

BARTOSZ WŁODARCZYK

Badacz niezależny

ORCID: 0000-0002-5556-0481

wlodarczyk_bartosz@yahoo.com

INSTYTUCJE PAŃSTWA POLSKIEGO WOBEĆ ZAGROŻEŃ WYWOŁANYCH PRZEZ EPIDEMIE COVID-19

Polish State Institutions in the Face of Threats Caused by the COVID-19 Pandemic

Public administration plays a superior role in creating internal state security. The characteristics of the existing threats contribute to the emergence of a constant need to redefine concepts and develop new mechanisms. Issues related to the beginning of the COVID-19 pandemic and the first wave of infections increase the need to understand the functions of state institutions in Poland's internal security structure. Additionally, the questionnaire presented in this article takes up the challenge of illustrating the social moods that developed during the first wave of infections. This article attempts to analyse the agency of state instruments in the face of numerous threats associated with the COVID-19 pandemic.

Keywords: public administration, natural disaster, COVID-19, crisis situation, internal security, political decision-making.

WPROWADZENIE

Pojawienie się pod koniec 2019 roku nieznaney formy poważnego zapalenia płuc zaintrygowało chińską służbę zdrowia w mieście Wuhan. W początkowej fazie obserwacji rozrastające się zagrożenie sparaliżowało całą prowincję Hubei, liczącą ponad 50 milionów mieszkańców. Docierające do naukowców informacje spowodowały zainicjowanie

intensywnych badań, które miały wyjaśnić genezę, przebieg zachorowań oraz transmisję nowego patogenu. Już 11 lutego 2020 roku Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) podała do publicznej wiadomości nazwę choroby, która nie odnosi się do konkretnego obszaru geograficznego, gatunku zwierząt czy grupy ludzi. Jest nią COVID-19, którą wywołuje wirus SARS-CoV-2 z grupy koronawirusów¹. W równie szybkim tempie ustalono, że szerzące się wśród ludzi zachorowanie ma charakter odzwierzęcy (zoonoza), a sam wirus przenosi się z człowieka na człowieka drogą kropelkową. Intensywność rozprzestrzeniania się nowego patogenu została spowodowana postępującą globalizacją świata oraz szczególnymi uwarunkowaniami biologicznymi wirusa. Po niespełna miesiącu, 5 marca 2020 roku potwierdzono transmisję SARS-CoV-2 w obrębie 84 państw². Sześć dni później WHO ogłosiło, że nowa choroba wykazuje potencjał pandemiczny. Pierwsze przypadki zachorowania w obszarze kontynentu europejskiego stanowiły wyraźną prognozę szybkiego pojawienia się zagrożenia również na terytorium Polski.

Postępująca eskalacja występującego niebezpieczeństwa oraz późniejsze wydarzenia, które należy utożsamiać z pojawieniem się pierwszej fali zachorowań, przyczyniły się do sformułowania rozbudowanych rozważań na temat bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Przedstawiając w artykule wyselekcjonowane zagadnienia z zakresu podmiotów publicznych oraz bezpieczeństwa, należy sformułować hipotezę, która wskazuje, iż pojawienie się pierwszej fali epidemii COVID-19 było zjawiskiem, które w znaczny sposób nadwyrężyło zdolności właściwego reagowania przez liczne instytucje państwa polskiego.

W celu konfirmacji lub falsyfikacji powyższego stwierdzenia poddano analizie najważniejsze kwestie, które dotyczyły omawianych wydarzeń. Należy tu wymienić próbę określenia działań instytucji państwowych zmierzających do minimalizowania skutków epidemii COVID-19. W tym aspekcie warto dostrzec zakres oraz charakter współpracy licznych podmiotów dbających o bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Następnym elementem zaprezentowanej analizy jest kwestia braku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. W celu zrozumienia ówczesnych procesów należy pochylić się nad odpowiednim przedstawieniem rzeczywistości politycznej, która

¹ Wystąpienie dyrektora WHO Tedrosa Adhanoma, *WHO Director-General's remarks at the media briefing on 2019-nCoV on 11 February 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-ncov-on-11-february-2020> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

² J. Duszyński i in., *Zrozumieć COVID-19. Opracowanie zespołu ds. COVID-19 przy prezesie Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2020, s. 14.

w tamtym czasie obowiązywała. Na koniec szczegółowo ukazano wyniki ankiety badającej opinię społeczną w kontekście prowadzonych działań zmierzających do niwelowania negatywnych następstw epidemii. Ankieta badawcza została zrealizowana w maju 2020 roku za pośrednictwem mediów społecznościowych ze względu na konieczność zachowania właściwego rygoru sanitarnego.

Artykuł, w zakresie wykorzystanych materiałów źródłowych, został oparty na dokumentach legislacyjnych, raportach, monografiach, artykułach naukowych oraz treści zaczerpniętej z Internetu. W celu odpowiedniego wzbogacenia pracy wykorzystano opracowania z dziedziny nauk o bezpieczeństwie, nauk o polityce, a także nauk prawnych. Warto również zaznaczyć, iż podejmowane w artykule zagadnienia w dalszym ciągu reprezentują obszar, w którym liczba badań oraz publikacji naukowych jest niewystarczająca. Wynika to z faktu, iż w kontekście podejmowanej problematyki środowisko naukowe funkcjonuje w ramach procesu, które należy utożsamiać z pojęciem *in statu nascendi*.

POCZĄTKOWY PRZEBIEG EPIDEMII COVID-19 W POLSCE

Pierwszy, odnotowany przypadek zachorowania na COVID-19 w Polsce miał miejsce 4 marca 2020 roku. Został zdiagnozowany u mężczyzny z województwa lubuskiego, który kilka dni wcześniej wrócił z Niemiec. Ta informacja spowodowała, iż niemal od razu władze różnych szczebli oraz instytucji zaczęły implementować wielorakie środki ostrożności oraz działania zapobiegawcze – np. przekazywanie zaleceń Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) dla uczelni wyższych w związku z potencjalnym ryzykiem rozprzestrzenienia się szkodliwego wirusa³. Fundamentalne decyzje legislacyjne na szczeblu centralnym przyjęto 8 marca 2020 roku. W tym dniu weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴. Akt prawny, określany

³ Komunikat na stronie Ministerstwa Edukacji i Nauki, *Informacja Głównego Inspektora Sanitarnego dla uczelni w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia koronawirusem*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/informacja-glownego-inspektora-sanitarnego-dla-uczelni-w-zwiazku-z-potencjalnym-ryzykiem-zakazenia-koronawirusem> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

⁴ 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 poz. 374).

mianem specustawy, zmienił kształt piętnastu innych ustaw. Prezes Rady Ministrów, starając się nie dopuścić do eskalacji zagrożenia, 11 marca 2020 roku zapowiedział ustanowienie, w ramach wymaganej profilaktyki, licznych ograniczeń w funkcjonowaniu życia społecznego, a także gospodarczego. Stworzone możliwości legislacyjne oraz szerokie postanowienia międzyresortowe sprawiły, iż 13 marca 2020 roku minister zdrowia wydał rozporządzenie, które formułowało szereg obostrzeń. Wejście w życie nowych regulacji prawnych determinowało wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego na terenie całego kraju⁵. Definicja ustawowa wskazuje, iż jest to „sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych”⁶. Treść przyjętego rozporządzenia podejmowała zagadnienia związane z ograniczeniem określonego sposobu przemieszczania się (§ 2), ograniczeniem lub zakazem obrotu i używania określonych przedmiotów (§ 3,4), ograniczeniem funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy (§ 5,6,7,8) oraz zakazem organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności (§ 9). W szczegółowym ujęciu, przyjęcie stanu zagrożenia epidemicznego uprawomocniło restrykcje, które obejmowały:

- Pełny zakaz prowadzenia działalności przez lokale gastronomiczne, z wyjątkiem wydawania posiłków „na wynos”;
- Pełny zakaz organizowania imprez, takich jak targi, konferencje, kongresy oraz wystawy;
- Pełny zakaz prowadzenia działalności przez biblioteki, muzea, archiwa oraz inne ośrodki kultury i rozrywki;
- Pełny zakaz prowadzenia działalności przez miejsca związane ze sportem i rekreacją;
- Pełny zakaz prowadzenia działalności przez punkty noclegowe;
- Pełny zakaz działalności przez jednostki handlu detalicznego w zakresie sprzedaży między innymi artykułów RTV i AGD, obuwia, odzieży, mebli oraz piśmiennictwa;
- Ograniczenie sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach do 50 osób;
- Zakaz organizowania zgromadzeń publicznych powyżej 50 osób;
- Zamknięcie granic państwa dla cudzoziemców;

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433).

⁶ Art. 2 pkt 23 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008, nr 234 poz. 1570).

- Zawieszenie międzynarodowych pasażerskich połączeń lotniczych i kolejowych, z wyjątkiem połączeń cargo;
- Nakaz czternastodniowej kwarantanny dla osób przybywających do Polski, z wyjątkiem osób realizujących obowiązki służbowe;
- Zakaz wywozu lub zbywania na płaszczyźnie międzynarodowej określonego sprzętu medycznego;
- Nakaz informowania przedstawicieli województw o zamiarze wywozu lub zbycia poza granice kraju konkretnych środków medycznych i sanitarnych⁷.

Negatywny rozwój sytuacji w Polsce, spowodowany rosnącą dynamiką zachorowań oraz zgonów, sprawił, iż 20 marca 2020 roku stan zagrożenia epidemicznego został zastąpiony stanem epidemii⁸. Stan ten, oparty na zapisach legislacyjnych, jest „sytuacją prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii”⁹. Przedstawione przez ministra zdrowia rozporządzenie o charakterze bazowym zastępowało istniejące postanowienia oraz przedłużało wszystkie najważniejsze obostrzenia.

Dnia 30 marca 2020 roku liczba osób zakażonych wirusem SARS-CoV-2 w Polsce przekroczyła 2000 przypadków. Liczba ofiar śmiertelnych w ciągu pięciu dni wzrosła dwukrotnie i osiągnęła wartość 31 osób¹⁰. Następnego dnia premier poinformował o nowych obostrzeniach w związku z postępującą epidemią¹¹. Ustanowiono zakaz przemieszczania się osób, z wyjątkiem zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego, wykonywania czynności służbowych, kultu religijnego oraz wolontariatu, aby przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym. W celu zadbania o zachowanie odpowiedniego dystansu społecznego wprowadzono obowiązek utrzymania minimum dwumetrowej odległości między pieszymi. Przepis obowiązywał między innymi członków rodzin, z wyłączeniem rodziców

⁷ M. Małecki, D. Kwiatkowski, *Restrykcje stanu epidemii*, Kraków 2020, s. 19–21.

⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491).

⁹ Art. 2 pkt 22 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008, nr 234 poz. 1570).

¹⁰ M. Ważna, *Minął miesiąc od pierwszego potwierdzonego przypadku COVID-19 w Polsce. Co się przez ten czas wydarzyło?* <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,minal-miesiac-od-pierwszego-potwierdzonego-przypadku-covid-19-w-polsce--co-sie-przez-ten-czas-wydarzylo-,artykul,29387875.html> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 566).

z dziećmi poniżej 13. roku życia oraz osób niesamodzielnych. Ponadto osoby niepełnoletnie zostały zobowiązane do niewychodzenia z miejsc zamieszkania bez opieki. Rząd ograniczył także dostęp do plaż, parków, bulwarów oraz promenad. Oprócz tego ustalił maksymalne limity dotyczące liczby klientów w sklepach spożywczych, a także określił godziny, między 10:00 a 12:00, na możliwość realizacji zakupów przez osoby powyżej 65. roku życia („godziny dla seniorów”). Działalność wielkopowierzchniowych sklepów budowlanych została ograniczona wyłącznie do weekendów. W ramach wprowadzonych ograniczeń zamknięte zostały również zakłady fryzjerskie, zakłady kosmetyczne oraz salony tatuażu. W późniejszym etapie kształtowania rzeczywistości epidemicznej ponownie rozszerzono zakres obostrzeń, między innymi o zakaz korzystania z obszarów leśnych oraz obowiązek zakrywania ust i nosa częścią odzieży lub maseczką poza miejscem zamieszkania lub stałego pobytu¹².

Początkowy okres rozprzestrzeniania się stanu epidemii przypadł na marzec oraz kwiecień. Postępujące restrykcje, które miały ograniczyć transmisję wirusa wśród ludzi, spowodowały znaczące zamknięcie wielu płaszczyzn życia społecznego. Znane z języka angielskiego słowo *lockdown* upowszechniło się w ramach definiowania modelu ogólnopaństwowej izolacji. Wiosenny *lockdown*, jako forma ograniczenie negatywnych skutków rosnącej liczby zachorowań, spotkał się z powszechnym zrozumieniem oraz podporządkowaniem. Szczególny wydzźwięk społecznej odpowiedzialności oraz solidarności wyrażały puste ulice wielu polskich miast.

KONSTRUKCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W KONTEKŚCIE STANU EPIDEMII COVID-19

Zagrożenia związane z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę COVID-19 są czynnikami bezpośrednio wpływającymi na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Choć jest to stwierdzenie trywialne, to jednak staje się przyczynkiem do podjęcia próby zrozumienia działań odpowiednich struktur instytucjonalnych, które zostały wyznaczone do realizowania zadań polegających na minimalizowaniu negatywnych konsekwencji dla wspomnianego bezpieczeństwa. Warto zaznaczyć, że stan epidemii, którym zostało objęte

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 658).

państwo, nie jest zjawiskiem powszechnym. Potencjał występujących zdarzeń nie wydawał się być wysoko oceniany przez ośrodki decyzyjne przed rokiem 2020. Dodatkowo skala oraz nieprzewidywalność rozszerzającego się zagrożenia zaczęły implikować wiele wyzwań dla całego aparatu państwowego. Należy zatem przyjąć założenie, iż w tej niecodziennej rzeczywistości istotnym zadaniem instytucji administracji publicznej powinno być takie zarządzanie dostępnymi siłami i środkami, aby w sposób najbardziej efektywny reagować na pojawiające się niebezpieczeństwo, zachowując przy tym sprawność nieustannego i niezagrożonego funkcjonowania państwa.

Przed wszystkim jest to możliwe poprzez odpowiednie podjęcie współdziałania pomiędzy właściwymi podmiotami bezpieczeństwa wewnętrznego. Dotyczy to między innymi różnorodnych form zależności, które tworzy się między jednostkami. Powstałe związki umożliwiają jednoczesne realizowanie wspólnych zadań, a także ułatwiają osiągnięcie celów często rozbieżnych. Jest to niezwykle istotny atut, gdyż przy założeniu samodzielnego przedsięwzięcia, jego realizacja mogłaby prowadzić do niepowodzenia lub wymagałaby zaangażowania zwiększonych sił i środków. Znaczący wpływ na podjęte działania kooperacyjne będzie miała również prawidłowa organizacja podmiotów współdziałających, właściwe formułowanie wspólnych celów, wykazywanie chęci współpracy oraz zagwarantowanie kompleksowego obiegu informacji¹³. Co więcej, jakiegokolwiek współdziałanie w sektorze publicznym powinno być zdefiniowane w ramach odpowiednich podstaw prawnych.

Charakterystyka podmiotów współdziałających oraz ich autonomiczność nie pozbawia możliwości nadania jednemu z uczestników roli organu najważniejszego w podjętym przedsięwzięciu. W tej sytuacji reszta zaangażowanych jednostek otrzymuje status ośrodków wspomagających. Wiąże się to przede wszystkim z racjonalnym podziałem kompetencji w ramach struktur organizacyjnych. Należy także wyszczególnić niejednoznaczną różnorodność podmiotów, między innymi w kontekście zdobytego wykształcenia oraz posiadanych umiejętności. W realiach rozprzestrzeniających się chorób zakaźnych rola przewodnia należy w głównej mierze do sektora służb medycznych, jak i sanitarnych – jest to minister właściwy do spraw zdrowia oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna¹⁴. Wielowymiarowy charakter zagro-

¹³ P. Hac, *Współdziałanie wybranych podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w warunkach epidemii COVID-19 – znaczenie oraz wyzwania*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 3, s. 48.

¹⁴ Dokument planistyczny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego część A*, Warszawa 2020, s. 62.

żenia epidemicznego sprawia, że do zarządzania tego typu kryzysem wymagane jest powołanie szerszej puli podmiotów. Wymienić tu należy: Państwową Straż Pożarną (PSP), Policję, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, Straż Graniczną, Straż Gminną (Miejską), Ochotniczą Straż Pożarną (OSP) oraz jednostki należące do systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM).

Pojawienie się na początku marca 2020 roku zidentyfikowanego zagrożenia epidemicznego sprawiło, że to właśnie na podmiotach wspomnianego systemu PRM spoczęło największe obciążenie. Zaobserwowana na przestrzeni dwóch pierwszych miesięcy intensyfikacja zakażeń oraz skala powstałego niebezpieczeństwa przełożyły się na postępujące ograniczenie wydolności wielu ośrodków realizujących swoje zadania w zakresie ochrony zdrowia oraz zapewniania powszechnego bezpieczeństwa. Problem skupiał się między innymi wokół szpitalnych oddziałów ratunkowych, a także zespołów ratownictwa medycznego. Zaburzona skuteczność działania służby zdrowia wymusiła konieczność uruchomienia mechanizmów współdziałania z innymi jednostkami.

Podjęte decyzje administracji centralnej w ramach stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii sprawiły, że w początkowym etapie rozwijającego się niebezpieczeństwa minister obrony narodowej postanowił włączyć Wojska Obrony Terytorialnej (WOT) do służby lotniskowej. Zakres wykonywanych czynności skupiał się na przeprowadzaniu pomiaru temperatury oraz gromadzeniu i zarządzaniu kartami lokalizacyjnymi wszystkich osób przylatujących do Polski¹⁵. W miarę upływu czasu zaangażowane zasoby Wojska Polskiego współdziałały z jednostkami Straży Granicznej oraz brały udział w działaniach Policji, które polegały na kontrolowaniu tudzież wspieraniu osób objętych kwarantanną w miejscu izolacji. Żołnierze uczestniczyli również w procesach logistycznych, skupiających się na zapewnianiu placówkom służby zdrowia odpowiedniej ilości odzieży ochronnej oraz środków dezynfekujących. Na terenie całego kraju zorganizowano wojskowe zgrupowania zadaniowe, które w ramach wymaganego wsparcia były w stanie rozdysponować specjalistyczny sprzęt medyczny. Utworzona struktura umożliwiła między innymi powstanie kontenerowego szpitala polowego we Wrocławiu¹⁶. Obiekt medyczny był w stanie za-

¹⁵ Komunikat na stronie Ministerstwa Obrony Narodowej, *MON i wojsko zaangażowane w działania związane z zagrożeniem koronawirusem*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/mon-i-wojsko-zaangazowane-w-dzialania-zwiazane-z-zagrozeniem-koronawirusem> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

¹⁶ P. Hac, *Współdziałanie wybranych podmiotów...*, s. 52.

pewnić sto łóżek dla osób, które w trakcie prowadzonej kwarantanny wymagały podstawowej opieki lekarskiej.

Inną płaszczyzną omawianych działań było egzekwowanie ograniczeń oraz restrykcji epidemicznych. Znacząca część policjantów została skierowana do czynności patrolowych, które miały wzmocnić skuteczność społecznej solidarności w przestrzeganiu obowiązującego ustawodawstwa. W celu zapewnienia odpowiedniej efektywności prowadzone działania patrolowo-interwencyjne policji zostały wzbogacone o żołnierzy WOT oraz Żandarmerii Wojskowej¹⁷. Podobna współpraca w obszarze działalności porządkowej objęła również jednostki Straży Gminnych (Miejskich), które w pierwotnym przeznaczeniu zobowiązane są do wykonywania zadań samorządowych ośrodków decyzyjnych. Na polecenie wojewodów formacje podległe wójtom, burmistrzom oraz prezydentom miast zostały skierowane do dyspozycji wskazanych jednostek policji¹⁸. Umożliwiło to zwiększenie potencjału patrolowego, a także realizację innych form egzekwowania obowiązków, zakazów i nakazów wynikających bezpośrednio z przepisów prawa.

Kolejne postanowienia, które były przykładem współdziałania w zakresie zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, obejmowały formację Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej. Zaangażowane siły i środki wykazywały skuteczność między innymi w trakcie zarządzania ruchem lądowym w strefie przejść granicznych. Współpraca strażaków ze Strażą Graniczną opierała się na sprawnym realizowaniu kontroli granicznych z zachowaniem szczególnego reżimu sanitarnego. Inne zadania skupiały się na udostępnianiu oraz stawianiu przyszpitalnych namiotów pneumatycznych, które pełniły rolę punktów kontroli sanitarnej. Oprócz wymienionych czynności strażacy PSP oraz OSP transportowali żywność, a także lekarstwa dla osób starszych lub będących na przymusowej kwarantannie¹⁹.

Wydarzenia związane z zagrożeniem epidemicznym pozwalają na przedstawienie analizy operatywnego współdziałania w obszarze za-

¹⁷ Komunikat na stronie Policji, *Policja egzekwuje przestrzeganie zasad w związku z epidemią koronawirusa*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/18607,Policja-egzekwuje-przestrzeganie-zasad-wzwiązku-z-epidemia-koronawirusa.html?search=31896> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

¹⁸ Komunikat na stronie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, *Komunikat w sprawie podjęcia współpracy straży gminnych i policji*, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/komunikat-w-sprawie-podjecia-wspolpracy-strazy-gminnych-i-policji> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

¹⁹ Komunikat na stronie Powiatu Cieszyńskiego, *Działania strażaków w walce z koronawirusem*, <https://www.powiat.cieszyn.pl/aktualnosci/dzialania-strazakow-w-walce-z-koronawirusem> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

pewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Wymienione przykłady współpracy w ramach wielu podmiotów państwowych, których podstawowym celem jest utrzymanie sprawnego zarządzania bezpieczeństwem, zwracają uwagę na wzmocnienie skuteczności oraz wzajemne uzupełnianie się w realizacji nałożonych obowiązków. Choć bez wątplenia jest to źródłem cennego doświadczenia, należy jednak dostrzec inny, mniej pozytywny kontekst.

Powszechna wiedza na temat niewystarczających zasobów kadrowych, które dotyczą między innymi: Policji, Straży Granicznej oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego, tłumaczy niepokojący powód częstego angażowania innych formacji w ramach szerokiej współpracy. Zakres długotrwałych wydarzeń związanych z epidemią COVID-19 powinien się jawić jako początek poważnej dyskusji na temat poprawy sytuacji (przede wszystkim kadrowej) wielu podmiotów dbających o powszechne bezpieczeństwo. W innym wypadku zdarzenia o podobnej lub znaczniejszej intensyfikacji mogą być wyzwaniem, które jeszcze bardziej nadwyręży system bezpieczeństwa wewnętrznego.

ISTNIENIE KONSTYTUCYJNEGO STANU NADZWYCZAJNEGO W RZECZYWISTOŚCI EPIDEMII COVID-19

Na podstawie zagadnień legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej można sformułować stwierdzenie, że epidemia COVID-19 przejawiała znamiona katastrofy naturalnej²⁰. Tak jednoznaczne i lapidarne założenie w pełni wyczerpuje potencjalne rozważania na temat zasadności ustanowienia stanu klęski żywiołowej. Niemniej jednak rzeczywistość epidemii COVID-19 w czasie pierwszych miesięcy powstałego zagrożenia przedstawiała odmienne ujęcie przedmiotowe. Wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii stały się podstawową formą stanowienia porządku prawnego. W związku z tym należy podjąć próbę zrozumienia zaistniałych działań politycznych, które nie doprowadziły do urzeczywistnienia jednego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.

Ujęcie teoretyczne wskazuje, iż powstanie kryzysowej sytuacji politycznej przyczynia się do odkształcenia przebiegu procesów decyzyjnych, a także wpływa na stabilność całego systemu politycznego

²⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62 poz. 558 z późn. zm.).

i jego predyspozycje adaptacyjne²¹. Wśród decydentów przekłada się to między innymi na zmianę w sposobie postrzegania otaczającej rzeczywistości politycznej.

Okoliczności zagrożenia epidemicznego w wyraźny sposób zbiegły się z organizacją wyborów prezydenckich. Główna część obozu rządzącego wskazywała bezsprzeczną chęć przeprowadzenia wyborów zgodnie z pierwotnym kalendarzem wyborczym (10 maja 2020 roku) albo w nieznacznie późniejszym terminie. W innym wypadku wyraźne przesunięcie daty wyborów spowodowałoby, iż jakiegokolwiek działania podejmowane przez rząd podczas trwającej epidemii, a także powodowanego nią późniejszego kryzysu ekonomicznego, mogłyby stać się częścią logiki kampanii wyborczej²². W związku z powyższym proces wyborczy nie byłby jedynie odsunięty w czasie, ale *de facto* zostałby przedłużony. Co więcej, rygorystyczna polityka przeciwdziałania rozwojowi epidemii oraz prawdopodobne następstwa związane z przeprowadzaniem *lockdownu*, przyczyniłyby się do intensyfikacji społecznego niezadowolenia oraz napięć. Wszystkie przedstawione założenia wykazywały potencjalną możliwość powstania niekorzystnych warunkowań dla sprawującego władzę ugrupowania politycznego. Świadomość przedstawicieli partii rządzącej oraz wyraźne kształtowanie się interesów politycznych uniemożliwiło procedowanie w ramach stanu nadzwyczajnego. W tym aspekcie warto przytoczyć zasadę zawartą w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, która wskazuje, iż w momencie ustanowienia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych oraz w czasie 90 dni po jego zakończeniu niemożliwe jest przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²³.

Początek epidemii COVID-19 nadał szczególny tryb postępowania ustawodawczego, który można określić mianem „hybrydowego stanu nadzwyczajnego”²⁴. Aktem prawnym, który określił formę oraz zakres zwalczania klęski żywiołowej, stała się ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Przytoczona legislacja doprowadziła między

²¹ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000, s. 74–81.

²² A. Radwan, *Wyobrażenia i odpowiedzialność. Drzewo decyzyjne wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19*, Stacja Naukowa Polskiej Akademii Nauk w Wiedniu 2020, s. 17.

²³ Art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

²⁴ P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 15.

innymi do zaawansowanej nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, która w pierwotnym kształcie obowiązywała od 2008 roku. Zmiany legislacyjne spowodowały, iż w obszarze obowiązujących zapisów prawnych dodano artykuły 46a oraz 46b, które w formie wydawanego przez Radę Ministrów rozporządzenia, umożliwiły ustanawianie szerokiego zestawu ograniczeń, obowiązków oraz nakazów²⁵.

Aspekt porównawczy wprowadzonego ustawodawstwa epidemicznego z ustawą o stanie klęski żywiołowej pokazuje tożsamy charakter większości obowiązujących regulacji. Takie działanie pozwala stwierdzić, że całokształt procesów legislacyjnych doprowadził do urzeczywistnienia rozwiązań adekwatnych dla pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego²⁶. Wynika to także z faktu, iż ustawa zasadnicza podejmuje zagadnienia odnoszące się wyłącznie do stanu zwyczajnego bądź nadzwyczajnego. Wszystko, co przyjmuje formę stanu pośredniego, wykraczającego poza prawidłową terminologię konstytucyjną, wykazuje wadliwą naturę prawną.

Podobne ujęcie sprawy określono w uwagach Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), które 27 marca 2020 roku zostały przekazane Prezesowi Rady Ministrów²⁷. RPO zaznaczył, że prowadzone działania, zmierzające do powstrzymania eskalacji zagrożenia epidemicznego, powinny wynikać z konstytucyjnych ram prawnych. Postępowanie według prawidłowego porządku prawnego umożliwiłoby zwalczanie epidemii z zachowaniem poszanowania podstawowych praw i wolności jednostek. Rzecznik Praw Obywatelskich potwierdził, że zwalczanie epidemii COVID-19 wymagało zastosowania specjalnych środków ustawodawczych. Jednakże jakiegokolwiek podejmowane czynności legislacyjne powinny mieścić się w granicach prawa, określonych w przepisach *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Powyższe rozważania kształtują klarowne spostrzeżenie na temat zainicjowanych decyzji politycznych. Na podstawie działań ustawodawczych określono szereg regulacji prawnych, które stworzyły analogiczny model postępowania, charakterystyczny dla stanu klęski

²⁵ Art. 25 pkt 4 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, Dz.U. 2020 poz. 374.

²⁶ J. Paśnik, *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis pozakonstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Prawo Konstytucyjne” 2020, nr 11, s. 84.

²⁷ Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, sygn. VII.565.1.2020, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporzadzenia_%20MZ%20COVID-19%2027.03.2020.pdf [dostęp: 4 sierpnia 2021].

żywiolowej. Co więcej, przedstawione procedowanie utrzymało możliwość dalszej organizacji wyborów prezydenckich. Ostatecznie wybory te nie odbyły się w ramach pierwotnego kalendarza wyborczego. Zagadnienie związane z obowiązkiem właściwego i bezpiecznego przeprowadzenia wyborów prezydenckich podzieliło obóz Zjednoczonej Prawicy. Długotrwały impas polityczny doprowadził do opublikowania wspólnego oświadczenia prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego oraz prezesa Porozumienia Jarosława Gowina. Przedstawiciele większości parlamentarnej postanowili, że po upływie konstytucyjnego zarządzenia wyborów prezydenckich na dzień 10 maja 2020 roku, a także po przewidywanym stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów w wyniku ich nieodbycia, Marszałek Sejmu RP zostanie zobowiązany do ponownego rozpisania wyborów prezydenckich w pierwszym wolnym terminie²⁸.

OPINIE O EPIDEMII COVID-19 ORAZ PODJĘTYCH DZIAŁANIACH ADMINISTRACYJNYCH

Kwestie dotyczące kształtowania się opinii społecznych są istotnym czynnikiem w kontekście podjętej tematyki. Formułowanie poglądów w ramach przeprowadzonych licznych ankiet badawczych umożliwia zarysowanie pewnych nastrojów, które wyrażają obywatele. Dzięki temu klasyfikuje się podejmowane działania, między innymi w obszarze rzeczywistości politycznej.

Na potrzeby przedstawienia problematyki dotyczącej epidemii COVID-19 w dniach od 7 do 14 maja 2020 roku przeprowadzono badania ankietowe²⁹. Formularz ankiety składał się z sześciu pytań, które udostępniono za pośrednictwem mediów społecznościowych. W badaniu wzięło udział 557 osób. Wśród respondentów 67,7% stanowiły kobiety, co przełożyło się na 377 odpowiedzi. W przypadku mężczyzn było to 32,8% oraz 180 nadesłanych odpowiedzi.

Najlicniejsza grupa gromadziła osoby w wieku 18–25 lat. Stanowiły one 72,9% wszystkich zapytanych – 406 odpowiedzi. Druga grupa to badani w wieku 26–39 lat. Osiągnęli oni wartość 19,6% – 109 odda-

²⁸ Oświadczenie prezesa PiS J. Kaczyńskiego oraz prezesa Porozumienia J. Gowina z dnia 6 maja 2020 r., <http://pis.org.pl/aktualnosci/oswiadczenie-prezesa-pis-j-kaczynskiego-oraz-prezesa-porozumienia-j-gowina> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

²⁹ Ankieta badawcza, *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wynikających z klęsk żywiołowych*, <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSexPixz1515JQyZo0ftUYM0mx0jAh2uZiMNxSl67UVIEcX9qQ/viewform> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

nych odpowiedzi. Osoby w wieku 40–59 lat to 7% ogółu respondentów – 39 przekazanych odpowiedzi. Najmniejsza grupa to osoby w wieku 60 lat oraz starsze. Trzy osoby stanowiły jedynie 0,5%.

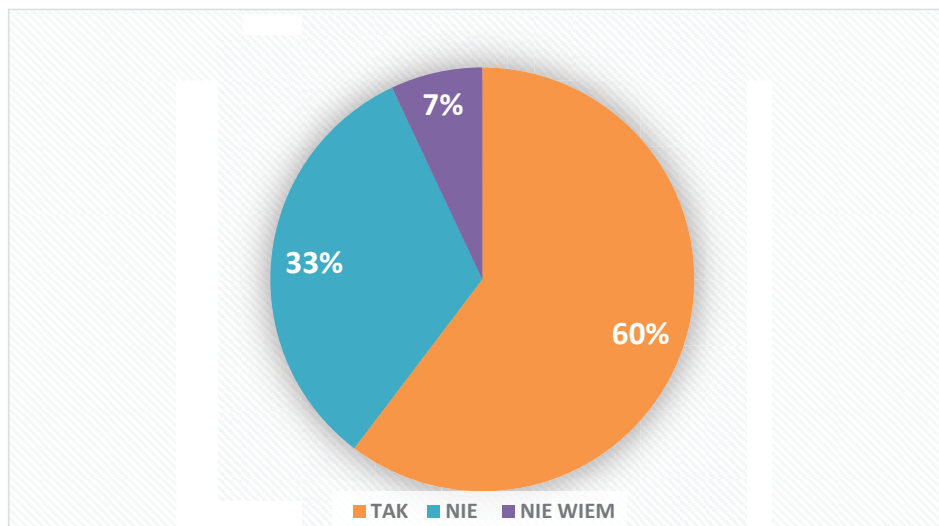
Internauci, którzy wzięli udział w badaniu, w znacznej mierze dysponowali wykształceniem wyższym oraz średnim. Wykształcenie wyższe wskazało 279 uczestników, co stanowiło 50,1% wszystkich osób. Wykształcenie średnie zaznaczyło 253 respondentów, było to 45,3% całości. Wykształcenie gimnazjalne zadeklarowało 15 osób – 2,7%. Następnie wykształcenie zasadnicze zawodowe wskazało 6 uczestników – 1,1%, a podstawowe wytypowały jedynie 4 osoby – 0,7% wszystkich respondentów.

W kontekście miejsca zamieszkania najliczniejszą grupę stanowiły osoby z dużych miast, powyżej 500 tys. mieszkańców. Było ich 41,3% – 230 oddanych odpowiedzi. Drugą grupą badanych były osoby mieszkające na wsiach. Tak wskazało 20,3% – 113 respondentów. Miasta do 500 tys. mieszkańców wytypowało 14,4% uczestników – 80 przekazanych odpowiedzi. Kolejną grupą byli badani z miast do 100 tys. mieszkańców. Stanowili oni 9,5% wszystkich osób – 53 odpowiedzi. Miasta do 20 tys. mieszkańców zaznaczyło 7,5% – 42 osoby. Najmniejszą grupą byli pytani z miast do 50 tys. mieszkańców. Osiągnęli oni wartość 7%, czyli 39 oddanych odpowiedzi.

Cechy społeczno-demograficzne, zawarte w metryczce ankiety badawczej, wskazują na znaczący udział kobiet w wieku 18–25 lat z wykształceniem wyższym bądź średnim. Choć aspekt płci może podlegać niejednolitej interpretacji, to jednak kontekst wieku pozwala założyć, iż forma badania, która polegała na ankiecie internetowej, skupiła osoby przede wszystkim w młodym wieku. Jest to konsekwencja wykorzystania mediów społecznościowych, które nie reprezentują równomiernego podziału użytkowników ze względu na wiek. Dalsze obserwacje w kontekście zdobytego przygotowania zawodowego wykazują wyraźną przewagę wykształcenia wyższego, a także średniego. Może to wynikać ze znacznej aktywności środowiska studenckiego, które warunkuje moment przejściowy między posiadaniem wykształcenia średniego a uzyskaniem wyższego. Ostatni element przedstawionej metryczki wskazuje na relatywnie duży udział osób mieszkających w największych polskich miastach, które jednocześnie skupiają liczne ośrodki akademickie. Należy również zaznaczyć znaczący udział osób pochodzących z obszarów wiejskich.

WYKRES 1

Czy uważa Pan/Pani, że epidemia COVID-19 w Polsce ma charakter klęski żywiołowej?



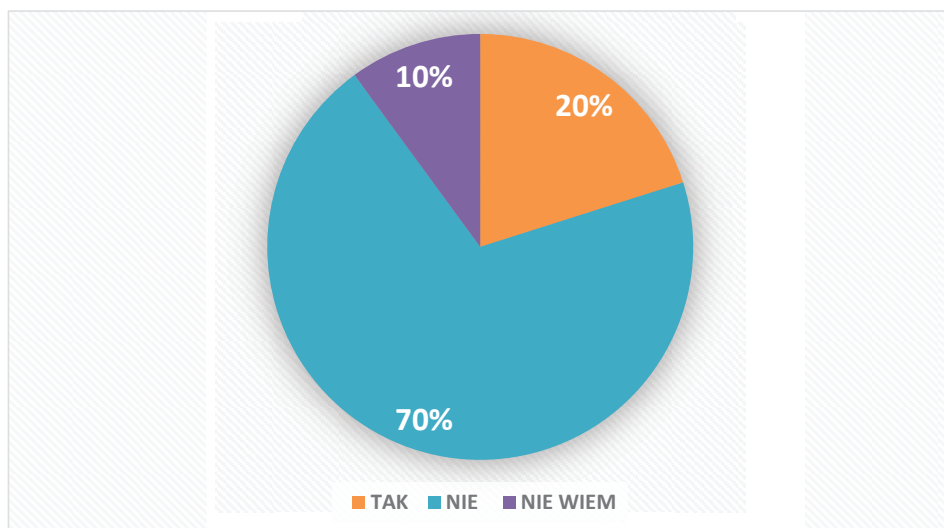
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Pierwsze pytanie ankiety dotyczyło zagadnienia związanego z klasyfikacją zachodzących zjawisk na płaszczyźnie pojęciowej oraz legislacyjnej. Burzliwe dyskusje polityczne, które stały się nieodłącznym elementem postępującej epidemii były zarzewiem sporu na temat skomplikowanego porządku prawnego. Internauci, którzy odpowiedzieli na powyższe pytanie, w znacznej mierze odpowiedzieli twierdząco – 60%. Jedna trzecia respondentów nie uznała epidemii za klęskę żywiołową. Jedynie 7% badanych nie miało zdania. Taki rozkład odpowiedzi mógł wynikać z faktycznego niezrozumienia koncepcji politycznej, którą reprezentowali przedstawiciele władzy.

Według przeważającej części ankietowanych osób (70%) administracja centralna w sposób niewłaściwy realizowała zadania związane ze zwalczaniem zagrożenia epidemicznego podczas pierwszej fali zachorowań. W tym aspekcie wyłania się bardzo burzliwy proces w parlamencie, który skupiał się na rozstrzygnięciu impasu politycznego wokół zorganizowania wyborów prezydenckich. Powstały spór zaburzył możliwości pełnego skoncentrowania się na zagadnieniach epidemicznych oraz właściwego zarządzania kryzysem. Co piąty respondent miał odmienne zdanie na temat skuteczności działań władz państwowych. Jedynie 10% ankietowanych nie przedstawiło jednoznacznego stanowiska.

WYKRES 2

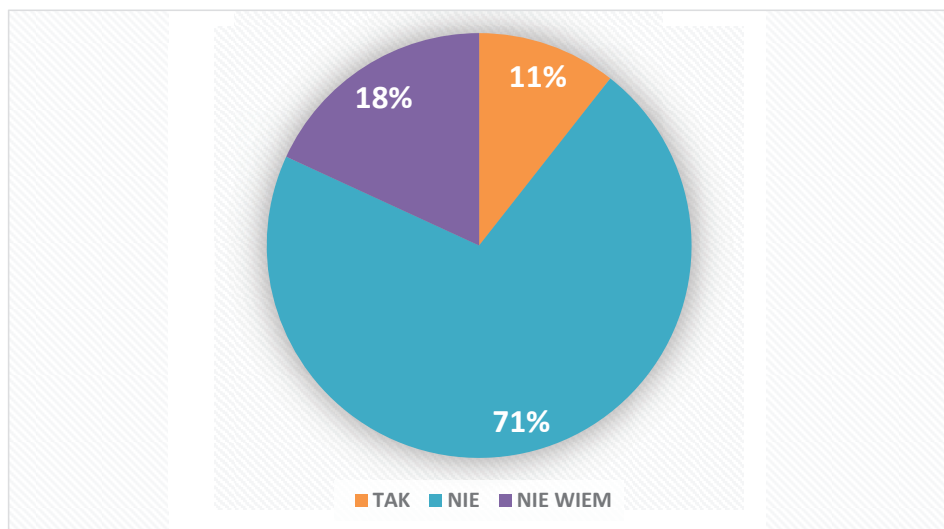
Czy według Pana/Pani, administracja centralna prawidłowo wypełnia swoje obowiązki związane ze zwalczaniem epidemii?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

WYKRES 3

Czy pozytywnie ocenia Pan/Pani programy pomocowe (tzw. Tarcze), które mają zminimalizować poniesione straty związane z epidemią COVID-19?

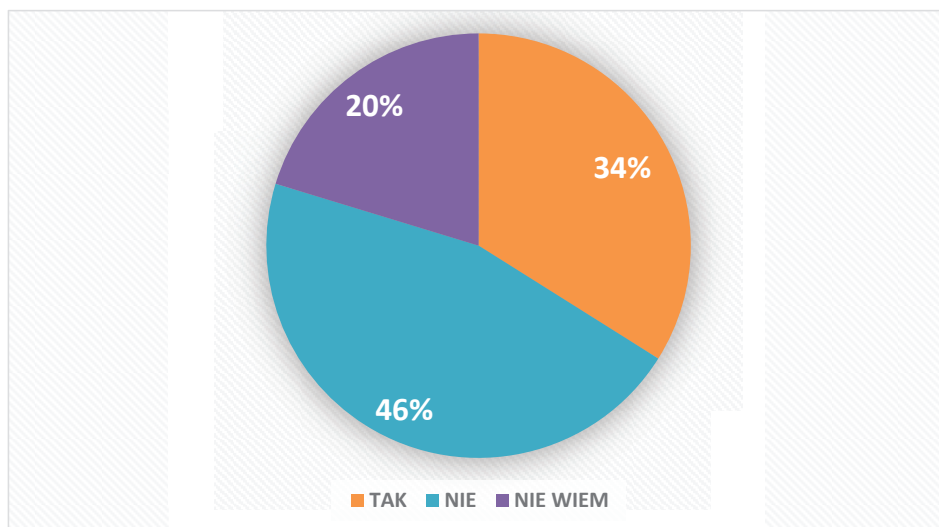


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rozprzestrzenianie się wirusa uniemożliwiło standardowe funkcjonowanie wielu branż, a także jakiekolwiek uzyskiwanie zysków przez działające przedsiębiorstwa. W wyniku zamknięcia licznych sektorów gospodarczych administracja centralna postanowiła uruchomić procesy wsparcia. Pierwsze regulacje zaczęły obowiązywać w kwietniu oraz maju. Początkowy chaos oraz wprowadzenie skomplikowanych procedur ubiegania się o subwencje pomocowe przyczyniły się do negatywnej oceny społecznej, którą można dostrzec na wykresie 3 – 71% badanych. Warto również zwrócić uwagę na znaczny odsetek respondentów, którzy nie byli w stanie określić swojego pełnego stanowiska wobec podjętego zagadnienia – 18% badanych osób. Wyniki ankiety świadczą o niskiej świadomości społecznej na temat wdrożonych mechanizmów pozyskiwania dodatkowych środków, a także niewłaściwie prowadzonej polityki informacyjnej odnoszącej się do nowych rozwiązań.

WYKRES 4

Czy według Pana/Pani administracja samorządowa prawidłowo wypełnia swoje obowiązki związane ze zwalczaniem epidemii?



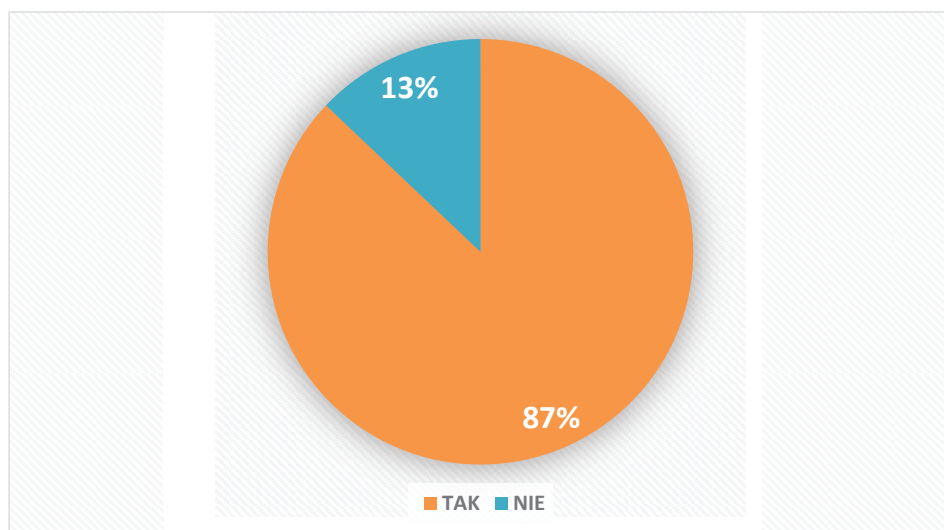
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Porównując kontekst samorządowy z podmiotami centralnymi, można dostrzec pewne różnice w ocenie realizowanych działań zmierzających do minimalizowania skutków epidemii. Choć większa część internautów negatywnie oceniła zaangażowania urzędów samorządowych (46%), to jednak znaczny odsetek badanych wyraził brak kon-

kretnego zdania – 20% ankietowanych. Porównując wyniki badań zgodnie z podziałem administracyjnym na płaszczyznę centralną oraz lokalną, zdecydowanie bardziej pozytywna opinia na temat jednostek samorządowych (34% badanych) może wynikać między innymi z większego zrozumienia potrzeb mieszkańców danej miejscowości³⁰. Wiąże się to również z faktem, iż władze samorządowe w naturalny sposób funkcjonują bliżej obywateli.

WYKRES 5

Czy stosuje się Pan/Pani do zaleceń władz centralnych oraz lokalnych dotyczących ograniczenia kontaktu, przemieszczania się, zachowania odpowiedniej odległości oraz używania środków ochrony osobistej?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

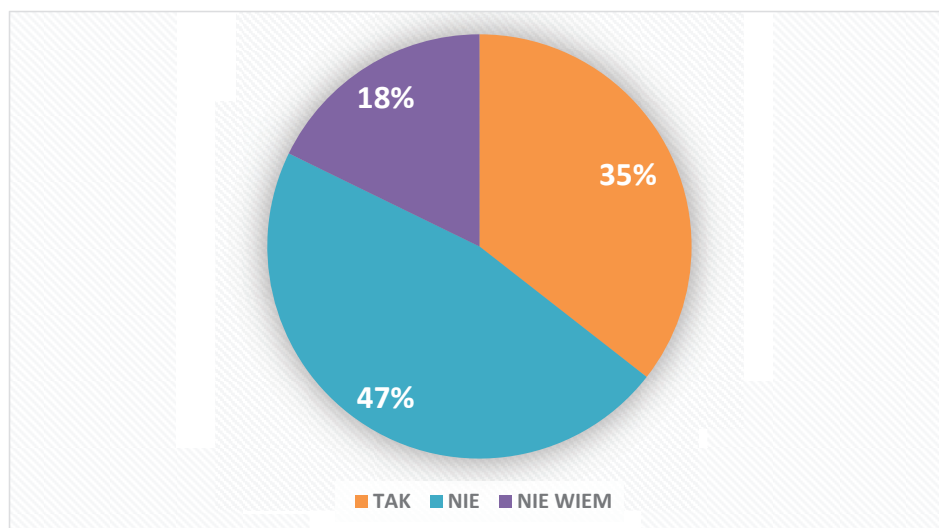
Pierwsza fala epidemii, która przypadła na czas wiosny, była źródłem powszechnej obawy społeczeństwa przed nieznanym jeszcze zagrożeniem. To wszystko przełożyło się na obywatelską solidarność w kontekście słuszności wprowadzonych nowych nakazów oraz zakazów. Wśród ankietowanych osób 87% zadeklarowało, iż stosowało się do szerokiej listy restrykcji, które miały ograniczyć transmisję wirusa. Podobne konstatacje wyrażają badania, które w zbliżonym

³⁰ Zob. M. Malinowski, *Koronawirus w Łodzi. Miasto obniża czynsze! Zarządzenie podpisane*, <https://expressilustrowany.pl/koronawirus-w-lodzi-miasto-obniza-czynsze-zarządzenie-podpisane/ar/c1-14893559> [dostęp: 4 sierpnia 2021].

czasie realizowało Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS). Przewiedzone analizy dowiodły, iż ponad trzy czwarte zapytanych internautów (78%) stwierdziło, że większa część osób z ich otoczenia przestrzegła najważniejszych ograniczeń odnoszących się do minimalizowania bezpośrednich kontaktów międzyludzkich oraz do niewychodzenia z domu. Według badań CBOS jedynie 18% respondentów uznało, że duża część osób z ich okolic oraz sąsiedztwa nie stosowała się do restrykcji³¹.

WYKRES 6

Czy uważa Pan/Pani, iż Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej dobrze radzi sobie z konsekwencjami epidemii COVID-19?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ostatni wykres przedstawia szerszy kontekst, w którym Polska została poddana konfrontacji z innymi krajami Unii Europejskiej (UE). 35% ankietowanych osób pozytywnie oceniło działania Polski w walce z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2. Prawie połowa respondentów (47%) stwierdziła, że Polska na tle reszty państw regionu europejskiego nie poradziła sobie z konsekwencjami pierwszej fali epidemii. Niemniej jednak należy ponownie wskazać duży współczynnik osób niezdecydowanych – 18%. Ogólna opinia badanych nie jest

³¹ A. Cybulska, K. Pankowski, *Życie codzienne w czasie społecznej izolacji*, w: red. A. Cybulska, K. Pankowski, *Pandemia koronawirusa w opiniach Polaków*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2020, s. 25.

w pełni tożsama z wcześniejszym, zdecydowanie negatywnym odbiorem działań administracji centralnej. Liczne analizy oraz obserwacje środowiska międzynarodowego dowiodły, że Polska, w porównaniu z innymi państwami UE, relatywnie sprawnie odpierała zagrożenia wynikające z wiosennej fali COVID-19³².

Przeprowadzona ankieta badawcza skupiła się na najważniejszych aspektach dotyczących instytucjonalnego charakteru państwa. Zaprezentowane wyniki świadczą o zróżnicowanej ocenie pracy władz centralnych oraz samorządowych. W przypadku administracji rządowej warto również zwrócić uwagę na kontekst międzynarodowy oraz wewnątrzpaństwowy. Respondenci w sposób wyraźny wskazali, iż zachodzące zjawiska epidemiczne mają cechy klęski żywiołowej oraz potwierdzili pełne zaangażowanie w utrzymywaniu reżimu sanitarnego podczas pierwszej fali zachorowań.

PODSUMOWANIE

Pojawienie się epidemii COVID-19 poddało poważnej próbie znaczną część publicznych instytucji. W krótkim sformułowaniu można przedstawić pogląd, iż niebezpieczeństwa wynikające z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w znaczny sposób naruszyły struktury państwa polskiego.

Wieloletnie zaniedbania, a także niewystarczające definiowanie potencjalnych zagrożeń sprawiły, iż publiczna służba zdrowia nie była przygotowana na tak silne i radykalne zaburzenie jej funkcjonowania. W celu utrzymania odpowiedniej operatywności, zaangażowane zostały siły i środki pozostałych podmiotów kształtujących bezpieczeństwo, w tym między innymi Sił Zbrojnych RP. Dodatkowo konieczne stały się rozwiązania, które w najnowszej historii Polski nie były podejmowane. Wprowadzono ograniczenia w korzystaniu z powszechnej formy praw i wolności obywatelskich. W wyniku działań politycznych nie wykorzystano konstytucyjnych narzędzi jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. Choć słuszność podjętych rozwiązań nie powinna budzić zastrzeżeń, to jednak ustanowione regulacje spotkały się przede wszystkim z licznymi kontrowersjami natury legislacyjnej. Nakreślone decyzje polityczne, które podjęto w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19, nie kształtowały się jako w pełni tożsame ze skutecz-

³² Ł. Błoński i in., *Pandemics 2.0. How countries faced the second wave of pandemic and the second dip of the recession*, Polish Economic Institute, Warsaw 2021, s. 4.

nym zarządzaniem w sytuacji kryzysowej. Idea interesu politycznego w głównej mierze skupiała się wokół rozpoczętego procesu wyborczego na urząd Prezydenta RP oraz chęci utrzymania władzy wykonawczej. Brak oczekiwanej skuteczności instrumentów państwowych, a także chaos w prowadzeniu narracji politycznej spowodowały, że opinia publiczna coraz częściej wyrażała powszechną krytykę pod adresem obozu rządzącego. Świadczą o tym między innymi zaprezentowane wyniki ankiety, która została przeprowadzona na początku maja 2020 roku.

Treści powyższych rozważań w wyraźny sposób potwierdzają przyjętą we wprowadzeniu hipotezę. Pojawienie się pierwszej fali epidemii COVID-19 było zjawiskiem, które w znaczny sposób nadwyreżyło zdolności właściwego reagowania przez liczne instytucje państwa polskiego. Wprawdzie scharakteryzowane w artykule podmioty wykazują wyraźną przewagę w kontekście stanowienia oraz utrzymywania ogólnokrajowego bezpieczeństwa, to jednak kryzys związany z pandemią przyczynił się do powstania uzasadnionych wątpliwości na temat ogólnej skuteczności oraz sprawczości mechanizmów państwowych.

Charakterystyczny dla pierwszej fali zachorowań dynamiczny rozwój epidemii wymusza konieczność redefiniowania właściwych pojęć oraz scenariuszy działania służących utrzymaniu odpowiedniego bezpieczeństwa wewnętrznego. Przebieg epidemii ukazał również rażące problemy z zapewnieniem odpowiednich łańcuchów dostaw, przede wszystkim na płaszczyźnie produktów służących właściwej ochronie osobistej personelu medycznego. W tym kontekście istotne staje się zbudowanie bogatszych rezerw strategicznych, które pozwolą na dłuższe funkcjonowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego. Dalsze działania powinny skupić się na przeprowadzeniu pogłębionej analizy obecnych aktów prawnych, które służą zapewnianiu bezpieczeństwa. Przyspieszone prace legislacyjne w przededniu pojawienia się zwiększonej liczby zachorowań obrazują znaczący chaos w kontekście wypracowanych oraz stosowanych mechanizmów prawnych. W niedalekiej przyszłości należy zastanowić się nad ustanowieniem nowych aktów normatywnych, które będą umożliwiały kompleksowe i szybkie podejmowanie działań w kontekście bezpieczeństwa. Urzeczywistnieniem szczegółowych rozważań jest dokument noszący rangę strategii – *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 roku*, który na ostatnim etapie przygotowań został wzbogacony o zagadnienia dotyczące epidemii COVID-19. Należy również zwrócić uwagę na zapowiedzi dotyczące prac legislacyjnych

nad ustawą o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym oraz ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom, charakterystyczne dla epidemii COVID-19, jeszcze długo będą jednym z istotniejszych wyzwań dla licznych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym. W związku z powyższymi rekomendacjami kluczowym działaniem powinno być gromadzenie wszelkich dotychczasowych doświadczeń oraz prowadzenie bieżących analiz w celu zwiększenia ogólnej skuteczności.

BIBLIOGRAFIA

- Ankieta badawcza, *Instytucje państwa polskiego wobec zagrożeń wynikających z klęsk żywiołowych*, <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSexPixzl5I5JQyZo0ftUYMOmx0jAh2uZiMNxSl67UVIEcX9qQ/viewform> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Błoński Ł. i in., *Pandenomics 2.0. How countries faced the second wave of pandemic and the second dip of the recession*, Polish Economic Institute, Warsaw 2021.
- Cybulska A., Pankowski K., *Życie codzienne w czasie społecznej izolacji*, w: A. Cybulska, K. Pankowski (red.), *Pandemia koronawirusa w opiniach Polaków*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2020.
- Dokument planistyczny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego część A*, Warszawa 2020.
- Duszyński J. i in., *Zrozumieć COVID-19. Opracowanie zespołu ds. COVID-19 przy prezesie Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2020.
- Hac P., *Współdziałanie wybranych podmiotów bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w warunkach epidemii COVID-19 – znaczenie oraz wyzwania*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 3.
- Komunikat na stronie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, *Komunikat w sprawie podjęcia współpracy straży gminnych i policji*, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/komunikat-w-sprawie-podjecia-wspolpracy-strazy-gminnych-i-policji> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Komunikat na stronie Ministerstwa Edukacji i Nauki, *Informacja Głównego Inspektora Sanitarnego dla uczelni w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia koronawirusem*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/informacja-glownego-inspektora-sanitarnego-dla-uczelni-w-zwiazku-z-potencjalnym-ryzykiem-zakazenia-koronawirusem> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Komunikat na stronie Ministerstwa Obrony Narodowej, *MON i wojsko zaangażowane w działania związane z zagrożeniem koronawirusa*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/mon-i-wojsko-zaanga->

- zowane-w-dzialania-zwiazane-z-zagrozeniem-koronawirusem [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Komunikat na stronie Policji, *Policja egzekwuje przestrzeganie zasad w związku z epidemią koronawirusa*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosc/1807,Policja-egzekwuje-przestrzeganie-zasad-wzwiązku-z-epidemia-koronawirusa.html?search=31896> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Komunikat na stronie Powiatu Cieszyńskiego, *Działania strażaków w walce z koronawirusem*, <https://www.powiat.cieszyn.pl/aktualnosc/dzialania-strazakow-w-walce-z-koronawirusem> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483.
- Malinowski M., *Koronawirus w Łodzi. Miasto obniża czynsze! Zarządzenie podpisane*, <https://expressilustrowany.pl/koronawirus-w-lodzi-miasto-obniza-czynsze-zarzadzenie-podpisane/ar/c1-14893559> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Małecki M., Kwiatkowski D., *Restrykcje stanu epidemii*, Kraków 2020.
- Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, sygn. VII.565.1.2020, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporzadzenia%20MZ%20COVID-19%2027.03.2020.pdf> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Oświadczenie Prezesa PiS J. Kaczyńskiego oraz Prezesa Porozumienia J. Gowina z dnia 6 maja 2020 r., <http://pis.org.pl/aktualnosc/oswiadczenie-prezesa-pis-j-kaczynskiego-oraz-prezesa-porozumienia-j-gowina> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Paśnik P., *Kilka refleksji o regulacji stanu epidemii jako sui generis poza-konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego*, „Prawo Konstytucyjne” 2020, nr 11.
- Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000.
- Radwan A., *Wyobrażenia i odpowiedzialność. Drzewo decyzyjne wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19*, Stacja Naukowa Polskiej Akademii Nauk w Wiedniu 2020.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 433.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 491.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 658.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz.U. 2020 poz. 566.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Pa-lestra” 2020, nr 9.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62 poz. 558 z późn. zm.
- 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 poz. 374.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008, nr 234 poz. 1570.
- Ważna M., *Minął miesiąc od pierwszego potwierdzonego przypadku COVID-19 w Polsce. Co się przez ten czas wydarzyło?* <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,minal-miesiac-od-pierwszego-potwierdzonego-przypadku-covid-19-w-polsce--co-sie-przez-ten-czas-wydarzylo-,artykul,29387875.html> [dostęp: 4 sierpnia 2021].
- Wystąpienie dyrektora WHO Tedrosa Adhanoma, *WHO Director-General’s remarks at the media briefing on 2019-nCoV on 11 February 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-ncov-on-11-february-2020> [dostęp: 4 sierpnia 2021].