

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 1/2023

## PANDEMIA COVID-19 W GMINACH I POWIATACH PRZYGRANICZNYCH: SKUTKI KRYZYSU I PROPONOWANE DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE

*dr Wojciech Opiola*

### Wstęp

Od 15 lat Polska jest krajem członkowskim Strefy Schengen. Przekraczanie granic kraju z innymi krajami członkowskimi odbywa się bez kontroli granicznych i możliwe jest w dowolnym miejscu granicy. Dzięki temu rozwiązaniu w ciągu ostatnich dwóch dekad w przygranicznych powiatach wykształciły się transgraniczne obszary funkcjonalne, szczególnie jeśli chodzi o rynek pracy, handlu i usług, ale także edukacji i mieszkalnictwa. Z dobrodziejstw otwartych granic codziennie korzysta kilkaset tysięcy mieszkańców przygranicznych gmin, którzy część swoich życiowych potrzeb zaspokajają w kraju sąsiednim. Polska nie jest wyjątkiem, mechanizm ten dotyczy całej Unii, a w krajach Beneluksu, Francji i Niemczech transgraniczny rynek jest jeszcze bardziej rozwinięty.

Wybuch pandemii COVID-19 w Europie, w marcu 2020 roku, uświadomił jednak, że przywrócenie kontroli granicznych, a nawet zakazów podróżowania do kraju sąsiedniego jest możliwe i prawdopodobne. Z dnia na dzień około 200 tysięcy obywateli Polski na okres sześciu tygodni zostało pozbawionych możliwości dotarcia do pracy lub szkoły po drugiej stronie granicy. Otwarcie granic dla pracowników transgranicznych, które nastąpiło w maju 2020 nie oznaczało zniesienia wielu utrudnień, które wcześniej nie miały na granicach miejsca, takie jak obowiązek testowania się na COVID-19 lub rejestrowania faktu przekraczania granicy.

Celem niniejszego raportu jest ukazanie skali problemu, roli samorządów terytorialnych, instytucji współpracy transgranicznej oraz administracji rządowej w kreowaniu polityki wobec rynków transgranicznych, a także przedstawienie praw, praktyk i procedur wypracowanych na bazie doświadczeń pierwszej fali pandemii. Tytułowy problem zostanie zilustrowany głównie na przykładzie transgranicznych rynków pracy, ponieważ skala przepływów pracowniczych jest największa, a jej ograniczenia niosą ze sobą najpoważniejsze negatywne skutki.

W pierwszej części przybliżono transgraniczny rynek pracy w Unii Europejskiej oraz na granicach Polski, a także inne transgraniczne obszary funkcjonalne, takie jak edukacja i mieszkalnictwo. W kolejnej części przedstawiono kalendarium zdarzeń z lat 2020-2021, z perspektywy wszystkich podmiotów, których problem dotyczy: pracowników transgranicznych, samorządów lokalnych na obszarach przygranicznych, instytucji współpracy transgranicznej, administracji rządowej oraz Komisji Europejskiej. W części ostatniej zaprezentowano szereg działań, jakie podjęto od marca 2020 roku, aby w przyszłości złagodzić skutki zamknięcia granic dla mieszkańców powiatów przygranicznych. Raport wieńczy prognoza oraz rekomendacje dla samorządów terytorialnych. Autor odwołuje się przede wszystkim do obszaru pogranicza polsko-niemieckiego oraz polsko-czeskiego, jako najbardziej rozwiniętych obszarów transgranicznych. W celach porównawczych oraz ilustracyjnych zaprezentowano również praktyki z innych granic Unii Europejskiej.

### Transgraniczny rynek pracy w Unii Europejskiej

Około 30 proc. populacji Unii Europejskiej mieszka w regionach przygranicznych, wzdłuż 40 lądowych granic pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz krajami EFTA (Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria). Regiony przygraniczne są słabiej rozwinięte gospodarczo niż centra państw, a często występują tam inne przeszkody na drodze do rozwoju gospodarczego (niższy poziom zaludnienia, niedostępne górskie lub leśne tereny, itp; Böhm, Drápela, 2017). Poziom bezrobocia w regionach przygranicznych jest zwykle wyższy, a PKB per capita niższe niż średnia krajowa. Dlatego wspieranie integracji transgranicznej jest istotnym zadaniem wspieranym przez UE, ma bowiem na celu zwiększenie perspektyw rozwojowych tych obszarów (Böhm, Kurowska-Pysz, 2019). Podobny mechanizm obserwowany jest w przypadku Polski. Bezrobocie w powiatach przygranicznych jest wyższe niż średnia krajowa (za wyjątkiem granicy polsko-niemieckiej), przy czym bezrobocie w powiatach graniczących z krajami nienależącymi do UE jest wśród najwyższych w kraju (zob. tab. 1).

**Tab. 1. Bezrobocie w Polsce w powiatach przygranicznych (dane za luty 2022)**

Obszar powiatów graniczących z:	Średnia stopa bezrobocia (w proc.)
<b>Krajami członkowskimi UE:</b>	
Niemcy	5,3
Czechy	7,5
Słowacja	7,6
Litwa	7,7
<b>Krajami trzecimi:</b>	
Ukraina	11,0
Białoruś	8,8
Rosja	15,1
<b>Średnia krajowa</b>	<b>5,5</b>

Źródło: szacunki autora na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Granice wewnętrzne strefy Schengen są co do zasady otwarte i umożliwiają swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Ze swobody tej korzystają mieszkańcy regionów transgranicznych. W całej UE (plus kraje EFTA) w 2020 roku około 1,3-1,5 miliona osób stanowili pracownicy transgraniczni. Kraje przyjmujące najwięcej pracowników transgranicznych to: Niemcy – 406 tys., Szwajcaria – 321 tys. oraz Luksemburg – 200 tys. osób. Kraje, z których pochodzi najwięcej pracowników transgranicznych to: Francja – 410 tys., Polska – 210 tys., i Niemcy – 200 tys. osób (European Commission, 2022).

W przypadku Polski rozwój transgranicznego rynku pracy obserwowano już w latach 90. na granicy polsko-niemieckiej. Proces przyspieszył po integracji Polski z UE w 2004 roku, oraz po włączeniu naszego kraju do strefy Schengen w 2007. Obecnie około 210 tys. Polaków pracuje jako pracownicy transgraniczni, z czego 120-125 tys. w Niemczech, około 40 tys. w Czechach oraz po kilka tysięcy w Norwegii, Holandii i Austrii, a także w Słowacji i Litwie (Opiola, Böhm, 2022; European Commission, 2022). Istotną statystycznie jest także grupa dwudziestu kilku tysięcy Polaków, którzy z uwagi na związki rodzinne lub ceny nieruchomości zmienili miejsce zamieszkania na kraj sąsiedni, pracując nadal w Polsce. To zjawisko dotyczy przede wszystkim północnej części granicy z Niemcami (Polacy pracujący w Szczecinie i okolicach), a także miast podzielonych granicą państwową: Cieszyna/Czeskiego Cieszyna i Zgorzelca/Görlitz. Zjawisko pracy transgranicznej dotyczy w zasadzie wszystkich powiatów położonych wzdłuż granicy Polski z krajami unijnymi, jednak w niektórych obszarach ze względu na uwarunkowania demograficzne i gospodarcze jest bardziej intensywne. Są to zwykle obszary położone blisko dużych centrów gospodarki, takich jak Szczecin, Berlin, Görlitz i Drezno na granicy polsko-niemieckiej oraz Liberec, Ostrawa i Zaozie na granicy polsko-czeskiej (zob. ryc. 1).

**Ryc. 1. Polscy pracownicy transgraniczni w Niemczech i Czechach**



Źródło: Opiola & Bohm 2022

W przypadku niemieckiego rynku pracy, głównym motywem podejmowania pracy w kraju sąsiada jest znacząca różnica w zarobkach. Polacy i Polki pracujący jako pracownicy transgraniczni w Niemczech pracują w przemyśle, usługach i handlu, przy czym dominujące branże to opieka zdrowotna i społeczna, usługi (sprzątanie, remonty), budownictwo, transport. W przypadku rynku czeskiego głównym powodem jest bezrobocie strukturalne. W Czechach pracę znalazło wielu pracowników zamkniętych na Górnym Śląsku zakładów przemysłu ciężkiego (huty, kopalnie). Ważnymi gałęziami przemysłu, w których zatrudnieni są polscy pracownicy są także: przemysł motoryzacyjny (głównie okolice Ostrawy) oraz przetwórstwo spożywcze.

Po okresie stałego wzrostu liczby pracowników transgranicznych, od 2020 roku obserwujemy zahamowanie trendu. Głównymi powodami jest doświadczenie zamknięcia granic w czasie pandemii, utrudnienia w przekraczaniu granic związane z polityką antyepidemiczną, a także spadek liczby miejsc pracy w branżach obsługiwanych przez Polaków, np. w gastronomii i usługach hotelarskich. Jeżeli chodzi o ogólne statystyki rynku pracy w Polsce, to pracownicy transgraniczni stanowią 1,5 proc. wszystkich zatrudnionych Polaków ogółem.

Jeśli chodzi o pozostałe sektory generujące regularne transgraniczne przepływy osób – edukacja i mieszkalnictwo – skala zjawiska jest mniejsza i ogranicza się do wybranych miast i powiatów. W przypadku edukacji są to głównie te miasta, w których działają szkoły umożliwiające kształcenie w języku polskim. Mowa tu głównie o Zaolziu; dobrym przykładem jest dwumiasto Cieszyn/Czeski Cieszyn, w którym po czeskiej stronie do szkół uczęszcza co najmniej kilkadziesiąt dzieci z Polski. Powodem są niższe koszty edukacji, a także lepsza organizacja procesu dydaktycznego. Z racji tego, iż na Zaolziu mieszka mniejszość polska, funkcjonują tam szkoły z polskim językiem nauczania. Na granicy polsko-niemieckiej edukacja polskich dzieci w niemieckich placówkach ma długą tradycję (od lat 90.), ponieważ dla niemieckich placówek oświatowych była szansą na zaradzenie procesowi depopulacji, a dla polskich uczniów szansą na zdobycie świadectwa w kraju unijnym. Polsko-niemieckie szkoły działają, bądź działały w Guben, Goerlitz, Loecknitz, Frankfurcie nad Odrą, Neuzelle. Transgraniczny rynek mieszkaniowy najbardziej dynamicznie rozwija się po niemieckiej stronie granicy, w okolicach Szczecina.

**Pracownik transgraniczny – według definicji Komisji Europejskiej, pracownikiem transgranicznym (cross-border worker) jest obywatel jednego z krajów unijnych lub EFTA, w wieku 20-64 lata, który mieszka w jednym państwie, a pracuje w innym, regularnie przekraczając granicę państwową (w odróżnieniu od emigrantów zarobkowych, którzy osiedlają się w kraju zatrudnienia). Pracownikami transgranicznymi są przede wszystkim mieszkańcy i pracownicy regionów przygranicznych, ale również – jeśli spełniają powyższą przesłankę – pracownicy delegowani oraz pracownicy sezonowi.**

Źródło: European Commission, Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2021, Luxembourg 2022.  
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8458&furtherPubs=yes>

## Zamknięcie granic 2020 i jego konsekwencje

Mimo, iż strefa Schengen jest obszarem wolnym od kontroli granicznych, państwa członkowskie uzgodniły w 2006 roku, iż możliwe jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych, w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. Do tej pory państwa strefy Schengen skorzystały z tego instrumentu ponad 300 razy, w tym 120 razy jeszcze przed wybuchem pandemii[1]. Zwykle jednak przywrócenie kontroli granicznych nie wiązało się z jednoczesnym zakazem przekraczania granicy, jak miało to miejsce w przypadku pandemii, przynajmniej w jej pierwszym etapie.

[1] [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en) (dostęp: 12.09.2022).

W trakcie pierwszej fali COVID-19 Polska przywróciła kontrole graniczne na wszystkich granicach strefy Schengen 15 marca 2020 roku i stan ten trwał do 12 czerwca tego samego roku. Podobnie uczyniły wszystkie kraje unijne. Przywrócenie kontroli granicznych z powodu pandemii oznaczało jednocześnie ograniczenie liczby osób, które mogły przekroczyć granicę (obywatele Polski, cudzoziemcy z Kartą Polaka lub spokrewnieni z obywatelami kraju, członkowie korpusów dyplomatycznych). Równolegle zamknięto także wiele lokalnych przejść granicznych. 31 marca 2020 roku wprowadzono obowiązkową, 14-dniową kwarantannę dla wszystkich osób przekraczających granicę (z pewnymi wyjątkami, jak kierowcy transportu międzynarodowego). Zawieszono transgraniczne pasażerskie połączenia kolejowe. Zasady te dotyczyły także pracowników transgranicznych, co uniemożliwiło codzienne przekraczanie granicy. Taki stan rzeczy trwał do 4 maja, a więc 5 tygodni. W tym czasie każdy z około 200 tys. pracowników transgranicznych, z dnia na dzień stanął przed wyborem: porzucić pracę na niewiadomy okres, czy przenieść się do kraju pracodawcy, decydując się na rozłąkę z rodziną. Co ciekawe, granice Polski były najdłużej zamkniętymi dla pracowników transgranicznych wewnętrznymi granicami strefy Schengen. W większości krajów pracownicy transgraniczni od początku byli na liście wyjątków, którym pozwalano przekraczać granicę bez kwarantanny. Zamknięcie granic dokonano wówczas nagle, bez żadnych konsultacji z samorządami gmin i powiatów nadgranicznych. Wkrótce okazało się, iż na szczeblu rządowym nie zdawano sobie sprawy, jak wielu osób konsekwencje zamknięcia granicy dotknęły bezpośrednio i dotkliwie. Każdy z krajów unijnych podejmował decyzje autonomicznie, bez konsultowania z krajami sąsiednimi czy Komisją Europejską. W proces decyzyjny nie były również włączone euroregiony – instytucje działające na rzecz współpracy transgranicznej, ani sieć Eures-T, wspierająca transgraniczny rynek pracy w UE.

Z perspektywy pracowników transgranicznych, sytuacja zawodowa zmieniła się już w połowie marca. Wówczas zamknięto szereg lokalnych przejść granicznych, co utrudniło wielu zatrudnionym dojazd do pracy. Często dojazd do pracy wydłużył się z około 5 minut do ponad godziny (np. dla polskich pracowników fabryki Denso w Libercu lub PF Plasty w Chuchelnej, Czechy). Wprowadzenie 27 marca 2020 obowiązkowej kwarantanny przy wjeździe do kraju w ogóle uniemożliwiło regularne przekraczanie granicy. Ci, którzy na czas zamknięcia granic pozostali w domach przysporzyli również kłopotów zagranicznym pracodawcom, którzy próbowali pomóc pracownikom z zagranicy, np. oferując opłacenie kosztów zakwaterowania. Przez długi czas sytuacja nie była jasna: rząd nie reagował na potrzeby zgłaszane przez władze samorządowe, postów z regionów przygranicznych, czy władze euroregionów. Ta niewiedza potęgowała problemy w lokalnych społecznościach.

Pracownicy transgraniczni bardzo szybko zorganizowali grupy wsparcia na portalu Facebook, gdzie informowali się wzajemnie o możliwościach uzyskania pomocy, a także próbowali lobbować na rzecz postulatu zniesienia kwarantanny dla osób przekraczających granicę w celach zawodowych. Najgłośniejszą akcją, zorganizowaną oddolnie, były protesty w szeregu miast granicznych (Cieszyn, Gubin, Zgorzelec, Szczecin), które miały miejsce 25 kwietnia 2020 roku.

Zamknięcie granic, po pierwsze, unaocznilo skalę problemu, z którego nikt wcześniej nie zdawał sobie sprawy. Bezpośrednio ta administracyjna decyzja dotknęła blisko milion obywateli Polski, oddziaływała bowiem nie tylko na samych zainteresowanych, ale i ich rodziny, często pozbawiając je jedyne źródła dochodu. Po drugie, pokazało instytucjonalną słabość samorządów oraz instytucji współpracy transgranicznej, które nie były w stanie przeforsować w Warszawie otwarcia granic dla pracowników transgranicznych. Owszem, należy zauważyć, iż częściowo można to tłumaczyć kryzysową sytuacją, w której każda instytucja działała w nowych warunkach dynamicznie rozprzestrzeniającej się pandemii. Ale to nie tłumaczy, dlaczego w innych regionach UE, pracownikom transgranicznym pozwolono przekraczać granicę.

Jak pokazują doświadczenia populistycznych rządów Zjednoczonej Prawicy, Polska obecnie jest bardzo daleko od modelu zarządzania publicznego opartego na wiedzy (*evidence-based policy*), co prawdopodobnie było jednym z głównych powodów problemów obszarów transgranicznych w dobie pandemii. Samorządy jako takie nie mają żadnych narzędzi w zakresie polityki zarządzania granicami, ta leży w gestii władz centralnych. Decyzję o przywróceniu kontroli granicznych podejmuje minister spraw wewnętrznych i administracji (należy pamiętać, iż przywrócenie kontroli granicznych było także równoznaczne z zamknięciem niektórych przejść granicznych oraz zniesieniem swobody przekraczania granicy w dowolnym miejscu)[2]. Decyzje dotyczące kwarantanny dla osób przekraczających granicę oraz inne środki antypandemiczne, takie jak zawieszenie międzynarodowych połączeń kolejowych czy wypełnianie kwestionariuszy lokalizacyjnych, były podejmowane przez Radę Ministrów[3].

Jedynymi środkami, jakie były w dyspozycji samorządów lokalnych oraz euroregionów, były środki nieformalne: pisanie listów otwartych, lobbowanie u posłów z regionów, aby kierowali interpelacje i zapytania do rządu, gromadzenie informacji i dokumentowanie wydarzeń, współpraca z lokalnymi mediami w nagłaśnianiu problemu. Od marca do 4 maja 2020 roku tego typu inicjatyw podjęto ponad 20 razy. Zaangażowani w to byli, przede wszystkim, burmistrzowie i wójtowie gmin granicznych, starostowie, posłowie opozycji, władze euroregionów. Momentem, który stał się punktem zwrotnym była debata sejmowa z 29 kwietnia 2020 roku na temat sytuacji pracowników transgranicznych<sup>4</sup>, choć z przebiegu samej debaty nie wynikały żadne konkretne decyzje (o czym informowała podczas debaty minister pracy Marlena Małağ). Mimo, iż podczas debaty przekonywano, że ze względu na zdrowie publiczne granice muszą pozostać zamknięte, dzień później premier spotkał się w trybie telekonferencji ze starostami powiatów nadgranicznych, podczas którego poinformował, iż od 4 maja 2020 roku granice dla pracowników transgranicznych będą otwarte. Decyzja była niespodziewana, ponieważ wcześniej, podczas konferencji, zarówno minister zdrowia, jak i rzecznik rządu, informowali, iż nie jest planowane otwarcie granic dla pracowników transgranicznych.

Ograniczenie ruchu granicznego było także uzależnione od decyzji państw sąsiednich. W tym przypadku, nasi sąsiedzi wprowadzili dużo wcześniej ułatwienia dla pracowników transgranicznych. Np. w Czechach od kwietnia obowiązywała tzw. książeczka pracownika transgranicznego, tzn. przekraczanie granicy było dozwolone (bez wystąpienia na kwarantannę), pod warunkiem, iż było czynione w celu zawodowym bądź edukacyjnym i miało charakter regularny (min. 3 razy w tygodniu). Dodatkowo, granice Republiki Czeskiej mogli przekraczać obcokrajowcy, których obecność „jest korzystna dla kraju” (Opiota & Bohm 2022). Czyli przez kilka tygodni polski pracownik mógł legalnie wyjechać do pracy z Polski i wjechać na terytorium Czech na podstawie czeskich regulacji, natomiast powrót do domu w Polsce oznaczał wystąpienie na dwutygodniową kwarantannę.

Sytuacja polskich pracowników transgranicznych zmieniła się 4 maja 2020 roku. Wówczas weszła w życie decyzja polskiego rządu o umożliwieniu im przekraczania granicy pod warunkiem posiadania negatywnego wyniku testu na Covid-19. Test należało wykonywać co najmniej raz w miesiącu i Polska nie refundowała tego wydatku, (który wówczas wynosił około 500 złotych).

Z perspektywy czasu wiadomo, jakie były długofalowe skutki pandemii Covid-19 dla pracowników transgranicznych. Znalazły się one w raporcie Komisji Europejskiej na temat mobilności zawodowej mieszkańców UE.

[2] Zob. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000434/O/D20200434.pdf> (dostęp: 15.09.2022)

[3] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000566/O/D20200566.pdf> (dostęp: 15.09.2022).

Najważniejszą obserwacją jest spadek mobilności zawodowej: liczba pracowników transgranicznych spadła w 2021 roku o 3 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim. Wcześniej, rok po roku, obserwowano trend wzrostowy. Największe spadki dotyczyły sektora usług hotelowych i gastronomicznych (13 proc.) oraz transportowych (9 proc.). Jednocześnie w niektórych sektorach zanotowano wzrost zatrudnienia pracowników transgranicznych. Były to te sektory, w których możliwa była praca zdalna (informacja i komunikacja – wzrost o 20 proc.) oraz służba zdrowia (+ 9 proc.), w której wzrosło ogólne zapotrzebowanie na pracowników. Pracownicy transgraniczni w większości sektorów gospodarki byli bardziej narażeni na utratę pracy niż pracownicy miejscowi (European Commission, 2022).

W drugiej połowie 2020 roku sytuacja zaczęła wracać do normy, tzn. wszystkie kraje wypracowały narzędzia umożliwiające przekraczanie granicy przez pracowników transgranicznych, a ich liczba wróciła wówczas do poziomu sprzed pandemii. Na szczęście nie potwierdziły się obawy rolników, w wielu krajach środkowej i zachodniej Europy uzależnionych od napływu robotników sezonowych z zagranicy, iż zabraknie im rąk do pracy, choć w tym przypadku konieczne były często nadzwyczajne środki (np. organizowanie specjalnych lotów czarterowych dla pracowników sezonowych).

Działania na rzecz wzrostu odporności regionów transgranicznych. Choć Polska, według obecnego stanu wiedzy, najgorzej poradziła sobie z polityką wobec pracowników transgranicznych w trakcie pandemii, nie oznacza to, że na pozostałych granicach wewnętrznych i zewnętrznych UE nie było związanych z tym problemów. Większość granic unijnych była, podobnie jak granice Polski zamknięta, ale dość szybko (w ciągu kilku, kilkunastu dni) wprowadzono tam ułatwienia dla pracowników transgranicznych. Sporym problemem w wielu miejscach była kosztowność i czasochłonność testowania się na Covid-19 (najpowszechniejszy instrument, do którego obligowano pracowników przekraczających granicę). Najważniejszym jednak problemem były chyba brak systemowego wsparcia ze strony Komisji Europejskiej oraz różnorodność wprowadzanych środków. Każdy kraj decydował suwerennie o narzędziach polityki antypandemicznej. Granice zamykano z dnia na dzień – mimo stanowiska Światowej Organizacji Zdrowia, iż zamknięcia granic nie są skutecznym narzędziem walki z wirusem. Stosowano różne rodzaje testów, różną długość kwarantanny, różne polityki refundowania (bądź nie) kosztów testów. Ponadto środki zaradcze były wprowadzane w różnym czasie, zgodnie z tempem rozprzestrzeniania się pandemii.

Równie szybko rozpoczęto działania na rzecz ułatwienia przekraczania granic wybranym grupom. Już 16 marca 2020, a więc dzień przed przywróceniem w Polsce kontroli granicznych, w wytycznych Komisji Europejskiej pisano, iż „Państwa członkowskie powinny zezwolić na przekraczanie granicy przez pracowników przygranicznych i ułatwić je im, w szczególności, ale nie tylko, tym którzy pracują w sektorze opieki zdrowotnej i w sektorze spożywczym, oraz w sektorach innych usług podstawowych (np. opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi, personel o krytycznym znaczeniu dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej), aby zapewnić ciągłość ich działalności zawodowej”[5]. Do maja 2020 roku Komisja Europejska wydała kilka dokumentów (wytyczne lub komunikaty), w których znajdowały się rekomendacje dotyczące pracowników transgranicznych. Na ich podstawie w kwietniu i maju wszystkie kraje członkowskie wypracowały narodowe zasady ułatwiania przekraczania granic pracownikom transgranicznym i sezonowym. Do października 2020 roku do problemu pracowników transgranicznych ustosunkował się również Parlament Europejski oraz Rada UE (pełen wykaz tych dokumentów znajduje się w tab. 2). Dokumenty unijne miały postać wytycznych, planu działania, rezolucji i zaleceń. Należy zaznaczyć, iż faktycznie, przy okazji kolejnych *lockdownów* wywołanych pandemią, zalecenia te były przez państwa członkowskie wdrażane w życie, a sytuacja pracowników transgranicznych, przynajmniej w kwestii możliwości przekraczania granicy, uległa poprawie. Z drugiej strony, żaden z dokumentów szczebla unijnego w tym obszarze, nie ma charakteru wiążącego państwa członkowskie (takie mają dyrektywy, rozporządzenia i decyzje).

**Tab. 2. Wytyczne dotyczące pracowników transgranicznych wydane w 2020 roku**

Data	Tytuł	Szczegóły
16.03.2020	Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych	„... Państwa członkowskie powinny zezwolić na przekraczanie granicy przez pracowników przygranicznych i ułatwić je im, w szczególności, ale nie tylko, tym którzy pracują w sektorze opieki zdrowotnej i w sektorze spożywczym, oraz w sektorach innych usług podstawowych (np. opieka nad dziećmi, opieka nad osobami starszymi, personel o krytycznym znaczeniu dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej), aby zapewnić ciągłość ich działalności zawodowej...”
30.03.2020	Wytyczne dotyczące korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19	„... Komisja wzywa państwa członkowskie do ustanowienia konkretnych, nieobciążających i szybkich procedur przekraczania granic gwarantujących regularny przepływ pracowników przygranicznych i delegowanych w celu zapewnienia im płynnego przejścia. Można tego dokonać na przykład, gdy jest to możliwe, za pomocą pasów ruchu na granicy dla takich pracowników lub szczególnych naklejek uznawanych przez sąsiadujące państwa członkowskie, które będą ułatwiać im dostęp do terytorium państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia...” - w wytycznych sporządzono wykaz zawodów, którym w szczególności powinno się zapewnić swobodny przejazd przez granice.
17.04.2020	Europejski plan działania prowadzący do zniesienia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się COVID-19	„... Stopniowe otwieranie granic powinno w pierwszej kolejności dotyczyć pracowników transgranicznych i sezonowych, przy czym należy unikać wszelkiej dyskryminacji pracowników mobilnych w UE. Aby to ułatwić, sąsiadujące państwa członkowskie powinny pozostawać w bliskim kontakcie ze sobą oraz koordynować te działania z Komisją. W okresie przejściowym należy wzmocnić wysiłki na rzecz utrzymania niezakłóconego przepływu towarów i zabezpieczenia łańcuchów dostaw. Ograniczenia podróży powinny być w pierwszej kolejności zmniejszane między obszarami o stosunkowo niskim odnotowanym występowaniu wirusa...”
15.05.2020	Skoordynowane podejście etapowe zmierzające do przywrócenia swobody przemieszczania się i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych – COVID-19	„... Państwa członkowskie powinny zatem umożliwić pracownikom, w szczególności pracownikom branży transportowej, pracownikom przygranicznym, oddelegowanym z zagranicy i sezonowym, oraz usługodawcom przekraczanie granic i nieograniczony dostęp do miejsca pracy. Powinno to mieć zastosowanie również w przypadkach, gdy tacy pracownicy i usługodawcy jedynie przejeżdżają przez dane państwo członkowskie...”
19.06.2020	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ochrony pracowników transgranicznych i sezonowych w Unii w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19	Wezwanie do Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich do m.in.: (1) wdrożenia specjalnych środków ochronnych dla pracowników transgranicznych przed skutkami pandemii, (2) wspierania partnerów społecznych i organizacji pozarządowych (3) równego traktowania pracowników sezonowych z państw trzecich oraz obywateli UE, (4) zapewnienia pomocy pracownikom transgranicznym np. w postaci łatwego dostępu do kwaterek, (5) koordynacji krajowych środków podejmowanych na granicach i wypracowania środków bezpieczeństwa dla pracowników transgranicznych.
17.07.2020	Wytyczne dotyczące pracowników sezonowych w UE w kontekście pandemii COVID-19	„... Komisja zachęca państwa członkowskie do ustanowienia szczególnych wymogów dotyczących agencji pracy tymczasowej i agencji zatrudnienia ukierunkowanych na pracowników transgranicznych i sezonowych w UE celem zapewnienia, aby pracownicy uzyskiwali od takich agencji odpowiednie informacje i aby agencje te przestrzegały minimalnych norm jakości umożliwiających zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony w sytuacjach transgranicznych...”
13.10.2020	Zalecenie Rady (UE) w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19	„... Aby ograniczyć zakłócenia na rynku wewnętrznym i w życiu rodzinnym w czasie pandemii, nie należy wprowadzać wymogu odbycia kwarantanny wobec osób podróżujących w związku z koniecznością lub wykonujących niezbędną funkcję, takich jak pracownicy lub osoby samozatrudnione, którzy wykonują zawody krytyczne, pracownicy transgraniczni, pracownicy sektora transportu lub dostawcy usług transportowych, marynarze oraz osoby podróżujące z nadrzędnych względów zawodowych lub rodzinnych, w tym członkowie rodzin transgranicznych podróżujący regularnie...”



## Podsumowanie

Otwarcie granic to tylko pierwszy etap dostosowania powiatów i gmin przygranicznych do sytuacji pandemii. Dodajmy, że pandemia jest sytuacją kryzysową i – teoretycznie – system zarządzania kryzysowego jest zorganizowany na każdym szczeblu władzy (centralny, województwo, powiat, gmina). Rzeczywistość uwidoczniła jednak szereg problemów. O ile systemowo priorytetem była ochrona społeczeństwa przed wirusem (powód zamknięcia granic), o tyle nie przewidziano zawczasu kosztów, jakie będą musiały ponieść społeczności lokalne obszarów przygranicznych.

W raporcie, który powstał w 2020 roku w ramach realizacji projektu „*MODEL.COM – model komunikacji w sytuacjach kryzysowych*” na Śląsku Cieszyńskim, autorzy wymieniają szereg problemów, które spowodowała sytuacja pandemiczna:

- chaos informacyjny,
- brak uwzględnienia przez władze centralne specyfiki pogranicza i transgranicznego
- rynku pracy,
- słaby poziom współpracy transgranicznej w obliczu pandemii,
- brak konsultacji decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym, z władzami samorządowymi,
- zmiana mentalności mieszkańców pogranicza w czasie *lockdownu*, spotęgowana
- obecnością służ mundurowych na granicy (Olszewski 2020).

Podobne wnioski płyną z badań, przeprowadzonych w ostatnich dwóch latach na pograniczach różnych krajów Europy (Novotny i Bóhm 2022; Medeiros i in. 2021). Do tej pory nie przedstawiono także wiarygodnych wyników badań, iż zamykanie granic między krajami europejskimi było skutecznym środkiem zmniejszającym tempo rozprzestrzeniania się wirusa (Abou-Setta i in. 2022; Shiraef i in. 2022).

Nie została także wzmocniona rola samorządów terytorialnych w kwestii współuczestnictwa w procesie wdrażania zamykania granic jako środka kontroli przepływu osób przez granicę. Teoretycznie, działając w systemie zarządzania kryzysowego, nie są nawet potrzebne zmiany prawne, a sprawnie prowadzona polityka komunikacji między poszczególnymi szczeblami, czyli to co zawiodło najbardziej przy pierwszej fali *lockdownu*. Znamienne, że wówczas, w maju 2020 roku, gdy rząd decydował o ułatwieniu przekraczania granic przez pracowników transgranicznych, podmioty, które najaktywniej działały na rzecz tych ułatwień (gminy, euroregiony, nieformalne ruchy społeczne) zostały w procesie decyzyjnym pominięte.

## Bibliografia

- Abou-Setta AM, i in. (2022). Effectiveness of border closures/ travel restrictions, screening and/ or quarantine to control the international spread of COVID19: an update to a Cochrane rapid review.
- <https://sporevidencealliance.ca/wp-content/uploads/2022/06/COVID-END-Border-closure-and-travel-restrictions-Report-2022.06.16.pdf> (dostęp: 20.10.2022).
- Böhm, H., & Drápela, E. (2017). Cross-border cooperation as a reconciliation tool: Example from the East Czech-Polish borders. *Regional & Federal Studies*, 27(3), 305-319.
- Böhm, H., & Kurowska-Pysz, J. (2019). Can Cross-border healthcare be sustainable? an example from the Czech-Austrian borderland. *Sustainability*, 11(24), 6980.
- Böhm, H., & Opióła, W. (2019). Czech-Polish Cross-Border (Non) Cooperation in the Field of the Labor Market: Why Does It Seem to Be Un-De-Bordered?. *Sustainability*, 11(10), 2855.
- European Commission (2020a). Covid-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services 2020/C 86 I/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29> (dostęp: 15.09.2022).
- European Commission (2020b). Communication from the Commission Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak 2020/C 102 I/03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29> (dostęp: 16.09.2022).
- European Commission (2020c). Communication from the Commission Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls – COVID-19 2020/C169/03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0515%2805%29> (dostęp: 16.09.2020).
- European Commission (2020d). Communication from the Commission Guidelines on seasonal workers in the EU in the context of the COVID-19 outbreak 2020/C 235 I/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0717\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0717(04)&from=EN) (dostęp: 22.09.2022).
- European Commission and Council (2020). Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures 2020/C 126/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(06)) (dostęp: 16.09.2020).
- European Commission (2022). Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2021. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8458&furtherPubs=yes> (dostęp: 15.09.2022).
- European Council (2020). Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475> (dostęp: 22.09.2022).
- European Parliament (2020). European Parliament resolution of 19 June 2020 on European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis (2020/2664(RSP)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020IP0176> (dostęp: 16.09.2022).
- Medeiros, E., Guillermo Ramírez, M., Ocskay, G., & Peyrony, J. (2021). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. *European Planning Studies*, 29(5), 962-982.
- Novotný, L., & Böhm, H. (2022). New re-bordering left them alone and neglected: Czech cross-border commuters in German-Czech borderland. *European Societies*, 1-21.
- Olszewski, M. (2020). *Model komunikacji w sytuacjach kryzysowych Model krizové komunikace*. Cieszyn: Euro Instytut.
- Opióła, W., & Böhm, H. (2022). Euroregions as political actors: managing border policies in the time of Covid-19 in Polish borderlands. *Territory, Politics, Governance*, 1-21.
- Shiraef, M. A., Friesen, P., Feddern, L., & Weiss, M. A. (2022). Did border closures slow SARS-CoV-2?. *Scientific reports*, 12(1), 1-13.

## O AUTORZE

**dr Wojciech Opióła** - Wicedyrektor Instytut Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, Adiunkt w Katedrze Studiów Regionalnych, politolog, absolwent Uniwersytetu Opolskiego. Obroniona w 2012 roku rozprawa doktorska dotyczyła instrumentalizacji wizerunku hiszpańskiej wojny domowej w polskiej publicystyce politycznej. Obecnie prowadzi badania dotyczące teorii pogranicza, Śląska, współpracy transgranicznej i kapitału społecznego. Redaktor naczelny czasopisma *Border and Regional Studies*. Prowadzi zajęcia dydaktyczne na kierunkach politologia, stosunki międzynarodowe, Europa Master i English in Public Communication.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....  
Warszawa, styczeń 2023  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa