



Analiza

KBN

COVID-19



Seria C Nr 2 (64) / 2020

20 lipca 2020 r.

Niniejsza analiza powstała w wyniku realizacji projektu *Bezpieczeństwo narodowe Polski w obliczu pandemii koronawirusa: implikacje wewnętrzne i międzynarodowe* finansowanego ze środków konkursu SocietyNow!#1 w ramach programu Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim.

[Bogdan Kosowski](#)

System zarządzania kryzysowego w walce z pandemią koronawirusa

Istotą sprawnego systemu zarządzania opartego na administracji publicznej (tj. wójtowie, starostwie, prezydencie, wojewodzie, premierze) jest przekształcenie potencjalnego chaosu we współpracę, która zmierza do zapewnienia społeczeństwu przetrwania i rozwoju. Chaos, który wywołuje zaistniałe zagrożenie, identyfikuje się z kryzysem występującym w wielu dziedzinach działalności praktycznej.

Różnice w podejściu do definiowania sytuacji kryzysowej i kryzysu przyczyniły się najprawdopodobniej do rozwoju na tak dużą skalę wirusa SARS-CoV-2, który wywołał chorobę zwaną potocznie COVID-19 (ang. *Coronavirus Disease 2019*). Różne rozumienie zaistniałego zagrożenia spowodowało stosowanie przez różne państwa odmiennego sposobu przeciwdziałania i zwalczania kryzysu zdrowotnego, a w konsekwencji kryzysu gospodarczo-społecznego.

Przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce

System zarządzania kryzysowego w Polsce utworzony został w związku z przemianami ustrojowymi, które doprowadziły do reorganizacji w funkcjonowaniu, roli i znaczeniu administracji publicznej stosownie do koncepcji budowy nowego, demokratycznego państwa prawa. Podstawa dla tych zmian sformułowana została w wyniku:

- odejścia od planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką,
- procesu reprivatyzacji i prywatyzacji,
- ograniczenia funkcji administracji rządowej,
- szerszego korzystania z form prawa cywilnego,
- utrzymywania sfery oddziaływania władczego,
- odejścia od utrzymywania przez państwo usług publicznych i przejścia na świadczenia ekwiwalentne.

Tym samym kryzys odnosi się głównie do zagrożeń i wyzwań w zakresie systemów politycznych, integralności terytorialnej, stabilności ekonomicznej, życia i zdrowia ludzi. Z pojęciem kryzysu wiąże się pojęcie *sytuacji kryzysowej*. Należy jednak pamiętać, że w rozumieniu tych pojęć występuje znacząca różnica, gdyż:

- każdy kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej;
- jednak nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie kryzys;
- pojawienie się symptomów kryzysu nie musi wywoływać zmian w organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla subiektywnego poczucia normalności jej funkcjonowania.

W Polsce system zarządzania kryzysowego obejmuje wszystkie poziomy zarządzania związane z poziomami władzy publicznej, sektora publicznego i prywatnego, ogół ludności, a także wszystkie rodzaje zagrożeń, w tym zagrożenie epidemiczne. Pod pojęciem epidemii rozumie się „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących”. Tak zdefiniowane wystąpienie epidemii jest podstawą do uznania, że mamy do czynienia z zarządzaniem kryzysowym. Wydawałoby się w takiej sytuacji, że formalną podstawą działania organów administracji publicznej jest ustawa z dnia 26 kwietnia

2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Ustawa ta określa bowiem organy, które są właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, a także ich zadania oraz zasady działania, w tym zasady finansowania tych działań. Nic bardziej mylnego, ponieważ w obecnej sytuacji na system zarządzania kryzysowego mają również wpływ inne unormowania prawne, o których mowa w dalszej części analizy, a które nie wynikają bezpośrednio z cytowanej powyżej ustawy.

Podstawą prowadzonych działań w systemie zarządzania kryzysowego opartym na ustawie z 2007 roku są plany, które:

- określają sposób kierowania działaniami w sytuacji kryzysu, ustalając linie podległości i współdziałania;
- przydzielają organizacjom i osobom zadania, które powinny być wykonywane w przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu i wdrożeniu planu, zgodnie z przyjętą siatką bezpieczeństwa;
- określają siły i środki reagowania kryzysowego możliwe do użycia;
- opisują procedury uruchomienia działań przewidzianych w planie oraz procedury zwracania się o pomoc do wyższego szczebla administracji publicznej.

Plany zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia zdarzenia stwarzającego zagrożenie epidemiczne opracowuje się przy uwzględnieniu analizy zagrożeń, przy czym biorąc pod uwagę zakres stosowania planu, natychmiastowe jego uruchomienie powinno nastąpić na poziomie wojewódzkim i krajowym. W tym miejscu pojawia się jeden z elementów chaosu wynikający z obligatoryjnej mnogości sporządzania planów. W systemie działalności organów publicznych odnoszących się do systemu planistycznego skuteczność działań przeciwwakażnych mają bowiem gwarantować także inne plany, zwane wojewódzkimi planami działania na wypadek epidemii, sporządzane przez wojewodów na okres trzech lat. Plany te zawierają:

- charakterystykę i ryzyko wystąpienia chorób zakaźnych;
- wykaz i rozmieszczenie zakładów leczniczych i innych obiektów, które mogą być przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddania kwarantannie;
- liczbę osób, które mogą zostać poddane leczeniu, izolacji i kwarantannie;
- imienne listy osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie przed zakażeniami.

Jest to zatem kolejny dokument określający sposób działania administracji publicznej w sytuacji zagrożenia, który niekoniecznie pozostaje kompatybilny z planem zarządzania kryzysowego. Ponadto w obecnej rzeczywistości, w czasie trwania pandemii koronawirusa

w Polsce, można zauważyć postępowanie administracji publicznej według zasady *ad hoc*. Wskazują na to częste nowelizacje ustaw i rozporządzeń odnoszących się na przykład do zapobiegania zagrożeniu koronawirusem i związanych z tym ograniczeń wolności i praw obywatelskich. Co prawda ograniczenia te wprowadzane są w zgodzie z ustawą z dnia 5 grudnia 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i dotyczą przykładowo:

- czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się;
- czasowego ograniczenia funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy;
- zakazu organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności;
- obowiązku wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych.

Nie są to jednak ograniczenia wolności regulowane ustawami nadzwyczajnymi, o których mowa w Konstytucji RP. Nietrudno zauważyć, że są to ograniczenia tożsame z tymi, o których mowa w ustawie o stanie klęski żywiołowej i w ustawie o stanie wyjątkowym, czego przykładem jest:

- zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju;
- obowiązek poddania się badaniom lekarskim, leczeniu, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków profilaktycznych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych;
- obowiązek poddania się kwarantannie;
- zakaz organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń;
- zakaz organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi, strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

Zasadą jest, że ograniczenia wolności i praw obywatelskich ustanawia się z uwzględnieniem dróg szerzenia się zagrożenia. W omawianym przypadku – zakażeń oraz choroby zakaźnej COVID-19, a także sytuacji epidemicznej występującej na danym obszarze. Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w czasie trwania pandemii oraz pojawienie się innych zagrożeń (np. susza, afrykański pomór świń – ASF) nie ograniczają działalności administracji publicznej, która funkcjonuje w ramach dotychczasowych struktur. Odnosi się jednak wrażenie, że jest inaczej i wszelkie działania administracji publicznej skupiły się

na zagrożeniu epidemicznym, a przecież nie powinno się pomijać oddziaływania innych zagrożeń wpływających na stan poczucia bezpieczeństwa ludności. Konieczne jest zachowanie ciągłości działania instytucji i podmiotów gospodarczych wchodzących na przykład w skład europejskiej i polskiej infrastruktury krytycznej. W przypadku pandemii funkcjonowanie operatorów infrastruktury krytycznej jest na wielu polach uniemożliwione, czego przykład stanowi system ochrony zdrowia i częściowo dostęp do usług poszczególnych organów administracji publicznej państwa. W licznych krajach, w tym także w Polsce, pojawiły się znaczne utrudnienia w jej funkcjonowaniu. Wydawałoby się, że ustawowo wszystko jest dopracowane, występuje bowiem kolejny obligatoryjny plan ochrony infrastruktury krytycznej. W praktyce jednak plan ten nie jest wykorzystywany, a przecież istotnym elementem funkcjonowania państwa pozostaje ochrona infrastruktury krytycznej, będąca samoistnym systemem bądź wchodząca w skład powiązanych ze sobą funkcjonalnie obiektów, urządzeń, instalacji, kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służących zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. W dobie pandemii i tę dziedzinę dotknęły obostrzenia związane z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii.

Czy w takim przypadku funkcjonowanie państwa można opierać tylko i wyłącznie na ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi? Moim zdaniem nie, gdyż podstawą prawną podejmowanych działań przez administrację publiczną jest w tej sytuacji ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która nie daje aż tak szerokich uprawnień ministrowi właściwemu do spraw zdrowia – ministrowi, który między innymi określa w drodze rozporządzenia:

- kryteria rozpoznawania zakażenia albo choroby zakaźnej na potrzeby nadzoru epidemiologicznego (w tym choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne);
- sposoby zapobiegania zakażeniu lub chorobie zakaźnej, a także lekooporności biologicznych czynników chorobotwórczych, które wywołują te choroby;
- rodzaje badań laboratoryjnych koniecznych do rozpoznania i identyfikacji biologicznych czynników chorobotwórczych.

To dopiero daje podstawę do podejmowania działań przez podmioty bezpieczeństwa ujęte w planach ochrony infrastruktury krytycznej na bazie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Kolejnym problemem nakładającym się na funkcjonowanie administracji publicznej w dobie trwającej pandemii jest funkcjonowanie Obrony Cywilnej, za którą w Polsce – podobnie jak w systemie zarządzania kryzysowego – odpowiadają wójt, starosta, wojewoda oraz dodatkowo Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, będący Szefem Obrony Cywilnej Kraju. Z jednej strony obowiązują określone standardy prawne, w tym także międzynarodowe,

zobowiązujące administrację publiczną do organizowania struktur OC, z drugiej zaś Obrona Cywilna w Polsce praktycznie nie funkcjonuje. Jej zasoby nie tylko ludzkie, ale i materiałowe nie są dostosowane do obecnych warunków funkcjonowania państwa, o czym wspominają w ostatnich latach raporty z kontroli przeprowadzanych w tym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli. W dobie trwającej pandemii lukę tę wypełniają działania Wojska Obrony Terytorialnej, lecz nie jest to przecież podmiot bezpieczeństwa powiązany prawnie z I Protokołem dodatkowym do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku. Tym samym można uznać, że Obrona Cywilna w Polsce praktycznie nie istnieje, a jej funkcjonowanie widnieje tylko na papierze.

Konkluzje i rekomendacje

Omawiane zagadnienie związane z pandemią koronawirusa i zarządzaniem kryzysowym dotyczy zarówno jednostek, grup społecznych, jak i całego społeczeństwa. Dlatego też należy stosować sprawne, efektywne i skuteczne działania, gdyż sytuacje kryzysowe w jednym podsystemie wywołują niebezpieczne reperkusje w innych podsystemach działalności państwa. Przedstawiona ocena oparta na obserwacji własnej, analizie dostępnych informacji medialnych oraz literatury przedmiotu wskazuje, iż w Polsce nie występuje w pełni kompatybilny system zarządzania kryzysowego, który oparty jest na precyzyjnych zapisach prawa. Zauważalny jest brak spójności i jednolitości w warstwie koordynowania działań, wspólnych procedur, w szczególności planowania działań ratowniczych, wymiany informacji i wyposażenia w sprzęt. Nowoczesny system zarządzania kryzysowego powinien obejmować przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom poprzez działanie oparte na organach władzy publicznej rządowej i samorządowej, we współdziałaniu organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz innych osób prawnych i osób fizycznych. Efektywność takiego systemu może zostać zapewniona dzięki współdziałaniu instytucjonalnym między:

- organami administracji rządowej i samorządowej odpowiedniego szczebla,
- środkami masowego przekazu,
- organizacjami pozarządowymi,
- podmiotami gospodarczymi i ogółem ludności, który będzie wspomagany przez siły i środki systemu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Istnieje zatem potrzeba integrowania działań różnych podmiotów bezpieczeństwa, przede wszystkim w zakresie tworzonego prawa, w tym także prawa odnoszącego się do stanów nadzwyczajnych, będącego podstawą funkcjonowania wszystkich wyodrębnionych podsystemów działalności realizowanej w państwie. Tym sposobem zapewniona zostanie pełna koordynacja działań niezależnych merytorycznie, odrębnych jednostek organizacyjnych, której

celem jest osiągnięcie maksymalnej efektywności i sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W trakcie trwania pandemii COVID-19 w Polsce odnosi się natomiast wrażenie, że następuje powrót do państwa centralnie zarządzanego, w którym dominację przejmują poszczególne sektory branżowe. Jeśli taki ma być kierunek poprawy funkcjonowania państwa, to zdecydowanie konieczne jest utworzenie nowego ładu prawnego, odmiennego od istniejącego, w przeciwnym razie nastąpi bowiem chaos, w prostej linii prowadzący do anarchii prawnej, czyli braku zapewnienia ciągłości działania państwa.

Być może naprzeciw temu wychodzi podpisana przez Prezydenta RP Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020, w której między innymi mówi się o zintegrowaniu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Postuluję więc, by w takim przypadku w systemie zarządzania kryzysowego wprowadzić zmiany. Celowe byłoby między innymi w funkcjonujących zespołach zarządzania kryzysowego wdrożyć zasadę pracy dziedzinowych zespołów roboczych wypracowujących standardy postępowania wobec występujących zagrożeń. Jak pokazuje trwająca pandemia, istotny wpływ na poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa ma nie tylko aktualne zagrożenie epidemiczne, ale także pojawiające się inne zagrożenia, o których mowa powyżej. Dlatego zmiany powinny nastąpić również w odniesieniu do obligatoryjnej potrzeby opracowywania różnego rodzaju planów w sytuacji wystąpienia zagrożenia, które nie są teraz ze sobą kompatybilne, co powoduje ich niewykorzystanie w praktyce. Poza tym niezmiernie ważna staje się dyskusja nad zmianami funkcjonowania Obrony Cywilnej, być może na wzór działania Gwardii Narodowej w Stanach Zjednoczonych. Funkcję taką mogłyby pełnić Wojska Obrony Terytorialnej, które w obecnej sytuacji zagrożenia koronawirusem wypełniają tę lukę i w dużej mierze są wykorzystywane do zapobiegania i likwidowania skutków choroby COVID-19.