The study is based on an analysis of the literature and legal acts. The findings indicate that local resilience depends primarily on situational awareness, the protection of key infrastructure vulnerabilities and the adaptive capacity of the community, strengthened through cooperation with volunteer fire brigades and non-governmental organisations.

Keywords: resilience, local security, hybrid threats, municipal self-government, civil protection

Wstęp

Współczesne ujęcia bezpieczeństwa wykraczają poza wymiar militarny i obejmują sektory polityczny, gospodarczy, społeczny i środowiskowy¹. Szczególne znaczenie ma przy tym proces nadawania określonym zjawiskom statusu zagrożenia, opisany w teorii sekurytyzacji². W polskiej literaturze przedmiotu bezpieczeństwo rozumie się jako dziedzinę aktywności podmiotu, której celem jest zapewnienie możliwości przetrwania i rozwoju w warunkach zagrożeń³. Takie ujęcie podkreśla dynamiczny charakter tej kategorii⁴.

¹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, s. 7–8.

² O. Wæver, *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, R. D. Lipschutz (red.), New York: Columbia University Press, 1995, s. 46–86.

³ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 20.

⁴ *Ibidem*, s. 21.

Celem artykułu jest wskazanie wymiarów odporności społeczności lokalnej, na które samorząd gminny ma bezpośredni wpływ. Problem badawczy wyrażono pytaniem: w jakim stopniu instrumenty prawne i organizacyjne dostępne gminie pozwalają wzmacniać odporność mieszkańców na zagrożenia hybrydowe? W pracy zastosowano analizę literatury przedmiotu oraz analizę aktów prawnych.

Odporność jako kategoria analityczna

W naukach o zarządzaniu odporność (*resilience*) opisuje się jako zdolność organizacji do przewidywania zakłóceń, radzenia sobie z nimi i adaptacji po ich wystąpieniu⁵. Model zaproponowany przez S. McManus i współautorów wyróżnia trzy wymiary odporności: świadomość sytuacyjną, zarządzanie kluczowymi słabościami oraz zdolność adaptacyjną⁶. Przeniesienie tego modelu na poziom gminy przedstawiono w tab. 1.

Tab. 1. Wymiary odporności społeczności lokalnej

Wymiar odporności	Istota	Przykładowe działania samorządu
Świadomość sytuacyjna	Rozpoznanie zagrożeń, zasobów i zależności lokalnych	Mapa zagrożeń gminy, wymiana informacji ze służbami
Zarządzanie kluczowymi słabościami	Identyfikacja elementów, których awaria paraliżuje funkcjonowanie wspólnoty	Zasilanie awaryjne ujęć wody, rezerwy paliwa
Zdolność adaptacyjna	Elastyczne przywództwo, współpraca i uczenie się po zdarzeniu	Wspólne ćwiczenia z OSP i organizacjami pozarządowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. McManus et al., *Facilitated Process...*, *op. cit.*, s. 82–84.

Ramy prawne działań samorządu

Podstawę prawną zadań gminy w zakresie ochrony ludności stanowi ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, która określa m.in. zadania organów administracji publicznej w czasie pokoju i wojny⁷. Na poziomie unijnym ramy te uzupełnia dyrektywa w sprawie odporności podmiotów krytycznych⁸. Zagrożenia hybrydowe obejmują także cyberprzestrzeń, w tym ataki na sieci telekomunikacyjne, od których zależy łączność służb ratunkowych⁹.

⁵ S. Duchek, *Organizational Resilience: A Capability-Based Conceptualization*, "Business Research" 2020, t. 13, nr 1, s. 215–246. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>

⁶ S. McManus, E. Seville, J. Vargo, D. Brunson, *Facilitated Process for Improving Organizational Resilience*, "Natural Hazards Review" 2008, t. 9, nr 2, s. 81–90. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2008\)9:2\(81\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2008)9:2(81))

⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907), art. 2.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz.Urz. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164).

⁹ *Vide* ENISA, *ENISA Threat Landscape for 5G Networks. Updated threat assessment for the fifth generation of mobile telecommunications networks (5G)*, Heraklion: European Union Agency for Cybersecurity, 2020. <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-for-5g-networks-report> [dostęp: 20.10.2026].

Zakończenie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że gmina dysponuje instrumentami wpływającymi na wszystkie trzy wymiary odporności¹⁰. Decydujące znaczenie ma jednak zdolność adaptacyjna, budowana przez stałą współpracę z lokalnymi podmiotami, a nie wyłącznie przez procedury¹¹.

Bibliografia

- Buzan B., Wæver O., de Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Duchek S., *Organizational Resilience: A Capability-Based Conceptualization*, "Business Research" 2020, t. 13, nr 1. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz.Urz. UE L 333 z 27.12.2022).
- ENISA, *ENISA Threat Landscape for 5G Networks. Updated threat assessment for the fifth generation of mobile telecommunications networks (5G)*, Heraklion: European Union Agency for Cybersecurity, 2020. <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-for-5g-networks-report> [dostęp: 20.10.2026].
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.
- McManus S., Seville E., Vargo J., Brunsdon D., *Facilitated Process for Improving Organizational Resilience*, "Natural Hazards Review" 2008, t. 9, nr 2. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2008\)9:2\(81\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2008)9:2(81))
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907).
- Wæver O., *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, Lipschutz R. D. (red.), New York: Columbia University Press, 1995.

¹⁰ S. McManus et al., *Facilitated Process...*, *op. cit.*, s. 82–84.

¹¹ S. Duchek, *Organizational Resilience...*, *op. cit.*, s. 220–225.