



**Euro**

Instytut Institut Inštitút

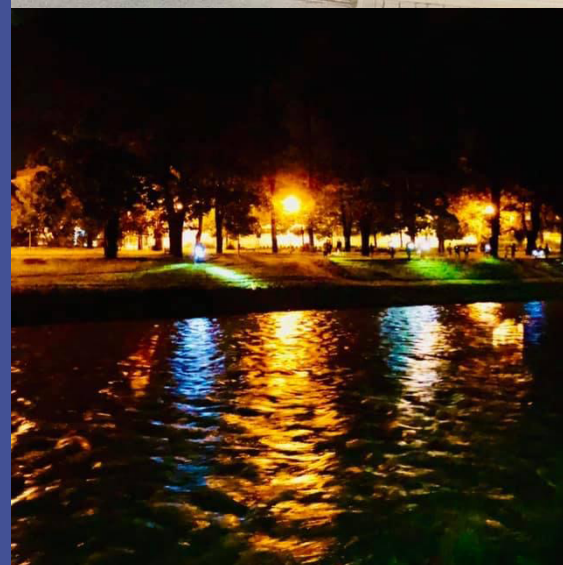


**EUROREGION**

**TĚŠÍNSKÉ SLEZSKO**

**ŚLĄSK CIESZYŃSKI**

# **Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno- gospodarczego na skutek pandemii COVID-19**



**Autorzy:**

dr Jacek Siatkowski

Justyna Konik

**Konsultacja:**

Tomáš Balcar | Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska

Bogdan Kasperek | Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

Marek Olszewski | Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

**Koordinacja prac:**

Bogdan Kasperek | Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

Praca na zlecenie Stowarzyszenia Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

© Copyright by Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”  
Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Opracowanie powstało w ramach realizacji zadania publicznego „MODEL.COM – Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych” dofinansowanego ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Forum polsko-czeskiego na rzecz zbliżania społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2020.



**Euro**

Instytut Institut Inštitút

---

# **Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno- -gospodarczego na skutek pandemii COVID-19**

# Spis treści

|                                                                                                                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Wstęp</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>5</b>  |
| <b>2. Zakres i metodologia prac</b>                                                                                                                                                                               | <b>6</b>  |
| <b>3. Podsumowanie prac analitycznych</b>                                                                                                                                                                         | <b>7</b>  |
| 3.1. Analiza dokumentów polskich                                                                                                                                                                                  | 7         |
| 3.2. Analiza dokumentów czeskich                                                                                                                                                                                  | 15        |
| <b>4. Podsumowanie prac badawczych</b>                                                                                                                                                                            | <b>22</b> |
| 4.1. Podsumowanie badań ankietowych,<br>adresowanych do min. 1500 respondentów                                                                                                                                    | 22        |
| 4.2. Podsumowanie badań ankietowych,<br>adresowanych do min. 1500 respondentów w grupach:<br>Cieszyn, Cieszyn Czeski, Euroregion Śląsk Cieszyński,<br>Inne miejsce zamieszkania, Podwójne miejsce zamieszkania    | 31        |
| 4.3. Podsumowanie uzupełniających badań ankietowych,<br>adresowanych do respondentów reprezentujących<br>organizacje działające w obszarze zarządzania kryzysowego                                                | 37        |
| 4.4. Podsumowanie indywidualnych wywiadów pogłębionych<br>z przedstawicielami instytucji reprezentujących jednostki<br>administracji rządowej, partnerów umowy euroregionalnej,<br>JST, NGO, lokalne społeczności | 47        |
| <b>5. Wnioski końcowe</b>                                                                                                                                                                                         | <b>51</b> |
| <b>6. Spis tabel</b>                                                                                                                                                                                              | <b>53</b> |
| <b>7. Spis wykresów</b>                                                                                                                                                                                           | <b>53</b> |
| <b>8. Spis rysunków</b>                                                                                                                                                                                           | <b>54</b> |

# 1. Wstęp

Praca pt. „Analiza wpływu zamknięcia polsko-czeskiej granicy na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego z raportem z badań” jest częścią projektu „MODEL.COM – Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych”. Celem tego projektu – realizowanego przez Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej „Olza”, a dofinansowanego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Forum polsko-czeskiego na rzecz zbliżania społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2020 – było opracowanie Modelu komunikacji w sytuacjach kryzysowych, który będzie stanowił wzorzec dla innych regionów, zwłaszcza granicznych w zakresie prowadzenia podobnych działań komunikacyjnych. Zarówno projekt, jak i niniejsza praca jest odpowiedzią na sytuację zamknięcia granicy polsko-czeskiej wiosną 2020 roku z powodu rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19.

Zamknięcie granicy było dużym zaskoczeniem dla mieszkańców na terenach przygranicznych i miało wpływ na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego. Szczególnie odczuli to mieszkańcy mieszkający po jednej stronie granicy, a pracujący po drugiej, którzy z dnia na dzień zostali pozbawieni możliwości świadczenia pracy. Podobnie rzecz dotyczyła m.in. osób uczących się po drugiej stronie granicy, korzystających z opieki zdrowotnej, czy rodzin żyjących po obu stronach, nagle zmuszonych do przerwania nauki, rezygnacji ze świadczeń czy bezpośrednich kontaktów. Granica polsko-czeska, otwarta na swobodny przepływ ludzi i inicjatyw bez podziału na narodowość stała się znów sztywną, zamkniętą i pilnie strzeżoną granicą państwową.

Rozwój pandemii COVID-19 i proces zamknięcia granicy polsko-czeskiej był zupełnie nową sytuacją także dla instytucji i jednostek rządowych, samorządowych oraz innych podmiotów zaangażowanych w zwalczanie i ograniczanie skutków pandemii. Ważnym aspektem działalności tych instytucji i jednostek był obszar komunikacji i obiegu informacji, w którym ujawniły się braki oraz nieprzewidziane wcześniej sytuacje i wyzwania, głównie w zapewnieniu mieszkańcom i partnerom instytucjonalnym szybkiej, jednoznacznej, zrozumiałej i wyczerpującej informacji w językach: polskim i czeskim. Z perspektywy czasu widać wyraźnie, że dotychczasowy model komunikacji w sytuacjach kryzysowych w znacznej mierze nie sprawdził się w sytuacji pandemicznej i związanej z zamknięciem granicy, zarówno w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych, jak i współpracujących ze sobą instytucji.

Stanowiło to podstawę do podjęcia prac nad stworzeniem nowego modelu komunikacji w sytuacjach kryzysowych na terenach przygranicznych, które wykazują się specyficznymi uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi, nie występującymi w takim stopniu w innych częściach kraju.

## 2. Zakres i metodologia prac

Prace nad dokumentem przebiegały dwuetapowo: pierwszy etap poświęcono desk research, głównie poddano analizie akty prawne (ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, koncepcje, plany, opracowania) obowiązujące i przyjęte w Polsce i Republice Czeskiej, a dotyczące szeroko pojętej tematyki zarządzania kryzysowego oraz modelu zarządzania informacją w sytuacjach kryzysowych i uwzględniające sytuację zagrożenia pandemią.

Interesował nas stan zastany, tj. przyjęte rozwiązania przed pandemią oraz zmiany prawne będące konsekwencją rozprzestrzeniania się COVID-19 w obu krajach w odniesieniu do sytuacji kryzysowych.

Następnie przystąpiono do etapu badawczego, w którym kwestionariusz ankiety skierowano do ponad 1500 respondentów reprezentujących jednostki administracji rządowej, samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe i lokalne społeczności w Polsce i Czechach. Badaliśmy wpływ zamknięcia granicy na różne aspekty życia mieszkańców terenów przygranicznych, m.in. stopień utraty poczucia bezpieczeństwa, wpływ na życie rodzinne, zawodowe, towarzyskie, stopień korzystania z oferty edukacyjnej, kulturalnej, sportowej, służby zdrowia, możliwość przemieszczania się itp.

Osobną, pogłębioną ankietę skierowano do grupy ponad 30 liderów, reprezentujących instytucje działające w obszarze zarządzania kryzysowego po obu stronach granicy, m.in. policji, straży miejskich, straży pożarnych, pogotowia ratunkowego, stacji sanitarno-epidemiologicznych, centrów zarządzania kryzysowego. Przedmiotem naszego zainteresowania był system zarządzania informacją w sytuacjach kryzysowych, w perspektywie wewnętrznej każdej instytucji, jak i w obszarze instytucjonalnej współpracy w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Chcieliśmy poznać ocenę procesu komunikacji i obiegu informacji z perspektywy danej instytucji, ewentualne potrzeby zmian i usprawnień, ocenę wagi i pilności ewentualnych zmian. Chcieliśmy także się dowiedzieć, czy zastosowany sposób komunikacji i obiegu informacji w sytuacji zamknięcia granicy polsko-czeskiej miał wpływ na polepszenie bądź pogorszenie klimatu współpracy pomiędzy pracownikami instytucji, czy też nie miał takiego wpływu.

Uzupełnieniem części badawczej były indywidualne wywiady pogłębione z liderami opinii – przedstawicielami 10 instytucji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego, partnerów umowy euroregionalnej pod nazwą Euroregion Śląsk Cieszyński, organizacje pozarządowe i lokalne społeczności.

Zebrany materiał badawczy został omówiony w dalszej części pracy, a kluczowe wnioski posłużyły do opracowania zbioru rekomendacji, przedstawionych w końcowej części analizy.

# 3. Podsumowanie prac analitycznych

## 3.1. Analiza dokumentów polskich

Problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego w Polsce została ujęta w szeregu aktów prawnych – ustawach, rozporządzeniach i zarządzeniach, a także w opracowaniach, które powstały z uwzględnieniem wspomnianych przepisów legislacyjnych i mają charakter koncepcji, strategii, planów, regulaminów bądź wytycznych.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym te kwestie jest Ustawa z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, wraz z późniejszymi nowelizacjami. Ustawa stanowi w art. 2, że zarządzanie kryzysowe to działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Sytuację kryzysową należy rozumieć wg ustawy (art. 3) jako sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Zestawienie pozostałych dokumentów nawiązujących do tematyki zarządzania kryzysowego i uwzględniających sytuację zagrożenia pandemią przedstawiono w tabeli nr 1.

| Akt prawny/dokument                                                                                                                                                                                                | Charakter/specyfika |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590                                                                                                 | Ustawa              |
| Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej wraz z późniejszymi zmianami, Dz.U.2017.1897                                                                                                          | Ustawa              |
| Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U.2020.1842 | Ustawa              |
| Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 322                                                 | Ustawa              |
| Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej wraz z późniejszymi zmianami, Dz.U.2020.961                                                                                                          | Ustawa              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2020.284                                                                                                                               | Ustawa         |
| Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, Dz.U. 2013 poz. 1635                                                                                                                                                                  | Ustawa         |
| Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 542                                                                                                                         | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 541                                                                                                            | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. 2010 nr 83 poz. 540                                                                                                                 | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. 2018 poz. 1974                   | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. 2011 nr 86 poz. 471                                                                                           | Rozporządzenie |
| Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2011 nr 93 poz. 955                                                                                | Rozporządzenie |
| Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, Dz.Urz.MSWiA.2017.17                                                                                   | Zarządzenie    |
| Zarządzenie nr 21 Ministra Rozwoju z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministra Rozwoju, Dz.Urz.MR.2020.26                                                                                                                    | Zarządzenie    |
| Zarządzenie nr 25 Ministra Rozwoju z dnia 28 września 2020 r. w sprawie realizacji przedsięwzięć po wprowadzeniu, zmianie lub odwołaniu stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP, Dz.Urz.MR.2020.31                                                           | Zarządzenie    |
| Zarządzenie nr 28 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 22 września 2020 r. w sprawie funkcjonowania Zespołu Monitorowania Zagrożeń i systemu stałych dyżurów oraz realizacji zadań Centralnego Punktu Kontaktowego, Dz.Urz.MGMIŻŚ.2020.32 | Zarządzenie    |
| Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, aktualizacja 2020 i 2019 r.                                                                                                                                                                                              | Plan           |

Tabela nr 1. Zestawienie wybranych dokumentów dotyczących zarządzania kryzysowego w Polsce uwzględniających sytuację zagrożenia epidemią

Na potrzeby przeprowadzenia analizy skupiono się na niektórych ustawach, z których dwie odgrywają kluczową rolę z punktu widzenia badanego zagadnienia (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami*, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 oraz *Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, Dz.U.2020.1842). Scharakteryzowano także przyjęte w Polsce rozwiązania dotyczące funkcjonowania *Systemu Zarządzania Kryzysowego*, nawiązującego do problematyki pandemii oraz zawarte w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*.

Przed przyjęciem *Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* obowiązywał – i nadal obowiązuje System Zarządzania Kryzysowego zapisany w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, który został przyjęty w celu:

- przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym
- skutecznemu usuwaniu ich skutków
- zapewnieniu sprawnego przepływu informacji między organami i strukturami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe.

System Zarządzania Kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy i składa się z następujących komponentów:

- organów zarządzania kryzysowego
- organów opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego
- centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań.

System Zarządzania Kryzysowego przedstawia tabela nr 2.

| <b>System Zarządzania Kryzysowego</b> |                                                                                 |                                                                   |                                                                                                     |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Szczebel administracyjny</b>       | <b>Organ zarządzania kryzysowego</b>                                            | <b>Organ opiniotawczo-doradczy</b>                                | <b>Centra Zarządzania Kryzysowego</b>                                                               |
| Krajowy                               | Rada Ministrów,<br>Prezes Rady Ministrów                                        | Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                            | Rządowe Centrum Bezpieczeństwa                                                                      |
| Resortowy                             | Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego | Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego) | Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)                                  |
| Wojewódzki                            | Wojewoda                                                                        | Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego                         | Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego                                                         |
| Powiatowy                             | Starosta powiatu                                                                | Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                          | Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego                                                           |
| Gminny                                | Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta                                               | Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego                             | Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia)<br>gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego |

Tabela nr 2. System Zarządzania Kryzysowego obowiązujący w Polsce

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym powoływała Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostkę budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. RCB wyznaczono kluczową rolę w systemie zarządzania kryzysowego i obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych o charakterze krajowym i międzynarodowym. RCB pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Zadaniem RCB jest m.in.:

- przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków
- gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów
- przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji państwowej
- współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej.

RCB wyznaczono także kluczową rolę w koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej. Ponadto ma zapewniać obieg informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Jego zadaniem jest m.in. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz przygotowywanie propozycji działań dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego.

W systemie przepływu informacji na poziomie regionalnym ustawa wymienia dwa podmioty, które mają szczególne znaczenie: jednym z nich jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, kolejnym – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego.

- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego – jego zadaniem jest przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego – jego zadaniem jest pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

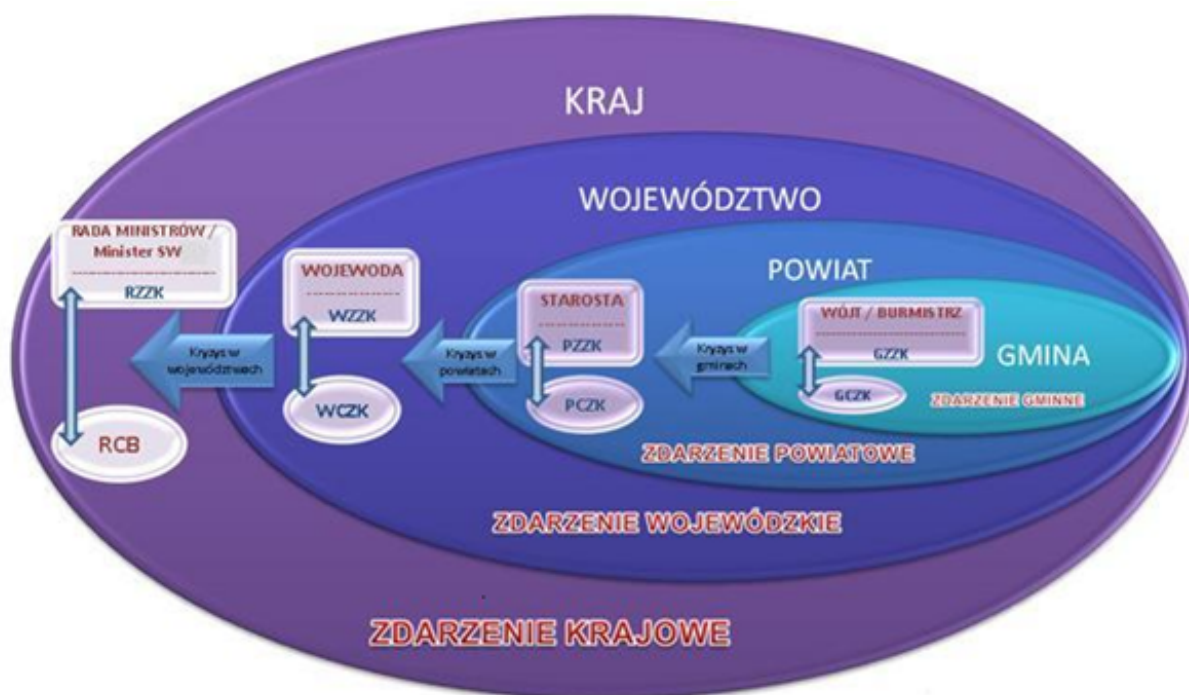
Skład Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest określony w ustawie i dotyczy m.in. wojewody jako przewodniczącego, kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, a także inne osoby wskazane przez wojewodę w zależności od potrzeb. Nie jest wśród nich wymieniony rzecznik prasowy lub inna osoba zajmująca stanowisko dotyczące informacji czy komunikacji społecznej, jako osoba najbardziej adekwatna z punktu widzenia wypełnienia zapisanego w ustawie obowiązku przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Ustawa dopuszcza jednak taką możliwość, wskazując na „inne osoby” wskazane lub zaproszone przez wojewodę.

Na poziomie powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta. Ustawa stanowi, że wykonuje on zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, który wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Na poziomie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do ich zadań należy m.in. kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy. Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, który wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Oznacza to w praktyce, że przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami, co jest zadaniem wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, jest również zadaniem powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego i gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Wszystkie te zespoły – należy przypomnieć – są organami opiniodawczo-doradczymi, natomiast RCB będące w największym stopniu odpowiedzialne za politykę informacyjną pełni w Systemie Zarządzania Kryzysowego funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego. Obowiązek prowadzenia polityki informacyjnej w systemie rozpoczyna się zatem od instytucji, której przypisano funkcję Centrum Zarządzania Kryzysowego, natomiast schodzi „w dół”, czyli na szczebel województw, powiatów i gmin do zespołów zarządzania kryzysowego, które pełnią w systemie funkcję organów opiniodawczo-doradczych. W ich skład może wchodzić rzecznik prasowy lub inna osoba zajmująca się informacją czy komunikacją społeczną, lecz zależne jest to od decyzji starosty, prezydenta miasta, burmistrza czy wójta.

Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego, wynikający z Systemu Zarządzania Kryzysowego przedstawia Rysunek nr 1.



Rys. 1. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego

Zarządzanie informacją kryzysową jest również określone w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK) przygotowanym przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministerstwami, urzędami centralnymi i województwami, w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Został opracowany w szczególności na potrzeby Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów. Jest dokumentem wyjściowym w procesie planowania cywilnego na szczeblu centralnym i wojewódzkim. KPZK identyfikuje 19 zagrożeń, wśród nich epidemię. Dokument został przygotowany w oparciu o podejście modułowe, które ma ułatwiać proces planistyczny oraz podejmowanie decyzji w czasie sytuacji kryzysowej. Część planu dotycząca fazy reagowania i odbudowy była aktualizowana w 2019 roku. KPZK określa m.in.:

- obieg informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego
- zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń.

W zakresie dot. obiegu informacji KPZK przewiduje, że przepływ informacji o zagrożeniach wynikających z monitoringu oraz zaistniałych zdarzeniach zapewniają centra zarządzania kryzysowego ministrów (kierowników urzędów centralnych), wojewodów i starostów. Ministrowie, którzy nie dysponują własnym centrum zarządzania kryzysowego wyznaczają podległe sobie komórki organizacyjne, odpowiedzialne za przepływ informacji o zagrożeniach lub zdarzeniach.

KPZK szczegółowo opisuje zasady informowania ludności o zagrożeniach, przypisując rzecznikowi prasowemu lub kierownikowi komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za komunikację społeczną odpowiedzialność za koordynację komunikacji ze społeczeństwem poprzez media. Plan zakłada także możliwość powołania Kryzysowego Zespołu Prasowego, składającego się z przedstawicieli komórek prasowych organów zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej i innych osób w celu zachowania spójności w procesie komunikowania. Zadaniem Kryzysowego Zespołu Prasowego jest m.in. opracowanie i realizacja polityki medialnej w sytuacji kryzysowej. KPZK podkreśla także potrzebę powoływania rzecznika prasowego danej instytucji w skład właściwego zespołu zarządzania kryzysowego. Rolą rzecznika jest m.in. przekazywanie opinii publicznej informacji o konieczności określonego postępowania w danej sytuacji oraz jakiej pomocy, w jakim rozmiarze, gdzie, kiedy i na jakich warunkach może oczekiwać poszkodowana ludność, a także jakie działania są podejmowane w celu likwidacji sytuacji kryzysowej.

KPZK przewiduje, że prowadząc działania komunikacyjne należy pamiętać, że nie można ich ograniczać wyłącznie do komunikacji poprzez media. Muszą się one odbywać również w obszarach: komunikowania ze społeczeństwem, osobami zagrożonymi sytuacją kryzysową, poszkodowanymi i ich rodzinami, komunikowania wewnątrz instytucji oraz komunikowania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w rozwiązywanie sytuacji kryzysowej. Ponadto współpraca z mediami w sytuacji kryzysowej ma kluczowe znaczenie, gdyż brak informacji tworzy plotki, rodzi niepokój i chaos informacyjny. Przygotowując pierwsze komunikaty kierowane do mediów należy dążyć do zasady, że rodziny poszkodowanych jako pierwsze otrzymują informację.

Przedstawiony wyżej stan prawny i założenia planistyczne obowiązywały w chwili przyjmowania *Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych*

*z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.* Ustawa ta stanowiła w art. 11.1., że wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polecenia te są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

Art. 11.2 przewiduje, że Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Polecenia mogą być wydawane także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu.

Ustawa covidowa w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie nie odwoływała się do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w którym jest zawarty jest obowiązek prowadzenia polityki informacyjnej w sytuacjach kryzysowych, lecz przewidywała, że stosuje się ustawę z 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ustawa ta w art. 25 w zakresie informacji wymienia jedynie krajowy punkt kontaktowy wspólnotowego systemu wczesnego ostrzegania i reagowania dla zapobiegania i kontroli zakażeń oraz chorób zakaźnych. Punkt ten zlokalizowano przez ministrze zdrowia. Do zadań punktu należy:

- wymiana informacji
- koordynacja działań w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz Europejskim Centrum do Spraw Zapobiegania i Kontroli Chorób.

### 3.2. Analiza dokumentów czeskich

Problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej została ujęta w szeregu czeskich aktów prawnych – ustawach konstytucyjnych, ustawach, rozporządzeniach i uchwałach, a także w opracowaniach, które powstały z uwzględnieniem wspomnianych przepisów legislacyjnych i mają charakter koncepcji, strategii, planów, regulaminów bądź wytycznych.

Zestawienie wybranych dokumentów nawiązujących do tematyki zarządzania kryzysowego i uwzględniających sytuację zagrożenia pandemią przedstawiono w tabeli nr 3.

| Akt prawny/dokument                                                                                                                                                                                                         | Charakter/<br>specyfika |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Ustawa konstytucyjna nr 110/Dz. U. 1998 o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                   | Ustawa konstytucyjna    |
| Ustawa nr 320/Dz. U. 2015 o Straży Pożarnej Republiki Czeskiej wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                 | Ustawa                  |
| Ustawa nr 374/Dz. U. 2011 o służbach ratownictwa medycznego wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                    | Ustawa                  |
| Ustawa nr 372/Dz. U. 2011 o usługach zdrowotnych i warunkach ich świadczenia wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                   | Ustawa                  |
| Ustawa nr 273/Dz. U. 2008 o Policji Republiki Czeskiej wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                         | Ustawa                  |
| Ustawa nr 258/Dz. U. 2000 o ochronie zdrowia publicznego wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                       | Ustawa                  |
| Ustawa nr 241/Dz. U. 2000 o środkach gospodarczych na wypadek wystąpienia stanów kryzysowych wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                   | Ustawa                  |
| Ustawa nr 240/Dz. U. 2000 o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                             | Ustawa                  |
| Ustawa nr 239/Dz. U. 2000 o zintegrowanym systemie ratownictwa wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                 | Ustawa                  |
| Ustawa nr 166/Dz. U. 1999 o opiece weterynaryjnej wraz z późniejszymi zmianami                                                                                                                                              | Ustawa                  |
| Rozporządzenie nr 306/Dz. U. 2012 o warunkach zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych oraz o wymogach w zakresie higieny dotyczącej prowadzenia opieki zdrowotnej i instytucji opieki społecznej | Rozporządzenie          |
| Rozporządzenie nr 473/Dz. U. 2008 o systemie nadzoru epidemiologicznego w przypadku niektórych zakażeń                                                                                                                      | Rozporządzenie          |

|                                                                                                                                                                                                                       |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Rozporządzenie nr 137/Dz. U. 2004 o warunkach higieny związanej ze świadczeniem usług gastronomicznych i o zasadach higieny osobistej oraz higieny pracy w trakcie prowadzenia istotnych działań dotyczących epidemii | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie nr 328/Dz. U. 2001 o niektórych szczegółach związanych z zapewnieniem zintegrowanego systemu ratownictwa                                                                                               | Rozporządzenie |
| Rozporządzenie nr 537/Dz. U. 2006 o szczepieniach przeciw chorobom zakaźnym                                                                                                                                           | Rozporządzenie |
| Koncepcja ochrony ludności do roku 2020 z prognozą do roku 2030                                                                                                                                                       | Koncepcja      |
| Plan pandemiczny Republiki Czeskiej                                                                                                                                                                                   | Plan           |

Tabela nr 3. Zestawienie wybranych dokumentów dotyczących zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej uwzględniających sytuację zagrożenia epidemią.

Na potrzeby przeprowadzenia analizy skupiono się na niektórych ustawach, z których dwie odgrywają kluczową rolę z punktu widzenia badanego zagadnienia (*Ustawa nr 240/Dz. U. 2000 o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami*, *Ustawa nr 239/Dz. U. 2000 o zintegrowanym systemie ratownictwa wraz z późniejszymi zmianami*). Scharakteryzowano także dwa opracowania koncepcyjno-planistyczne (*Koncepcję ochrony ludności do roku 2020 z prognozą do roku 2030*, *Plan pandemiczny Republiki Czeskiej*) nawiązujące do problematyki pandemii.

**Ustawa nr 320/Dz. U. 2015 o Straży Pożarnej Republiki Czeskiej wraz z późniejszymi zmianami** reguluje między innymi następujące kwestie: status i zadania Straży Pożarnej, jej strukturę organizacyjną i sposób zarządzania, podstawowe obowiązki członków i pracowników, zakres współpracy i pozostałe relacje, działania w odniesieniu do rzeczy, miejsc lub osób oraz pracę z informacjami.

Zgodnie z ustawą strukturę organizacyjną Straży Pożarnej Republiki Czeskiej tworzą: Dyrekcja Generalna, wojewódzkie straże pożarne, jednostka ratownicza oraz szkoła.

- *Dyrekcja Generalna* wchodzi w skład ministerstwa, pełniąc obowiązki nadzornego organu administracyjnego w stosunku do czynności, które leżą w kompetencjach wojewódzkich straży pożarnych, jednostki ratowniczej lub szkoły. Ministerstwo tworzy komórkę pełniącą zadania centrum operacyjno-informacyjnego dla zintegrowanego systemu ratownictwa.
- *Wojewódzka Straż Pożarna* jest jednostką organizacyjną państwa działającą na terenie wyższej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ochrony ludności, planowania kryzysowego w odniesieniu do ludności cywilnej, zintegrowanego systemu ratownictwa oraz zarządzania kryzysowego z wyjątkiem porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.
- *Jednostka ratownicza* jest również jednostką organizacyjną państwa, pełniącą między innymi zadania jednostki ochrony przeciwpożarowej w przypadku

wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej lub sytuacji kryzysowej, zadania przy odbudowie terenu dotkniętego sytuacją nadzwyczajną lub sytuacją kryzysową, rolę placówki kształcenia.

- *Szkoła*, podobnie jak Wojewódzka Straż Pożarna i jednostka ratownicza, należy także do struktur organizacyjnych państwa i prowadzi kształcenie w obszarze ochrony przeciwpożarowej, ochrony ludności zintegrowanego systemu ratownictwa oraz zarządzania kryzysowego.

**Ustawa nr 374/Dz. U. 2011 o służbach ratownictwa medycznego wraz z późniejszymi zmianami** określa między innymi warunki świadczenia usług ratownictwa medycznego, prawa i obowiązki podmiotów świadczących tego typu usługi, warunki dotyczące zapewnienia gotowości podmiotów świadczących usługi ratownictwa medycznego do działania w sytuacjach nadzwyczajnych i sytuacjach kryzysowych, a także zakres działania administracji publicznej w obszarze usług ratownictwa medycznego.

Zgodnie z ustawą zaplecze medyczne podmiotów świadczących usługi ratownictwa medycznego stanowią pomieszczenia i mienie ruchome przeznaczone na cele świadczenia usług ratownictwa medycznego. Zaplecze to tworzą zawsze: Dyrekcja, Medyczne Centrum Operacyjne, bazy wyjazdowe wraz z zespołami wyjazdowymi, komórka odpowiedzialna za przygotowanie na wypadek wystąpienia kryzysu, ośrodek szkoleniowy i ćwiczeniowy.

- *Dyrekcja* jest głównym organem zarządzającym i komórką koordynującą świadczenie usług ratownictwa medycznego.
- *Medyczne Centrum Operacyjne* to główna komórka odpowiedzialna za zarządzanie na poziomie operacyjnym i działająca w trybie ciągłym. Do jego obowiązków należy między innymi: odbieranie i ocena połączeń z numerów alarmowych, wydawanie poleceń zespołom wyjazdowym, przekazywanie instrukcji w zakresie zapewnienia pierwszej pomocy za pośrednictwem sieci komunikacji elektronicznej, współpraca z pozostałymi medycznymi centrami operacyjnymi i ośrodkami zintegrowanego systemu ratownictwa czy koordynowanie transportu pacjentów intensywnej opieki pomiędzy świadczeniodawcami usług medycznych.
- *Baza wyjazdowa* jest stanowiskiem pracy, skąd na polecenie operatora Medycznego Centrum Operacyjnego bądź pomocniczego ośrodka operacyjnego wysyła się zazwyczaj zespół wyjazdowy. Zespoły wyjazdowe składają się minimum z 2 pracowników medycznych wykonujących czynności dotyczące usług ratownictwa medycznego.
- *Komórka odpowiedzialna za przygotowanie na wypadek wystąpienia kryzysu* koordynuje między innymi: zadania wypływające z wojewódzkiego planu kryzysowego i dokumentacji zintegrowanego systemu ratownictwa, kształcenie i ćwiczenia na potrzeby wykonywania zadań przez podmioty świadczące usługi ratownictwa medycznego w obszarze zarządzania kryzysowego, medycyny ratunkowej i medycyny katastrof, kształcenie i ćwiczenia na potrzeby służb zintegrowanego systemu ratownictwa.

**Ustawa nr 240/Dz. U. 2000 o zarządzaniu kryzysowym wraz z późniejszymi zmianami** harmonizuje uprawnienia i kompetencje organów państwa, organów jednostek administracji samorządowej, a także osób fizycznych i podmiotów prawa w kwestii przygotowania do sytuacji kryzysowej. Ustawa definiuje ponadto podstawowe pojęcia dotyczące zarządzania kryzysowego, stanu zagrożenia oraz reguluje planowanie kryzysowe, zakres kontroli, grzywien i odszkodowań. Zgodnie z ustawą do organów zarządzania kryzysowego należą: Rząd, ministerstwa i inne centralne organy administracji, Narodowy Bank Czeski, organy województwa i pozostałe organy działające na terenie województwa, organy gminy z rozszerzonymi uprawnieniami oraz organy gminy.

- *Rząd* przydziela zadania pozostałym organom zarządzania kryzysowego, kieruje ich działaniami i pełni nad nimi kontrolę; wyznacza ministerstwo bądź inny centralny urząd administracji na potrzeby koordynacji prac przygotowawczych do rozwiązania konkretnej sytuacji kryzysowej w przypadku, gdy pełnienie funkcji koordynatora nie wynika z zakresu kompetencji określonych w szczegółowych przepisach prawa; a także tworzy główny sztab kryzysowy.
- *Ministerstwa i inne centralne organy administracji* odpowiadają między innymi za utworzenie komórki ds. zarządzania kryzysowego, opracowanie planu kryzysowego, powołanie sztabu kryzysowego, zapewnienie na prośbę innych ministerstw wykonania specjalistycznych analiz wynikających z ich specyfiki bądź dostarczenia im stosownych dokumentów. W kompetencji powyższych organów leży także przygotowanie analizy możliwego zagrożenia, prowadzenie ewidencji możliwych źródeł ryzyka i eliminowanie błędów, które mogą być przyczyną powstania sytuacji kryzysowej. Ministerstwa i inne centralne organy administracji dostarczają ponadto informacje niezbędne do natychmiastowych reakcji związanych z zapewnieniem funkcjonowania administracji publicznej i przetrwania populacji.
- *Narodowy Bank Czeski* w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowej powołuje sztab kryzysowy, tworzy warunki do prowadzenia komunikacji w odniesieniu do innych urzędów administracji, województw, gmin, osób fizycznych i podmiotów prawa; omawia wraz z Rządem propozycje zastosowania środków antykryzysowych, które mają wpływ na jego funkcjonowanie. Do kompetencji Narodowego Banku Czeskiego należy ponadto opracowanie planu kryzysowego, a także podejmowanie działań w odniesieniu do ochrony obiektów infrastruktury krytycznej wchodzących w jego skład.

Do organów województwa oraz pozostałych organów działających na terenie województwa należą: wojewoda, urząd wojewódzki, Straż Pożarna Republiki Czeskiej oraz Policja Republiki Czeskiej.

- *Wojewoda* zapewnia przygotowanie danego województwa do sytuacji kryzysowych. Na potrzeby zadań, które są potrzebne do złagodzenia następstw sytuacji kryzysowej, może powołać wojewódzką radę bezpieczeństwa, sztab kryzysowy, a także zatwierdzić wojewódzki plan kryzysowy. W czasie stanu kryzysowego jest odpowiedzialny za koordynację prac ratowniczych i likwidacyjnych oraz działań mających na celu ochronę zdrowia, zapewnienie miejsc schronienia, zaopatrzenie w wodę pitną czy żywność.

- *Urząd wojewódzki* w przypadku zarządzania sytuacją kryzysową, a zwłaszcza w celu zapewnienia przygotowania danego województwa na tego typu sytuację, współpracuje z Wojewódzką Strażą Pożarną, a także tworzy komórkę ds. zarządzania kryzysowego.
- *Wojewódzka Straż Pożarna* jako podstawowy komponent zintegrowanego systemu ratownictwa zapewnia współpracę pomiędzy urzędami administracji i gminami konkretnego województwa, sporządza plan kryzysowy województwa oraz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, a także opracowuje zbiór możliwych źródeł ryzyka. Ponadto zapewnia realizację zadań określonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, wojewodę i starostę gminy o rozszerzonych uprawnieniach.
- *Policja Republiki Czeskiej* jest z kolei odpowiedzialna za zapewnienie przygotowania do sytuacji kryzysowej, które wiąże się z bezpieczeństwem i porządkiem wewnętrznym na terytorium województwa.

*Organami gminy z rozszerzonymi uprawnieniami* są: starosta gminy z rozszerzonymi uprawnieniami oraz urząd gminy z rozszerzonymi uprawnieniami.

- *Starosta* gminy z rozszerzonymi uprawnieniami zapewnia koordynację, nadzór nad działaniami przygotowawczymi i pozostałymi czynnościami, które są prowadzone w związku z zarządzaniem sytuacją kryzysową. Ponadto do jego kompetencji należy między innymi: powołanie rady bezpieczeństwa gminy z rozszerzonymi uprawnieniami oraz sztabu kryzysowego, współpraca z Wojewódzką Strażą Pożarną oraz realizacja zadań wyznaczonych przez wojewodę i organy zarządzania kryzysowego w ramach przygotowania do sytuacji kryzysowej i zarządzania nią.
- *Urząd gminy z rozszerzonymi uprawnieniami* współpracuje z Wojewódzką Strażą Pożarną w celu opracowania planu kryzysowego województwa i planu kryzysowego gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. W przypadku miasta stołecznego Pragi funkcję urzędu gminy z rozszerzonymi uprawnieniami pełni Urząd Dzielnicy Miejskiej Miasta Stołecznego Pragi.

W skład *organów gminy* wchodzi starosta oraz urząd gminy. *Starosta* na potrzeby przygotowania do sytuacji kryzysowej powołuje sztab kryzysowy, zapewnia wdrożenie środków antykryzysowych w granicach administracyjnych gminy, pełni zadania powierzone przez starostę gminy z rozszerzonymi uprawnieniami i organy zarządzania kryzysowego dotyczące przygotowania do sytuacji kryzysowej i zarządzania nią, jest odpowiedzialny za wykorzystywanie narzędzi informacyjnych i komunikacyjnych oraz środków określonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Z kolei *urząd gminy* organizuje przygotowania gminy do sytuacji kryzysowej, przekazuje urzędowi gminy z rozszerzonymi uprawnieniami niezbędne dokumenty i informacje w celu opracowania planu kryzysowego gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, prowadzi ewidencję danych na temat zmian miejsca zamieszkania osób, informuje osoby fizyczne i podmioty prawa o ewentualnych zagrożeniach.

**Ustawa nr 239/Dz. U. 2000 o zintegrowanym systemie ratownictwa wraz z późniejszymi zmianami** definiuje zintegrowany system ratownictwa, jego komponenty i sposób funkcjonowania. W dalszej kolejności określa uprawnienia i kompe-

tencje organów państwa oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, prawa i obowiązki osób fizycznych i podmiotów prawa w kwestii przygotowania do sytuacji nadzwyczajnej, prowadzenia działań ratowniczych i likwidacyjnych, ochrony obywateli przed i w trakcie trwania stanu kryzysowego.

Podstawowymi komponentami zintegrowanego systemu ratownictwa są Straż Pożarna Republiki Czeskiej – główny koordynator i filar systemu, jednostki ochrony przeciwpożarowej, służby ratownictwa medycznego, Policja Republiki Czeskiej.

Zintegrowany system ratownictwa tworzą poza wspomnianymi, podstawowymi komponentami, również inne składowe, wśród których można wymienić wydzielone zasoby i środki sił zbrojnych, straż miejską, obiekty obrony cywilnej, służby awaryjne, ratunkowe, specjalistyczne i inne, które na żądanie świadczą pomoc podczas prowadzonych działań ratowniczych i likwidacyjnych.

Koordinacją komponentów wchodzących w skład zintegrowanego systemu ratownictwa zajmują się centra operacyjne i informacyjne, wojewódzkie centra operacyjne i centra informacyjne Dyrekcji Generalnej zintegrowanego systemu ratownictwa. Kluczową rolę we współdziałaniu poszczególnych komponentów zintegrowanego systemu ratownictwa odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej, które zapewnia koordynację działań ratowniczych i likwidacyjnych z poziomu centralnego.

**Koncepcja ochrony ludności do roku 2020 z prognozą do roku 2030** jest kluczowym dokumentem opisującym w sposób kompleksowy i z uwzględnieniem podejścia wielosektorowego system ochrony ludności. Opracowanie stanowi kolejny krok w rozwoju istotnych dla ochrony ludności obszarów, do których należą: edukacja i szkolenia, środki, zasoby materialne, zadania związane z ochroną ludności, zarządzanie kryzysowe, nauka i badania. W dokumencie zdefiniowano 4 główne cele strategiczne: bezpieczeństwo ludności, niepodzielność / kompleksowość, równoważność oraz instytucjonalność. Powyższym celom przyporządkowano 5 priorytetów strategicznych związanych z ochroną ludności:

- szerszy udział obywateli w systemie ochrony ludności poprzez zwiększenie ich zdolności do samoobrony dzięki wykorzystaniu informacji i umiejętności nabytych w ramach wszechstronnego i ukierunkowanego systemu edukacji i przygotowania;
- szerszy udział instytucji oraz osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą w procesie przygotowania do sytuacji nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych oraz ich rozwiązywania w oparciu o ścisłą współpracę z odpowiednimi organami administracji publicznej i zwiększony udział w realizacji konkretnych zadań dotyczących podmiotów stanowiących większe ryzyko dla otoczenia;
- zwiększenie odporności i ochrony elementów infrastruktury krytycznej na zagrożenie potencjalnym ryzykiem oraz zapewnienie szerszego udziału podmiotów infrastruktury krytycznej w procesie przygotowania do sytuacji nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych oraz ich rozwiązywania;
- ukierunkowane wsparcie nauki i badań, rozwoju, innowacji z naciskiem na wykorzystanie osiągniętych wyników w praktyce w ramach systemu kształcenia i przygotowania specjalistów;

- wyważone i kompleksowo wykorzystywane zadania oraz narzędzia związane z ochroną ludności, umożliwiające efektywne zapobieganie i przygotowanie do sytuacji nadzwyczajnych i sytuacji kryzysowych, a także ich rozwiązywanie w oparciu o szczegółowo zdefiniowany i zakotwiczony w prawie system ochrony ludności.

**Plan pandemiczny Republiki Czeskiej** to dokument ustanawiający procedury i podstawy systemu reagowania na pandemię grypy wywołanej nowym typem wirusa. Głównym celem planu w przypadku zaistnienia pandemii grypy jest zminimalizowanie jej oczekiwanych następstw (zdrowotnych, społecznych i gospodarczych).

Wśród szczegółowych celów planu pandemicznego Republiki Czeskiej należy wymienić wzmocnienie krajowego systemu szybkiego ostrzegania mające na celu wczesne wykrycie potencjalnych zachorowań spowodowanych szczepem wirusa; szybką identyfikację wirusa grypy nowego typu w drobiu, wśród ptaków bądź innych zwierząt; szybkie powstrzymanie powstawania nowego podtypu wirusa grypy w populacji; minimalizowanie rozszerzania się nowego wirusa i zapobieganie powstaniu pandemii, jeżeli jest to możliwe; okresową ocenę sytuacji epidemiologicznej, analizę występowania, podjęcia natychmiastowych środków na rzecz zwalczania epidemii; zapewnienie leczenia chorych i leczenia powikłań; zapewnienie pochówku ofiar; zapewnienie dostępu do informacji dla pracowników służby zdrowia i społeczeństwa; kontrolę przestrzegania zalecanych środków; minimalizowanie wpływu pandemii grypy na społeczeństwo oraz minimalizowanie strat o charakterze gospodarczym. Plan stanowi odpowiedź na zalecenia WHO i Unii Europejskiej dotyczące tworzenia krajowych planów pandemicznych.

## 4. Podsumowanie prac badawczych

### 4.1. Podsumowanie badań ankietowych, adresowanych do min. 1500 respondentów

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone na grupie 1519 osób (wymagana próba 1500). Ankieta skierowana była do osób pełnoletnich, mieszkańców polsko-czeskiego pogranicza oraz pracowników transgranicznych.

Badanie przeprowadzone zostało za pomocą ankiety skonfigurowanej przy użyciu formularza Google. Narzędzie składało się z 13 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru oraz metryczki. Formularz dostępny był w dwóch wersjach językowych: polskiej i czeskiej, dzięki czemu została zniwelowana bariera językowa. Dystrybucja ankiety odbyła się głównie przy pomocy social mediów (publikacja informacji o badaniu w grupach, gdzie trafiano bezpośrednio do reprezentantów grupy docelowej). Badanie było popularyzowane na portalach informacyjnych odwiedzanych przez mieszkańców pogranicza, co przyczyniło się również do zainteresowania się nim ze strony lokalnych mediów.

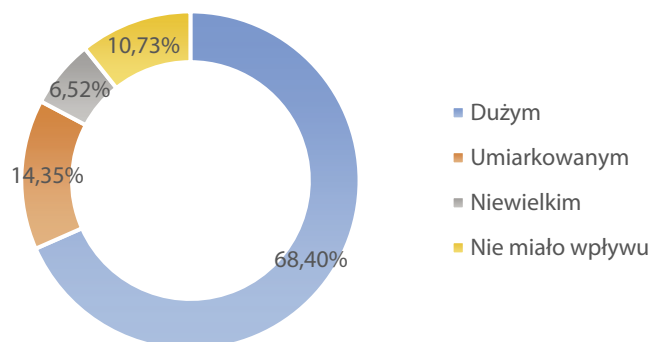
Celem badania było zebranie szczerych i otwartych opinii mieszkańców pogranicza na temat wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19. Zebrane dane mają charakter anonimowy.

Wyniki badania ankietowego zostały zaprezentowane w ujęciu całościowym, przedstawiając opinię całej grupy respondentów w poszczególnych blokach tematycznych: bezpieczeństwo, życie rodzinne, praca, transport, służba zdrowia i edukacja.

#### Obszar: Bezpieczeństwo

##### ***Pytanie 1. W jakim stopniu zamknięcie granicy wpłynęło na utratę poczucia Twojego bezpieczeństwa?***

Respondenci w 68,4% odpowiedzieli, że zamknięcie granicy wpłynęło w dużym stopniu na poczucie utraty ich bezpieczeństwa, kolejno 14,35% zadeklarowało poziom umiarkowany. Pozostali uczestnicy badania wskazali, że zamknięcie granicy nie miało wpływu na poczucie utraty ich bezpieczeństwa (10,73%) oraz że wpływ ten był niewielki (6,52%). Mieszkańcy pogranicza z dnia na dzień zostali odcięci od możliwości swobodnego przekraczania granicy, co w ich życiu codziennym było naturalnym zjawiskiem. Zamknięcie granicy polsko-czeskiej spowodowało szereg oddziaływań na życie mieszkańców pogranicza, scharakteryzowanych w dalszej części analizy.



Wykres 1. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

**Pytanie 2. W jakich obszarach najbardziej odczułeś/odczułaś skutki zamknięcia granicy? Proszę zaznaczyć maksymalnie 2 odpowiedzi.**

Jako obszary najbardziej narażone na skutki zamknięcia granicy uczestnicy badania wskazywali kolejno:

- życie zawodowe – 63,99%
- swobodne podróżowanie i przemieszczanie się – 54,9%
- życie towarzyskie, np. relacje z przyjaciółmi i znajomymi 29,76%
- możliwość korzystania ze służby zdrowia – 21,92%
- możliwość korzystania z oferty kulturalnej, edukacyjnej, sportowej itp. 20,14%

Odpowiedzi przeważone dwoma obszarami (życie zawodowe oraz swobodne podróżowanie i przemieszczanie się) wyraźnie pokazują, jak ważne ze względu na życie zawodowe i codzienne dla mieszkańców pogranicza ma otwarta granica i jak mocno sprawę komplikuje jej zamknięcie.

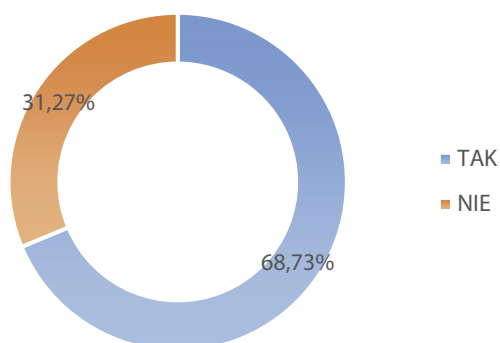


Wykres 2. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Życie rodzinne

### **Pytanie 3. Czy zamknięcie granicy miało wpływ na Twoje życie rodzinne?**

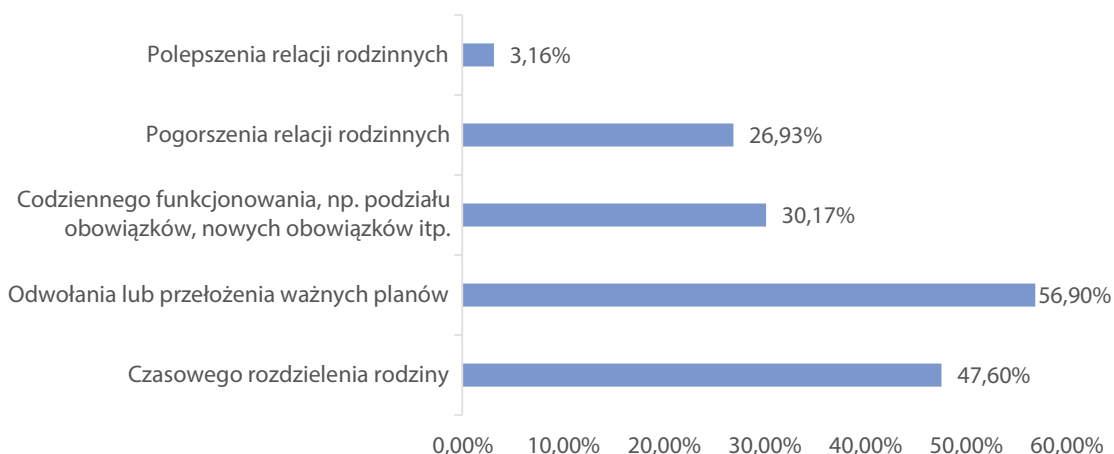
Respondenci w znaczącej większości zadeklarowali, że zamknięcie granicy miało wpływ na ich życie rodzinne. Odpowiedzi TAK udzieliło 68,73% badanych, odpowiedzi NIE 31,27%.



Wykres 3. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

### **Pytanie 4. Jeśli TAK, do jakich zmian w Twojej rodzinie się przyczyniło? Wskaż wszystkie właściwe odpowiedzi.**

Następnie respondenci, którzy w pytaniu 3 wskazali odpowiedź TAK (1044 osoby) nadali priorytety poszczególnym zmianom, które wydarzyły się w ich życiu rodzinnym na skutek zamknięcia granicy polsko-czeskiej. Najwięcej badanych wskazało konieczność odwołania lub przełożenia ważnych planów – 56,9%, następnie czasowego rozdzielenia rodziny – 47,6%, co wskazuje najprawdopodobniej na miejsce zamieszkania i codziennego życia po obu stronach granicy polsko-czeskiej. Ankietowani jako sprawę istotną wskazali również zmiany w codziennym funkcjonowaniu (podział obowiązków, nowe obowiązki itp.) – 30,17%. Warto także zwrócić uwagę na deklarowany fakt pogorszenia relacji rodzinnych – 26,93% w stosunku do ich polepszenia – 3,16%.

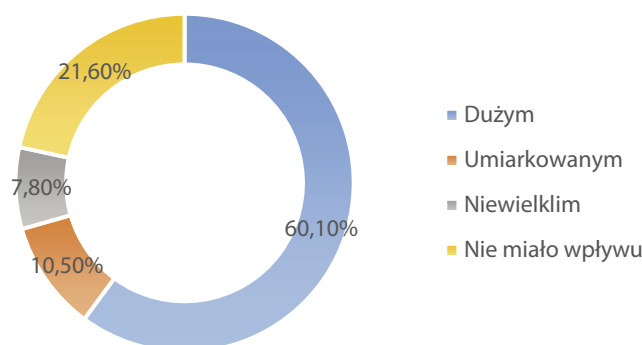


Wykres 4. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Praca

### **Pytanie 5. W jakim stopniu zamknięcie granicy zwiększyło Twoje obawy o możliwość utraty pracy lub pogorszenia jej warunków?**

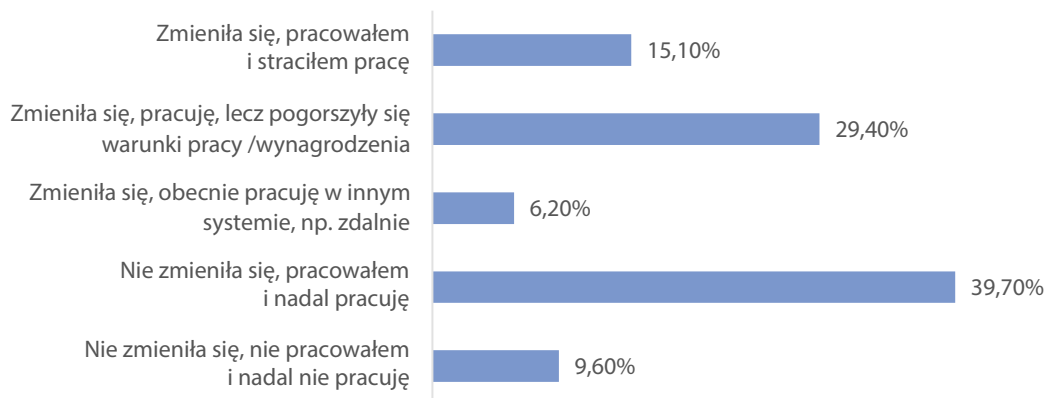
Obszar życia zawodowego był najczęściej wskazywanym, w którym respondenci odczuli skutki zamknięcia granicy. Dopytując respondentów, w jakim stopniu zamknięta granica zwiększyła obawy o możliwość utraty pracy lub pogorszenia jej warunków 60,1% zadeklarowało stopień duży. W drugiej kolejności nie miało to wpływu – 21,6 % na warunki pracy, następnie umiarkowany – 10,50% i w ostatnim punkcie – niewielki (7,8%). Taki rozkład odpowiedzi wyraźnie wskazuje na transgraniczny charakter pracy, a zamknięcie granicy spowodowało utrudnienia w jej wykonywaniu.



Wykres 5. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

### **Pytanie 6. Czy Twoja sytuacja zawodowa zmieniła się na skutek zamknięcia granicy?**

39,70% ankietowanych odpowiedziało, że ich sytuacja zawodowa nie zmieniła się, pracowali i nadal pracują. Kolejną pod względem liczebności grupą badanych są ci, których sytuacja zmieniła się – pracują, ale ich warunki pracy / wynagrodzenia uległy pogorszeniu (29,4%). Wśród ankietowanych mamy również osoby, które zachowały stanowisko pracy, ale pracują w innym systemie, np. zdalnie – 6,2%. Odsetek respondentów, których sytuacja zmieniła się, ponieważ przed zamknięciem granicy pracowali, a na skutek jej zamknięcia stracili posadę to 15,1%. Osoby, które nie pracowały i nadal nie pracują to 9,6% ankietowanych. W tej grupie przewagę ilościową mają osoby mieszczące się przedziale wiekowym 18-25 lat (osoby potencjalnie uczące się lub studiujące) oraz osoby w wieku powyżej 51 lat (możemy zakwalifikować tu osoby będące już na emeryturze, również tej wcześniejszej).

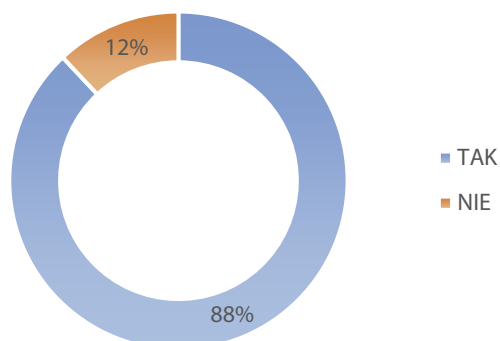


Wykres 6. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Transport

### Pytanie 7. Czy zamknięcie granicy wpłynęło na Twoje podróżowanie i przemieszczanie się?

Ankietowani w tym pytaniu udzielili zgodnej odpowiedzi w zdecydowanej większości. 88% respondentów przekazało informację, że zamknięcie granicy wpłynęło na ich podróżowanie i przemieszczanie się (odpowiedź TAK). Jedynie 12% odniosło się do sprawy wyrażając zdanie przeciwne (odpowiedź NIE).



Wykres 7. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 7 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

### Pytanie 8. Jeśli TAK, do jakich zmian się przyczyniło? Wskaż wszystkie właściwe odpowiedzi.

Osoby ankietowane praktycznie na jednym poziomie ważności wskazały trzy zmiany, do których przyczyniło się zamknięcie granicy:

- odwołanie zaplanowanej wcześniej podróży / imprezy turystycznej – 48,9%
- długi czas oczekiwania na kontrolę graniczną – 45,9%
- trudności z powrotem do miejsca zamieszkania spowodowane szczegółową kontrolą graniczną i wprowadzeniem dodatkowych obostrzeń (wymóg odbycia kwarantanny) – 45,2%.

Wśród pozostałych zmian deklarowano konieczność podjęcia dodatkowych środków ostrożności (zaopatrzenie w środki dezynfekcyjne, maseczki, rękawiczki jednorazowe) – 30,4% i anulowanie zakupionych biletów (lotniczych, kolejowych, autobusowych / autokarowych) i / lub wystąpienia o zwrot poniesionych kosztów – 15%.

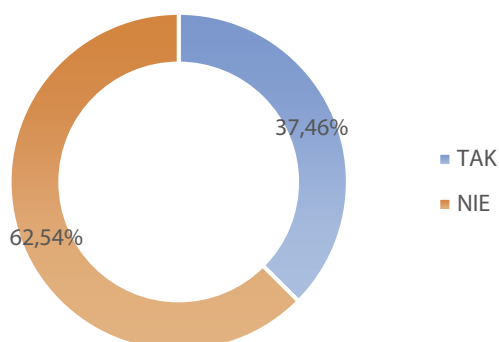


Wykres 8. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Służba zdrowia

### **Pytanie 9. Czy zamknięcie granicy wpłynęło na Twoje korzystanie z usług służby zdrowia po drugiej stronie granicy?**

Otwarta granica to również dla mieszkańców pogranicza swobodny dostęp do opieki medycznej w sąsiednim kraju. Osoby biorące udział w ankiecie zadeklarowały w większości – 62,54%, że zamknięcie granicy nie miało wpływu na korzystanie z usług służby zdrowia po drugiej stronie granicy. Natomiast 37,46% odczuło taką zmianę w dostępie do usług medycznych.



Wykres 9. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 9 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

**Pytanie 10. Jeśli TAK, do jakich zmian się przyczyniło? Wskaż wszystkie właściwe odpowiedzi.**

Osoby (grupa 569 ankietowanych), które odczuły zmianę w dostępie do usług służby zdrowia po drugiej stronie granicy, dopytane zostały o konkretne zmiany, które powstały na skutek zamknięcia granicy. W pierwszej kolejności wskazywały konieczność wyszukania alternatywnych usług medycznych / sposobów leczenia w Polsce / Czechach (w kraju stałego pobytu) – 58,52%, następnie poniesienia nieplanowanych wcześniej kosztów (dodatkowych, prywatnych wizyt lekarskich, konsultacji medycznych i badań w kraju zamieszkania) – 52,02%. W mniejszym stopniu zamknięcie granicy przyczyniło się do konieczności skorzystania z teleporady medycznej, która nie zrekompensowała oczekiwań dotyczących zaplanowanego świadczenia – 34,62% oraz odwołania zaplanowanego wcześniej zabiegu i przełożenia go na bliżej nieokreślony czas – 26,2%.

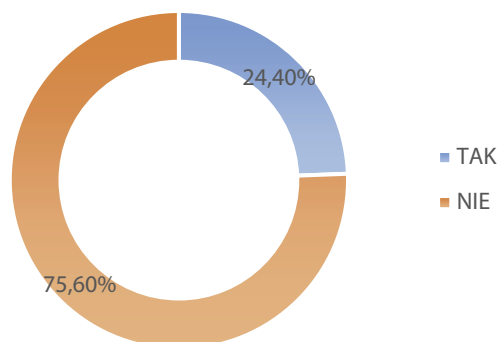


Wykres 10. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 10 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Edukacja

**Pytanie 11. Czy zamknięcie granicy spowodowało spadek Twojego uczestnictwa lub Twoich dzieci/najbliższych w ofercie edukacyjnej/zajęciach szkolnych?**

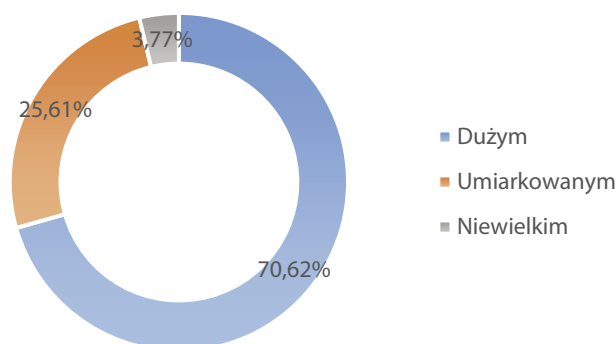
Respondenci w 75,6% wskazali, że zamknięcie granicy nie spowodowało spadku ich uczestnictwa lub ich dzieci / najbliższych w ofercie edukacyjnej / zajęciach szkolnych (odpowiedź NIE). Odpowiedź TAK wskazało 24,4% ankietowanych. Taki rozkład odpowiedzi może wiązać się z obowiązkiem szkolnym dzieci respondentów, który po zamknięciu placówek oświaty kontynuowany był w formie zdalnej.



Wykres 11. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 11 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

**Pytanie 12. Jeśli TAK, to w jakim stopniu?**

Grupa 371 (24,4%) osób deklarujących odpowiedź TAK w pytaniu 11 została dopytana o stopień spadku uczestnictwa w ofercie edukacyjnej / zajęciach szkolnych. 70,62% tej grupy wskazała stopień duży, 25,61% umiarkowany, a 3,77% jako mały.

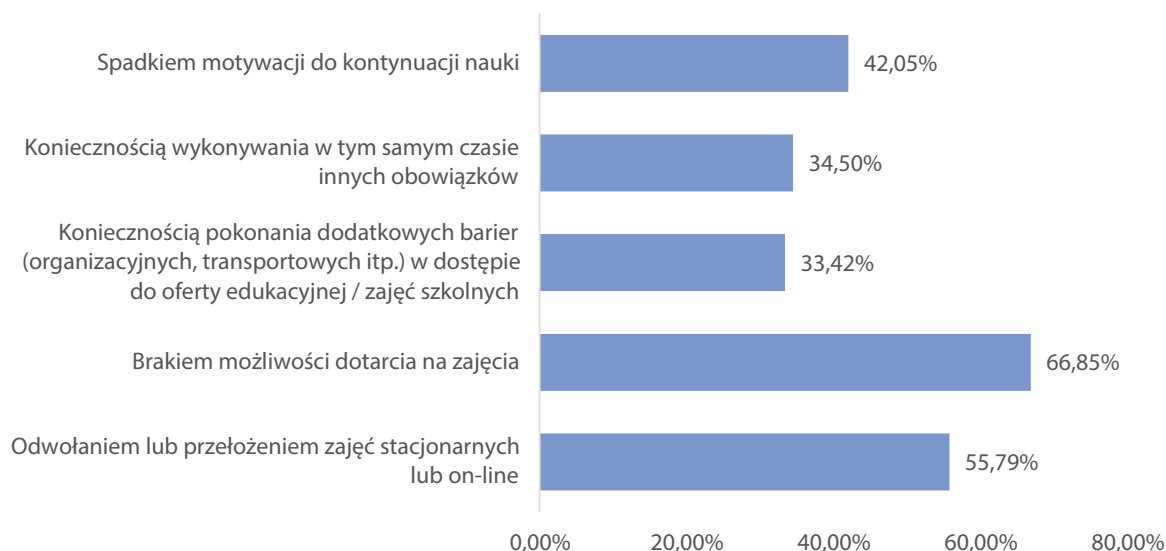


Wykres 12. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 12 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

**Pytanie 13. Spadek Twojego uczestnictwa lub Twoich dzieci / najbliższych w ofercie edukacyjnej / zajęciach szkolnych był spowodowany: /można zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi/.**

Następnie respondenci z grupy deklarującej odpowiedź TAK w pytaniu 11, zostali zapytani o powody spadku ich uczestnictwa lub ich dzieci / najbliższych w ofercie edukacyjnej / zajęciach szkolnych. Wskazując wszystkie dotyczące się ich powody w pierwszej kolejności wymieniali brak możliwości dotarcia na zajęcia – 66,85%. Tak odpowiedź wiąże się z wcześniejszymi deklaracjami dotyczącymi ograniczeń związanymi z podróżowaniem i przemieszczaniem się. Następnie wpływ na spadek uczestnictwa w ofercie edukacyjnej było odwołanie lub przełożenie zajęć stacjonarnych lub on-line – 55,79%. Zamknięcie granicy było również powodem spadku motywacji wśród uczestników zajęć edukacyjnych – 42,05%. Na końcu respondenci wskazywali dwa powody:

- konieczność pokonywania dodatkowych barier (organizacyjnych, transportowych itp.) w dostępie do oferty edukacyjnej / zajęć szkolnych – 33,42%
- konieczność wykonywania w tym czasie innych obowiązków – 34,5%.



Wykres 13. Zestawienie odpowiedzi do pytania 13 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Charakterystyka respondentów

W grupie 1519 osób, biorących udział w badaniu, było 58,79% kobiet (893) i 41,21% mężczyzn (626). Najliczniejszą reprezentacją wiekową były osoby w przedziale 36-50 lat – 44,11%, następnie 26-35 lat – 28,44%. Dwie najmniej liczne grupy wiekowe to: 51 lat i więcej – 14,94% i 18-25 lat – 12,51%.

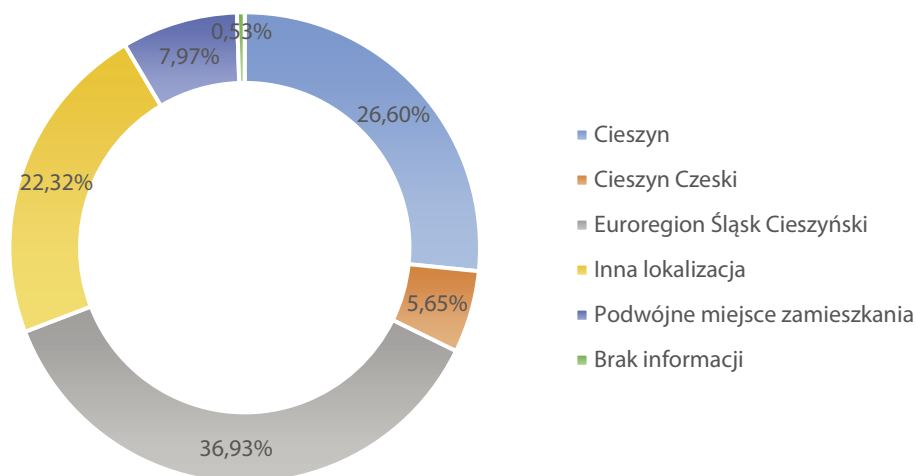
W zdecydowanej większości miejscem zamieszkania respondentów jest Polska – 81,11%, a pozostałe 18,89% mieszka w Czechach. Mieszkańcy Polski doprecyzowując swoje miejsce zamieszkania wskazywali, co w przypadku tego badania jest dość oczywiste, miasto Cieszyn – 34% ankietowanych. Wyróżniającą się grupą pochodzi również z Jastrzębia-Zdroju, Zebrzydowic, Godowa, Goleszowa i Hażlach. W ramach odpowiedzi dotyczących gminy zamieszkania 29% badanych zaznaczyło opcję INNE. W tym wypadku możemy przyjąć, że są to osoby, które nie mieszkają bezpośrednio na pograniczu, ale zamknięcie granicy polsko-czeskiej miało bezpośredni wpływ na ich życie zawodowe i prywatne. Po stronie czeskiej wyróżniającym się miastem jest Cieszyn Czeski – mieszka tam 34% ankietowanych. Kolejno możemy wskazać miejscowości: Trinec, Karvinę, Havířov.

Analogicznie do strony polskiej, mieszkańcy Czech również wskazywali INNE w pytaniu o gminę zamieszkania. Wśród respondentów znajdujemy także osoby, które deklarowały gminę zamieszkania po obu stronach granicy. Jest to 8% ogółu badanych. Takie zjawisko podkreśla transgraniczność i swobodę zamieszkiwania po obu stronach granicy w aspekcie zawodowym, edukacyjnym i prywatnym.

W przypadku miejsca pracy oraz nauki badani wskazują w 38,84% Polskę, a w 61,16% Czechy.

## 4.2. Podsumowanie badań ankietowych, adresowanych do min. 1500 respondentów w grupach: Cieszyn, Cieszyn Czeski, Euroregion Śląsk Cieszyński, Inne miejsce zamieszkania, Podwójne miejsce zamieszkania

Pogranicze polski-czeskie to obszar posiadający wyjątkowe cechy społeczne, gospodarcze i kulturowe w stosunku do pozostałej części kraju, dlatego warto zgłębić analizę badania w odniesieniu do dwóch obszarów: życia rodzinnego oraz pracy. Te dwa obszary najczęściej u mieszkańców pogranicza toczą się po obu stronach granicy w sposób oczywisty i bez poczucia jej codziennego przekraczania. Metryczka ankiety pozwala na wyodrębnienie i zbadanie odpowiedzi respondentów w podziale na grupy: mieszkańców Cieszyna (404 osoby), mieszkańców Cieszyna Czeskiego (86 osób), mieszkańców pozostałej części Euroregionu Śląsk Cieszyński (561 osób), respondentów wskazujących inne miejsce zamieszkania, niż to bezpośrednio na pograniczu (339 osób) oraz tych, którzy miejsce zamieszkania wskazywali po obu stronach granicy (121 osób). Tu najczęściej możemy zaobserwować połączenie Cieszyna i Třinca, Innego miejsca zamieszkania po stronie polskiej i Cieszyna Czeskiego, innych miejsc zamieszkania po obu stronach granicy. W ankiecie 8 osób nie udzieliła odpowiedzi wskazującej miejsce zamieszkania.

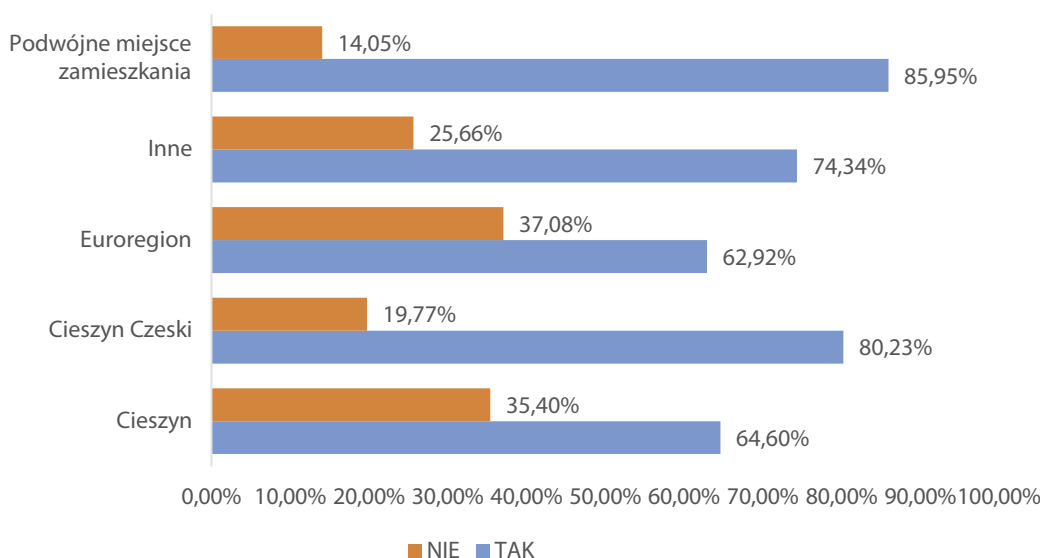


Wykres 14. Zestawienie odpowiedzi do pytania 13 ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Życie rodzinne

### **Pytanie 3. Czy zamknięcie granicy miało wpływ na Twoje życie rodzinne?**

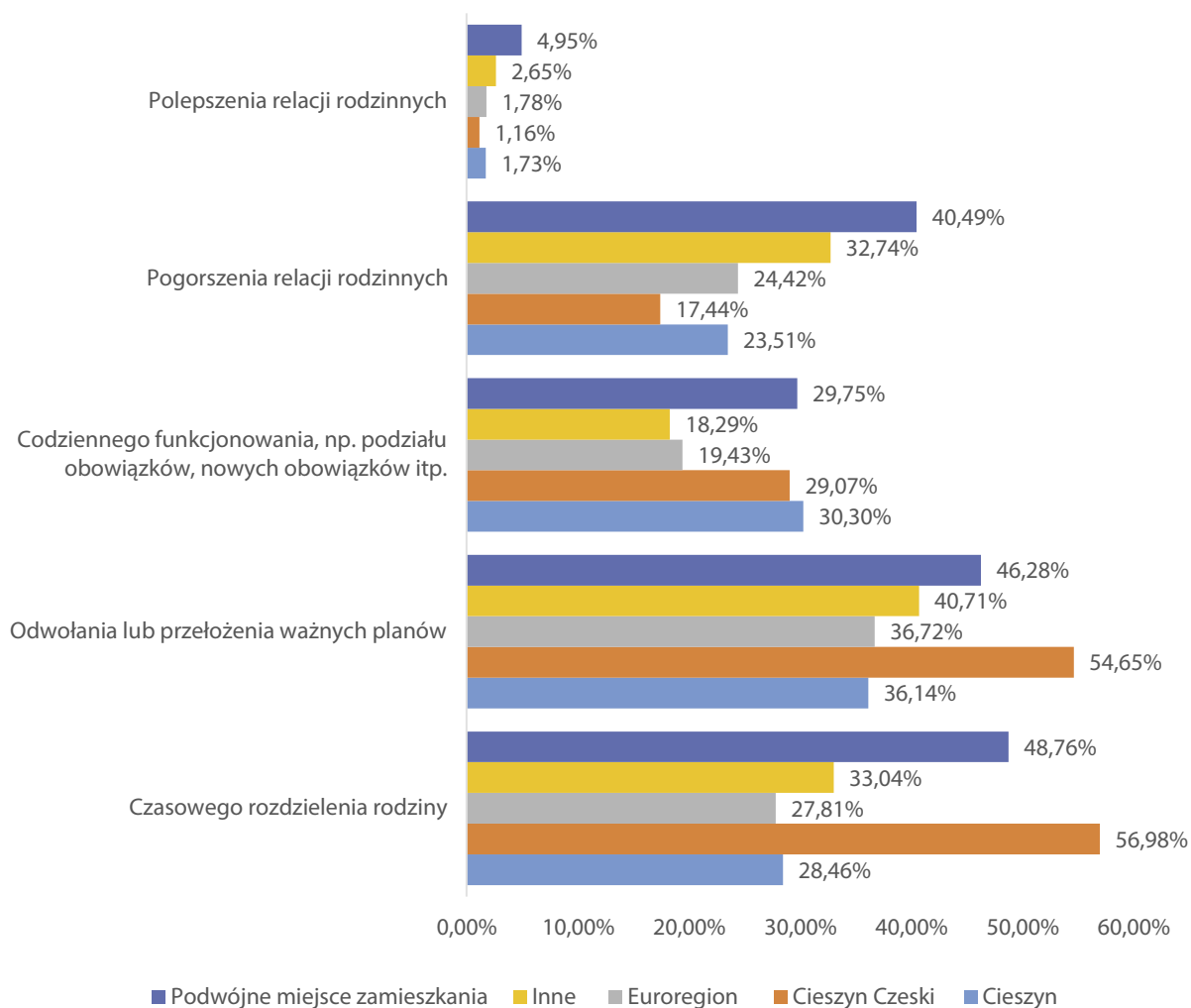
W każdej wyszczególnionej grupie zdecydowana większość respondentów odpowiedziała, że zamknięcie granicy miało wpływ na ich życie rodzinne. Zjawisko najbardziej widoczne było w grupie osób deklarujących miejsce zamieszkania po obu stronach granicy (85,95% ankietowanych), następnie u mieszkańców Cieszyna Czeskiego – 80,23%. Pomimo wysokiego wskaźnika – 62,92% – zamknięcie granicy w tym zestawieniu najmniej wpłynęło na życie rodzinne pozostałych mieszkańców Euroregionu Śląsk Cieszyński.



Wykres 15. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób

### **Pytanie 4. Jeśli TAK, to do jakich zmian w Twojej rodzinie się przyczyniło? Wskaż wszystkie właściwe odpowiedzi.**

Według ankietowanych w poszczególnych grupach najbardziej wyeksponowane są dwa skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy: odwołanie lub przełożenie ważnych planów oraz czasowe rozdzielenie rodziny. W obu tych podpunktach najliczniejszą grupą reprezentantów są mieszkańcy Cieszyna Czeskiego (czasowe rozdzielenie rodziny – 56,98%, odwołanie lub przełożenie ważnych planów – 54,65%). Koniecznie należy zwrócić uwagę na dysproporcję dotyczącą pogorszenia i polepszenia relacji rodzinnych. W każdej grupie przeważa odpowiedź dotycząca pogorszenia relacji (najbardziej widoczna u osób deklaruujących podwójne miejsce zamieszkania – 40,49%). Osoby deklarujące poprawę relacji rodzinnych to w większości odsetek nieprzekraczający zaledwie 2% respondentów w swojej grupie (wynik dla badania ogólnego to 3,16%).

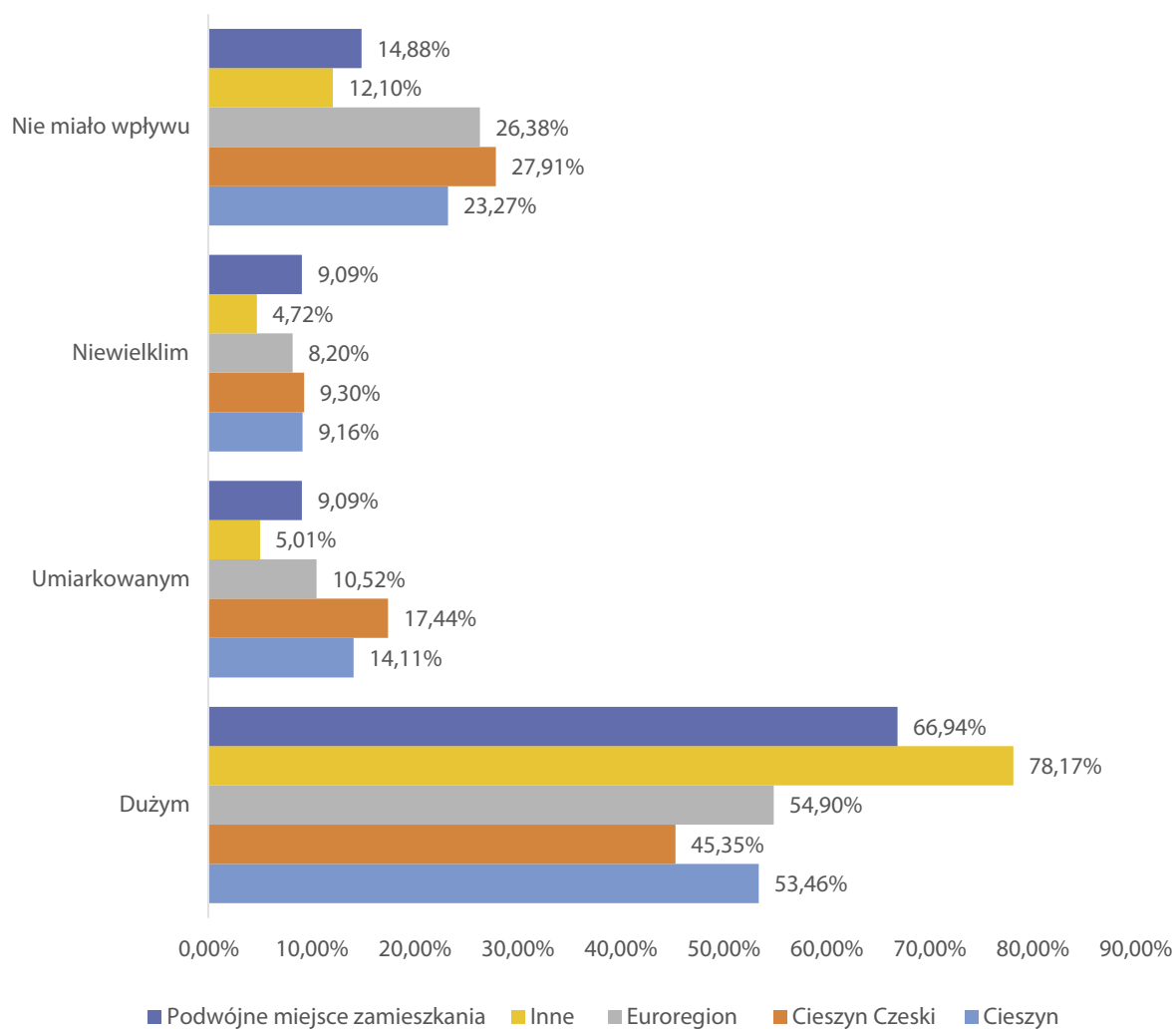


Wykres 16. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób

## Obszar: Praca

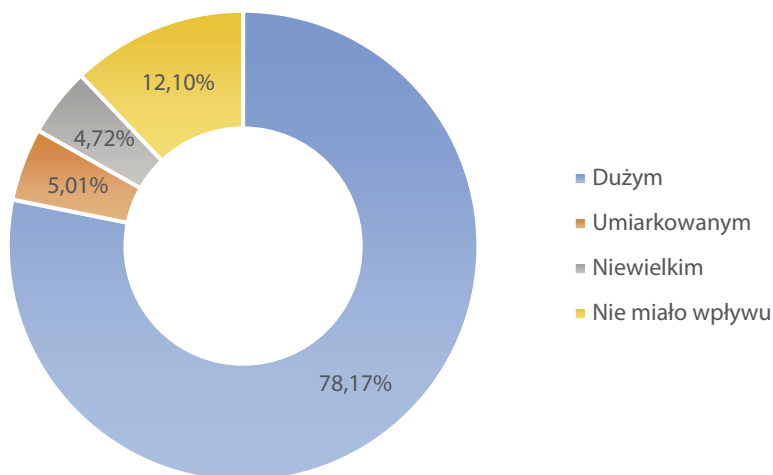
### **Pytanie 5. W jakim stopniu zamknięcie granicy zwiększyło Twoje obawy o możliwość utraty pracy lub pogorszenia ich warunków.**

Analizując wyniki dla poszczególnych grup, w każdej z nich wyróżniającą się odpowiedzią jest ta wskazująca na duże obawy o możliwość utraty pracy lub pogorszenia jej warunków na skutek zamknięcia granicy. Tu najwięcej głosów oddały osoby mieszkające poza terenem pogranicza oraz te deklarujące podwójne miejsce zamieszkania. Respondenci w następnej kolejności wskazywali odpowiedź „Nie miało wpływu”, co może wskazywać na miejsce pracy w kraju miejsca zamieszkania, a charakter tej pracy nie jest transgraniczny.



Wykres 17. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób

W tym pytaniu warto zwrócić szczególną uwagę na grupę respondentów mieszkającą poza rejonem pogranicznym. Tu zdecydowana większość – 78,17% grupy – wskazała odpowiedź wskazującą na poczucie dużej obawy odnośnie swojego miejsca pracy. Taki rozkład może wskazywać jednoznacznie na konieczność codziennego przekraczania granicy w celu dotarcia do miejsca pracy, co było niemożliwe na skutek jej zamknięcia.

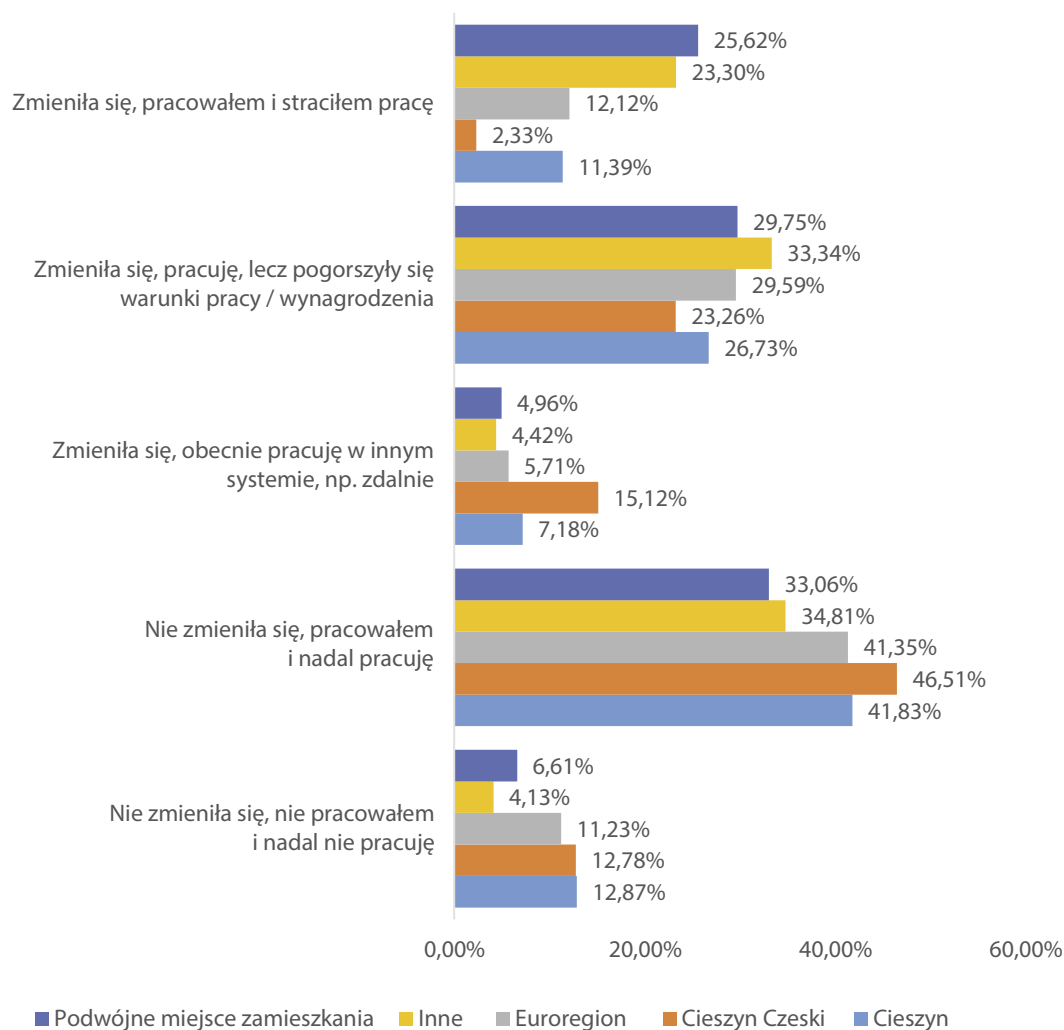


Wykres 18. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób w ujęciu grupy mieszkańców spoza terenu pogranicza

#### **Pytanie 6. Czy Twoja sytuacja zawodowa zmieniła się na skutek zamknięcia granicy?**

Analizując poszczególne skutki i wpływ zamknięcia granicy na sytuację zawodową respondentów można podkreślić, że większość ankietowanych w każdej z grup wskazywała na to, że ich sytuacja nie zmieniła się, pracowali i nadal pracują. Największą grupę przy tej odpowiedzi stanowią mieszkańcy Cieszyna Czeskiego (46,51%), a następnie Cieszyna (41,83%). Kolejną najliczniej wskazywaną odpowiedzią była ta dotycząca zmian, które polegały na pogorszeniu warunków pracy i wynagrodzenia. Średnia dla wszystkich badanych grup to 28,5%, w tym najliczniej reprezentującą są mieszkańcy wskazujący na inne miejsce zamieszkania (33,34%). Najmniej licznymi grupami przy tej odpowiedzi są mieszkańcy Cieszyna (26,73%) i Cieszyna Czeskiego (23,26%). Badane grupy, które najbardziej w skutkach odczuły zamknięcie granicy, tracąc pracę, to osoby deklarujące podwójne miejsce zamieszkania (25,62%) oraz osoby spoza terenu pogranicza (23,30%). Ciekawym zjawiskiem są również ponad 11% wskazania odpowiedzi „Nie zmieniła się, nie pracowałem i nadal nie pracuję” w Cieszynie (12,87%), Cieszynie Czeskim (12,78%) oraz w pozostałej części Euroregionu Śląsk Cieszyński. To zjawisko nie łączy się jednak z trwałym bezrobociem, a obecnością na tym obszarze znaczącej ilości osób uczących się lub studiujących oraz osób klasyfikujących się w kategorii wiekowej 51 lat i więcej.

Pomimo dużych obaw o pracę i warunki zatrudnienia z powodu zamknięcia granicy polsko-czeskiej sytuacja na rynku pracy nie uległa znacznemu pogorszeniu. Większości badanych udało się utrzymać stanowiska pracy.



Wykres 19. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób

### 4.3. Podsumowanie uzupełniających badań ankietowych, adresowanych do respondentów reprezentujących organizacje działające w obszarze zarządzania kryzysowego

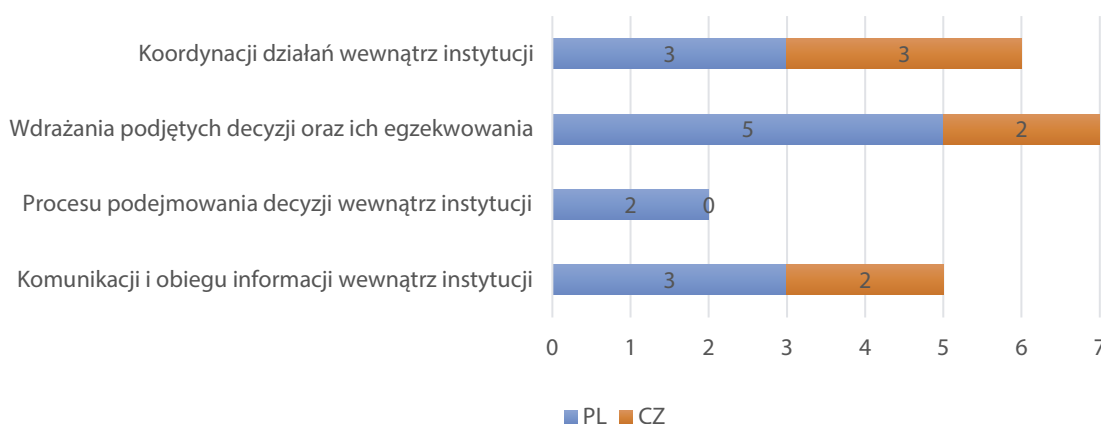
Badanie ankietowe zostało przeprowadzone na grupie 16 instytucji (11 polskich i 5 czeskich) działających w obszarach zdrowia i bezpieczeństwa po obu stronach granicy.

Badanie przeprowadzone zostało za pomocą ankiety skonfigurowanej przy użyciu formularza Google. Narzędzie składało się z 16 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru oraz metryczki. Formularz dostępny był w dwóch wersjach językowych: polskiej i czeskiej, dzięki czemu została zniwelowana bariera językowa. Dystrybucja ankiety odbyła się za pomocą mailingu do wybranych instytucji realizujących zadania związanych z pandemią COVID-19.

Grupę 16 instytucji reprezentuje 14 z obszaru bezpieczeństwa (10 polskich i 4 czeskie) oraz 2 działające z zakresie zdrowia (1 polska i 1 czeska).

#### ***Pytanie 1. W jakich obszarach zamknięcie granicy było wyzwaniem z punktu widzenia instytucji, którą reprezentujesz? /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/***

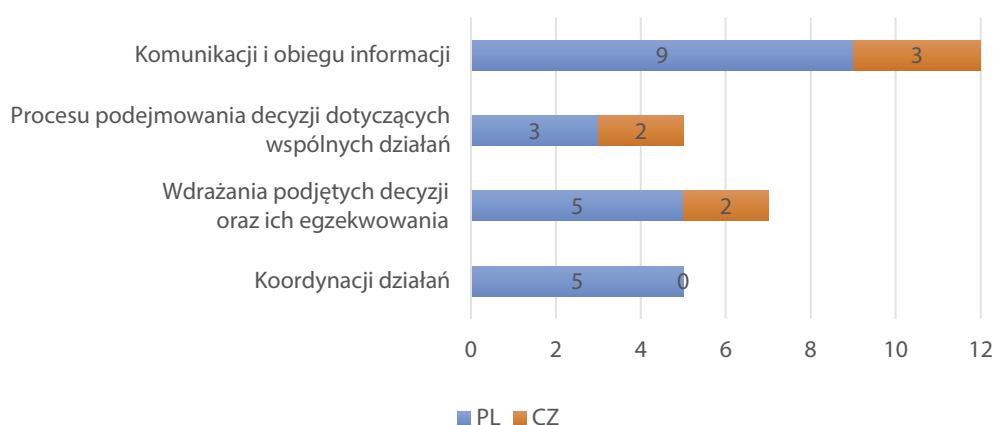
W odniesieniu do reprezentowanej instytucji respondenci jako wyzwanie wskazywali przede wszystkim wdrażanie podjętych decyzji oraz ich egzekwowanie – 7 instytucji, następnie koordynację działań wewnątrz instytucji – 6 instytucji. Mniejszym wyzwaniem było komunikowanie i obieg informacji – 5 odpowiedzi oraz proces podejmowania decyzji – 2 odpowiedzi.



Wykres 20. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 badania uzupełniającego

**Pytanie 2. W jakich obszarach zamknięcie granicy było wyzwaniem podczas współpracy z innym podmiotem / podmiotami krajowymi? /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

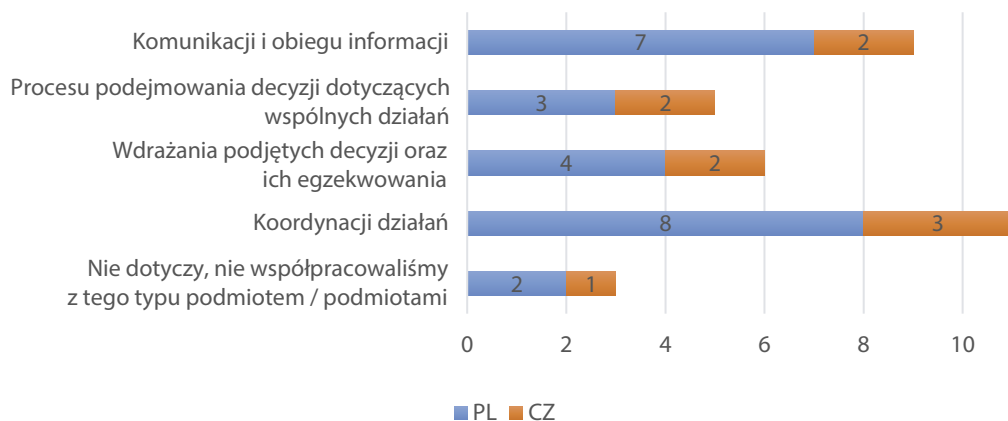
Współpraca z innym podmiotem / podmiotami krajowymi okazała się największym wyzwaniem w przypadku konieczności komunikacji i obiegu informacji – 12 odpowiedzi, kolejno wdrażania podjętych działań oraz ich egzekwowania – 7 odpowiedzi. Wyzwaniami na równym poziomie były: proces podejmowania decyzji dotyczących wspólnych działań oraz koordynacji działań – po 5 odpowiedzi. Przy czym problem z koordynacją działań deklarowany był tylko po stronie polskiej.



Wykres 21. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 badania uzupełniającego

**Pytanie 3. W jakich obszarach zamknięcie granicy było wyzwaniem podczas współpracy z innym podmiotem / podmiotami czeskimi / polskimi? /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

Przy współpracy transgranicznej przedstawiciele badanych instytucji wskazali za największe wyzwanie koordynację działań – 11 odpowiedzi, następnie komunikację i obieg informacji – 9 odpowiedzi. Proces podejmowania decyzji dotyczących wspólnych działań okazał się mniej kłopotliwy dla współpracujących ze sobą instytucji (5 odpowiedzi) niż wdrażanie podjętych decyzji oraz ich egzekwowanie (6 odpowiedzi). W badaniu wzięły udział 3 instytucje, które nie współpracowały z partnerem po drugiej stronie granicy.

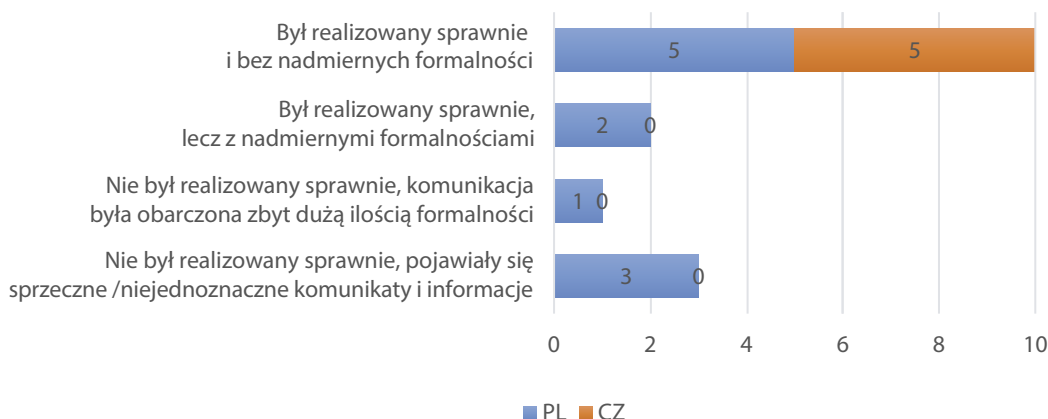


Wykres 22. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 badania uzupełniającego

**Pytanie 4. Jak oceniasz proces komunikacji i obiegu informacji w trakcie współpracy z innym podmiotem / podmiotami krajowymi w związku z zamknięciem granicy?**

10 instytucji (w tym wszystkie czeskie) oceniły proces komunikacji z partnerem krajowym jako realizowany sprawnie i bez nadmiernych formalności. Polskie instytucje zgłosiły wątpliwości związane z nadmiernymi formalnościami w rozkładzie:

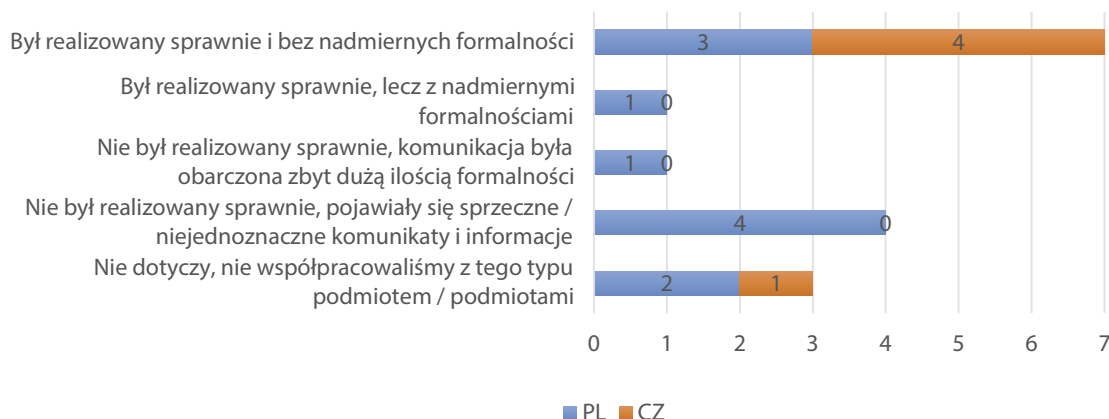
- proces komunikacji był realizowany sprawnie, lecz z nadmiernymi formalnościami – 2 odpowiedzi
- proces komunikacji nie był realizowany sprawnie, komunikacja była obciążona zbyt dużą ilością formalności – 1 odpowiedź
- proces komunikacji nie był realizowany sprawnie, pojawiały się sprzeczne / niejednoznaczne komunikaty – 3 odpowiedzi.



Wykres 23. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 badania uzupełniającego

**Pytanie 5. Jak oceniasz proces komunikacji i obiegu informacji w trakcie współpracy z innym podmiotem / podmiotami czeskimi / polskimi w związku z zamknięciem granicy?**

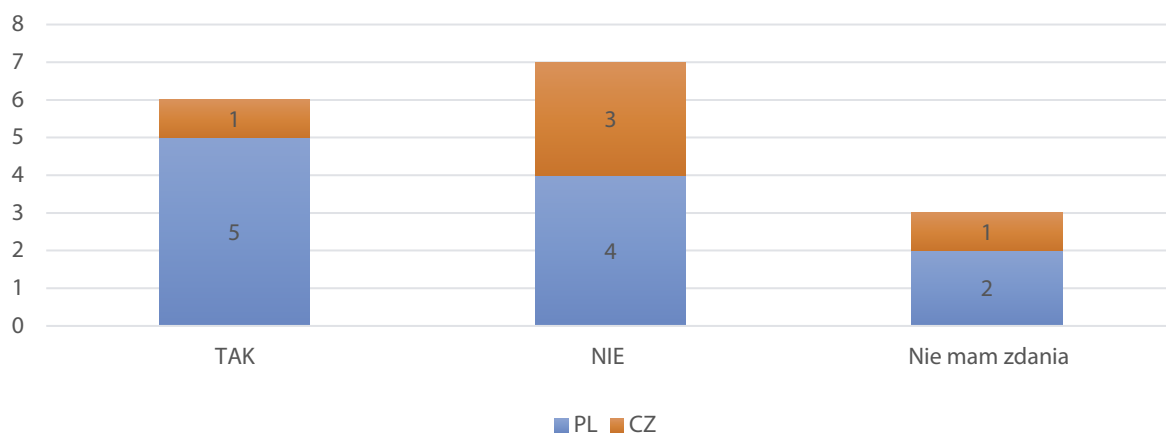
Według respondentów współpraca transgraniczna w zakresie komunikacji i obiegu informacji była realizowana sprawnie i bez nadmiernych formalności – 7 odpowiedzi. 4 polskie instytucje odpowiedziały, że proces ten nie był realizowany sprawnie, pojawiały się sprzeczne i niejednoznaczne komunikaty. Trzy instytucje (2 z Polski i 1 z Czech) nie współpracowały z podmiotem po drugiej stronie granicy.



Wykres 24. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 badania uzupełniającego

**Pytanie 6. Czy zamknięcie granicy ujawniło potrzebę zmian / usprawnień w procesie komunikacji / obiegu informacji?**

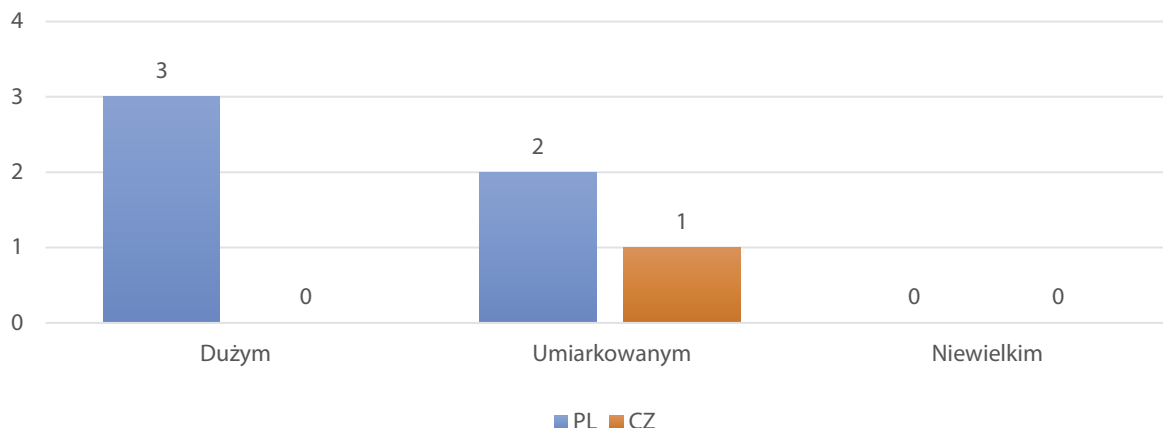
Przedstawiciele instytucji biorących udział w badaniu udzielili odpowiedzi właściwie równorzędnych wskazując 6 razy na konieczność zmian / usprawnień w procesie komunikacji / obiegu informacji, 7 razy Nie. Trzy instytucje nie wyraziły zdania w tym temacie.



Wykres 25. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 badania uzupełniającego

**Pytanie 7. Jeśli tak, to w jakim stopniu?**

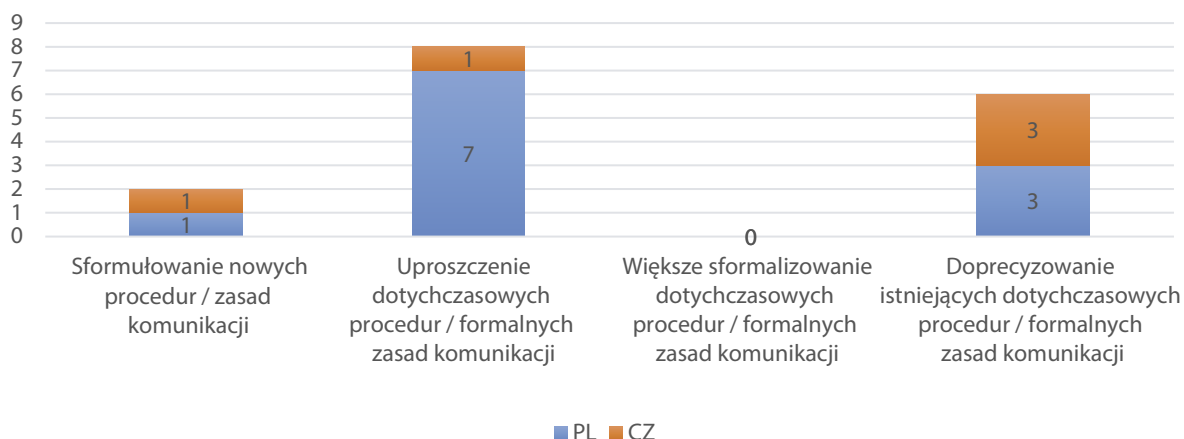
6 instytucji, które wskazały na konieczność wprowadzenia zmian, wskazała na stopień duży oraz umiarkowany – po 3 odpowiedzi. Takie stopniowanie wyraźnie wskazuje, że te instytucje miały realny problem w procesie komunikacji i obiegu informacji.



Wykres 26. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 7 badania uzupełniającego

**Pytanie 8. Co Twoim zdaniem wymaga zmian / usprawnień w procesie komunikacji / obiegu informacji w przypadku Twojej instytucji krajowej i/lub współpracy z innym podmiotem / podmiotami krajowymi w związku z zamknięciem granicy?**

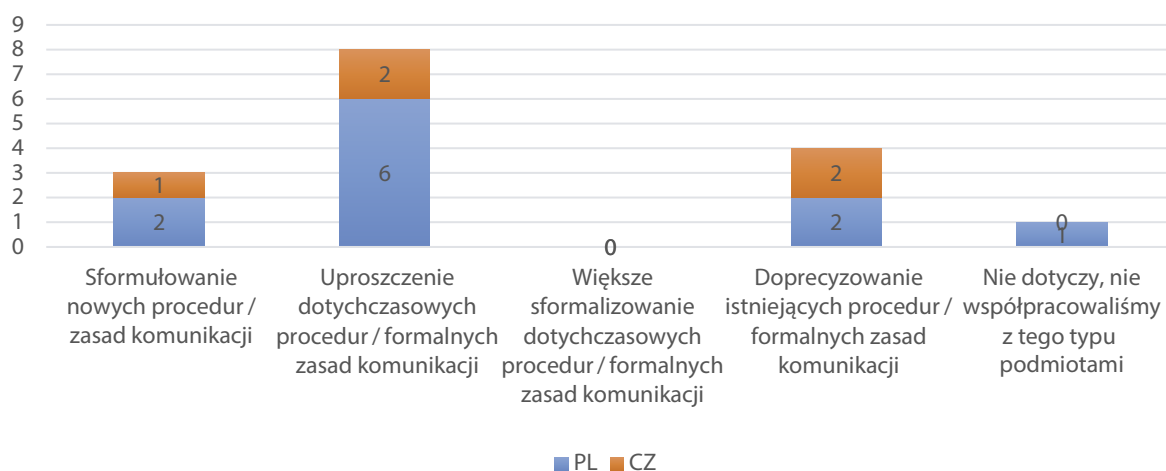
We współpracy z podmiotami krajowymi jako wiodącą zmianę w procesie komunikacji oraz obiegu informacji badane podmioty wskazują uproszczenie dotychczasowych procedur / formalnych zasad komunikacji – 8 odpowiedzi. 3 instytucje z Polski oraz 3 czeskie chcą doprecyzowania istniejących procedur i formalnych zasad komunikacji. Natomiast dwie rekomendują sformułowanie nowych procedur komunikacji.



Wykres 27. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8 badania uzupełniającego

**Pytanie 9. Co Twoim zdaniem wymaga zmian / usprawnień w procesie komunikacji / obiegu informacji w przypadku współpracy z innym podmiotem / podmiotami czeskimi / polskimi w związku z zamknięciem granicy?**

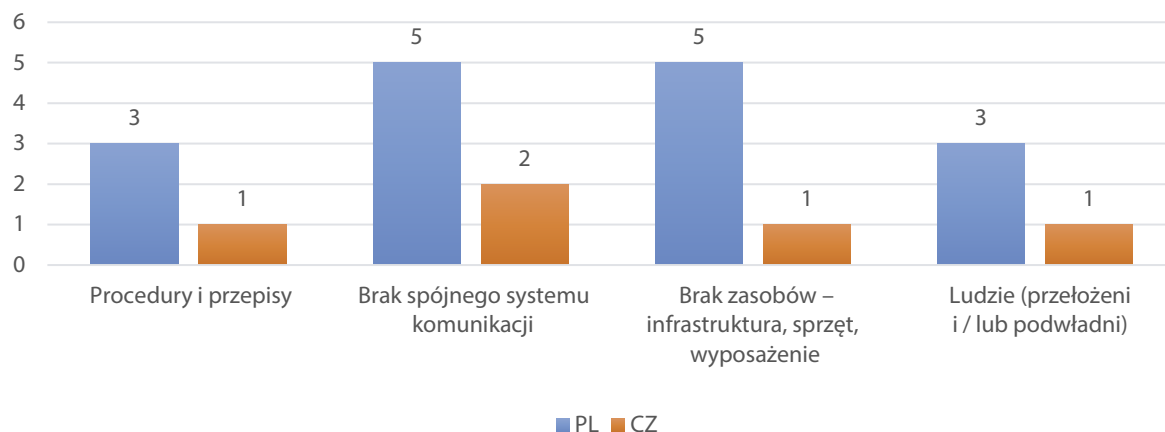
We współpracy transgranicznej przedstawiciele instytucji jako korzystną zmianę dla procesu komunikacji i obiegu informacji wskazali uproszczenie dotychczasowych procedur i formalnych zasad komunikacji – 8 wskazań. 4 podmioty (2 polskie i 2 czeskie) rekomendują doprecyzowanie istniejących procedur i formalnych zasad komunikacji. Na tym samym poziomie ważności polskie instytucje wskazują sformułowanie nowych procedur komunikacji. Żadna z instytucji nie chce wprowadzenia większego sformalizowania procedur.



Wykres 28. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 9 badania uzupełniającego

**Pytanie 10. Co Twoim zdaniem najbardziej zawiodło w procesie komunikacji / obiegu informacji w przypadku Twojej instytucji krajowej i/lub współpracy z innym podmiotem / podmiotami krajowymi w związku z zamknięciem granicy? /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

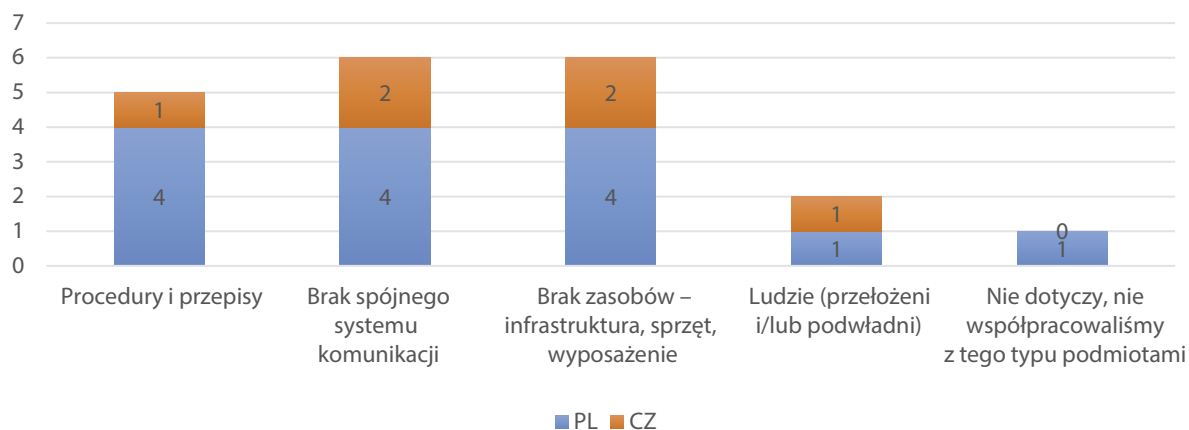
Jako główny czynnik zawodzący w procesie komunikacji na poziomie krajowym respondenci wskazali brak spójnego systemu komunikacji – 7 odpowiedzi (5 polskich i 2 czeskie podmioty) oraz brak zasobów w postaci infrastruktury, sprzętu i wyposażenia – 6 odpowiedzi (5 polskich i 1 czeska instytucja). Przedstawiciele instytucji wskazali na równocześnie, że zawiodły procedury i przepisy oraz ludzie – po 4 odpowiedzi.



Wykres 29. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 10 badania uzupełniającego

**Pytanie 11. Co Twoim zdaniem najbardziej zawiodło w procesie komunikacji / obiegu informacji w przypadku współpracy Twojej instytucji krajowej z innym podmiotem / podmiotami czeskimi / polskimi w związku z zamknięciem granicy? /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

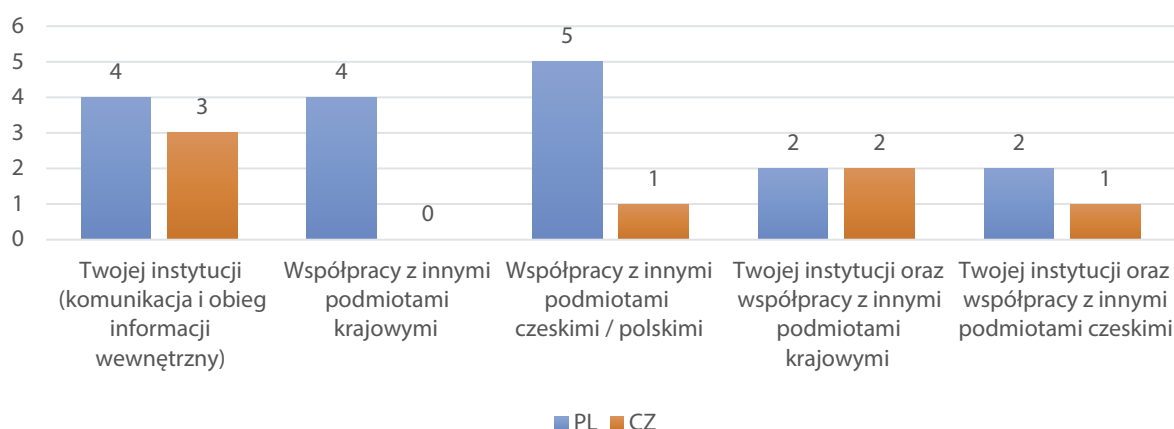
Przedstawiciele badanych instytucji w przypadku współpracy pomiędzy podmiotami po obu stronach granicy wskazali na tym samym poziomie, że zawiodł brak spójnego systemu komunikacji oraz brak zasobów w postaci sprzętu, infrastruktury i wyposażenia – po 6 wskazań (po 4 ze strony polskiej i po 2 ze strony czeskiej). Według badanych zawiodły także procedury i przepisy – 5 odpowiedzi. W najmniejszym stopniu zawiodł czynnik ludzki – 2 wskazania.



Wykres 30. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 11 badania uzupełniającego

**Pytanie 12. Czy proponowane zmiany powinny być wprowadzone w przypadku:  
/Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

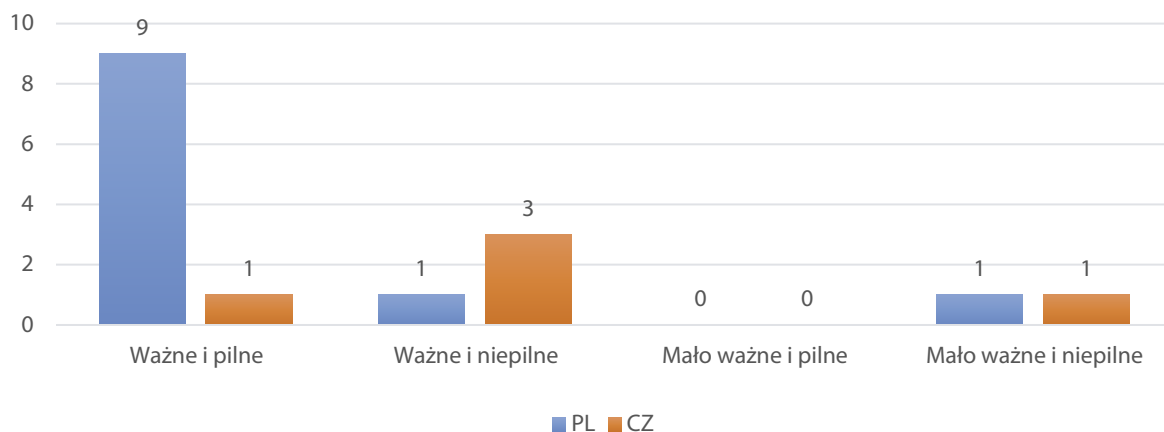
Respondenci wskazali, że w pierwszej kolejności proponowane zmiany powinny być wdrożone w przypadku instytucji, którą reprezentują – 7 odpowiedzi. Taki wynik pozwala na wniosek, że instytucję mają świadomość problemów z komunikacją wewnętrzną. Następnie zmiany powinny być wprowadzone we współpracy z podmiotem po drugiej stronie granicy – 6 odpowiedzi. Równocześnie badane podmioty wskazywały na konieczność podjęcia jednoczesnych procesów wprowadzania zmian w swojej instytucji oraz współpracy z innymi podmiotami krajowymi (4 odpowiedzi) i z innymi podmiotami po drugiej stronie granicy (3 odpowiedzi). Polskie instytucje udzieliły czterech odpowiedzi wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian w relacjach we współpracy z innymi podmiotami krajowymi.



Wykres 31. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 12 badania uzupełniającego

**Pytanie 13. Czy w Twojej ocenie proponowane zmiany postrzegasz jako:**

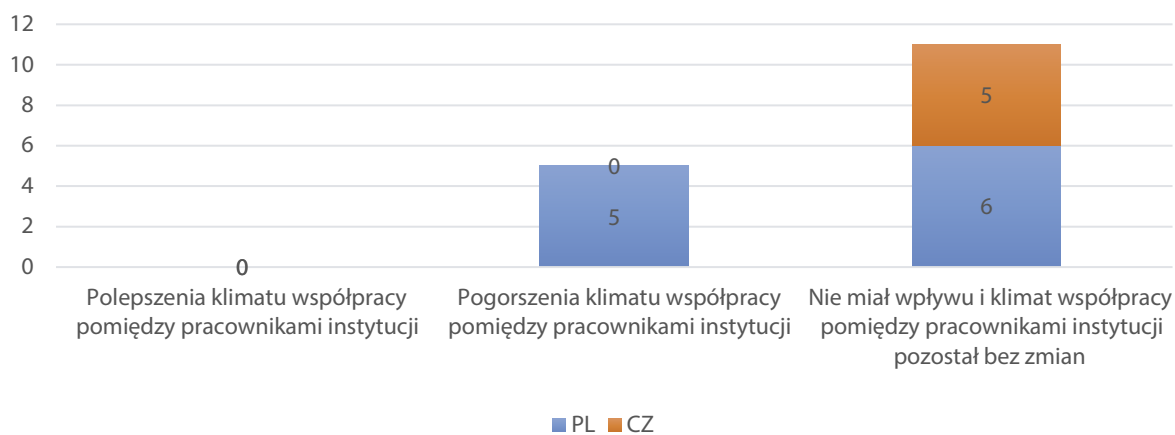
Badane instytucje zdecydowanie oceniły proponowane zmiany jako ważne i pilne – 10 odpowiedzi. Trzy instytucje czeskie określiły konieczność zmian jako ważne i niepilne, a jedna czeska i jedna polska jako mało ważne i niepilne. Ocena postrzegania proponowanych zmian w kontekście zamknięcia granicy jednoznacznie wskazuje, że badane podmioty oczekują ich wdrożenia bez zbędnej zwłoki.



Wykres 32. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 13 badania uzupełniającego

**Pytanie 14. Czy zastosowany w sytuacji zamknięcia granicy sposób komunikacji i obiegu informacji przyczynił się do:**

Według ankietowanych sposób komunikacji i obiegu nie miał wpływu na współpracę pomiędzy pracownikami instytucji i klimat pomiędzy nimi pozostał bez zmian – 11 odpowiedzi. Jednak w przypadku pięciu polskich instytucji sytuacja zamknięcia granicy przyczyniła się do pogorszenia współpracy pomiędzy pracownikami – 5 odpowiedzi.



Wykres 33. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 14 badania uzupełniającego

**Pytanie 15. Jeśli polepszenia klimatu współpracy, to w jakich obszarach: /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

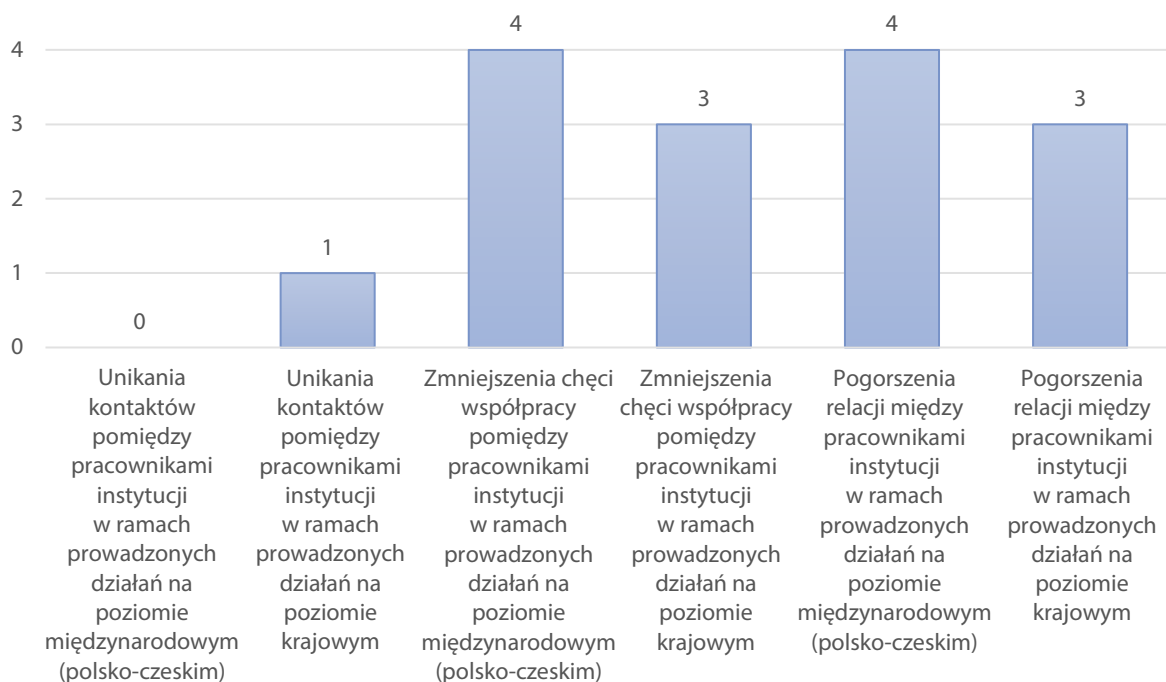
Ze względu na brak odpowiedzi w pytaniu 14 wskazujących na polepszenie klimatu współpracy pomiędzy pracownikami instytucji, pytanie o obszary nie zostało uzupełnione przez respondentów.

**Pytanie 16. Jeśli pogorszenia klimatu współpracy, to w jakich obszarach: /Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź/**

Pięć polskich instytucji wskazujących w pytaniu 14 na pogorszenie klimatu współpracy pomiędzy pracownikami instytucji wskazało obszary:

- pogorszenia relacji między pracownikami instytucji w ramach prowadzonych działań na poziomie międzynarodowym (polsko-czeskim) – 4 odpowiedzi
- zmniejszenia chęci współpracy pomiędzy pracownikami instytucji w ramach prowadzonych działań na poziomie międzynarodowym (polsko-czeskim) – 4 odpowiedzi
- pogorszenia relacji między pracownikami instytucji w ramach prowadzonych działań na poziomie krajowym – 3 odpowiedzi
- zmniejszenia chęci współpracy pomiędzy pracownikami instytucji w ramach prowadzonych działań na poziomie krajowym – 3 odpowiedzi.
- unikania kontaktów pomiędzy pracownikami instytucji w ramach prowadzonych działań na poziomie krajowym – 1 odpowiedź.

Polskie instytucje zwracając uwagę na pogorszenie klimatu współpracy pomiędzy pracownikami wskazywały również w największym stopniu na brak spójnego procesu komunikacji na wszystkich poziomach współpracy. Brak możliwości sprawnego komunikowania mógł skutkować pogorszeniem kontaktów i współpracy.



Wykres 34. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 16 badania uzupełniającego

## **4.4. Podsumowanie indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji reprezentujących jednostki administracji rządowej, partnerów umowy euroregionalnej, JST, NGO, lokalne społeczności**

Indywidualne wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z przedstawicielami 10 instytucji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego, partnerów umowy euroregionalnej pod nazwą Euroregion Śląsk Cieszyński, organizacje pozarządowe i lokalne społeczności. W założeniu miały służyć uzyskaniu dodatkowych i wyczerpujących informacji oraz opinii na tematy związane z różnymi społeczno-gospodarczymi aspektami zamknięcia granicy polsko-czeskiej. W szczególności dotyczyło to zagadnień związanych z funkcjonowaniem w danej instytucji systemu komunikacji i obiegu informacji w sytuacji zamknięcia granicy, działań, które sprawdziły się lub nie sprawdziły się w procesie komunikacji oraz ich społecznych skutków. Kolejnym zagadnieniem były ewentualne zmiany w modelu komunikacji, obszary tych zmian oraz korzyści z ich wprowadzenia. Zebrany materiał został wykorzystany przy formułowaniu wniosków końcowych i rekomendacji. Poniżej przedstawiono najczęściej pojawiające się obszary tematyczne w wypowiedziach rozmówców.

### **1. Chaos informacyjny/brak informacji dla ludności w sytuacji zamknięcia granicy**

Zdecydowana większość rozmówców była zdania, że zamknięciu polsko-czeskiej granicy towarzyszył chaos informacyjny. Mieszkańcy terenów przygranicznych nie wiedzieli, co mają robić, do kogo zwrócić się po informacje i gdzie ich szukać. Chaos informacyjny lub brak informacji w opinii rozmówców dotknął również szereg służb i instytucji na szczeblu lokalnym, które były zdezorientowane i nieprzygotowane do wypełniania swoich zadań w zakresie informowania ludności i współpracy z innymi instytucjami, zwłaszcza po drugiej stronie granicy. Rozmówcy podkreślali także, że samorząd nie miał wpływu na decyzje rządowe i był zdezorientowany w związku z zamknięciem granicy, nie posiadając w tej sprawie dostatecznych informacji.

*Pierwsze tygodnie pandemii to był absolutny rozgardiasz. Nikt nie wiedział, co robić, był kompletny chaos. Po pierwszych tygodniach było już jaśniej, kto za co odpowiada.*

*Nie było obiegu informacji, także z ministerstwa. Jedyne informacje docierały do nas z massmediów. Oficjalne informacje zaczęły do nas docierać z dużym opóźnieniem i to od znajomych ludzi z różnych instytucji. Powiedziano nam, że zamyka się granicę i tyle. Żadnych szczegółów, same ogólności. Dzwoniłem do czeskiego sanepidu, ale nikt nie odbierał telefonu, nikt nie wiedział, co ma robić. System informacyjny nie funkcjonował.*

*Moim zdaniem był ogromny chaos informacyjny. Pierwszy, podstawowy problem był taki, że nie było, gdzie zadzwonić, aby dowiedzieć się, jak przekroczyć granicę. Informacji starał się udzielać konsulat.*

### **2. Największe potrzeby informacyjne / Grupy najbardziej poszkodowane chaosem informacyjnym**

Rozmówcy wywiadów podkreślali, że w największym stopniu skutki chaosu informacyjnego odczuła ok. 15 tysięczna grupa pracowników transgranicznych, którzy nagle zostali pozbawieni możliwości dojazdu do pracy po drugiej stronie granicy. Nie

wiadomo było, kto może przechodzić przez granicę i na jakich warunkach. Z tych powodów granicę nie mogli przekroczyć także lekarze pracujący po drugiej stronie granicy, a rodziny mieszkające po obu stronach zostały nagle rozdzielone. Zamknięcie granicy i brak informacji przyczyniał się również do powstania długich korków na granicy.

*Pamiętam sytuację, kiedy nie wpuścili lekarzy do nas z drugiej strony granicy. Straż Graniczna się nie zgodziła ich wpuścić, bo jak powiedzieli, nie dostali takiego polecenia od swojego przełożonego.*

*Po zamknięciu granicy zobaczyłam, że nie ma przepływu informacji między ludźmi pracującymi np. w kopalniach, a tymi, którzy zarządzają strukturami państwowymi i samorządowymi, że nie ma komunikacji poziomej. Ci pracujący ludzie nie mieli informacji, czy mają pracować i co mają robić. Nie wiedzieli, czy mają zrobić testy na koronawirusa, czy potrzebują tłumacza, co mają zrobić z dzieckiem? To nie są ludzie odcytani i w częstym kontakcie z władzą. Nikt na te pytania nie potrafił im odpowiedzieć, nie było jednego kanału komunikacji dla nich.*

*Ludzie stali 24 godziny na granicy, nie wiedząc, jak będzie. Brakowało dla nich toalet, punktów z żywnością, ciepłego jedzenia. Pytaliśmy służby: co ze śmieciami, toaletami dla ludzi? Były namioty, ale już z agregatami był problem.*

### **3. Brak uwzględnienia specyfiki pogranicza, procedury niedostosowane do granicy**

Jedną z najczęstszych opinii wyrażanych przez rozmówców był brak uwzględnienia przez władze centralne – w największym stopniu – i władze regionalne specyfiki terenów przygranicznych w procesie podejmowania decyzji. Wynika to m.in. z braku wiedzy decydentów, jak żyją i pracują ludzie na tych terenach i czym różni się ono od życia mieszkańców innych regionów. Konsekwencją nieuwzględniania tej specyfiki jest niedostosowanie procedur związanych np. z funkcjonowaniem licznych pracowników transgranicznych czy rodzin żyjących po obu stronach granicy.

*To był największy problem, że nikt z góry nie brał pod uwagę naszego punktu widzenia, ktoś zdecydował za nas i kropka. Myślę, że ten, kto decyduje o zamknięciu granicy powinien wcześniej pomyśleć, jak żyją ludzie na granicy.*

*My tu żyjemy inaczej niż w innych rejonach. Dla nas granica polsko-czeska to granica pomiędzy dwoma województwami albo dwoma miastami. Mamy procedury niedostosowane do regionów transgranicznych.*

### **4. Zamknięcie granicy/służby mundurowe na granicy**

Zamknięcie granicy skutek pandemii COVID-19 było ogromnym zaskoczeniem dla wszystkich rozmówców. Tym bardziej, że granica od lat pozostawała otwarta na swobodny przepływ ludzi, idei, inicjatyw i towarów. Obecność wojska, policji i innych służb na przejściach granicznych, których zadaniem było zamknięcie granicy dla wielu było przeżyciem negatywnym, przypominającym odległe czasu PRL i działaniem będącym w opozycji do wieloletnich działań lokalnych liderów i działaczy, zmierzających do polsko-czeskiej integracji społecznej na pograniczu.

*Wskutek różnych i wieloletnich działań, głównie lokalnych i po wejściu do Schengen ten rejon się scalał, a zamknięcie granicy przypomniało nam sytuację za komuny, kiedy, jak pamiętam, była wtedy zamknięta. Czuliśmy się tak, jakby sytuacja nawiązywała do naszego rozdzielenia Polaków i Czechów sprzed 100 lat.*

*Najgorsze jest to, że przez lata działaliśmy tutaj, aby granica była dla nas otwarta, a potem zrobiono krok w odwrotną stronę.*

*Nie widziałem od lat, aby po drugiej stronie stało wojsko i policja.*

*Trudno zapomnieć sytuację, kiedy na moście w Cieszynie stali żołnierze, a jakaś kobieta błagała nas o przejście granicy, bo miała właśnie rodzić.*

*Postawili posterunki na granicy, a ludzie i tak ją przechodzili lasami.*

## **5. Aspekty współpracy polsko-czeskiej**

Rozmówcy strony polskiej byli zdania, że poziom współpracy pomiędzy instytucjami polskimi i czeskimi w sytuacji zamknięcia granicy był znikomy lub pozostawiał wiele do życzenia. Zamknięcie granicy spowodowało znaczące ograniczenie formalnych i osobistych kontaktów, a w niektórych sytuacjach ich faktyczne, czasowe zawieszenie, podobnie jak realizację wybranych przedsięwzięć, np. strategii współpracy między polską i czeską stroną Cieszyna, która zakłada zacieśnianie współpracy w życiu codziennym i pogłębianie wzajemnych relacji Czechów i Polaków. Sytuację utrudniał fakt niedostosowania regulacji polskich i czeskich, np. w odniesieniu do pracowników transgranicznych. Jeśli współpraca była realizowana, to w największym stopniu poprzez służby i instytucje na szczeblu lokalnym, za pośrednictwem m.in. sieci znajomych i kontaktów oraz z wykorzystaniem sieci internetowej.

*Czesi nie mają odpowiednika naszego powiatu, dlatego nie mieliśmy partnera do rozmów. Nie było obiegu informacji, radziliśmy sobie dzięki naszym własnym kontaktom i osobom zaprzyjaźnionym.*

*Konsultacje polsko-czeskie zaczęły się później, od kwietnia. Najpierw komunikowały się ze sobą służby na poziomie oddolnym i lokalnym, np. gminne centra zarządzania kryzysowego, straże miejskie, ochotnicze straże pożarne.*

My możemy próbować budować wspólnotę, a ktoś nagle jedną decyzją nam to wszystko burzy i zaczynamy od nowa.

## **6. Konsultacje decyzji z samorządem, współpraca na linii rząd-samorząd**

Potrzeba konsultowania decyzji z samorządem, zwłaszcza dotyczących spraw związanych z funkcjonowaniem ludzi na granicy była często poruszana przez rozmówców. Wskazywano, że konsultacje pozwoliłyby na wypracowanie decyzji, które ograniczałyby lub minimalizowałyby społeczne i gospodarcze skutki takich decyzji jak dot. zamknięcia granicy. Pozwoliłyby również na wypracowywanie lepszych decyzji, uwzględniających specyfikę terenów przygranicznych i warunków życia tamtejszych mieszkańców. Lepsza znajomość specyfiki miejsca jest ważnym argumentem przemawiającym za koniecznością konsultacji i wynikających z nich korzyści. Konsultacje poprawiłyby również proces komunikacji i obiegu informacji.

*Myślę, że powinni nas zapytać o zdanie przed podjęciem takiej decyzji. Powiem więcej – konsultacje z nami powinny być ciągłe i to na szczeblu wszystkich służb. Tydzień po zamknięciu granicy nikt nas nie zapytał, czy te rozwiązania się sprawdzają. Powinniśmy być zapraszani do grup roboczych związanych z zamknięciem granicy. Kiedy bylibyśmy w grupach roboczych, to powiedzielibyśmy o specyficznej sytuacji pracujących tutaj ludzi, dzieci uczących się po obu stronach granicy, my wiemy, co jest ważne i co trzeba brać pod uwagę przy zamykaniu granicy.*

*Rozumiemy, że chodziło o zdrowie i życie ludzi, ale żyjemy w specyficznym rejonie. Ci z góry powinni nas zapytać o wpływ swoich decyzji na życie ludzi i czy nie wymaga to naszej pomocy. Myślę, że to mogłoby również poprawić komunikację.*

*Kluczową sprawą jest poprawa funkcjonowania na linii rząd – samorząd. My dowiedzieliśmy się ze strony rządowej, że są już podjęte decyzje, bez konsultowania. Uważam, że takie decyzje powinny być konsultowane. Jeśli wszyscy dysponujemy majątkiem i wszyscy się dokładamy, to wszyscy powinniśmy się wypowiadać.*

*Uważam, że na szczeblu centralnym i wojewódzkim nie mają wiedzy, ile osób z Polski pracuje w Czechach. Nie powinno być tak, że nam mówią: zamykamy granicę. Przecież tutaj bardzo wiele osób żyje i pracuje po drugiej stronie granicy. Są to też ludzie, którzy decydują o losach firm. Ktoś, kto wydaje i dostaje rozkaz, że nie wpuszczamy, ten nie ma wiedzy, że należy wpuścić np. dyrektora, który zatrudnia iluś ludzi. Teraz nie ma procedury, aby wpuścić ludzi pracujących na drugą stronę w sytuacji zamknięcia granicy i aby to zrobić ze szczebla gminy. Każdy, kto pracuje w Czechach powinien mieć kartę, która pozwoli pogranicznikowi wpuścić taką osobę. Tego nam brakuje – takich elementarnych rzeczy.*

*Na linii rząd-samorząd polegliśmy na całej linii. Byliśmy rano zaskakiwani instrukcjami centralnymi i wojewódzkimi. Myśmy reagowali na zdarzenia, zamiast je przewidywać. Próbowaliśmy dotrzeć do osób, które te decyzje wydawały, aby uświadomić im naszą sytuację, ale nie wiedzieliśmy, gdzie mamy swoje uwagi przesłać. Czy do premiera, ministra zdrowia, sanepidu, czy wojewody?*

## **7. Propozycje zmian w systemie komunikacji/obiegu informacji**

Wielu rozmówców wskazywała na potrzebę zmian/usprawnień w systemie komunikacji/obiegu informacji, dostosowanego do specyfiki mieszkańców pogranicza oraz poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Taki system ich zdaniem powinien w największym stopniu uwzględniać możliwości, jakie stwarza w tym zakresie Internet. Wskazywano również na potrzebę wykorzystania dobrych praktyk informacyjnych z innych państw, np. Infobestów, funkcjonujących na pograniczu niemiecko-francusko-szwajcarskim.

*Teraz nie ma takiej strony internetowej, gdzie możemy znaleźć wszystkie potrzebne informacje. Musi być takie miejsce, gdzie w sytuacji kryzysowej będą one dostępne. Ponieważ samorząd cieszy się społecznym zaufaniem, dlatego ludzie naturalnie będą szukać takich informacji w samorządzie. Uważam, że taki system trzeba wymyśleć. Sytuacja z zamknięciem granicy może się powtórzyć, a nam zależy na rozwiązaniu systemowym nie tylko na czas epidemii.*

*Trzeba wdrożyć taki system komunikacji, aby ludzie bez trudu mogli dowiedzieć się, jak przekraczać granicę i nie musieli dzwonić w tej sprawie do różnych instytucji.*

## 5. Wnioski końcowe

Na podstawie desk research i zebranego materiału z badań ankietowych oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych można sformułować następujące wnioski w podziale na dwa kluczowe obszary:

1. Wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego.
2. Funkcjonowania systemu komunikacji i obiegu informacji w sytuacji zamknięcia granicy polsko-czeskiej.

W odniesieniu do punktu 1 możemy sformułować następujące kluczowe wnioski:

- zamknięcie granicy wpłynęło w dużym stopniu na utratę poczucia bezpieczeństwa przez mieszkańców (68 proc. ankietowanych)
- skutki zamknięcia granicy w największym stopniu mieszkańcy odczuli w sferze życia zawodowego (64 proc. ankietowanych) oraz swobodnego podróżowania i przemieszczania się (55 proc.), przy czym ponad połowa respondentów (50,7 proc.) zadeklarowała zmianę ich sytuacji zawodowej będącą skutkiem zamknięcia granicy
- zamknięcie granicy miało znaczący wpływ na życie rodzinne mieszkańców pogranicza (68 proc. ankietowanych), w największym stopniu dotyczyło ono odwołania lub przełożenia ważnych planów (57 proc.) i czasowego rozdzielania rodziny (47 proc.)
- blisko połowa respondentów (46 proc.) wskazało na długi czas oczekiwania na kontrolę graniczną
- decyzja o zamknięciu granicy z powodu pandemii COVID-19 nie uwzględniała specyfiki terenów przygranicznych i bardzo silnych powiązań, głównie zawodowych, rodzinnych i edukacyjnych mieszkańców po obu stronach granicy, przez co doprowadziła do niepotrzebnych, negatywnych skutków społecznych i gospodarczych
- grupami najbardziej dotkniętymi tymi skutkami byli pracownicy transgraniczni, którzy nie mogli wykonywać pracy zawodowej oraz rodziny mieszkające po obu stronach granicy, które zostały rozdzielone
- granica polsko-czeska, która wieloletnim staraniem lokalnych władz i środowisk była granicą otwartą na swobodny przepływ ludzi, idei i towarów i przypomina granicę między miastami i/lub regionami, stała się granicą zamkniętą jak w okresie sprzed wejściem Polski i Czech do strefy Schengen czy w okresie PRL
- samorząd i strona społeczna nie były uczestnikami procesu konsultowania decyzji związanych z różnymi aspektami społeczno-gospodarczymi zamknięcia granicy, który mógł mieć wpływ na złagodzenie lub zapobieżenie negatywnych skutków tych decyzji, głównie w odniesieniu do pracowników transgranicznych oraz rodzin mieszkających po obu stronach granicy.

W odniesieniu do punktu 2, tj. funkcjonowania polityki informacyjnej i obiegu informacji w sytuacji zamknięcia granicy polsko-czeskiej możemy sformułować następujące wnioski:

- w okresie zamknięcia granicy system komunikacji i obiegu informacji nie funkcjonował należycie, pojawiały się sprzeczne/niejednoznaczne komunikaty i informacje w trakcie współpracy instytucji polskich i czeskich
- w największym stopniu brakowało podstawowych informacji adresowanych do różnych grup mieszkańców, głównie pracowników transgranicznych oraz informacji związanych z możliwością przekraczania granicy
- z powodu chaosu informacyjnego w pierwszych dniach po zamknięciu granicy samorząd na terenach przygranicznych nie był należycie wykorzystanym partnerem w systemie komunikacji i obiegu informacji związanym z zamknięciem granicy
- zamknięcie granicy ujawniło potrzebę zmian/usprawnień w procesie komunikacji i obiegu informacji
- w największym stopniu potrzeba zmian/usprawnień dotyczy uproszczenia dotychczasowych procedur/formalnych zasad komunikacji i/lub doprecyzowania istniejących procedur/formalnych zasad komunikacji
- w procesie komunikacji/obiegu informacji najbardziej zawiódł zdaniem przedstawicieli służb związanych z bezpieczeństwem i zdrowiem brak spójnego systemu komunikacji
- proponowane zmiany powinny zostać wprowadzone w największym stopniu w danej instytucji (obieg wewnętrzny) oraz w zakresie współpracy z innymi podmiotami czeskimi/polskimi
- są one postrzegane przez większość respondentów i uczestników indywidualnych wywiadów pogłębionych jako ważne i pilne
- strona czeska ocenia proces komunikacji i obiegu informacji jako bardziej sprawny niż strona polska
- proces komunikacji i obiegu informacji powinien uwzględniać specyfikę terenów przygranicznych oraz korzystać z przyjętych rozwiązań w innych państwach, np. na pograniczu niemiecko-francusko-szwajcarskim.

## 6. Spis tabel

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela nr 1. Zestawienie wybranych dokumentów dotyczących zarządzania kryzysowego w Polsce uwzględniających sytuację zagrożenia epidemią.             | 7  |
| Tabela nr 2. System Zarządzania Kryzysowego obowiązujący w Polsce                                                                                     | 10 |
| Tabela nr 3. Zestawienie wybranych dokumentów dotyczących zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej uwzględniających sytuację zagrożenia epidemią. | 15 |

## 7. Spis wykresów

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykres 1. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 23 |
| Wykres 2. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 23 |
| Wykres 3. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 24 |
| Wykres 4. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 24 |
| Wykres 5. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 25 |
| Wykres 6. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 26 |
| Wykres 7. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 7 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 26 |
| Wykres 8. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 27 |
| Wykres 9. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 9 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                         | 27 |
| Wykres 10. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 10 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                       | 28 |
| Wykres 11. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 11 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                       | 29 |
| Wykres 12. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 12 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                       | 29 |
| Wykres 13. Zestawienie odpowiedzi do pytania 13 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                       | 30 |
| Wykres 14. Zestawienie odpowiedzi do pytania 13 ankiety kierowanej do min. 1500 osób                       | 31 |
| Wykres 15. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób | 32 |

|                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wykres 16. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób                                                    | 33 |
| Wykres 17. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób                                                    | 34 |
| Wykres 18. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób w ujęciu grupy mieszkańców spoza terenu pogranicza | 35 |
| Wykres 19. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 analizy uzupełniającej ankiety kierowanej do min. 1500 osób                                                    | 36 |
| Wykres 20. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 badania uzupełniającego                                                                                        | 37 |
| Wykres 21. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 badania uzupełniającego                                                                                        | 38 |
| Wykres 22. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 badania uzupełniającego                                                                                        | 39 |
| Wykres 23. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 4 badania uzupełniającego                                                                                        | 39 |
| Wykres 24. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 5 badania uzupełniającego                                                                                        | 40 |
| Wykres 25. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 6 badania uzupełniającego                                                                                        | 40 |
| Wykres 26. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 7 badania uzupełniającego                                                                                        | 41 |
| Wykres 27. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 8 badania uzupełniającego                                                                                        | 41 |
| Wykres 28. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 9 badania uzupełniającego                                                                                        | 42 |
| Wykres 29. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 10 badania uzupełniającego                                                                                       | 43 |
| Wykres 30. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 11 badania uzupełniającego                                                                                       | 43 |
| Wykres 31. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 12 badania uzupełniającego                                                                                       | 44 |
| Wykres 32. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 13 badania uzupełniającego                                                                                       | 45 |
| Wykres 33. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 14 badania uzupełniającego                                                                                       | 45 |
| Wykres 34. Zestawienie odpowiedzi na pytanie 16 badania uzupełniającego                                                                                       | 46 |

## 8. Spis rysunków

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Rys. 1. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego | 12 |
|------------------------------------------------------------------|----|

Projekt graficzny i skład

PP MODENA SP. Z O.O.  
ul. Mała Łąka 17, 43-400 Cieszyn  
[www.drukarniamodena.pl](http://www.drukarniamodena.pl)

**MODENA**



**Euro**

Instytut Institut Inštitút

---



---

Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych