

# Konieczność wielopoziomowej odporności



**PROF. IRENA LIPOWICZ**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego,  
Rzeczniczka Praw Obywatelskich w l. 2010-2015

**Odporność państwa i społeczeństwa to dziś klucz do bezpieczeństwa w warunkach nowych, złożonych zagrożeń. Nie wystarczą inwestycje w wojsko czy energetykę – potrzebna jest spójna strategia, która angażuje obywateli, instytucje i technologie. Tylko państwo elastyczne, wspierane przez świadome i solidarne społeczeństwo, może skutecznie stawić czoła wojnie hybrydowej, dezinformacji i presji geopolitycznej. Modernizując swoje podejście do bezpieczeństwa i odporności, Polska powinna sięgać zarówno po historyczne doświadczenia skutecznego oporu, rezyliencji i elastyczności, jak i wykorzystywać nowe cyfrowe możliwości.**

## **Odporność jako fundament bezpieczeństwa**

Współcześnie termin „odporność” staje się zbiorczą kategorią opisującą różne wymiary braku podatności na atak – zarówno w sferze militarnej i technicznej, jak i społecznej, gospodarczej czy energetycznej. Tego rodzaju odporność wzmacnia bezpieczeństwo państwa, jednak nie da się jej sprowadzić do prostego bilansu inwestycji w energetykę czy obronność<sup>1</sup>. Odporne na kryzysy i zagrożenia mogą być nie tylko struktury państwowe, lecz także całe społeczeństwa – takie podejście do bezpieczeństwa zyskało popularność stosunkowo niedawno.

W literaturze umocniło je rozróżnienie ustrojów państw na elastyczne i kruche – koncepcja szczegółowo rozwinięta m.in. w pracach Nassima Taleba<sup>2</sup>. Elastyczność oznacza zdolność struktur i procedur do szybkiego powrotu do równowagi po porażce oraz umiejętność twórczej adaptacji do zmiennych warunków, nawet przy ograniczonych zasobach. Przeciwnieństwem są ustroje kruche – tylko pozornie silne, dzięki hierarchizacji, represyjności wobec wewnętrznych przeciwników czy militaryzacji gospodarki i polityki zagranicznej. W praktyce taka sztywność może prowadzić do wewnętrznego załamania w obliczu niestandardowego zagrożenia lub niespodziewanego zwrotu militarnego

<sup>1</sup> M. Piotrowska-Trybull, K. Górską-Rożej (red.), *Odporność państwa, społeczeństwa i gospodarki na zagrożenia*, Warszawa 2024.

<sup>2</sup> N. Taleb, *Antykruchość. Jak żyć w świecie którego nie rozumiemy*, Poznań 2023, s.13 i n.

– i to pomimo wcześniejszej przewagi. W przypadku ustroju opartego na bierności i posłuszeństwie, obywatele nie wykształcają bowiem solidarności indywidualnej i zbiorowej ze współobywatelami i własnym państwem. W krajach tego typu, po klęsce militarnej, zwykle nie wykształca się spontanicznie wspólnota oporu. Ślepe posłuszeństwo wobec starej władzy często zastępuje równie bierna uległość wobec okupanta.

***Prawdziwa odporność państwa nie polega na sile przymusu, lecz na zdolności wolnego społeczeństwa do solidarnej reakcji w obliczu kryzysu – bez rezygnacji z wolności, otwartości i praw człowieka.***

Nie zmienia to faktu, że agresywne mocarstwo w bezpośrednim sąsiedztwie stanowi ogromne wyzwanie dla każdego typu odporności – zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. I właśnie w takiej sytuacji historycznej się znajdujemy. Rosja i Białoruś od lat konsekwentnie i systemowo ingerują w odporność Polski, wykorzystując do tego potężne środki finansowe oraz zaawansowane metody destabilizacji – w tym operacje psychologiczne i zarządzanie refleksyjne<sup>3</sup>.

Jako demokracja działamy wolniej – choć skuteczniej w dłuższej perspektywie – ponieważ nasz system opiera się na pluralistycznej debacie i inkluzyjnym procesie decyzyjnym. Kluczowym wyzwaniem pozostaje więc to, jak wzmacniać odporność państwa i społeczeństwa,

nie rezygnując z otwartości, praw człowieka i wartości, które czynią nas wspólnotą odporną właśnie dlatego, że jest wolna.

## **Państwo elastyczne – wspólnota odporna**

Koncepcja państwa elastycznego – odpornego na zagrożenia i ataki dzięki zaangażowaniu jego obywateli – dobrze współgra z polską mentalnością i doświadczeniem historycznym, w którym raczej brak było ślepego posłuszeństwa wobec władzy, a siłą wspólnoty była inicjatywa oddolna. Budowa takiego państwa wymaga jednak akceptacji społecznej oraz otwarcia się na niestandardowe formy działania.

Inspirujące przykłady płyną dziś z Ukrainy – nie tylko w postaci wytrwałości społeczeństwa i kreatywności w obronie (np. produkcji dronów), lecz także dzięki intensywnemu zaangażowaniu samorządów terytorialnych i nowej kategorii wojskowych wolontariuszy. Warto sięgnąć także po wzorce historyczne, takie jak polskie państwo podziemne – oparte na powszechnej mobilizacji i dyscyplinie społecznej – czy brytyjski model współpracy państwa z ludnością cywilną podczas II wojny światowej. Te przykłady pokazują, że odporność społeczna może być nie tylko efektem działań administracyjnych, ale przede wszystkim rezultatem świadomej współpracy obywateli z państwem.

Dziś potrzebujemy ponownej, interdyscyplinarnej analizy mechanizmów, które w przeszłości umożliwiały taką odporność – i jednocześnie projektowania nowych<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A. Etkind, *Rosja kontra nowoczesność*, Warszawa 2024, s. 9 i n.

<sup>4</sup> Por. wyniki Seminarium Fundacji Batorego z 27 marca 2025 r.: *Ukraińskie społeczeństwo wobec wojny. Lekcje dla Polski*. Batory.org.pl oraz konferencja: *Společna odporność i solidarność w warunkach wojny: doświadczenia Ukrainy i Polski* zorganizowana w Kijowie 21-22 marca 2025 r.

Choć samorządy terytorialne mogłyby odegrać w tym kluczową rolę, ich możliwości są ograniczane przez niewystarczające ramy prawne. W szczególności powiaty i województwa – w przeciwieństwie do gmin – nie mogą korzystać z zasady domniemania kompetencji, co utrudnia im wdrażanie innowacyjnych rozwiązań zwiększających lokalną odporność. Konieczna jest zatem pilna rewizja ustawowego katalogu zadań, by umożliwić samorządom podejmowanie działań odpowiadających wyzwaniom nowej epoki.

### **Cyfrowa kopia państwa i nowa rola ochrony ludności**

Nowe zagrożenia związane z ryzykiem frontального cyberataku wymagają myślenia nie tylko o systemowym przeciwdziałaniu wojnie kognitywnej – w tym dezinformacji na wzór Estonii – lecz także o stworzeniu „cyfrowej kopii” niemal całego państwa, a nawet jej zabezpieczeniu w innym kraju, jako swego rodzaju backupu strategicznego. Tego rodzaju rozwiązania wdrożono już w Ukrainie, przenosząc istotne systemy administracji na serwery państw demokratycznych.

Tego typu działania nie powinny jednak następować dopiero w warunkach kryzysowych i wojennych, powinny być przemyślane, zaplanowane i wdrożone zawczasu. Wymagają także starannego wyboru partnera, któremu państwo może zaufać w tak kluczowej sprawie. Na poziomie relacji wewnętrznych analogiczny model warto zastosować w skali lokalnej: „cyfrowa kopia” miasta lub powiatu, przechowywana i synchronizowana z jednostką partnerską (np. bliźniaczą), mogłaby umożliwić mieszkańcom załatwianie spraw administracyjnych w trybie niemal

nieprzerwanym – także w przypadku ataku lub cyberataku paraliżującego ich własny samorząd.

***Odporność społeczna powinna być przede wszystkim rezultatem świadomej współpracy obywateli z państwem, a nie efektem działań administracyjnych. W Polsce kluczową rolę mogłyby odegrać samorządy terytorialne, ale, ich możliwości są ograniczane przez niewystarczające ramy prawne.***

Współczesna ochrona ludności – która w warunkach wojny przekształca się ustawowo w obronę cywilną – dalece wykracza dziś poza tradycyjny zakres obowiązków, takich jak konserwacja schronów czy wspieranie wojsk obrony terytorialnej. Tytuł nowej ustawy w tym zakresie nie został trafnie dobrany – współczesne konflikty hybrydowe rozmywają granicę między wojną a pokojem, a co za tym idzie, wymagają od mieszkańców długotrwałego i aktywnego zaangażowania.

Nowa filozofia ochrony musi zakładać szerokie wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-społecznych<sup>5</sup>. Samo rozdzielenie pojęcia „ochrony ludności” – sugerujące pasywną postawę społeczeństwa – od „obrony cywilnej”, aktywowanej dopiero w stanie wojny, nie przystaje już do realiów Europy po 2022 roku<sup>6</sup>. Dzisiejsze doświadczenia jasno pokazują, że bezpieczeństwo i odporność wspólnoty muszą

5 Z. Cieślík, *Partnerstwo publiczno-prywatne: publicznoprawna problematyka kontraktowych form działania administracji europejskiej*, Warszawa 2017, „Podsumowanie”.

6 Por. *Komentarz do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 r.*, M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna*, Warszawa 2025.

być budowane w sposób ciągły – z udziałem świadomych i zaangażowanych obywateli.

### **Partnerstwa i energia społeczna jako rezerwy odporności**

Partnerstwo publiczno-prywatne, przez lata słabo uregulowane w Polsce, pozostaje wciąż niewykorzystanym zasobem budowania odporności. Dobrym przykładem są liczne agencje ochrony – w warunkach nasilających się sabotaży technicznych mogłyby one odegrać nową, ważną rolę w systemie bezpieczeństwa. Brakuje jednak jasnych mechanizmów włączenia ich w realizację zadań państwa, co mogłoby być formą nowoczesnej, społecznej odpowiedzialności biznesu. Z kolei przedsiębiorstwa – w ramach lokalnych partnerstw – mogłyby np. zapewniać awaryjne zasilanie energetyczne sąsiednim dzielnicom czy sołectwom.

Ostatnie trzy dekady przyniosły gwałtowny wzrost liczby i potencjału polskich organizacji pozarządowych. Mimo to przepisy dotyczące bezpieczeństwa koncentrują się niemal wyłącznie na działaniach administracji publicznej i sił zbrojnych, zaniedbując ten ogromny zasób obywatelskiej gotowości. Formy partnerstwa publiczno-prywatnego czekają na szersze zastosowanie, natomiast partnerstwo publiczno-społeczne – współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową i samorządową – wymaga jeszcze wypracowania odpowiednich formuł instytucjonalnych.

Doświadczenia ukraińskie jednoznacznie pokazują, że państwo nie jest w stanie skutecznie się bronić wyłącznie za pomocą profesjonalnych sił zbrojnych. Dlatego w Polsce

– obok powołanej już Rady Odporności na poziomie centralnym – powinny powstać analogiczne rady w każdym województwie, z udziałem certyfikowanych organizacji społecznych. Tylko w ten sposób możliwe będzie skuteczne zakorzenienie idei odporności w lokalnych społecznościach.

***Odporność państwa zaczyna się od antycypacji zdarzeń i świadomych obywateli – Przygotowanie musi wyprzedzać kryzys, a nie na niego reagować. Dlatego warto inwestować w działania podnoszące świadomość społeczną oraz zwiększające odporność administracji – np. poprzez wykonywanie cyfrowych kopii ważnych zbiorów danych i systemów.***

Warto również zwrócić uwagę na kluczowy obszar, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne. Polska powinna tworzyć powiatowe centra bezpieczeństwa energetycznego – lokalne struktury koordynujące działania w razie awarii lub sytuacji zagrożenia ciągłości dostaw energii.

Administracja centralna powinna natomiast rozbudować efektywną sieć ostrzegania przed tzw. informacją niszczącą – komunikatami, które mogą wywoływać panikę i osłabiać solidarność społeczną. Taka sieć powinna wykraczać poza kompetencje Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i NASK, tworząc nowy system przeciwdziałania dezinformacji i wzmacniania spójności społecznej w sytuacjach kryzysowych<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> I. Albrycht, *Systemowa odporność państwa w cyfrowej erze*, Nowy raport IK i CYBERSEC, Warszawa 2022.

**Skuteczna odporność państwa nie opiera się wyłącznie na instytucjach – wymaga aktywnego włączenia w proces budowania bezpieczeństwa biznesu, społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych wspólnot.**

### **Solidarność społeczna jako fundament odporności**

Solidarność społeczna, choć formalnie wpisana w Konstytucję, pozostaje jedną z najmniej docenianych zasad ustrojowych – a zarazem jedną z najistotniejszych dla budowania realnej odporności państwa. Dzisiejsze zagrożenia nie są już wyłącznie militarne – pojawiają się w nieoczywistych obszarach: poprzez ingerencję przeciwnika w system szkolnictwa wyższego, działania dezinformacyjne w mediach społecznościowych (szczególnie w tematyce migracyjnej), wpływanie na proces kształcenia kadry wojskowej, a także poprzez groźną dezinformację zdrowotną.

Luki w odporności państwa są widoczne i mają charakter ponadpartyjny. Wciąż funkcjonuje negatywny, demobilizujący stereotyp „państwa z kartonu”, powielany nie tylko wewnętrznie, ale również przez zewnętrznego przeciwnika. Tymczasem paradoksalnie – mimo rosnącej polaryzacji – w społeczeństwie utrzymuje się wysoki poziom oczekiwań sprawczości ze strony państwa. To oczekiwanie nie znika, ponieważ poczucie, że państwo potrafi działać skutecznie, jest dziś jednym z głównych źródeł bezpieczeństwa zbiorowego.

Dlatego właśnie efektywność i modernizacja organów centralnych, wsparte przemyślaną kampanią informacyjną, powinny stać się strategicznym priorytetem.

Niezadowolenie z działania instytucji państwowych to – obok niezadowolenia ontologicznego i kulturowego – jedna z trzech głównych przyczyn wzrostu wpływów ugrupowań skrajnych w Europie, często inspirowanych lub wspieranych przez Federację Rosyjską.

Wolne media, koncentrując się słusznie na problemach społecznych i nierównościach, często nieświadomie pogłębiają jednak w ten sposób kryzys zaufania – zwłaszcza w epoce dominacji mediów elektronicznych i selektywnej ekspozycji na treści. Fakty – nawet prawdziwe – jeśli są przedstawiane w sposób jednostronnie negatywny i nie są równoważone silnym przekazem pozytywnym, prowadzą do demobilizacji społecznej. Przykład Brexitu pokazuje, że jednostronna narracja może trwale zmienić bieg historii.

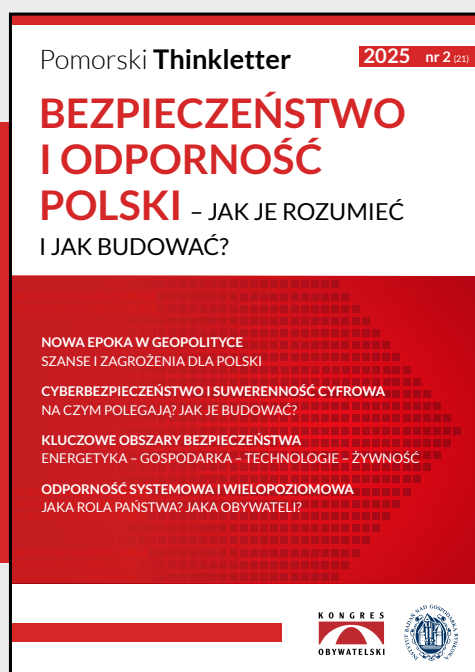
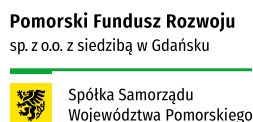
**Odporność kraju zaczyna się od zaufania do wspólnoty społecznej i do państwa – bez wiary w sprawczość instytucji i bez solidarności społecznej nie da się skutecznie przeciwstawić dezinformacji, polaryzacji i wojnie informacyjnej.**

Rzecz nie w przemilczaniu problemów – ale w znalezieniu sposobu, jak budować wspólnotową odporność informacyjną w warunkach głębokiej polaryzacji, bez popadania w propagandę. ■

## O AUTORCE

**prof. Irena Lipowicz** – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. W latach 1991-2000 była posłem na Sejm oraz członkiem Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jako Przewodnicząca Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego współtworzyła reformę samorządową. Była ambasadorem RP w Republice Austrii. Od 2010 do 2015 r. pełniła funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

## Partnerzy



# POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

[www.kongresobywatelski.pl](http://www.kongresobywatelski.pl)

