Analiza KBN

COVID-19

Seria C Nr 4 (66) / 2020 25 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.

Arkadiusz Nyzio

Polskie służby policyjne i specjalne w obliczu pandemii

W działaniach związanych z ograniczaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa uczestniczą wszystkie ogniwa systemu bezpieczeństwa, w tym służby policyjne i specjalne. Od 13 marca, kiedy na obszarze Polski ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, system działa w nadzwyczajnym trybie, opierając się na bezprecedensowej mobilizacji sił i środków. Skala zagrożenia, jego dynamika i towarzyszące mu spory polityczne sprawiły, że służbom nie udało się uniknąć kontrowersji. Wysiłek i poświęcenie funkcjonariuszy nie powinny przysłonić uwidocznionych przez walkę z pandemią deficytów instytucjonalnych: tworzonych *ad hoc* procedur, słabości komunikowania społecznego i wielkiej próżni, jaką jest brak cywilnej instytucji odpowiedzialnej za ochronę ludności w sytuacjach kryzysów i zagrożeń.

Służby policyjne

Do polskich służb policyjnych zalicza się Policję (zatrudnia obecnie około 96 tys. osób), Straż Graniczną (SG, około 14,4 tys. osób), Żandarmerię Wojskową (ŻW, około 4 tys. osób), Służbę Celno-Skarbową (SCS, około 11 tys. osób) i Służbę Ochrony Państwa (SOP, około 2 tys. osób). Każda z nich odegrała rolę w walce z pandemią. Poza realizacją wszystkich ustawowych zadań, ograniczanie rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 wymusiło realizację dodatkowych obowiązków.

Pierwsze ograniczenia, nakazy i zakazy wprowadzono 13 marca (zamknięte restauracje, ograniczenie prawa zgromadzeń), ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego. 20 marca wprowadzono stan epidemii. Obostrzenia były sukcesywnie modyfikowane, przyjmując najsurowszą dla swobód obywatelskich postać w okresie 1–11 kwietnia. Obowiązywały wtedy znaczące ograniczenia w poruszaniu się, z wyjątkiem sytuacji związanych z realizacją bliżej niesprecyzowanych „niezbędnych potrzeb". Równie niejasny był zakaz przemieszczania się w grupie liczącej maksymalnie dwie osoby – z wyjątkiem rodzin. Od 16 kwietnia wprowadzony został również obowiązek zasłaniania ust i nosa w przestrzeni publicznej. W kolejnych tygodniach rozpoczęło się luzowanie ograniczeń, nakazów i zakazów. Częste zmienianie przepisów zawsze utrudnia ich egzekwowanie – zarówno w zakresie świadomości społecznej dotyczącej stanu prawnego, jak i dostosowywania się służb do nowej sytuacji.

Granice Polski zostały częściowo zamknięte 15 marca. Straż Graniczna z dnia na dzień musiała przywrócić nieistniejącą od lat granicę wewnętrzną Unii Europejskiej (otwarto ją 13 czerwca, granice zewnętrzne wciąż pozostają zamknięte). Nie byłaby w stanie wziąć na siebie całości obowiązków związanych z zamknięciem granic i kontrolowaniem podróżnych (do czerwca wszystkie granice przekroczyło 2,5 mln osób), dlatego wspierały ją Państwowa Straż Pożarna (PSP), ŻW i Policja.

To właśnie na tej ostatniej koncentrowała się uwaga opinii publicznej. Trzeba zauważyć, że dodatkowe obowiązki Policja realizowała przy znacznych niedoborach kadrowych – na początku maja liczba wakatów wynosiła ponad 7 tys. Pozostałe służby policyjne również borykają się z problemem wakatów, choć nie na tak wielką skalę.

Aby wspomóc pograniczników, policjanci zostali skierowani na granicę. Nie tylko pilnowali zamkniętych przejść, ale też prowadzili kontrole w czynnych punktach. Wśród ich zadań było między innymi sprawdzanie temperatury ciała podróżnych, instruowanie ich o konieczności poddania się dwutygodniowej kwarantannie i informowanie o takich przypadkach właściwe organy.

Odpowiadali ponadto za nadzór nad przestrzeganiem zasad obowiązkowej kwarantanny. Sprawdzali, czy poddane jej osoby przebywały w miejscach zamieszkania i czy wymagały

pomocy. Policja poszukiwała również osób, które kwarantannę opuściły. Od początku działań do końca czerwca policjanci przeprowadzili około 9 mln kontroli, w szczytowym momencie sprawdzając (nawet po kilka razy dziennie) 150 tys. osób. Podczas tylko jednej doby stwierdzali uchybienia w przypadku ponad tysiąca osób.

Policja odpowiadała za informowanie społeczeństwa o wprowadzanych obostrzeniach. Komunikatami z megafonów przekazywała apele o pozostaniu w domach i konieczności przestrzegania zasad wynikających ze stanu epidemii. Interweniowała, kiedy zakazy i obostrzenia były łamane. 1 kwietnia podjęła intensywne czynności patrolowe. Oddelegowano do tego celu 20 tys. policjantów, których wspomagało 1,5 tys. żołnierzy (żandarmów i żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej), a także strażnicy gminni (średnio 2 tys. strażników dziennie).

Również policja wojskowa była zaangażowana w działania związane z epidemią. Poza aktywnością na granicach wspomogła system ochrony zdrowia, między innymi oddelegowując do pełnienia dyżurów ratowników medycznych z Oddziału Specjalnego ŻW. Żandarmi zajmowali się też kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących kwarantanny. W sumie każdego dnia blisko jedna czwarta żołnierzy ŻW była zaangażowana w okołokoronawirusowe przedsięwzięcia. W pierwszym okresie walki z epidemią zastanawiano się w przestrzeni publicznej, czy konieczne będzie utworzenie kordonów sanitarnych wokół szczególnie dotkniętych problemem obszarów Polski. Gdyby do tego doszło, Policja i Żandarmeria Wojskowa odpowiadałaby za wdrażanie tej decyzji.

Policja od początku zapowiedziała, że do przypadków łamania przepisów będzie podchodziła bardzo surowo. „To już nie jest czas na pouczanie" – mówił Mariusz Ciarka, rzecznik prasowy komendanta głównego. I właśnie ten aspekt działania Policji spotkał się z największą krytyką. Internet szybo zaroił się od doniesień na temat nadgorliwości Policji i mandatach nakładanych rzekomo w absurdalnych sytuacjach. Popularne stało się nazywanie Policji „Milicją" i twierdzenie, że roztrwaniała wiosną zdobywane przez 30 lat zaufanie.

Policja często bywa pierwszym interpretatorem prawa, a pandemia jeszcze bardziej uwypukliła znaczenie tej funkcji. Przepisy wprowadzone w związku z rozprzestrzenianiem się SARS-CoV-2 od początku budziły zastrzeżenia jako nieostre, czyli stwarzające wiele możliwości interpretacji. Niewystarczająco klarowne przepisy (czym są „niezbędne potrzeby"?) sprzyjały uznaniowości. Mimo że Policja jest służbą ściśle scentralizowaną i realizującą jednolitą strategię, w jej strukturach dały o sobie znać różnice w podejściu do egzekwowania przepisów. W zależności od regionu Policja odczytywała je mniej lub bardziej restrykcyjnie. Niektóre jednostki wykazywały się szczególną pryncypialnością. Media (także społecznościowe) informowały, że Policja wystawiała mandaty między innymi za tankowanie samochodu, korzystanie z myjni samochodowych, przebywanie w ogródkach działkowych czy jazdę na rowerze. Niektóre sprawy

budziły wielkie oburzenie. Przykładowo w Piasecznie wystawiono siedem mandatów za brak wymaganych odstępów między żałobnikami na pogrzebie zamordowanej szesnastolatki. Jako że zbliżały się wybory prezydenckie, część incydentów miała kontekst polityczny. Najgłośniejszym przykładem było zatrzymanie uczestników demonstracji zorganizowanej przez jednego z kandydatów, którą Policja potraktowała – zgodnie z koronawirusowymi przepisami – jako nielegalne zgromadzenie.

Do końca czerwca Policja podjęła około 140 tys. interwencji związanych z naruszaniem przepisów koronawirusowych. W ponad 82 tys. przypadków kończyło się na pouczeniu, mandaty wystawiono w 40 tys. przypadków, a 16 tys. spraw skierowano do sądu. Przeprowadziła także 304 tys. kontroli pojazdów w zakresie liczby przewożonych osób (w związku z epidemią wprowadzono w tym zakresie górne limity). Wystawianie mandatów nie było więc praktyką tak powszechną, jak sugerowały media, ale społeczny odbiór sankcji prawnych rzadko bywa po prostu pochodną danych statystycznych.

W działaniach Policji widoczne były zarówno brak elastyczności, jak i brak konsekwencji. Z jednej strony wystawiano mandaty za drobne przewinienia, z drugiej – egzekwowanie przestrzegania niektórych obostrzeń pozostawiało (i wciąż pozostawia) wiele do życzenia. Najlepszym przykładem jest obowiązek zakrywania ust i nosa. Od 30 maja w przestrzeni otwartej nie trzeba nosić maseczki, pod warunkiem zachowania bezpiecznego dystansu. Maseczka pozostaje jednak obowiązkowa w komunikacji publicznej, sklepach, kościołach czy urzędach. Już po kilku dniach czerwca stało się jasne, że łamanie tych przepisów jest zjawiskiem powszechnym, ale Policja nie podjęła zdecydowanych działań, by owe praktyki ukrócić. Dopiero pod koniec miesiąca rozpoczęła szerzej zakrojone kontrole w sklepach i środkach komunikacji publicznej, lecz nie są one proporcjonalne do powszechności ignorowania przepisów. Prowadzi to do logicznych wątpliwości: czy osoba biegająca w kwietniu samotnie po bulwarach stwarzała większe zagrożenie epidemiczne niż ludzie powszechnie bagatelizujący przepisy dotyczące maseczek w czerwcu? Przyzwalając na takie praktyki, Policja przyczynia się do ich utrwalenia.

W marcu 2020 roku zaufanie wobec Policji deklarowało 80% Polaków, co było najlepszym wynikiem w historii cyklicznych badań prowadzonych przez CBOS. Na razie brak jest danych dotyczących tego, jak wydarzenia związane z pandemią wpłynęły na postrzeganie instytucji. W związku z wymienionymi kontrowersjami 29 czerwca odbyło się posiedzenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, na którym wiceminister spraw wewnętrznych i administracji oraz sekretarz Kolegium do spraw Służb Specjalnych Maciej Wąsik przedstawił informację w kwestii działań podejmowanych przez Policję w związku z epidemią. Formułowane wobec niej zarzuty uznał za bezzasadne, podkreślając, że medialne doniesienia przedstawiano bez kontekstu, a służba jako całość dowiodła swojej skuteczności.

Trzeba jeszcze wspomnieć, że służby policyjne odegrały rolę w doposażaniu jednostek ochrony zdrowia w sprzęt, przekazując im pochodzące z przestępstw materiały tekstylne i tysiące litrów alkoholu. Czyniły to Policja, ŻW, SG i SCS.

Służby specjalne

Zasadniczą funkcją służb specjalnych jest wykonywanie czynności analityczno-informacyjnych, czyli zbieranie, przetwarzanie i dostarczanie politykom użytecznych informacji. Zadania wszystkich pięciu polskich służb specjalnych – Agencji Wywiadu (AW), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Służby Wywiadu Wojskowego (SWW), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) – są określone w ustawach na tyle szeroko, że każda z nich posiada prawny mandat do analitycznego zajmowania się pandemią.

Od marca służby przygotowywały codzienne biuletyny poświęcone pandemii, jak również opracowania strategiczne, w tym te zawierające prognozy średnio- i długoterminowe. Monitorowały sprawy związane z przebywającymi w Polsce cudzoziemcami, sytuację na giełdzie (spadki cen akcji spółek Skarbu Państwa), przygotowywały też wytyczne w zakresie cyberbezpieczeństwa dla szpitali. ABW analizowała zagrożenie związane z możliwością celowego rozprzestrzeniania koronawirusa. Przyczyniła się ponadto do egzekwowania przepisów związanych z kwarantanną. Od 1 kwietnia przebywające na niej osoby mają obowiązek stosować oficjalną aplikację. Jej właściciel dostosował ją do tego celu we współpracy z ABW.

W marcu „Gazeta Wyborcza" poinformowała, że AW przygotowała w styczniu notatkę, w której pisała o możliwych konsekwencjach rozprzestrzeniania się koronawirusa. Już wtedy AW miała przestrzegać władze przed pandemią. Szczegóły (np. dokładna data sporządzenia notatki i ewentualne zawarte w niej rekomendacje) nie są oczywiście znane, nie wiadomo zresztą, czy taki dokument w ogóle powstał. Ocena znaczenia notatki i stawiane w tym kontekście pytanie o to, czy władze z odpowiednią powagą potraktowały ostrzeżenie wywiadu, były pierwszą kontrowersją związaną z koronawirusem i służbami specjalnymi.

Kolejna również dotyczyła AW – chodzi o zakup respiratorów od firmy E&K. W połowie kwietnia resort zdrowia podpisał umowę z lubelską spółką na dostawę 1,2 tys. urządzeń za około 200 mln zł (później warunki zmieniono i dostarczonych miało zostać 845 aparatów). Termin realizacji umowy (30 czerwca) upływa, a dotychczas do Polski trafiła tylko niewielka część sprzętu. Pojawiło się więc pytanie, czy w wyniku uiszczonej zaliczki Skarb Państwa poniesie straty. Pytano także o to, dlaczego zdecydowano się na transakcję z firmą, której właściciel był w przeszłości zamieszany w nielegalny handel bronią. CBA miało sprawdzić i zaakceptować transakcję, ale „Gazeta Wyborcza" twierdziła, że w sprawę była zaangażowana też AW, z którą miał być powiązany właściciel firmy. Zysk ze sprzedaży respiratorów miał zasilić fundusz

operacyjny wywiadu. Medialne spekulacje pozostają oczywiście niepotwierdzone.

Na razie brak informacji, czy służby specjalne podejmowały w związku z pandemią działania wykraczające poza analizowanie i informowanie, tj. czy CBA i ABW prowadziły okołokoronawirusowe postępowania przygotowawcze. Istnieje wiele obszarów, w których jest to prawnie możliwe. Należą do nich między innymi ochrona infrastruktury krytycznej (np. ataki wymierzone w system ochrony zdrowia), zwalczanie cyberprzestępczości (np. *phishing* – esemesy imitujące alerty rozsyłane przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa), nadzór nad zakupem sprzętu służącego do walki z epidemią czy walka z dezinformacją o strategicznym znaczeniu.

Jeśli chodzi o ostatnią z wymienionych spraw, to rzecznik prasowy ministra koordynatora Stanisław Żaryn stwierdził w czerwcu, że prorosyjska propaganda wykorzystywała pandemię w wojnie informacyjnej toczonej z Polską. Chodziło o trzy typy *fake newsów*. Po pierwsze, że koronawirus „zdziesiątkował" polską armię, a wśród żołnierzy zapanowała panika. Po drugie, że stacjonowanie w Polsce amerykańskich żołnierzy sprzyjało rozprzestrzenianiu się SARS-CoV-2. Po trzecie, że Polska i inne kraje NATO postąpiły nieodpowiedzialnie, nie odwołując ćwiczeń DEFENDER-Europe 20. Należy zakładać, że sprawę badały SKW i ABW.

Dostępne publicznie informacje dotyczące zaangażowania służb specjalnych w walkę z pandemią są niezwykle skąpe. Kwietniowa odpowiedź ministra Mariusza Kamińskiego na dotyczące tej sprawy zapytanie poselskie była symptomatycznie zdawkowa. Z pięciu ogólnikowych zdań wynikało jedynie, że służby działają na bieżąco i są aktywne.

Rekomendacje

1. Niezbędne jest prowadzenie intensywnych działań zmierzających do ograniczenia liczby wakatów w Policji i innych służbach. Obecnie zasadniczą przeszkodą w przyciąganiu do służby wartościowych kandydatów nie są warunki finansowe – uposażenie netto funkcjonariuszy w ostatnich latach wyraźnie wzrosło. Należy działać na rzecz poprawy wizerunku i prestiżu służby oraz rozważyć wprowadzenie systemowych zmian w procesie naboru. Mogłyby one polegać na wprowadzeniu zróżnicowania testów pod kątem typów stanowisk. Można też sięgnąć po rozwiązania dalej idące i utworzyć instytucję obsługującą nabór do wszystkich służb, a być może także wojska. Integracja rekrutacji mogłaby zwiększyć efektywność doboru kadr poprzez optymalizację wykorzystania wszystkich kandydatów. W ten sposób kandydatom, których odrzucano w postępowaniu kwalifikacyjnym do Policji, mogłaby zostać zaproponowana służba w SG. Lub *vice versa* – w zależności od predyspozycji kandydata i zapotrzebowania instytucji. Rozwiązaniem problemu wakatów z pewnością nie jest obniżenie standardów naboru. Wręcz

przeciwnie – stawianie wyłącznie na najlepszych kandydatów poprawi jakość działania służb, co w rezultacie przełoży się na ich korzystniejszy społeczny odbiór i większą atrakcyjność służby.

2. Potrzebna jest odbudowa (czy raczej zbudowanie od podstaw) Obrony Cywilnej (OC). Wiele ogniw systemu bezpieczeństwa, w tym Policja, PSP i Siły Zbrojne RP, mogło wziąć udział w przeciwdziałaniu pandemii, niejako wyręczając praktycznie nieistniejącą OC, ponieważ nie było zaangażowanych w realizację innych przedsięwzięć o znacznej skali. Taka możliwość niekoniecznie będzie zawsze dostępna. Poza tym oddelegowywanie kilkudziesięciu tysięcy mundurowych do zadań pandemicznych musiało odbić się negatywnie na realizacji ich normalnych zadań. Komplementując pandemiczny wysiłek funkcjonariuszy, trzeba zapytać, czy prozaicznych zadań nie mogłyby wykonywać formacje OC. Przeszkolenie policyjne lub wojskowe nie jest potrzebne do tego, aby kontrolować przestrzeganie przepisów kwarantanny oraz obowiązku zasłaniania ust i nosa, mierzyć temperaturę, dostarczać żywność, leki i środki dezynfekcji, wspomagać pobieranie wymazów czy rozbijać przyszpitalne namioty. Powódź z 1997 r. stała się asumptem do stworzenia pierwszych kompleksowych rozwiązań z zakresu zarządzania kryzysowego w Polsce. Pandemia powinna stać się impulsem do ich głębokiego przemyślenia.

3. Należy powołać rzecznika prasowego ABW i (lub) szerzej informować społeczeństwo o działaniach podejmowanych przez najważniejszą polską służbę specjalną. Większa część jej działań musi zostać wyjęta spod wglądu opinii publicznej, ale trzeba przywrócić chociażby elementarną sprawozdawczość. Jej brak sprzyja spekulacjom i teoriom spiskowym, wpływając negatywnie na postrzeganie wszystkich służb specjalnych.

4. Zgodnie z logiką cyklu zarządzania kryzysowego konsekwencją działań prowadzonych przez służby policyjne i specjalne w kontekście SARS-CoV-2 powinno być wzmocnienie systemu bezpieczeństwa. Lekcje wyciągnięte z walki z tym bezprecedensowym zagrożeniem muszą zaowocować wypracowaniem procedur kryzysowych, które w przyszłości uczynią odpowiedź na podobne zjawiska skuteczniejszą. **W związku z wieloma kontrowersjami i niejasnościami należy wnioskować o przygotowanie w MSWiA „białej księgi" związanej z aktywnością służb w dobie pandemii.**

Tekst oddaje stan na dzień 30 czerwca 2020 r.