

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY

REDAKCJA

ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

131

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

**WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY**

**REDAKCJA
ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR**



© Copyright by individual authors, 2020

 Artur Gruszczyk, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 artur.gruszczyk@uj.edu.pl

 Piotr Bajor, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 piotr.bajor@uj.edu.pl

Recenzent

dr hab. Marcin Lason, prof. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Redakcja tekstów w języku polskim

Weronika Werewka

Redakcja tekstów w języku angielskim

Dariusz Rossowski

Projekt okładki

Marta Jaszczyk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-366-0 (druk)

ISBN 978-83-8138-367-7 (on-line, pdf)

<https://doi.org/10.12797/9788381383677>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.com.pl>

Spis treści

Wstęp	7
DOMINIK SIEKLICKI	
Służba Ochrony Państwa – nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa RP.....	11
JACEK WODNICKI	
Transformacja Sił Zbrojnych RP w okresie przynależności do Sojuszu Północnoatlantyckiego	27
GRZEGORZ KASPROWICZ, WOJCIECH M. ZABOŁOTNY, KRZYSZTOF POŹNIAK, AGATA TYBURSKA, JAROSŁAW STRUNIAWSKI	
Commanding a police operation with a Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure	43
BARTOSZ A. CZERNICKI	
Polska Policja jako uczestnik międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych – analiza wybranych współczesnych rozwiązań i stopnia ich wykorzystania	55
ANDRZEJ DRZEWIECKI	
Edukacja obronna w systemie bezpieczeństwa państwa	71
DOMINIK JURCZAK	
Komunikacja taktyczna jako skuteczne narzędzie do zapewniania bezpieczeństwa członków zbiorowości	81
MAŁGORZATA KOCHAŃSKA	
Monitoring wizyjny a bezpieczeństwo w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych	93
MACIEJ SZCZUROWSKI	
Bezpieczeństwo społeczności lokalnych a mit bezpiecznego państwa jako zjawiska kulturowe	105
MARCIN KOCZAN	
Polityka energetyczna Polski do 2040 roku – przejaw realizmu czy <i>wishful thinking</i> ?	117
RAFAŁ MIERNIK	
Bezpieczeństwo społeczne jako element warunkujący bezpieczeństwo państwa.....	133
MARTYNA OSTROWSKA	
Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako przedmiot badań naukowych.....	151

PIOTR BOGDALSKI

Obszary, obiekty i urzędnienia ważne dla bezpieczeństwa państwa – propozycja modyfikacji systemu obowiązkowej ochrony w zakresie podmiotu wykonującego czynności ochronne	163
---	-----

SABINA OLSZYK

Zadania podmiotów cywilnych w zakresie dyplomacji obronnej. Przykład polskich think tanków.....	187
--	-----

PAWEŁ SZMITKOWSKI

Bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w kontekście funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	203
---	-----

JAKUB ADAMKIEWICZ, LUIZA TRZCIŃSKA

Organizacje pozarządowe w systemie obronnym Polski	217
--	-----

O autorach.....	235
-----------------	-----

Indeks osobowy	239
----------------------	-----

Paweł Szmitkowski 

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w kontekście funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

ABSTRACT: The protection of people with disabilities in situations of threats bearing the signs of natural disasters and catastrophes, and thus extraordinary dangers, is one of the most serious challenges for the crisis management system, which is the key entity in Poland responsible for ensuring the safety of civilians in such situations. However, the current state of system preparation in this respect is far from satisfactory. Serious legal, organizational or task deficits should be highlighted. Therefore, there is a need to immediately undertake research, the aim of which should be to make appropriate modifications to the CMS in such a way that it is able to guarantee comprehensive safety for people with disabilities on an equal basis with the rest of society.

KEYWORDS: people with disabilities, crisis management, crisis management system, threat

Wstęp

System zarządzania kryzysowego (SZK) w Polsce jest instytucjonalną formą funkcjonującą w strukturach administracji publicznej, której zasadniczym celem jest rzecz jasna wykonywanie przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego. Zostały one

zdefiniowane w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹ i obejmują: zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej². Mimo bardzo szerokiej formuły działania systemu i przypisanych mu zadań kluczowym beneficjentem jego funkcjonowania stają się obywatele. Niezależnie bowiem, czy wykonywane przedsięwzięcia mają na celu zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa organom władzy, podmiotom administracyjnym, gospodarczym, czy infrastrukturze, sprowadzają się one wszystkie do zagwarantowania go ludności cywilnej, czyli narodowi, jako podstawowemu, niezbędnemu elementowi każdego organizmu państwowego. Aby ochrona ta była skuteczna, trzeba z wielką uwagą skupić się na strukturze tkanki społecznej i dostosować ją do jej potrzeb. Prześledzenie procesu jej zmian pozwala na wysunięcie wniosków, że w ostatnich dziesięcioleciach przeszła ona daleko idącą metamorfozę.

Po pierwsze można zaobserwować systematyczne starzenie się społeczeństwa. Dane Głównego Urzędu Statystycznego ujęte w dokumencie *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050* wskazują na stale trwający proces wzrostu liczby osób starszych, co z jednej jest wynikiem korzystnego procesu wydłużenia czasu życia, z drugiej jednak strony obserwuje się niski poziom dzietności. W konsekwencji stale maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, a zwiększa się liczba obywateli w wieku produkcyjnym. Niestety spada także liczba osób w wieku mobilnym, wzrasta natomiast w niemobilnym oraz w wieku poprodukcyjnym. Doskonale obrazuje to poniższa tabela.

Tabela 1. Proces demograficzny społeczeństwa w poszczególnych grupach wiekowych

Ekonomiczne grupy wieku	1989			2013		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem w tys.	38038,4	18540,5	19497,9	38495,7	18629,5	19866,1
	w % do ogółem					

¹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

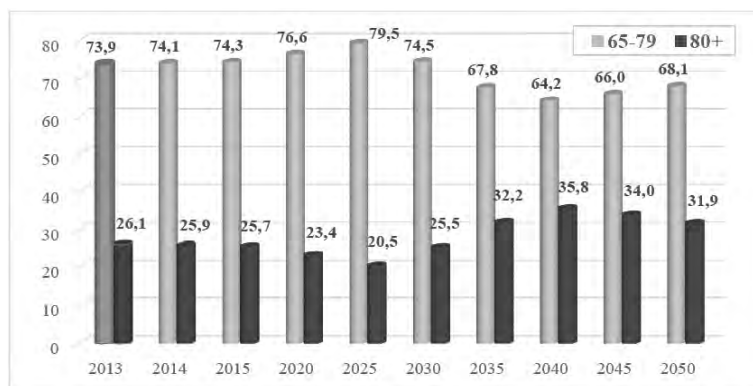
² *Ibidem*, art. 2.

Ekonomiczne grupy wieku	1989			2013		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Wiek przedprodukcyjny	29,8	31,3	28,4	18,2	19,3	17,1
Wiek produkcyjny	57,5	61,0	54,2	63,4	69,0	58,2
Wiek mobilny	40,3	41,8	38,9	39,8	41,8	38,0
Wiek niemobilny	17,2	19,3	15,3	23,6	27,3	20,2
Wiek poprodukcyjny	12,6	7,7	17,3	18,4	11,7	24,6
<i>Wiek przedprodukcyjny – 0-17 lat; wiek produkcyjny – 18-59 lat (kobiety), 18-64 lat (mężczyźni); mobilny – 18-44 lat, niemobilny – 45-59 lat (kobiety), 45-64 lat (mężczyźni); wiek poprodukcyjny – 60 lat i więcej (kobiety), 65 lat i więcej (mężczyźni).</i>						

Źródło: *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 3.

Tendencję systematycznego wzrostu wieku społeczeństwa potwierdza także prognoza na lata 2014-2015, która wskazuje ponadto na pojawienie się w społeczeństwie wzrostu liczby obywateli w wieku 80+.

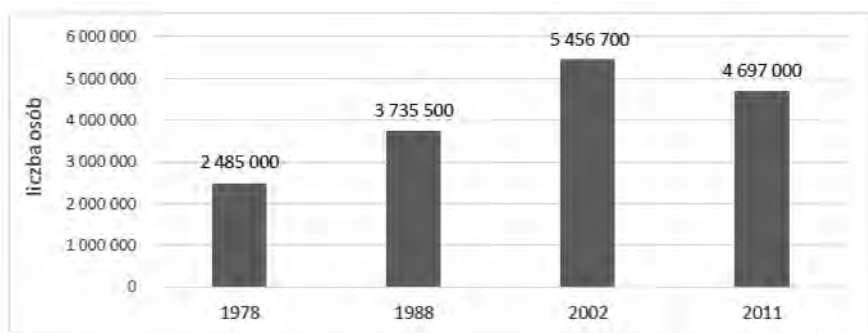
Wykres 1. Prognoza wzrostu wieku społeczeństwa



Źródło: *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 37.

Po drugie oprócz mechanizmu starzenia się społeczeństwa można zaobserwować także tendencję do wzrostu w nim liczby osób z niepełnosprawnościami. Najpełniejsze dane dotyczące niepełnosprawności w Polsce można uzyskać dzięki spisom powszechnym ludności i mieszkań, z których ostatni odbył się w 2011 roku. Analiza wyników poszczególnych spisów pozwala na zaobserwowanie zmian w wielkości populacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Ilustruje je poniższy wykres.

Wykres 2. Zmiana populacji osób z niepełnosprawnością w Polsce w latach 1978-2011



Źródło: *Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016, s. 22.

Uzyskane wyniki pokazują permanentny wzrost liczby osób z niepełnosprawnościami od roku 1978 aż do 2002, gdzie osiągnął on swoje apogeum. Dane z 2011 roku ukazują natomiast gwałtowny spadek liczby niepełnosprawnych – w ciągu 8 lat o niemal 760 000 osób. Można przypuszczać, że spadek ogólnej liczby osób niepełnosprawnych w 2011 roku wynikał prawdopodobnie ze zmniejszenia się liczby osób niepełnosprawnych prawnie, ze względu na zaostrenie kryteriów przyznawania orzeczeń. Wielkość tej grupy zmniejszyła się o ponad 1,3 mln. O 560 000 wzrosła natomiast liczba niepełnosprawnych tylko biologicznie³. Należy tutaj podkreślić, że uzyskane wyniki badań mają charakter wstępny i są niedoszacowane. Ze względu bowiem na dobrowolny charakter udziału w badaniu niemal 1,5 mln respondentów odmówiła udzielenia odpowiedzi na zadawane pytania. Przypuszcza się więc, że w grupie tej mogą znajdować się osoby niepełnosprawne. Ponadto nie uzyskano odpowiedzi od osób, które przebywają za granicą 12 miesięcy lub dłużej.

³ *Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016, s. 22.

Warto zauważyć, że grupy osób starszych i niepełnosprawnych posiadają liczny zbiór wspólny, ponieważ w grupie osób z niepełnosprawnościami według danych cytowanego wyżej spisu powszechnego prawie 2 mln osób (1 916 000) to ludzie starsi, w wieku co najmniej 65 lat, co stanowi prawie 41% zbiorowości niepełnosprawnych. Jednakże zaledwie niewiele ponad połowa (57%) niepełnosprawnych osób starszych dysponuje prawnym potwierdzeniem swej niepełnosprawności⁴.

W konsekwencji powstaje znaczna i coraz bardziej rozrastająca się grupa społeczna wymagająca dostosowania do jej potrzeb otaczającej rzeczywistości. Jako pełnoprawna część tkanki społecznej posiada ona bowiem prawa analogiczne jak w przypadku pozostałych obywateli. Jednym z kluczowych jest prawo do bezpieczeństwa, które w kontekście podjętego tematu rozważań związane będzie z jego wymiarem społecznym, mieszczącym się w kategoriach bezpieczeństwa powszechnego. Związany on jest z koniecznością wypracowania rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę ludności cywilnej w sytuacji wystąpienia zagrożeń noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof. Determinuje to działanie systemu zarządzania kryzysowego, który powinien być jak najbardziej wszechstronnie dostosowany do przeciwstawienia się zagrożeniom przy zapewnieniu optymalnych warunków bezpieczeństwa całego społeczeństwa. Nabiera to szczególnego znaczenia w odniesieniu do osób starszych i niepełnosprawnych ze względu na znaczne zróżnicowanie tych grup. Wynika ono z rozmaitej sprawności psychofizycznej jej członków, stylu prowadzonego życia, w tym aktywności społecznej, posiadanego wykształcenia i doświadczenia życiowego i wielu innych czynników charakteryzujących ich członków, które wchodzi z sobą w rozmaite interakcje. Dysfunkcja biologiczna obejmująca deficyty sensoryczne (wzroku, słuchu) oraz ruchu, intelektualne (w stopniu lekkim, umiarkowanym i znacznym) oraz schorzenia psychiczne mają wpływ na wykształcenie, a co za tym idzie charakter aktywności społecznej i prowadzony styl życia. Wpływ ten ma różnoraki charakter – od skrajnego wycofania do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Nie da się jednoznacznie określić wzajemnych zależności pomiędzy rodzajem niepełnosprawności a chęcią i możliwością uczestnictwa w życiu społecznym, ponieważ ogromne znaczenie odgrywa w tej materii charakter i osobowość każdej osoby. Utrudnia to w znaczny sposób optymalne dostosowanie przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do udzielania wszechstronnej pomocy grupom społecznym będącym podmiotem prowadzonych rozważań. Pewne jednak jest, że musi ono obejmować sferę teorii, aspekty

⁴ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 18.

prawne, organizacyjne, planistyczne i wykonawcze. Wskazane obszary omówione zostaną w sposób zintegrowany ze względu na zachodzące między nimi zależności.

Diagnoza przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do zapewnienia bezpieczeństwa osobom z niepełnosprawnościami

W pierwszym z wymiarów – teoretycznym – należy przeanalizować definicje niepełnosprawności, które są w stanie opisać ją w kontekście sytuacji zagrożenia. Podkreślenia wymaga bowiem fakt specyfiki tego zjawiska w obliczu niebezpieczeństwa. Często osoby uznane prawnie za niepełnosprawne są w stanie, dzięki doświadczeniu i posiadanym środkom technicznym niwelującym ich niepełnosprawność, lepiej poradzić sobie w warunkach ekstremalnych niż osoby pozornie zdrowe, które np. na skutek wieku i związanego z nim spadku sprawności psychomotorycznej nie mogą sprawnie i prawidłowo zrozumieć informacji o zagrożeniu czy współpracować ze służbami ratowniczymi.

Wśród dostępnych definicji za jedną z najlepiej odzwierciedlających zjawisko niepełnosprawności w sytuacji zagrożenia należy uznać tę zawartą w *Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych*, przyjętej 13 grudnia 2006 roku rezolucją 61/106 Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Określono w niej niepełnosprawnych jako „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”⁵. Podkreślone w niej zostały zarówno wymiar indywidualny niepełnosprawności, jak i brak dostosowania szeroko pojętego środowiska życia do potrzeb niepełnosprawnych. Takie ujęcie implikuje konieczność dostosowania prawa w taki sposób, aby system zarządzania kryzysowego był w stanie sprostać potrzebom zapewnienia ochrony osobom niepełnosprawnym. Jednakże w aktach prawa ogólnego nie sposób doszukać się jakichkolwiek regulacji dotyczących tej problematyki. Ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ani Karta Praw Osób Niepełnosprawnych nie poruszają bowiem kwestii bezpieczeństwa w interesującym z punktu widzenia prowadzonych badań obszarze. Konstytucja gwarantuje

⁵ *Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, 13 grudnia 2006, art. 1. Niemal identyczną interpretację niepełnosprawności znaleźć można w opracowaniu D. Alexander, S. Sagramola, *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*, European And Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Strasburg 2014, s. 4.

przede wszystkim równość wszystkich obywateli, natomiast *Karta Praw...* porusza problematykę bezpieczeństwa społecznego w wymiarze szeroko pojętej dostępności do przestrzeni publicznej, pracy, leczenia i rehabilitacji.

Są to regulacje bardzo ogólne, można więc taki stan rzeczy wytłumaczyć faktem umieszczenia stosownych zapisów w aktach legislacyjnych związanych bezpośrednio z problematyką ramowych zasad zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej, w tym także osób z niepełnosprawnościami. Tutaj jednak dające się odnaleźć zapisy mają także charakter chaotyczny, przyczynkowy i nie są niestety realizowane w praktyce. I tak np. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej*⁶ zwalnia osoby z niepełnosprawnościami z ograniczeń praw i wolności człowieka związanych z wprowadzeniem tego stanu oraz z obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych. Podobnie *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP* (z późn. zm.)⁷, w art. 26, pkt 1c, zwalnia osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym z obowiązku badań lekarskich podczas kwalifikacji wojskowej⁸. Analogiczne treści, jednakże dotyczące czasu ogłoszenia mobilizacji, znaleźć możemy w art. 31a. W związku z powyższym osoby objęte tym przepisem, co podkreśla dodatkowo art. 58, pkt 3, nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej⁹. Nie nadaje się im także, w myśl art. 59, pkt 3, pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych. Te same grupy osób niepełnosprawnych w analogiczny sposób zwalnia się także ze wszystkich obowiązków wobec obrony cywilnej (art. 142, pkt 3), w tym szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony (art. 169, pkt 2). Identyczne procedury dotyczą także służby we wszelkich jednostkach zmilitaryzowanych (art. 175, pkt 4).

Ustawa zawiera także cytowany już wcześniej zapis ujęty w ustawie o stanie kłęski żywiolowej, który zwalnia osoby niepełnosprawne z obowiązku świadczeń osobistych (art. 206a).

Wymienione wyżej dokumenty są jedynymi wśród regulacji związanych z ogólną problematyką bezpieczeństwa, w których znajdują się przepisy poruszające w jakikolwiek

⁶ Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558.

⁷ Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220.

⁸ Obowiązkowi kwalifikacji wojskowej podlegają mężczyźni, którzy w danym roku kalendarzowym kończą 19 lat życia. Obejmuje ona stawienie się przed wójtem lub burmistrzem (prezydentem miasta), powiatową komisją lekarską oraz wojskowym komendantem uzupełnień. *Ibidem*, rozdz. 2, art. 32, pkt 1 i 5.

⁹ Służba wojskowa może polegać na odbywaniu ćwiczeń wojskowych, pełnieniu służby przygotowawczej, pełnieniu terytorialnej służby wojskowej oraz pełnieniu okresowej służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy. Ponadto w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa obejmuje ona także zasadniczą służbę wojskową osób podlegających temu obowiązkowi oraz przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych. *Ibidem*, rozdz. 1, art. 55, pkt 1-2.

sposób kwestię bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami. Należy zauważyć, że nie ma pośród nich ani jednego aktu prawnego dotyczącego bezpośrednio funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, takich jak *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* czy akty wykonawcze do niej¹⁰. Pewne zapisy odnaleźć można w regulacjach związanych z realizacją zadań ochronnych i ratowniczych, które zostaną przedstawione w dalszej części rozważań.

Nieskoordynowana i niekompletna podstawa prawna w zakresie ochrony osób z niepełnosprawnościami przez system zarządzania kryzysowego przekłada się na deficyty w sferze organizacji struktur systemu oraz planowania jego działań. I tak w zespołach czy centrach zarządzania kryzysowego nie da się odnaleźć specjalistów (teoretyków, praktyków, jak i samych niepełnosprawnych) z zakresu problematyki niepełnosprawności. Nie zostają oni włączeni do tych gremiów jako organy doradcze, mimo że ich wiedza merytoryczna i doświadczenia praktyczne w znakomity sposób usprawniłyby i poszerzyły możliwości działania systemu.

Podobna sytuacja dotyczy planów zarządzania kryzysowego, gdzie sporadycznie odnaleźć można przepisy dotyczące ochrony osób z niepełnosprawnościami. W *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego* umieszczone są informacje dotyczące konieczności zapewnienia dostępu do zasobów informacji osobom niepełnosprawnym z uwzględnieniem polskich norm oraz dokumentów normalizacyjnych zatwierdzonych przez krajową jednostkę normalizacyjną¹¹. Dokument ten sygnalizuje także potrzebę otoczenia szczególną opieką osób rannych i chorych, która winna przyjąć postać ewakuacji medycznej. Plan podkreśla ponadto potrzebę opieki nad niepełnosprawnymi cudzoziemcami, którzy napływają do naszego kraju po wystąpieniu zdarzeń kryzysowych w ich rodzinnym państwie. W odniesieniu do obywateli RP plan dokonuje delegacji do możliwości zapewnienia im pomocy na podstawie odrębnych przepisów, związanych głównie z usuwaniem skutków powodzi.

W przypadku planów zarządzania kryzysowego, które powstają na wszystkich szczeblach administracji publicznej, należy podkreślić, że w wielu znajduje się zapis

¹⁰ Należą do nich przede wszystkim: *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. 2014, poz. 1729; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 540; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 542 oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz. U. 2009, nr 226, poz. 1810.

¹¹ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2017*, część A, s. 157.

podkreślający konieczność objęcia szczególną ochroną i dania pierwszeństwa ewakuacji kobietom w ciąży, dzieciom, osobom starszym i niepełnosprawnym. Powtarza się w nich także identyczna formuła, która brzmi: „Zakłada się, że mieszkańcy dokonujący samoewakuacji nie będą stanowić dodatkowego »obciążenia« logistycznego. Natomiast niewielka część niesamodzielnych mieszkańców wymagać będzie pomocy socjalno-bytowej organizowanej w sposób doraźny z wykorzystaniem również zasobów lokalnych”¹². Trudno jest jednak odnaleźć w nich praktyczne wskazówki w tym zakresie. Jeżeli już są, mają charakter wybiórczy – w niektórych dotyczą wyłącznie ostrzegania i alarmowania, w innych zabezpieczenia transportowego lub np. bezpieczeństwa osób korzystających z respiratorów. Brak jest planów, które zawierałyby kompleksowe dostosowanie rozwiązań w każdym z wymiarów działań ochronnych i ratowniczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie można odnaleźć także ramowych wytycznych pomagających w indywidualnym przygotowaniu się tej grupy obywateli do sytuacji zagrożenia.

Tego typu braki przekładają się oczywiście na niedoskonałą, w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa niepełnosprawnym, realizację kluczowych zadań systemu zarządzania kryzysowego. Zaliczyć do nich należy ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach, ewakuację oraz zabezpieczenie logistyczne, a także szkolenie kadr administracji publicznej, służb i organizacji biorących udział w procesie zarządzania kryzysowego, jak i obywateli.

W odniesieniu do pierwszego z zadań zauważyć należy, że regulujące jego realizację *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach* w części dotyczącej zasad ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach uwzględnia jedynie, jednak tylko pośrednio, potrzeby osób głuchych i niedosłyszących. Alarm ogłaszany i odwoływany jest bowiem drogą akustyczną, dźwiękami o ustalonej charakterystyce oraz poprzez komunikat słowny przez syreny alarmowe, inne urządzenia nagłaśniające i środki masowego przekazu. Ogłoszeniu alarmu towarzyszyć może sygnał wizualny w postaci żółtego trójkąta lub jak podaje ustawodawca, w uzasadnionych przypadkach innej figury geometrycznej. Znak ten jednak powiadamia osoby z dysfunkcją słuchu o fakcie zaistnienia niebezpieczeństwa, nie podając przy tym żadnych bliższych informacji na temat jego rodzaju, zasięgu itp. W praktyce stosowane są jednak na szczęście także inne rozwiązania, chociaż nie są one jeszcze w opinii autora w dostateczny sposób rozpowszechnione. Jednym z nich jest możliwość wyświetlenia na tzw. pasku¹³

¹² *Plan Zarządzania Kryzysowego gminy Warka*, 2018, s. 382.

¹³ Jego właściwa nazwa brzmi „ticker”.

Lokalnie, np. we Wrocławiu, wykorzystuje się także do informowania o zagrożeniach system informacji przystankowej¹⁷ wyposażony w tablice DIP i VMS¹⁸. Jest on bardzo pomocny dla osób głuchych i niedosłyszących.

¹⁴ Zawiera on kanały: TVP1, TVP2, TVP Regionalna, TVP Info, TVP Kultura, TVP Polonia, TVP Historia i TVP Rozrywka.

¹⁶ Uczestnikami projektu są: Austria, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Norwegia, Słowenia, Szwecja, Niderlandy oraz Wielka Brytania. A. Saramak-Kołodziej, *Przyszłość systemów wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach*, „Cell Broadcast for Public Warning”, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 19/3/10, s. 61.

¹⁸ DIP jest skrótem terminu Dynamiczna Informacja Przystankowa, natomiast VMS oznacza tablice LED o zmiennej treści.

wego zagrożenia także niemal całkowicie pomijają problematykę jej dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Odnaleźć można w nich jedynie informację, która w procesie planowania i organizowania ewakuacji nakazuje uwzględnić jej kolejność, np. dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne¹⁹. Oczywiście rzutuje to na realizację całego procesu prowadzenia tego przedsięwzięcia. Brak jest w nim bowiem odrębnego systemu ewidencji ewakuowanych osób niepełnosprawnych. Skutkuje to niemożnością dostosowania środków transportu i miejsc czasowego zakwaterowania do ich potrzeb oraz jeżeli jest to konieczne, przygotowania odpowiedniego sposobu żywienia. Należy podkreślić, że brak tego typu działań nie oznacza wcale, że nasz kraj nie posiada potencjału pozwalającego na właściwe przeprowadzenie procesu ewakuacji. Przy odpowiedniej wiedzy osób funkcyjnych przygotowujących ją bardzo łatwo można wykorzystać istniejące już akty prawne czy infrastrukturę.

W zakresie dostosowania środków i sposobu transportu dysponujemy *Ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe*²⁰. Czytamy w niej, że przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające korzystanie ze środków transportowych, punktów odprawy, przystanków i peronów osobom niepełnosprawnym, w tym również poruszającym się na wózkach inwalidzkich²¹. Kolejną regulacją w tym zakresie jest *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*²². Znajdujemy w niej zapisy, które w zakresie organizacji publicznego transportu drogowego nakazują uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej²³. Przepis ten przekłada się na konstruowanie zamówień na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w których należy uwzględnić zapewnienie w środkach transportu rozwiązań technicznych umożliwiających podróżowanie nimi niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej zdolności poruszania się²⁴.

Regulacje w zakresie podróżowania osób z niepełnosprawnościami zawiera także *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*²⁵. Określa ona zasady i tryb wyznaczania dworców, na których jest udzielana pomoc niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej²⁶. Są to obiekty, których właścicielem

¹⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, pkt 11, lit. a; Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, Warszawa 2008, s. 4.

²⁰ Dz. U. 2000, nr 50, poz. 601, z późn. zm.

²¹ *Ibidem*, art. 14, pkt 2.

²² Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13.

²³ Rozdz. 3, art. 15, pkt 1.1.

²⁴ Rozdz. 3, art. 21, pkt 1a.

²⁵ Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371.

²⁶ Rozdz. 1, art. 1, pkt 2.

lub współwłaścicielem w części większej niż połowa jest jednostka samorządu terytorialnego, oraz te, które zlokalizowane są w mieście powyżej 50 000 mieszkańców i z których rocznie odjeżdża więcej niż 500 000 pasażerów²⁷. Wykaz takich dworców prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw transportu²⁸.

Bardziej precyzyjne zapisy w tej dziedzinie zawiera *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*. Czytamy w nim, że autobusy powinny posiadać oznakowaną przestrzeń przeznaczoną dla pasażera niepełnosprawnego, która umożliwia przewiezienie przynajmniej jednej osoby na wózku inwalidzkim tyłem lub przodem do kierunku jazdy i wyposażona jest w pas bezpieczeństwa ze zwijaczem i blokadą, a dostęp do niej umożliwiają urządzenia techniczne znajdujące się na wyposażeniu autobusu²⁹.

W przypadku chęci dostosowania infrastruktury do potrzeb niepełnosprawnych należy powołać się na *Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (z późn. zm.)³⁰. Zawiera ona przepisy gwarantujące dostęp osobom niepełnosprawnym do budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego³¹. Podkreśla przy tym, że nawet w sytuacji uzasadnionego odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie można dopuścić, aby powstały obiekt stanowił zagrożenie dla życia ludzi oraz był niedostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami³². Także w akcie wykonawczym do ustawy, którym jest *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*³³, znajdują się zapisy dotyczące stref pożarowych oraz zagrożenia życia ZL budynków lub ich części, które mają istotne znaczenie ze względu na fakt, iż wyznaczają częstotliwość ćwiczeń ewakuacyjnych. Rozporządzenie określa ponadto szczegółowo wymogi infrastrukturalne budynków, z których korzystać mają osoby z niepełnosprawnościami.

Dość dużym problemem jest natomiast zabezpieczenie właściwych norm żywieniowych pewnej grupy osób wymagających żywienia specjalnego (np. poprzez zgłębnik lub pozajelitowo). System zarządzania kryzysowego nie posiada bowiem w chwili

²⁷ Rozdz. 8a, art. 47b, pkt 1.2.

²⁸ Rozdz. 8a, art. 47g.

²⁹ *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*, § 22, pkt 1, 6.

³⁰ *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 414.

³¹ *Ibidem*, art. 5, ust. 1, pkt 4.

³² *Ibidem*, art. 9, ust. 1.

³³ Dz. U. 2002, nr 75, poz. 690, § 61, pkt 2.

obecnej odpowiedniego potencjału w tym zakresie, jego pracownicy zaś nie dysponują odpowiednimi kwalifikacjami.

To właśnie kwestia wiedzy merytorycznej i przygotowania praktycznego w zakresie udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami obciąża system zarządzania kryzysowego do prowadzenia procesu szkoleniowego oraz niezbędnych ćwiczeń. Muszą zostać nim objęci wszyscy obywatele, zarówno pracownicy administracji publicznej wszystkich szczebli, przedstawiciele wszystkich podmiotów (służb, inspekcji, organizacji społecznych) biorących udział w procesie zarządzania i reagowania kryzysowego, jak i sami obywatele. Niestety w kluczowych regulacjach prawnych określających zakres szkoleń, które stanowią *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego* oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony* problematyka ta nie jest w ogóle poruszana, co rzutuje na kompetencje merytoryczne oraz sfery wolicjonalną i mentalną społeczeństwa, które nie potrafi, a często także boi się udzielić pomocy osobom niepełnosprawnym. W szkoleniach tych nie uwzględnia się ponadto z niewiadomych przyczyn także samych niepełnosprawnych, którzy w znacznej mierze mogą w aktywny sposób przygotować się do samoochrony i samoratownictwa.

Zakończenie

Ogólna analiza przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami w sytuacji zagrożenia skłania do wysnucia wniosku, że obecnie występują w nim liczne i daleko idące deficyty w tym zakresie. Niezbędne jest podjęcie działań systemowych zmierzających do redefinicji pojęcia niepełnosprawności na potrzeby sytuacji zagrożenia, dostosowania istniejącej podstawy prawnej SZK, jego struktury organizacyjnej i systemu planowania. Pozwoli to w konsekwencji na prawidłową realizację jego zadań, jednak w tym celu niezbędne jest także prowadzenie odpowiednio uzupełnionych o problematykę zjawiska niepełnosprawności szkoleń i ćwiczeń całego społeczeństwa. Krokiem absolutnie koniecznym jest także aktywizacja niepełnosprawnych, dawanie im szans na edukację w zakresie zagrożeń oraz możliwości partycypowania tak w funkcjonowaniu systemu, jak i przygotowaniu się do działania w sytuacji zagrożenia. Jedynie tym sposobem możliwe będzie osiągnięcie optymalnej sprawności systemu zarządzania kryzysowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa całemu społeczeństwu.

Bibliografia

- Alexander D., Sagramola S., *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*, European And Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Strasburg 2014.
- Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
- Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008.
- Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, 13 grudnia 2006.
- Plan Zarządzania Kryzysowego gminy Warka*, 2018.
- Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, Dz. U. 2002, nr 75, poz. 690.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. 2014, poz. 1729.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 542.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 540.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz. U. 2009, nr 226, poz. 1810.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2017*, część A. Saramak-Kołodziej A., *Przyszłość systemów wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach „Cell Broadcast for Public Warning”*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 19/3/10.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe*, Dz. U. 1984, nr 53, poz. 272.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 414.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*, Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłeski żywiołowej*, Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13.
- Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*.

Książka dotyczy problematyki bezpieczeństwa narodowego, analizowanego przez pryzmat systemów, z uwzględnieniem wymiaru lokalnego i państwowego. To zbiór kilkunastu artykułów naukowych, przygotowanych przez specjalistów prowadzących badania w zakresie współczesnego bezpieczeństwa państwa. W publikacji zostały przedstawione najnowsze wyniki badań, dotyczące zróżnicowanych czynników wpływających na zagadnienia bezpieczeństwa, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnym systemu bezpieczeństwa narodowego.



<https://akademicka.pl>

