

# Ewakuacja osób niepełnosprawnych w sytuacji kryzysowej

## 1. Wstęp

Rzeczpospolita Polska gwarantuje prawną ochronę osób niepełnosprawnych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> w myśl naczelnych zasad demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady sprawiedliwości społecznej, zasady równości oraz zasady zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dodatkowo prawa niepełnosprawnych do niezależnego i samodzielnego, aktywnego oraz wolnego od dyskryminacji życia zostały zagwarantowane w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych, uchwalonej w RP dnia 1 sierpnia 1997 r.<sup>2</sup> Nadto ustawodawca określił enumeratywnie zadania publiczne wykonywane przez organy administracji rządowej i samorządowej wobec osób niepełnosprawnych<sup>3</sup> w ustawach szczegółowych. Prawodawca uregulował także formy pomocy osobom niepełnosprawnym w regulacji ustawowej m.in. w prawie pomocy społecznej jako części materialnego prawa administracyjnego, prawie zabezpieczenia społecznego oraz indywidual-

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> M. P. Nr 50, poz. 475.

<sup>3</sup> Zob. szerzej na temat zadań gminy, powiatu i władz województwa wobec osób niepełnosprawnych A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek, *Niepełnosprawni w działaniach samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002, a szerzej na temat pomocy społecznej M. Miemieć, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Miemieć (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 88–120.

nym prawie pracy<sup>4</sup>. Ponadto w ramach realizacji w Rzeczypospolitej Polskiej polityki społecznej<sup>5</sup> w stosunku do osób niepełnosprawnych przyjęto także szereg rozwiązań organizacyjnych i finansowych.

Podjęte wielosektorowe rozwiązania nie doprowadziły jednakże do stworzenia skutecznych oraz stabilnych mechanizmów integracji społecznej i w efekcie obserwujemy, w wybranych sferach życia społecznego, samoodtworzących się stan społeczny wykluczenia znacznej liczby osób niepełnosprawnych<sup>6</sup>. Owo zjawisko widoczne jest także w zakresie problematyki ewakuacji osób niepełnosprawnych w czasie potencjalnego i realnego zagrożenia bezpieczeństwa w RP.

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej na temat aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych m.in. U. Kurowska, *System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Analiza prawa*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia prawodawców*, Warszawa 2009, s. 149–176. Nadto zob. szerzej na temat dostępu osób niepełnosprawnych do opieki zdrowotnej i rehabilitacji U. Urbanowicz, K. Burda-Świerż, *Dostęp osób niepełnosprawnych do opieki zdrowotnej i rehabilitacyjnej w dobie globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, [w:] H. Ochoncenko, A. Nowicka (red.), *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, tom 1, Kraków 2006, s. 221–232. Na temat aktywizacji osób niepełnosprawnych zob. B. Gąciarz, E. Giermanowska, P. Sobiesiak, *Praca osób niepełnosprawnych: niewykorzystana szansa integracji społecznej. Problematyka badań*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych...*, s. 9 i n.

<sup>5</sup> Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych to wielosektorowe działanie podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych, mających na celu wyrównywanie nieuzasadnionych różnic społecznych, asekurowanie wobec ryzyk życiowych oraz tworzenie szans funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, umożliwiających ich pełną integrację ze społeczeństwem, cyt. za A. Kurzynowskim, *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*, [w:] J. Mikulski, J. Auleytner (red.), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, Warszawa 1996, s. 21. Inne opracowania na ten temat to np. L. Frąckiewicz, *Postawy wobec niepełnosprawności*, Katowice 2002; H. Żuraw, *Udział osób niepełnosprawnych w życiu społecznym*, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> Zob. szerzej M. Baran-Wiatrem, *Prawne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2008, s. 162–174.

## **2. Wprowadzenie dotyczące wykluczenia społecznego w RP**

Zasada równości wobec prawa uregulowana w art. 20 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej uznana jest za podstawową zasadę prawa wspólnotowego. Na poziomie uniwersalnym zasadę tę ustanawia art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a standard konstytucyjny w Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Kluczowe znaczenie w kontekście osób niepełnosprawnych, obok zasady równości, ma także zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność uregulowany w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>7</sup> wraz z konstytucyjnym standardem zawartym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Trzeba podkreślić, że zakaz dyskryminacji nie oznacza zakazu różnicowania sytuacji prawnej jednostki z uwagi na niepełnosprawność. Analiza orzecznictwa międzynarodowego (Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jak również polskiego Trybunału Konstytucyjnego) wskazuje, że takie różnicowanie jest dopuszczalne o ile ma podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach<sup>8</sup>. Powyższą konstatację zawarto także w art. 11 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, gdzie określono ją terminem dyskryminacji pozytywnej – jako wyrównanie szans osób z niepełnosprawnością. Szerzej dyskryminacja pozytywna rozumiana jest jako podejmowanie działań nienaruszających zasady równego traktowania lub służących wyrównaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży np. płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, narodowość i pochodzenie etniczne, orientacja seksualna i tożsamość płciowa, religia, wyznanie lub światopogląd<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> J. Barcz (red.), *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 128–129.

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 22.

<sup>9</sup> *Przeciw dyskryminacji. Poradnik Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2013, s. 9.

Na potrzeby opracowania wykluczenie społeczne to **sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie osób, w tym także rodzinie, pełnienie różnorodnych ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych, infrastruktury społecznej, a także gromadzenie zasobów, w tym uzyskiwanie dochodów gwarantujących godny sposób życia**<sup>10</sup>.

Problematyka wykluczenia jest także programem wpisującym się w kierunek średniookresowej strategii rozwoju kraju na lata 2014–2020. Głównym celem Programu jest włączanie i wzmacnianie uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie oraz rozwój systemu aktywnej integracji poprzez wsparcie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Konstrukcja Programu określa cele operacyjne, priorytety oraz katalog działań, które mają przyczynić się do zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem o 1,5 mln osób oraz wzrost spójności społecznej<sup>11</sup>.

### 3. Osoby niepełnosprawne w Polsce

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych w Rzeczypospolitej Polskiej ogółem wynosiła na koniec marca 2011 r. około 4,7 mln. Tym samym liczba osób niepełnosprawnych w Polsce stanowiła 12,2% ludności kraju wobec

---

<sup>10</sup> Program „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar 2020”, s. 5, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/pomoc-spoeczna/art.7689,aktywne-formy-przeciwdzialania-wykluczeniu-spoecznemu-nowy-wymiar-2020.html> [dostęp 14.02.2016 r.].

<sup>11</sup> Zrealizowanie celu głównego *Programu* przeprowadzone będzie za pomocą trzech otwartych konkursów ofert: 1) „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego”; 2) „Partnerstwa przeciw wykluczeniu społecznemu – profesjonalne aktywne formy pomocy, ze szczególną rolą zatrudnienia socjalnego”; 3) „Aktywne postawy młodzieży – podnoszenie kompetencji, przedsiębiorczości i odpowiedzialności w wymiarze środowiska”.

11,1% w 2009 r. Udział mężczyzn wśród osób niepełnosprawnych wyniósł 46,1% wobec 53,9% dla kobiet<sup>12</sup>.

Ustawodawca nie stworzył w żadnym akcie prawnym jednej powszechnej definicji niepełnosprawności. Definicja stosowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) przyjmuje, że do niepełnosprawnych zaliczają się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami<sup>13</sup>. W wyniku licznych badań oraz na podstawie danych statystycznych wyodrębniono 13 grup niepełnosprawności. Należą do nich osoby z lekkim niedorozwojem umysłowym, z trudnościami w nauce szkolnej, niewidome, niedowidzące, niesłyszące, niedosłyszące, z uszkodzeniem rdzenia kręgowego, z mózgowym porażeniem dziecięcym, z zaburzeniem mowy, po zawale serca, chore na cukrzycę, chore na gruźlicę oraz społecznie niedostosowane<sup>14</sup>.

W Polsce stosowane są obecnie co najmniej dwie definicje osób niepełnosprawnych. Pierwsza wynika z przepisów prawa i dotyczy prawnej podstawy kwalifikacji do grupy osób niepełnosprawnych. Natomiast druga, dużo szersza, stosowana jest w statystyce GUS. Definicja statystyczna ujmuje bowiem nie tylko osoby niepełnosprawne prawnie, ale również osoby, które, co prawda, orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają, lecz deklarują, że mają ograniczenia w wykonywaniu wybranych czynności (tzw. niepełnosprawność biologiczna)<sup>15</sup>. Tymczasem w doktrynie prawa podkreśla się, że

---

<sup>12</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [dostęp 14.02.2016 r.].

<sup>13</sup> Raport „Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r. (GUS 2011)”, s. 1, <http://niepelnosprawni.gov.pl/container/niepelnosprawnosci-w-liczbach/dane-demograficzne/Definicje-niepelnosprawnosci-prawnej-i-biologicznej.pdf> [dostęp 13.02.2016 r.].

<sup>14</sup> T. Witkowski, *Rozumieć problemy niepełnosprawnych, 13 rodzajów niepełnosprawności*, Warszawa 1993, s. 7.

<sup>15</sup> „Używane przez statystykę narzędzia badawcze (dwa niezależne pytania dotyczące niepełnosprawności prawnej i biologicznej) pozwalają na prezentację danych o zbiorowości osób niepełnosprawnych w rozbiciu na trzy podstawowe grupy, tj. osoby niepełnosprawne prawnie i biologicznie, niepełnosprawne tylko prawnie oraz niepełnosprawne tylko biolo-

osoba niepełnosprawna to osoba, która na skutek ograniczeń pod względem fizycznym, somatycznym lub psychicznym ma zawsze trudności w wywiązywaniu się z zadań, jakie stawia przed nią życie codzienne, szkoła, praca zawodowa i czas wolny. Trudności te są zmniejszane lub likwidowane m.in. poprzez rehabilitację, kształcenie itp.<sup>16</sup>

Praktycy prawa w Urzędzie Pełnomocnika do spraw Osób Niepełnosprawnych opracowali również definicję zgodnie z którą niepełnosprawna jest osoba, której stan fizyczny lub / i psychiczny trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia wypełnienie zadań życiowych i ról społecznych zgodnie z normami prawnymi i społecznymi<sup>17</sup>.

---

gicznie. W tym miejscu należy podkreślić, że w Polsce niepełnosprawność prawna była i jest orzekana przez różne instytucje i dla różnych celów. W ramach obowiązujących uregulowań prawnych obecnie obowiązują dwa rodzaje orzecznictwa (regulowane odrębnymi ustawami), prowadzone przez różne instytucje, tj. dla celów rentowych – orzecznictwo rentowe prowadzone przez ZUS oraz dla celów pozarentowych – orzecznictwo prowadzone przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Na mocy prawa, posiadanie aktualnego orzeczenia wydanego przez ww. organy kwalifikuje daną osobę do grupy niepełnosprawnych prawnie i daje podstawę do ubiegania się i korzystania ze specjalnej pomocy, ułatwień czy przywilejów, jakie przysługują tej zbiorowości (np. renta z tytułu niezdolności do pracy, zasiłek pielęgnacyjny, turnusy rehabilitacyjne, zniżka na przejazdy). Niepełnosprawność biologiczna natomiast informuje jedynie o subiektywnej deklaracji osoby, że ma ograniczoną zdolność wykonywania wyspecyfikowanych czynności. Specyfikacja czynności stanowiąca kryterium wyodrębnienia populacji osób niepełnosprawnych biologicznie uległa istotnym zmianom z powodu zastąpienia krajowego narzędzia badawczego przez rekomendowany standard europejski”, cyt. z raportu „Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r.” GUS 2011, s. 2–3.

<sup>16</sup> A. Hulek, *Badania naukowe nad osobami niepełnosprawnymi i ich znaczenie dla systemu oświatowego*, „Biuletyn Informacyjny TWK” 1980, nr 4, s. 18. Zobacz szerzej na temat definicji niepełnosprawności i inwalidztwa na przestrzeni czasu (od czasów nowożytnych do współczesnych): W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, tom 2, Warszawa 2003, s. 41.

<sup>17</sup> Definicję opracował zespół ekspertów w Urzędzie Pełnomocnika do spraw Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/> [dostęp 14.02.2016 r.].

## 4. Ewakuacja w sytuacji kryzysowej

Ewakuacja (łac. *evacuatio* – opróżnienie, znikanie) to zorganizowane przemieszczanie się ludzi wraz z mieniem z miejsca, w którym występuje zagrożenie, na obszar bezpieczny. Jest ona jednym z podstawowych działań mających na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń. Jej prowadzenie może mieć miejsce w różnych stadiach zdarzeń niebezpiecznych.

W aspekcie temporalnym ewakuację najczęściej przeprowadza się wobec osób poszkodowanych lub bezpośrednio zagrożonych już po wystąpieniu zdarzenia niebezpiecznego. Ewakuacja może mieć jednak charakter prewencyjny, tzn. prowadzona jest z terenów i obiektów w przypadku zbliżającego się zagrożenia, np. związanego z rozprzestrzenianiem się zaistniałych zdarzeń niebezpiecznych (powódź, katastrofa chemiczna) lub prowadzeniem działań militarnych, w przypadku zagrożeń wojennych.

Zadania w zakresie przygotowania i przeprowadzenia ewakuacji realizowane są przez wiele podmiotów i koordynowane wielokierunkowo. Tym samym, aby ewakuacja była skuteczną formą ochrony ludności powinna być należycie zaplanowana przez wszystkie organy administracji odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne. Istotne jest także ścisłe współdziałanie organów administracji oraz specjalistycznych służb, inspekcji, instytucji, a także organizacji społecznych i pozarządowych.

Dla zapewnienia skutecznego przebiegu ewakuacji i sprawnej jej koordynacji konieczne jest przygotowanie odpowiednich planów ewakuacji. Plany takie winny precyzować zarówno koncepcję prowadzenia ewakuacji, w zależności od istniejących uwarunkowań, jak i określać zasoby niezbędne do realizacji tego zadania. Warunkiem skuteczności planu jest jego aktualność, która sprawdzana musi być przez regularnie prowadzoną inwentaryzację zasobów i weryfikację przyjętych rozwiązań.

W przypadku wystąpienia zagrożeń najważniejsze jest skuteczne i sprawne usunięcie z rejonów zagrożenia ludności, zwierząt i mienia do miejsc bezpiecznych, w celu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt i ratowania mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji. W celu ujednoczenia działań podejmowanych w zakresie sprawnej i skutecznej ewakuacji Szef Obrony Cywilnej Kraju, działając na podstawie art. 17 ust 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup> i w myśl § 2 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>19</sup>, wydał w dniu 17 października 2008 r. wytyczne w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (zwane dalej wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju). Dodatkowo załącznikiem do niniejszych wytycznych Szef Obrony Cywilnej Kraju wprowadził Instrukcję w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia z października 2008 r. (zwana dalej Instrukcją) do użytku w rządowych organach administracji publicznej wszystkich szczebli odpowiedzialnych za ochronę ludności, w organach obrony cywilnej oraz organizacjach, podmiotach, instytucjach i u osób fizycznych, których udział w planowaniu, organizacji oraz przebiegu procesu ewakuacji jest niezbędny.

W myśl punktu 1 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju ewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych. Pod pojęciem strefy zagrożenia należy rozumieć miejsca, rejonu i obszary, w których występują zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska i mienia, spowodowane przez naturalne katastrofy, awarie techniczne lub inne zagrożenia, zaś miejscem bezpiecznym są rejonu i obszary, na których w roz-

---

<sup>18</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.



patrywanym aktualnie czasie nie występują zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska i mienia.

Dla zapewnienia sprawnego i skutecznego przebiegu ewakuacji (przyjęcia) ludności i jej sprawnej koordynacji, terenowe organy obrony cywilnej – wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starostowie i wojewodowie opracowują odpowiednio gminne, powiatowe i wojewódzkie plany ewakuacji (przyjęcia) ludności. Dokumentacja planistyczna wykonywana jest w formie graficznej i opisowej na każdym szczeblu samorządu terytorialnego.

Z uwagi na uwarunkowania związane z rodzajem i skalą zagrożenia wyróżnia się ewakuację I, II i III stopnia. Ewakuacja I stopnia organizowana jest natychmiast po zaistnieniu zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, nie opracowuje się dla niej planów ewakuacji I stopnia. Działania podejmowane w czasie ewakuacji I stopnia mogą być jednakże wykonywane w oparciu o dokumentację planistyczną przygotowaną dla ewakuacji II stopnia. Na wypadek ewakuacji II stopnia opracowywane są na każdym szczeblu samorządu terytorialnego odrębne plany ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia II stopnia na wypadek masowego zagrożenia, które stanowią element odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Ewakuacja podejmowana w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny wymaga opracowania przez organy administracji publicznej planów ewakuacji III stopnia, które są elementem składowym gminnych, powiatowych i wojewódzkich planów obrony cywilnej, będących jednocześnie aneksem funkcjonalnym do planów zarządzania kryzysowego.

Przygotowując plany ewakuacji, zawsze należy uwzględnić stopień zagrożenia i kolejność opracowania, zaczynając od planów gminnych, powiatowych i kończąc na wojewódzkich. W ramach ewakuacji I, II i III stopnia należy uwzględnić także znaczącą rolę samoewakuacji ludności, gdyż w większości przypadków ten rodzaj ewakuacji będzie miał znaczenie dominujące w procesie planowania i przeprowadzania ewakuacji. Niestety samo-

ewakuacja bardzo często charakteryzuje się słabą organizacją, niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności i brakiem dokumentów, a rola administracji publicznej odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa swoim mieszkańcom na swoim terenie w tym przypadku jest ograniczana jedynie do podawania zaleconych kierunków, dróg (ewakuacji) i rejonów (docelowych miejsc) dla ewakuowanych.

Zgodnie z punktem 8 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w procesie planowania ewakuacji należy określić: 1) rejony objęte ewakuacją; 2) trasy i docelowe miejsce przeznaczenia; 3) koncepcję ewakuacji; 4) skalę ewakuacji, w tym wykorzystanie indywidualnych środków transportu osób ewakuowanych i miejsc czasowego pobytu ludności; 5) szczegółowe wykazy elementów organizacyjnych procesu ewakuacji i sposób realizacji zadań przez poszczególne zespoły; 6) siły i środki możliwe do wykorzystania w procesie ewakuacji, w tym zestawienia planowych środków transportu, wytypowanych miejsc czasowego pobytu oraz źródła pozyskiwania materiałów i środków logistycznych oraz tryb ich pozyskiwania; 7) organizację łączności i kierowania ruchem; 8) sposób zapewnienia poszkodowanej ludności pomocy medycznej, zakwaterowania i niezbędnego zaopatrzenia; 9) sposób powrotu osób i mienia do miejsca stałego zamieszkania lub innej lokalizacji po ustaniu zagrożenia i przy współdziałaniu z odpowiednimi organami wojskowymi, Policji, Straży Granicznej oraz innymi podmiotami; 10) rolę i zakres udziału organizacji i stowarzyszeń pozarządowych w procesie ewakuacji; 11) sposób zabezpieczenia i ochrony pozostawionego mienia oraz inne dane według potrzeb. W wytycznych tych brakuje jednak jakiegokolwiek procedury dotyczącej ewakuacji osób niepełnosprawnych, z wyłączeniem jedynie informacji o kolejności ewakuacji.

W procesie planowania i organizowania ewakuacji należy uwzględnić kolejność ewakuacji i tak pierwszeństwo powinno objąć między innymi matki oraz dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne, osoby przebywające w zakładach opiekuńczych, domach dziecka, szpitalach dla przewlekle

i nieuleczalnie chorych, podopiecznych opieki społecznej i osoby starsze. Znajomość powyższych danych pozwoli na zaplanowanie środków transportu (zazwyczaj specjalistycznego) oraz przygotowanie odpowiednich miejsc czasowego pobytu.

Analizę i praktyczne sprawdzenie procedur zawartych w planach ewakuacji przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata. Ponadto plany powinny być analizowane, sprawdzane i uaktualniane w każdym uzasadnionym przypadku, zwłaszcza jeżeli taka potrzeba wynika ze zmiany charakterystyki zagrożeń, postępu naukowo-technicznego oraz zmian zasad funkcjonowania podmiotów realizujących zadania w przedmiotowym zakresie, zgodnie z punktem 14 i 15 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

## **5. Ewakuacja podczas zagrożenia pożarowego**

Za bezpieczeństwo pożarowe na terenie budynków w Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialny jest właściciel, zarządca lub użytkownik. Zadaniem tych osób jest zapewnienie ochrony przeciwpożarowej, czyli odpowiednich warunków i organizacji ochrony przeciwpożarowej. Jednak jedynie właściciel lub zarządca obiektu przeznaczonego dla ponad 50 osób, będących jego stałymi użytkownikami, niezakwalifikowanego do kategorii zagrożenia ludzi ZL IV, powinien co najmniej raz na 2 lata przeprowadzać praktyczne sprawdzenie organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu. W przypadku obiektów, w których cyklicznie zmienia się jednocześnie grupa powyżej 50 użytkowników (w szczególności dotyczy to szkół, przedszkoli, internatów, domów studenckich), praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji należy dokonać co najmniej raz na rok<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Zgodnie z § 17 ust. 3–4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów – w przypadku obiektu zawierającego strefę pożarową zakwalifikowaną do kategorii zagrożenia ludzi ZL II oraz w budynkach zakwaterowania zlokalizowanych na terenach zakładów karnych i aresztów śledczych, zakres i obszar budynku objęty praktycznym

Z powyższego wynika, że jedynie placówki zajmujące się osobami niepełnosprawnymi w liczbie ponad 50 osób zobowiązane są do przygotowywania planów ewakuacji, w których należy zwrócić szczególną uwagę na rodzaj oraz stopień niepełnosprawności, wiek osób niepełnosprawnych i ewentualne wykorzystanie na potrzeby ewakuacji pomocy ze strony innych pracowników, zgodnie z § 13 ust. 1–2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719) wydanego na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.).

Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) określają wymagania w zakresie długości i szerokości dróg ewakuacyjnych, ich przebiegu i oznakowania, miejsc zbiórki po ewakuacji, a także obowiązkowych ćwiczeń. Brak jednak szczegółowych wymagań w przypadku ewakuacji z budynku, w którym pracę wykonuje kilka osób niepełnosprawnych.

Jednocześnie zauważyć należy, że w przepisach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane określone są jedynie warunki techniczne budynków<sup>21</sup> w odniesieniu do osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, nie ma również uregulowań dotyczących obligatoryjnych tras ewakuacji dla

---

sprawdzeniem organizacji i warunków ewakuacji musi być uzgodniony z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej. Właściciel lub zarządca obiektu powiadamia właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o terminie przeprowadzenia działań, nie później niż na tydzień przed ich przeprowadzeniem.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

osób niewidomych, niedowidzących oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Brak też specjalistycznych rozwiązań legislacyjnych poświęconych bezpieczeństwu ewakuowanych niepełnosprawnych, które wykraczałyby poza systemy sygnalizacji pożarowej i radiowęzły.

## **6. Wnioski**

Do podstawowych norm prawnych wyznaczających kierunki działania organów władzy państwowej wobec osób niepełnosprawnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ewakuacyjnego w sytuacji potencjalnego bądź realnego zagrożenia kryzysowego zaliczyć należy przede wszystkim konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równego traktowania i zakazu dyskryminacji ze względu na m.in. niepełnosprawność.

Egzemplifikacja ustawodawcy w art. 2 i 32 Konstytucji RP w ramach ogólnie przyjętych konstytucyjnych gwarancji praw jednostki stworzyła teoretyczne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych. Jednak praktyka życia codziennego pokazuje istnienie barier (ekonomicznych, architektonicznych, systemowych, psychospołecznych i innych<sup>22</sup>), a zatem potwierdza założenie o występującym stanie społecznego wykluczenia. Tym samym niezbędne jest podjęcie działań już w środowisku lokalnym w formie programów inkluzji socjalnej, odejścia od marginalizacji i izolacji. Ważne jest stałe diagnozowanie sytuacji osób niepełnosprawnych i dużą funkcję mają tu do spełnienia organizacje pozarządowe, zajmujące się pomocą dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. szerzej *Ocena skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym na Dolnym Śląsku. Raport końcowy. Badanie realizowane w ramach projektu „Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku pracy i Edukacji” realizowanego w ramach poddziałania 6.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wrocław 2012, s. 98–100.

<sup>23</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011, s. 228.

Ustawodawca na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wprowadził wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek zagrożenia. Wytyczne jedynie w punkcie 11 odnoszą się do osób niepełnosprawnych przez uregulowanie priorytetów kolejności ewakuacji do następującej grupy osób: dzieci, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne. Zamknięty katalog osób będący grupą uprzywilejowaną podczas procesu ewakuacji z miejsca niebezpiecznego do bezpiecznego w ramach zasady pierwszeństwa jest jedyną legislacyjnie uregulowaną normatywnie ochroną osób niepełnosprawnych w czasie sytuacji kryzysowej. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w samych planach ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia – ewakuacja II stopnia oraz planach ewakuacji (przyjęcia) na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – ewakuacja III stopnia procedury bezpieczeństwa wobec osób niepełnosprawnych nie są uwzględniane. Nadto również w planach zarządzania kryzysowego na poziomie gminy, powiatu i województwa pomija się złożoność ewakuacji osób niepełnosprawnych. Szczególnie niezrozumiałą jest fakt, że w samym gminnym planie zarządzania kryzysowego przewidziano ponad 50 standardowych procedur operacyjnych<sup>24</sup>, nie poświęcając w żadnej z nich uwagi osobom niepełnosprawnym.

Z pełną wyrazistością podkreślić należy, iż ewakuacja należy do czynności powodujących napięcie emocjonalne, a w przypadku osób niepełno-

---

<sup>24</sup> *Nota bene* w przypadku zagrożenia pożarowego na terenie gminy w ramach gminnego planu zarządzania kryzysowego sporządza się aż 14 standardowych procedur operacyjnych, zob. szerzej J. Filaber, *Zagrożenie pożarowe – procedury działania organów administracji publicznej, służb i formacji mundurowych oraz podmiotów prywatnych w czasie sytuacji kryzysowej. Część I*, [w:] J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2015, tom II, rozdział 5, pkt 1, s. 1–43. W przypadku zagrożenia powodziowego w gminnym planie zarządzania kryzysowego opracowanych jest aż 16 standardowych procedur operacyjnych, zob. szerzej J. Filaber, *Zagrożenia powodziowe – procedury działania organów administracji publicznej, służb i formacji mundurowych oraz podmiotów prywatnych w czasie sytuacji kryzysowej. Część II*, [w:] J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2015, tom II, rozdział 5, pkt 2, s. 44–85.

sprawnych trudnością nie będzie m.in. ograniczona zdolność poruszania się, lecz fakt, że reakcje tych osób będą trudne do przewidzenia, szczególnie w sytuacji, kiedy nie uzyskają one informacji o odpowiednim sposobie zachowania się.

Marginalizowanie problematyki ewakuacji osób niepełnosprawnych w sytuacji zagrożenia kryzysowego, prowadzące w efekcie do wykluczenia społecznego tych osób, występuje nie tylko na gruncie polskiego ustawodawcy, ale także w praktykach służb i formacji mundurowych w RP. Pamiętać należy przy tym, że w czasie zagrożenia nie wystarczy altruizm i pomoc niepełnosprawnym. Niezbędne jest przygotowanie do ewakuacji w postaci:

- 1) sporządzenia uporządkowanych, logicznych, racjonalnych działań w formie standardowych procedur operacyjnych w planach zarządzania kryzysowego, dotyczących ewakuacji osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem faktu, iż niepełnosprawni nie tworzą jednolitej grupy osób;
- 2) działań informacyjnych i edukacyjnych, szczególnie za pośrednictwem organizacji pozarządowych i placówek opiekuńczych;
- 3) nabycia umiejętności ewakuacyjnych przez samych niepełnosprawnych oraz służby i formacje mundurowe poprzez właściwe szkolenia w czasie potencjalnego zagrożenia.

Podstawową przyczyną wykluczenia niepełnosprawnych w Rzeczypospolitej Polskiej są nie tylko bariery architektoniczne i urbanistyczne, lecz przede wszystkim brak zmian legislacyjnych. Stąd konieczność utworzenia spójnego, przejrzystego systemu prawnego gwarantującego szeroko rozumiane bezpieczeństwo osobom niepełnosprawnym ewakuowanym według kryterium pierwszeństwa, która powinna być dokonana w formie standardowych procedur operacyjnych – na poziomie gminy, powiatu i województwa.

Jednocześnie zauważyć należy, iż nawet przy najsilniejszej ochronie prawnej, jaką można by otoczyć prawa człowieka, nigdy nie jest rzeczą prostą zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa, a zwłaszcza najslab-

szym, możliwości rzeczywistego korzystania z przysługujących im praw. Czyli paradoksem jest to, że ci, którzy najbardziej potrzebują ochrony ich praw – niepełnosprawni – są często najgorzej przygotowani do ich egzekwowania<sup>25</sup>. Nie można o tym zapominać i przede wszystkim głosy krytyki trzeba kierować do ustawodawcy, przedstawicieli władz centralnych i samorządowych różnych szczebli, ponieważ niezaprzeczalnie brak rzeczywistej integracji osób niepełnosprawnych z całym społeczeństwem, przy samoodtworzającym się stanie wykluczenia znacznej liczby osób niepełnosprawnych, zwłaszcza w zakresie ewakuacji w sytuacji kryzysowej.

Istnieje zatem konieczność, by bardzo dobrze przygotować organy administracji publicznej i służby mundurowe oraz same społeczeństwo – w tym zarówno niepełnosprawnych, jaki i sprawnych jego członków – do sytuacji niebezpiecznych poprzez zastosowanie teoretycznych planów ewakuacji (przyjęcia) ludności w praktyce zagrożenia najpierw potencjalnego, a następnie realnego. Uwzględniając powyższe trzeba podjąć wszelkie możliwe działania – legislacyjne, edukacyjne, aby nie powtórzyła się konstatacja jednego z raportów po ataku na World Trade Center w realiach Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, aby osoby niepełnosprawne podczas ewakuacji budynków nie zostawały w tyle i nie były zostawione same sobie<sup>26</sup>.

Z największym przekonaniem należy powtórzyć treść Deklaracji Madryckiej z 2002 r., zgodnie z którą „brak dyskryminacji plus działania pozytywne dają w efekcie społeczne włączenie niepełnosprawnych”<sup>27</sup> także w zakresie działań ewakuacyjnych, na poziomie przygotowywania planów ewakuacji, przeprowadzania ćwiczeń ewakuacyjnych z udziałem osób nie-

<sup>25</sup> L. Frąckiewicz, *Niepełnosprawni – wykluczeni i osamotnieni*, [w:] *eadem* (red.), *Przeciw wykluczeniu ...*, s. 25.

<sup>26</sup> Na podstawie *Lessons Learned from The World Trade Center Disaster: Emergency Preparedness for People with Disabilities in New York*, Summary of Report 2004, s. 19, cyt. za: R. Grocki, *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, Warszawa 2014, s. 143.

<sup>27</sup> Zobacz szerzej na temat postulatów osób niepełnosprawnych przedstawionych na Kongresie Niepełnosprawnych w Madrycie 20–24 marca 2002 r., cyt. za: L. Frąckiewicz, *op. cit.*, s. 25.



pełnosprawnych, a następnie przeprowadzania właściwej ewakuacji w sytuacji realnego zagrożenia. Zatem przede wszystkim regulacje prawne (obok edukacji całego społeczeństwa, łącznie z przedstawicielami władz samorządowych wraz z funkcjonariuszami mundurowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w Rzeczypospolitej Polskiej) odnoszące się do osób niepełnosprawnych mogą bezpośrednio przyczynić się do osiągnięcia odpowiedniego poziomu ich integracji ze społeczeństwem.

## **Literatura**

- Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, WSzP TWP, Warszawa 2011.
- Baran-Wiatrem M., *Prawne podstawy przeciwdziałania wykluczeniu osób niepełnosprawnych*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Filaber J., *Zagrożenie pożarowe – procedury działania organów administracji publicznej, służb i formacji mundurowych oraz podmiotów prywatnych w czasie sytuacji kryzysowej. Część I*, [w:] J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, tom II, Forum, Poznań 2015.
- Filaber J., *Zagrożenia powodziowe – procedury działania organów administracji publicznej, służb i formacji mundurowych oraz podmiotów prywatnych w czasie sytuacji kryzysowej. Część II*, [w:] J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, tom II, Forum, Poznań 2015.
- Frąckiewicz L., *Niepełnosprawni – wykluczeni i osamotnienia*, [w:] eadem (red.), *Przeciw wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Gąciarz B., Giermanowska E., Sobiesiak P., *Praca osób niepełnosprawnych: niewykorzystana szansa integracji społecznej. Problematyka badań*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia prawodawców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Grocki R., *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, Difin, Warszawa 2014.

- Hulek A., *Badania naukowe nad osobami niepełnosprawnymi i ich znaczenie dla systemu oświatowego*, „Biuletyn Informacyjny TWK” 1980, nr 4.
- Kurowska U., *System wsparcia pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Analiza prawa*, [w:] B. Gąciarz, E. Giermanowska (red.), *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia prawodawców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*, [w:] J. Mikulski, J. Auleytner (red.), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, WSzP TWP, Warszawa 1996.
- Ocena skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym na Dolnym Śląsku. Raport końcowy. Badanie realizowane w ramach projektu „Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku pracy i Edukacji” realizowanego w ramach poddziałania 6.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wrocław 2012.
- Program „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar 2020”.
- Przeciw dyskryminacji. Poradnik Rzecznika Praw Obywatelskich*, Wydawnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013.
- Raport „Stan Zdrowia Ludności Polski w 2009 r.” (GUS 2011).
- Ratyński W., *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, tom 2, Difin, Warszawa 2003.
- Speck O., Thalhammer M., *Die Rehabilitation der Geistigbehinderten*, przekład W. Zeidler, A. Skrzypek, D. Gącza, D. Szarkowicz, München-Basel 1977, Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.
- Urbanowicz U., Burda-Świerż K., *Dostęp osób niepełnosprawnych do opieki zdrowotnej i rehabilitacyjnej w dobie globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, [w:] H. Ochoncenko i A. Nowicka (red.), *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, tom 1, Impuls, Kraków 2006.
- Witkowski T., *Rozumieć problemy niepełnosprawnych, 13 rodzajów niepełnosprawności*, Wydawnictwo MDBO, Warszawa 1993.