

Paweł Szmitkowski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Prawno-organizacyjne podstawy ochrony ludności o specjalnych potrzebach w sytuacjach kryzysowych

**Legal and organizational basis for the protection of the population
with special needs in emergency situations**

*Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw.
Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa.*

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Streszczenie: Bezpieczeństwo ludności cywilnej w sytuacjach związanych z występowaniem zagrożeń o charakterze powszechnym oraz nadzwyczajnym jest jednym z głównych wyzwań dla Rzeczypospolitej Polskiej. W obecnej sytuacji brak jest jednak jasnych i spójnych regulacji prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych. Jedyne regulacje oddające w części istotę problemu dotyczą funkcjonowania zakładów pracy chronionej. W związku z tym zasadne jest podjęcie interdyscyplinarnej dyskusji w tym zakresie w celu wypracowania realnych i funkcjonalnych mechanizmów ochrony osób niepełnosprawnych w każdej sytuacji zagrożenia, w celu ich pełnej integracji społecznej.

Summary: Safety of the civil society in emergency situations is one of the most important challenges for Polish authorities. Presently, Polish legislature lacks in clear and consistent regulations regarding the protection of the disabled in times of crisis. Therefore, there is a need to start interdisciplinary discussion to establish procedures and functional mechanisms to protect people with special needs in case of emergency.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, sytuacja kryzysowa, regulacje prawne, ochrona osób niepełnosprawnych

Keywords: safety of the civil society, emergency, legal regulations, protection of people with special needs

Bezpieczeństwo ludności cywilnej w sytuacjach związanych z występowaniem zagrożeń o charakterze powszechnym oraz nadzwyczajnym jest jednym z głównych wyzwań dla Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizmy jego zapewnienia znajdujemy w kluczowych dokumentach normatywnych z tego zakresu, np. w Konstytucji RP z 1997 r., w której czytamy:

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. (Art. 5 Konstytucji RP)

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. (Art. 32. Konstytucji RP)

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. (Art. 32. Konstytucji RP)

Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. (Art. 67. Konstytucji RP)

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. (Art. 68. Konstytucji RP)

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom podeszłym wieku. (Art. 68. Konstytucji RP)

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. (Art. 69. Konstytucji RP)

Także przyjęta 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych bardzo wszechstronnie formułuje prawa tych, „których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych”¹. Wymienia się w tym miejscu takie prawa, jak:

- dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym,
- dostępu do leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej, a także do świadczeń zdrowotnych uwzględn-

¹ Karta Praw Osób Niepełnosprawnych z dnia 1 sierpnia 1997 r., § 1.

- niających rodzaj i stopień niepełnosprawności, w tym do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, sprzęt rehabilitacyjny,
- dostępu do wszechstronnej rehabilitacji mającej na celu adaptację społeczną,
 - nauki w szkołach wspólnie ze swymi pełnosprawnymi rówieśnikami, jak również do korzystania ze szkolnictwa specjalnego lub edukacji indywidualnej,
 - pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej umożliwiającej rozwój, zdobycie lub podniesienie kwalifikacji ogólnych i zawodowych,
 - pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga - prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych,
 - zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym,
 - życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji, możliwości komunikacji międzyludzkiej,
 - posiadania samorządnej reprezentacji swego środowiska oraz do konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych,
 - pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb.

Nie bez powodu przedstawione zostały powyżej rozliczne i wydawałoby się kompleksowo wyartykułowane prawa osób niepełnosprawnych. Szczegółowa ich lektura pozwala bowiem na wysnucie niepokojącego wniosku, że dotyczą one przede wszystkim sytuacji życia codziennego, pozbawionych symptomów zagrożeń o charakterze nadzwyczajnym, związanych z koniecznością opracowania prawnej i organizacyjnej ochrony osób o specjalnych potrzebach

w sytuacjach związanych z wystąpieniem klęsk żywiołowych², zagrożeń terrorystycznych lub nawet wojennych.

Jest to zagadnienie niezwykle trudne i – można by powiedzieć – delikatne. Z jednej bowiem strony dążymy do jak największej integracji osób o różnorodnych dysfunkcjach ze społeczeństwem ludzi zdrowych, z drugiej zaś strony mamy do czynienia z osobami o specjalnych potrzebach. Szczególnie widoczne staje się to w sytuacji wystąpienia konieczności poinformowania osób obciążonych dysfunkcją o zagrożeniu, przeprowadzeniu akcji ewakuacyjnej czy konieczności przedsięwzięcia jakichkolwiek innych, nadzwyczajnych środków ochronnych lub ratowniczych.

Akty normatywne związane z problematyką zapewniania bezpieczeństwa, szczególnie zaś bezpieczeństwa powszechnego, powstrzymują się właściwie od poruszania problematyki osób niepełnosprawnych. Realizowane zadania o charakterze ochronnym lub obronnym przez struktury zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej wolne są od wyodrębniania grup osób podlegających specjalnym procedurom. Wyjątek stanowią osoby starsze, matki z dziećmi i same dzieci, które także przy pewnych ograniczeniach i ułatwieniach podlegają podobnym jak ogół procedurom ochronnym i ratunkowym. Dyplomatycznie byłoby wysnuć w tym miejscu wniosek, że oto osoby niepełnosprawne traktowane są jako równe wszystkim, w związku z tym organy władzy zaniechały dyskryminującego wyodrębniania ich w dokumentach normatywnych. Nie jest to jednak prawda. W sytuacjach ekstremalnych, lub nawet przy realizacji działań prewencyjnych, ze względu przede wszystkim na dobro niepełnosprawnych, konieczne staje się opracowanie odrębnych mechanizmów ich zabezpieczania. Jest to problem niezwykle złożony, związany jest bowiem z koniecznością dokonania próby klasyfikacji rodzaju i stopnia niepełnosprawności w stosunku do zastosowanych mechanizmów działań, które mogą mieć formę przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych, ostrzegawczo-alarmowych, ochronnych lub ratowniczych (obronnych).

² Zgodnie z zapisami art. 3. Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kląski żywiołowej mianem klęski żywiołowej określa się: „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (...)”.

W związku z powyższym według najbardziej ogólnej taksonomii można wyróżnić cztery grupy osób:

- z dysfunkcjami fizycznymi,
- z dysfunkcjami umysłowymi,
- z dysfunkcjami psychicznymi,
- z dysfunkcjami kombinowanymi (stanowiącymi połączenie przynajmniej dwóch powyższych grup).

Jest to podział bardzo pobieżny, który można uszczegółowić poprzez zastosowanie podziału według możliwości komunikowania się oraz nawiązywania interakcji społecznych. Według tego kryterium można podzielić osoby na:

- w pełni komunikatywne (zarówno w zakresie postrzegania zmysłowego jak i komunikowania się z otoczeniem),
- częściowo komunikatywne (u których występują trudności z odebraniem lub przyswojeniem przekazywanych informacji),
- osoby niekomunikatywne (wymagające bezwarunkowej pomocy osób trzecich).

Kolejne kryterium powinno dotyczyć stopnia mobilności osób niepełnosprawnych. W tym zakresie można dokonać podziału na:

- osoby przemieszczające się samodzielnie o własnych siłach,
- osoby przemieszczające się samodzielnie przy użyciu specjalistycznych narzędzi (np. wózki inwalidzkie, kule itp.), lub dzięki pomocy osób trzecich (np. osoby starsze, z dysfunkcjami umysłowymi lub psychicznymi),
- osoby wymagające przetransportowania.

Ostatnim użytecznym z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest podział pod względem zaradności osób niepełnosprawnych. Klasyfikacji można dokonać dzieląc osoby na:

- całkowicie samodzielne w zakresie podstawowych codziennych czynności (tzw. samoobsługi),
- osoby wymagające pomocy osób trzecich,
- osoby wymagające stałej opieki osób trzecich.

Te przykładowe podziały pozwolą przy zastosowaniu rachunku prawdopodobieństwa na wyodrębnienie pełnego spektrum osób obciążonych dysfunkcją, w stosunku do których należy zastosować specjalne przedsięwzięcia przedstawione powyżej. Ich realizacja wymagała będzie podjęcia kroków w zakresie

opracowania prawno-organizacyjnych ram działania, w tym działań propagatorskich i szkoleniowych, informacyjno-alarmowych oraz ratowniczych. Szczególny obowiązek w tym zakresie spoczywać powinien na lokalnych szczeblach administracji (szczególnie miastach i gminach), gdzie przede wszystkim przeprowadzane są działania z tego zakresu.

Praktyczny ich wymiar oraz ewentualne problemy z realizacją można dostrzec jednak niemal w każdym z wymienionych zakresów.

Po pierwsze, brak jest jasnych i konkretnych przepisów wykonawczych o zasięgu chociażby lokalnym w zakresie szeroko pojętej ochrony osób niepełnosprawnych. Spotykane w literaturze przedmiotu regulacje dotyczą z reguły zakładów pracy chronionej lub innych elementów infrastruktury i są związane z przeprowadzeniem działań ratunkowych w obrębie budynku.

W artykule 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej czytamy, że służby ochrony przeciwpożarowej mają obowiązek zapewnienia w sytuacji pożaru czy innego nagłego zagrożenia bezpieczeństwa możliwości ewakuacji wszystkim osobom przebywającym w obiekcie. W przypadku zakładu pracy chronionej obowiązek ten musi więc uwzględniać przede wszystkim zwiększoną liczbę osób niepełnosprawnych.

Z kolei ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 z późn. zm.) definiując zakład pracy chronionej, nie zajmuje się w ogóle jego warunkami technicznymi, mówiąc jedynie, że jest to zakład zatrudniający nie mniej niż 25 pracowników, z czego określony ich odsetek muszą stanowić osoby niepełnosprawne zatrudnione nie mniej niż przez ostatnie sześć miesięcy³. Dlatego możemy przyjąć, że zakład taki wcale nie musi mieścić się w budynkach kwalifikowanych do kategorii zagrożenia ludzi ZL II⁴. Kategoria ta obejmuje wyłącznie budynki użyteczności publicznej. W kategorii tej nie mieszczą się, niestety, zakłady pracy chronionej.

³ W. Kubik, *Ewakuacja ludzi z zakładów pracy chronionej*, „Praca i Zdrowie”, 03.2011.

⁴ W Rozporządzeniu 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.) czytamy, że kategoria ZL II oznacza „budynek lub strefę przeznaczoną przede wszystkim do użytku ludzi o ograniczonej zdolności poruszania się, takie jak szpitale, żłobki, przedszkola, domy dla osób starszych”.

Powyższy przykład wskazuje na niezwykley chaos prawny w badanym zakresie. I jest to jedynie wierzchołek góry lodowej, gdyż warto zauważyć, że inne kwestie związane z bezpieczeństwem osób niepełnosprawnych są właściwie pominięte w aktach prawnych, a co za tym idzie – w rozwiązaniach organizacyjnych.

Przykładowo, przedsięwzięcia szkoleniowe, określone w ramach szkoleń obronnych oraz w zakresie powszechnej samoobrony, w ogóle nie uwzględniają opracowania specjalistycznych tematów, form szkolenia czy nawet materiałów informacyjnych skierowanych do osób obarczonych dysfunkcją. Brak jest informatorów dla osób niewidomych, zaś informatory w wersji papierowej bądź elektronicznej są dostępne wyłącznie dla osób, które mają świadomość ich istnienia, a jest to grupa niewielka. Osoby starsze oraz z dysfunkcjami umysłowymi czy psychicznymi pozbawione są możliwości uzyskania jasnych, prostych informacji na temat zagrożeń lokalnych oraz sposobów przygotowania się na ich ewentualne wystąpienie. Ponadto brak jest całkowicie przygotowania psychologicznego do radzenia sobie w sytuacji trudnej, co w momencie jej wystąpienia może generować przede wszystkim w grupie osób z dysfunkcjami skrajne przeżycia traumatyczne (od katatonii po panikę czy nawet furję).

Kolejny problem dotyczy alarmowania osób pełnosprawnych o zagrożeniu. W myśl Rozporządzenia Rady Ministrów z 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach, obowiązujące sygnały alarmowe (alarm powietrzny oraz alarm o skażeniach) ogłaszane są w formie dźwiękowej (np. sygnału syreny) oraz komunikatu, a w razie możliwości także graficznej. Problem polega jednak na tym, że możliwości odwzorowania graficznego lub świetlnego alarmu są z reguły ograniczone. Nawet jeśli użylibyśmy znajdujących się w wielu miastach telebimów reklamowych, ich zasięg i dostępność jest niewystarczająca. Osoby niesłyszące, przebywające poza obszarem ich widoczności, miałyby więc problem z uzyskaniem informacji o alarmie. Także osoby z dysfunkcjami umysłowymi lub psychicznymi w chwili usłyszenia bądź zobaczenia alarmu mogą mieć poważne kłopoty z właściwym zrozumieniem komunikatów alarmowych, których treść i długość dopasowywane są z reguły do percepcji osób przeciętnie zdolnych.

Następną kwestią jest szeroko zakrojona akcja ratunkowa, związana chociażby z kilkudniową ewakuacją poza miejsce zamieszkania. W jaki sposób ewidencjonować osoby o specjalnych potrzebach przy braku prawnych i orga-

nizacyjnych środków w tym zakresie? W jaki sposób zabezpieczyć ich załadunek i wyładunek ze środków transportu oraz transport do miejsca docelowego? Jak wreszcie zorganizować funkcjonalne miejsce pobytu czasowego dla tych osób? To tylko niektóre pytania pozostające na razie bez odpowiedzi.

Problem z powyższymi kwestiami wydaje się być bardzo złożony ze względu na fakt, że system ochrony ludności w Polsce boryka się z poważnymi problemami natury prawnej, organizacyjnej i logistycznej nawet w stosunku do osób zdrowych i w pełni sprawnych. Wydaje się, że zasygnalizowane kwestie wymagają głębszych badań i podjęcia interdyscyplinarnej dyskusji na temat wypracowania realnych i funkcjonalnych mechanizmów ochrony osób niepełnosprawnych w każdej sytuacji zagrożenia, w celu ich pełnej integracji społecznej.