

# Miasta – pierwsze ogniwo systemu odporności



**JAROSŁAW KOMŻA**  
Związek Miast Polskich

**Odporność urasta coraz wyraźniej do rangi jednego z kluczowych pojęć opisujących współczesne państwo. Skupia w sobie zdolność przetrwania kryzysu, sprawnej adaptacji i uczenia się na własnych doświadczeniach. Z perspektywy zarządzania publicznego szczególnego znaczenia nabiera tu poziom lokalny, bo to właśnie miasta i samorządy w największym stopniu przekładają strategiczne założenia bezpieczeństwa na konkretne procedury, inwestycje, kompetencje instytucji i realną gotowość wspólnoty do działania.**

Pojęcie odporności w ciągu ostatnich kilku miesięcy zrobiło zawrotną karierę i obok takich „gwiazd” jak pandemia, depresja, kryzys demograficzny i wojna weszło do panteonu słów-kluczy, które hasłowo, a jednocześnie z potężnym ładunkiem wagi i emocji, opisują rzeczywistość, w której żyjemy. Zanim spojrzymy na odporność z perspektywy zarządzania publicznego na poziomie lokalnym, ustalmy najpierw, co to określenie oznacza.

## **Odporność, rezyliencja, antykruchłość**

Słownik języka polskiego PWN definiuje odporność jako zdolność przeciwstawiania się czemuś, niepoddawania się jakiemuś działaniu, wpływowi (zwróćmy uwagę na określenie „zdolność” użyte w definicji). Ten podstawowy zakres znaczeniowy jest rozszerzany i pogłębiany przez istotę określenia „rezyliencja”. To anglicyzm, obecny od

niedawna w dokumentach Unii Europejskiej i języku środowisk zawodowo zajmujących się zarządzaniem publicznym. Rezyliencja rozwija i pogłębia o dwa aspekty ową zdolność, o której mowa w definicji odporności. Po pierwsze, o elastyczność. Chodzi tu o cechę podmiotu (człowieka, społeczeństwa, organizacji, państwa, miasta), dzięki której w obliczu kryzysu podmiot ten nie załamuje się, a sprawnie adaptuje, czyli dostosowuje swoje funkcjonowanie do nowych warunków, zachowując (podtrzymując) niezakłócone działanie, a po ustaniu kryzysu sprawnie wraca do normalności. Drugą cechą podmiotu rezyliencyjnego jest jego umiejętność wyciągania wniosków z funkcjonowania w nowych warunkach i uczenia się (samodoskonalenia).

Rozwinięcie i pogłębienie zakresu znaczeniowego słownikowej definicji

pojęcia odporności o aspekty rezyliencji nie wyczerpuje zagadnienia. Znany teoretyk amerykański libańskiego pochodzenia Nassim Taleb swoją książką z 2012 roku pod tytułem „Antykruchłość” wprowadził do gry kolejne pojęcie. Taleb pisze, że antykruchłość to coś więcej niż odporność.

***Odporność pozwala przetrwać wstrząs, rezyliencja uczy adaptacji i wyciągania wniosków, a antykruchłość zachęca by kryzys traktować jako impuls rozwojowy. Dojrzałość człowieka, instytucji i państwa mierzy się dziś zarówno siłą trwania, jak i zdolnością do uczenia się, dostosowywania oraz wzmacniania pod presją.***

O ile odporność pozwala przetrwać wstrząs bez zmian, o tyle antykruchłość zmienia podmiot na lepsze. W tym kontekście kryzys nie jest sytuacją problemową, a wręcz jawi się jako okazja do samodoskonalenia. Taleb twierdzi, że antykruchłość wręcz... kocha przypadkowość i niepewność. Z kolei to pociąga za sobą – uwaga – miłość do błędów (dodaje przy tym, że określonej klasy błędów). Tu proponuję przerwać dalsze odkrywanie antykruchłości, bowiem już samo określenie „miłości do błędów” jest na tyle niezrozumiałe, a wręcz szokujące dla nas, wychowanych i utrzymywanych w kulturze braku przyzwolenia na błąd, paraliżującego strachu przed nim oraz poczucia wstydu i karania za jego popełnienie, że czytający ten artykuł i zyczliwie spodziewający się użytecznych rozważań mogą uznać, iż autor na tyle w nich odpłynął, że nie warto śledzić jego wywodów dalej.

## **Miasto wobec kryzysu**

„To przykre, że nikt nie jest zainteresowany naszymi doświadczeniami”. Tą smutną refleksją podzieliła się z uczestnikami jednej z konferencji poświęconych ochronie ludności urzędniczka, która pracowała w administracji miasta Łądek-Zdrój podczas ostatniej powodzi. Walczyła z nią na tzw. pierwszej linii i chętnie dzieli się swoimi doświadczeniami i wnioskami, podobnie jak inni, którzy ją przeżyli. W kontekście przywołanego wcześniej znaczenia pojęcia odporności, zwłaszcza rezyliencyjnej zdolności do sprawnej adaptacji do nowych warunków i zapewnienia ciągłości działania uzyskiwanej dzięki uczeniu się, przywołana refleksja brzmi bardzo gorzko. Wchodzimy z nią w rozważania o budowaniu odporności skomplikowanej organizacji państwa z perspektywy jego małego elementu, jakim jest miasto. Gdy jednak spojrzymy z poziomu strategicznego, perspektywa miejska okazuje się bardzo szeroka i niezwykle istotna.

***Doświadczenie kryzysu nabiera wartości dopiero wtedy, gdy zostaje przepracowane – przeanalizowane i zamienione w wiedzę instytucjonalną. Często to na poziomie miast państwo zderza się po raz pierwszy z zagrożeniem, dlatego ich sprawność, doświadczenie i zdolność uczenia się współdecydują o odporności całego systemu.***

## **Wymiar strategiczny**

W kontekście znaczenia budowania odporności miast dla odporności całego państwa warto w tym miejscu poczynić dwa ściśle powiązane ze sobą odniesienia.

Pierwszym jest artykuł gen. Mieczysława Cieniucha opublikowany w „Pomorskim Thinkletterze” pod tytułem „Wieloośrodkowa Polska a odporność na kryzysy militarne”<sup>1</sup>. Autor już w pierwszym zdaniu zauważa, iż bezpieczeństwo naszego państwa ma bezpośredni związek z jego wieloośrodkowym układem przestrzennym. Generał rozwija tę myśl w twierdzeniu, iż pogłębiona refleksja wokół idei wieloośrodkowej Polski w kontekście budowania odporności na kryzysy militarne stwarza szansę na lepsze zrozumienie tego wieloaspektowego zagadnienia.

***Odporność państwa wyrasta z siły jego wielu ośrodków, bo bezpieczeństwo rozkłada się w przestrzeni razem z potencjałem miast, regionów i wspólnot lokalnych. Policentryczny układ osadniczy jest naszym zasobem strategicznym – każde z tych miejsc wzmacnia sprawność, ciągłość działania i zdolność kraju do przetrwania kryzysu.***

Drugim odniesieniem rozważań o odporności państwa na poziomie strategicznym, widzianym z perspektywy miejskiej, są zapisy zasadniczego dokumentu strategicznego państwa, jakim jest Strategia Rozwoju Kraju do 2035 roku (w momencie pisania tego artykułu nadal o statusie projektu, ale w momencie czytania tego tekstu prawdopodobnie będzie już ona dokumentem obowiązującym, przyjętym przez Radę Ministrów)<sup>2</sup>. Ten główny dokument strategiczny państwa wymienia trzy

priorytety rozwojowe dla kraju: demografię, gospodarkę oraz bezpieczeństwo, odporność i sprawność państwa. Te trzy filary rozwoju stoją na fundamencie, jakim jest dla Polski policentryczny układ osadniczy. Tę właśnie cechę naszego kraju autorzy Strategii uznają za kluczowy atrybut (zasób).

### **Wymiar operacyjny**

Od roku 2025 samorzady otrzymały pakiet kolejnych kilkudziesięciu nowych zadań. Są one konsekwencją wejścia w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Kompleksowo reguluje ona system i zadania ochrony ludności w czasie pokoju i wojny. Należy przy tym pamiętać, że od 2007 r. obowiązuje jednocześnie ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która również przewiduje szereg zadań dla samorządów w zakresie ochrony ludności w czasie kryzysu (planistycznych, przygotowawczych i reaktywnych). Rok obowiązywania i wdrażania nowych przepisów to dobry czas na pierwsze podsumowanie. Spróbujmy również nakreślić wyzwania budowy lokalnego systemu bezpieczeństwa powszechnego w najbliższej i dalszej perspektywie.

### **Wreszcie są pieniądze, ale czemu wydawać je „na wariata”?**

Wdrażanie nowej ustawy jest w praktyce związane z ogłoszeniem przez MSWiA Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (OLiOC) na lata 2025–2026<sup>3</sup>, określającego kierunki działania państwa, w tym samorządu terytorialnego. Wytyczono sześć priorytetów, którym przypisano określone

1 M. Cieniuch, *Wieloośrodkowa Polska a odporność na kryzysy militarne*, „Pomorski Thinkletter” nr 2(17)/2024 [dostęp online].

2 Więcej o Strategii Rozwoju Kraju do 2035 r., zob. serwis Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp online], przyp. red.

3 Więcej o Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026, zob. serwis Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp online], przyp. red.

nakłady środków finansowych, a także sposób ich przekazywania samorządom. Analiza komentarzy samorządowców oraz ukazujących się w przestrzeni medialnej artykułów pozwala na wyciągnięcie wniosków i obserwacji, które oddałem w powyższym lapidarnym, choć mało profesjonalnie brzmiącym śródtytułe.

***Nawet potrzebny program publiczny traci część swojej siły, gdy tempo wydatkowania wypiera strategiczne myślenie i podnosi koszty działania. Mądre wydatkowanie pieniędzy publicznych wymaga czasu na analizę, planowanie inwestycji i rozsądne wdrożenie.***

Generalnie ocenę programu OLiOC można uznać za umiarkowanie pozytywną. Niewątpliwie ustawowe uporządkowanie zadań ochrony ludności oraz przygotowanie programu wdrożeniowego wraz z finansowaniem działań, począwszy od infrastruktury, przez sprzęt i urządzenia, po szkolenia, było potrzebne i długo oczekiwane. Dla wielu samorządów pieniądze z programu umożliwiły pierwsze od długiego czasu inwestycje w odporność. Ale nie obyło się bez problemów. Kluczowym mankamentem wdrażania programu okazał się zbyt krótki czas przewidziany na wydatkowanie pieniędzy przez samorzady. Oczekiwanie szybkiego wydania w krótkim czasie ogromnych sum było nieadekwatne do zasad procesu planowania działań o tak dużej skali i wadze oraz do realiów czasu trwania procedur zamówień publicznych. Skomplikowany, wieloszczeblowy mechanizm oceny

zapotrzebowania dodatkowo wydłużał proces. W konsekwencji uwarunkowania wymusiły na samorządach konieczność bardzo szybkiego tworzenia planów zapotrzebowania kierowanych do wojewodów, ze świadomością reżimu ich realizacji do końca roku. Na dodatek konieczność wydania w krótkim czasie wielkich nakładów publicznych wygenerowała przewidywalną, naturalną reakcję rynku – znaczący wzrost cen poszukiwanych artykułów.

***Możesz zamówić samochód dowolnego koloru, byleby był czarny***

To znane powiedzenie Henry'ego Forda pasuje do innego aspektu uwarunkowań, przed jakimi stanęły samorzady w związku z ofertą programu OLiOC. Planowanie zakupów i inwestycji powinno być rezultatem, a nie początkiem, przemyślanego procesu ustalania potrzeb, poprzedzonego gruntowną analizą zagrożeń oraz diagnozą wewnętrznego potencjału instytucjonalnego. Tymczasem jednym z zasadniczych problemów, wpływających negatywnie na sprawność wdrażania programu w jego pierwszym etapie, okazały się zarówno konieczność niezwykle tempa tworzenia przez samorzady planów zapotrzebowania, jak i później tempo ich zatwierdzania ze względu na konieczność skrupulatnych konsultacji przewidzianych zakupów przez MSWiA z MON. Należy jednak odnotować, że ostatecznie rząd wyszedł naprzeciw zgłaszanym przez środowisko samorządowe wnioskom i przyjął postulat przedłużenia możliwości wydawania przez samorzady pieniędzy. Poza tym MSWiA zaproponowało zmiany procedur w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

## Wyzwania

Z praktycznego punktu widzenia, w krótkiej perspektywie, niewątpliwie istotne będzie dobre zaplanowanie zapotrzebowania w obecnej edycji programu rządowego, a następnie sprawna ocena tego zapotrzebowania przez wojewodów i MSWiA. W samym programie nastąpiły już pewne zmiany: przesunięto priorytety wydatkowania pieniędzy na rzecz inwestycji w miejsca schronienia, ale także na szkolenia ludności, a ponadto zwiększony został katalog wyposażenia, które można będzie nabyć na potrzeby obrony cywilnej. Natomiast w dłuższej perspektywie budowa lokalnego systemu bezpieczeństwa wymaga czegoś więcej niż tylko sprawnie przeprowadzonych zakupów:

1. **Właściwa analiza zagrożeń dla miasta.** Inaczej: świadomość sytuacyjna. Najczęstszą praktyką samorządową jest sprowadzanie identyfikacji zagrożeń dla miasta do przepisywania uniwersalnego katalogu zawartego w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego. Rzeczywistość wokół nas jest dużo bardziej złożona i zmienna. Każde miasto ma swoje własne, unikalne cechy i uwarunkowania. Ich właściwa identyfikacja wymaga dokonania metodycznej analizy strategicznej;
2. **Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego miasta.** To wieloaspektowy i bardzo ważny wymiar bezpieczeństwa. Wielu burmistrzów i prezydentów zgłasza braki kadrowe. Stojąc przed wyzwaniem realizacji kilkadziesiąt zadań, dysponują niewspółmiernymi zasobami personelu. Pamiętajmy także, iż mimo że założono formalne zmniejszenie częstotliwości obowiązkowych ćwiczeń, to

tylko regularne doskonalenie umiejętności owocuje wypracowaniem nawyków, które w chwili realnego zagrożenia mogą zdecydować o sukcesie lub porażce w reagowaniu na kryzys. Do zadań administracji należy zapewnienie ciągłości działania na wypadek różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. W tym celu warto opracować miejski plan zapewnienia ciągłości działania, zarówno urzędu miasta, jak i jednostek organizacyjnych;

***Odporność miasta wyrasta z połączenia trafnej diagnozy zagrożeń, sprawnych instytucji, przygotowanych mieszkańców i współpracy wielu środowisk. Taki system daje wspólnie zdolność uczenia się, szybkiej adaptacji i utrzymania działania nawet pod presją kryzysu.***

3. **Budowanie odporności społeczności lokalnej.** Bez zaplanowania działań dla mieszkańców i z mieszkańcami, ich świadomości zagrożeń oraz realnych umiejętności radzenia sobie proces budowy systemu odporności miasta nie będzie kompleksowy, trwały i szczelny. Na szczęście coraz więcej się o tym mówi, wydany przez MSWiA poradnik niesie podstawową wiedzę, a w miastach odbywają się już szkolenia dla mieszkańców. To dobry początek;
4. **Współpraca wielosektorowa.** Chodzi tu zarówno o identyfikowanie i zawieranie porozumień z jednostkami i organizacjami mogącymi pełnić funkcje podmiotów ochrony ludności, jak i o nawiązywanie współpracy z sąsiednimi samorządami

i ich jednostkami w ramach budowania wzajemnego wsparcia.

Przemysłane zaplanowanie działań, a następnie ich konsekwentne wdrażanie zapewni budowę lokalnego systemu bezpieczeństwa spełniającego kryteria

odporności. Odporności rozumianej jako zdolność uczenia się oraz osiągnięcia elastyczności i szybkiej adaptacji do warunków kryzysowych, by zapewnić ciągłość działania, przetrwać i sprawnie wrócić do normalności, a może nawet wyjść z kryzysu silniejszym. ■

## O AUTORZE

**Jarosław Komża** – specjalizuje się w analizowaniu uwarunkowań i doradztwie w zakresie rozwoju lokalnego, polityki regionalnej, współpracy międzysamorządowej oraz roli samorządu w budowaniu bezpieczeństwa państwa. Wcześniej praktyk samorządowy. W latach 1997–2007 związany z samorządem Żyrardowa, gdzie zajmował się m.in. rewitalizacją miasta. Następnie pełnił funkcję Sekretarza Miasta w Milanówku oraz pracował w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Od 2011 r. związany z korporacjami samorządowymi – najpierw w Związku Powiatów Polskich, a obecnie ekspert Związku Miast Polskich. Uczestniczy w wielu projektach doradczych dla miast, członek komitetów monitorujących krajowe programy operacyjne, wykładowca na szkoleniach dla pracowników samorządowych, autor i współautor publikacji i analiz dotyczących JST i polityki regionalnej.

## Partnerzy

