

DARIUSZ WRÓBLEWSKI*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska
/Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,
Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego

CIĄGŁOŚĆ DZIAŁANIA W OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ – KONTEKST LOKALNY

BUSINESS CONTINUITY IN CIVIL PROTECTION AND CIVIL DEFENCE – LOCAL CONTEXT



ABSTRAKT: W artykule poruszono kwestie związane z ciągłością działania i jej zapewnieniem w kontekście wymogów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Struktura artykułu obejmuje wprowadzenie w sytuację problemową, metodologię oraz omówienie ciągłości działania w kontekście zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, kultury zapobiegania ryzyku i promowania ciągłości działania w ujęciu lokalnym, a także opis procesu zapewnienia ciągłości działania. Artykuł kończy podsumowanie oraz bibliografia.

SŁOWA KLUCZOWE: ciągłość działania, ochrona ludności, obrona cywilna, odporność, ryzyko

ABSTRACT: The article discusses issues related to business continuity and its assurance under the requirements of the Civil Protection and Civil Defence Act. The structure of the article includes an introduction to the problem situation, the methodology, and the presentation of business continuity in the context of civil protection and civil defence tasks, risk prevention culture, and promoting business continuity at the local level, as well as the description of the process of ensuring business continuity. The article concludes with a summary and references.

KEYWORDS: business continuity, civil protection, civil defence, resilience, risk

* **dr hab. inż. Dariusz WRÓBLEWSKI**, War Studies University, Warsaw, Poland/Ministry of Interior and Administration Department for Civil Protection and Crisis Management

 <https://orcid.org/0000-0002-6887-2513>  m.wojciszko@akademia.mil.pl

Copyright (c) 2025 Dariusz Wróblewski. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

WPROWADZENIE

Sytuacja problemowa

Obecnie jest szczególny moment, ponieważ od stycznia bieżącego roku wdrażana jest ustawa dotycząca ochrony ludności i obrony cywilnej. Ustawa wprowadziła pojęcie ochrony ludności, które zdefiniowała jako system oraz obronę cywilną zgodnie z protokołem dodatkowym do konwencji genewskich. Ustawa¹ definiuje również cele ochrony ludności i obrony cywilnej, organy, podmioty i zasoby ochrony ludności i obrony cywilnej, zadania, finansowanie, a także wskazuje na plany, system bezpiecznej łączności oraz schrony i ukrycia dla ludności. Komplementarnymi do ustawy przepisami są ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych, ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawa o obronie ojczyzny. Ustawa w swojej treści eksponuje odporność społeczną, odporność infrastruktury i zasobów OLiOC oraz odporność państwa. Te odporności łączą się bezpośrednio z ciągłością działania i ciągłością funkcjonowania. W ustawie nie podano ani definicji tych pojęć, ani nie przewidziano aktów wykonawczych ukierunkowujących na te zagadnienia – poza programem ochrony ludności i ratownictwa², w którym istnieje szereg odniesień do ciągłości działania. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcia ciągłości działania i ciągłości funkcjonowania występują już w porządku prawnym – w ustawie o zarządzaniu kryzysowym – i łączą się z pojęciem infrastruktury krytycznej oraz z procesem zapewnienia jej akceptowalnego poziomu odporności na zagrożenia³. Jednak ustawa ta jest w toku zmian, które zostały wymuszone przez dyrektywę dotyczącą odporności podmiotów krytycznych. W związku z tym obowiązująca treść ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴ ulegnie zmianie, natomiast projekt zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁵ nie ma jeszcze swojego ostatecznego kształtu, gdyż nadal podlega zmianom w toku procesu legislacyjnego. Z tego względu niniejszy artykuł nie będzie szczegółowo odnosić się ani do obowiązującej treści ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ani do projektu, który ma zmienić obowiązującą ustawę.

METODOLOGIA

Niniejszy artykuł związany jest z pracami zrealizowanymi w związku z poszukiwaniem sposobu implementacji zapisów „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2020”. Prace te koncentrowały się na celu strategicznym, który dotyczył podniesienia odporności państwa na zagrożenia poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wdrożenie modelu ochrony infrastruktury krytycznej, polegającego na zapewnieniu ciągłości jej działania oraz świadczonych przez nią usług. Na potrzeby realizacji

¹ Vide: D. Wróblewski, *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189), „Opinie i ekspertyzy”, OE-507, Biuro Analiz i Petycji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2024.

² Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 (M. P. z 2025 r. poz. 541).

³ Szerzej w opracowaniu zbiorowym: D. Wróblewski, W. Skomra (red.), *Standardy i dobre praktyki służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania i utrzymania ciągłości działania infrastruktury krytycznej*, ASzWoj, Warszawa 2023.

⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 05-07-2024, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961/katalog/13069004#13069004>, (dostęp: 28.06.2025).

zadania badawczego związanego z wyżej wymienionym celem strategicznym sformułowano następującą hipotezę: Skuteczne wdrożenie zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Dyrektywy dotyczącej odporności podmiotów krytycznych powinno odbywać się poprzez uzyskanie wzajemnej komplementarności związanej z zapewnieniem ciągłości działania zarówno w odniesieniu do ogółu społeczeństwa i jego odporności, jak i w odniesieniu do infrastruktury krytycznej. W związku z tym należy budować świadomość dotyczącą zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi w ujęciu lokalnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym, a także tworzyć kulturę zapobiegania ryzyku⁶ oraz promowania ciągłości działania w odniesieniu do lokalnej społeczności, w tym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na danym terenie. Działania w tym zakresie powinny być realizowane poprzez przygotowanie autoryzowanych materiałów edukacyjnych, ich aktualizowanie, udostępnianie, upowszechnianie i promowanie w środowiskach lokalnych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w okresie pracy nad zadaniem badawczym i formułowaniem wyżej postawionej hipotezy obowiązywała wyłącznie dyrektywa dotycząca odporności podmiotów krytycznych, a proces legislacyjny związany z ustawą mającą regulować kwestie ochrony ludności znajdował się w fazie początkowej. Pomimo zaawansowanych prac, projekt ten nie wszedł w życie.

W 2025 roku sytuacja formalnoprawna istotnie uległa zmianie, ponieważ weszła w życie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Obecnie realizowany jest proces jej wdrażania, połączony ze strumieniami finansowania przeznaczanego między innymi na zapewnienie ciągłości działania. W związku z tym wyłania się kluczowe pytanie: Jaki jest zakres nałożonych zadań związanych z ciągłością działania oraz jakie są rekomendowane metody i dokumenty, według których można taką ciągłość działania zapewnić?

CELE BADAŃ

Celem głównym niniejszego artykułu jest ustalenie zakresu zadań dotyczących ciągłości działania oraz metod jej zapewnienia w kontekście ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dodatkowo sformułowane zostały dwa cele szczegółowe, które obejmują:

- ustalenie zakresu powinności związanych z ciągłością działania nałożonych przez ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej na obywateli, administrację publiczną, służby, podmioty i organy ochrony ludności;
- identyfikację toku postępowania wspomagającego zapewnienie ciągłości działania, o której mowa w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz sformułowanie rekomendacji w tym zakresie.
- Z wyżej wymienionymi celami powiązane są cztery pytania:
- Jaki jest zakres zadań związanych z ciągłością działania w kontekście ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej?

⁶ W niniejszym artykule nie jest wyjaśniane pojęcie ryzyka ani zarządzania ryzykiem. Osoby zainteresowane odsyła się do opracowania zbiorowego: D. Wróblewski (red.), *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*, wydanie rozszerzone, CNBOP-PIB, Józefów 2018; s. 479–481.

- Jaka powinna być metodyka wspomagająca zapewnienie ciągłości działania na potrzeby OLiOC?
- Czy przepisy dotyczące infrastruktury krytycznej mogą mieć zastosowanie w zakresie zapewnienia ciągłości działania?
- Czy jest możliwe oparcie metody wspomagającej zapewnienie ciągłości działania na potrzeby OLiOC na europejskich i międzynarodowych normach dotyczących ciągłości działania?

Na potrzeby przygotowania niniejszego artykułu posłużono się metodą *desk research* z uwzględnieniem zasobów dostępnych w internecie – w szczególności autoryzowanych stron i platform udostępniających przepisy prawa. W badaniach wykorzystano w szczególności z dokumentów formalnoprawnych, takich jak przepisy, normy i standardy, dokumenty urzędowe oraz uzupełniająco literatura przedmiotu.

PRZEGLĄD LITERATURY I DOKUMENTÓW ŹRÓDŁOWYCH

Najważniejszym dokumentem, od którego rozpoczęto analizę, była ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dokument ten w swojej treści zawiera dziewięć odniesień do ciągłości działania, które zostały użyte w kontekstach zadań, zasobów, systemu bezpiecznej łączności państwa, rezerw strategicznych oraz obrony cywilnej. Ustawa nie definiuje ani pojęcia ciągłości działania, ani ciągłości funkcjonowania. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej w zakresie ciągłości działania odsyła do ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w odniesieniu do uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów oraz w odniesieniu do planów ciągłości działania. Warto również dodać, że obowiązująca ustawa o zarządzaniu kryzysowym cztery razy bezpośrednio odnosi się do ciągłości działania/działań/funkcjonowania⁷, wskazując na:

1. czynności zapewniające ciągłość działania administracji publicznej w definicji infrastruktury krytycznej oraz tworzących ją systemów,
2. działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w definicji ochrony infrastruktury krytycznej,
3. delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego sposób tworzenia, aktualizacji oraz strukturę planów oraz warunki i tryb uznania spełnienia obowiązku posiadania planu odpowiadającego wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej⁸,
4. ciągłość funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zawiera zapisy dotyczące ciągłości działania i ciągłości funkcjonowania, tak jak i procedowany projekt zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który również posługuje się tymi pojęciami w kontekście dyrektywy dotyczącej ciągłości działania.

⁷ Art.3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

⁸ Wymóg został spełniony poprzez wydanie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542)

Projekt ustawy zawiera dodatkowo szereg zmian dotyczących dokumentacji planistycznej oraz rekomendacje odnoszące się do stosowania norm międzynarodowych.

Wracając ponownie na grunt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej należy zauważyć, że akt ten w artykule 195 wprowadza zmiany w ustawie o rezerwach strategicznych⁹. Zmiana dotyczy artykułu 3 ustawy o rezerwach strategicznych dotyczącego celu tworzenia rezerw strategicznych i rozszerza w nim katalog wspieranych zadań o zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Kolejnym wykorzystanym dokumentem przeanalizowanym na potrzeby niniejszego artykułu jest Dyrektywa 2022/2557 w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE, Dz.U.UE.L.2022.333.164 z dnia 2022.12.27, która weszła w życie 16 stycznia 2023 roku. Dyrektywa definiuje pojęcia podstawowe oraz szczegółowo odnosi się do:

1. krajowych ram dotyczących odporności podmiotów krytycznych z uwzględnieniem: ustanowienia strategii w zakresie odporności podmiotów krytycznych, oceny ryzyka przeprowadzanej przez państwa członkowskie, identyfikowania podmiotów krytycznych, istotnego skutku zakłócającego;
2. odporności podmiotów krytycznych z uwzględnieniem: oceny ryzyka przeprowadzanej przez podmioty krytyczne, środków w zakresie odporności wprowadzanych przez podmioty krytyczne, sprawdzenia przeszłości, zgłaszania incydentów;
3. podmiotów krytycznych o szczególnym znaczeniu europejskim z uwzględnieniem: identyfikowania podmiotów krytycznych o szczególnym znaczeniu europejskim, inicjowania misji doradczych, realizowania misji doradczych;
4. współpracy i sprawozdawczości z uwzględnieniem wsparcia Komisji na rzecz właściwych organów i podmiotów krytycznych;
5. nadzoru i egzekwowania przepisów oraz sankcji;
6. sprawozdawczości, przeglądu i transpozycji.

Kolejnym dokumentem analizowanym pod kątem zagadnienia ciągłości działania jest Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01). Jest to dokument wydany na podstawie art. 6 ust. 5 decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Zalecenia w swojej treści sześciokrotnie odnoszą się do ciągłości działania, w tym pięć razy w części zatytułowanej „Unijny cel w zakresie odporności na klęski i katastrofy nr 5: Zapewnienie bezpieczeństwa – zapewnienie solidnego systemu ochrony ludności”.

Kolejnymi dokumentami wybranymi do analizy były normy. Spośród analizowanych norm pięć miało najwyższą użyteczność do opracowania procesu zapewnienia ciągłości działania. Wymieniony poziom użyteczności został odzwierciedlony kolejnością uszeregowania, począwszy od najbardziej użytecznej normy:

⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1598).

1. ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements,
2. ISO/TS 22317:2021 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidelines for business impact analysis,
3. IEC 31010:2019 Risk management — Risk assessment techniques,
4. ISO 22313:2020 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidance on the use of ISO 22301,
5. ISO 31000:2018(en) Risk management — Guidelines.

Pozostała analizowana literatura przedmiotu miała znaczenie drugorzędne i została wymieniona w bibliografii do niniejszego artykułu.

CIĄGŁOŚĆ DZIAŁANIA W OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ

Ciągłość działania w zadaniach ochrony ludności i obrony cywilnej

Analiza treści zapisów ustawy wskazuje, że zadania ochrony ludności i obrony cywilnej polegają na przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zapewnienie ciągłości działania organów administracji publicznej z uwzględnieniem konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa. Zgodnie z zapisami ustawy ciągłość działania jest jednym ze sposobów budowania odporności infrastruktury i zasobów, m.in. na zagrożenia czasu wojny, i odnosi się do sytuacji, w której nastąpiłoby uszkodzenie lub zniszczenie części infrastruktury bądź zasobów. Wśród rekomendowanych przez ustawę sposobów zapewnienia ciągłości działania należy wyróżnić¹⁰:

1. zastępowalność infrastruktury i zasobów – na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
2. planowanie i plany ciągłości działania.

Wartym zauważenia jest fakt, że spośród wszystkich organów ochrony ludności tylko wojewoda ma wśród swoich zadań określanie sposobu utrzymania niezbędnych zasobów ochrony ludności pozwalających na zapewnienie ciągłości realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej¹¹.

Ciągłość działania w odniesieniu do zasobów ochrony ludności

Ciągłość działania w odniesieniu do zasobów ochrony ludności wybrzmiewa w artykule 33 ustawy, który dotyczy obowiązku utworzenia i utrzymania zasobów ochrony ludności. Obowiązek ten został nałożony na terytorialne organy ochrony ludności, czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, wojewodę i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Organy te mają tworzyć i utrzymywać zasoby ochrony ludności niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, obejmujące w szczególności zapasy wody i środki do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne

¹⁰ Art. 4 i 5 Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

¹¹ Art. 13 ust 1. pkt 12 Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

i higieniczne, produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu. Szczegółowy wykaz zadań w tym zakresie został nałożony na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę i wojewodę, którzy mają zapewnić zasoby ochrony ludności¹² niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie:

1. dostępu do wody i żywności;
2. dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej;
3. wsparcia realizacji zadań ratowniczych;
4. powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności;
5. bezpieczeństwa i porządku publicznego;
6. łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności;
7. funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony.

Ustawa wskazuje przy tym sposoby realizacji wymienionych zadań poprzez:

1. zapewnienie dostępu do zasobów ochrony ludności,
2. utrzymanie i uzupełnianie zasobów,
3. tworzenie magazynów zasobów ochrony ludności,
4. zawieranie umów.

Ciągłość działania w odniesieniu do Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej

Zadanie związane z zapewnieniem ciągłości działania wybrzmiewa również w art. 74, który dotyczy Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej. System ten jest organizowany i nadzorowany przez ministra spraw wewnętrznych między innymi na potrzeby zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności i obrony cywilnej¹³.

W artykule 76 następuje doprecyzowanie, że usługi świadczone przez operatora Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej są konieczne do realizacji zadań ustawowych na rzecz podmiotów wykonujących na rzecz administracji rządowej zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, w tym związane z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania i odtwarzania infrastruktury krytycznej państwa. Szczegółowe warunki świadczenia usług telekomunikacyjnych w ramach SBŁP w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i obrony cywilnej w czasie wojny mają być określone przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia¹⁴.

¹² Zasoby ochrony ludności to personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań. Art. 3. ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

¹³ Art. 74 ust. 1 Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

¹⁴ Art. 76 ust. 1 pkt 4, ust. 3 i 5 Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

Ciągłość działania w odniesieniu do rezerw strategicznych

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej zmieniła również dotyczący ciągłości działania przepis art. 3 w ustawie o rezerwach strategicznych¹⁵: rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celach wsparcia wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, ochrony ludności i obrony cywilnej, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, realizacji interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych, a także udzielania pomocy i wsparcia podmiotom prawa międzynarodowego publicznego.

Ciągłość działania w odniesieniu do obrony cywilnej

Bezpośredni zapis dotyczący ciągłości działania na potrzeby realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej występuje w artykule 128 ustawy. Dotyczy on danych gromadzonych w Ewidencji Obrony Cywilnej, a wśród siedmiu specjalizacji obrony cywilnej wymieniono w nim specjalizację utrzymania ciągłości działania administracji.

Inny zapis, który można łączyć z ciągłością działania, został zawarty w artykule 120 dotyczącym zapewnienia funkcjonowania w czasie stanu wojennego i w czasie wojny urzędów obsługujących organy obrony cywilnej. Obowiązek ten został nałożony na organy OC z zastrzeżeniem, że:

1. Rada Ministrów w czasie stanu wojennego może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych¹⁶,
2. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych w strefie bezpośrednich działań wojennych wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej oraz określa ich zadania i kompetencje¹⁷.

Obowiązek zabezpieczenia mieszkania, mienia osobistego i zapasów w czasie stanu wojennego i w czasie wojny został nałożony również na osoby zamieszkujące na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, albo zamieszkujące strefę bezpośrednich działań wojennych. W ramach przygotowań z zakresu obrony cywilnej osoby te mają obowiązek zabezpieczenia miejsca swojego zamieszkania oraz mienia osobistego, zapasów własnej wody pitnej oraz środków spożywczych, a także zapasów własnych środków sanitarnych, higienicznych oraz medycznych¹⁸.

Podsumowując, termin „ciągłość” występuje w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej dziewięciokrotnie w następujących kontekstach:

¹⁵ Zob. art. 195. Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907) oraz art. 3. Ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1598).

¹⁶ Art. 11 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ Art. 16 ust. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁸ Art. 121. ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907).

1. zapewnienia ciągłości działania organów administracji publicznej,
2. zapewnienia ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność,
3. planów ciągłości działania,
4. zapewnienia ciągłości realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
5. zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności i obrony cywilnej,
6. zapewnienia ciągłości funkcjonowania i odtwarzania infrastruktury krytycznej państwa,
7. zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności w czasie pokoju i obrony cywilnej w czasie wojny,
8. utrzymania ciągłości działania administracji,
9. ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, realizacji interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych, a także udzielania pomocy i wsparcia podmiotom prawa międzynarodowego publicznego.

Ustawa nie definiuje żadnego z wyżej wymienionych pojęć ani nie rekomenduje metodyki zapewnienia takiej ciągłości działania. Oznacza to, że ustawodawca pozostawia dowolność wyboru metod i sposobów zapewnienia tej ciągłości działania.

Ciągłość działania w odniesieniu do infrastruktury krytycznej

Z uwagi na to, że obecne przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym dotyczące infrastruktury krytycznej w najbliższej przyszłości ulegną zmianie, to w odniesieniu do ciągłości działania powiązanej z infrastrukturą krytyczną w niniejszej części artykułu uwaga zostanie skoncentrowana na przybliżeniu wybranych zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych. Dyrektywa w swojej treści wskazuje ogólne metody postępowania związane z zapewnieniem odporności podmiotów krytycznych oraz rekomenduje w artykule 16 do stosowania europejskie i międzynarodowe normy i specyfikacje techniczne istotne dla środków w zakresie bezpieczeństwa i w zakresie odporności. Obecnie w Polsce trwają prace legislacyjne związane z wdrożeniem dyrektywy dotyczącej odporności podmiotów krytycznych. W tabeli nr 1 przedstawiono terminy nałożone na kraje członkowskie związane z wdrożeniem dyrektywy w życie.

Tabela nr 1

Terminy nałożone na kraje członkowskie związane z wdrożeniem dyrektywy w sprawie odporności podmiotów krytycznych

Data realizacji	Opis zadania do realizacji we wskazanym terminie
17.11.2023 r.	wykaz usług kluczowych w sektorach i podsektorach (Komisja)
17.10.2024 r.	przyjęcie i publikacja przepisów krajowych
18.10.2024 r.	stosowanie dyrektywy
17.01.2026 r.	strategia w zakresie odporności podmiotów krytycznych

17.01.2026 r.	ocena ryzyka przez państwa członkowskie
17.07.2026 r.	identyfikacja podmiotów krytycznych + 9 miesięcy po otrzymaniu powiadomienia - ocena ryzyka podmiotu krytycznego
17.07.2027 r.	sprawozdanie Komisji z wykonania dyrektywy
17.07.2028 r.	Pojedyncze Punkty Kontaktowe przekazują sprawozdanie o otrzymanych zgłoszeniach Komisji i Grupie ds. Odporności Podmiotów Krytycznych
17.06.2029 r.	I sprawozdanie okresowe Komisji z przeglądu (ocena wartości dodanej)

Dyrektywa (UE) 2022/2557 ma dwa główne cele:

1. zapewnienie, aby usługi kluczowe dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych lub niezbędnej działalności gospodarczej były świadczone na rynku wewnętrznym w sposób niezakłócony,
2. zapewnienie, aby zwiększona została odporność podmiotów krytycznych świadczących takie usługi.

Harmonizacja zgodnie z artykułem 3 dyrektywy ma charakter minimalny, co oznacza, że państwa członkowskie mają prawo przyjąć wyższe standardy (wymagania) w zakresie zgodnym z celem dyrektywy.

Zgodnie z definicjami zamieszczonymi w dyrektywie infrastruktura krytyczna jest rozumiana jako składnik, obiekt, sprzęt, sieć lub system lub część składnika, obiektu, sprzętu, sieci lub systemu, niezbędne do świadczenia usługi kluczowej.¹⁹ Definicja infrastruktury krytycznej jest ściśle powiązana z pojęciem usługi kluczowej czyli takiej, „która ma decydujące znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, niezbędnej działalności gospodarczej, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub środowiska”²⁰. W definicji usługi kluczowej położony jest nacisk na aspekt niezbędności, który wprost jest wyrażony w odniesieniu do funkcji społecznych i działalności gospodarczej zaś w odniesieniu do pozostałych wymienionych wartości niezbędność ma charakter domyślny.

Dyrektywa wprowadza pojęcie odporności podmiotu krytycznego, która jest rozumiana jako zdolność do zapobiegania incydentowi, ochrony przed nim, odpowiedzi na niego, stawiania mu oporu, łagodzenia i absorbowania incydentu oraz adaptacji i odtworzenia po incydencie. Z kolei incydent jest definiowany jako każde zdarzenie, które może znacząco zakłócić lub które zakłóca świadczenie usługi kluczowej w tym, gdy wpływa ono na krajowe systemy chroniące praworządność²¹.

Z wyżej przywołanymi pojęciami łączy się również pojęcie ciągłości działania, które w treści dyrektywy jest czterokrotnie wymienione. Pierwszy raz w kontekście prawa Unii i usług

¹⁹ 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164)

²⁰ 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164)

²¹ Art. 2, 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164)

finansowych oraz wymagań dla podmiotów finansowych dotyczących zarządzania ryzykiem i zapewnienia ciągłości działania.

Kolejne trzy odwołania występują w artykule 13 dotyczącym środków w zakresie odporności wprowadzanych przez podmioty krytyczne oraz w artykule 15 dotyczącym zgłaszania incydentów.

W artykule 13, państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty krytyczne wprowadzały „odpowiednie i proporcjonalne środki techniczne, środki bezpieczeństwa i środki organizacyjne służące zapewnieniu ich odporności, w oparciu o odpowiednie informacje dostarczone przez państwa członkowskie dotyczące oceny ryzyka państwa członkowskiego oraz wyników oceny ryzyka podmiotu krytycznego, w tym środki niezbędne w celu:

1. zapobiegania incydentom, z należyтым uwzględnieniem środków zmniejszania ryzyka związanego z katastrofami i przystosowania się do zmiany klimatu;
2. zapewnienia odpowiedniej fizycznej ochrony ich budynków i terenów oraz infrastruktury krytycznej, z należyтым uwzględnieniem na przykład zainstalowania ogrodzeń, budowy barier, narzędzi i procedur monitorowania terenu podlegającego ochronie, sprzętu do wykrywania i kontroli dostępu;
3. odpowiedzi na incydenty, stawiania im oporu i łagodzenia ich skutków, z należyтым uwzględnieniem wdrażania procedur i protokołów zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego, a także procedur ostrzegawczych;
4. odtworzenia po incydentach, z należyтым uwzględnieniem środków na rzecz ciągłości działania oraz identyfikacji alternatywnych łańcuchów dostaw w celu przywrócenia świadczenia usługi kluczowej;
5. zapewnienia odpowiedniego zarządzania bezpieczeństwem pracowników, z należyтым uwzględnieniem środków takich jak ustanowienie kategorii personelu wykonującego funkcje krytyczne, ustanowienie praw dostępu do budynków i terenów, infrastruktury krytycznej i informacji szczególnie chronionych, ustanowienie procedur sprawdzenia przeszłości zgodnie z art. 14, wyznaczenie kategorii osób podlegających takim procedurom sprawdzenia przeszłości oraz określenie odpowiednich wymogów szkoleniowych i kwalifikacji;
6. zwiększania świadomości odpowiedniego personelu na temat środków tj. z należyтым uwzględnieniem szkoleń, materiałów informacyjnych i ćwiczeń.”

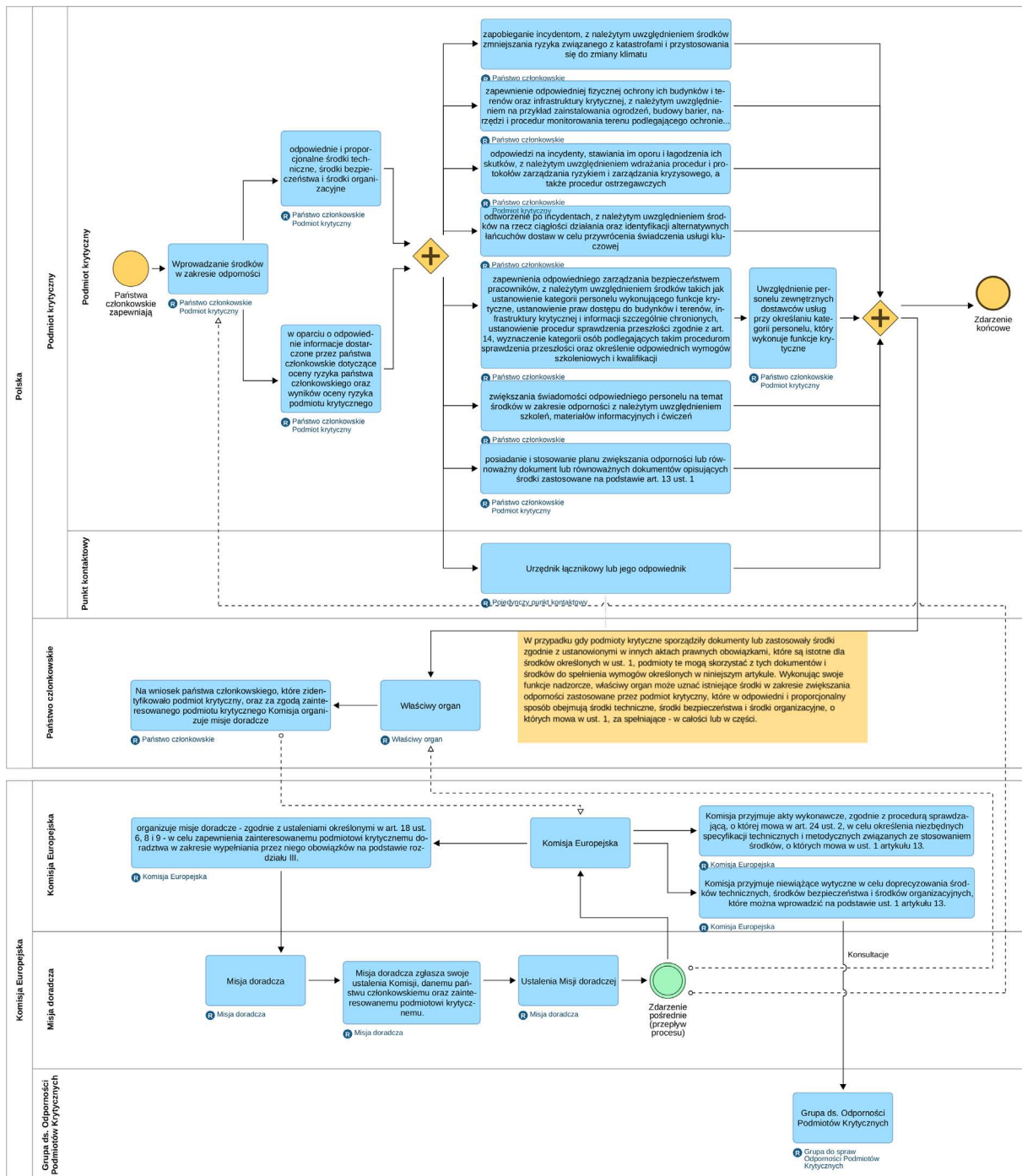
Z kolei w artykule 15 dyrektywa wskazuje, że gdy incydent ma lub może mieć znaczący wpływ na ciągłość świadczenia usług kluczowych na rzecz co najmniej sześciu państw członkowskich lub w co najmniej sześciu państwach członkowskich, właściwe organy państw członkowskich, których incydent ten dotyczy, powiadamiają o tym incydencie Komisję.

Na rysunkach nr 1 i nr 2 przedstawiono za pomocą notacji BPMN zapisy przywołanych wyżej artykułów. Na rysunku nr 1 przedstawiającym zgłaszanie incydentu ciągłość działania znajduje się w basenie Polska na torze Właściwy organ oraz torze Pojedynczy Punkt Kontaktowy. Na rysunku

nr 2 przedstawiającym środki w zakresie odporności wprowadzane przez podmioty krytyczne ciągłość działania znajduje się w basenie Polska i na torze Podmiot krytyczny.

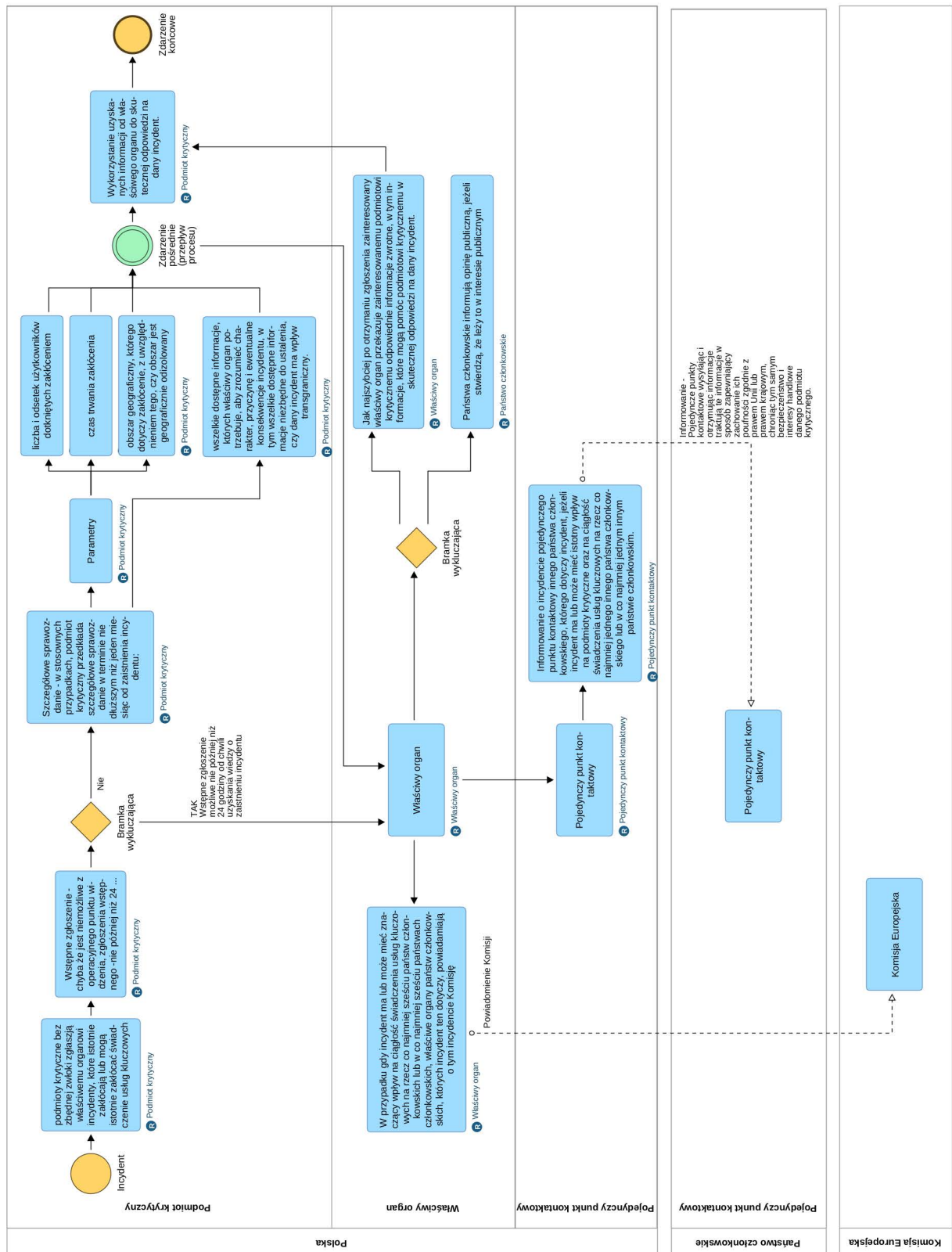
Rys. 1.

Środki w zakresie odporności wprowadzane przez podmioty krytyczne



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 13 Dyrektywy 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

Rys. 2.
Zgłaszanie incydentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 13 Dyrektywy 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

W dalszej części artykułu uwaga zostanie skoncentrowana na kontekście zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która w odniesieniu do obywatela i rodzin promuje budowanie świadomości i gotowości w zakresie zasobów i usług, które mają dla nich kluczowe znaczenie, oraz wspiera myślenie o tym, jak być bardziej odpornym na istniejące i przewidywane zagrożenia. Z kolei w odniesieniu do pozostałych podmiotów funkcjonujących na terenie gminy, powiatu i województwa wskazuje na budowanie kultury przeciwdziałania ryzyku i myślenia w kategoriach ciągłości działania.

KULTURA ZAPOBIEGANIA RYZYKU ORAZ PROMOWANIA CIĄGŁOŚCI DZIAŁANIA W UJĘCIU LOKALNYM

Znaczenie ciągłości działania dla funkcjonowania lokalnej społeczności

W erze globalizacji i rewolucyjnie zmieniającej się technologii szczególnie widoczne jest postępujące uzależnienie społeczeństwa od różnego rodzaju usług, w tym usług kluczowych, a także od infrastruktury, w tym krytycznej. Dlatego też planowanie i podejmowanie działań w zakresie zapewnienia ciągłości funkcjonowania i ciągłości działania leży nie tylko w interesie podmiotów realizujących takie działania, ale również w interesie państwa i społeczeństwa, w tym lokalnych społeczności. Zapewnienie ciągłości funkcjonowania i ciągłości działania nabiera szczególnego znaczenia w różnych sytuacjach związanych ze zdarzeniami i zakłóceniami, które przekładają się na funkcjonowanie poszczególnych osób, rodzin, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz publiczną.

Zakłócenia mogą w zasadzie dotknąć urzędy gmin i powiatów oraz urzędy marszałkowskie i są w stanie doprowadzić do przerwania funkcjonowania tych urzędów lub przerwy w dostarczaniu usług istotnych dla mieszkańców. Takie zakłócenie może być wynikiem m.in. kumulacji zdarzeń niekorzystnych, celowego lub niezamierzonego działania osób, uwolnienia zagrożeń na wystąpienie których urząd nie był przygotowany, fluktuacji kadr (związanej z czynnikami ekonomicznymi, zdrowotnymi, emerytalnymi) i absencji kadr (związanej z okresami epidemii grypy, nieobecnościami itd.), awaryjności systemów informatycznych, sprzętu i urządzeń w urzędzie.

Warto w tym miejscu zauważyć, że począwszy od pojedynczego obywatela, poprzez rodzinę, przedsiębiorstwo i kolejne szczeble podziału administracyjnego kraju, można i trzeba zauważać obiekty i usługi, które mają kluczowe znaczenie dla ich funkcjonowania. Z odpornością integralnie łączy się zarządzanie ciągłością działania, zarządzanie ryzykiem, zarządzanie kryzysowe oraz cyberbezpieczeństwo. W związku z tym, mając na uwadze konsekwentne i trwałe wzmocnienie społecznej odporności, należy przygotować poszczególne gminy do prowadzenia działań edukacyjnych z zakresu zarządzania ryzykiem, zarządzania ciągłością działania, cyberbezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Przy wsparciu UE i szczebla centralnego oraz wojewodów powinny powstać autoryzowane przewodniki i szkolenia w wyżej wymienionym zakresie przeznaczone dla obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego, samorządów i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Taką możliwość stwarza rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów

prowadzących szkolenia (Dz. U. poz. 162), które w załącznikach wśród treści szkoleniowych wymienia m.in. zagrożenia, ryzyka, właściwe sposoby postępowania/reagowania, ciągłość działania. Powyższy postulat wpisuje się w zalecenia Komisji Europejskiej, które są powiązane z decyzją nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL)²². Zgodnie z zaleceniami „państwa członkowskie powinny zapewnić, aby społeczeństwo, w tym grupy szczególnie wrażliwe i osoby z niepełnosprawnościami, lepiej znało środki zapobiegania ryzyku i działania, jakie może podjąć w obliczu najczęstszych klęsk i katastrof. W związku z tym odsetek ludności, która przyjęła środki zapobiegania i gotowości, powinien wzrosnąć”²³. Warto w tym miejscu podkreślić, że również dyrektywa w sprawie odporności podmiotów krytycznych nawiązuje do Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, ustanowionego decyzją nr 1313/2013/UE²⁴, mówiąc o udzielaniu wsparcia państwom członkowskim i podmiotom krytycznym w wykonywaniu obowiązków o potrzebie korzystania z istniejących struktur i narzędzi dostępnych w ramach UMOL. Zaś w artykule 10 dotyczącym wsparcia przez państwa członkowskie podmiotów krytycznych przewiduje m.in. opracowywanie materiałów zawierających wytyczne oraz metodyki, pomoc w organizacji ćwiczeń mających na celu sprawdzenie odporności podmiotów krytycznych, a także zapewnianie doradztwa i szkoleń dla personelu podmiotów krytycznych²⁵. Wydaje się, że jeżeli te opracowania nie będą zawierały informacji, do których dostęp powinien być limitowany, to powinny być udostępniane w tzw. otwartym dostępie wspierającym budowanie wiedzy i świadomości w społeczeństwie.

Środki wspierające budowanie kompetencji z zakresu ciągłość działania w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

Do ciągłości działania odnoszą się zalecenia Komisji na lata 2024–2030, zgodnie z którymi solidny system ochrony ludności to między innymi taki, który wzmacnia ciągłość działania i „dostosowuje swoje plany ciągłości działania na wypadek wystąpienia międzysektorowych klęsk transgranicznych. W tym celu ERCC i organy ochrony ludności w państwach członkowskich powinny zapewnić współpracę międzysektorową i transgraniczną oraz wspierać partnerstwa z partnerami takimi jak sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie i organizacje wolontariackie”²⁶. Warto w tym miejscu zauważyć, że zalecenie odnosi się do właściwych organów państwa członkowskiego, a nie do szeroko rozumianej administracji publicznej. Kwestią otwartą jest jednak włączenie do zarządzania ciągłością działania społeczeństwa obywatelskiego i organizacji wolontariackich. Ponieważ zalecenia nie rozwijają ani zakresu, ani sposobu ich wykorzystania, wydaje się, że jest

²² Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 924 z późn. zm.).

²³ Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

²⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 924 z późn. zm.).

²⁵ 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

²⁶ Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

to obszar możliwy do wykorzystania w zakresie przygotowania odpowiednich środków budujących świadomość zagrożeń i ryzyka oraz wiedzę z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania ciągłością działania.

Zalecenia wskazują także, że plany i procedury powinny być regularnie przeglądane, „aby były one bardziej elastyczne i dostosowane do spodziewanych skutków obecnych i przyszłych klęsk i katastrof. Plany i procedury powinny opierać się na scenariuszach i analizie skutków. Powinny, w stosownych przypadkach, obejmować takie kwestie jak: zarządzanie personelem, regularne szkolenia i ćwiczenia, zarządzanie łańcuchem dostaw i zapotrzebowanie na sprzęt, gromadzenie zapasów, wykorzystanie nadmiarowych zdolności, odporność i bezpieczeństwo systemów technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)”²⁷.

Wzmacnianie świadomości zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi

Świadomość zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi są integralnymi elementami budowania odporności, która tworzy się i wzmacnia we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, tj. podczas identyfikacji zagrożeń, zapobiegania im, przygotowania się na ich wystąpienie, radzenia sobie w razie ich wystąpienia oraz powrotu do normalnego funkcjonowania/odbudowy. W tym miejscu warto zauważyć, że dyrektywa zobowiązuje do identyfikowania wszystkich zagrożeń, które mają znaczenie dla infrastruktury krytycznej i podmiotu krytycznego: „Aby podejść w sposób kompleksowy do kwestii odporności podmiotów, które są krytyczne dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, niniejsza dyrektywa tworzy nadrzędne ramy dotyczące odporności podmiotów krytycznych na wszystkie zagrożenia, bez względu na to, czy są to zagrożenia naturalne czy spowodowane przez człowieka, przypadkowe czy zamierzone”²⁸. Takie podejście jest szersze aniżeli w decyzji dotyczącej UMOL, która koncentruje swoją uwagę na wszystkich rodzajach „klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, w tym przed następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiologicznymi lub związanymi ze środowiskiem, zanieczyszczeniem mórz oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia” oraz podejściu zaproponowanym w projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który eksponuje zagrożenia naturalne, techniczne, antagonistyczne i hybrydowe.

Odnosząc się ponownie do świadomości zagrożeń, należy przywołać zalecenia komisji, zgodnie z którymi: „Świadome ryzyka i przygotowane społeczeństwo to kluczowy element odporności na klęski i katastrofy, ponieważ osoby fizyczne i społeczności są często pierwszymi ofiarami i pierwszymi osobami, które reagują na klęski i katastrofy. Świadomość społeczna w zakresie zagrożeń oraz wystarczająca wiedza na temat sposobów zapobiegania klęskom i katastrofom, przygotowania się i reagowania znacznie ograniczają negatywne skutki klęsk i katastrof. Należy zwiększyć wiedzę społeczeństwa na temat zagrożeń związanych z klęskami i katastrofami oraz na temat środków zapobiegania klęskom i katastrofom; poprawić obronę własną, zachowanie

²⁷ Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

²⁸ 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

i gotowość jednostek i społeczności w obliczu klęsk i katastrof oraz wspierać kulturę zapobiegania ryzyku i zaufania do organów ochrony ludności”²⁹.

O tym, jak ważne jest, zdaniem Komisji, budowanie świadomości zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi, świadczy ustanowiony wskaźnik, zgodnie z którym państwa członkowskie mają zapewnić, aby 90% ludności Unii Europejskiej było świadome ryzyk związanych z klęskami i katastrofami, które występują w swoich miejscach zamieszkania, przebywania i pracy. Poziom ten ma być osiągnięty do 2030 roku³⁰.

Wspieranie budowania kultury zapobiegania ryzyku oraz promowania ciągłości działania

Podczas analizy problematyki ciągłości funkcjonowania i ciągłości działania zauważalne jest to, że jest ona powiązana z zarządzaniem ryzykiem, ponieważ w pierwszym kroku należy dokonać oceny ryzyka związanego z infrastrukturą i przyjąć środki kontroli ryzyka – to działanie powinno podnieść zdolność do zachowania ciągłości funkcjonowania i jej integralności, co przyczynia się do zwiększenia odporności infrastruktury krytycznej na zagrożenia. W następnym kroku należy zidentyfikować usługi kluczowe i dokonać oceny ryzyka zgodnie z dyrektywą dotyczącą odporności podmiotów krytycznych, która obejmuje „określenie charakteru i zakresu ryzyka poprzez identyfikację i analizę potencjalnych odpowiednich zagrożeń, podatności na zagrożenia i niebezpieczeństw, które mogłyby prowadzić do incydentu, oraz poprzez ocenę potencjalnej straty lub potencjalnego zakłócenia świadczenia usługi kluczowej spowodowanych tym incydemtem”³¹. W ramach wymienionej oceny ryzyka należy wykorzystać analizę wpływu na działalność, po której nastąpi etap doboru odpowiednich środków zaradczych w razie wystąpienia zakłócenia wraz z planami ciągłości działania i reagowania kryzysowego (dotyczy podmiotu krytycznego).

W ostatnich latach do najważniejszych zagrożeń, które zakłóciły ciągłość działania, należy zaliczyć: pandemię, konflikt na Ukrainie, ogólnoświatowy kryzys finansowy. Dotknęły one masowo biznes, administrację, społeczności i całe kraje. Istnieją również inne zagrożenia społeczno-ekonomiczne, hybrydowe czy antagonistyczne, które materializując się, generują zakłócenia w działalności firm i organizacji i prowadzą do strat finansowych albo do poważnych problemów wiodących wprost do kryzysu, rozumianego zarówno w skali indywidualnej, jak i w skali miejscowej, aż po skalę globalną.

Oznacza to, że identyfikacja ryzyka, analiza, ewaluacja i dobór odpowiednich środków kontroli ryzyka może tym zagrożeniom zapobiec, a na te, które wystąpią, a ich skutki będą poważne i zakłócające, powinna odpowiedzieć ciągłość działania. Uzyska się to poprzez konsekwentne budowanie kultury zapobiegania ryzyku oraz promowania ciągłości działania, która zgodnie z zaleceniami Komisji powinna obejmować:

²⁹ Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

³⁰ Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

³¹ 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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

„a) zapewnienie wśród społeczeństwa szerszej wiedzy na temat zapobiegania zagrożeniom, zwiększenie zaufania do właściwych organów ochrony ludności oraz pogłębienie zrozumienia misji ochrony ludności;

b) zapewnienie, by ludność była w stanie ocenić wiarygodność informacji o ryzyku związanym z klęskami lub katastrofami, w tym zidentyfikować wiarygodne źródła takich informacji i ostrzeżeń;

c) zwiększenie zaangażowania społeczeństwa i udziału wolontariuszy w ochronie ludności”³².

Budowanie i wzmacnianie wyżej wymienionej kultury powinno się odbywać poprzez przygotowanie autoryzowanych materiałów edukacyjnych, ich aktualizowanie, udostępnianie, upowszechnianie i promowanie. Proces ten powinien być także wypełnianiem zapisu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, który dotyczy budowania zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Proces zapewnienia ciągłości działania

Spośród analizowanych dokumentów jedynie dyrektywa dotycząca odporności podmiotów krytycznych zawiera ogólną rekomendację dotyczącą wykorzystania norm unijnych i norm międzynarodowych na potrzeby budowania odporności podmiotów krytycznych. Ani ustawa o zarządzaniu kryzysowym, ani ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie wskazują metod i norm, które mogłyby być wykorzystane w procesie zapewnienia ciągłości działania i ciągłości funkcjonowania. W związku z powyższym na potrzeby niniejszej części artykułu wykorzystano normy ISO dotyczące ciągłości działania³³.

W procesie zapewnienia ciągłości działania można wyróżnić cztery mniejsze procesy, które go tworzą, tj.:

1. ocenę ryzyka na potrzeby ciągłości działania³⁴, którą wykonuje się przed i po analizie BIA oraz w razie pojawienia się nowych form ryzyka i zmiany istniejących, a ponadto cyklicznie, w przyjętych przez organizację terminach, np. w pierwszym kwartale każdego roku. Ocena ryzyka na potrzeby ciągłości działania służy lepszemu zrozumieniu środowiska ryzyka,

³² Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).

³³ ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements, ISO/TS 22317:2021 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidelines for business impact analysis, IEC 31010:2019 Risk management — Risk assessment techniques, ISO 22313:2020 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidance on the use of ISO 22301, ISO 31000:2018(en) Risk management — Guidelines.

³⁴ Vide: D. Wróblewski, W. Skomra (red.), *Standardy i dobre praktyki służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania i utrzymania ciągłości działania infrastruktury krytycznej*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2023 – monografia dostępna w wypożyczalni ASzWoj oraz: D. Wróblewski (red.), *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*, Wydawnictwo CNPOB-PIB, Józefów 2018 oraz K. Gałąj-Emiljańczyk, *Wdrożenie systemu zarządzania ciągłością działania zgodnie z normą ISO/IEC 22301:2020*, ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, Gdańsk 2022 oraz I. Staniec, J. Zawila-Niedźwiedzki (red.), *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008 oraz Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2020 – tekst jednolity, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej>, (dostęp: 08.01.2024r.) oraz *Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania IK – dobre praktyki i rekomendacje*, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej>, (dostęp: 08.01.2024 r.).

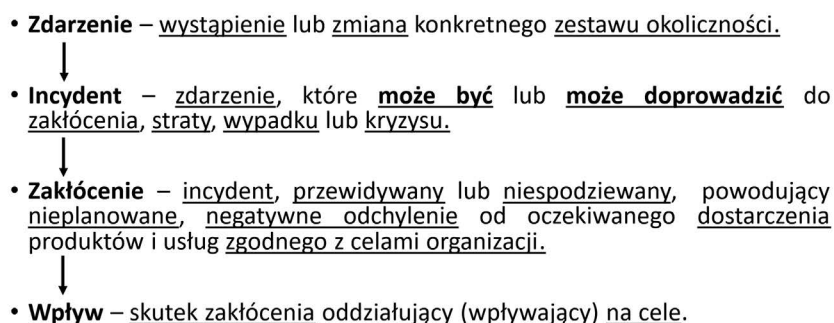
w jakim funkcjonuje organizacja, oraz doborowi środków kontroli ryzyka, których celem jest obniżenie wielkości ryzyka i przesunięcie tego ryzyka z grupy form ryzyka nieakceptowalnych do grupy form tolerowalnych i/lub utrzymanie go w założonych ramach, np. w grupie form ryzyka akceptowalnych lub tolerowalnych. Na tym etapie warto sięgnąć do matrycy ryzyka i do rejestru ryzyka opracowanych na potrzeby zarządzania kryzysowego w gminie i wybranie form ryzyka mających wpływ na priorytetowe działalności. Zespół nie powinien jednak poprzestać tylko na wynikach tej oceny, lecz traktować ją jako kolejne źródło informacji, ponieważ celem oceny ryzyka na potrzeby ciągłości działania jest identyfikacja, analiza, ewaluacja i dobór środków kontroli ryzyka dla form ryzyka mających wpływ na priorytetowe działalności – ciągłość działania. Z tego względu podczas wyboru oraz oceny form ryzyka i związanych z nimi zdarzeń należy zwrócić uwagę na te formy, które mogą doprowadzić do zakłócenia priorytetowych działalności. Jeżeli zespół zdecyduje się sięgnąć do wcześniej wykonanych ocen ryzyka, należy ponownie sprawdzić ich aktualność i adekwatność oraz przejrzeć środki kontroli ryzyka i dokonać ewentualnych (jeżeli są konieczne) zmian wcześniej zaproponowanych środków kontroli ryzyka w odniesieniu do form ryzyka mających wpływ na ciągłość działania. Do dalszych prac należy wybór form ryzyka (w odniesieniu do priorytetowej działalności), dla których jako środek kontroli ryzyka wskazano opracowany i wdrożony plan ciągłości działania³⁵.

2. analizę wpływu na działalność (*business impact analysis* – BIA), która jest procesem analizowania wpływu (skutku zakłócenia) na organizację w czasie zakłócenia³⁶. Ewolucja zdarzenia w kierunku zakłócenia przedstawia rys. nr 3.

Rys. 3.

Ewolucja zdarzenia w kierunku zakłócenia

Zdarzenie, incydent, zakłócenie, wpływ



p. 3.10, 3.13, 3.14; ISO 22301:2019
ISO Guide 73:2009

Źródło: opracowanie własne

3. przygotowanie planu ciągłości działania, który powinien obejmować takie elementy jak: cele, procedury, instrukcje, wykazy, wytyczne i inne dokumenty uznane za konieczne przez zespół przygotowujący plan. Podczas opracowywania planu ciągłości działania warto mieć

³⁵ Plan ciągłości działania – udokumentowane informacje, które ukierunkowują organizację na reagowanie na zakłócenie oraz wznowienie, odzyskanie i przywrócenie dostaw wyrobów i usług zgodnie z jej celami w zakresie ciągłości działania.

³⁶ P. 3.5; ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements.

na uwadze również strategię ciągłości działania, które obejmują: kontynuowanie, odtwarzanie, ochronę, zapobieganie, minimalizowanie, zasoby, koszty i korzyści (zob. rys. 4: Strategie ciągłości działania).

Rys. 4.

Strategie ciągłości działania

Strategie ciągłości działania – przed, w trakcie i po wystąpieniu zakłócenia

1. Kontynuowanie działalności na oczekiwanym poziomie
2. Odtwarzanie działalności w określonym czasie i na akceptowalnym poziomie
3. Ochrona priorytetowych działalności
4. Zapobieganie powstaniu zakłócenia (minimalizacja prawdopodobieństwa wystąpienia zakłócenia)
5. Minimalizowanie skutków w tym czasie trwania zakłócenia
6. Zapewnienie koniecznych zasobów do zachowania ciągłości działania lub odtworzenia działalności

Zgodne z celami organizacji, uwzględniające przyjętą strategię postępowania z ryzykiem, uwzględniające koszty i korzyści ich zastosowania

p. 8; ISO 22301:2019

Źródło: opracowanie własne

4. doskonalenie procesu zapewnienia ciągłości działania oraz samej ciągłości działania – doskonalenie powinno odbywać się m.in. w toku corocznych audytów wewnętrznych, szkoleń, ćwiczeń i po każdym zaistnieniu zakłócenia oraz użyciu planu ciągłości działania.

Ustanowienie zespołu, ustalenie priorytetów, wymagań oraz identyfikacja priorytetowych działalności

Pierwszy etap prac może obejmować cztery działania:

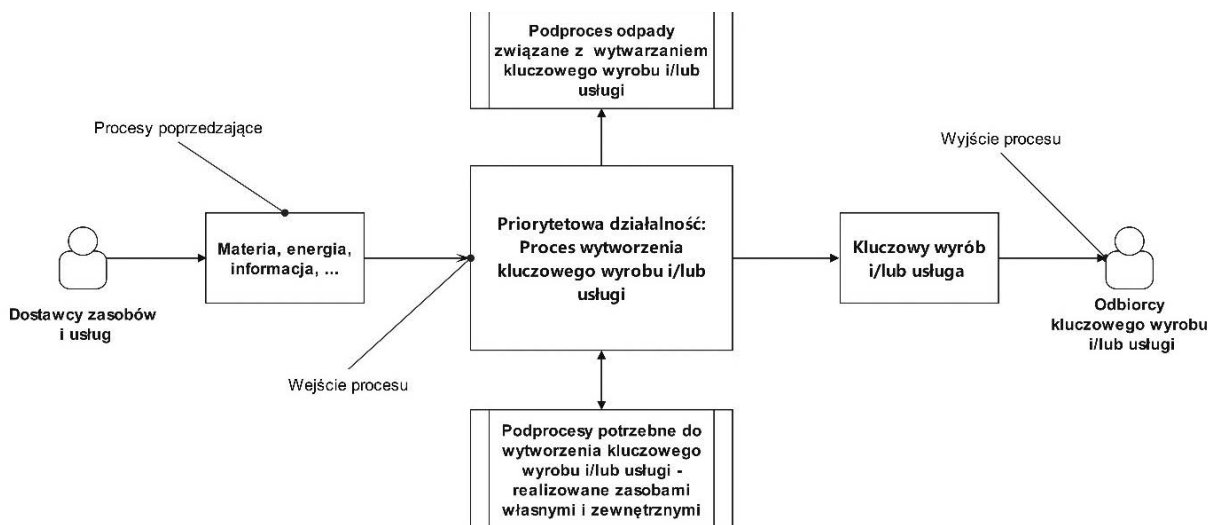
1. powołanie zespołu³⁷, który przeprowadzi proces oraz ustalenie terminów, zapewnienie niezbędnych zasobów, wsparcia i zainicjowanie prac zespołu;
2. ustalenie priorytetów i wymagań dla ciągłości działania. Należy wskazać priorytetowe działalności obejmujące wyroby i/lub usługi, dla których wymagane jest zapewnienie ciągłości działania³⁸ wraz z wymaganiami³⁹ i (współ)zależnościami;
3. zastosowanie do ww. priorytetowych działalności podejścia procesowego (rys. nr 5) – przedyskutowania przebiegu procesów w ramach zespołu. Na tym etapie można naszkicować schematyczne procesy w odniesieniu do każdej z wymienionych priorytetowych działalności – ułatwi to dalsze wykonanie analizy BIA;

³⁷ Vide D. Wróblewski, *Gmina – lider i jego zespół na „trudne czasy”*, [w:] I. Denysiuk, K. Stachowiak, J. Stempień (red.), *Zarządzanie Kryzysowe. Poradnik*, Warszawa 2024.

³⁸ Ciągłość działania – zdolność organizacji do ciągłego dostarczania wyrobów i usług w akceptowalnych ramach czasowych na wcześniej zdefiniowanych poziomach po wystąpieniu zakłócenia. ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements.

³⁹ Wymaganie – potrzeba lub oczekiwanie, które zostały ustalone, przyjęte zwyczajowo lub są obowiązkowe. ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements.

Rys. 5.
Schemat procesu wytwarzania kluczowego wyrobu i/lub usługi



Źródło: opracowanie własne

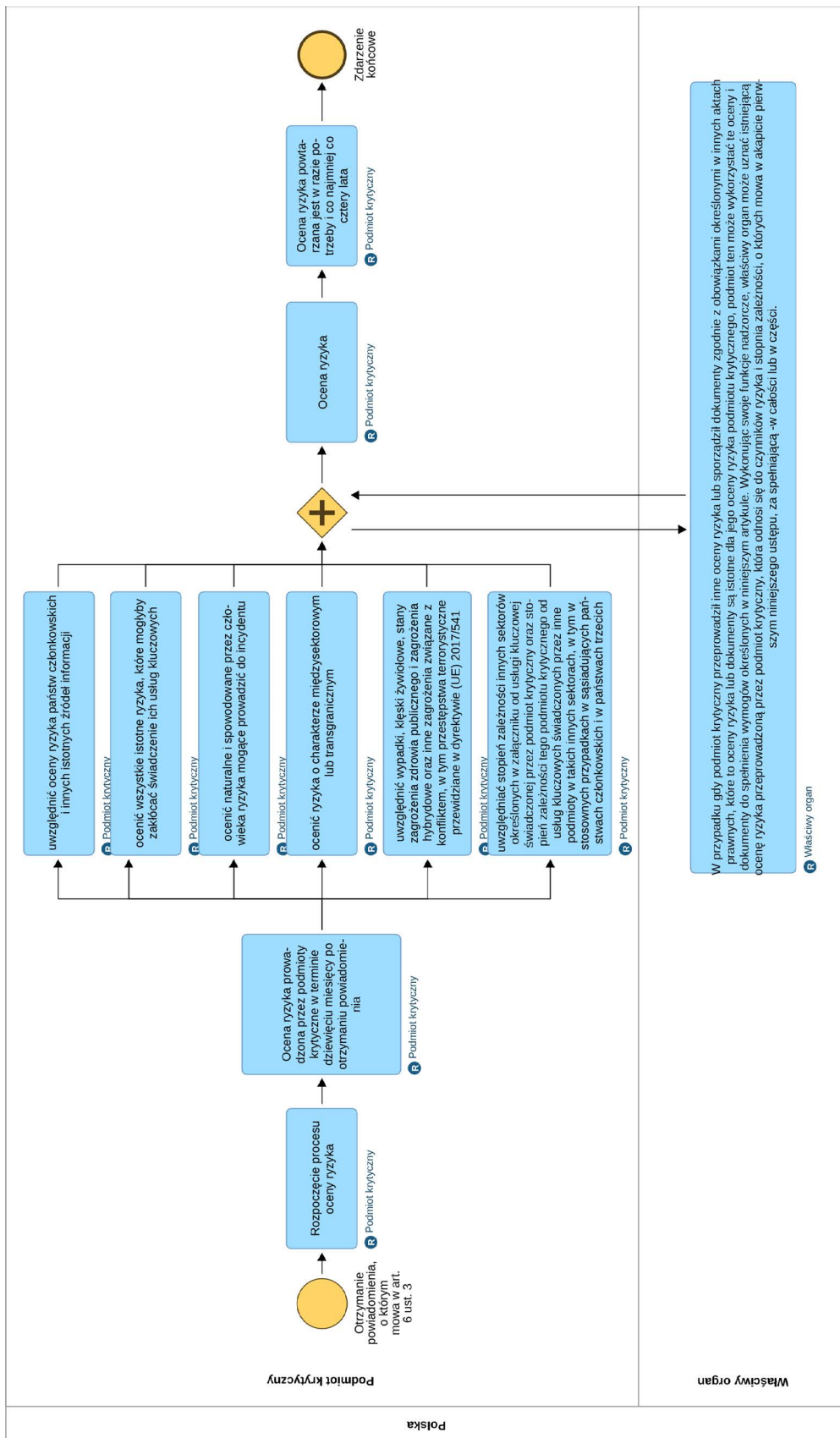
4. zhierarchizowanie zidentyfikowanych priorytetowych działalności wg ważności dla gminy/mieszkańców. Dla każdej priorytetowej działalności należy przeprowadzić analizę BIA.

Opis procesu i diagram żółwia w kontekście priorytetowych działalności

Ten etap prac może obejmować cztery działania:

1. dokładne opisanie procesu, na przykład za pomocą graficznego standardu BPMN wykorzystywanego do modelowania i opisywania procesów. Zaletą tego standardu jest prostota stosowania i intuicyjność rozumienia przedstawionych w nim procesów. Zastosowanie notacji BPMN zobrazowano na rys. 6 na przykładzie procesu oceny ryzyka przeprowadzanej przez podmioty krytyczne zgodnie z zapisami dyrektywy dotyczącej odporności podmiotów krytycznych;

Rys. 6.
Ocena ryzyka przeprowadzana przez podmioty krytyczne

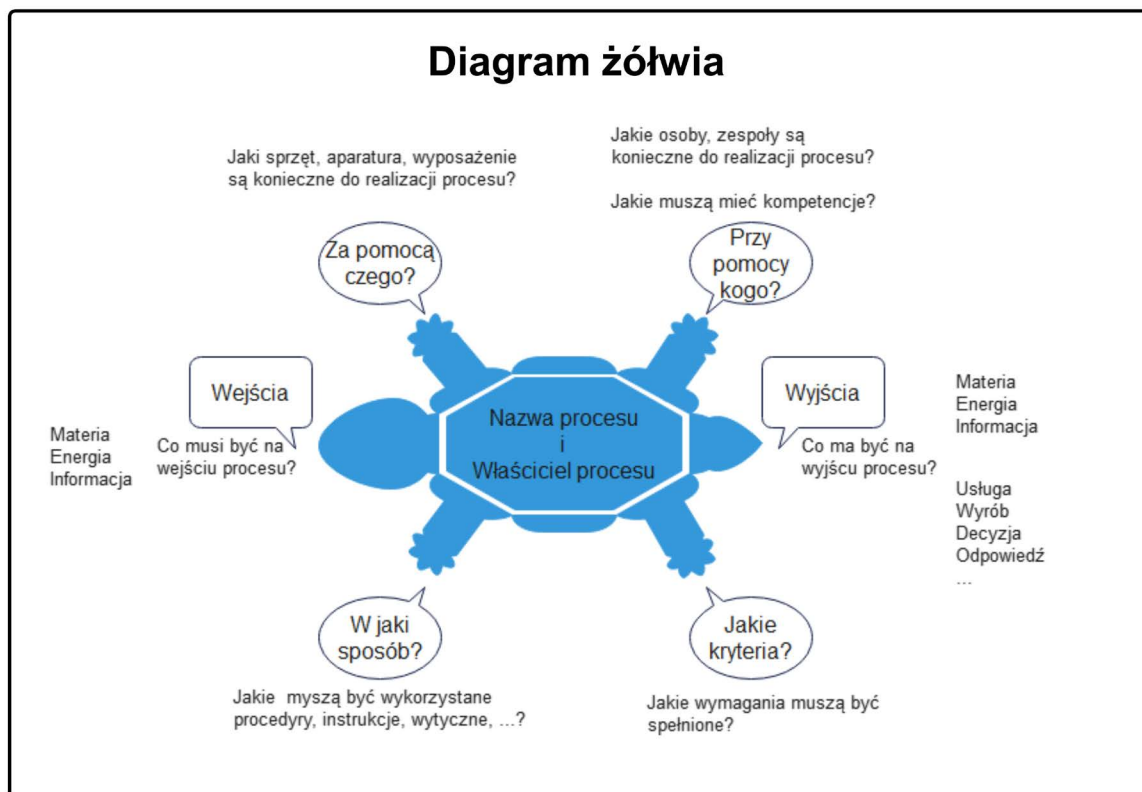


Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 12 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164)

2. określenie zasobów, usług, procesów mających wpływ na analizowaną priorytetową działalność. W toku analizowania priorytetowych działalności i związanych z nimi procesów warto posłużyć się diagramem żółwia, który koncentruje się na poszukiwaniu odpowiedzi na 6 pytań dotyczących tego, co powinno znaleźć się na wyjściu procesu, a co musi być na wejściu, a także za pomocą czego, przy pomocy kogo i w jaki sposób ma być realizowany proces oraz jakie kryteria muszą być spełnione, żeby ten proces zrealizować. Idea analizy została przedstawiona na rysunku nr 7;

Rys. 7.

Diagram żółwia

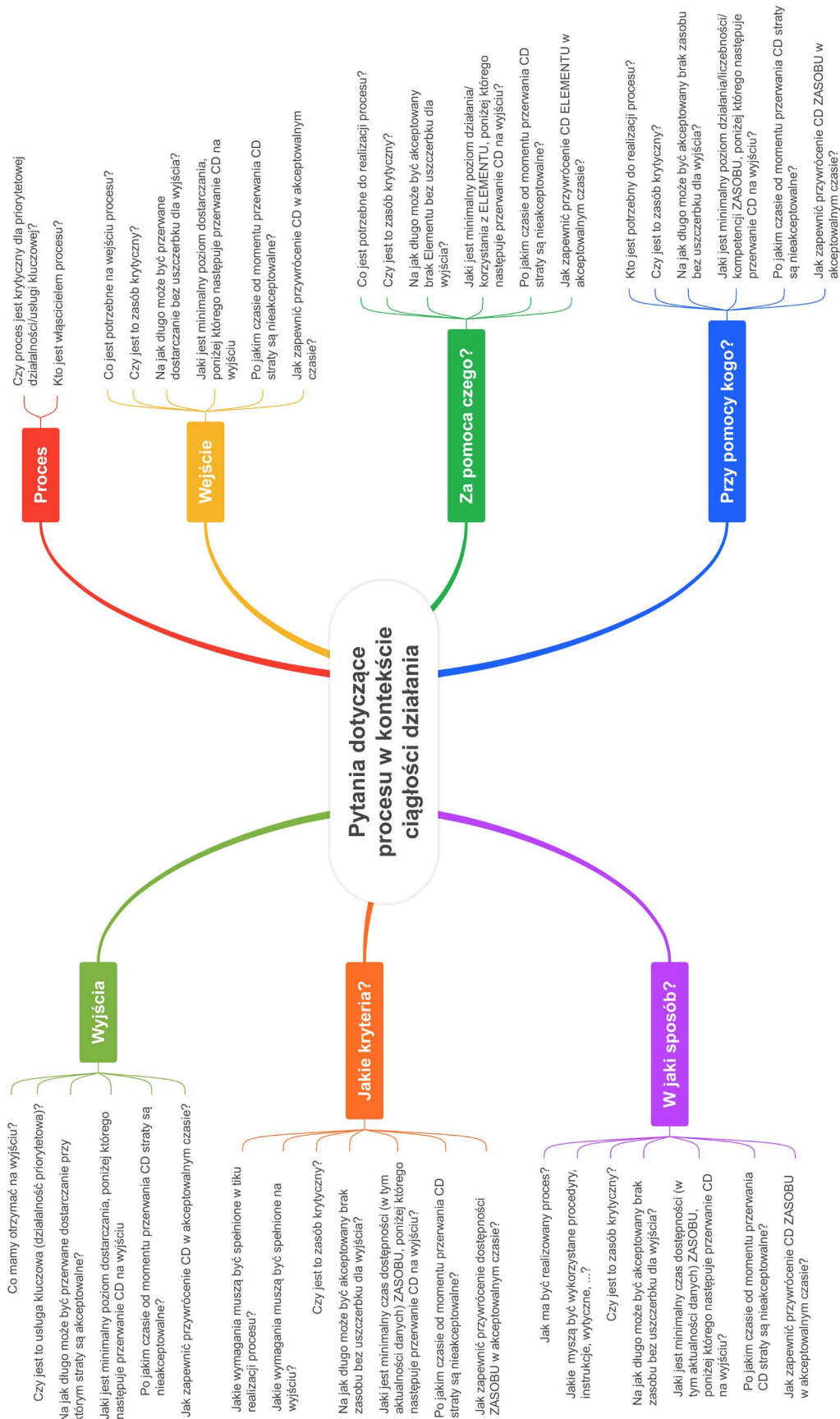


Źródło: opracowanie własne na podstawie pkt 6.2, Turtle diagram, ISO 10009:2024(en) Quality management — Guidance for quality tools and their application

Bardziej szczegółowe pytania dotyczące ciągłości działania w kontekście analizowanego procesu zostały sformułowane na mapie myśli przedstawionej na rys. 8.

Rys. 8.

Mapa myśli – pytania dotyczące procesu w kontekście ciągłości działania



Źródło: opracowanie własne

3. zdefiniowanie wymagań dla ciągłości działania w odniesieniu do analizowanej priorytetowej działalności z uwzględnieniem takich kryteriów jak np.: czas i oczekiwane zdolności, pracownicy, wyposażenie, systemy IT, dane, podmioty współpracujące;

Tabela 1.

Przykładowy wygląd tabeli do wymagań dla ciągłości działania

Nazwa priorytetowej działalności (kluczowego wyrobu i/lub usługi)				
Syntetyczny opis priorytetowej działalności ⁴⁰ :				
Ważność (priorytet):			Wymaganie:	
Lp.	Zasób/usługa/proces potrzebny dla priorytetowej działalności	Ważność (priorytet)	Wymaganie	Uwagi/występujące (współ) zależności

4. określenie (współ)zależności (partnerów, dostawców, klientów) – mając na uwadze ciągłość działania w odniesieniu do priorytetowej działalności. Pomocniczo można sięgnąć do wyników analizy interesariuszy⁴¹, jeżeli taka analiza została wykonana na potrzeby tworzenia systemu OLiOC na terenie gminy;

Tabela 2.

Przykładowy wygląd tabeli do określenia (współ)zależności (partnerów, dostawców, klientów)

Nazwa priorytetowej działalności (kluczowego wyrobu i/lub usługi)					
Syntetyczny opis priorytetowej działalności ⁴²					
Ważność (priorytet)				Wymaganie:	
Lp.	Zasób/ usługa/ proces potrzebny dla priorytetowej działalności	Nazwa interesariusza	Rodzaj współzależności (partner, dostawca, klient ...)	Opis roli interesariusza	Jakie są wymagania związane z rolą interesariusza mając na uwadze priorytetową działalność?

Zakłócenia i ich wpływy na priorytetową działalność

Ten etap prac może obejmować osiem działań:

1. zidentyfikowanie zakłóceń (przyczyn odchylenia od oczekiwanego dostarczenia produktów i usług zgodnego z celami organizacji) i wpływów (skutków) zakłóceń w odniesieniu do priorytetowej działalności. Przykładowy wygląd tabeli przedstawiono poniżej;

⁴⁰ Na czym polega priorytetowa działalność? Od kogo/czego jest uzależniona? Do kogo/czego jest skierowana? Jakie występują współzależności i z kim/z czym?

⁴¹ Vide D. Wróblewski, *Ochrona ludności i obrona cywilna wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy*, [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, Tom 8, Warszawa 2025, s. 119–131.

⁴² Na czym polega priorytetowa działalność? Od kogo/czego jest uzależniona? Do kogo/czego jest skierowana? Jakie występują współzależności i z kim/z czym?

Tabela 3.

Przykładowy wygląd tabeli do identyfikacji zakłóceń i wpływów

Identyfikacja zakłóceń i wpływów			
Zakłócenie (przyczyna)	Priorytetowa działalność	Wpływ (skutek)	Uwagi
Zakłócenie (przyczyna)	Zasób/Usługa/Proces potrzebny dla priorytetowej działalności	Wpływ (skutek)	Uwagi
...
...

- określenie zasobów koniecznych dla priorytetowej (kluczowej) działalności – zidentyfikowanie zasobów, działań, procesów, usług, które wspierają priorytetową (kluczową) działalność (dostarczanie wyrobu lub usługi);
- ustalenie kategorii wpływów (skutków), w odniesieniu do których będą rozpatrywane straty finansowe i niefinansowe. Przykładowe kategorie mogą obejmować: cele biznesowe, środowisko, finanse, zdrowie i bezpieczeństwo, prawo i regulacje, udział w rynku, operacyjne, wizerunkowe. Zarówno wybór kategorii, jak i ich liczba powinny być dostosowane do specyfiki i potrzeb danej organizacji/gminy;
- ustalenie kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na (wybrane przez zespół) kategorie:

Tabela 4

Przykładowy wygląd tabeli do ustalenia kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na wybrane przez grupę kategorie

Charakterystyka wpływu			Kategoria				
			Finanse	Prawno	Bezpieczeństwo	Wizerunek	...
Poziom (dotkliwość) wpływu	1	Nieistotne	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium
	2	Małe	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium
	3	Średnie	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium
	4	Duże	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium
	5	Katastrofalne	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium	Opis kryterium

Powyżej przedstawiono przykładową tabelę do oceny (dotkliwości) wpływu w rozbiciu na poszczególne kategorie. Zaproponowana w tabeli punktacja może być wykorzystana do zhierarchizowania dotkliwości skutków. Z kolei opis kryteriów odnosi się do oceny strat finansowych i niefinansowych i powinien być adekwatny do właściwej kategorii i do właściwego poziomu (dotkliwości) wpływu. Zarówno kategorie, jak i opisy kryteriów powinny być tak zaprojektowane, żeby uwzględniały specyfikę organizacji/gminy, dla której prowadzone są prace związane z zapewnieniem ciągłości działania;

- określenie strat finansowych i niefinansowych w razie zakłócenia priorytetowej działalności. Należy mieć również na uwadze zasoby, działania, procesy, które wspierają priorytetową działalność;

6. określenie czasów służących do oceny dotkliwości wpływów zakłócenia, które mogą być określone np. w minutach, godzinach, dniach. Czasy, dla których będą analizowane wpływy zakłócenia, powinny uwzględniać specyfikę działalności priorytetowej i organizacji/gminy, dla której są prowadzone prace związane z zapewnieniem ciągłości działania;
7. ocena w skali czasu strat finansowych i niefinansowych w razie zakłócenia priorytetowej działalności w rozbiciu na wcześniej przyjęte kategorie wpływów. Należy mieć również na uwadze zasoby, działania, procesy, które wspierają priorytetową działalność, m.in. pracowników, wyposażenie, systemy IT, dane, podmioty współpracujących. Poniżej przedstawiono tabelę, która może być pomocna przy ocenie określonych wcześniej strat finansowych i niefinansowych w ustalonym czasie/przedziale czasowym. W tabeli wyszczególniono również poziomy (dotkliwości) wpływ zgodne z wcześniej opracowaną tabelą kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na kategorie. W tabeli wskazano utratę pracowników, na przykład z powodu choroby, odejścia z pracy do innego pracodawcy na korzystniejsze warunki płacowe, trwałą niezdolność do pracy lub inne przyczyny. Podobna sytuacja może mieć miejsce z urządzeniem pomiarowym, które jest konieczne do realizacji działalności priorytetowej, i które może być niezdatne do użytku na przykład z powodu braku serwisowania, braku wzorcowania, uszkodzenia, kradzieży itd. Konsekwencją zarówno utraty pracowników, jak i wyeliminowania urządzenia pomiarowego będzie obniżenie zdolności do prowadzenia priorytetowej działalności, w tym wystąpienie niezgodności z wymaganiami stawianymi dla realizacji priorytetowej działalności lub całkowite jej przerwanie. Skutki takiego przerwania mogą być rozpatrywane w kategorii prawnej, finansowej, wizerunkowej itd. Dotkliwość tych skutków z biegiem czasu zwykle rośnie, jeżeli przyczyny nie zostaną usunięte, a działalność nie zostanie przywrócona do oczekiwanego poziomu;

Tabela 5.

Przykładowy wygląd tabeli do ustalenie kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na usługę/produkt/proces

Wpływ zakłócenia na usługę/produkt/proces									
Czas t1: ...									
Zakłócenie	Usługa, produkt, proces	Wpływ zakłócenia					Ocena całościowa	Uwagi	
		Kategoria wpływu	Poziom (dotkliwość) wpływu						
			1	2	3	4			5
Utrata pracowników	Usługa nr ..., nazwa .../ właściciel usługi	Finansowa		x				11 punktów	
		Prawna			x				
		Wizerunkowa		x					
		...	...	...	...	x	...
	Proces nr ..., nazwa .../ właściciel procesu	Finansowa				x		12 punktów	
		Prawna			x				
		Wizerunkowa		x					
		...	...	...	x	...	...
	Usługa nr ..., nazwa .../ właściciel usługi	Finansowa						...	
		Prawna							
		Wizerunkowa							
			
...	Proces nr ..., nazwa .../ właściciel procesu	Finansowa					...		
		Prawna							
		Wizerunkowa							
				
				
...					

8. określenie czasu, po jakim straty są nieakceptowalne (MTPD – *maximum tolerable period of disruption*);

9. określenie czasu wznowienia zakłóconej kluczowej działalności przy określonej minimalnej dopuszczalnej zdolności (RTO – *recovery time objective*). Warto w tym miejscu zauważyć, że RTO musi być mniejsze od MTDP. W tabeli zaznaczono kolorem czerwonym czas, po jakim straty są nieakceptowalne. RTO powinien być w strefie czasów zaznaczonych kolorem żółtym lub zielonym. Przykładowy wygląd tabeli przedstawiono poniżej. Kolorami zielonym, żółtym i czerwonym zaznaczono czasy i powiązane z nimi straty, które są akceptowalne, tolerowalne i nieakceptowalne dla organizacji. W polach tych wskazano także poziomy dotkliwości skutków, oznaczone cyframi zgodnie z wcześniej opracowaną tabelą kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na kategorie.

Tabela 6.

Przykładowy wygląd tabeli do ustalenie kryteriów oceny wpływów (skutków) zakłócenia w rozbiciu na usługę/produkt/proces w czasie trwania zakłócenia

Wpływ zakłócenia na usługę/produkt/proces w czasie trwania zakłócenia										
Usługa, produkt, proces	Wpływ zakłócenia w czasie						Ocena całościowa	RTO	MTDP	Uwagi
	Rodzaj wpływu	1h	6h	12h	24h	... dni				
Usługa nr ..., nazwa .../właściciel usługi	Finansowy	1	2	4	4	4	PCD	6h	12h	PCD, RTO 6h, MTDP
	Prawny	1	2	2	4	4		12h	24h	
	Wizerunkowy	1	2	4	4	4		6h	12h	12h

Proces nr ..., nazwa .../właściciel procesu	Finansowy	2	2	4	4	4	PCD	6h	12h	PCD, RTO 1h, MTDP
	Prawny	2	3	4	4	4		6h	12h	
	Wizerunkowy	2	4	4	4	4		1h	6h	6h

● A – Akceptowalny, ● T – Tolerowalny, ● N – Nieakceptowalny, PCD – wymagany plan ciągłości działania

Odtwarzanie priorytetowej działalności

Ten etap prac może obejmować trzy działania:

1. określenie minimalnego poziomu odtworzenia zakłóconej priorytetowej działalności;
2. określenie czasu odtworzenia procesu zakłóconej priorytetowej działalności na normalnym poziomie;
3. określenie priorytetów odtwarzania w kontekście priorytetowej działalności z uwzględnieniem czasów i oczekiwanych zdolności odnoszących się do pracowników, wyposażenia, systemów IT, danych, podmiotów współpracujących.

Reagowanie na incydent

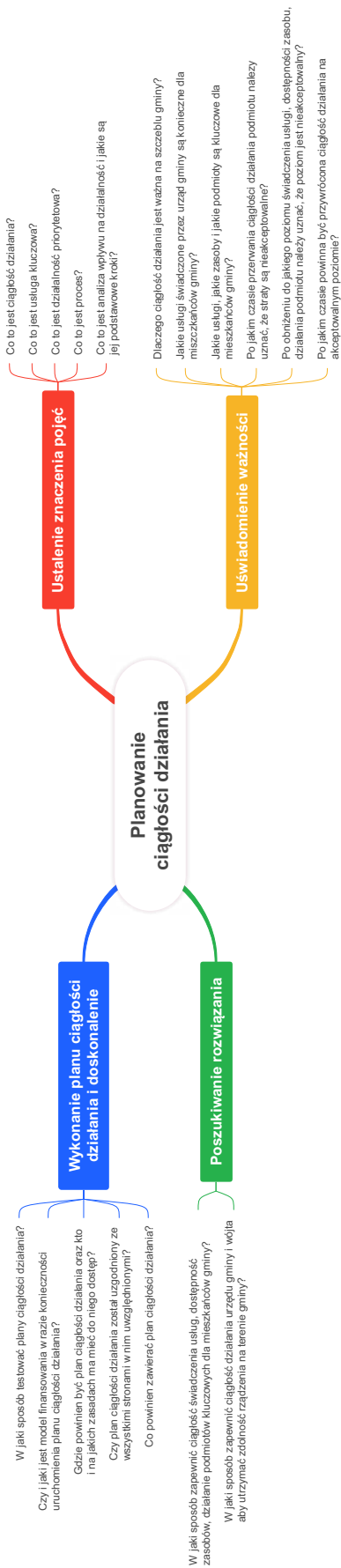
Ten etap prac może obejmować dwa działania:

1. zaproponowanie schematu reagowania na incydent, obejmującego takie elementy jak: zespół reagowania, ocenę sytuacji, ocenę wpływu na działalność, decyzje dotyczące reagowania, ustalanie priorytetów i planowanie działań, zainicjowanie działań, monitorowanie sytuacji i podejmowanych działań, monitorowanie informacji w środkach masowego przekazu i mediach społecznościowych, ocena sytuacji i skuteczności działań oraz ewentualne korygowanie działań, komunikowanie się z zainteresowanymi stronami, kierownictwem, organami, służbami, środkami masowego przekazu;⁴³
2. opracowanie planu ciągłości działania – pytania dotyczące przygotowania planu ciągłości działania zawiera mapa myśli. Mapa nie zawiera wyczerpującego wykazu pytań, a jedynie wybrane w celu zobrazowania przykładowych problemów do rozstrzygnięcia przez zespół zaangażowany w proces zapewnienia ciągłości działania.

⁴³ P. 8; ISO 22301:2019

Rys. 9.

Mapa myśli – przykładowe pytania dotyczące planowania ciągłości działania



Źródło: opracowanie własne

PODSUMOWANIE (WNIOSKI)

Przeprowadzone metodą *desk research* badania pokazały, że zakres zadań związanych z ciągłością działania jest powiązany głównie z odpornością społeczną i odpornością państwa oraz odnosi się do ciągłości działania i ciągłości funkcjonowania. W ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej dziewięciokrotnie przywołane jest pojęcie ciągłości działania. Nie znaleziono definicji ani ciągłości działania, ani ciągłości funkcjonowania w treści ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, ani też w treści ustawy o zarządzaniu kryzysowym lub w dyrektywie dotyczącej odporności podmiotów krytycznych. Analiza wymienionych przepisów oraz Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wskazuje natomiast kontekst, w jakim można byłoby łączyć wymienioną ciągłość. W przeciwieństwie do przepisów prawa, analizowane normy ISO związane z ciągłością działania definiują to pojęcie i łączą je z priorytetową działalnością.

W związku z powyższym zestawienie analizowanych na potrzeby niniejszego artykułu przepisów prawa z przeanalizowanymi normami ISO dotyczącymi ciągłości działania umożliwia lepsze zrozumienie zastosowania i użyteczności praktycznej ciągłości działania w kontekście tworzonego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, a także umożliwia wyłonienie metod, które mogą wspomóc organy i podmioty OLiOC w zakresie zapewnienia ciągłości działania wymaganej przez ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Należy jednak zauważyć, że zapewnienie ciągłości działania powinno być powiązane z systemowym działaniem organów i podmiotów ochrony ludności w zakresie:

1. szeroko rozumianej edukacji na rzecz bezpieczeństwa obejmującej:
 1. budowanie świadomości dotyczącej zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi w ujęciu lokalnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym,
 2. budowanie kultury zapobiegania ryzyku oraz promowanie ciągłości działania w odniesieniu do lokalnej społeczności, w tym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na danym terenie,
 3. określenie formy, sposobu przygotowania autoryzowanych materiałów edukacyjnych, trybu ich aktualizowania, sposobu i zakresu udostępniania, upowszechnianie i promowanie oraz zasad finansowania.

Kluczową korzyścią z takiego podejścia będzie budowanie i wzmacnianie odporności poszczególnych gmin, powiatów, województw i całego kraju ze szczególnym uwzględnieniem ochrony infrastruktury – w tym krytycznej, zapewnienia ciągłości działania jej oraz świadczonych przez nią usługom. Ponadto wpłynie to pozytywnie na budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także na budowanie odporności zgodnie z ustaleniami NATO wyrażonymi podczas szczytów NATO w Newport w 2014 r., w Warszawie w 2016 r. i w Wilnie w 2023 r.⁴⁴.

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-nato>, (dostęp: 24.09.2024 r.)

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES LIST

PIŚMIENNICTWO / LITERATURE

Gałąj-Emiljańczyk K., *Wdrożenie systemu zarządzania ciągłością działania zgodnie z normą ISO/IEC 22301:2020*, ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa, Gdańsk 2022.

Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania IK – dobre praktyki i rekomendacje, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej>, (dostęp: 08.01.2024 r.).

Staniec I., Zawiła-Niedźwiedzki J. (red.), *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

Wróblewski D., *Ochrona ludności i obrona cywilna wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy*, [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, Tom 8, Warszawa 2025, s. 119–131.

Wróblewski D., *Gmina – lider i jego zespół na „trudne czasy”*, [w:] I. Denysiuk, K. Stachowiak, J. Stempień (red.), *Zarządzanie Kryzysowe. Poradnik*, Warszawa 2024.

Wróblewski D., *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189), „Opinie i ekspertyzy”, OE-507, Biuro Analiz i Petycji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2024.

Wróblewski D., Skomra W. (red.), *Standardy i dobre praktyki służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania i utrzymania ciągłości działania infrastruktury krytycznej*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2023.

Wróblewski D. (red.), *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*, Wydawnictwo CNPOB-PIB, Józefów 2018.

Współpraca w ramach NATO, <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-nato>, (dostęp: 24.09.2024 r.).

ŹRÓDŁA / SOURCES

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 924 z późn. zm.).

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. U. UE. L. z 2022 r. Nr 333, str. 164).

IEC 31010:2019 Risk management — Risk assessment techniques.

ISO 10009:2024(en) Quality management — Guidance for quality tools and their application.

ISO 22301:2019 Security and resilience — Business continuity management systems — Requirements.

ISO 22313:2020 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidance on the use of ISO 22301.

ISO 31000:2018(en) Risk management — Guidelines.

ISO Guide 73:2009 Risk management — Vocabulary.

ISO/TS 22317:2021 Security and resilience — Business continuity management systems — Guidelines for business impact analysis.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2020 - tekst jednolity, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej>, (dostęp: 08.01.2024 r.)

PN-EN ISO 22301 Bezpieczeństwo i odporność. Systemy zarządzania ciągłością działania. Wymagania.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 05-07-2024, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961/katalog/13069004#13069004>, (dostęp: 28.06.2025).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz. U. poz. 162).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. Nr 83, poz. 542).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2020

Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 (M. P. z 2025 r. poz. 541).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1598).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

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.

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

Zalecenie Komisji z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie unijnych celów w zakresie odporności na klęski i katastrofy (2023/C 56/01).



Copyright (c) 2025 Dariusz WRÓBLEWSKI



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.