

# EI

**Euro**

Institut Institut Inštitút

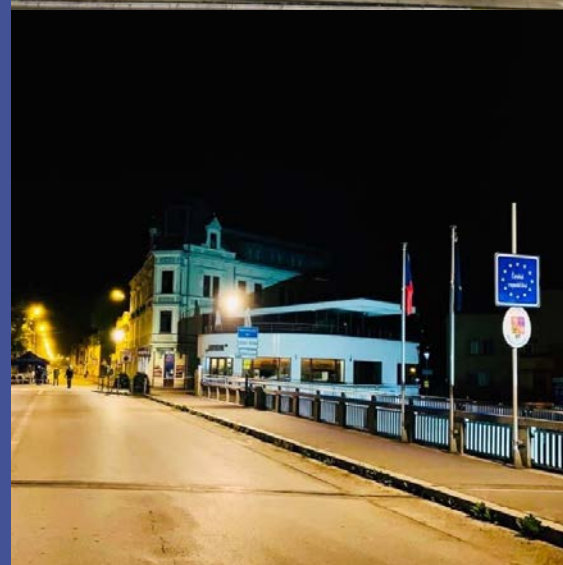
---

## Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych

## Model krizové komunikace



**EUROREGION**  
TĚŠÍNSKÉ SLEZSKO  
ŚLĄSK CIESZYŃSKI



**Autor / Autor:**

Marek Olszewski

**Konsultacja / Konzultace:**

Tomáš Balcar | Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska

Grażyna Grygová | Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska

Bogdan Kasperek | Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

Agnieszka Olszewska | Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

**Koordinacja prac / Koordinace prací:**

Bogdan Kasperek | Stowarzyszenie 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.*

*Publikacje była zpracowana w ramach veřejného úkolu „MODEL.COM – Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych”, współfinansowanego Ministerstwem zahraničních věcí Polské republiky v rámci Polsko-českého fóra pro sblížení společností, prohloubení spolupráce a dobrého sousedství 2020.*



**Euro**

Instytut Institut Inštitút

---

# **Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych**

## **Model krizové komunikace**



# Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>8</b>
<b>1. Podstawowe pojęcia związane z problematyką zarządzania kryzysowego</b>	<b>9</b>
1.1. Kryzys, sytuacja kryzysowa, rodzaje sytuacji kryzysowych	9
1.2. Zarządzenie kryzysowe i jego fazy	13
1.3. Komunikacja i komunikowanie, cechy komunikowania w sytuacjach kryzysowych	15
<b>2. Struktura zarządzania kryzysowego</b>	<b>18</b>
2.1. Struktura zarządzania kryzysowego w Polsce	18
2.2. Struktura zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej	21
<b>3. Współpraca transgraniczna a zarządzanie kryzysowe</b>	<b>23</b>
3.1. Zarządzenie kryzysowe w świetle wybranych umów związanych z polsko-czeską współpracą transgraniczną	23
3.2. Problemy w zarządzaniu kryzysowym na przykładzie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19	26
<b>4. Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych</b>	<b>29</b>
4.1. Założenia metodologiczne	29
4.2. Proponowane rozwiązania	34
4.3. Rekomendacje dotyczące wdrożenia modelu	45



# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>47</b>
<b>1. Základní pojmy související s problematikou krizového řízení</b>	<b>48</b>
1.1. Krize, krizová situace, typy krizových situací	48
1.2. Krizové řízení a jeho etapy	52
1.3. Komunikace a komunikační proces, charakteristiky krizové komunikace	54
<b>2. Struktura krizového řízení</b>	<b>57</b>
2.1. Struktura krizového řízení v Polsku	57
2.2. Struktura krizového řízení v České republice	59
<b>3. Přeshraniční spolupráce a krizové řízení</b>	<b>61</b>
3.1. Krizové řízení z hlediska vybraných smluv souvisejících s česko-polskou přeshraniční spoluprací	61
3.2. Problémy v krizovém řízení na příkladu česko-polské přeshraniční spolupráce v Euroregionu Těšínské Slezsko v souvislosti s pandemií COVID-19	64
<b>4. Model krizové komunikace</b>	<b>66</b>
4.1. Metodologické předpoklady	66
4.2. Navrhovaná řešení	71
4.3. Doporučení pro implementaci modelu	81

# Wstęp

Wraz z postępowaniem społeczno-gospodarczym, który przyniósł ze sobą wzrost dostępności dóbr ułatwiających życie i podnoszących jego standard<sup>1</sup>, wzrosła także liczba, zasięg i częstotliwość zagrożeń będących często wynikiem nieodpowiedzialnej działalności człowieka, wspomaganey szybkim rozwojem techniki i przemysłu<sup>2</sup>. Zagrożenia te stały się częstym źródłem sytuacji kryzysowych oddziałujących negatywnie na mieszkańców i instytucje oraz ich otoczenie. W przypadku sytuacji kryzysowych istotną rolę odgrywa komunikacja i komunikowanie, ponieważ ma za zadanie szybkie opanowanie zagrożenia, zminimalizowanie strat oraz umocnienie lub odzyskanie wiarygodności instytucji działających w tym kierunku<sup>3</sup>.

Komunikacja kryzysowa nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do obszarów transgranicznych, w których jednostki administracji rządowej, podmioty tworzące struktury transgraniczne, jednostki samorządu terytorialnego, służby zarządzania kryzysowego, organizacje pozarządowe i społeczności lokalne z dwóch lub większej liczby krajów, stykają się z gwałtowną, niekorzystną zmianą o przełomowym znaczeniu. Przykładem takich okoliczności jest pandemia COVID-19, która dotknęła polsko-czeskie pogranicze w obszarze Euroregionu Śląsk Cieszyński i ujawniła szereg problemów natury społeczno-gospodarczej wynikających z sytuacji pandemicznej, jak również pokazała brak systemowych rozwiązań w prowadzeniu komunikacji kryzysowej na płaszczyźnie międzynarodowej (transgranicznej).

Proponowany Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych jest narzędziem do prowadzenia wspólnej i skoordynowanej polityki komunikacyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych pojawiających się głównie w obszarach przygranicznych. Posłuży on różnego rodzaju instytucjom oraz lokalnym społecznościom z Euroregionu Śląsk Cieszyński. Będzie także stanowił przykład dla innych regionów granicznych, w zakresie prowadzenia działań komunikacyjnych w tego typu zdarzeniach.

---

1 Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach* [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie*, Z. 59, Nr 1864, Gliwice 2011, s. 119.

2 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 9.

3 Danielewicz M., *Determinanty skutecznej sytuacji kryzysowej* [w:] Dorota Rucińska (red.), *Prace i Studia Geograficzne*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, T. 55, Warszawa 2014, s. 12.

# 1. Podstawowe pojęcia związane z problematyką zarządzania kryzysowego

## 1.1. Kryzys, sytuacja kryzysowa

W literaturze można znaleźć wiele definicji **kryzysu**. Według *Słownika Wyrazów Obcych*<sup>4</sup> kryzys jest momentem rozstrzygającym, punktem zwrotnym, okresem przełomu. Z kolei *Księga komunikacji kryzysowej 2017*<sup>5</sup> określa kryzys jako zdarzenie nagłe, które może zagrażać życiu, zdrowiu, mieniu oraz środowisku, a walka z nim z reguły wymaga zaangażowania wielu sił i środków. To sytuacja niekorzystna mająca wpływ na funkcjonowanie państwa, instytucji, osoby czy społeczeństwa. Jeszcze inną definicję kryzysu podają J. Ziarko i J. Walas-Trębacz, którzy, analizując 20 interpretacji tego pojęcia według różnych autorów<sup>6</sup>, jak również istotę kryzysu organizacji z punktu widzenia teorii i praktyki zarządzania, przyjmują, że kryzys to<sup>7</sup>:

- sytuacja, w której działalność organizacji zostaje trwale zakłócona;
- sytuacja, w której organizacja rzeczywiście lub pozornie utraciła kontrolę nad swoją działalnością;
- stan naruszający równowagę wewnętrzną organizacji;
- stan, w którym działanie organizacji natrafia na istotne przeszkody;
- stan, który może zagrozić istnieniu organizacji lub jej części (funkcji);
- stan, który narusza kondycję finansową organizacji, ograniczając jej możliwości rozwojowe;
- sytuacja zagrażająca realizacji celów strategicznych firmy;
- sytuacja charakteryzująca się ambiwalencją możliwości rozwoju i naprawy;
- sytuacja swoistego przełomu między dwoma jakościowo różnymi fazami procesu wzrostu przedsiębiorstwa;
- sytuacja, która może zniszczyć podstawy publicznego zaufania i wewnętrznej wiary w organizację czy zaszkodzić jej wizerunkowi, wiarygodności.

4 *Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1991, s. 477.

5 *Księga komunikacji kryzysowej 2017. Podstawy zarządzania informacją w kryzysie*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2017, s. 7.

6 H. Sęk, A.S. Reber, G. Caplan, A. Allport, Z. Płużek/A. Jacyniak, Wikipedia, R. Oldcorn, R. Wróblewski, J.R. Caponigro, R.M. Barton, Ch.F. Hermann, I.I. Mirtoff, U. Leupin, B. Wawrzyniak, G. Gierszewska, E. Urbanowska-Sojkin, B. Rozwadowska, A. Zelek, Institut for Crisis Management, Małopolski Urząd Wojewódzki. Zob. Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część. 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. - Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

7 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część. 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...*op.cit., s. 76.

Ich zdaniem do podstawowych cech kryzysu należą: zaskoczenie, deficyt informacji, spóźnione reakcje, wzrastająca liczba zdarzeń, utrata kontroli nad sytuacją, zagrożenie ważnych interesów, wzrost napięcia psychicznego, zbiorowa psychoza, panika<sup>8</sup>.

Z kryzysem wiąże się bezpośrednio pojęcie **sytuacji kryzysowej**. Sytuacja kryzysowa jest zespołem okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ w taki sposób, iż zaczynają się i trwają w nim zmiany. Rezultatem tych zmian może być jakościowo nowy układ lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym. Sytuacja kryzysowa to stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej<sup>9</sup>. Zgodnie z ustawodawstwem polskim<sup>10</sup> przez „sytuację kryzysową” należy rozumieć 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. W prawodawstwie czeskim<sup>11</sup> „sytuacja kryzysowa” została zdefiniowana jako wydarzenie nadzwyczajne, w ramach którego ogłasza się stan zagrożenia albo stan wyjątkowy albo stan zagrożenia państwa.

W zależności od skutków sytuacji kryzysowej, można mówić o jej różnych rodzajach. Jedną z klasyfikacji sytuacji kryzysowych przedstawiono w materiałach szkoleniowych dla członków korpusu służby cywilnej. Wskazano w niej następujące rodzaje tego typu zdarzeń<sup>12</sup>:

- **kryzysy wywołane wewnętrznymi problemami ekonomicznymi** (zła polityka cenowa, nieściągalne długi, brak płynności finansowej, zbyt szybkie zmiany technologiczne, za którymi firma nie może nadążyć);
- **kryzysy wynikające ze złej sytuacji ekonomicznej zewnętrznej** (krach na giełdzie, inflacja, malejący wzrost gospodarczy, restrykcyjna polityka podatkowa, niestabilna sytuacja polityczna);
- **nieszczęśliwe zdarzenia** (wypadki, katastrofy, pożary, napady) oraz **kryzysy jako konsekwencje działania siły wyższej** (powódź);
- **kryzysy ekologiczne** (zanieczyszczenia wody, wycieki radioaktywne, skażenia, hałas, emisja spalin),
- **konflikty z prawem** (udowodnione łamanie prawa, toczące się sprawy sądowe, oskarżenia, podejrzenia, zapowiedzi wniesienia sprawy do sądu);

---

8 Tamże.

9 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...* op.cit., s. 77-78.

10 Art. 3 pkt. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590.

11 §2 c, Zákon ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), Zákon č. 240/2000 Sb.

12 *Efektowna komunikacja ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych – skrypt na potrzeby szkolenia dla członków korpusu służby cywilnej realizowanego w ramach projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 24-25.

- **kryzysy pracownicze** (wynikające np. z reorganizacji, problemów w komunikacji wewnętrznej, nieodpowiedniej polityki płacowej, itd.);
- **kryzysy informacyjne** (plotki, pogłoski, zniekształcenia informacji, nieprzychylnie informacje prasowe, rozpowszechnianie informacji wyjętych z kontekstu),
- **kryzysy wynikające z działań wrogo nastawionych osób i grup ludzi** (terroryzm, sabotaż, celowe zatrucie produktów);
- **skandale** (wynikające z nieodpowiedniego zachowania, kłamstw, ujawniania mrocznych tajemnic z przeszłości);
- **inne kryzysy** (np. kampania reklamowa naruszająca granice dobrego smaku).

Inny przykład klasyfikacji sytuacji kryzysowych zaproponowali J. Ziarko i J. Walas-Trębacz. Wydzielają oni pięć głównych grup sytuacji kryzysowych, opierając się na kilku głównych cechach/kryteriach występujących oddzielnie lub łącznie w odniesieniu do danej grupy<sup>13</sup>:

- **grupa I** – związana z człowiekiem jako osobą, obejmująca tę grupę sytuacji kryzysowych, które dotyczą poszczególnych ludzi/pracowników, z ich problemami ze sfery fizjologicznej i psychologicznej (**kryzysy natury fizjologicznej i psychologicznej**);
- **grupa II** – dotyczy zbiorowości ludzkich (lokalnych i ponadlokalnych) i odnosi się do wszystkiego, co zagraża utratą życia i zdrowia, tożsamości narodowej i etnicznej poszczególnych społeczności. Objawia się m.in. zachowaniami naruszającymi prawa człowieka, takimi jak: nacjonalizm, szowinizm, ksenofobia, dyskryminującymi kulturowo i religijnie, rasistowskimi, zwolnieniami grupowymi, a także zdarzeniami fizycznymi typu katastrofa techniczna czy klęska żywiołowa, które destabilizują funkcjonowanie systemu społecznego (**kryzysy natury społecznej**);
- **grupa III** – obejmuje zdarzenia związane z ekologią i ochroną środowiska oraz dotyczy warunków życia człowieka w środowisku i trwałego rozwoju narodu. Są to sytuacje związane zarówno z działalnością człowieka, jak i z czynnikami naturalnymi, które wywołują skażenia środowiska (masowe zanieczyszczenie wody, gleby, powietrza), destabilizują ekosystem (brak gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi, stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych, katastrofy naturalne i przemysłowe, a także protesty i akcje ekologów) (**kryzysy natury ekologicznej**);
- **grupa IV** – związana z problematyką produkcji, wymianą i rozdziałem dóbr w państwie oraz racjonalnym gospodarowaniem nimi. Destabilizacja funkcji systemu gospodarczego objawiająca się niskim tempem rozwoju gospodarczego, pogłębiającą się dysproporcją w rozwoju ekonomicznym w stosunku do innych państw, potęgującymi się ograniczeniami w dostępie do różnych rynków, środków i zasobów naturalnych, co sprzyjać może utracie rynków

13 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...*op.cit., s. 83-85.

zbytu, generować bezrobocie i powstawanie stref głodu i ubóstwa (**kryzys natury ekonomicznej**);

- **grupa V** – obejmuje problematykę dotyczącą zagrożeń bezpieczeństwa państwa w wymiarach narodowym i ponadnarodowym. Destabilizacja: 1) systemu politycznego i/lub 2) systemu polityczno-militarnego, powodowana, w pierwszym przypadku, np. niekorzystnymi działaniami rządu (nieprzestrzeganie umów i prawa międzynarodowego, brak gotowości do współpracy międzynarodowej), korupcją urzędników państwowych i przenikaniem struktur przestępczych do władz, sprawowaniem władzy przy użyciu siły, nieprzestrzeganiem praw i wolności obywateli, współpracą przedstawicieli władz z obcym wywiadem, zaś w drugim, np. przeciwstawianiem się tendencjom stabilizacyjnym i integracyjnym w regionie, dyskryminacjami mniejszości narodowych w kraju i poza jego granicami, nieprzestrzeganiem i niepodporządkowaniem się rezolucjom ONZ, a także demonstracją siły, dywersją i prowokacją militarną, incydentami czy zbrojnymi starciami granicznymi (**kryzysy natury politycznej i/lub polityczno-militarnej**).

Z kolei w *Księdze komunikacji kryzysowej 2017*<sup>14</sup> pojawia się dwurodzajowy podział sytuacji kryzysowych:

- **kryzysy rzeczywiste** (w bezpośredni sposób niosą ze sobą zagrożenie dla zdrowia, życia czy mienia obywateli, np. powódź, katastrofy komunikacyjne, katastrofy budowlane, zamachy terrorystyczne);
- **kryzysy wizerunkowe** (odnoszą się do utraty dobrego imienia lub zaufania do instytucji czy osoby).

---

<sup>14</sup> *Księga komunikacji kryzysowej 2017. Podstawy zarządzania informacją w kryzysie*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa...op.cit., s. 8.

## 1.2. Zarządzenie kryzysowe i jego fazy

**Zarządzanie kryzysowe** jest integralną częścią zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego<sup>15</sup>. Zdaniem D. Wróblewskiego to zestaw działań administracji rządowej i samorządowej skierowanych na zasoby organizacji (podmioty wykonawcze: ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne), wykonywanych z zamiarem zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy w sposób sprawny i skuteczny w razie wystąpienia wyzwań i zagrożeń, które mogą spowodować zakłócenie stabilności danej organizacji, ograniczenie warunków jej funkcjonowania, a tym samym sprzyjać utracie zdolności rozwoju, a nawet jej przetrwania<sup>16</sup>.

W polskiej *Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku* zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegająca 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<sup>17</sup>. W prawodawstwie czeskim<sup>18</sup> zarządzanie kryzysowe definiowane jest jako zbiór działań zarządczych właściwych organów skierowanych na analizę i ocenę zagrożenia bezpieczeństwa, planowanie, organizowanie, realizację i kontrolę działań prowadzonych w związku z zarządzaniem sytuacją kryzysową.

W literaturze wyróżnia się najczęściej cztery fazy zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi różne procedury i działania<sup>19</sup> (ryc. 1).

---

15 Kosieradzka A., Rostek K., Zawila-Niedźwiedzki J., *Metodyki planowania cywilnego w publicznym zarządzaniu kryzysowym i ratownictwie*, Wydział Zarządzania Politechniki Warszawskiej, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Warszawa 2018, s. 36

16 Wróblewski D. (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 40-41.

17 Art. 2 *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r.*, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590.

18 §2 a, *Zákon ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*, Zákon č. 240/2000 Sb.

19 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...*op.cit., s. 102-103.



Ryc. 1. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część. 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 102.

- **zapobieganie** – obejmuje działania, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu i ograniczać jego negatywne skutki dla ludzi i środowiska;
- **przygotowanie** – obejmuje działania planistyczno-organizacyjne:
  - plany i scenariusze, jak należy zareagować w przypadku określonego rodzaju sytuacji kryzysowej;
  - działania mające na celu powiększanie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.

Przygotowaniem jest także uczenie ludności, jak ma się zachować w obliczu katastrofy;

- **reagowanie** – obejmuje zespół przedsięwzięć następujących po wystąpieniu katastrofy. Celem reagowania jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie bezpośrednich oraz wtórnych zniszczeń i strat. Straż pożarna, policja, techniczne służby miejskie, służby medyczne to główne siły reagowania kryzysowego;
- **odbudowa** – to końcowa faza cyklu zarządzania kryzysowego mająca na celu przywrócenie stanu poprzedniego, a ponadto takie odtworzenie infrastruktury organizacyjnej i technicznej, która będzie mniej wrażliwa na kolejną katastrofę.

### 1.3. Komunikacja i komunikowanie, cechy komunikowania w sytuacjach kryzysowych

Jak pisze W. Krztoń pojęcie **komunikacja** wywodzi się od łacińskiego słowa *communicatio*, które oznacza użyczenie, doniesienie i dotyczy rzeczy, a nie osób. Za źródło słowa komunikacja uważa się też słowo *communis*, oznaczające wspólny, powszechny, ogólny. Informacja z określonego źródła musi być w pewien sposób dostarczona do odbiorcy. Proces przekazywania informacji pomiędzy nadawcą i odbiorcą nazywa się komunikacją i przebiega w dwóch kierunkach. Ludzie przekazują informację za pomocą różnych środków komunikacji: od mimiki twarzy, gestów, dźwięków, po mowę i pismo. Komunikacja jest również elementem niezbędnym do funkcjonowania każdej organizacji, wpływa na potrzeby ludzkie oraz decyduje o panujących stosunkach w danej społeczności<sup>20</sup>. M. Siemieniak<sup>21</sup> przytacza kilka innych definicji tego pojęcia według różnych autorów, w których komunikacja interpretowana jest jako mechanizm, dzięki któremu istnieją i rozwijają się stosunki międzyludzkie (Ch. Cooley), jako narzędzie, które pozwala społeczeństwu egzystować (W. Schramm), jako akt, przez który wyrażane są normy grupowe, sprawowana kontrola społeczna, przydzielane role, koordynowane wysiłki (T. Goban-Klas), bądź jako transakcyjny proces kreowania znaczenia przez jego użytkowników na poziomie interpersonalnym i publicznym (R. Verderber).

**Komunikowanie** jest natomiast procesem służącym wymianie myśli, dzieleniu się wiedzą, informacjami i ideami. Wywołuje on określone skutki poprzez użycie zróżnicowanych środków<sup>22</sup>. Komunikowanie składa się z kilku wzajemnie powiązanych ze sobą elementów, do których należą<sup>23</sup>:

- **kontekst** – warunki, w jakich odbywa się proces komunikowania. Wyróżnia się kilka aspektów komunikowania:
  - fizyczny – kształtowany przez otoczenie, a dokładnie przez zewnętrzną atmosferę;
  - historyczny – nawiązuje do sytuacji komunikacyjnej, podczas której uczestnicy odnoszą się do epizodów z przeszłości;
  - psychologiczny – dotyczy sposobu, w jaki uczestnicy procesu postrzegają się nawzajem (np. formalność lub bezpośredniość sytuacji) i jaki ma to wpływ na znaczenia, które tworzone są w tym procesie;
  - kulturowy – system wiedzy, która jest udziałem dużej grupy osób; scala wierzenia, symbole uznawane przez tę zbiorowość.

20 Krztoń W., *Zarządzanie informacją w procesach decyzyjnych organizacji* [w:] *Modern Management Review*, vol. XXII, 24 (3) 2017, s. 85.

21 Siemieniak M., *Modele i narzędzia procesu komunikowania organizacyjnego wewnątrz przedsiębiorstwa* [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej (72) Organizacja i Zarządzanie*, Poznań 2017, s. 200-201.

22 Doberek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2004, s. 13.

23 Frączek A., *Komunikacja interpersonalna*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, T. 9, Gdańsk 2012, s. 119-120.

- **uczestnicy** – w procesie komunikowania występują nadawca i odbiorca, którzy odgrywają wymienne role; w komunikowaniu nieformalnym role mogą być symetryczne (np. koledzy), bądź asymetryczne (np. rodzic i dziecko). W przypadku procesów sformalizowanych role te zazwyczaj są jednoznacznie określone i niesymetryczne (np. przełożony i podwładny).
- **komunikat** – zakodowana wiadomość; zajmuje centralne miejsce w procesie komunikowania pomiędzy nadawcą a odbiorcą.
- **kanał** – droga przekazu wiadomości od nadawcy do odbiorcy.
- **szumy** – zakłócenia w procesie komunikowania się. Mogą mieć charakter zewnętrzny (otoczenie zewnętrzne procesu komunikowania, np. hałas czy nieodpowiednia temperatura), wewnętrzny (odczucia uczestników procesu komunikowania, np. ból głowy, zmęczenie, uczucie złości) i semantyczny (skutek złego użycia znaczenia przez nadawcę).
- **sprzężenie zwrotne** – reakcja odbiorcy na komunikat po jego odkodowaniu; może mieć ono charakter bezpośredni – natychmiastowy lub opóźniony.

Komunikowanie przybiera różne formy, które występują łącznie bądź oddzielnie. Od sposobu ich użycia bardzo często zależy efektywność procesu komunikowania. Przykładowo W. Griffin wśród form komunikacji interpersonalnej wyróżnia **komunikację ustną** (np. rozmowa bezpośrednia, dyskusja grupowa, rozmowy telefoniczne i inne okoliczności, w których słowo mówione służy do przekazywania treści) i **komunikację pisemną** (np. notatki, sprawozdania i inne okoliczności, w których słowo pisane służy do przekazywania treści). Z kolei w przypadku form komunikacji grupowej i organizacyjnej, **komunikację pionową** (płynie w górę i w dół organizacji, zazwyczaj wzdłuż linii służbowego podporządkowania, odbywa się pomiędzy kierownikami i ich podwładnymi i może obejmować kilka odrębnych szczebli), **komunikację poziomą** (przepływa w poziomie w ramach organizacji, obejmuje osoby zajmujące równorzędne stanowiska w hierarchii organizacyjnej i może obejmować ludzi z kilku różnych stanowisk organizacyjnych), **sieci komunikacyjne** (wzorzec, według którego odbywa się komunikacja członków grupy, np. koło od wozu, Y, łańcuch, okrąg, każdy z każdym), **winorośl** (nieformalną sieć komunikacji wśród ludzi należących do organizacji; może przenikać całą organizację i nie zawsze odpowiada wzorcowi formalnych kanałów komunikacji, np. łańcuch plotki, łańcuch kiści), **zarządzanie przez krążenie po firmie** (podejście do komunikacji, wymagające od kierownika krążenia po firmie i odbywana spontanicznych rozmów z podwładnymi, dostawcami, klientami i wszystkimi innymi znajdującymi się w zasięgu organizacji)<sup>24</sup>.

24 Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 557-566.

W przypadku sytuacji kryzysowej komunikowanie jest środkiem do przezwyciężenia oporu. Jednak ze względu na występowanie nietypowych zjawisk, napotyka ono poza szumami również na dodatkowe czynniki, które zaburzają i zniekształcają jego przebieg. Do czynników tych można zaliczyć rozbieżność przekonań co do zagrożenia w zaistniałych okolicznościach, odmiennych skal zjawiska, niechęć, a nawet wrogość pomiędzy uczestnikami aktu komunikacyjnego, brak zaufania, przejawianie zachowań obronnych, filtrowanie informacji, wybiórcze słuchanie, zniekształcenie motywu, postawy, oczekiwania co do określonego sposobu rozwiązania problemu<sup>25</sup>. Efektywne komunikowanie się w sytuacji kryzysowej nakłada na uczestników obowiązek wysokiej sprawności komunikacyjnej. W przypadku sytuacji kryzysowej mamy bowiem do czynienia w wyjątkowym stopniu z koniecznością koordynacji zasad organizacji treści przekazu komunikacyjnego z zasadami zorganizowania kontaktu interpersonalnego, a przekazywane komunikaty muszą pozostać zgodne z kontekstem społeczno-kulturowym danej sytuacji i być możliwe do zrealizowania w świetle dostępnych środków i warunków psychologicznych<sup>26</sup>.

---

25 Krynicka-Duszyńska M., *Zarządzanie komunikacją w kryzysie* [w:] Zeszyty Naukowe WSOOWL, Nr 3, (157), 2010, s. 250.

26 Tamże, s. 250-251.

## 2. Struktura zarządzania kryzysowego

### 2.1. Struktura zarządzania kryzysowego w Polsce

Nadzór nad zarządzaniem kryzysowym w Polsce spoczywa w rękach Rady Ministrów. W nagłych przypadkach zadanie to pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych. Funkcjonujący przy Radzie Ministrów Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

Prezesowi Rady Ministrów podlega działające na szczeblu krajowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które jest odpowiedzialne za organizację, koordynację i realizację przedsięwzięć wynikających z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na podstawie zarządzenia przy ministrach kierujących działami administracji rządowej, a także przy kierownikach urzędów centralnych mogą być powoływane zespoły zarządzania kryzysowego. Ponadto w centralnych organach administracji rządowej działają centra zarządzania kryzysowego, do zadań których należy m.in. pełnienie całodobowego dyżuru, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, a także współdziałanie z innymi instytucjami, realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Powyższe centra tworzone są przez ministrów i centralne organy administracji rządowej<sup>27</sup>.

Za działania w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim odpowiada wojewoda, który realizuje je za pomocą komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. Na tym szczeblu funkcjonuje również wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, będący organem pomocniczym wojewody w kwestii zapewnienia wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Tworzone są ponadto wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego obsługiwane przez komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Do ich zadań należy m.in.: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania

---

27 Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach...* op.cit., s. 122.

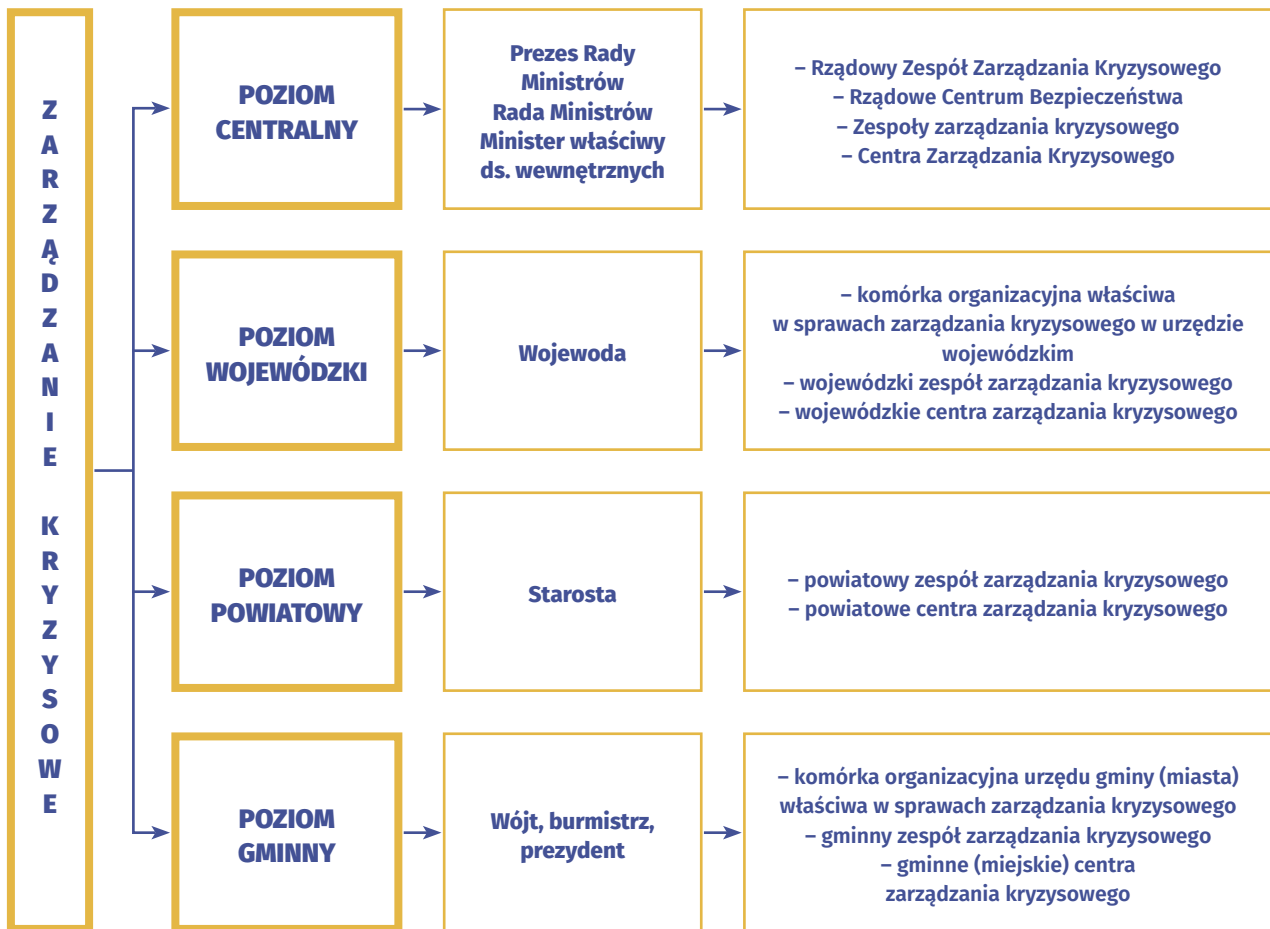
oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności oraz współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska i prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne<sup>28</sup>.

Działania podejmowane w obszarze zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu leżą w kompetencji starosty. Również tutaj funkcjonują powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego i powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które na terenie powiatu wykonują zadania przewidziane dla zespołu i centrów wojewódzkich. Z kolei na terenie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a jego organem wykonawczym komórka organizacyjna urzędu gminy (miasta), właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego. Działania pomocnicze realizowane są w gminnych zespołach zarządzania kryzysowego, które na obszarze gminy wykonują zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Mogą być ponadto tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego<sup>29</sup>. Jednostki organizacyjne uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym w Polsce przedstawiono na ryc. 2.

---

28 Tamże, s. 123.

29 Tamże.



Ryc. 2. Jednostki organizacyjne w zarządzaniu kryzysowym w Polsce

Źródło: Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach* [w:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie z. 59 nr kol. 1864, Gliwice 2011, s. 124.

## 2.2. Struktura zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej

W Republice Czeskiej władzę wykonawczą w odniesieniu do zarządzania kryzysowego posiada Rząd na czele z Prezesem Rady Ministrów. Najważniejszym organem rządowym zajmującym się problematyką bezpieczeństwa i przygotowaniem propozycji działań jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Składa się ona z czterech stałych Komitetów roboczych, z których Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlega Komitet ds. cywilnego planowania kryzysowego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odpowiada za przygotowanie państwa na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej na poziomie krajowym i międzynarodowym. Ponadto zabezpiecza ono proces współdziałania z pozostałymi ministerstwami, organami administracji krajowej i Narodowym Bankiem Czeskim, a także proces komunikacji z organami terytorialnymi na niższych poziomach. Dyrekcja Generalna Straży Pożarnej Republiki Czeskiej oraz regionalne kierownictwa służb pożarnictwa odpowiadają za planowanie kryzysowe w zakresie obrony cywilnej. Narzędziem przeznaczonym do usuwania skutków zdarzeń nadzwyczajnych oraz sytuacji kryzysowych, ochrony zdrowia i życia obywateli, majątku i środowiska naturalnego jest zintegrowany system ratownictwa. Tworzą go trzy podstawowe oraz wiele pozostałych jednostek. Do jednej z nich należy Straż Pożarna Republiki Czeskiej wraz z jednostkami ochrony przeciwpożarowej działającymi na terytorium kraju, Policja Republiki Czeskiej oraz służby ratownictwa medycznego. Do pozostałych jednostek wchodzących w skład zintegrowanego systemu ratownictwa należą siły i środki sił zbrojnych, pozostałe zbrojne siły bezpieczeństwa, pozostałe służby ratownicze, organy ochrony zdrowia publicznego, służby awaryjne, ratunkowe, specjalistyczne i inne, infrastruktura cywilna oraz stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, które mogą być wykorzystane do prac likwidacji skutków kryzysu. Rolę koordynatorów jednostek wchodzących w skład zintegrowanego systemu ratownictwa pełnią centra operacyjne i informacyjne ZSR, centra operacyjne regionalnych (krajskich) PSP i centrum operacyjne i informacyjne Dyrekcji Generalnej PSP<sup>30</sup>.

Na pozostałych szczeblach administracji funkcjonują organy robocze i doradcze. Organem roboczym Rządu powoływanym na potrzeby rozwiązywania sytuacji kryzysowych jest Centralny Sztab Kryzysowy, którego odpowiednikami na niższych poziomach są regionalny sztab kryzysowy oraz sztab kryzysowy gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. Na czele sztabu stoi hetman, ewentualnie burmistrz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. Na niższym poziomie sztabem kryzysowym może kierować wójt gminy. Organami doradczymi są Regionalna rada bezpieczeństwa i Rada bezpieczeństwa gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, którym przewodniczy hetman, ewentualnie burmistrz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami<sup>31</sup>. Strukturę zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej przedstawiono na ryc. 3.

30 *Zákon ze dne 28. června 2000 o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, Zákon č. 239/2000 Sb.; Zákon ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), Zákon č. 240/2000 Sb.*

31 Tamże.

## STRUKTURA ORGANÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W REPUBLICIE CZESKIEJ

Zarządzanie kryzysowe jest zbiorem działań prowadzonych w związku z przygotowaniem do sytuacji kryzysowej i jej rozwiązywaniem

Poziom	Koordynacja w zakresie przygotowania do sytuacji kryzysowej			Organ roboczy do spraw rozwiązywania sytuacji kryzysowej
Kraj	Rządowe zarządzanie kryzysowe	Ministerstwa i organy administracji centralnej	Rada Bezpieczeństwa Narodowego	Centralny Sztab Kryzysowy
Region	Samorząd regionalny	Organy regionu	Regionalna rada bezpieczeństwa	Regionalny sztab kryzysowy
Gmina z rozszerzonymi uprawnieniami	Burmistrz	Organy gminy z rozszerzonymi uprawnieniami	Rada bezpieczeństwa gminy z rozszerzonymi uprawnieniami	Sztab kryzysowy gminy z rozszerzonymi uprawnieniami
Gmina	Wójt	Organy gminy		Sztab kryzysowy gminy

Ryc. 3. Struktura zarządzanie kryzysowego w Republice Czeskiej

Źródło: Czech Republic – Disaster management structure. *Vademecum – Civil Protection*, [Online], [Dostęp: 9.10.2020], Dostępny w Internecie: [https://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html](https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html).

## 3. Współpraca transgraniczna a zarządzanie kryzysowe

### 3.1. Zarządzanie kryzysowe w świetle wybranych umów związanych z polsko-czeską współpracą transgraniczną

*Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej* wymienia współpracę transgraniczną (obok współpracy międzyregionalnej i transnarodowej) jako jedną z trzech najważniejszych form współpracy prowadzonej ponad granicami i definiuje ją jako bezpośrednią, sąsiedzką współpracę władz lokalnych i regionalnych wzdłuż granicy we wszystkich dziedzinach życia przy udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów<sup>32</sup>. Zasady polsko-czeskiej współpracy transgranicznej zostały uregulowane w szeregu umów międzyrządowych, protokołów i porozumień. Poniżej omówiono jedynie kilka wybranych, odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do problematyki zarządzania kryzysowego.

***Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej z 8 września 1994 roku*** tworzy warunki do realizacji współpracy transgranicznej, rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogą zakłócić jej rozwój i pomyślną realizację oraz które ją utrudniają. Zgodnie z *Art. 4 Porozumienia* strony umowy popierają rozwój współpracy transgranicznej w kilkunastu dziedzinach, do których należą m.in. wzajemna pomoc na wypadek katastrof i klęsk żywiołowych, walka z przestępczością, ochrona zdrowia i kształtowanie środowiska, transport i łączność. Z kolei w *Art. 7 Porozumienia* znajdują się zapisy mówiące o utworzeniu Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Transgranicznej, której celem jest badanie i rozwiązywanie problemów wspólnego zainteresowania władz regionalnych i lokalnych obu państw oraz wspieranie kontaktów między państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach po obu stronach granicy polsko-czeskiej. Zadanie Komisji polega na ustalaniu ogólnych kierunków i form oraz koordynacji programów współpracy transgranicznej, wypracowywaniu zaleceń w związku z decyzjami przygotowywanymi przez wspólne organy koordynacyjne szczebla regionalnego i lokalnego oraz rozpatrywaniu kwestii spornych utrudniających tę współpracę.

---

32 *Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit, 3. Auflage, Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), Europäische Kommission, Gronau 2000, s. 12.*

***Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w sprawach granicznych z 25 maja 1999 roku*** reguluje współpracę w dziedzinie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, bezpieczeństwa i porządku na granicy państwowej, jak również udzielania wzajemnej pomocy; zasady użytkowania wód, dróg i mostów granicznych, ochrony środowiska, prowadzenia na terenach przylegających do granicy państwowej gospodarki rolnej, leśnej i wodnej oraz rybołówstwa i łowiectwa, a także przekazywania osób, zwierząt i przedmiotów, przekraczania granicy państwowej w sytuacjach szczególnych i wykonywania prac na granicy państwowej; a także strukturę, działalność i zadania pełnomocników granicznych. Zgodnie z *Art. 8 Umowy* właściwe organy umawiających się stron stosują środki dla zapobieżenia: niebezpieczeństwu powodzi na wodach granicznych; istotnemu naruszeniu i zagrożeniu środowiska naturalnego, w tym nadzwyczajnemu zanieczyszczeniu wód granicznych; pożarowi lub innemu zagrożeniu, które mogłoby się przenieść poza granicę państwową; masowym zachorowaniami ludzi, zwierząt i roślin lub pojawianiu się innych istotnych zagrożeń dla upraw rolnych lub leśnych. Współpraca w poszczególnych dziedzinach jest koordynowana przez powołanych na mocy tejże umowy pełnomocników granicznych, którzy m.in. informują się niezwłocznie o: klęskach żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeniach, które mogłyby się rozszerzyć lub spowodować szkody po drugiej stronie granicy, oraz o podjętych działaniach; ograniczeniach użytkowania dróg i mostów granicznych oraz dróg turystycznych; udzieleniu zgody na przekraczanie granicy państwowej poza przejściami granicznymi<sup>33</sup>.

***Umowa między Rzeczpospolitą Polską oraz Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń podpisana 8 czerwca 2000 roku*** reguluje podstawowe zasady dobrowolnego udzielania pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, mieniu lub środowisku naturalnemu i które nie mogą być w pełni lub szybko opanowane własnymi środkami Strony zwracającej się o pomoc. Pomoc ta może być udzielona przez grupy ratownicze lub specjalistów indywidualnych przez przekazanie pomocy rzeczowej, udzielenie potrzebnych informacji lub w inny odpowiedni sposób. Jednostki ratownicze, specjaliści indywidualni oraz wyposażenie i pomoc rzeczowa mogą być transportowane drogą lądową, wodną lub powietrzną. Zgodnie z *Art. 12*, organy, o których mowa w *Umowie*<sup>34</sup> ściśle współpracują w przygotowaniu do udzielania pomocy; opracowywaniu prognoz, prewencji i usuwaniu następstw katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń w formie wymiany doświadczeń praktycznych oraz informacji o charakterze naukowym i technicznym; szkoleniach, programach badawczych i kursach specjalistycznych, współpracy odpowiednich instytucji szkoleniowych oraz organizowaniu wspólnych ćwiczeń; ustalaniu przyczyn katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń. Organy te podejmują wspólne niezbędne działa-

---

33 Ładysz J., Ładysz I., *Zarządzanie kryzysowe jako dziedzina współpracy transgranicznej* [w:] *Zeszyty Naukowe WSOWL*, Nr 3 (157), 2010, s. 134.

34 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej.

nia, aby umożliwić łączność telekomunikacyjną między sobą, między tymi organami i wysłanymi przez nie grupami ratowniczymi oraz między wysłanymi grupami ratowniczymi i kierownictwem działań ratowniczych.

***Umowa o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką z 17 listopada 1950 roku*** dotyczy współpracy i udzielania sobie wzajemnej pomocy we wszystkich zagadnieniach i we wszystkich dziedzinach ochrony zdrowia. W tym celu przewidziano działania wspierające wymianę doświadczeń oraz wszechstronne wzajemne informowanie się o osiągnięciach w zakresie zdrowotności publicznej. Współpraca w planowaniu w dziedzinie zdrowia dotyczy przede wszystkim opracowywania planów opieki zdrowotnej w obu Państwach. *Art. 3 Umowy* odnosi się bezpośrednio do wspólnej akcji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych w przypadku pojawienia się tych chorób na terytorium obu państw. Akcja ta obejmuje przede wszystkim: przesyłanie wzajemnych periodycznych meldunków o pojawieniu się chorób zakaźnych oraz informacji o dokonanych zarządzeniach ochronnych; wykonanie wspólnych zarządzeń ochronnych w przypadku wybuchu epidemii o większych rozmiarach; wzajemną pomoc przy zapatrywaniu w środki, służące do zwalczania chorób zakaźnych; ścisłą współpracę fachowców i instytutów naukowych w zakresie walki przeciw chorobom zakaźnym; wspólne podejmowanie i rozwijanie wszelkiej działalności zmierzającej do zwalczania chorób zakaźnych. *Umowa* zawiera również zapisy dotyczące współpracy w dziedzinie szkolenia i wychowania pracowników służby zdrowia (wymiana kadry naukowej wydziałów lekarskich szkół wyższych dla personelu służby zdrowia i fachowych kursów służby zdrowia, wymiana lekarzy i innych pracowników służby zdrowia; wymiana słuchaczy wydziałów lekarskich, słuchaczy szkół średnich dla personelu służby zdrowia oraz słuchaczy fachowych kursów służby zdrowia; wymiana doświadczeń i materiałów z zakresu metod szkolenia, doszkalania i doksztalcania, jak również wzajemne informowanie się o instrukcjach, publikacjach, podręcznikach naukowych oraz o programach szkolenia i doskonalenia), współpracy instytutów naukowych w zakresie służby zdrowia, współpracy w dziedzinie wydawniczej i publikacyjnej czy informowania o projektowanym ustawodawstwie oraz o najbardziej istotnych zarządzeniach władz administracyjnych w zakresie służby zdrowia.

***Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska z 15 stycznia 1998 roku*** wyznacza ramy współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Strony umowy zadeklarowały w niej tworzenie warunków do stałej poprawy jakości środowiska; przywiązywanie szczególnej uwagi do utrzymania i poprawiania jakości środowiska na obszarach przygranicznych (wspólnego określania obszarów o wysokim zagrożeniu środowiska lub o szczególnych walorach przyrodniczych oraz uzgodniania działań zmierzających do szczególnej ochrony środowiska na tych obszarach); opracowywanie i realizowanie wspólnych programów, wymienianie informacji o stanie środowiska, źródłach i o poziomie zanieczyszczeń, programach ekologicznych, przepisach prawnych, wynikach badań naukowych i zastosowanych nowych rozwiązaniach technicznych i technologicznych korzystnych dla środowiska. W *Art. 2 Umowy* określono dziedziny, na które szczególny nacisk po-

łożono w kontekście polsko-czeskiej współpracy: ochrona powietrza; ochrona wód powierzchniowych i podziemnych; ochrona przyrody i krajobrazu; ochrona lasów; ochrona gleb; ochrona zasobów kopalin; doskonalenie nieuciążliwego dla środowiska systemu wykorzystania odpadów; oceny oddziaływania na środowisko zwłaszcza w kontekście transgranicznym; monitoring stanu środowiska; ocena zagrożeń ekologicznych pochodzących z zanieczyszczeń chemicznych, biologicznych i fizycznych; współdziałanie służb kontrolnych ochrony środowiska; edukacja ekologiczna; wspólne polsko-czeskie rezerwy biosfery.

### **3.2. Problemy w zarządzaniu kryzysowym na przykładzie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19**

Współpraca transgraniczna nabiera szczególnego znaczenia w sytuacjach kryzysowych, gdy mamy do czynienia z gwałtowną, niekorzystną zmianą o przełomowym znaczeniu, mającą negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, bądź wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej. Przykładem takich okoliczności jest działanie siły wyższej – pandemii choroby COVID-19, która rozpoczęła się w Chinach w 2019 roku i dotarła do Czech 2 marca 2020 roku, a do Polski dwa dni później. W krótkim czasie od pojawienia się pierwszych przypadków koronawirusa w Polsce i Republice Czeskiej, a także w innych częściach Europy, rządy państw wprowadziły różnego rodzaju restrykcje, włącznie z zamknięciem granic. W Polsce na skutek pandemii ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, co skutkowało między innymi:

- czasowym ograniczeniem określonego sposobu przemieszczania się;
- czasowym ograniczeniem funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy;
- zakazem organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności;
- nakazem udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu na potrzeby prowadzenia działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi.

Z kolei do przykładowych ograniczeń wprowadzonych w Czechach należały m.in.:

- zakaz wywożenia z terytorium Republiki Czeskiej środków do dezynfekcji;
- kontrola cudzoziemców przekraczających granicę z Republiką Czeską pod kątem obecności COVID-19;
- zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności;
- czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy;
- czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się;
- obowiązek zakrywania ust i nosa w miejscach publicznych, ustanowienie godzin dla seniorów;
- zalecenia dotyczące ochrony seniorów przebywających w domach opieki.

Powyższa, nadzwyczajna sytuacja spowodowała, że wszystkie zaangażowane we współpracę transgraniczną podmioty, jak również społeczności, znalazły się w zupełnie nowej rzeczywistości, z którą nie miały wcześniej do czynienia. Dotyczyło to również Stowarzyszenia Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” – polskiego partnera umowy pod nazwą Euroregion Śląsk Cieszyński, do którego zaczęły zwracać się instytucje i osoby z prośbą o udzielanie pomocy i informacji związanych z problematyką COVID-19. Zagadnienia te dotyczyły wielu kwestii, w tym między innymi:

- sytuacji polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w Republice Czeskiej, w tym zwłaszcza w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński;
- obowiązującego w Republice Czeskiej prawa nakładającego na pracowników transgranicznych obowiązku wykonywania testów na obecność COVID-19;
- dostępności testów dla pracowników transgranicznych na obecność COVID-19 w województwie morawsko-śląskim (czes. *Moravskoslezský kraj*) i województwie śląskim;
- ceny testów na obecność COVID-19;
- możliwości pokrycia kosztów testów dla pracowników transgranicznych na obecność COVID-19 przez pracodawców;
- możliwości odstąpienia od konieczności wykonywania testów dla pracowników transgranicznych na obecność COVID-19 przez Rząd Republiki Czeskiej;
- instrukcji przekraczania granicy przez osoby pracujące lub wykonujące obowiązki zawodowe/służbowe po jej drugiej stronie w kontekście oceny indywidualnych przypadków przez osoby dokonujące odprawy granicznej.

O ile było to możliwe, przedstawiciele Stowarzyszenia „Olza” udzielali odpowiedzi na zadawane pytania, publikując je na portalu Facebook Euroregionu Śląsk Cieszyński oraz wykorzystując inne formy komunikacji, bądź wspierali organy administracji publicznej (lokalnej, regionalnej i krajowej), przygotowując stosowne analizy. Jednak w wielu przypadkach dochodziło do trudności komunikacyjnych związanych z przekazywaniem informacji odnośnie do COVID-19<sup>35</sup>.

Analiza przeprowadzona przez J. Siatkowskiego i J. Konik w ramach projektu „MODEL.COM – model komunikacji w sytuacjach kryzysowych”, pokazała, że zamknięcie polsko-czeskiej granicy ujawniło szereg problemów natury społeczno-gospodarczej, będących następstwem sytuacji pandemicznej. Wśród nich autorzy wymieniają m.in.<sup>36</sup>:

- chaos informacyjny/brak informacji dla ludności w sytuacji zamknięcia granicy, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników transgranicznych jako grupy osób, która w największym stopniu została nią dotknięta;
- brak uwzględnienia przez władze centralne specyfiki pogranicza oraz brak odpowiednich regulacji dotyczących problematyki transgranicznej, w tym pracowników i ich rodzin żyjących po obu stronach granicy;

35 Karta projektu „MODEL.COM – model komunikacji w sytuacjach kryzysowych”.

36 Siatkowski J., Konik J., *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2020, s. 42-47.

- zmianę mentalnego nastawienia lokalnego społeczeństwa do granicy – z tego co łączy (była otwarta), na to, co dzieli (została zamknięta), potęgowanego przez obecność wojska, policji i innych służb mundurowych na przejściach granicznych;
- znikomy poziom polsko-czeskiej współpracy transgranicznej, pozostawiający wiele do życzenia (znaczące ograniczenie formalnych i osobistych kontaktów, a w niektórych sytuacjach ich faktyczne, czasowe zawieszenie; ograniczenie realizacji wybranych przedsięwzięć);
- brak konsultacji decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym z samorządem, ograniczona współpraca na linii rząd-samorząd głównie w sprawach związanych z funkcjonowaniem ludzi na granicy, co w przeciwnym wypadku pozwoliłoby na wypracowanie decyzji, które ograniczałyby lub minimalizowałyby społeczne i gospodarcze skutki zamknięcia granicy.

## 4. Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych

### 4.1. Założenia metodologiczne

#### 1.

Model stanowi narzędzie do prowadzenia wspólnej i skoordynowanej polityki komunikacyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych pojawiających się zwłaszcza w obszarach przygranicznych, z którego będą korzystały różnego rodzaju instytucje oraz lokalne społeczności. Zostanie on wdrożony na polsko-czeskim pograniczu w obszarze Euroregionu Śląsk Cieszyński w granicach administracyjnych województwa śląskiego i województwa morawsko-śląskiego. Model będzie stanowił wzór dla innych regionów granicznych (zlokalizowanych zwłaszcza na pograniczu polsko-czeskim, polsko-słowackim i polsko-niemieckim) w zakresie prowadzenia działań komunikacyjnych w sytuacjach kryzysowych.

#### 2.

W pracach nad modelem zostały wzięte pod uwagę następujące aspekty:

- zapisy znajdujące się w dokumencie *„Społeczno-gospodarcze skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19 – stan obecny i prognoza”*<sup>37</sup>;
- zapisy znajdujące się w dokumencie *„Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19”*<sup>38</sup>;
- wnioski z konferencji oraz debaty połączonej z serią warsztatów poświęconych następującej tematyce: *Kultura i edukacja w czasie epidemii – ujęcie transgraniczne (doświadczenia i perspektywy na przyszłość); Rynek pracy i relacje społeczne w czasie epidemii – ujęcie transgraniczne (doświadczenia i perspektywy na przyszłość); Współpraca jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej w czasie epidemii – ujęcie transgraniczne (doświadczenia i perspektywy na przyszłość); Współpraca instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i ochronę zdrowia w czasie epidemii – ujęcie transgraniczne (doświadczenia i perspektywy na przyszłość);* wnioski z wideospotkań konsultacyjnych;

37 Kasperek B., Olszewski M., *Społeczno-gospodarcze skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19 – stan obecny i prognoza*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Cieszyn, 17 kwietnia 2020, 17 s.

38 Siatkowski J., Konik J., *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2020.

konsultacji telefonicznych i mailowych, a także z dyskusji prowadzonych za pośrednictwem strony internetowej obsługującej Forum Współpracy Terytorialnej ([www.fwt.olza.pl](http://www.fwt.olza.pl));

- literatura, dokumenty organizacyjne i akty prawne dotyczące zagadnień związanych z szeroko rozumianą problematyką zarządzania kryzysowego i współpracą transgraniczną w tej dziedzinie.

### 3.

Model nie ma na celu tworzenia międzynarodowych struktur w znaczeniu „transgranicznego zarządzania kryzysowego”, które byłyby w jakimś sensie pochodną regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego znajdujących się w prawodawstwie polskim i czeskim oraz w innych krajowych – polskich i czeskich dokumentach, choć, biorąc pod uwagę prawo międzynarodowe, jest to możliwe. Możliwość taką daje *Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, które pozwala stworzyć nowatorską formę prawną umożliwiającą prowadzenie współpracy na szczeblu międzynarodowym.

Rozwiązania w znaczeniu „transgranicznego zarządzania kryzysowego” tworzone w oparciu o prawo międzynarodowe, umowy bilateralne i konwencje podpisywane na szczeblu regionalnym, są stosowane z powodzeniem na pograniczu francusko-niemieckim. Jednym z tego typu przykładów jest statek pożarniczy EUROPA 1, należący do GLCT (Lokalnego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej). Ze strony niemieckiej statkiem zarządza Landratsamt Ortenaukreis, ze strony francuskiej Departament Dolnego Renu i SDIS 67 (Departamentalna Służba Pożarnictwa i Ratownictwa Dolnego Renu). Za funkcjonowanie i prowadzenie statku pożarniczego odpowiada zespół składający się z członków straży pożarnej z Kehl i SDIS 67 (Departamentalna Służba Pożarnictwa i Ratownictwa Dolnego Renu). Straż pożarna z Kehl i zawodowi strażacy ze Strasburga udostępniają załogę składającą się z mechaników, sterników i ratowników straży pożarnej<sup>39</sup>.

Należy podkreślić, że w przypadku prac nad tworzeniem modelu, krajowe (polskie i czeskie) oraz międzynarodowe przepisy prawne, stanowiły jedynie inspirację do proponowania rozwiązań dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego w sferze komunikacji i informacji.

---

39 Olszewska A., *Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Śląsk Cieszyński w dziedzinie ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego. Dokument analityczny*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2018, s. 15.

#### 4.

Model bierze pod uwagę długoletnią współpracę prowadzoną w układzie krajowym i międzynarodowym (transgranicznym) pomiędzy różnymi podmiotami szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego z Polski i Republiki Czeskiej, do których należą:

- **jednostki administracji rządowej** (Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej reprezentowane przez Polsko-Czeską Komisję Międzyrządową do spraw Współpracy Transgranicznej, Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, Urząd Województwa Morawsko-Śląskiego w Ostrawie, Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Ostrawie);
- **partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”** (Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” i Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska);
- **jednostki samorządu terytorialnego** posiadających siedzibę w Euroregionie Śląsk Cieszyński w granicach administracyjnych województwa śląskiego i województwa morawsko-śląskiego;
- **organizacje działające w obszarze zarządzania kryzysowego** posiadające siedzibę w Euroregionie Śląsk Cieszyński w granicach administracyjnych województwa śląskiego i województwa morawsko-śląskiego (w tym: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Ochotnicza Straż Pożarna, Straż Graniczna, Straż Miejska, Pogotowie ratunkowe, Stacje sanitarno-epidemiologiczne);
- **organizacje publiczne i pozarządowe** posiadające siedzibę w Euroregionie Śląsk Cieszyński w granicach administracyjnych województwa śląskiego i województwa morawsko-śląskiego, działające aktywnie na rzecz polsko-czeskiej współpracy transgranicznej.

Model uwzględnia również **lokalne społeczności** (mieszkańców pogranicza, osoby działających aktywnie na rzecz polsko-czeskiej współpracy transgranicznej – blogerów, youtuberów, pracowników transgranicznych, lokalnych liderów oraz osoby zrzeszone w nieformalnych organizacjach).

## 5.

Model bazuje na podejściu zdefiniowanym przez T.M. Yanga i T.A. Maxwella<sup>40</sup>, mówiącym o wzajemnych powiązaniach między poziomami relacji w zakresie dzielenia się informacją oraz o czynnikach, które wpływają na międzyorganizacyjne dzielenie się nią.

W pierwszym przypadku jego autorzy kładą nacisk na trzy powiązane ze sobą poziomy wymiany informacji: międzyludzki, międzyorganizacyjny i wewnątrzorganizacyjny. Relacje **międzyludzkie** mogą przyspieszać proces wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi osobami, wówczas, kiedy mamy do czynienia z dzieleniem się informacją w kontekście tych relacji. **Międzyorganizacyjna** wymiana informacji jest prowadzona pomiędzy niezależnymi organizacjami i może wzmacniać ich efektywność i interoperacyjność. Międzyorganizacyjna wymiana informacji jest także bardziej złożona niż wymiana informacji wewnątrzorganizacyjnej, ponieważ czynniki, które na nią wpływają, są bardziej złożone i zróżnicowane, w sytuacji, kiedy różne organizacje zostają włączone w ten proces. Pomimo, że istnieje silne zróżnicowanie pomiędzy poziomami wymiany informacji, są one ze sobą wzajemnie powiązane. **Wewnątrzorganizacyjna** wymiana informacji polega na tym, że różne podjednostki danej organizacji posiadające odmienne funkcje, wykorzystują wzajemnie wiedzę i informację, co jest kluczowe dla jej prawidłowego funkcjonowania. Proces dzielenia się informacją pomiędzy tymi podjednostkami może być rozważany jako mniejsza skala międzyorganizacyjnej wymiany informacji, co podyktowane jest istnieniem pewnych podobieństw w ich charakterze<sup>41</sup>.

W drugim przypadku T.M. Yang i T.A. Maxwell podkreślają, że efektywne, międzyorganizacyjne dzielenie się informacją w sektorze publicznym wymaga odpowiedniego środowiska – organizacyjno-kierowniczego, technologicznego i polityczno-prawnego, które jest determinowane przez różnego rodzaju czynniki. W zakresie środowiska **organizacyjno-kierowniczego** są to: bariery organizacyjne i biurokracja; inny obszar geograficzny; inne pochodzenie, wartości i kultura; inne procedury działania, mechanizmy i proces pracy; brak doświadczenia; brak zasobów; sprzeczne interesy/interes własny; opór wobec zmiany; obawy o utratę autonomii; obawy o utratę cennych aktywów i przewagi konkurencyjnej; obawy o niewłaściwe wykorzystanie informacji przez inne organizacje; zachęty i nagrody; porównanie ryzyka z nagrodą; zaufanie; przywództwo; negocjacje i rozwój zaangażowania. W zakresie środowiska **technologicznego** można mówić m.in. o zróżnicowanym sprzęcie i oprogramowaniu komputerowym oraz systemach informacyjnych; informacjach dotyczących bezpieczeństwa; outsourcingu technologii informacyjnych, możliwościach odnośnie do technologii informacyjnych. Z kolei w zakresie środowiska **polityczno-prawnego** należy wymienić legislację i po-

---

40 Yang T.M., Maxwell T.A., *Information-sharing in public organizations; A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors*, Government Information Quarterly, Vol. 28 (2), 2011, s. 172.

41 Kemény G., *Hindering and supportive factors of cross-border information exchange* [w:] Belügyi Szemle 68, SE-2, 2020, s. 53-55.

lityki; informację jako siłę i autorytet; partyzantkę partyjną w agencjach rządowych; bezpieczeństwo publiczne i ocenę efektywności<sup>42</sup>.

## 6.

Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych jest punktem wyjścia dla **programu MODEL** opartego na realizacji przedsięwzięć, których głównym celem jest wzmocnienie polsko-czeskiej współpracy instytucji i społeczności w przypadku nagłych i nieoczekiwanych przeszkód, a także przygotowanie się na wystąpienie tego typu sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do pandemii COVID-19 oraz okresu popandemicznego. Program ma ponadto wspomóc organizację współpracy transgranicznej po zakończeniu epidemii. Zaplanowane w nim działania będą stanowić odpowiedź na powstałe wyzwania i pytania w tym zakresie.

Modelowanie współpracy transgranicznej w ramach programu MODEL obejmuje m.in. wspomniane wcześniej otoczenie organizacyjno-kierownicze, technologiczne i polityczno-prawne. Działania ukierunkowane na modelowanie współpracy transgranicznej w odniesieniu do otoczenia organizacyjnego będą związane z wprowadzeniem rozwiązań natury instytucjonalnej i społecznej. Rozwiązania natury instytucjonalnej usprawnią proces zarządzania współpracą transgraniczną oraz poprawią jego efektywność. Z kolei rozwiązania natury społecznej będą sprzyjały budowaniu zaufania społeczności zamieszkujących tereny po jednej i drugiej stronie granicy, które podczas pandemii zostały wystawione na próbę; wzmocnieniu wrażliwości w odniesieniu do wzajemnych, polsko-czeskich relacji, jak również kreowaniu zmiany w zakresie postrzegania granicy jako tej, która dzieli (w trakcie pandemii), na tę, która łączy sąsiadujące ze sobą narody – polski i czeski.

Działania związane z modelowaniem współpracy transgranicznej w odniesieniu do otoczenia technologicznego będą dotyczyły rozwoju technik teleinformatycznych, wspierania wymiany i dystrybucji informacji, dążenia do kompatybilności rozwiązań oraz tworzenia baz danych i systemów komunikacyjnych.

Działania dotyczące modelowania współpracy transgranicznej w odniesieniu do otoczenia polityczno-prawnego będą skupione na harmonizacji przepisów legislacyjnych i polityk w celu obniżania poziomu niepewności wynikających z różnic w kulturze organizacyjnej, sprzecznych norm politycznych i prawnych, konkurujących wartości, a także poprawy transgranicznej wymiany informacji.

W program MODEL wpisuje się grupa trzech pilotażowych projektów planowanych do realizacji przez partnerów umowy regionalnej pn. „Euroregion Śląsk Cieszyński” w ramach programu INTERREG V-A Republika Czeska – Polska. Do projektów tych należą: „MODEL.GO”, „EUREGIO-INFO” oraz „Semafor Transgraniczny”.

42 Yang T.M., Maxwell T.A., *Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors...* op.cit., s. 169.

## 4.2. Proponowane rozwiązania

### Środowisko organizacyjno-kierownicze

#### 1.

Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych powinien być oparty na sieciowej strukturze współpracy (organizacja sieciowa) podmiotów i osób wymienionych w pkt. 4) założeń metodologicznych. Jedynie międzyinstytucjonalne i międzysektorowe partnerstwo<sup>43</sup> angażujące również lokalne społeczności może przynieść powodzenie w rzeczywistym wdrażaniu modelu. Partnerstwo należy uregulować porozumieniem, deklaracją lub innym stosownym dokumentem, który nada mu odpowiednią rangę i osadzi w kontekście problematyki, którą ma się zajmować.

W początkowym etapie rolę koordynatorów sieci należy przypisać stronom umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński” – Stowarzyszeniu Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” i Regionalnemu sdrúžení územní spolupráce Těšínského Slezska, a w kolejnym kroku Europejskiemu Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński” jako samodzielnemu podmiotowi prawa<sup>44</sup>.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 2.

Jako organ decyzyjny sieci należy powołać do życia Radę Programową, która będzie składać się z minimum 1 przedstawiciela instytucji wchodzącej w skład partnerstwa. Zadaniem Rady powinno być zwłaszcza określanie kierunków i podstawowych założeń związanych z komunikacją kryzysową na polsko-czeskim pograniczu w Euroregionie Śląsk Cieszyński, rozpatrywanie propozycji ewentualnych rozwiązań w tym zakresie oraz wpieranie działań zmierzających do eliminowania pojawiających się problemów. W przypadku gdy sytuacja na pograniczu jest stabilna, spotkania Rady Programowej powinny być organizowane w miarę potrzeb (*ad hoc*). Zaleca się jednak, aby, jeżeli jest to możliwe, odbywały się minimum raz w roku, np. w porozumieniu i przy okazji posiedzeń Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Transgranicznej bądź posiedzeń Rady Euroregionu Śląsk Cieszyński. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, spotkania Rady Programowej należy

---

43 Wielopoziomowe sprawowanie rządów (*ang. multi-level governance*).

44 W 2020 roku strony umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński” podjęły starania w kierunku utworzenia EUWT o tej samej nazwie.

organizować w zależności od jej intensywności oraz od wagi problemu, który wymaga rozwiązania. Rada Programowa powinna wtedy pełnić funkcję „komunikacyjnego sztabu kryzysowego”.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

### 3.

Jako organ wykonawczy sieci należy utworzyć punkty informacyjne, które będą zajmować się gromadzeniem, przetwarzaniem, archiwizowaniem i udostępnianiem informacji mających kluczowe znaczenie z punktu widzenia komunikacji kryzysowej na polsko-czeskim pograniczu w Euroregionie Śląsk Cieszyński. Tego typu punkty funkcjonują od lat 90. XX wieku na pograniczu francusko-niemieckim i francusko-niemiecko-szwajcarskim w obszarze Górnego Renu. Są nimi INFOBESTY (INFOBEST PAMINA, INFOBEST Kehl/Strasbourg, INFOBEST Vogelgrun/Breisach, INFOBEST PALMREIN). Z wyjątkiem INFOBESTU PAMINA, który został włączony w struktury EUWT Eurodystrykt PAMINA, pozostałe INFOBESTY opierają swoją działalność na konwencjach podpisanych przez odpowiednich partnerów reprezentujących sąsiadujące ze sobą kraje. INFOBESTY składają się z dwujęzycznych zespołów liczących od 2 do 4 osób, które informują i doradzają obywatelom, stowarzyszeniom, przedsiębiorstwom, administracji publicznej oraz politykom z obszaru Górnego Renu we wszystkich zagadnieniach transgranicznych dotyczących Francji, Niemiec i Szwajcarii. INFOBESTY rozpowszechniają ponadto sprawozdania i broszury informacyjne, publikują newslettery oraz pełnią rolę nieodpłatnych punktów konsultacyjnych w wielu dziedzinach – ubezpieczeniach społecznych, zatrudnieniu, systemach podatkowych, przeprowadzkach do kraju sąsiedniego, szkolnictwie, ruchu drogowym i wielu innych. INFOBESTY towarzyszą obywatelom i wspierają ich w działaniach, które muszą podejmować w sprawach administracyjnych kraju sąsiedniego (ułatwienie kontaktu i relacji z przedstawicielem danego urzędu, pokonanie bariery językowej, skierowanie do kompetentnego organu). INFOBESTY pełnią także rolę łącznika pomiędzy instytucjami administracji publicznej trzech krajów i sprzyjają komunikacji transgranicznej. Poza tym zwracają uwagę na braki kompatybilności w różnego rodzaju regulacjach i przynoszą pomoc w poszukiwaniu rozwiązań<sup>45</sup>. Choć podstawowe zadania INFOBESTÓW koncentrują się na wymienionej wyżej problematyce, to jednak w okresie pandemii spełniają one również rolę ważnych punktów informacyjnych odnośnie do COVID-19. Przykładowo INFOBEST PAMINA publikuje cotygodniowo dwujęzyczny francusko-niemiecki raport dotyczący COVID-19. Raport ten zawiera między innymi<sup>46</sup>:

45 *À propos d'INFOBEST*, [Online], [Dostęp: 18.10.2020], Dostępny w Internecie: [https://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html](https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html).

46 *Informations transfrontalières sur COVID-19*, N° 89/2020, Eurodistrict PAMINA, 19.10.2020 [Online], [Dostęp: 19.10.2020], Dostępny w Internecie: [https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/covid-19\\_-d.html?preview=1#.X\\_eQi1jdjX6](https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/covid-19_-d.html?preview=1#.X_eQi1jdjX6)

- najnowsze informacje na temat tego, jak zmieniała się liczba zakażeń od miniego tygodnia w regionie Grand Est;
- informacje o wzroście/spadku zakażeń, aktualnie wprowadzonych, obowiązujących restrykcjach, obostrzeniach, itp. z podziałem na Francję i Niemcy;
- informacje z danymi liczbowymi dotyczącymi zakażeń, ozdrowieńców, zgonów itp. z podziałem na Francję i Niemcy, Land Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynatu oraz region Grand Est;
- informacje z danymi liczbowymi dotyczącymi osób hospitalizowanych w Alzacji.

Na polsko-czeskim pograniczu w Euroregionie Śląsk Cieszyński rolę „punktów informacji kryzysowej” powinny spełniać dawne Agencje Informacji Przygranicznej zlokalizowane w Cieszynie i Czeskim Cieszynie. Obecnie skupiają się na rolach informacji miejskiej i turystycznej oraz są one w całości jednostkami miejskimi lub w części miejskimi i euroregionalnymi (punkt w Czeskim Cieszynie prowadzony jest przez Urząd Miejski, natomiast punkt w Cieszynie prowadzi Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” oraz Urząd Miejski). W przypadku utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński” należy włączyć je w struktury EUWT, podobnie, jak ma to miejsce w przypadku EUWT Eurodystrykt PAMINA. Osoby pracujące w obu punktach powinny cechować odpowiednie przygotowanie językowe i merytoryczne (na wzór zespołów INFOBEST).

Gromadzenie, przetwarzanie, archiwizowanie i udostępnianie przez oba punkty informacji związanych z sytuacją kryzysową powinno wykorzystywać sieciową strukturę współpracy podmiotów i osób wymienionych w pkt. 4) założeń metodologicznych modelu oraz uwzględniać trzy płaszczyzny komunikacji i przepływu informacji – wewnętrzną, zewnętrzną i zintegrowaną. Pierwszą należy oprzeć na międzyludzkiej, międzyorganizacyjnej i wewnątrzorganizacyjnej komunikacji i wymianie informacji pomiędzy partnerami sieci, gdzie z jednej strony istotne z punktu widzenia sytuacji kryzysowej dane w formie rozproszonej będą przekazywane przez partnerów modelu do punktów informacyjnych, natomiast z drugiej gromadzone, przetwarzane i udostępniane w formie zagregowanej wszystkim zaangażowanym w partnerstwo osobom i podmiotom (zwłaszcza przedstawicielom Rady Programowej). W oparciu o nie powinny zapadać kluczowe dla pogranicza decyzje. Zewnętrzna płaszczyzna komunikacji i przepływu informacji powinna przebiegać między punktami informacji a instytucjami i osobami (społeczeństwem) funkcjonującymi poza siecią oraz uwzględniać oczekiwania/pytania ze strony ww. instytucji i osób, jak również dostarczać im rzetelną odpowiedź na dany temat. W tym celu należy zastosować zintegrowaną płaszczyznę komunikacji i przepływu informacji, która będzie polegała na wykorzystaniu potencjału partnerów sieci, innych, specjalistycznych podmiotów i indywidualnych ekspertów zajmujących się problematyką kryzysową w celu zaspokojenia potrzeb pytających. Przykładowe rozwiązania służące wsparciu komunikacji oraz gromadzeniu, przetwarzaniu, archiwizowaniu i udostępnianiu informacji zostały

omówione w dalszej części opisu modelu. Rozwiązania te dotyczą zarówno sytuacji kryzysowej, jak i sytuacji, w której mamy do czynienia z okresem stabilizacji<sup>47</sup>.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 4.

Funkcję uzupełniającą w odniesieniu do zadań przypisanych do ciała wykonawczego (punktów informacyjnych) powinni spełniać rzecznicy prasowi (min. 1 polski i 1 czeski), którzy byliby zobowiązani do przekazywania najważniejszych informacji dotyczących problematyki komunikacji kryzysowej opinii publicznej. Zasadne jest, aby tego typu osoby miały stały i dobry kontakt z przedstawicielami mediów lokalnych, regionalnych i krajowych po jednej i drugiej stronie granicy. Osoby pełniące funkcję rzeczników prasowych powinny pochodzić z instytucji tworzących Euroregion Śląsk Cieszyński.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 5.

Należy prowadzić różnego rodzaju działania o charakterze szkoleniowo-doradczym, koncepcyjno-badawczym i edukacyjno-wydawniczym, które powinny być nastawione między innymi na:

- przekazywanie decydom wiedzy na temat specyfiki polsko-czeskiego pogranicza (zwłaszcza Euroregionu Śląsk Cieszyński); aktualnych procedur, które wymagają zmian w kontekście możliwości reagowania na różnego rodzaju problemy związane z komunikacją i informacją kryzysową; realiów, w jakich żyją i pracują ludzie w regionach granicznych w porównaniu z życiem mieszkańców w innych regionach Polski i Republiki Czeskiej;
- budowanie zaufania społeczności zamieszkujących tereny po jednej i drugiej stronie granicy; wzmacnianie wrażliwości w odniesieniu do wzajemnych, polsko-czeskich relacji, jak również wpływanie na zmianę mentalności w postrzeganiu granicy z „bariery” na „most”;
- zwiększanie świadomości społecznej na temat sytuacji kryzysowych i możliwości radzenia sobie z nimi, a także dzielenie się doświadczeniami w tym zakresie;
- podnoszenie efektywności wykorzystania wszelkiego rodzaju narzędzi służących komunikacji kryzysowej i wymianie informacji;

47 Podejście to nawiązuje do działań prowadzonych podczas poszczególnych faz zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

- rozwijanie uczenia się kultury organizacyjnej instytucji z Polski i Republiki Czeskiej, działających w obszarze zarządzania kryzysowego.

W tym celu powinno się wykorzystać potencjał EuroInstytutu Polsko-Czesko-Słowackiego – sieci organizacji partnerskich tworzonych przez 11 podmiotów (w tym partnerów umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”), która działa od 2009 roku<sup>48</sup>. Celem EuroInstytutu jest prowadzenie działalności między innymi w obszarze szkoleń, doradztwa, badań i edukacji, uwzględniającej realizację zadań publicznych leżących we wspólnym interesie Polski, Czech i Słowacji; przyczynianie się do rozwiązywania problemów wynikających z różnych systemów polityczno-administracyjnych i strukturalnych trzech części pogranicza; znoszenie wszelkiego rodzaju barier administracyjnych; zachęcanie polskich, czeskich i słowackich podmiotów do działania na rzecz partnerskiej współpracy, w tym ponadgranicznej oraz rozwijanie narzędzi i metod kooperacji, które mogą być stosowane nie tylko na pograniczu polsko-czesko-słowackim, ale również na terytoriach innych regionów granicznych Europy<sup>49</sup>.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 6.

Należy tworzyć struktury lub komórki, które wspierają międzyorganizacyjną i wewnątrzorganizacyjną współpracę służb z Polski i Republiki Czeskiej (policji, Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Straży Miejskiej, pogotowia ratunkowego, stacji sanitarno-epidemiologicznych) i jednostek samorządu terytorialnego w sytuacjach kryzysowych przy zastosowaniu nowoczesnych form komunikacji. Powyższe rozwiązania powinny skutkować usprawnieniem różnego rodzaju procesów na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej (polsko-czeskiej), jak np. organizacja spotkań i narad, podejmowanie decyzji operacyjnych w sytuacjach kryzysowych, prowadzenie szkoleń z zakresu bezpieczeństwa adresowanych do różnych grup odbiorców czy informowanie o ewentualnych zagrożeniach. Ponadto rozwiązania te należy stosować w odniesieniu do ośrodków miejskich pełniących funkcje miast na prawach powiatu, siedziby władz powiatowych lub centrów Euroregionu Śląsk Cieszyński (ze względu na swoje położenie geograficzne).

48 Formalne porozumienia o współpracy na rzecz „EuroInstytutu Polsko-Czesko-Słowackiego” podpisano 30 czerwca 2015 roku w Katowicach.

49 Olszewski M., Kasperek B., Olszewska A., Lewczuk A., Thevenet A., Böhm H., *Studium Wykonalności EuroInstytutu – etap I. Raport z warsztatów poświęconych pracom nad stworzeniem międzynarodowego ośrodka doradczo-szkoleniowego – EuroInstytutu w Euroregionie Śląsk Cieszyński, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Cieszyn 2010, s. 21-22.*

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 7.

Należy tworzyć obserwatoria procesów transgranicznych, których celem będzie wspieranie rozwiązań organizacyjnych przyjętych na potrzeby modelu (dla ciała decyzyjnego i wykonawczego). Zadania wspomnianych podmiotów/struktur powinny koncentrować się między innymi na:

- monitorowaniu zjawisk, które mają miejsce na pograniczach;
- realizowaniu badań statystycznych po obu stronach granicy z wykorzystaniem jednorodnego podejścia do gromadzenia danych;
- przygotowywaniu analiz, rekomendacji i prognoz związanych z problematyką transgraniczną;
- upowszechnianiu informacji wśród instytucji publicznych i osób, dla których stanowią one źródło podejmowania decyzji lub są swego rodzaju „mapą drogową”.

W działania związane z tworzeniem obserwatoriów procesów transgranicznych należy aktywnie włączyć uczelnie wyższe, instytucje szkoleniowo-doradcze i ośrodki badawcze.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 8.

Należy wykorzystywać dobre praktyki z innych europejskich pograniczy z zakresu szeroko rozumianej współpracy transgranicznej, a zwłaszcza bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego i ochrony zdrowia, jak również form prowadzenia współpracy transgranicznej podczas pandemii i planowania jej w przyszłości. Dobre praktyki powinny być oparte na sprawdzonych, długoletnich partnerstwach międzyregionalnych i międzyorganizacyjnych, do których należą:

- partnerstwo między Euroregionem Śląsk Cieszyński a EUWT Eurodystrykt PAMINA;
- partnerstwo w ramach sieci TEIN (*ang. Transfrontier Euro-Institut Network*), a zwłaszcza partnerstwo między Stowarzyszeniem Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” i Euro-Institutem w Kehl oraz między Stowarzyszeniem Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” i Centre for Cross-Border Studies.

Jednym z przykładów dobrych praktyk są rozwiązania w dziedzinie zarządzania kryzysowego i ochrony zdrowia, które zostały zaczerpnięte z pogranicza francusko-niemieckiego i ujęte w opracowaniu „Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-

czeskiego w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania kryzysowego<sup>50</sup>. Dokument zawierający 10 różnego rodzaju zaleceń przekazano na ręce Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Transgranicznej.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 9.

Należy tworzyć wytyczne, plany i procedury współpracy transgranicznej na wypadek sytuacji kryzysowych (w tym także zamknięcia granicy) dla różnego typu instytucji działających na polsko-czeskim pograniczu w Euroregionie Śląsk Cieszyński. Dokumenty te powinny uwzględniać „miękkie” i „twarde” propozycje rozwiązań ukierunkowane na podtrzymywanie procesów i relacji pomiędzy organizacjami, jak również aspekt społeczny tych procesów i relacje międzyludzkie. W przypadku opracowywania dokumentów, priorytetowo należy traktować współpracę polskich i czeskich jednostek samorządu terytorialnego tworzących strukturę Euroregionu, a zwłaszcza partnerstwa, które są kluczowe z ponadlokalnego punktu widzenia.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## Środowisko technologiczne

### 1.

Umiejętność posługiwania się nowoczesnymi narzędziami informatycznymi i audiowizualnymi należy postrzegać wielopłaszczyznowo – jako strategiczną wizję rozwoju osób i instytucji zajmujących się różnorodną problematyką transgraniczną, szansę na lepsze poznanie i zrozumienie kultury funkcjonowania innych podmiotów; możliwość bardziej zrównoważonego podejścia do zarządzania organizacją oraz formę budowania relacji ze społeczeństwem. Takie podejście powinno mieć swoje odzwierciedlenie nie tylko w podnoszeniu kompetencji pracowników dotyczących wykorzystywania technologii IT i AV, ale również w zwiększaniu cyfryzacji i informatyzacji międzyorganizacyjnej i wewnątrzorganizacyjnej na wypadek kryzysu, jak i w czasach względnego spokoju. W związku z tym konieczne jest tworzenie i rozwijanie odpowiedniego zaplecza organizacyjno-technicznego obejmującego szerokie spektrum

50 Olszewska A., *Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Śląsk Cieszyński w dziedzinie ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego. Dokument analityczny*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2018, 47 s.

działań – od prac inwestycyjnych (np. innowacyjne technologie przy budowie, modernizacji i dostosowaniu budynków lub pomieszczeń do tego typu działań), przez zakup sprzętu i wyposażenia (np. wszelkiego rodzaju aparatura do przetwarzania dźwięku i obrazu, urządzenia i rozwiązania podnoszące jakość transferu informacji za pośrednictwem Internetu) do oprogramowania (np. oprogramowanie do tłumaczeń, oprogramowanie do prowadzenia wideokonferencji, czatów, współpracy zespołowej na odległość).

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 2.

Należy wykorzystywać ogólnodostępne serwisy społecznościowe (*ang. social media*) umożliwiające szybką wymianę informacji i gromadzenie użytkowników o podobnych zainteresowaniach bądź poglądach, takie jak Facebook, Twitter, Instagram, Youtube i inne, głównie jako zewnętrzną płaszczyznę komunikacji kryzysowej i przesyłania informacji między punktami informacji (organem wykonawczym sieci) a instytucjami i osobami (społeczeństwem) funkcjonującymi poza nią. Z tego typu serwisów korzystają na co dzień partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”. Serwisy te spełniają swoją podstawową funkcję zarówno w odniesieniu do bieżącej działalności Euroregionu (np. transmisji organizowanych na żywo wydarzeń, promocji prowadzonych aktywności projektowych), jak i do informowania instytucji i społeczności na temat aktualnej sytuacji pandemicznej.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 3.

Wsparcie dla prowadzonej za pośrednictwem ogólnodostępnych serwisów społecznościowych komunikacji kryzysowej i wymiany informacji powinna stanowić strona internetowa obsługująca Forum Współpracy Terytorialnej ([www.fwt.olza.pl](http://www.fwt.olza.pl)), zarządzana przez Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” (przy współpracy z Regionálním sdružením územní spolupráce Těšínského Slezska). Dzięki niej będzie możliwe prowadzenie zamkniętych dyskusji na temat problematyki zarządzania kryzysowego, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego i sygnalizowanie różnego rodzaju problemów w tych dziedzinach w odniesieniu do polsko-czeskiej granicy w obszarze Euroregionu Śląsk Cieszyński.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 4.

Należy tworzyć specjalistyczne platformy komunikacji oraz platformy informacyjne służące gromadzeniu, przetwarzaniu, archiwizowaniu i udostępnianiu/wymianie informacji, w tym informacji kryzysowej. Powinny z nich korzystać współpracujące ze sobą służby działające w obszarze zarządzania kryzysowego, a także jednostki samorządu terytorialnego z obu stron granicy. Konieczne jest, aby tego typu platforma wspierała zwłaszcza działalność operacyjną sieciowej struktury współpracy podmiotów i osób wymienionych w pkt. 4) założeń metodologicznych modelu na wszystkich trzech płaszczyznach komunikacji i przepływu informacji – wewnętrznej, zewnętrznej i zintegrowanej. Dzięki temu będzie można uzyskać efekt synergii w prowadzeniu działań sieci oraz wzmocnić ich efektywność.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 5.

Należy tworzyć narzędzia informatyczne, które umożliwiają pozyskiwanie i analizę danych statystycznych w ujęciu transgranicznym, a także ich graficzną wizualizację. Zadaniem tych narzędzi powinno być nie tylko wspieranie procesów związanych z komunikacją kryzysową i wymianą informacji, ale i innych, ważnych z punktu widzenia problematyki transgranicznej. W tym celu warto inspirować się rozwiązaniami teleinformatycznymi stosowanymi w zarządzaniu kryzysowym lub w pozostałych dziedzinach współpracy, jak chociażby Systemem Szybkiego Ostrzegania (ARGUS), systemami sektorowymi (np. SARNA), centralną aplikacją raportującą (CAR), oprogramowaniem ułatwiającym przeprowadzenie procesu zarządzania ryzykiem (e-RISK), czy programem przeznaczonym do rejestracji zdarzeń zaistniałych na danym terenie (e-CZK)<sup>51</sup>.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

#### 6.

Należy tworzyć serwisy internetowe i aplikacje mobilne zawierające informacje na temat ograniczeń w dostępności do różnego rodzaju usług, miejsc, obiektów itp., które wynikają z aktualnej sytuacji kryzysowej, a także na temat wymaganych bądź stosowanych przez nie środków bezpieczeństwa. Ich uzupełnieniem powinny być systemy powiadamiania sms lub e-mail, wykorzystywane do szybkiego przesyłania

---

51 Kosieradzka A., Rostek K., Zawila-Niedzwiedzki J., *Metodyki planowania cywilnego w publicznym zarządzaniu kryzysowym i ratownictwie...*op.cit. s. 199-200.

informacji na temat zagrożenia, np. bezpośrednio z punktu świadczącego usługi noclegowe do turystów.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## Środowisko polityczno-prawne

### 1.

Aby prowadzić efektywną komunikację kryzysową w Euroregionie Śląsk Cieszyński, należy stworzyć odpowiednie ramy prawne, które uwzględniają potrzeby dotyczące współpracy transgranicznej podmiotów i obywateli z Polski i Republiki Czeskiej. Modelowe przykłady tego typu rozwiązań w skali Europy, na których należy się wzorować, istnieją na pograniczu francusko-niemieckim. Są to umowy i konwencje o współpracy o charakterze międzynarodowym podpisywane między przedstawicielami rządów i regionów Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Zaliczyć można do nich m.in. *Umowę między Rządem Republiki Francuskiej i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotyczącą transgranicznej współpracy służby zdrowia*, *Umowę między Nadrenią-Palatynatem a Departamentem Dolnego Renu dotyczącą współpracy transgranicznej straży pożarnej*, *Konwencję o współpracy transgranicznej dotyczącą natychmiastowej pomocy medycznej Alzacja/Badenia Wirtembergia*<sup>52</sup>. Jeżeli chodzi o aspekt społeczny zmian legislacyjnych, to w przypadku Euroregionu powinny one dotyczyć przede wszystkim pracowników transgranicznych i ich rodzin, które żyją po obu stronach polsko-czeskiej granicy (np. rekompensata strat finansowych wynikających z niemożności pracy z powodu zamknięcia granicy, zwolnienie z obowiązku wielokrotnego poddawania się testom medycznym na własny koszt).

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

### 2.

W przypadku organizacji współpracujących ze sobą w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia w wymiarze transgranicznym, należy dążyć do uproszczenia istniejących procedur i formalnych zasad komunikacji kryzysowej, a w niektórych przypadkach do ich doprecyzowania. Z kolei w przypadku podmiotów współpracujących ze sobą w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia

<sup>52</sup> Olszewska A., *Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Śląsk Cieszyński w dziedzinie ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego. Dokument analityczny...op.cit., s. 21.*

w wymiarze krajowym, poza uproszczeniem i doprecyzowaniem istniejących procedur i formalnych zasad komunikacji kryzysowej, należy tworzyć również nowe procedury, które usprawniłyby konkretne procesy.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

### 3.

We wspieranie rozwiązań zaproponowanych w modelu na jego trzech poziomach – organizacyjno-kierowniczym, technologicznym i polityczno-prawnym, należy włączyć różnego rodzaju struktury, instytucje i osoby, wśród których kluczową rolę powinny odgrywać podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych modelu, a także przedstawiciele Rady Euroregionu Śląsk Cieszyński reprezentujący polskie i czeskie samorzady, radni Sejmiku Województwa Śląskiego oraz radni Województwa Morawsko-Śląskiego z Euroregionu Śląsk Cieszyński, posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i polscy senatorowie oraz posłowie Czeskiego Parlamentu i czescy senatorowie z Euroregionu Śląsk Cieszyński, a także posłowie do Parlamentu Europejskiego z Polski i Republiki Czeskiej z Euroregionu Śląsk Cieszyński.

**Koordynatorzy działań:** partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”

**Uczestnicy:** podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych

## 4.3. Rekomendacje dotyczące wdrożenia modelu

### 1.

Instytucjami wdrażającymi model powinny być Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” oraz Regionalni sdužení územní spolupráce Těšínského Slezska – partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”, natomiast uczestnikami tego procesu jednostki administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje działające w obszarze zarządzania kryzysowego, organizacje publiczne i pozarządowe, a także lokalne społeczności – zgodnie z pkt. 4) założeń metodologicznych.

### 2.

Wdrażanie modelu powinno zostać poprzedzone zatwierdzeniem go przez właściwe organy. Proces ten należy przeprowadzić dwuetapowo – w pierwszym etapie w ramach posiedzenia Rady Euroregionu Śląsk Cieszyński poprzez przyjęcie stosownej uchwały dotyczącej jego wdrożenia; w drugim etapie – w ramach posiedzenia Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Transgranicznej poprzez zaakceptowanie zaproponowanych w nim rozwiązań.

### 3.

Wdrażanie modelu powinno obejmować zdefiniowane w nim podejście oparte na trzech poziomach wymiany informacji (międzyludzkim, międzyorganizacyjnym i wewnątrzorganizacyjnych) oraz na trzech rodzajach środowisk (organizacyjno-kierowniczym, technologicznym i polityczno-prawnym), które go tworzą.

### 4.

W odniesieniu do modelu należy stosować procedury związane z monitorowaniem i ewaluacją działań. W obu przypadkach powinny w nich uczestniczyć podmioty i osoby wymienione w pkt. 4) założeń metodologicznych.



# Úvod

Společně se společensko-ekonomickým pokrokem, se kterým souvisí větší dostupnost statků, které usnadňují život a zvyšují jeho standard<sup>1</sup>, se také zvýšil počet, dosah a četnost ohrožení, které jsou často výsledkem nesprávné činnosti člověka, podporované rychlým rozvojem techniky a průmyslu<sup>2</sup>. Tato ohrožení se stala častým zdrojem krizových situací, které mají negativní dopad na občany a instituce a také jejich okolí. Významnou úlohu v případě krizových situací hraje komunikace a způsob komunikačního procesu (dorozumívání). Jejím cílem je rychlé zvládnutí ohrožení, minimalizace ztrát a posílení nebo obnovení důvěryhodnosti institucí, které v tomto směru působí<sup>3</sup>.

Zvláštní význam má krizová komunikace ve vztahu k přeshraničním územím, kde se orgány státní správy, subjekty tvořící přeshraniční struktury, územní samosprávné celky, služby krizového řízení, nevládní organizace a místní společnosti ze dvou či více zemí setkávají s prudkou, nepříznivou změnou průlomového významu. Příkladem takové situace je pandemie COVID-19, která zasáhla česko-polské příhraničí na území Euroregionu Těšínské Slezsko a odhalila řadu socioekonomických problémů vyplývajících z pandemické situace a také poukázala na absenci systémových řešení v oblasti krizové komunikace na mezinárodní (přeshraniční) úrovni.

Navrhovaný model krizové komunikace je nástroj pro aplikování společné a koordinované komunikační politiky v mimořádných situacích, které se objevují zejména v příhraničních oblastech. Bude přínosný pro různé instituce a místní společnosti z Euroregionu Těšínské Slezsko. Bude také ukázkou aplikování komunikačních opatření při událostech tohoto typu pro další hraniční regiony.

---

1 Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach* [v:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie*, Z. 59, Nr 1864, Gliwice 2011, s. 119.

2 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. - Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 9.

3 Danielewicz M., *Determinanty skutecznej sytuacji kryzysowej* [w:] Dorota Rucińska (red.), *Prace i Studia Geograficzne*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, T. 55, Warszawa 2014, s. 12.

# 1. Základní pojmy související s problematikou krizového řízení

## 1.1. Krize, krizová situace

V literatuře lze najít mnoho definic **krize**. Podle *Słownika Wyrazów Obcych*<sup>4</sup> (*Slovník cizích slov*) je krize rozhodnou chvílí, obratem ve vývoji, přelomovým obdobím. Kdežto *Księga komunikacji kryzysowej 2017*<sup>5</sup> (*Průručka krizové komunikace 2017*) popisuje krizi jako náhlou událost, která může ohrozit život, zdraví, majetek a životní prostředí, a boj s ní zpravidla vyžaduje zapojení mnoha sil a prostředků. Jedná se o nepříznivou situaci, která ovlivňuje fungování státu, instituce, osoby nebo společnosti. Ještě jinou definici krize uvádí J. Ziarko a J. Walas-Trębacz, kteří analyzovali 20 výkladů tohoto pojmu dle různých autorů<sup>6</sup> a také podstatu krize organizace z hlediska teorie a praxe managementu, a na základě toho následně definovali krizi jako<sup>7</sup>:

- situaci, v níž je činnost organizace trvale narušena;
- situaci, v níž organizace skutečně nebo zdánlivě ztratila kontrolu nad svou činností;
- stav, který narušuje vnitřní rovnováhu organizace;
- stav, kdy činnost organizace čelí významným překážkám;
- stav, který může ohrozit existenci organizace nebo její části (funkce);
- stav, který narušuje finanční zdraví organizace a omezuje možnosti jejího rozvoje;
- situaci, která ohrožuje realizaci strategických cílů podniku;
- situaci, která je charakteristická ambivalencí možností rozvoje a nápravy;
- situaci jistého zlomu mezi dvěma kvalitativně odlišnými fázemi procesu růstu podniku;
- situaci, která může zničit základy veřejné důvěry a vnitřní víry v organizaci nebo poškodit její image, důvěryhodnost.

4 *Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1991, s. 477.

5 *Księga komunikacji kryzysowej 2017. Podstawy zarządzania informacją w kryzysie*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2017, s. 7.

6 H. Sęk, A.S. Reber, G. Caplan, A. Allport, Z. Płużek/A. Jacyniak, Wikipedia, R. Oldcorn, R. Wróblewski, J.R. Caponigro, R.M. Barton, Ch.F. Hermann, I.I. Mirtoff, U. Leupin, B. Wawrzyniak, G. Gierszewska, E. Urbanowska-Sojkin, B. Rozwadowska, A. Zelek, Institut for Crisis Management, Małopolski Urząd Wojewódzki. Zob. Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. - Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

7 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...op.cit., s. 76.*

Dle jejich názoru, k základním charakteristikám krize patří: překvapení, nedostatek informací, opožděné reakce, narůstající počet událostí, ztráta kontroly nad situací, ohrožení důležitých zájmů, zvýšení psychického napětí, kolektivní (davová) psychóza, panika<sup>8</sup>.

Přímou spojitost s krizí má pojem **krizové situace**. Krizová situace je soubor vnějších a vnitřních okolností, které ovlivňují daný systém tak, že v něm začínají a přetrvávají změny. Tyto změny mohou mít za následek kvalitativně nový systém nebo novou strukturu a funkci ve stávajícím systému. Krizová situace je stav narůstající destabilizace, nejistoty a společenského napětí, vytvářející ohrožení pro územní integritu, život, zdraví, majetek, kulturní dědictví, životní prostředí nebo kritickou infrastrukturu<sup>9</sup>. V souladu s polskou legislativou<sup>10</sup> se „krizovou situací“ rozumí situace, která má negativní vliv na bezpečnost lidí, majetek velkých rozměrů nebo životní prostředí, způsobuje významná omezení pro činnost příslušných orgánů veřejné správy s ohledem na neadekvátní množství disponibilních sil a prostředků. V české legislativě<sup>11</sup> se „krizovou situací“ rozumí mimořádná událost, při níž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

Závisle na následcích krizové situace, lze hovořit o jejích různých typech. Jedna z klasifikací krizové situace je uvedena ve školicích materiálech pro zaměstnance vykonávající státní službu. Jsou v nich uvedeny následující typy takových událostí<sup>12</sup>:

- **krize vyvolané vnitřními ekonomickými problémy** (špatná cenová politika, nevymahatelné dluhy, nedostatečná likvidita, příliš rychlé technologické změny, které firma není schopna následovat);
- **krize vycházející ze špatné vnější ekonomické situace** (krach na burze, inflace, klesající hospodářský růst, restriktivní daňová politika, nestabilní politická situace);
- **neštěstí** (nehody, katastrofy, požáry, přepadení) a **krize jako následky působení vyšší moci** (povodeň);
- **ekologické krize** (znečištění vody, radioaktivní úniky, kontaminace, hluk, emise zplodin);
- **konflikty se zákonem** (dokázané porušování předpisů, probíhající soudní spory, žaloby, podezření, avizované podání věci k soudu);
- **zaměstnanecké krize** (vyplývající např. z reorganizace, problémů v interní komunikaci, neodpovídající mzdové politice, atd.);

8 Tamtéž.

9 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część. 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...* op.cit., s. 77-78.

10 Art. 3 pkt. 1 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590 (Čl. 3 bod 1 zákona o krizovém řízení ze dne 26. dubna 2007, Sb. z. č. 89, pol. 590).

11 §2 c zákona ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), Zákon č. 240/2000 Sb.

12 *Efektowna komunikacja ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych – skrypt na potrzeby szkolenia dla członków korpusu służby cywilnej realizowanego w ramach projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 24-25.

- **informační krize** (fámy, drby, zkreslené informace, nepříznivé tiskové zprávy, šíření informací vyňatých z kontextu);
- **krize vyplývající z nepřátelského postoje lidí a jejich skupin** (terorismus, sabotáž, záměrná otrava výrobků);
- **aféry** (vyplývající z nevhodného chování, lží, odhalení temného tajemství minulosti);
- **jiné krize** (např. reklamní kampaň překračující hranice dobrého vkusu).

Jiný příklad klasifikace krizových situací navrhli J. Ziarko a J. Walas-Trębacz. Krizové situace rozdělili do pěti hlavních skupin na základě několika hlavních charakteristik/kritérií, které se samostatně nebo kumulativně v dané skupině vyskytují<sup>13</sup>:

- **skupina I** – spojená s člověkem jako osobou. Do této skupiny patří krizové situace, které se týkají jednotlivých lidí/zaměstnanců, s jejich fyziologickými a psychologickými problémy (**krize fyziologického a psychologického rázu**);
- **skupina II** – týká se lidských komunit (místních a nadmístních) a vztahuje se ke všemu, co vytváří riziko ztráty života nebo zdraví, národní a etnické identity jednotlivých komunit. Projevuje se mj. chováním porušujícím lidská práva, jako je nacionalismus, šovinismus, xenofobie, kulturní a náboženská diskriminace, rasismus, hromadné propouštění, a také fyzickými událostmi, jako je technická katastrofa nebo živelná pohroma, které destabilizují fungování společenského systému (**krize společenského rázu**);
- **skupina III** – jedná se o události související s ekologií a ochranou životního prostředí. Týká se životních podmínek člověka v životním prostředí a kontinuálního rozvoje národa. Jedná se o situace spjaté jak s činností člověka, tak i přírodními faktory, které vedou ke kontaminaci životního prostředí (masové znečištění vody, půdy a ovzduší), destabilizují ekosystém (chybějící hospodaření s komunálními a průmyslovými odpady, používání nebezpečných průmyslových technologií, přírodní a průmyslové katastrofy, a také protesty a akce ekologů) (**krize ekologického rázu**);
- **skupina IV** – související s problematikou výroby, výměny a rozdělování statků ve státě a jejich racionálním hospodařením. Destabilizace funkce hospodářského systému, která se projevuje nízkým tempem hospodářského růstu, prohlubujícím se nepoměrem v hospodářském rozvoji oproti jiným státům, zvětšujícími se omezeními v přístupu k různým trhům, prostředkům a přírodním zdrojům, což může přispívat ke ztrátě odbytišť, vést k nezaměstnanosti a vzniku zón hladu a chudoby (**krize ekonomického rázu**);
- **skupina V** – zahrnuje problematiku týkající se ohrožení bezpečnosti státu v národním a nadnárodním měřítku. Destabilizace, 1) politického systému a/nebo 2) politicko-vojenského systému, způsobena: v prvním případě, např. nepříznivými opatřeními vlády (nedodržování mezinárodních smluv a práva, nepřipravenost k mezinárodní spolupráci), korupcí státních úředníků a proni-

<sup>13</sup> Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...* op.cit., s. 83-85.

káním kriminálních struktur do státních orgánů, výkonem státní moci s použitím násilí, nedodržováním občanských práv a svobod, spoluprací zástupců státních orgánů s cizí zpravodajskou službou. Kdežto v druhém případě, např. vzdorováním stabilizačním a integračním trendům v regionu, diskriminací národních menšin ve státě a mimo jeho hranice, nedodržováním a nepodříváním se rezolucím OSN a také demonstrováním síly, diverzí a vojenskou provokací, hraničními incidenty nebo ozbrojenými střety (**krize politického a/nebo politicko-vojenského rázu**).

Kdežto v *Księdze komunikacji kryzysowej 2017*<sup>14</sup> (*Příručka krizové situace*) jsou krizové situace rozděleny do dvou typů:

- **skutečné krize** (znamenají přímé ohrožení zdraví, života nebo majetku obyvatel, např. povodeň, dopravní katastrofy, stavební katastrofy, teroristické útoky);
- **imageové krize** (vztahují se na ztrátu dobrého jména nebo důvěry k instituci nebo osobě).

---

14 *Księga komunikacji kryzysowej 2017. Podstawy zarządzania informacją w kryzysie*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa...op.cit., s. 8.

## 1.2. Krizové řízení a jeho etapy

Krizové řízení (krizový management) je nedílnou součástí udržitelného sociálního a hospodářského rozvoje<sup>15</sup>. Podle D. Wróblewského se jedná o souhrn činností státní správy a samosprávy zaměřených na zdroje organizace (výkonné subjekty: lidské, finanční, věcné a informační), vykonávaných bezproblémově a účinně, s cílem předcházení, přípravy, řešení a obnovy, v případě výskytu výzev a ohrožení, které mohou vést k narušení stability dané organizace, k omezení podmínek jejího fungování a tím přispívat ke ztrátě schopnosti se rozvíjet nebo dokonce přežít<sup>16</sup>. V polském *Zákoně o krizovém řízení ze dne 26. dubna 2007 (Ustawa o zarządaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku)* je krizové řízení definováno jako činnost orgánů veřejné správy, která je součástí řízení národní bezpečnosti, spočívající v předcházení krizovým situacím, přípravě k přejímání kontroly nad těmito situacemi prostřednictvím naplánovaných činností a opatření, řešení krizových situací v případě jejich výskytu, odstraňování jejich následků a obnovování zdrojů a kritické infrastruktury<sup>17</sup>. V české legislativě<sup>18</sup> se krizovým řízením rozumí souhrn řídicích činností příslušných orgánů zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace.

V literatuře jsou nejčastěji uváděny čtyři etapy krizového managementu, které zahrnují různé postupy a činnosti<sup>19</sup> (obr. 1).

---

15 Kosieradzka A., Rostek K., Zawiła-Niedźwiedzki J., *Metodyki planowania cywilnego w publicznym zarządzaniu kryzysowym i ratownictwie*, Wydział Zarządzania Politechniki Warszawskiej, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji - PIB, Warszawa 2018, s. 36.

16 Wróblewski D. (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 40-41.

17 Art. 2 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590. (Čl. 2 zákona o krizovém řízení ze dne 26. dubna 2007, Sb. zák. č. 89, pol. 590).

18 §2 a zákona ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), Zákon č. 240/2000 Sb.

19 Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej...* op.cit., s. 102-103



Obr. 1. Etapy krizového managementu

Zdroj: Ziarko J., Walas-Trębacz J. (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego. Część 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 102.

- **předcházení** – jedná se o činnosti, které mají eliminovat nebo snižovat pravděpodobnost výskytu krize a omezovat její negativní dopady na lidi a životní prostředí;
- **příprava** – jedná se o plánovací a organizační činnosti:
  - plány a scénáře, jak je třeba postupovat v případě konkrétního typu krizové situace;
  - činnosti, jejichž cílem je zvětšování zdrojů sil a prostředků nezbytných k efektivnímu řešení.

Přípravou je také vzdělávání obyvatel, jak se mají v případě katastrofy chovat;

- **řešení** – jedná se o soubor činností následujících po výskytu katastrofy. Cílem řešení je poskytnutí pomoci poškozeným a omezení přímých nebo druhotných škod a ztrát. Mezi hlavní síly, které se účastní řešení krizové situace, patří hasiči, policie, městské technické služby a zdravotnické složky;
- **obnova** – jedná se o poslední etapu krizového managementu, jejímž cílem je navrácení původního stavu a také obnova organizační a technické infrastruktury, která bude méně citlivá na další katastrofu.

### 1.3. Komunikace a komunikační proces, charakteristiky krizové komunikace

W. Krztoń píše, že pojem **komunikace** je odvozen od latinského slova *communicatio*, které znamená spojení, sdělení, a vztahuje se k věcem, nikoli lidem. Za zdroj slova komunikace se považuje také slovo *communis*, které znamená společný, obecný, všeobecný. Informace z určitého zdroje musí být nějakým způsobem doručena k příjemci. Proces přenosu informací mezi odesílatelem (komunikátorem) a příjemcem se nazývá komunikace a probíhá v obou směrech. Lidé si poskytují informace pomocí různých komunikačních prostředků: od mimiky obličeje, gest, zvuků, po řeč a písmo. Komunikace je také nezbytnou součástí fungování každé organizace, má vliv na lidské potřeby a rozhoduje o vztazích v dané komunitě<sup>20</sup>. M. Siemieniak<sup>21</sup> uvádí několik jiných definicí tohoto pojmu, dle různých autorů, které komunikaci popisují jako mechanismus, díky němuž existují a rozvíjejí se mezilidské vztahy (Ch. Cooley), jako nástroj, který umožňuje existenci společnosti (W. Schramm), jako akt, kterým jsou vyjadřovány komunitní normy, je prováděna sociální kontrola, jsou rozdělovány úlohy, je koordinováno úsilí (T. Goban-Klas) nebo jako transakční proces vytváření významu mezi uživateli na interpersonální a veřejné úrovni (R. Verderber).

**Komunikační proces** je proces k výměně myšlenek, sdílení vědomostí, informací a idejí. Vyvolává určité následky používáním různých prostředků<sup>22</sup>. Komunikace má několik vzájemně propojených složek, k nimž patří<sup>23</sup>:

- **kontext** – okolnosti, za kterých komunikace probíhá. Rozlišujeme několik aspektů komunikačního procesu:
  - fyzický kontext – vytvářený okolím a přesněji vnější atmosférou;
  - historický – navazuje na komunikační situaci, kdy účastníci líčí epizody z minulosti;
  - psychologický – jedná se o způsob vzájemného vnímání účastníků komunikace (např. formální nebo přímý charakter situace) a vliv, jaký to má na významy, které v tomto procesu vznikají;
  - kulturní – představuje systém vědomostí sdílených velkou skupinou lidí; spojuje přesvědčení a symboly uznávané touto komunitou.
- **účastníci** – v komunikačním procesu se vyskytuje komunikátor a příjemce, kdy je každý účastník komunikace zároveň komunikátor a příjemce; v neformálním komunikačním procesu mohou být úlohy symetrické (např. kamarádi) nebo nesymetrické (např. rodič a dítě). V případě formalizovaných procesů

20 Krztoń W., *Zarządzanie informacją w procesach decyzyjnych organizacji* [v:] *Modern Management Review*, vol. XXII, 24 (3) 2017, s. 85.

21 Siemieniak M., *Modele i narzędzia procesu komunikowania organizacyjnego wewnątrz przedsiębiorstwa* [v:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej* (72) *Organizacja i Zarządzanie*, Poznań 2017, s. 200-201.

22 Doberek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 2004, s. 13.

23 Frączek A., *Komunikacja interpersonalna*, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, T. 9, Gdańsk 2012, s. 119-120.

jsou tyto úlohy zpravidla jednoznačně stanoveny a jsou nesymetrické (např. nadřízený a podřízený).

- **sdělení** – zakódovaná zpráva; zaujímá ústřední místo v komunikačním procesu mezi komunikátorem a příjemcem.
- **kanál** – cesta, kterou komunikátor předává informaci příjemci.
- **šumy** – rušivé vlivy v komunikačním procesu. Mohou mít vnější charakter (vnější prostředí komunikačního procesu, např. hluk nebo neodpovídající teplota), vnitřní (pocity účastníků komunikačního procesu, např. bolesti hlavy, únava, pocit zlosti) a sémantický (následek špatného použití významu komunikátorem).
- **zpětná vazba** – reakce příjemce na sdělení po jeho dekodování; může mít přímý charakter – okamžitý nebo zpožděný.

Komunikační proces může mít různé formy, které se vyskytují současně nebo odděleně. Na způsobu jejich použití je velmi často závislá efektivita komunikačního procesu. Například W. Griffin mezi formami interpersonální komunikace rozlišuje **verbální komunikaci** (např. přímý rozhovor, skupinová diskuse, telefonický hovor a další situace, kdy je mluvené slovo prostředkem ke sdělování obsahu) a **písemnou komunikaci** (např. poznámky, zprávy a jiné situace, kdy je ke sdělování obsahu používáno psané slovo). Kdežto v případě forem skupinové a organizační komunikace uvádí **vertikální komunikaci** (jedná se o komunikaci shora dolů organizace, zpravidla podél linií služební podřízenosti, probíhá mezi vedoucími a jejich podřízenými a může zahrnovat několik různých úrovní), **horizontální komunikaci** (tok informací horizontálně v rámci organizace, probíhá mezi osobami, které zaujímají rovnocenné pozice v organizační hierarchii a může se týkat lidí z různých organizačních pozic), **komunikační sítě** (komunikační vzorec, dle kterého probíhá komunikace členů skupiny, např. kolo, Y, řetěz, kruh, každý s každým), **vinnou révu** (neformální komunikační síť mezi lidmi z organizace; může pronikat celou organizací a ne vždy odpovídá vzorci formálních komunikačních kanálů, např. paprsek, klastr), **manažerskou pochůzku** (přístup ke komunikaci, který vyžaduje od vedoucího obcházení firmy a absolvování spontánních rozhovorů s podřízenými, dodavateli, zákazníky a všemi dalšími, kteří jsou v dosahu organizace)<sup>24</sup>.

V případě krizové situace je komunikace prostředkem ke zdolání odporu. Avšak s ohledem na výskyt atypických jevů často čelí šumům a také dodatečným faktorům, které narušují a zkreslují průběh komunikace. K těmto faktorům lze zařadit rozdílná přesvědčení o ohrožení ve vzniklých okolnostech, odlišná měřítka jevu, nechuť a dokonce animozitu mezi účastníky komunikace, nedůvěru, projevování obranného chování, filtrování informací, selektivní vnímání, zkreslení motivu, postoje, očekávání

24 Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 557-566.

určitého způsobu řešení problému<sup>25</sup>. Efektivní komunikace v krizové situaci vyžaduje od účastníků vysokou komunikační schopnost. V případě krizové situace se totiž jedná o výjimečnou míru nutné koordinace pravidel organizace obsahu komunikačního sdělení a pravidel organizace interpersonálního kontaktu. Poskytovaná sdělení musí být v souladu se sociokulturním kontextem dané situace a realizovatelná z hlediska disponibilních prostředků a psychologických podmínek<sup>26</sup>.

---

25 Krynicka-Duszyńska M., *Zarządzanie komunikacją w kryzysie* [v:] *Zeszyty Naukowe WSOWL*, Nr 3, (157), 2010, s. 250.

26 Tamtéž, s. 250-251.

## 2. Struktura krizového řízení

### 2.1. Struktura krizového řízení v Polsku

Dohled nad krizovým řízením v Polsku má ve své gesci vláda. V urgentních případech tento úkol plní ministr vnitra. Vládě je nápomocen Vládní tým pro krizové řízení, který je expertním poradním orgánem pro otázky iniciování a koordinace činností, vyvíjených v oblasti krizového managementu.

Pod předsedu vlády spadá Vládní centrum pro bezpečnost, které působí na celostátní úrovni a je zodpovědné za organizaci, koordinaci a realizaci opatření, vyplývajících ze zákona o krizovém řízení. Na základě nařízení lze sestavovat týmy krizového řízení, které spadají pod příslušné ministry a vedoucí ústředních úřadů. V ústředních orgánech státní správy navíc působí centra krizového řízení, jejichž úkolem je mj. zajištění 24hodinové pohotovosti, dohled nad fungováním detekčního a poplašného systému a systému pro včasné varování obyvatelstva, spolupráce se subjekty provádějícími monitoring životního prostředí, a také součinnost s jinými institucemi, které vykonávají úkoly v oblasti krizového řízení. Tato centra tvoří ministři a ústřední orgány státní správy<sup>27</sup>.

Za činnosti v oblasti krizového řízení na vojvodské úrovni je zodpovědný vojvoda, který je realizuje prostřednictvím organizačního útvaru krizového řízení na vojvodském úřadě. Na této úrovni působí také vojvodský tým pro krizové řízení, který je podpůrným orgánem vojvody v otázkách zajištění výkonu úkolů souvisejících s krizovým řízením. Navíc jsou tvořena vojvodská centra krizového řízení, jejichž činnost zajišťují organizační útvary krizového řízení na vojvodských úřadech. K jejich úkolům patří mj.: zajištění 24hodinové pohotovosti s cílem zajištění toku informací pro potřeby krizového řízení, součinnost s centry krizového řízení orgánů veřejné správy, dohled nad fungováním detekčního a poplašného systému a systému včasného varování obyvatelstva a spolupráce se subjekty zajišťujícími monitoring životního prostředí a zajišťujícími záchranné, pátrací a humanitární akce<sup>28</sup>.

Činnosti vyvíjené v oblasti krizového řízení na úrovni okresu má ve své gesci přednosta samosprávného okresu (pol. starosta). I zde působí okresní týmy pro krizové řízení a okresní centra krizového řízení, jež na území okresu vykonávají úkoly stanovené pro vojvodský tým a vojvodská centra. Kdežto na území obce je orgánem příslušným pro záležitost krizového řízení starosta (pol. wójt ve vesnických obcích, burmistrz v městských obcích) nebo primátor města a jeho výkonným orgánem je

<sup>27</sup> Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach...* op.cit., s. 122.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 123.

organizační útvar obecního (městského) úřadu příslušný pro krizové řízení. Podpůrné činnosti jsou realizovány v obecních týmech krizového řízení, které na území obce vykonávají úkoly stanovené pro vojvodský tým. Dále lze tvořit obecní (městská) centra krizového řízení<sup>29</sup>. Organizační útvary podílející se na krizovém řízení v Polsku jsou znázorněny na obr. 2.



Obr. 2. Organizační útvary v krizovém řízení v Polsku

Zdroj: Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach* [v:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzanie z. 59 nr kol. 1864, Gliwice 2011, s. 124.

29 Tamtéž.

## 2.2. Struktura krizového řízení v České republice

V České republice má v oblasti krizového řízení výkonnou moc vláda v čele s předsedou vlády. Nejvýznamnějším vládním orgánem pro problematiku bezpečnosti a přípravu navrhovaných opatření je Bezpečnostní rada státu. Ta má čtyři stálé pracovní výbory, z nichž je v gesci ministra vnitra výbor pro civilní nouzové plánování. Ministerstvo vnitra je zodpovědné za přípravu státu pro případ výskytu krizové situace na celostátní a mezinárodní úrovni. Dále zajišťuje součinnost s ostatními ministerstvy, orgány státní správy, Českou národní bankou a také komunikaci s územními orgány nižší úrovně. Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky a krajská ředitelství hasičských složek zajišťují krizové plánování v oblasti civilní obrany. Nástrojem pro likvidaci následků mimořádných událostí a krizových situací, ochranu zdraví a života obyvatel, majetku a životního prostředí je Integrovaný záchranný systém. Tvoří ho tři základní složky a řada dalších. K základním složkám patří Hasičský záchranný sbor České republiky včetně jednotek požární ochrany zařazených do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany, Policie České republiky a zdravotnické záchranné služby. K ostatním složkám, které jsou součástí Integrovaného záchranného systému, patří vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví, havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby, zařízení civilní ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným pracím. Orgány pro koordinaci složek IZS jsou operační a informační střediska integrovaného záchranného systému, operační střediska HZS krajů a operační a informační středisko Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru<sup>30</sup>.

Na ostatních správních úrovních fungují pracovní a poradní orgány. Pracovním orgánem vlády pro řešení krizových situací je Ústřední krizový štáb, jemuž na nižších úrovních odpovídají krajské krizové štáby a krizové štáby obcí s rozšířenou působností. Štáb řídí hejtman, případně starosta obce s rozšířenou působností. Krizový štáb může řídit i starosta obce nižší úrovně. Poradními orgány jsou Bezpečnostní rada kraje a Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností, kterým předsedá hejtman, případně starosta obce s rozšířenou působností<sup>31</sup>. Strukturu krizového řízení v České republice znázorňuje obr. 3.

30 *Zákon ze dne 28. června 2000 o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, Zákon č. 239/2000 Sb.; Zákon ze dne 28. června 2000 o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), Zákon č. 240/2000 Sb.*

31 *Tamtéž.*

## STRUKTURA ORGÁNŮ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Krizové řízení je souhrn činností orgánů krizového řízení prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením

Úroveň	koordinace v oblasti přípravy na krizové situace			pracovní orgán k řešení krizových situací
Stát	Vládní krizové řízení	Ministerstva a ústřední správní orgány	Bezpečnostní rada státu	Ústřední krizový štáb
Kraj	Samospráva kraje	Orgány kraje	Bezpečnostní rada kraje	Krizový štáb kraje
ORP	Starosta	Orgány ORP	Bezpečnostní rada ORP	Krizový štáb ORP
Obec	Starosta	Orgány obce		Krizový štáb obce

Obr. 3. Struktura krizového řízení v České republice

Zdroj: Zpracováno na základě *Czech Republic - Disaster management structure. Vademecum - Civil Protection*, [Online], [Přístup: 9.10.2020], Dostupný na Internetu: [https://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html](https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html).

## 3. Přeshraniční spolupráce a krizové řízení

### 3.1. Krizové řízení z hlediska vybraných smluv souvisejících s česko-polskou přeshraniční spoluprací

Příručka *Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci* uvádí přeshraniční spolupráci (vedle interregionální a transnacionální spolupráce) jako jednu ze tří nejdůležitějších forem spolupráce uskutečňované přes hranice a definuje ji jako přímou spolupráci sousedících regionálních a místních instancí podél hranice, a to ve všech oblastech života, přičemž jsou zapojeni všichni aktéři<sup>32</sup>. Pravidla česko-polské přeshraniční spolupráce jsou upravena v mnoha mezinárodních smlouvách, protokolech a dohodách. Níže je popsáno pouze několik vybraných, které se přímo nebo nepřímo vztahují k problematice krizového řízení.

**Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o přeshraniční spolupráci z 8. září 1994** vytváří podmínky pro uskutečňování přeshraniční spolupráce, řešení problémů právní, administrativní nebo technické povahy, které mohou narušit její rozvoj a zdárnou realizaci a které ji ztěžují. V souladu s čl. 4 *Dohody* smluvní strany podporují rozvoj přeshraniční spolupráce v několika oblastech, k nimž patří mj. vzájemná pomoc v případě katastrof a živelných pohrom, boj proti zločinnosti, zdravotnictví, ochrana a tvorba životního prostředí, doprava a spoje. V čl. 7 *Dohody* jsou obsažena ustanovení hovořící o vytvoření Česko-polské mezivládní komise pro přeshraniční spolupráci, jejímž cílem bude zkoumání a řešení problémů společného zájmu oblastních a místních orgánů obou států, jakož i podpora kontaktů mezi státními a nestátními subjekty na území po obou stranách česko-polské hranice. Úkolem komise je stanovení obecných směrů a forem přeshraniční spolupráce, jakož i koordinace jejích programů, vypracování doporučení v souvislosti s rozhodnutími, připravovanými společnými koordinačními orgány, na oblastní a místní úrovni a zkoumání sporných otázek, které tuto spolupráci ztěžují.

**Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci v hraničních otázkách z 25. května 1999** upravuje spolupráci při ochraně státních hranic, kontrole přeshraničního provozu, bezpečnosti a veřejného pořádku na státních hranicích, jakož i při poskytování vzájemné pomoci; zásady používání hraničních vod a hraničních cest a mostů, ochranu životního prostředí, provozování činnosti v zemědělství a ve vodním a lesním hospodářství, rybolovu a myslivosti na pozemcích přiléhajících ke státním hranicím, předávání osob, zvířat a předmětů, překračování státních hranic

<sup>32</sup> *Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci*, (AEBR), 3. aktualiz. vyd, Evropská komise, Gronau 2000, s. 13.

v mimořádných situacích a provádění prací na státních hranicích; a také strukturu, působnost a úkoly hraničních zmocněnců. V souladu s čl. 8 *Smlouvy* příslušné orgány smluvních stran přijímají opatření k zabránění: nebezpečí povodní na hraničních vodách; vážnějšímu narušení a ohrožení životního prostředí, včetně mimořádného znečištění hraničních vod; požáru nebo jinému ohrožení, které by se mohlo rozšířit přes státní hranice; hromadnému výskytu nemocí lidí, zvířat, rostlin nebo výskytu jiného vážnějšího ohrožení polních nebo lesních kultur. Spolupráce v jednotlivých oblastech je koordinována hraničními zmocněnci jmenovanými na základě této smlouvy, kteří se mj. neprodleně informují o: živelných pohromách a jiných mimořádných událostech, které by se mohly rozšířit nebo způsobit škody na druhé straně hranice, a o provedených opatřeních; omezení používání hraničních cest a mostů a turistických cest; udělení souhlasu k překračování státních hranice mimo hraniční přechody<sup>33</sup>.

***Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelných pohromách a jiných mimořádných událostech z 8. června 2000*** upravuje základní zásady dobrovolného poskytování pomoci při katastrofách, živelných pohromách a jiných mimořádných událostech, které ohrožují život a zdraví lidí, majetek nebo životní prostředí a které nemohou být zcela nebo rychle zdolány vlastními prostředky strany žádající o pomoc. Tato pomoc může být poskytnuta záchrannými jednotkami nebo jednotlivými odborníky, poskytnutím předmětů pomoci, sdělením potřebných informací nebo jiným vhodným způsobem. Záchranné jednotky, jednotliví odborníci, jakož i vybavení a předměty pomoci mohou být přepravovány po zemi, po vodě nebo letecky. V souladu s čl. 12, orgány, uvedené ve *Smlouvě*<sup>34</sup> úzce spolupracují v následujících oblastech: příprava poskytování pomoci; zpracování prognóz, prevence a odstraňování následků katastrof, živelných pohrom a jiných mimořádných událostí formou výměny praktických zkušeností a informací vědeckého a technického charakteru; školení, výzkumné programy a odborné kurzy, spolupráce příslušných školicích zařízení a organizování společných cvičení; zjišťování příčin katastrof, živelných pohrom nebo jiných mimořádných událostí. Tyto orgány provádějí společně nezbytná opatření, aby umožnily telekomunikační spojení mezi sebou, mezi těmito orgány a jimi vyslanými záchrannými jednotkami a mezi vyslanými záchrannými jednotkami a řízením záchranných činností.

***Úmluva o zdravotnické spolupráci mezi republikou Polskou a republikou Československou ze dne 17. listopadu 1950*** se týká spolupráce a poskytování vzájemné pomoci ve všech otázkách a na všech úsecích zdravotnictví. Za tímto účelem byly naplánovány činnosti podporující výměnu zkušeností a všestranné vzájemné poznávání vymožeností v oboru veřejného zdravotnictví. Spolupráce ve zdravotnickém plánování se uskutečňuje především při vypracování plánů zdravotní péče v obou státech. Čl. 3 *smlouvy* se týká přímo společného boje proti přenosným nemocem, pokud by se objevily na území obou států. Společný postup zajistí zejména: podá-

33 Ładysz J., Ładysz I., *Zarządzanie kryzysowe jako dziedzina współpracy transgranicznej* [v:] *Zeszyty Naukowe WSOWL*, Nr 3 (157), 2010, s. 134.

34 Ministerstvo vnitra České republiky, Ministerstvo vnitra a administrativy Polské republiky.

vání vzájemných periodických hlášení o výskytu přenosných nemocí a zpráv o provedených ochranných opatřeních; provádění společných ochranných opatření při epidemiích většího rozsahu; vzájemná pomoc při opatřování prostředků sloužících k potlačení přenosných nemocí; co nejtěsnější spolupráce odborníků a vědeckých ústavů v boji proti přenosným nemocem; společné podněcování a rozvíjení činnosti směřující k potlačení přenosných nemocí. *Smlouva* také obsahuje ustanovení týkající se spolupráce v oboru školení a výcviku zdravotnických pracovníků (výměna profesorů a přednášejících lékařských fakult, škol pro střední zdravotnický personál a odborných zdravotnických kurzů, jakož i lékařů a jiných zdravotnických pracovníků; výměna posluchačů lékařských fakult, škol pro střední zdravotnický personál a posluchačů odborných zdravotnických kurzů; výměna zkušeností v oboru metod školení a výcviku a vzájemné informování o instrukcích, publikacích, vědeckých pomůckách a programu školení a výcviku), spolupráce vědeckých institucí v oblasti zdravotnictví, spolupráce v oboru vydavatelské a publikační činnosti zdravotnické a informování o chystaných a provedených legislativních a zásadních správních opatřeních na poli veřejného zdravotnictví.

***Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí z 15. ledna 1998*** upravuje rámec spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí a racionálního využití přírodních zdrojů. Smluvní strany se dohodly, že budou vytvářet podmínky pro trvalé zlepšování kvality životního prostředí; věnovat zvláštní pozornost udržování a zlepšování kvality životního prostředí v pohraničním pásmu (společně určí oblasti s vysokým stupněm ohrožení nebo o zvláštní přírodní hodnotě a dohodnou opatření, směřující ke zvláštní ochraně životního prostředí v těchto oblastech); budou zpracovávat a uskutečňovat společné programy, vyměňovat si informace o stavu životního prostředí, zdrojích a úrovni znečišťování, ekologických programech, právních předpisech, výsledcích vědeckých výzkumů a použitých nových technikách a technologiích šetřících životní prostředí. V čl. 2 *Dohody* jsou stanoveny oblasti, na které bude kladen zvláštní důraz z hlediska česko-polské spolupráce: ochrana ovzduší; ochrana povrchových a podzemních vod; ochrana přírody a krajiny; ochrana lesů; ochrana půdy; ochrana nerostných zdrojů; zdokonalování systému nakládání s odpady s cílem snižovat zátěž životního prostředí; hodnocení vlivů na životní prostředí zejména přesahujících státní hranice; monitorování stavu životního prostředí; hodnocení ekologických rizik v oblastech chemického, biologického a fyzikálního znečištění; součinnost kontrolních služeb ochrany životního prostředí, ekologická výchova a vzdělávání; společné česko-polské biosférické rezervace.

### 3.2. Problémy v krizovém řízení na příkladu česko-polské přeshraniční spolupráce v Euroregionu Těšínské Slezsko v souvislosti s pandemií COVID-19

Přeshraniční spolupráce dostává zvláštní význam v krizových situacích, kdy se jedná o velkou, nepříznivou změnu průlomového charakteru, která má negativní dopad na míru bezpečnosti obyvatel nebo vyvolává významná omezení v činnosti orgánů veřejné správy. Příkladem takových okolností je působení vyšší moci – pandemie nemoci COVID-19, která začala v Číně v roce 2019 a do České republiky dorazila 2. března 2020, do Polska pak o dva dny později. V krátké době po výskytu prvních případů koronaviru v České republice, Polsku a také jiných částech Evropy, vlády států zavedly různá opatření, včetně uzavření hranic. V důsledku pandemie byl v Polsku vyhlášen stav epidemického ohrožení, což mělo za následek mimo jiné:

- časové omezení určitého způsobu přemísťování;
- časové omezení fungování určitých institucí nebo závodů;
- zákaz pořádání akcí a jiných shromáždění lidí;
- příkaz zpřístupnění nemovitostí, prostor, ploch a poskytnutí dopravních prostředků pro potřeby provádění protiepidemických opatření, uvedených v protiepidemických plánech.

Na území České republiky pak byla zavedena následující vybraná opatření:

- zákaz vývozu dezinfekčních prostředků z území České republiky;
- kontrola cizinců překračujících hranici s Českou republikou za účelem zjištění přítomnosti onemocnění COVID-19;
- zákaz pořádání akcí a jiných shromáždění lidí;
- časové omezení fungování určitých institucí nebo závodů;
- časové omezení určitého způsobu přemísťování;
- povinnost zakrývat ústa a nos na veřejných místech, vymezení hodin pro seniory;
- doporučení pro ochranu seniorů v domovech pro seniory.

Tato mimořádná situace vedla k tomu, že se všechny subjekty zapojené do přeshraniční spolupráce a také společnosti ocitly ve zcela nové realitě, které dříve nečelily. Týkalo se to také sdružení Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” – polského partnera smlouvy s názvem Euroregion Těšínské Slezsko-Śląsk Cieszyński, na kterého se začaly obracet instituce a osoby se žádostí o poskytnutí pomoci a informací, souvisejících s problematikou COVID-19. Tyto otázky se týkaly mnoha záležitostí, mimo jiné:

- situace polských přeshraničních pracovníků zaměstnaných v České republice, zejména v české části Euroregionu Těšínské Slezsko;
- legislativy platné v České republice, která přeshraničním pracovníkům ukládá povinnost provádění testů na COVID-19;
- dostupnosti testů na COVID-19 pro přeshraniční pracovníky v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství;
- ceny testů na přítomnost COVID-19;

- možnost financování testů na COVID-19 pro přeshraniční pracovníky zaměstnavateli;
- možnosti zrušení nutného testování přeshraničních pracovníků vládou České republiky;
- pokynů pro překračování hranice osobami zaměstnanými nebo vykonávající služební/pracovní povinnosti na druhé straně hranice z hlediska vyhodnocování individuálních případů osobami provádějícími hraniční odbavení.

Pokud to bylo možné, zástupci sdružení „Olza“ poskytovali odpovědi na kladené otázky, zveřejňovali je na portálu Facebook Euroregionu Śląsk Cieszyński a využívali jiné formy komunikace nebo podporovali orgány veřejné (místní, regionální a celostátní) správy a připravovali příslušné analýzy. V mnoha případech však docházelo ke komunikačním obtížím, souvisejícím s poskytováním informací o COVID-19<sup>35</sup>.

Analýza, zpracována J. Siatkowským a J. Konik v rámci projektu „MODEL.COM – model komunikacji w sytuacjach kryzysowych“, ukázala, že uzavření česko-polských hranic odhalilo řadu problémů socioekonomické povahy, vzniklých v důsledku pandemické situace. Mezi nimi autoři uvádějí mj.<sup>36</sup>:

- informační chaos/absenci informací pro obyvatele v situaci uzavření hranic, zejména ve vztahu k přeshraničním pracovníkům, coby skupině lidí, kteří tímto byli v nejvyšší míře zasaženi;
- ústřední orgány nezohlednily specifiku příhraničí a chyběly příslušné úpravy týkající se přeshraniční problematiky, včetně zaměstnanců a jejich rodin žijících na obou stranách hranice;
- změna mentálního vnímání hranice místní společností – z toho, co spojuje (byla otevřena), na to, co rozděluje (byla uzavřena), kdy bylo toto vnímání zesilováno přítomností vojáků, policistů a dalších uniformovaných složek na hraničních přechodech;
- nízká a neuspokojivá úroveň česko-polské přeshraniční spolupráce (významné omezení formálních a osobních kontaktů, a v některých situacích jejich skutečné, časové zrušení; omezení realizace vybraných aktivit);
- nekonzultování rozhodnutí přijímaných na centrální úrovni se samosprávou, omezená spolupráce na linii vláda-samospráva, zejména v otázkách souvisejících s fungováním lidí na hranici, což by v opačném případě umožnilo vypracovat rozhodnutí, která by omezovala nebo minimalizovala sociální a ekonomické následky uzavření hranic.

35 *Projektový list „MODEL.COM - model komunikacji w sytuacjach kryzysowych“.*

36 Siatkowski J., Konik J., *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2020, s. 42-47.*

# 4. Model krizové komunikace

## 4.1. Metodologické předpoklady

### 1.

Model je nástrojem pro realizaci společné a koordinované komunikační politiky v mimořádných situacích, vznikajících zejména v příhraničních oblastech, který budou využívat různé instituce a místní společnosti. Bude implementován v česko-polském příhraničí Euroregionu Těšínské Slezsko na správním území Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství. Model bude vzorem pro jiné hraniční regiony (situované zejména v česko-polském, polsko-slovenském a polsko-německém příhraničí) v oblasti vyvíjení komunikačních činností v krizových situacích.

### 2.

Při přípravě modelu byly zohledněny následující aspekty:

- ustanovení uvedená v dokumentu „*Společno-gospodarcze skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19 – stan obecny i prognoza*”<sup>37</sup> (Socio-ekonomické důsledky uzavření polsko-české hranice pro přeshraniční pracovníky v Euroregionu Těšínské Slezsko v souvislosti s pandemií COVID-19 – současný stav a prognóza);
- ustanovení uvedená v dokumentu „*Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*”<sup>38</sup> (Analýza vlivu uzavření česko-polských hranic na různé aspekty socio-ekonomického života v důsledku pandemie COVID-19);
- závěry z konference a debaty spojené s cyklem workshopů věnovaných následující problematice: *Kultura a vzdělávání v době epidemie – z pohledu přeshraničního (zkušenosti a perspektivy pro budoucnost); Trh práce a sociální kontakty v době epidemie – přeshraniční pojetí (zkušenosti a perspektivy pro budoucnost); Spolupráce jednotek územní samosprávy a vládních institucí v době epidemie – z pohledu přeshraničního (zkušenosti a perspektivy pro budoucnost); Spolupráce institucí zodpovědných za bezpečnost veřejnosti a ochranu zdraví v době epidemie – z pohledu přeshraničního (zkušenosti a perspektivy pro budoucnost);* závěry z konzultačních videosestkání, telefonických a emailových konzultací, a také

37 Kasperek B., Olszewski M., *Společno-gospodarcze skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19 - stan obecny i prognoza*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Cieszyn, 17 kwietnia 2020, 17 s.

38 Siatkowski J., Konik J., *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2020.

z diskuzí realizovaných prostřednictvím webové stránky Fóra územní spolupráce ([www.fwt.olza.pl](http://www.fwt.olza.pl));

- literatura, organizační dokumenty a právní akty týkající se otázek souvisejících se široce chápanou problematikou krizového managementu a přeshraniční spoluprací v této oblasti.

### 3.

Cílem modelu není tvořit mezinárodní struktury ve smyslu „přeshraničního krizového managementu“, které by byly, v nějakém smyslu, derivací úprav v oblasti krizového řízení zakotvených v české a polské legislativě a v jiných národních – českých a polských – dokumentech, i když je to, při zohlednění mezinárodního práva, možné. Tuto možnost poskytuje *Nařízení (ES) č. 1082/2006 Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)*, které umožňuje zřizovat novou právní formu, založenou na spolupráci na mezinárodní úrovni.

Řešení ve smyslu „přeshraničního krizového managementu“, tvořená na základě mezinárodního práva, bilaterálních smluv a úmluv podepisovaných na regionální úrovni, jsou úspěšně aplikována ve francouzsko-německém příhraničí. Jedním z takových příkladů je hasičská loď EUROPA 1, která patří GLCT (Místnímu seskupení pro přeshraniční spolupráci). Za německou stranu loď provozuje Landratsamt Ortenaukreis, za francouzskou stranu Departement Bas-Rhin (Dolní Rýn) a SDIS 67 (Hasičská a záchranná služba Departementu Bas-Rhin). Za fungování a řízení hasičské lodi zodpovídá tým, složený z hasičů z Kehl a SDIS 67 (Hasičská a záchranná služba Departementu Bas-Rhin). Hasiči z Kehl a profesionální hasiči ze Štrasburku poskytují posádku, která je složena z mechaniků, kormidelníků a hasičů-záchranářů<sup>39</sup>.

Je nutné zdůraznit, že při přípravě modelu byly národní (české a polské) a mezinárodní právní předpisy pouze inspirací k navržení řešení týkajících se problematiky krizového řízení v oblasti komunikace a informování.

39 Olszewska A., *Doporučení pro oblast česko-polského pohraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko v oblasti ochrany zdraví a krizového řízení*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2018, s. 37.

#### 4.

Model zohledňuje dlouhodobou spolupráci realizovanou na národní a mezinárodní (přeshraniční) úrovni mezi různými subjekty celostátní, regionální a místní úrovně z České republiky a Polska, k nimž patří:

- **orgány veřejné správy** (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Ministerstvo zahraničních věcí Polské republiky, Ministerstvo vnitra České republiky a Ministerstvo vnitra a administrativy Polské republiky, zastupovaná Česko-polskou mezivládní komisí pro přeshraniční spolupráci, Krajský úřad Moravskoslezského kraje v Ostravě, Slezský vojvodský úřad v Katovicích, Generální konzulát Polské republiky v Ostravě);
- **partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínsko Slezsko“** (Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska a Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza“);
- **územní samosprávné celky** se sídlem v Euroregionu Těšínské Slezsko na správním území Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství;
- **organizace působící v oblasti krizového řízení** se sídlem v Euroregionu Těšínské Slezsko na správním území Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství (Policie, Hasičský záchranný sbor, Dobrovolný sbor hasičů, Pohraniční policie, Městská policie, Zdravotnická záchranná služba, Hygienické stanice);
- **veřejné a nevládní organizace** se sídlem v Euroregionu Těšínské Slezsko na správním území Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství, které se aktivně podílí na česko-polské přeshraniční spolupráci.

Model dále zohledňuje **místní společnosti** (občany příhraničí, osoby aktivně pracující ve prospěch česko-polské přeshraniční spolupráce – blogery, youtubery, přeshraniční pracovníky, místní lídry a osoby sdružené v neformálních organizacích).

#### 5.

Model je založen na přístupu, definovaném T. M. Yangem a T.A. Maxwellem<sup>40</sup>, založeném na vzájemných vazbách mezi úrovněmi vztahů v oblastech sdílení informací a faktorech, které mají vliv na jejich sdílení mezi organizacemi.

V prvním případě jeho autoři zdůrazňují tři vzájemně propojené úrovně výměny informací: mezilidskou, meziorganizační a interorganizační. **Mezilidské** vztahy mohou urychlovat proces výměny informací mezi jednotlivými osobami tehdy, když se jedná o sdílení informací ve spojitosti s těmito vztahy. **Meziorganizační** výměna informací probíhá mezi nezávislými organizacemi a může posilovat jejich efektivitu a interoperabilitu. Meziorganizační výměna informací je komplikovanější než výměna interorganizační informace, protože faktory, které ji ovlivňují, jsou více složité a diferencované v situaci, kdy jsou různé organizace zapojeny do stejného procesu. I když je mezi úrovněmi výměny informací velký rozdíl, jsou vzájemně propojené.

---

40 Yang T.M., Maxwell T.A., *Information-sharing in public organizations; A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors*, Government Information Quarterly, Vol. 28 (2), 2011, s. 172.

**Interorganizační** výměna informací spočívá v tom, že různé útvary dané organizace, které mají odlišné funkce, vzájemně využívají vědomosti a informace, což je klíčové pro její správné fungování. Proces sdílení informací mezi těmito útvary lze vnímat jako menší měřítko meziorganizační výměny informací, což je dáno existencí jistých podobností jejich charakteru<sup>41</sup>.

Ve druhém případě T. M. Yang a T.A. Maxwell zdůrazňují, že efektivní, meziorganizační sdílení informací ve veřejném sektoru vyžaduje příslušné prostředí – organizační, technologické a politicko-právní, které je ovlivněno různými faktory. V oblasti **organizačního** prostředí se jedná o organizační bariéry a byrokracii; jinou zeměpisnou oblast; jiný původ, hodnoty a kulturu; jiné postupy jednání, mechanismy a pracovní postupy; nedostatek zkušeností; nedostatek zdrojů; protichůdné zájmy/vlastní zájem; odpor ke změnám; obavy o ztrátu autonomie; obavy o ztrátu hodnotných aktiv a konkurenční převahy; obavy o nesprávné využití informací jinými organizacemi; pobídky a odměny; porovnání rizika s odměnou; důvěru; vůdcovství; vyjednávání a rozvoj angažovanosti. V oblasti **technologického** prostředí lze mj. hovořit o: rozdílné technice, počítačovém softwaru a informačních systémech; informacích týkajících se bezpečnosti; outsourcingu informačních technologií, možnostech v oblasti informačních technologií. Kdežto v oblasti **politicko-právního** prostředí lze uvést legislativu a politiku; informaci jako sílu a autoritu; stranickou neschopnost ve vládních agenturách; bezpečnost státu a hodnocení efektivity<sup>42</sup>.

## 6.

Model krizové komunikace je východiskem pro **program MODEL** založený na realizaci činností, jejichž hlavním cílem je posilování česko-polské spolupráce institucí a společností v případě náhlých a neočekávaných překážek, a také příprava na výskyt takové situace, zejména vzhledem k pandemii COVID-19, a post-pandemické období. Program má navíc podporovat organizaci přeshraniční spolupráce po skončení epidemie. Činnosti naplánované v modelu budou odpovědí na vzniklé výzvy a otázky v této oblasti.

Modelování přeshraniční spolupráce v rámci programu MODEL zahrnuje mj. dříve zmíněné organizační, technologické a politicko-právní prostředí. Aktivity zaměřené na modelování přeshraniční spolupráce vzhledem k organizačnímu prostředí budou spojeny se zaváděním řešení institucionální a sociální povahy. Řešení institucionální povahy zkvalitňují proces řízení přeshraniční spolupráce a zlepšují jeho efektivitu. Řešení sociální povahy pak budou přispívat k budování důvěry společností, žijících na jedné a druhé straně hranice, které byly během pandemie vystaveny zkoušce;

41 Kemény G., *Hindering and supportive factors of cross-border information exchange* [v:] Belügyi Szemle 68, SE-2, 2020, s. 53-55.

42 Yang T.M., Maxwell T.A., *Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors...* op.cit., s. 169.

k posilování citlivosti vůči vzájemným česko-polským vztahům a také k vytváření změny v oblasti vnímání hranice z té, která rozděljuje (během pandemie), na tu, která spojuje sousedící národy – český a polský.

Aktivity související s modelováním přeshraniční spolupráce z hlediska technologického prostředí se budou týkat rozvoje teleinformačních technik, podpory výměny a distribuce informací, usilování o kompatibilitu řešení, vytváření databází a komunikačních systémů.

Aktivity týkající se modelování přeshraniční spolupráce vzhledem k politicko-právnímu prostředí se budou zaměřovat na harmonizaci legislativních předpisů a politik s cílem snížení míry nejistoty, vyplývajících z rozdílných organizačních kultur, protichůdných politických a právních norem, konkurujících hodnot, a také zlepšení přeshraniční výměny informací.

Do programu MODEL spadá skupina tří pilotních projektů, které partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“ plánují realizovat v rámci programu INTERREG V-A Česká republika – Polsko. K těmto projektům patří: „MODEL.GO“, „EUREGIO-INFO“ a „Přeshraniční semafor“.

## 4.2. Navrhovaná řešení

### Organizační prostředí

#### 1.

Model krizové komunikace musí být založen na networkingové (síťové) struktuře spolupráce (networkingová organizace) subjektů a osob uvedených v bodě 4) metodologických předpokladů. Při skutečné implementaci modelu může být úspěšné pouze meziinstitucionální a mezisektorové partnerství<sup>43</sup>, zapojující také místní společnosti. Partnerství je nutné upravit dohodou, prohlášením nebo jiným vhodným dokumentem, který mu dá příslušný význam a zasadí do kontextu problematiky, kterou bude řešit.

V počáteční fázi budou úlohu koordinátorů sítě vykonávat smluvní strany regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko” – Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska a Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, v další fázi pak Evropské seskupení pro územní spolupráci s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko” jako samostatný právní subjekt<sup>44</sup>.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko”.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

#### 2.

Jako rozhodující orgán sítě je nutné zřídit Programovou radu, kterou bude tvořit minimálně 1 zástupce každé instituce tvořící partnerství. Úkolem Rady by mělo být zejména stanovování směrů a základních předpokladů souvisejících s krizovou komunikací v česko-polském příhraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko, vyhodnocování navrhovaných řešení v této oblasti a podporování aktivit zaměřených na odstraňování objevujících se problémů. V případě, kdy je situace v příhraničí stabilní, setkání Programové rady by měla být pořádána závisle na potřebách (*ad hoc*). Je však doporučováno, pokud je to možné, aby se konala minimálně jednou v roce, např. po dohodě a u příležitosti zasedání Česko-polské mezivládní komise pro přeshraniční spolupráci nebo zasedání Rady Euroregionu Těšínské Slezsko. V případě výskytu krizové situace, je nutné setkání Programové rady pořádat závisle na její intenzitě a závažnosti problému, který je nutné vyřešit. Programová rada by měla v takové situaci plnit funkci „komunikačního krizového štábu”.

43 Víceúrovňové vládnutí (*ang. multi-level governance*).

44 V roce 2020 smluvní strany regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko” začaly vyvíjet snahy s cílem zřízení stejnojmenného ESÚS.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.*  
**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

### 3.

Je nutné zřídit informační místa, jakožto výkonný orgán sítě, která se budou věnovat shromažďování, zpracování, archivaci a zpřístupňování informací, které mají klíčový význam z hlediska krizové komunikace v česko-polském příhraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko. Taková místa fungují od 90. let 20. století na francouzsko-německém a francouzsko-německo-švýcarském příhraničí na území Horního Rýna. Jedná se o INFOBESTY (INFOBEST PAMINA, INFOBEST Kehl/Štrasburk, INFOBEST Vogelgrun/Breisach, INFOBEST PALMREIN). S výjimkou INFOBESTU PAMINA, který byl začleněn do struktury ESÚS Eurodistrict PAMINA, je činnost ostatních INFOBESTŮ založena na úmluvách, podepsaných příslušnými partnery zastupujícími sousední státy. INFOBESTY tvoří dvojjazyčné dvou až čtyřčlenné týmy, které informují a poskytují poradenství občanům, sdružením, podnikům, veřejné správě a politikům z území Horního Rýna ve všech přeshraničních otázkách týkajících se Francie, Německa a Švýcarska. INFOBESTY dále distribuují zprávy a informační brožury, zveřejňují newslettery a plní úlohu bezúplatných konzultačních míst v mnoha oblastech – sociálního pojištění, zaměstnanosti, daňových systémů, přestěhování do sousední země, školství, silničního provozu a řadě dalších. INFOBESTY asistují občanům a podporují je v činnostech, které musí vykonávat v administrativních záležitostech v sousední zemi (usnadnění kontaktu a komunikace se zástupcem daného úřadu, odbourání jazykové bariéry, odkázání na kompetentní orgán). INFOBESTY také plní úlohu spojovacího článku mezi institucemi veřejné správy tří států a podporují přeshraniční komunikaci. Dále upozorňují na nekompatibilitu různých úprav a pomáhají v hledání řešení<sup>45</sup>. I když se základní úkoly INFOBESTŮ zaměřují na výše uvedenou problematiku, tak v době pandemie plní také úlohu důležitých informačních míst pro otázky související s COVID-19. Ku příkladu INFOBEST PAMINA každý týden zveřejňuje dvojjazyčnou francouzsko-německou zprávu o COVID-19. Tato zpráva mj. obsahuje<sup>46</sup>:

- nejnovější informace o změně počtu nakažených oproti předchozímu týdnu v regionu Grand Est;
- informace o nárůstu/poklesu počtu nakažených; aktuálně zavedených, platných opatřeních, omezeních apod. ve členění na Francii a Německo;
- informace o počtu nakažených, uzdravených, úmrtí apod. ve členění na Francii a Německo, spolkový stát Bádensko-Würtembersko a Porýní-Falc a region Grand Est;
- informace s údaji o počtu hospitalizovaných v Alsasku.

45 *À propos d'INFOBEST*, [Online], [Přístup: 18. 10. 2020], Dostupný na Internetu: [https://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html](https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/cz/2-cz-1.html).

46 *Informations transfrontalières sur COVID-19*, N° 89/2020, Eurodistrict PAMINA, 19. 10. 2020 [Online], [Přístup: 19. 10. 2020], Dostupný na Internetu: [https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/covid-19\\_-d.html?preview=1#.X\\_eQi1jdjX6](https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/covid-19_-d.html?preview=1#.X_eQi1jdjX6)

V česko-polském příhraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko by úlohu „krizových informačních míst“ měly plnit bývalé Agentury příhraničních informací se sídlem v Českém Těšíně a Cieszyně. V současné době plní úlohu městského turistického informačního centra a jsou plně městskými nebo částečně městskými a euroregionálními subjekty (pracoviště v Českém Těšíně provozuje Městský úřad, kdežto pracoviště v Cieszyně provozují společně Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza“ a Městský úřad). V případě zřízení Evropského seskupení pro územní spolupráci s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“ je nutné je včlenit do struktury ESÚS, obdobně jak je tomu v ESÚS Eurodistrict PAMINA. Zaměstnanci obou pracovišť by měli být příslušně jazykově a odborně vybaveni (jako týmy INFOBEST).

Pro shromažďování, zpracování, archivaci a zpřístupňování informací souvisejících s krizovou situací by měla být využívána síťová struktura spolupráce subjektů a osob uvedených v bodě 4) metodologických předpokladů, která by měla zohledňovat tři úrovně komunikace a toku informací – interní, externí a integrovanou. První z nich je nutné opřít o mezilidskou, meziorganizační a interorganizační komunikaci a výměnu informací mezi partnery sítě. Údaje významné z hlediska krizové situace budou partneři modelu v rozptýlené formě předávat informačním místům. Kdežto shromážděné, zpracované a zpřístupněné údaje budou v agregované formě poskytovány všem osobám a subjektům zapojeným do partnerství (zejména zástupcům Programové rady). Na jejich základě by měla být přijímána rozhodnutí, která jsou pro příhraničí klíčová. Vnější platforma komunikace a toku informací by měla probíhat mezi informačními místy a institucemi a osobami (veřejností) fungujícími mimo síť, a zohledňovat očekávání/dotazy od těchto institucí a osob, a také jim poskytovat spolehlivou odpověď na dané téma. Za tímto účelem je nutné použít integrovanou platformu komunikace a toku informací, která bude spočívat ve využití potenciálu partnerů sítě, jiných odborných subjektů a individuálních odborníků, kteří se věnují krizové problematice, s cílem uspokojení potřeb tazatelů. Příklady řešení pro podporu komunikace a shromažďování, zpracování, archivaci a zpřístupňování informací jsou uvedeny v další části popisu modelu. Tato řešení se týkají jak krizové situace, tak situace v období stabilizace<sup>47</sup>.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

47 Tento přístup navazuje na činnosti prováděné během jednotlivých etap krizového managementu: předcházení, příprava, řešení a obnova.

#### 4.

Doplňkovou funkci ve vztahu k úkolům výkonného orgánu (informačních míst) by měli plnit tiskoví mluvčí (minimálně jeden český a jeden polský), kteří by byli povinni poskytovat veřejnosti nejdůležitější informace týkající se problematiky krizové komunikace. Je důležité, aby tyto osoby měly stálý a dobrý kontakt se zástupci místních, regionálních a celostátních médií na jedné i druhé straně hranice. Osoby na pozicích tiskových mluvčích by měly pocházet z institucí tvořících Euroregion Těšínské Slezsko.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.*  
**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

#### 5.

Je nutné provádět různé aktivity školicího, poradenského, koncepčně-výzkumného, vzdělávacího a publikačního charakteru, které by měly být zaměřeny mj. na:

- poskytování informací o specifikách česko-polského příhraničí (zejména Euroregionu Těšínské Slezsko); o aktuálních postupech vyžadujících změnu z hlediska možnosti řešení různých problémů, souvisejících s krizovou komunikací a informací; o realitě, ve které žijí a pracují lidé v hraničních regionech oproti životu obyvatel v jiných regionech České republiky a Polska, rozhodovatelům;
- budování důvěry společností žijících na jedné a druhé straně hranice; posilování citlivosti na vzájemné česko-polské vztahy a také ovlivňování změny mentality ve vnímání hranice – z „bariéry“ na „most“;
- zvyšování povědomí veřejnosti o krizových situacích a možnostech jejich zvládnutí a také sdílení zkušeností v této oblasti;
- zvyšování efektivity využití veškerého druhu nástrojů pro krizovou komunikaci a výměnu informací;
- rozvíjení schopnosti institucí z České republiky a Polska, působících v oblasti krizového managementu, učit se organizační kultuře.

Za tímto účelem je třeba využít potenciál Polsko-česko-slovenského EuroInstitutu – sítě 11 partnerských organizací (včetně partnerů regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“), která pracuje od roku 2009<sup>48</sup>. Cílem Euroinstitutu je provozování poradenské a školicí činnosti, činnosti v oblasti výzkumu a vzdělávání, realizace veřejných zadání, která jsou společným zájmem České republiky, Polska a Slovenska; napomáhání řešení problémů, vyplývajících z různých politicko-správních a strukturálních systémů tří částí pohraničí; odbourávání administrativních bariér všeho druhu; nabádání polských, českých a slovenských subjektů k tomu, aby prac-

---

48 Formální dohody o spolupráci v rámci „Polsko-česko-slovenského EuroInstitutu“ byly podepsány 30. června 2015 v Katovicích.

valy ve prospěch partnerské spolupráce, včetně přeshraniční, a aby rozvíjely nástroje a metody kooperace, které mohou být použity nejen v česko-polsko-slovenském příhraničí, ale také na územích jiných evropských hraničních regionů<sup>49</sup>.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“*

**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

## 6.

Je nutné vytvořit struktury nebo útvary, které podporují meziorganizační a interorganizační spolupráci složek z České republiky a Polska (policie, hasičského záchranného sboru, sboru dobrovolných hasičů, pohraniční policie, městské policie, zdravotnické záchranné služby, hygienických stanic) a územních samosprávných celků v krizových situacích s využitím moderních komunikačních forem. Uvedená řešení by měla vést ke zkvalitnění různých procesů na národní a mezinárodní (česko-polské) úrovni, jako je např. organizace setkání a porad, operativní rozhodování v krizových situacích, provádění školení v oblasti bezpečnosti, zaměřených na různé skupiny příjemců, a informování o případných ohroženích. Tato řešení je také nutné využívat ve vztahu k městským střediskům, které plní funkce měst s právy okresu, sídel okresních orgánů nebo center Euroregionu Těšínské Slezsko (s ohledem na jeho zeměpisnou polohu).

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“*

**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

## 7.

Je třeba zřídit střediska pro sledování přeshraničních procesů, jejichž cílem bude podpora organizačních řešení přijatých pro účely modelu (pro rozhodovací a výkonný orgán). Úkoly uvedených subjektů/struktur by se měly zaměřit mj. na:

- monitorování jevů, k nimž v příhraničních územích dochází;
- provádění statistického šetření na obou stranách hranice s využitím jednotného přístupu ke shromažďování dat;
- přípravu analýz, doporučení a predikcí, souvisejících s přeshraniční problematikou;
- poskytování informací veřejným institucím a osobám, pro něž jsou zdrojem pro přijímání rozhodnutí nebo jsou jistou „silniční mapou“.

Do činností, souvisejících s zřizováním středisek pro sledování přeshraničních procesů, je nutné aktivně zapojit vysoké školy, školicí a poradenské instituce a výzkumná pracoviště.

<sup>49</sup> Olszewski M., Kasperek B., Olszewska A., Lewczuk A., Thevenet A., Böhm H., *Studie proveditelnosti EuroInstitutu – I. etapa. Hlášení z workshopů věnovaných pracím nad vytvořením mezinárodního poradenského a školicího centra – EuroInstitutu v Euroregionu Těšínské Slezsko*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Cieszyn 2010, s. 21.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.  
**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

## 8.

Je třeba využívat dobrou praxi z jiných evropských příhraničních území, související se široce pojatou přeshraniční spoluprací, zejména bezpečností, krizovým managementem a ochranou zdraví, a také formami přeshraniční spolupráce v době pandemie a jejího plánování do budoucna. Příklady dobré praxe by měly být založeny na ověřených, dlouhodobých meziregionálních a meziorganizačních partnerstvích, k nimž patří:

- partnerství mezi Euroregionem Těšínské Slezsko a ESÚS Eurodistrict PAMINA;
- partnerství v rámci sítě TEIN (ang. *Transfrontier Euro-Institut Network*), zejména partnerství mezi Stowarzyszeniem Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” a Euro-Institutem v Kehlu a mezi Stowarzyszeniem Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” a Centre for Cross-Border Studies.

Jedním z příkladů dobré praxe jsou řešení v oblasti krizového managementu a ochrany zdraví, které byly převzaty z francouzsko-německého příhraničí a zapracovány do studie „Doporučení pro území česko-polského pohraničí v oblasti ochrany zdraví a krizového řízení”<sup>50</sup>. Tento dokument obsahuje 10 různých doporučení a byl předán Česko-polské mezivládní komisi pro přeshraniční spolupráci.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.  
**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

## 9.

Je nutné tvořit pokyny, plány a postupy přeshraniční spolupráce pro případ krizových situací (včetně uzavření hranic) pro různé instituce, působící v česko-polském příhraničí Euroregionu Těšínské Slezsko. Tyto dokumenty by měly zohledňovat „měkké” a „tvrdé” návrhy řešení, zaměřené na udržení procesů a vztahů mezi organizacemi, a také sociální aspekt těchto procesů a mezilidské vztahy. Při zpracovávání dokumentů je nutné prioritně zohlednit spolupráci českých a polských územních samosprávných celků, které tvoří strukturu Euroregionu, a zejména partnerství, která jsou klíčová z nadlokálního hlediska.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.  
**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

---

50 Olszewska A., *Doporučení pro oblast česko-polského pohraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko v oblasti ochrany zdraví a krizového řízení*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2018, 47 s.

## Technologické prostředí

### 1.

Dovednost pracovat s moderními informačními a audiovizuálními nástroji je nutné vnímat víceúrovňově – jako strategickou vizi rozvoje osob a institucí, věnujících se různorodé přeshraniční problematice; příležitost k lepšímu poznání a pochopení kultury fungování jiných subjektů; možnost vyváženějšího přístupu k řízení organizace a formu budování vztahů s veřejností. Takový přístup by měl mít svůj odraz nejen ve zvyšování kompetencí zaměstnanců v oblasti využívání IT a AV technologií, ale také ve zvyšování meziorganizační a interorganizační digitalizace a informatizace pro případ krize a také v období relativního klidu. V souladu s tím je nutné tvořit a rozvíjet příslušné organizačně-technické zázemí, zahrnující široké spektrum aktivit – od investičních prací (např. inovační technologie při výstavbě, modernizaci a adaptaci budov nebo prostor k takovým aktivitám), přes nákup techniky a vybavení (např. veškerých přístrojů ke zpracování zvuku a obrazu, zařízení a řešení zvyšujících kvalitu přenosu informací prostřednictvím Internetu) po software (např. software pro tlumočení, software pro videokonference, chaty, týmovou spolupráci na dálku).

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

### 2.

Je nutné využívat všeobecně dostupné sociální sítě (*ang. social media*), umožňující rychlou výměnu informací a shromáždění uživatelů s podobnými zájmy nebo názory, jako je Facebook, Twitter, Instagram, Youtube a další, hlavně jako externí platformu pro krizovou komunikaci a zasílání informací mezi informačními místy (výkonným orgánem sítě) a institucemi a osobami (veřejností) fungujícími mimo síť. Takové platformy v každodenní činnosti využívají partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“. Tyto platformy splňují svou základní funkci jak ve vztahu k běžné činnosti Euroregionu (např. živý přenos organizovaných akcí, propagace realizovaných projektových aktivit), tak pro informování institucí a veřejnosti o aktuální pandemické situaci.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

### 3.

Podporou pro krizovou komunikaci a výměnu informací, realizovanou prostřednictvím volně dostupných sociálních sítí, by měla být webová stránka Fóra územní spolupráce (<http://www.fwt.olza.pl>), provozována Stowarzyszeniem Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza“ (ve spolupráci s Regionálním sdružením územní spolupráce Těšínského Slezska).

Díky ní bude možné vést uzavřené diskuse o problematice krizového managementu, ochraně zdraví či bezpečnosti a avizovat různé problémy v těchto oblastech ve vztahu k česko-polské hranici na území Euroregionu Těšínské Slezsko.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.*  
**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

#### 4.

Je nutné vytvořit specializované komunikační platformy a informační platformy pro shromažďování, zpracovávání, archivaci a zpřístupňování/výměnu informací, včetně krizových informací. Měly by je využívat spolupracující složky působící na poli krizového řízení a také územní samosprávné celky z obou stran hranice. Je nutné, aby taková platforma podporovala zejména operační činnost networkingové struktury spolupráce subjektů a osob, uvedených v bodě 4) metodologických předpokladů modelu, na všech třech úrovních komunikace a toku informací – interní, externí a integrované. Díky tomu bude možné dosáhnout synergického efektu prováděných činností sítě a posílit jejich efektivitu.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.*  
**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

#### 5.

Je nutné tvořit IT nástroje, které umožňují získávání a analýzu statistických údajů v přeshraničním pojetí a jejich grafickou vizualizaci. Úkolem těchto nástrojů by měla být nejen podpora procesů, souvisejících s krizovou komunikací a výměnou informací, ale i dalších, důležitých z hlediska přeshraniční problematiky. Za tímto účelem je vhodné se inspirovat teleinformačními řešeními, aplikovanými v krizovém řízení nebo v ostatních oblastech spolupráce, jako je např. Systém rychlého varování (ARGUS), sektorovými systémy (např. SARNA), ústřední reportovací aplikací (CAR), softwarem usnadňujícím proces krizového řízení (e-RISK) nebo programem určeným k zaznamenávání událostí vyskytujících se na daném území (e-CZK)<sup>51</sup>.

**Koordinátoři aktivit:** *partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.*  
**Účastníci:** *subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.*

---

51 Kosieradzka A., Rostek K., Zawila-Niedzwiedzki J., *Metodyki planowania cywilnego w publicznym zarządaniu kryzysowym i ratownictwie...* op.cit. s. 199-200.

## 6.

Je nutné tvořit webové platformy a mobilní aplikace obsahující informace o omezeném přístupu k různým službám, místům, objektům apod., které vycházejí z aktuální krizové situace, a také požadovaných nebo aplikovaných bezpečnostních opatřeních. Jejich doplněním by měly být systémy hlášení formou sms nebo e-mail, využívané k rychlému zasílání informací o ohrožení, např. přímo z místa poskytujícího ubytovací služby turistům.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

## Politicko-právní prostředí

### 1.

Pro efektivní krizovou komunikaci v Euroregionu Těšínské Slezsko je nutné vytvořit vhodný právní rámec, zohledňující potřeby týkající se přeshraniční spolupráce subjektů a obyvatel z České republiky a Polska. Modelové evropské příklady takových řešení, které by měly být vzorem, existují ve francouzsko-německém příhraničí. Jedná se o smlouvy a úmluvy o spolupráci mezinárodního charakteru, podepisované mezi zástupci vlád a regionů Francie a Spolkové republiky Německo. Patří k nim mj.: *Smlouva mezi vládou Francouzské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o přeshraniční spolupráci ve zdravotnictví*, *Smlouva mezi Porýním-Falcem a Departamentem Dolní Rýn o přeshraniční spolupráci hasičů*, *Úmluva o přeshraniční spolupráci týkající se okamžité zdravotnické pomoci Alsasko/Bádensko-Würtenbersko*<sup>52</sup>. Co se týče sociálního aspektu legislativních změn, tak v případě Euroregionu by se měly týkat především přeshraničních pracovníků (tzv. pendlerů) a jejich rodin, které žijí na obou stranách česko-polské hranice (např. kompenzace finančních ztrát vyplývajících z nemožnosti pracovat z důvodu uzavření hranic, osvobození od opakovaného testování na vlastní náklady).

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

### 2.

V případě organizací, spolupracujících přeshraničně v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví, je nutné usilovat o zjednodušení stávajících postupů a formálních pravidel krizové komunikace a v některých případech o jejich upřesnění. V případě organizací, spolupracujících v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví v rámci státu, je nutné, kromě

<sup>52</sup> Olszewska A., *Doporučení pro oblast česko-polského pohraničí v Euroregionu Těšínské Slezsko v oblasti ochrany zdraví a krizového řízení...* op.cit., s. 43.

zjednodušení a upřesnění stávajících postupů a formálních pravidel krizové komunikace, také tvořit nové postupy, které by zlepšily konkrétní procesy.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

### 3.

Do podpory řešení, navrhovaných v modelu na jeho tří úrovních – organizační, technologické a politicko-právní, je nutné zapojit různé struktury, instituce a osoby, mezi nimiž by měly klíčovou úlohu odehrávat subjekty a osoby, uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů modelu, a také zástupci Rady Euroregionu Těšínské Slezsko zastupující české a polské samosprávy, zastupitelé Moravskoslezského kraje a zastupitelé Slezského vojvodství z Euroregionu Těšínské Slezsko, poslanci české Poslanecké sněmovny a čeští senátoři, poslanci polské Poslanecké sněmovny a polští senátoři z Euroregionu Těšínské Slezsko a také poslanci do Evropského parlamentu z České republiky a Polska z Euroregionu Těšínské Slezsko.

**Koordinátoři aktivit:** partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko“.

**Účastníci:** subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.

### 4.3. Doporučení pro implementaci modelu

#### 1.

Institucemi, které budou model implementovat, by měly být Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska a Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” – partneři regionální smlouvy s názvem „Euroregion Těšínské Slezsko”. Účastníky procesu by měly být orgány veřejné správy, územní samosprávné celky, organizace působící v oblasti krizového řízení, veřejné a nevládní organizace, a také místní společnosti – v souladu s bodem 4) metodologických předpokladů.

#### 2.

Implementaci modelu by mělo předcházet jeho schválení příslušnými orgány. Tento proces je nutné uskutečnit ve dvou etapách. V první etapě v rámci zasedání Rady Euroregionu Těšínské Slezsko, přijetím příslušného usnesení o jeho implementaci. Ve druhé etapě v rámci zasedání Česko-polské mezivládní komise pro přeshraniční spolupráce, odsouhlasením jim navržených řešení.

#### 3.

Implementace modelu by měla zahrnovat přístup založený na třech úrovních výměny informací (mezilidské, meziorganizační a interorganizační) a třech druzích prostředí (organizačním, technologickém a politicko-právním), které jej tvoří.

#### 4.

Ohledně modelu je nutné aplikovat postupy související s monitorováním a evaluací aktivit. V obou případech by se jich měly účastnit subjekty a osoby uvedené v bodě 4) metodologických předpokladů.



## **Spółeczno-gospodarcze skutki zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19**

### **Stan obecny i prognoza**

Autorzy:

Bogdan Kasperek, Marek Olszewski  
Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy  
Regionalnej „Olza” z Cieszyna

# 1. Polscy pracownicy transgraniczni w Republice Czeskiej – ujęcie przekrojowe (narodowe, wojewódzkie i euroregionalne)

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>1</sup> **pracownik transgraniczny** to osoba wykonująca pracę najemną lub na własny rachunek w państwie członkowskim, która zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego, gdzie co do zasady powraca każdego dnia lub co najmniej raz w tygodniu.

Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego (stan na 31.12.2018, cyt. za *Foreigner in the Czech Republic*, Czech Statistical Office, Labour Market and Equal Opportunities Statistics Department, Prague, December 2019<sup>2</sup>) liczba obcokrajowców zatrudnionych w Republice Czeskiej i wpisujących się w definicję pracowników transgranicznych określoną przez ramy powyższego Rozporządzenia, wynosiła końcem 2018 roku 658,5 tys. osób, z czego ok. **47,4 tys. stanowili Polacy**. Było to w sumie **7% wszystkich zatrudnionych obcokrajowców** w tym państwie.

Prawie **45 tys. zarejestrowanych** w czeskich urzędach pracy naszych rodaków działało w **21** różnego rodzaju **sektorach gospodarki**. Najliczniejszą grupę stanowili ci, którzy pracowali w przemyśle wytwórczym oraz prowadzili działalność administracyjną i wspierającą (odpowiednio 20 340 i 11 353 osób). Zdecydowanie mniej osób było zatrudnionych w branży budowlanej (2 669), związanej ze sprzedażą hurtową i detaliczną oraz naprawą i utrzymaniem pojazdów (2 071), specjalistycznej, naukowej i technicznej (1 898), górniczej i wydobywczej (1 597), transportowej i magazynowej (1 196) oraz informacyjno-komunikacyjnej (1 097) (tabela 1).

---

1 *Rozp. (WE) nr 883/2004.*

2 Oficjalne dane dla całej Republiki Czeskiej. Raporty z poszczególnych lat publikowane są końcem każdego roku. Raport za rok 2019 nie został dotychczas opracowany.

<b>Klasyfikacja działalności</b>	<b>Liczba Polaków zarejestrowanych w czeskich urzędach pracy</b>
<b>Łącznie</b>	<b>44 896</b>
Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	396
Górnictwo i przemysł wydobywczy	1 597
Przemysł wytwórczy	20 340
Produkcja i dostarczanie energii, paliw stałych i klimatyzacji	55
Zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami	93
Budownictwo	2 669
Sprzedaż hurtowa i detaliczna, naprawa i utrzymanie pojazdów	2 071
Transport i magazynowanie	1 196
Zakwaterowanie, wyżywienie i noclegi	297
Działalność informacyjno-komunikacyjna	1 097
Finanse i ubezpieczenia	159
Nieruchomości	263
Działalność specjalistyczna, naukowa i techniczna	1 898
Działalność administracyjna i wspierająca	11 353
Administracja publiczna i obronność, bezpieczeństwo publiczne	33
Kształcenie	331
Zdrowie i pomoc społeczna	357
Kultura, rozrywka i rekreacja	154
Pozostała działalność	406
Działalność gospodarstw domowych	6
Działalność organizacji i organów eksterytorialnych	125

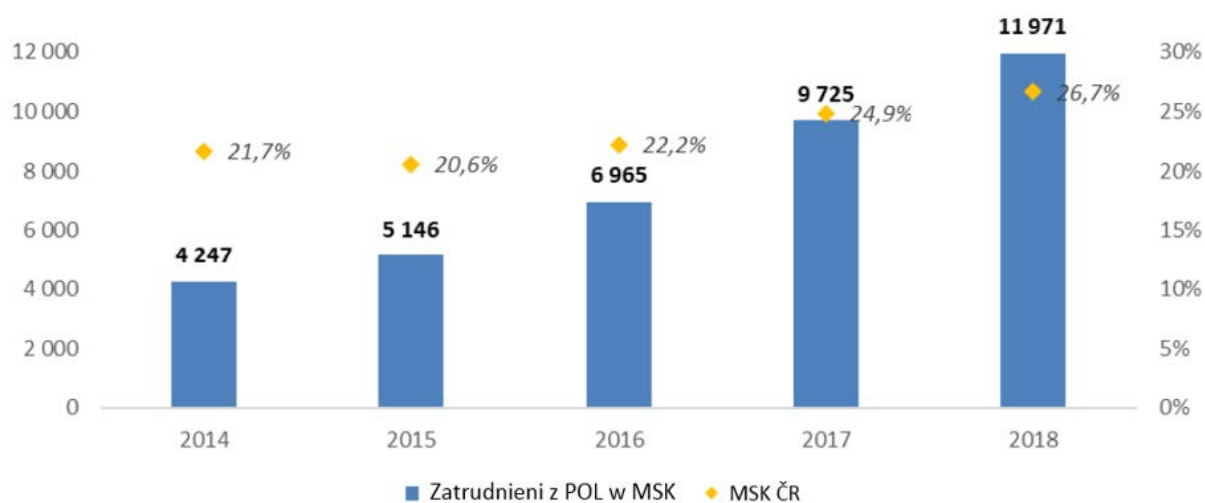
Tabela 1. Liczba Polaków zarejestrowanych w czeskich urzędach pracy w przekroju klasyfikacji działalności (stan na dzień 31.12.2018)

Źródło: *Foreigner in the Czech Republic*, Czech Statistical Office, Labour Market and Equal Opportunities Statistics Department, Prague, December 2019.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto polskiego pracownika transgranicznego w 2018 roku oscylowało w granicach **29 266 CZK** (koron czeskich) [mediana]/**33 898 CZK** (koron czeskich) [średnia], co przy obecnym kursie kupna czeskiej waluty (1 PLN = 0,1674, kurs NBP, stan na 14.04.2020) stanowi odpowiednio **4 899,13 PLN** [mediana]/**5 674,52 PLN** [średnia].

**Mnożąc powyższe wartości razy liczbę Polaków** (zarejestrowanych w czeskich urzędach pracy) **zatrudnionych w czeskich sektorach gospodarki, otrzymujemy łączną kwotę rządu 220,5 mln PLN** [mediana]/**255,3 mln PLN** [średnia]. **To pozwala zobrazować ilości środków, które generowane są przez polskich pracowników transgranicznych i zasilają budżet państwa polskiego.**

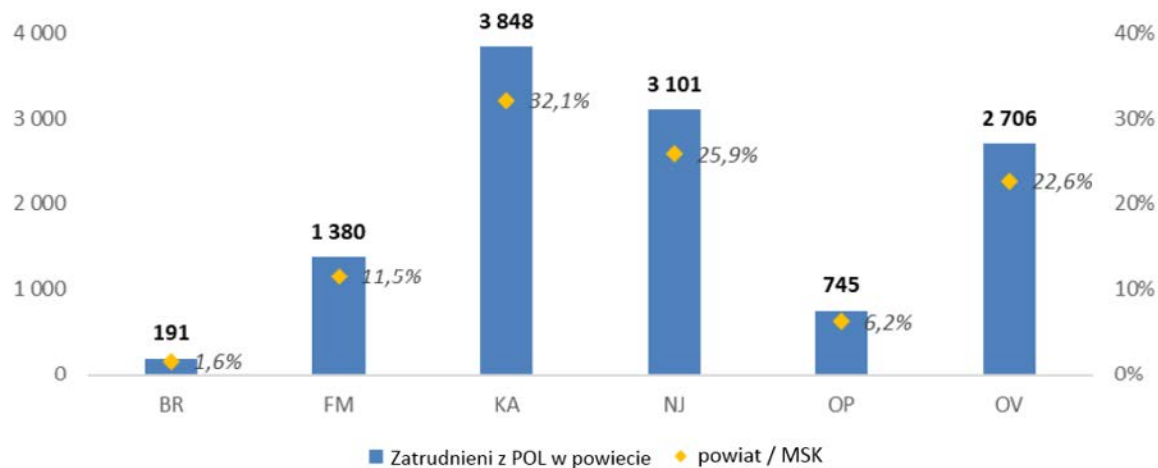
Jeżeli weźmiemy pod uwagę wyłącznie **województwo morawo-śląskie** (czes. *Moravskoslezský kraj*), które swoim zasięgiem obejmuje obszar przygraniczny czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, to w 2018 roku zatrudnienie znalazło w nim **aż 11 971 Polaków**, czyli 26,7% wszystkich polskich pracowników w Republice Czeskiej. Udział Polaków w odniesieniu do ogółu cudzoziemców zatrudnionych w województwie morawo-śląskim wyniósł w tym czasie 42,6% (wykres 3), co w przekroju całego kraju jest wartością ponadprzeciętną. Należy zaznaczyć, że **liczba Polaków pracujących w województwie morawo-śląskim bardzo dynamicznie wzrastała w ujęciu rok do roku (tempo wzrostu w latach 2014-2018 wynosiło ok. 30%)** (wykres 1)<sup>3</sup>.



Wykres 1. Liczba osób pochodzących z Polski zatrudnionych w województwie morawo-śląskim  
 Źródło: *Zaměstnaní cizinci v r. 2018. Moravskoslezský kraj a jeho okresy [Cudzoziemcy zatrudnieni w województwie morawo-śląskim i jego powiatach w 2018 roku]*, MS PAKT na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Republiki Czeskiej, Ostrava, 2019.

<sup>3</sup> *Zaměstnaní cizinci v r. 2018. Moravskoslezský kraj a jeho okresy [Cudzoziemcy zatrudnieni w województwie morawo-śląskim i jego powiatach w 2018 roku]*, MS PAKT na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Republiki Czeskiej, Ostrava, 2019.

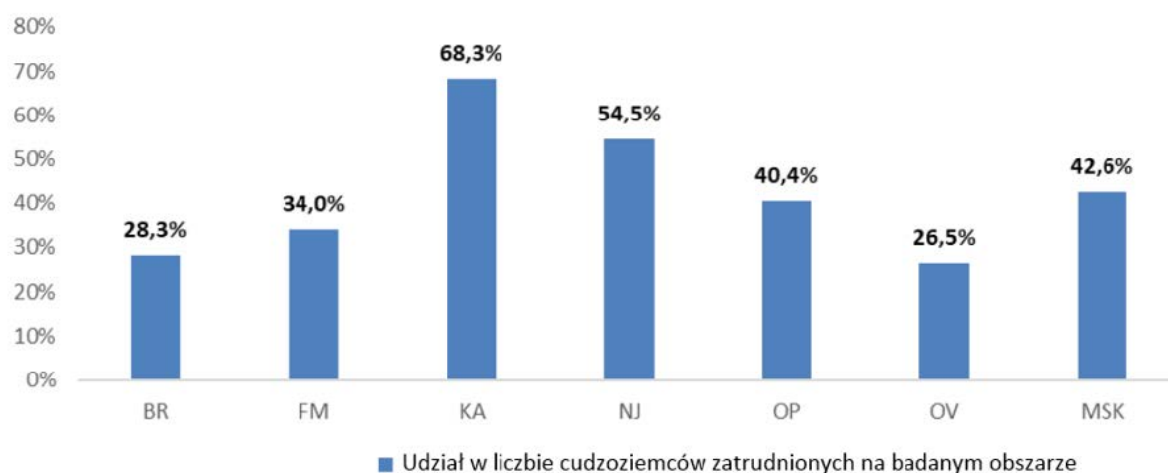
Frýdek-Místek i Karviná były tymi powiatami (czes. *okresy*) województwa morawsko-śląskiego wchodzącymi w skład czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, gdzie zatrudnienie Polaków wynosiło łącznie 5 228 osób (44,4% wszystkich polskich obywateli pracujących w czeskim województwie). Bardzo dużą liczbą pracowników transgranicznych odznaczała się także Ostrava – 2 706 osób (22,6% wszystkich Polaków pracujących w województwie), która choć jako miasto wydzielone nie należy do Euroregionu, to pracują w niej osoby pochodzące z jego polskiej części (wykres 2).



Wykres 2. Liczba osób pochodzących z Polski zatrudnionych w powiatach województwa morawsko-śląskiego w 2018 roku.

Źródło: *Zaměstnaní cizinci v r. 2018. Moravskoslezský kraj a jeho okresy [Cudzoziemcy zatrudnieni w województwie morawsko-śląskim i jego powiatach w 2018 roku]*, MS PAKT na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Republiki Czeskiej, Ostrava, 2019.

Biorąc z kolei pod uwagę liczbę cudzoziemców zatrudnionych w powiatach województwa morawsko-śląskiego oraz w samym województwie i odnosząc ją do czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, na pierwszy plan wysuwa się powiat Karviná, gdzie aż 68,3% osób pracujących transgranicznie stanowili Polacy. W powiecie Frýdek-Místek odsetek ten był niższy o ponad połowę i wynosił 34%. Niemniej jednak warto po raz kolejny podkreślić fakt, że udział Polaków w odniesieniu do wszystkich cudzoziemców zatrudnionych w województwie morawsko-śląskim wyniósł w 2018 roku 42,6%, co w przekroju całej Republiki Czeskiej kraju stanowiło wartość ponadprzeciętną (wykres 3).



Wykres 3. Udział Polaków w liczbie cudzoziemców zatrudnionych w powiatach województwa morawsko-śląskiego oraz w województwie morawsko-śląskim

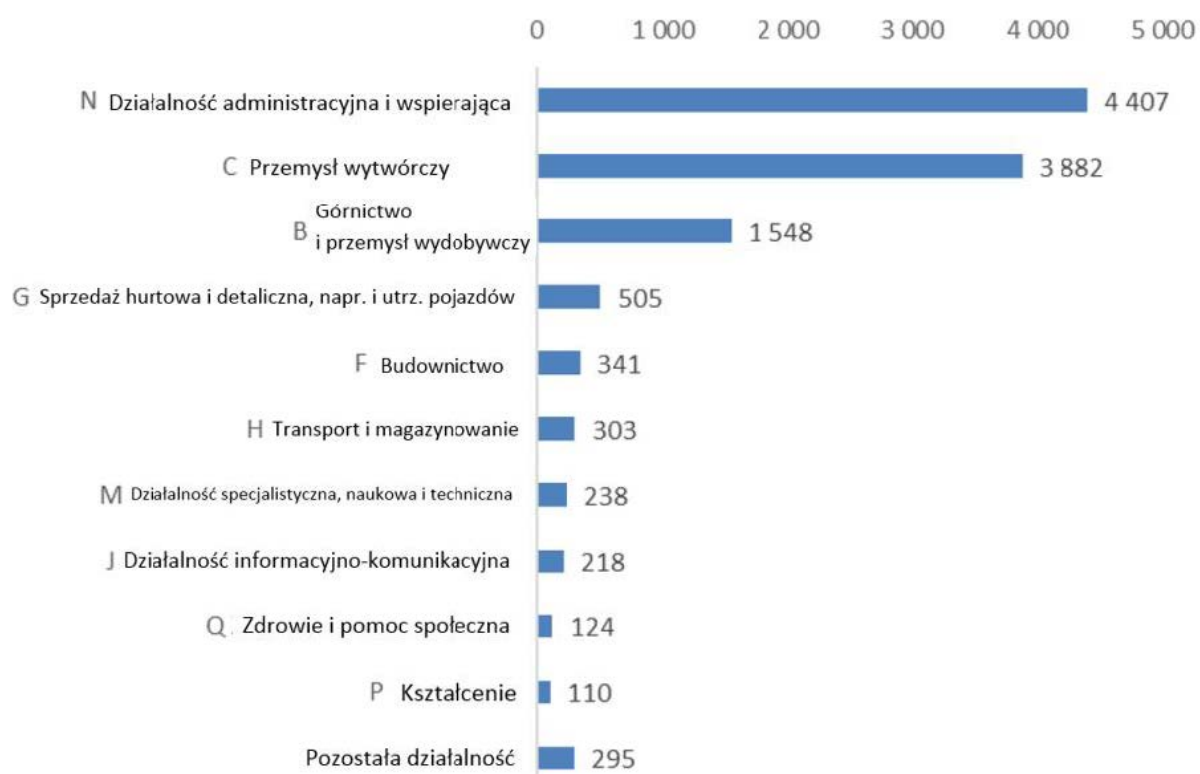
Źródło: *Zaměstnaní cizinci v r. 2018. Moravskoslezský kraj a jeho okresy [Cudzoziemcy zatrudnieni w województwie morawsko-śląskim i jego powiatach w 2018 roku]*, MS PAKT na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Republiki Czeskiej, Ostrava, 2019.

Największa liczba polskich pracowników transgranicznych w województwie morawsko-śląskim była zatrudniona w sektorach N, C i B czeskiej gospodarki, tj. działalności administracyjnej i wspierającej, przemyśle wytwórczym oraz górnictwie i przemyśle wydobywczym. Stanowiło to odpowiednio 4 407 osób (37%), 3 882 osoby (32%) i 1 542 osoby (13%). We wszystkich pozostałych sektorach gospodarki pracowało w tym czasie łącznie 2 134 (18%) Polaków (wykres 4).

Do zakładów pracy znajdujących się w województwie morawsko-śląskim, w których zatrudnia się najwięcej polskich pracowników transgranicznych z obszaru Euroregionu Śląsk Cieszyński, należą między innymi:

- Huta Trzyniec S.A. (czes. *Třinecké železářny, a.s.*);
- Ostrawsko-Karwińskie Kopalnie S.A. (czes. *OKD, a.s.*);
- Hyundai Mošnov;
- Hyundai Nošovice;
- KIA Nošovice.

Pracujący w nich Polacy pochodzą z gmin powiatu cieszyńskiego (w tym między innymi z graniczących bezpośrednio z Republiką Czeską Istebnéj, Wisły, Ustronia, Golezowa, Cieszyna, Hażłacha, Zebrzydowic oraz Brennej, Chybia, Dębowca, Skoczowa i Strumienia), gmin powiatu bielskiego (Jasienicy i Jaworza), miasta Jastrzębia-Zdroju oraz ze znajdującej się w powiecie wodzisławskim gminy Godów.



Wykres 4. Liczba osób pochodzących z Polski zatrudnionych w województwie morawsko-śląskim – wg klasyfikacji działalności

Źródło: *Zaměstnaní cizinci v r. 2018. Moravskoslezský kraj a jeho okresy [Cudzoziemcy zatrudnieni w województwie morawsko-śląskim i jego powiatach w 2018 roku]*, MS PAKT na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Republiki Czeskiej, Ostrava, 2019.

## **2. Analiza sytuacji polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w instytucjach zlokalizowanych na terenie województwa morawsko-śląskiego, zwłaszcza w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, w kontekście COVID-19**

W głównej mierze analizie poddano sytuację epidemiologiczną występującą na terenie Republiki Czeskiej, zwłaszcza w województwie morawsko-śląskim, w tym w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński na dzień 15 kwietnia 2020 roku, a także wyniki ankiety elektronicznej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku wśród polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w podmiotach działających na terenie województwa morawsko-śląskiego, głównie w czeskiej części Euroregionu.

Pandemia koronawirusa COVID-19, która rozpoczęła się w Chinach w 2019 roku, dotarła do Republiki Czeskiej 2 marca 2020 roku (w Polsce pierwszy oficjalny przypadek COVID-19 zdiagnozowano 4 marca br)<sup>4</sup>. W krótkim okresie czasu od pojawienia się COVID-19 w Czechach, miejscowe władze wprowadziły znaczące ograniczenia, do których należały między innymi:

- zakaz wywożenia z terytorium Republiki Czeskiej środków do dezynfekcji;
- kontrola cudzoziemców przekraczających granicę z Republiką Czeską pod kątem obecności COVID-19;
- zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
- czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy;
- czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się;
- obowiązek zakrywania ust i nosa w miejscach publicznych, ustanowienie godzin dla seniorów;
- zalecenia dotyczące ochrony seniorów przebywających w domach opieki.

---

<sup>4</sup> *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) – Situation Report – 42*, World Health Organization, 2 March 2020; *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) – Situation Report – 44*, World Health Organization, 4 March 2020,

Według raportu WHO<sup>5</sup> do 15 kwietnia br. w Republice Czeskiej COVID-19 zaraziło się 6 141 osób, z których 161 zmarło. Dla porównania w Polsce do tego samego dnia pozytywnie zdiagnozowanych na COVID-19 było 7 202 osób, z których 263 zmarło. Odsetek osób w Republice Czeskiej, które zmarły z powodu COVID-19 wyniósł w tym czasie 2,62%. To zdecydowanie mniej niż średnia ogólnoswiatowa (6,42%), a także mniej niż średnia dla Polski (3,65%).

Sytuacja związana z epidemią COVID-19 w województwie morawsko-śląskim na dzień 15 kwietnia przedstawiała się następująco: 733 osoby zdiagnozowano pozytywnie, z czego 257 zamieszkiwało czeską część Euroregionu Śląsk Cieszyński. Stanowiło to ok. 35% wszystkich przypadków w województwie (tabela 2).

<b>Miasto/gmina/powiat</b>	<b>Liczba osób zarażonych COVID-19</b>
<b>Łącznie w województwie morawsko-śląskim</b>	<b>733</b>
Bohumín	14
Český Těšín	17
Frydek-Místek	127
Haviřov	35
Jablunkov	16
Karviná	26
Orlová	17
Ostrava*	277
Třinec	5

\* – nie należy do Euroregionu Śląsk Cieszyński, jednak z uwagi na znaczącą liczbę pracowników, którzy pracują w ostrawskich instytucjach i którzy pochodzą z polskiej części Euroregionu, uwzględniono ją w zestawieniu.

Tabela 2. Liczba osób zarażonych COVID-19 w województwie morawsko-śląskim, z uwzględnieniem miast, gmin, powiatów wchodzących w skład Euroregionu Śląsk Cieszyński (stan na dzień 31.12.2018)

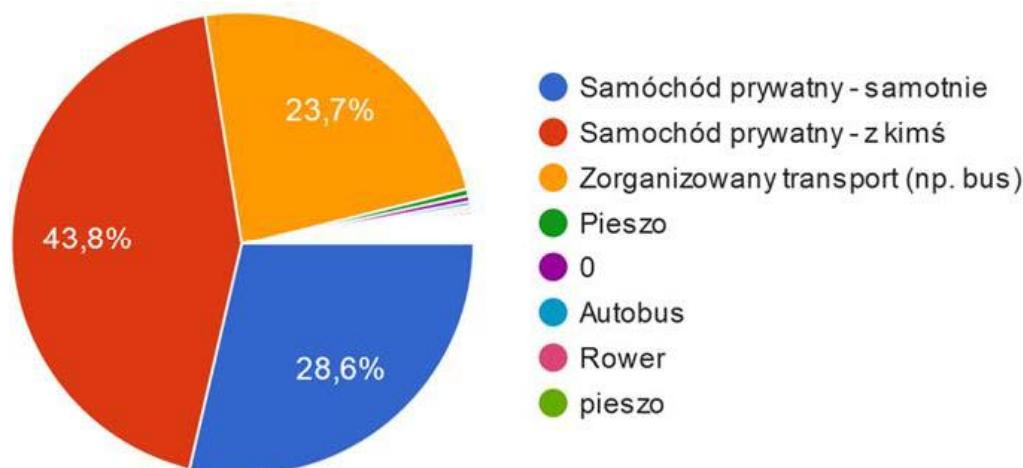
Źródło: <https://koronavirus.msk.cz/> [data odczytu: 15.04.2020]

5 *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) – Situation Report – 85*, World Health Organization, 15 April 2020.

W związku z obniżeniem przyrostu zakażeń COVID-19, które miały miejsce w ostatnim czasie w Republice Czeskiej oraz ze stosunkowo niewielkim odsetkiem zgonów w odniesieniu do całkowitej liczby zachorowań, 14 kwietnia br. władze **Czech** podjęły decyzję o rozpoczęciu **łagodzenia** wcześniej wprowadzonych obostrzeń. **Zgodnie z tą decyzją od 20 kwietnia br. będą mogły zacząć działać zakłady rzemieślnicze, targowiska rolnicze. Odbywać się również będą śluby i indywidualne konsultacje oraz egzaminy dla studentów najstarszych roczników.** W dalszej kolejności przewiduje się **łagodzenie** obostrzeń dotyczących firm i instytucji innych branż.

Jeżeli chodzi o polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w podmiotach zlokalizowanych na terenie województwa morawsko-śląskiego, zwłaszcza w czeskiej części Euroregionie Śląsk Cieszyński oraz Polaków mieszkających w Republice Czeskiej, a pracujących w Polsce, to podobnie jak w przypadku wszystkich osób mieszkających na terytorium Polski i chcących przekroczyć granicę z dniem 27 marca br. do odwołania, podlegają oni obowiązkowi 14. dniowej kwarantanny. Fakt ten nie się z sobą szereg różnego rodzaju reperkusji społeczno-gospodarczych, które zostały opisane szczegółowo w trzeciej części opracowania. Rodzi on również pytanie dotyczące rzeczywistego wpływu ww. obostrzeń na minimalizowanie bądź zapobieganie rozprzestrzenianiu się COVID-19 w populacji w porównaniu z już stosowanymi i sprawdzającymi się w praktyce mechanizmami, jak chociażby utrzymanie dystansu, czy noszenie maseczek ochronnych zakrywających usta i nos. Co więcej, można poddać w wątpliwość to, czy zaplanowane i wdrożone działania związane z zamknięciem polsko-czeskiej granicy dla Polaków pracujących w Czechach (w województwie morawsko-śląskim, a zwłaszcza w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński), zrekompensują poniesione ostatecznie koszty.

Spośród **1474 polskich pracowników transgranicznych, którzy wzięli udział w elektronicznym badaniu ankietowym**, zdecydowana większość dojeżdża do pracy samochodem prywatnym, z czego 43,8% z osobą/osobami towarzyszącymi a 28,6% indywidualnie (łącznie jest to 72,4%). Na transport zbiorowy decyduje się 23,7% osób. Pozostali pracownicy transgraniczni, tj. 3,9% docierają do miejsca zatrudnienia rowerem, pieszo, autobusem (wykres 5).

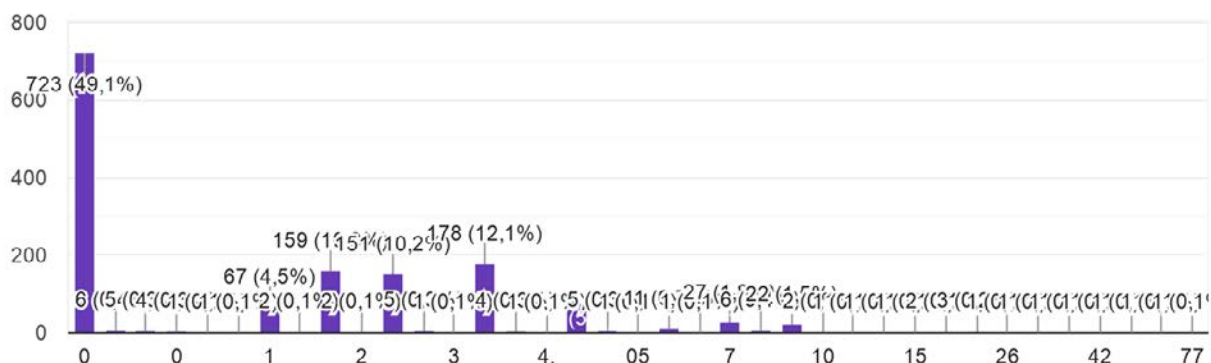


Wykres 5. Sposób dojazdu polskich pracowników do pracy w Republice Czeskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety elektronicznej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku.

Ankietowani, udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie, byli proszeni o podanie liczby osób, które podróżowały do miejsca pracy samochodem w sytuacji, gdy wybierali oni wariant „samochód prywatny – z kimś”. W innym przypadku należało wpisać „0” lub „nie dotyczy”.

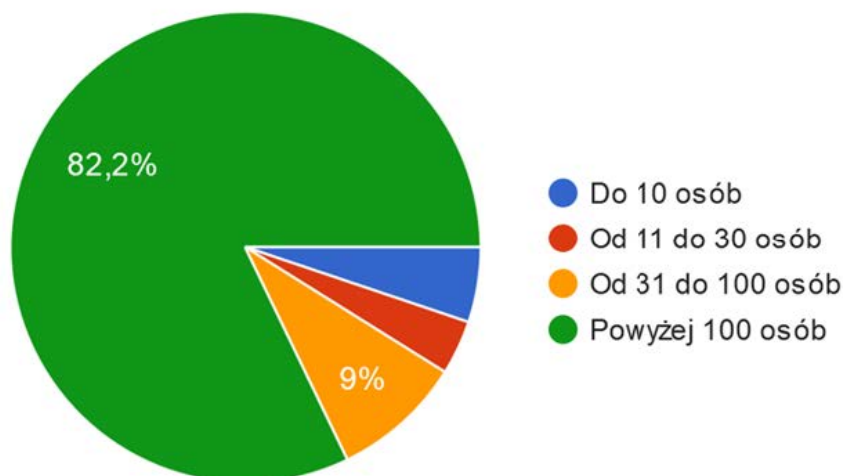
Na poniższym wykresie przedstawiono sposób dojazdu polskich pracowników transgranicznych do miejsca zatrudnienia w Republice Czeskiej, uwzględniający wspomniane wcześniej kryteria. W przekroju wszystkich udzielonych odpowiedzi wyraźnie widać, że zdecydowana większość (723 osoby) wskazała wariant „0” lub „nie dotyczy”. Pracowników dojeżdżających z dwoma, trzema bądź czterema osobami towarzyszącymi jest od 159 do 178, natomiast tych, które dojeżdżają do pracy w liczniejszych grupach zaledwie kilkadziesiąt (wykres 6).



Wykres 6. Sposób dojazdu polskich pracowników do miejsca zatrudnienia w Republice Czeskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety elektronicznej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku.

Wielkość czeskich zakładów pracy, w których zatrudnieni są Polacy jest zróżnicowana. Najwięcej spośród badanych pracowników transgranicznych pracuje w firmach liczących powyżej 100 osób. Odsetek ten wynosi aż 82,2%. Zdecydowanie mniej osób zatrudnionych jest w podmiotach, gdzie liczba pracowników waha się od 31 do 100 (9%). Pozostałe 8,8% pracowników przypada na firmy zatrudniające od 11 do 30 osób oraz te, których kadra nie liczy więcej jak 10 ludzi (wykres 7).

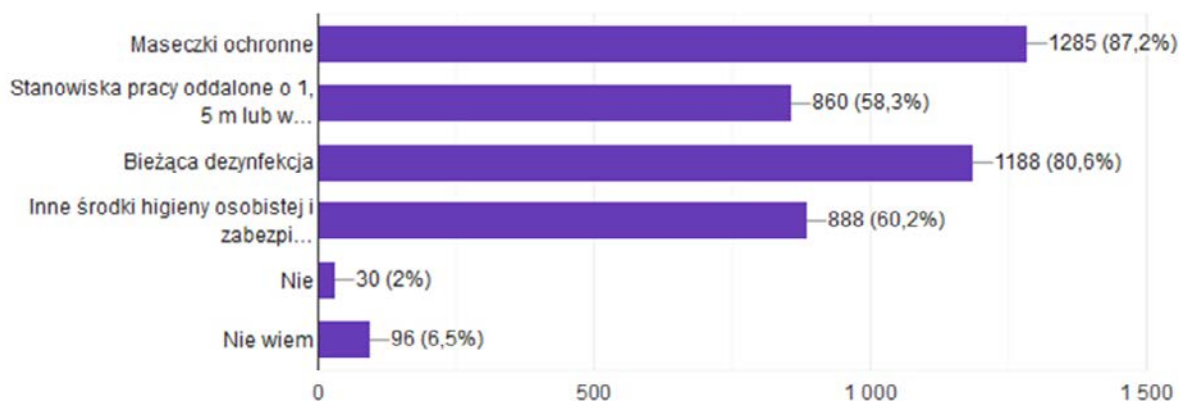


Wykres 7. Wielkość czeskich zakładów pracy, w których zatrudnieni są Polacy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety elektronicznej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku.

W zakładach pracy, w których zatrudnieni są Polacy, stosuje się różnego rodzaju środki ochrony zapobiegające rozprzestrzenianiu się COVID-19. W zdecydowanej większości firm istnieje obowiązek noszenia maseczek ochronnych. Takiej odpowiedzi udzieliło aż 1285 osób spośród 1474 badanych, co stanowiło 87,2% próby. Nie mniej ważna jest bieżąca dezynfekcja przeprowadzana w miejscu zatrudniania. Ten rodzaj środka zapobiegawczego względem COVID-19 wskazało 1198 (80,6%) ankietowanych. W czeskich firmach z terenu Euroregionu Śląsk Cieszyński, gdzie zatrudniana się polskich pracowników, wykorzystywane są ponadto inne formy ochrony przed koronawirusem. Należą do nich różnego rodzaju środki higieny osobistej oraz zachowywanie odległości 1,5 m pomiędzy stanowiskami pracy. Odpowiedzi te wskazało odpowiednio 888 (60,2%) oraz 860 (56,3%) osób. Jedynie 30 osób (2%) spośród wszystkich badanych pracowników stwierdziło, że w firmie, w której pracują, nie stosuje się żadnych środków ochronnych zapobiegających rozprzestrzenianiu się COVID-19 (wykres 8).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jako uzupełnienie elektronicznych badań ankietowych, zostało przeprowadzonych 5 wywiadów telefonicznych z czeskimi liderami instytucji działających w województwie morawsko-śląskim, głównie w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński<sup>6</sup>, na temat znanych im przypadków występowania COVID-19 w zakładach pracy zatrudniających Polaków od czasu 2 marca br. Wywiady jednoznacznie pokazały, że żadna z pytanych w wywiadach osób nie spotkała się tego typu sytuacją.



Wykres 8. Środki ochrony zapobiegające rozprzestrzenianiu się COVID-19, jakie stosowane są w czeskich zakładach pracy, w których zatrudnieni są Polacy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety elektronicznej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku.

6 Liderzy prezentowali sektor publiczny, prywatny i pozarządowy.

### 3. Stan obecny i prognoza społeczno-gospodarcza skutków zamknięcia polsko-czeskiej granicy dla pracowników transgranicznych w Euroregionie Śląsk Cieszyński w związku z pandemią COVID-19

Z raportu Komisji Europejskiej<sup>7</sup> wynika, że w 2018 roku aż **1,5 mln** osób w wieku 20-64 lat zatrudnionych w Unii Europejskiej było pracownikami transgranicznymi, z czego jedną z najliczniejszych grup stanowili Polacy. Tylko w przypadku Republiki Czeskiej można mówić o **47,4 tys.** naszych rodaków (**45 tys.** zarejestrowanych w czeskich urzędach pracy) pracujących w 21 sektorach gospodarki. W skali zaś województwa morawsko-śląskiego, które swoim zasięgiem obejmuje obszar przygraniczny czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, w 2018 roku zatrudnienie znalazło **aż 11 971 Polaków**, czyli prawie **27%** wszystkich polskich pracowników w Republice Czeskiej. Uwzględniając fakt, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto polskiego pracownika transgranicznego w 2018 roku oscylowało w granicach **29 266 CZK** (koron czeskich) [mediana]/**33 898 CZK** (koron czeskich) [średnia], co przy obecnym kursie kupna czeskiej waluty (1 PLN = 0,1674, kurs NBP, stan na 14.04.2020) stanowi odpowiednio **4 899,13 PLN** [mediana]/**5 674,52 PLN** [średnia], **ilość generowanych dla budżetu państwa polskiego w skali miesiąca środków** można liczyć od kwoty **58,6,5 mln PLN** [mediana]/**67,9 mln PLN** [średnia] (w wariancie, gdy weźmiemy pod uwagę jedynie województwo morawsko-śląskie, w tym Euroregion Śląsk Cieszyński) **do kwoty 220,5 mln PLN** [mediana]/**255,3 mln PLN** [średnia] (z uwzględnieniem całej Republiki Czeskiej).

Największa liczba polskich pracowników transgranicznych w województwie morawsko-śląskim, zwłaszcza tych wykonujących swoją pracę w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, była zatrudniona w sektorach związanych z działalnością administracyjną i wspierającą, przemysłem wytwórczym oraz górnictwem i przemysłem wydobywczym. Zakładami, w których pracowali, były takie podmioty, jak: Huta Trzyńców S.A., Ostrawsko-Karwińskie Kopalnie S.A., Hyundai Mošnov, Hyundai Nošovice, czy KIA Nošovice. Na terenie województwa morawsko-śląskiego znajduje się również spora liczba oddziałów firm, które zatrudniają Polaków i których „matki” mają siedzibę w Polsce. Przykładem jednej z nich jest Mondelez Polska. Często również firmy zatrudniające polskich pracowników transgranicznych działają na rzecz polskiego rynku. Szczególnym przykładem jest tutaj Mölnlycke Health Care. Firma ta zapewnia nie tylko miejsca pracy dla blisko 300 Polaków w Republice Czeskiej, ale przede wszyst-

<sup>7</sup> *Intra-EU Labour Mobility at a glance. Main findings of the 2019 Annual Report on intra-EU Labour Mobility*, European Commission, January 2020.

kim zaopatruje ponad 200 polskich placówek służby zdrowia w sprzęt medyczny, co ma niezwykle istotne znaczenia w przypadku zarządzania sytuacją kryzysową, z jaką mamy do czynienia w wyniku epidemii COVID-19. Produkowane w dwóch czeskich fabrykach (Haviřov i Karviná) zestawy chirurgiczne, trafiają również do 8 z 21 szpitali jednoimiennych, przeznaczonych wyłącznie do walki z koronawirusem.

To wszystko pozwala przypuszczać, że zdecydowana większość polskich pracowników transgranicznych wykonuje prace fizyczne. Ponadto pracownikom tym trudno jest się szybko przekwalifikować a tym samym nabyć nowe kompetencje oraz co najważniejsze pozostają oni często jedynymi żywicielami swoich rodzin. Ten ostatni wniosek jest podyktowany tym, że duża liczba polskich pracowników dojeżdża do czeskich firm nie tylko z gmin powiatu bielskiego i cieszyńskiego zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie granicy, ale również z Jastrzębia-Zdroju (miasta liczącego ok. 90 tys. obywateli) i gminy Godów – ośrodków z tradycjami górniczymi, gdzie obecny wciąż jest model, w którym mężczyzna dba o byt i finanse rodziny, natomiast kobieta zajmuje się gospodarstwem domowym. **Gdybyśmy zatem przyjęli, że tylko połowa z wszystkich polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w województwie morawsko-śląskim, tj. 5 985 z 11 971 jest jedynymi żywicielami rodziny, to w modelu rodziny 2+1 łączna liczba osób, które pozostają na ich utrzymaniu wyniosłaby 17 955 osób.**

Z badań przeprowadzonych w formie ankiety elektronicznej w dniach 11-14 kwietnia 2020 roku wśród **1 474** polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w podmiotach działających na terenie województwa morawsko-śląskiego, głównie w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, wynika, że zdecydowana większość z nich korzysta z samochodu prywatnego, jako środka transportu do miejsca pracy. 43,8% z pracowników podróżuje wraz z osobą/osobami towarzyszącymi a 28,6% indywidualnie (łącznie stanowi to 72,4%). Na transport zbiorowy decyduje się 23,7% osób. Pozostali pracownicy transgraniczni, tj. 3,9% docierają do miejsca zatrudnienia rowerem, pieszo, autobusem.

Biorąc pod uwagę powyższy sposób przemieszczania się pracowników transgranicznych do miejsca swojego zatrudnienia i analizując jego wpływ na minimalizowanie bądź zapobieganie rozprzestrzenianiu się COVID-19, można stwierdzić, że jest on **zgodny z zaleceniami Ministerstwa Zdrowia Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącymi koronawirusa, ograniczając rozprzestrzenianie się choroby poprzez minimalizowanie bezpośredniego kontaktu z osobami, które mogą być jej potencjalnymi nosicielami. Za stosowaniem przez pracowników transgranicznych środków ostrożności w zakresie sposobu dojazdu do miejsca zatrudnienia w kontekście COVID-19 przemawia fakt, że zdecydowana większość z nich (723) dojeżdża do pracy indywidualnie (bez współtowarzyszy).** Pracowników dojeżdżających z dwoma, trzema bądź czterema osobami towarzyszącymi (w ramach podróży busem) jest od 159 do 178, natomiast tych, które dojeżdżają do pracy w liczniejszych grupach zaledwie kilkadziesiąt. **W tej sytuacji pracownicy transgraniczni co do zasady przestrzegają zaleceń Ministerstwa Zdrowia Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących transportu zbiorowego w kontekście COVID-19 (zachowanie odpowiedniej od-**

**ległości między pasażerami oraz maksymalnie połowiczne obłożenie całkowitej liczby miejsc siedzących w środkach komunikacji zbiorowej).**

Również w zakładach pracy, w których zatrudnieni są Polacy, stosuje się różnego rodzaju środki ochrony zapobiegające rozprzestrzenianiu się COVID-19. W zdecydowanej większości firm istnieje obowiązek noszenia maseczek ochronnych. Takiej odpowiedzi udzieliło aż 1285 osób spośród 1474 badanych (87,2%). Firmy przeprowadzają również bieżącą dezynfekcję w miejscu zatrudnienia. Ten rodzaj środka zapobiegawczego względem COVID-19 wskazało 1198 (80,6%) ankietowanych. W czeskich firmach z terenu Euroregionu Śląsk Cieszyński, gdzie zatrudniani są polscy pracownicy, wykorzystywane są ponadto inne formy ochrony przed koronawirusem. Należą do nich różnego rodzaju środki higieny osobistej oraz zachowywanie odległości 1,5 m pomiędzy stanowiskami pracy. Odpowiedzi te wskazało odpowiednio 888 (60,2%) oraz 860 (56,3%) osób. Jedynie 30 osób (2%) spośród wszystkich badanych pracowników stwierdziło, że w firmie, w której pracują, nie stosuje się żadnych środków ochronnych.

**Wyniki przeprowadzonego wśród pracowników transgranicznych badania jednoznacznie pokazują, że czeskie podmioty stosują różnego rodzaju środki ochronne zapobiegające rozprzestrzenianiu się COVID-19, przestrzegają tym samym zaleceń Ministerstwa Zdrowia Republiki Czeskiej. To, że działania te przynoszą odpowiednie skutki, świadczy fakt, że podczas 5 wywiadów telefonicznych przeprowadzonych z czeskimi liderami instytucji działających w województwie morawsko-śląskim, głównie w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, na temat znanych im przypadków występowania COVID-19 w zakładach pracy zatrudniających Polaków od czasu 2 marca br., nie padła ani jedna odpowiedź, która potwierdzałaby tego typu sytuację. Ponadto należy podkreślić, że Republika Czeska jako jeden z nielicznych krajów dotkniętych COVID-19, bardzo dobrze radzi sobie w tej kryzysowej sytuacji. Według raportu WHO do 15 kwietnia br. w Czechach COVID-19 zaraziło się 6 141 osób, z których 161 zmarło. Dla porównania w Polsce do tego samego dnia pozytywnie zdiagnozowanych na COVID-19 było 7 202 osób, z których 263 zmarło. **Odsetek osób w Republice Czeskiej, które zmarły z powodu COVID-19 wyniósł w tym czasie 2,62%. To zdecydowanie mniej niż średnia ogólnoswiatowa (6,42%), a także mniej niż średnia dla Polski (3,65%).****

Wszystkie powyżej przytoczone fakty, świadczą o tym, że pracownicy transgraniczni zarówno w odniesieniu do skali mikro (Euroregionu Śląsk Cieszyński), jak i makro:

- odgrywają bardzo ważną rolę w gospodarce krajowej, generując znaczną ilość środków finansowych dla budżetu państwa;
- są bardzo często jedynymi żywicielami rodziny, dzięki którym ma ona zabezpieczony byt oraz stabilne finansowanie;
- podchodzą odpowiedzialnie do zapobiegania rozprzestrzenianiu się COVID-19, dojeżdżając do miejsca swojego zatrudnienia, korzystają głównie z indywidualnych środków transportu. W sytuacji gdy zmuszeni są skorzystać z transportu zbiorowego, stosują się do zaleceń Ministerstwa Zdrowia Rzeczypospolitej Polskiej (zachowanie odpowiedniej odległości między pasażerami oraz maksymalnie połowiczne obłożenie całkowitej liczby miejsc siedzących w środkach komunikacji zbiorowej);
- w zdecydowanej większości są objęci w miejscu swojej pracy środkami ochrony, które zapobiegają rozprzestrzenianiu się COVID-19, co skutkuje tym, że od 2 marca do 15 kwietnia br. włącznie nie odnotowano żadnego przypadku zakażenia w zakładzie pracy zatrudniającym Polaków w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński.

Z dniem 27 marca br. dotychczasowa sytuacja pracowników transgranicznych zatrudnionych w instytucjach zlokalizowanych na terenie Republiki Czeskiej, a zwłaszcza w województwie morawsko-śląskim, w tym czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, uległa radykalnej zmianie. Wprowadzony obowiązek 14. dniowej kwarantanny dotyczący wszystkich osób mieszkających na terytorium Polski i chcących przekroczyć granicę **rodzi różnego rodzaju reperkusje społeczno-gospodarcze**.

W pierwszej kolejności należy zwrócić szczególną uwagę na możliwy **odpływ środków**, jakie zostałyby odprowadzane w formie podatków przez pracowników transgranicznych do budżetu państwa polskiego w najbliższym czasie. **Ilość tych środków w skali miesiąca** w zależności od modelu przyjętych obliczeń, może uwzględniać kwotę **58,6,5 mln PLN** [mediana, wynagrodzenie brutto łącznie]/**67,9 mln PLN** [średnia, wynagrodzenie brutto łącznie] (w wariancie, gdy weźmiemy pod uwagę jedynie dochody pracowników w województwie morawsko-śląskim, w tym w Euroregionie Śląsk Cieszyński) lub nawet **220,5 mln PLN** [mediana, wynagrodzenie brutto łącznie]/**255,3 mln PLN** [średnia, wynagrodzenie brutto łącznie] (uwzględniając w obliczeniach dochody wszystkich polskich pracowników w Republice Czeskiej).

Kolejnym skutkiem wprowadzonych 27 marca br. obostrzeń jest możliwa **utrata pracy** przez naszych rodaków. W 2018 roku w całej Republice Czeskiej zatrudnionych było **47,4 tys.** Polaków (**45 tys.** zarejestrowanych w czeskich urzędach pracy), z kolei w województwie morawsko-śląskim, które swoim zasięgiem obejmuje obszar przygraniczny czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, zatrudnienie znalazło **aż 11 971 osób** (**27%** wszystkich polskich pracowników w Czechach). Biorąc pod uwagę te dane, **skala bezrobocia, która jawi się jako następstwo dalszego podtrzymywania obowiązku 14. dniowej kwarantanny** dotyczący wszystkich osób mieszkających na terytorium Polski i chcących przekroczyć granicę, **jest bardzo duża**. Zresztą

utrata zatrudnienia chociażby dla pracowników transgranicznych z Euroregionu Śląsk Cieszyński, którzy dojeżdżają do czeskich firm z powiatów bielskiego i cieszyńskiego oraz Jastrzębia-Zdroju i Godowa – ośrodków z tradycjami górniczymi, będzie niosła podwójne zagrożenie. Z jednej strony **może pozbawić całą rodzinę środków umożliwiających jej stabilne funkcjonowanie**, natomiast z drugiej **będzie ogniskiem zapalnym zjawisk patologicznych**. W pierwszym przypadku należy założyć, że w rodzinach górniczych wciąż dominuje model, w którym mężczyzna dba o byt i finanse, natomiast kobieta zajmuje się gospodarstwem domowym. **Gdyby więc przyjąć, że tylko połowa z wszystkich polskich pracowników transgranicznych zatrudnionych w województwie morawsko-śląskim, tj. 5 985 z 11 971 jest jedynymi żywicielami swoich rodzin, to w modelu rodziny 2+1 łączna liczba osób, które pozostałyby bez stabilnego wsparcia finansowego przy dalszym zachowaniu obostrzeń, wyniosłaby 17 955 osób**. W odniesieniu do drugiej kwestii, należy mieć świadomość, że utrata pracy w połączeniu ze środowiskiem kulturowym oraz obciążeniem organizmu, jakiemu poddawane jest zdrowie na przykład osób pracujących w górnictwie, może prowadzić do **depresji czy samobójstw**.

Bezpośrednio z utratą zatrudnienia przez polskich pracowników transgranicznych wiąże się **duży wzrost wydatków z budżetu państwa, które trzeba będzie ponieść, aby zabezpieczyć świadczenia socjalne** dla osób bezrobotnych. Już obecnie ilość środków przeznaczanych na pomoc społeczną w skali kraju jest znacząca, natomiast w chwili gdy zwiększy się liczba osób potrzebujących wsparcia (a do takich będą należeli zwalniani z czeskich firm Polacy) przy jednoczesnym zmniejszeniu wpływów do krajowego budżetu, nasuwa się pytanie, czy finanse państwa będą w stanie udźwignąć ten ciężar.

Jeszcze inne reperkusje będące następstwem zachowania obostrzeń wobec polskich pracowników transgranicznych mogą polegać na mimowolnym **kreowaniu bądź wzmocnieniu istniejącego, negatywnego wizerunku Polski i Polaków na arenie międzynarodowej**, a zwłaszcza w czeskich mediach. Jak powszechnie wiadomo, działania takie miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilku lat i choć nie dotyczyły bezpośrednio polskich pracowników, to miały wpływ na osłabienie wizerunku naszego kraju i polskich obywateli również w Republice Czeskiej. Warto zatem – chociażby ze względu na dobrą opinię na temat wysokiej jakości wykonywanej pracy, jaką w czeskim środowisku posiadają polscy obywatele – przeciwdziałać tego typu sytuacjom i nie stwarzać powodów do uzasadnienia tezy „*Widzicie, a nie mieliśmy racji? Zatrudniliście Polaków, a teraz co – ich nie ma, a firmy mają kłopoty*”.

Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że w związku z obniżeniem przyrostu zakażeń COVID-19, które miały miejsce w ostatnim czasie w Republice Czeskiej oraz ze stosunkowo niewielkim odsetkiem zgonów w odniesieniu do całkowitej liczby zachorowań, 14 kwietnia br. władze Czech podjęły decyzję o rozpoczęciu luzowania wcześniej wprowadzonych obostrzeń. Zgodnie z nią od 20 kwietnia br. będą mogły zacząć działać zakłady rzemieślnicze, targowiska rolnicze. Odbywać się również będą śluby i indywidualne konsultacje oraz egzaminy dla studentów najstarszych roczników. W dalszej kolejności przewiduje się luzowanie obostrzeń dotyczących firm

i instytucji innych branż. Oznacza to, że zapotrzebowanie na polskich pracowników, którzy w obecnej sytuacji pozostają na bezpłatnych zwolnieniach lekarskich lub już otrzymali wypowiedzenia umów ze względu na brak zdolności do kontynuowania zatrudnienia, będzie coraz częściej zgłaszane. **Jeżeli nie zostaną powzięte radykalne kroki w zakresie zniesienia obowiązku kwarantanny może się okazać, że naszych rodaków, którzy wcześniej pracowali w czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński, zastąpią na stanowiskach obywatele innych nacji.**

Projekt graficzny i skład / Grafický design a zlom

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