



Warszawa, 26-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.7050.1.2022.DB

Pan

Tomasz Siemoniak

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także zadania organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia działań na rzecz **opracowania i uwzględnienia w przepisach dotyczących sytuacji kryzysowych szczegółowych procedur i norm dotyczących ewakuacji osób z niepełnosprawnościami.**

Zgodnie z art. 11 Konwencji, władze publiczne zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych.

Potrzebę uwzględnienia osobnych procedur ewakuacji w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami dostrzegł również Komitet ds. Praw Osób

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej: „Konwencja”).

Niepełnosprawnych, który w Komentarzu ogólnym nr 5 do Konwencji na temat niezależnego życia i bycia częścią społeczności wskazał, że państwa-strony muszą uwzględnić zobowiązanie do świadczenia usług wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych we wszelkich działaniach z dziedziny zarządzania ryzykiem katastrofy oraz zagwarantować, że te osoby nie będą pozostawione na miejscu wydarzeń bądź zapomniane².

Na potrzebę przyjęcia szczegółowych regulacji dotyczących zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami adekwatnego wsparcia w sytuacjach kryzysowych Komitet zwracał uwagę już w 2018 r. po zapoznaniu się z pierwszym sprawozdaniem rządu RP dotyczącym wdrażania w Polsce Konwencji³. Na poziomie ogólnym art. 11 Konwencji został wdrożony przepisami ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2240; dalej: „ustawa o dostępności”), która w art. 6 pkt 1 lit. e stanowi, że minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej obejmują, m.in. zapewnienie tym osobom możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób. Informacja dotycząca tej kwestii ma być uwzględniana w raportach dostępności, które podmioty zobowiązane do stosowania ustawy powinny przekazywać do właściwych organów administracji rządowej (wojewody bądź ministra do spraw rozwoju i technologii) co 4 lata⁴.

I. Aktualny stan prawny i faktyczny

Organizację systemu zarządzania kryzysowego reguluje ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 122), która wprowadza obowiązek opracowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego

² Komentarz generalny nr 5 dotyczący art. 19 Konwencji, pkt 79, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live> [dostęp: 17 września 2024 r.].

³ Uwagi końcowe Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do wstępnego sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, pkt 17 i 18, dostępne w języku angielskim pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnościami> [dostęp: 17 września 2024 r.].

⁴ Zob. art. 11 ustawy o dostępności.

(KPZK), a także wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego⁵. KPZK oraz plany samorządowe określają zakres kompetencji oraz procedury mające na celu m.in. zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwanie ich skutków. Tymczasem, o ile w ramach obowiązkowych elementów załączników funkcjonalnych do KPZK wskazuje się organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, o tyle w żadnym miejscu nie wskazano na potrzebę opracowania odrębnych procedur dedykowanych osobom ze szczególnymi potrzebami. W opublikowanym Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego⁶ również nie wyodrębniono procedur dedykowanych szczególnym grupom osób podlegających ewakuacji, w tym osobom z niepełnosprawnościami.

Podobnie rzecz ma się w przypadku ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 275). W jej art. 4 ust. 1 pkt 4 w wskazano, że właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu zapewniając ich ochronę przeciwpożarową jest zobowiązany m.in. zapewnić osobom tam przebywającym bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji, jednak nie odniesiono się do konieczności uwzględnienia szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Ponadto, choć przepisy wykonawcze do wyżej wspomnianej ustawy⁷, posiadają odrębny rozdział poświęcony ewakuacji, to żaden z przepisów nie odnosi się bezpośrednio do ewakuacji osób z niepełnosprawnościami. W § 15 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej ogólnie wskazuje się, że z każdego miejsca w obiekcie, przeznaczonego do przebywania ludzi, zapewnia się odpowiednie warunki ewakuacji, umożliwiające szybkie i bezpieczne opuszczanie strefy zagrożonej lub objętej pożarem, dostosowane do liczby i stanu sprawności osób przebywających w obiekcie oraz jego funkcji, konstrukcji i wymiarów, a także zastosowanie technicznych środków zabezpieczenia przeciwpożarowego (...). Wyjątek w tym zakresie stanowi § 28 rozporządzenia o ochronie przeciwpożarowej regulujący sytuacje, w których

⁵ Art. 5 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym.

⁶ Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarządzania-kryzysowego> [dostęp 17 września 2024 r.].

⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 822; dalej: „rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej”).

wymagane jest stosowanie systemu sygnalizacji pożarowej⁸ – wskazano w nim wprost, że stosowanie tego rodzaju systemu jest konieczne m.in. w przypadku domów pomocy społecznej i ośrodków rehabilitacji dla osób niepełnosprawnych o liczbie łóżek powyżej 100 w budynku oraz zakładach pracy zatrudniających powyżej 100 osób niepełnosprawnych w budynku.

Rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej odsyła również do przepisów techniczno-budowlanych, m.in. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225; dalej: „rozporządzenie o warunkach technicznych”), które mają określać m.in. odpowiednie warunki ewakuacji. Zgodnie z § 207 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia o warunkach technicznych, budynek i urządzenia z nim związane powinny być projektowane i wykonane w sposób ograniczający możliwość powstania pożaru, a w razie jego wystąpienia zapewniający możliwość ewakuacji ludzi lub ich uratowania w inny sposób. Jednakże analiza przepisów szczegółowych dotyczących m.in. oświetlenia awaryjnego (§ 181), dróg ewakuacyjnych wraz z wymaganiami stawianymi drzwiom ewakuacyjnym czy klatkom schodowym, czy długości dojść ewakuacyjnych (rozdział IV rozporządzenia, przepisy § 236–257) wskazuje, że nie w pełni odpowiadają one na potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Prowadzi to do wniosku, że **przepisy prawa powszechnie obowiązującego zdają się nie zauważać szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jakie występują również w przypadku ewakuacji.**

W konsekwencji braku szczegółowych regulacji w sytuacji kryzysowej osoby z niepełnosprawnościami mierzą się z nieprzygotowaniem służb, infrastruktury oraz procedur do odpowiedzi na ich szczególne potrzeby. Jak wynika z jednej ze skarg, które wpłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich, podczas ewakuacji związanej z wykryciem niewybuchu podczas budowy metra, funkcjonariusze Policji informujący o zaplanowanej na następny dzień ewakuacji robili to, wyłącznie pukając do drzwi. Przez to osoby z niepełnosprawnością słuchu, nawet posiadający system świetlny sprzężony z dzwonkiem do drzwi, nie mogły uzyskać informacji o zaplanowanych działaniach. O

⁸ Systemy sygnalizacji pożarowej obejmują urządzenia sygnalizacyjno-alarmowe, służące do samoczynnego wykrywania i przekazywania informacji o pożarze, a także urządzenia odbiorcze alarmów pożarowych i urządzenia odbiorcze sygnałów uszkodzeniach.

ewakuacji dowiedzieli się przez przypadek, z ogłoszenia na jednym z portali społecznościowych. Doświadczenia pandemii koronawirusa pokazały również, że w sytuacji kryzysowej uruchamiane są infolinie, które nie zawsze są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, w tym w szczególności z niepełnosprawnością słuchu⁹. Jak trafnie wskazuje w raporcie „Dostępność. Bezpieczna ewakuacja” Fundacja Polska bez barier – niezależnie od stopnia zagrożenia osoba Głucha nie usłyszy nawet najgłośniejszego alarmu, a osoba z niepełnosprawnością intelektualną nie zrozumie instrukcji napisanych w zawiły sposób. Również zakaz korzystania z windy nie sprawi, że osoba poruszająca się przy pomocy wózka zdoła zejść po schodach, a osoba o ograniczonej możliwości w poruszaniu się – samodzielnie uda się do miejsca zbiórki w sytuacji zagrożenia¹⁰.

Dlatego też **z aprobatą przyjąłem informację o skierowaniu do Sejmu projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej**¹¹. Regulacja ta winna rozpocząć dyskusję nad szczegółowymi kwestiami związanymi z przemieszczaniem ludności w sytuacjach zagrożenia, z uwzględnieniem grup wrażliwych, w tym osób z niepełnosprawnościami.

W związku z powyższym, mając na uwadze aktualną sytuację geopolityczną, doświadczenia sytuacji nadzwyczajnej z okresu pandemii COVID-19, jak i zagrożenia klęskami żywiołowymi, w mojej ocenie, należy podjąć kroki w kierunku opracowania i wdrożenia procedur z zakresu zarządzania kryzysowego, a także nowelizacji przepisów, które obejmowałyby uwzględnienie szczególnych potrzeb ewakuowanych osób z niepełnosprawnościami. Przy czym przepisy, plany, normy i wytyczne dotyczące

⁹ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z 25 marca 2020 r. (znak: XI.812.4.2020.AKB), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-osoby-gluche-nie-dowiedza-sie-o-epidemii-wszystkiego> [dostęp: 17 września 2024 r.]; wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta Katowic z 1 kwietnia 2020 r. (znak: XI.812.3.2020.AKB), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/osoby-gluche-musza-miec-dostep-do-tlumacza-w-przychodni> [dostęp: 17 września 2024 r.].

¹⁰ Raport „Dostępność. Bezpieczna ewakuacja”, s. 4, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://polskabezbarier.org/ewakuacja> [dostęp: 17 września 2024 r.]

¹¹ Projekt ustawy wraz z projektami rozporządzeń dostępny pod adresem: <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8BB167A00EE03367C1258B9C003CA062> [dostęp: 19 września 2024 r.]

ewakuacji powinny być maksymalnie precyzyjne i uwzględniać potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności z podziałem na te niepełnosprawności. Nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której np. osoba poruszająca się przy pomocy wózka, mieszkająca na wyższym piętrze niż parter budynku wielorodzinnego ma z zasady mniejsze szanse na ocalenie życia ze względu na konieczność ewakuacji po schodach. Podjęcie dyskusji na ten temat powinno być jednym z priorytetowych działań z zakresu zarządzania kryzysowego i obejmować szereg rozwiązań – zarówno architektonicznych, sprzętowych, jak i organizacyjnych.

II. Zawiadamianie o zagrożeniu

II.I. Konieczność opracowania dostępnych systemów powiadamiania o sytuacji zagrożenia masowego

Pierwszym elementem zarządzania sytuacją kryzysową jest informowanie osób znajdujących się na terenie zagrożonym o konieczności ewakuacji. Obecnie rodzaje alarmów oraz komunikatów ostrzegawczych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2024 r. poz. 290).

Zgodnie ze wskazanym rozporządzeniem, obecnie jedyną formą alarmu jest sygnał akustyczny w postaci modulowanego dźwięku syreny trwający 3 minuty wraz z komunikatem informującym o rodzaju zagrożenia nadawanym poprzez systemy nagłaśniające oraz środki masowego przekazu, a także wizualnym sygnałem alarmowym w kształcie żółtego trójkąta lub (w uzasadnionych sytuacjach) innej figury geometrycznej. Jego odwołanie przyjmuje formę 3-minutowego sygnału akustycznego w postaci ciągłego dźwięku syreny oraz komunikatu głosowego. Przepisy wyróżniają również rodzaje komunikatów ostrzegawczych: uprzedzenie o zagrożeniu skażeniami oraz klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska – w ich przypadku zarówno ich ogłoszenie, jak i odwołanie ma miejsce wyłącznie w postaci komunikatu głosowego.

Należy jednak wskazać, że rzadko udaje się wyemitować sygnał wizualny, zaś powszechnie stosuje się (również w ramach ćwiczeń) głównie sygnały dźwiękowe, a w

przypadku komunikatów ostrzegawczych – wyłącznie komunikaty głosowe¹². Tymczasem komunikat nadany w takiej formie nie jest dostępny dla osób Głuchych. Również osoby z niepełnosprawnością intelektualną mogą mieć problem ze zrozumieniem znaczenia syreny alarmowej czy znaku świetlnego. Obecnie szczególną rolę w przypadku powiadamiania kryzysowego pełnią i w przyszłości pełnić powinny środki masowego przekazu, za pomocą których – zgodnie z rozporządzeniem – również nadawane są zarówno komunikaty ostrzegawcze, jak i alarm.

Zasadne zatem wydaje się rozszerzenie systemu ostrzegania, powiadamiania i alarmowania, o czym mowa w art. 71 ust. 2 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Zgodnie z treścią projektowanego przepisu, oprócz syren alarmowych i urządzeń nagłaśniających będących w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, alarmy i komunikaty ostrzegawcze będą mogły być przekazywane m.in. poprzez krajowe, regionalne i lokalne systemy ostrzegania, w tym Regionalny System Ostrzegania (RSO), środki dystrybucji informacji należące do wydawców dzienników lokalnych i ogólnopolskich, kanały informacyjne nadawców programów radiowych i telewizyjnych, ALERT RCB, ostrzeżenia publiczne wysyłane w ramach technologii cyfrowych szybkiej transmisji, czy informacje zamieszczane w Internecie w oficjalnych serwisach informacyjnych.

Z uzasadnienia projektu wynika, że takie brzmienie tego przepisu stanowi próbę uregulowania systemów ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności opartych na nowoczesnych systemach przekazu za pośrednictwem urządzeń mobilnych (obecnie powszechnie stosowanych) przy jednoczesnym zachowaniu systemów tradycyjnych opartych na syrenach alarmowych i urządzeniach nagłaśniających¹³.

Co istotne, zgodnie z art. 72 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, rodzaje alarmów oraz komunikatów ostrzegawczych, ich sposób ogłaszania i odwołania oraz tryb przekazywania w celu skutecznego ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności o zagrożeniach oraz sprawnego przekazywania alarmów i

¹² P. Szmitkowski [w:] Ochrona osób z niepełnosprawnościami w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2020, s. 191.

¹³ Strona 16 uzasadnienia projektu ustawy, dostępnego w wersji elektronicznej pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386202/katalog/13064147#13064147> [dostęp: 17 września 2024 r.].

komunikatów ostrzegawczych oraz potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności w tym zakresie zostaną uregulowane w formie rozporządzenia. Niemniej lektura projektu rozporządzenia załączonego do projektu ustawy¹⁴ w mojej opinii nie realizuje postulatu odpowiedzi na potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z § 6 projektu rozporządzenia podstawowym narzędziem do przekazywania sygnałów alarmowych jest system syren alarmowych i urządzeń nagłaśniających. Rozporządzenie ma wskazywać, że przekazywanie informacji o zagrożeniach i komunikatów ostrzegawczych ma odbywać się za pośrednictwem dostępnych środków łączności oraz środków masowego przekazu, a rozwiązanie to umożliwić ma dotarcie z informacjami do odbiorców, umożliwiając także przekazanie informacji „osobom głuchoniemym” – należy wyraźnie wskazać, że w przypadku zastosowania w tym celu wyłącznie urządzeń dźwiękowych niemożliwe jest dotarcie z taką informacją do osób Głuchych¹⁵. Co więcej, zgodnie z treścią załącznika do projektu rozporządzenia – zniesiony ma zostać obowiązek ogłoszenia alarmu poprzez nadanie sygnału świetlnego. Tym samym sytuacja osób Głuchych nie ulegnie poprawie w wyniku przyjęcia projektowanej ustawy.

W tym kontekście istotne jest zwrócenie uwagi na doświadczenia pandemii COVID-19. Jak wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich m.in. w wystąpieniu z 23 listopada 2020 r.¹⁶ – informacje o zagrożeniu przekazywane w telewizji i radiu nie zawsze były w pełni dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Grupą szczególnie zagrożoną brakiem dostępu do zrozumiałej informacji były osoby Głuche, ze względu

¹⁴ Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie funkcjonowania systemu ostrzegania i alarmowania ludności, dostępny pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> [dostęp: 19 września 2024 r.], s. 294 i n.

¹⁵ Uzasadnienie projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie funkcjonowania systemu ostrzegania i alarmowania ludności, dostępne pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> [dostęp: 19 września 2024 r.], s. 299 i nast.

¹⁶ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 23 listopada 2020 r. (znak: XI.812.10.2020.MW), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-poprawic-dostepnosc-komunikatow-dla-nieslyszacych> [dostęp: 17 września 2024 r.].

na brak tłumaczenia na język migowy i napisów, zbyt mały wizerunek tłumacza, czy zasłanianie go tzw. paskami informacyjnymi – i to tylko niektóre ze zgłaszanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich problemów.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał również na potrzebę wdrożenia obowiązków w zakresie dostępności audiowizualnych usług medialnych w sytuacjach nadzwyczajnych¹⁷. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 5 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹⁸, informacje o charakterze nadzwyczajnym, w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej, podawane do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych będą przekazywane w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. W odpowiedzi na wskazany postulat dodano ust. 1a do art. 18a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.). Niemniej jednak, w świetle wniosków wpływających do Rzecznika, obowiązek ten nie jest realizowany w pełni, a komunikaty nie zawsze są tłumaczone na polski język migowy.

Opracowanie i wdrożenie szczegółowego standardu nadawania alarmów i komunikatów ostrzegawczych, uwzględniających potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności wydaje się zatem niezbędne. Należy też zwrócić uwagę na ich treść, uwzględniając potrzeby osób z niepełnosprawnością intelektualną. Przekaz powinien być skonstruowany zgodnie z zasadami języka prostego do czytania i rozumienia, by był zrozumiały i dostępny dla jak najszerszego grona odbiorców. Odrębną kwestią pozostają tzw. alerty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które obecnie mają formę krótkich wiadomości tekstowych. W mojej opinii, należałoby podjąć dyskusję nad możliwością udostępniania ich również w wersji przetłumaczonej na Polski Język Migowy.

¹⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z 29 grudnia 2020 r. (znak: XI.812.10.2020.MW), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-zapewnic-gluchym-dostep-do-waznych-informacji-i-programow-uwagi-rpo-do-rzadowego-projektu-dyrektywa-ue> [dostęp z dnia: 24 września 2024 r.].

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, str. 69).

II.II Powiadamianie osób z niepełnosprawnościami o zagrożeniu w przepisach przeciwpożarowych

Równie istotną materią jest zrozumiałe zawiadomienie o sytuacji kryzysowej, która ma miejsce na mniejszą skalę, np. w przypadku pożaru obiektu, w którym znajdują się ludzie. W odniesieniu m.in. do budynków użyteczności publicznej, szpitali, stacji metra czy największych budynków zamieszkania zbiorowego przepisy wymagają stosowania dźwiękowego systemu ostrzegawczego, umożliwiającego rozgłaszanie sygnałów ostrzegawczych i komunikatów głosowych na potrzeby bezpieczeństwa osób tam przebywających. System działać ma automatycznie, po otrzymaniu sygnału z systemu sygnalizacji pożarowej, a także przez operatora¹⁹. Niestety, obowiązek ten dotyczy tylko określonej grupy budynków. Zgodnie zaś z § 29 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, w obiektach, w których zastosowano dźwiękowy system ostrzegawczy, nie stosuje się innych pożarowych urządzeń alarmowych akustycznych służących alarmowaniu użytkowników tego obiektu, poza służbami dozoru lub ochrony.

Brak uwzględnienia potrzeb osób Głuchych (w postaci np. obowiązku instalowania obok dźwiękowego systemu ostrzegania również sygnalizatorów optycznych lub wibracyjnych) sprawia, że w sytuacji kryzysowej takie osoby będą mogły dowiedzieć się o niej wyłącznie od innych osób przebywających w danym obiekcie, ratowników lub we własnym zakresie, co znacząco przedłuży czas reakcji i może zaważyć na ich zdrowiu i życiu. Konieczne wydaje się zatem wprowadzenie obowiązku instalowania mieszanych systemów ostrzegania, które oprócz emitowania dźwięków mogą nadawać również sygnały optyczne czy wibracyjne. Wskazane byłoby również rozważenie, czy katalog budynków, które mają obowiązek instalowania systemów ostrzegania, nie powinien zostać rozszerzony.

II.III Rozwiązanie problemów pojawiających się przy korzystaniu z aplikacji „Alarm 112”

W kontekście zawiadamiania o niebezpieczeństwie nie sposób pominąć kwestii powiadamiania o sytuacji kryzysowej przez osoby z niepełnosprawnością. Zgodnie z

¹⁹ Zob. § 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 822; dalej: „rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej”).

art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 748) dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych zapewnia kierowanie połączeń telefonicznych do numerów alarmowych do właściwego terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego oraz innych służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, a także krótkich wiadomości tekstowych (SMS) do numeru alarmowego 112. Z kolei art. 20a wyżej wskazanej ustawy zakłada utworzenie rządowej aplikacji mobilnej, której celem jest wygenerowanie zgłoszenia w formie wiadomości SMS, zawierającej wszystkie istotne dla służb ratunkowych informacje. Przepis ten stanowi podstawę prawną funkcjonowania aplikacji mobilnej Alarm 112, która zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy miała być rozwiązaniem dedykowanym m.in. osobom z niepełnosprawnościami²⁰.

Wprowadzenie tego narzędzia należy ocenić pozytywnie. Jednak w dalszym ciągu – jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich – pojawiają się problemy z korzystaniem z niego przez osoby Głuche, np. oddzwanianie operatorów numeru 112 i próbę telefonicznej weryfikacji dokonanych poprzez aplikację zgłoszeń – nawet jeśli ich autorami są osoby z niepełnosprawnością słuchu. Ponadto niezmiennie aktualny pozostaje postulat środowiska osób Głuchych co do wprowadzenia możliwości połączenia się poprzez aplikację Alarm 112 z operatorem komunikującym się w Polskim Języku Migowym w formie wideokonferencji. Odpowiednie rozwiązania miały zostać wprowadzone w ustawie o zapewnianiu spełniania wymogów dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze²¹, jednak ostatecznie zrezygnowano z wprowadzenia możliwości komunikacji zapewniającej jednoczesny przesył wideo o rozdzielczości umożliwiającej komunikację w polskim języku migowym i przesył głosu, zsynchronizowanych z przesyłem tekstu w czasie rzeczywistym.

²⁰ Zob. strona 4 uzasadnienia ustawy (s. 20 dokumentu) dostępnego pod adresem: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-96-2020/\\$file/9-020-96-2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-96-2020/$file/9-020-96-2020.pdf) [dostęp: 17 września 2024 r.].

²¹ Art. 76 projektu ustawy z dnia 3 sierpnia 2022 r. o zapewnianiu spełniania wymogów dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze, dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/attachment/6ae7db3b-c079-438d-9cc6-35d138c4eab1> [dostęp: 24 września 2024 r.].

III. Ewakuacja

Obowiązujące do niedawna Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej z 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia (dalej: „Wytyczne”) stanowiły, że ewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych. Wyróżniały w tym zakresie ewakuację I stopnia (która polega na niezwłocznym przemieszczeniu ludności z obszarów lub miejsc, w których wystąpiło nagłe, nieprzewidziane bezpośrednio zagrożenie poza jego strefę), ewakuację II stopnia (polegającą na realizacji uprzednio przygotowanego planowego przemieszczenia ludności z rejonów przyległych do m.in. zakładów, obiektów hydrotechnicznych w przypadku ich uszkodzenia lub awarii) i ewakuację III stopnia (podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa i wojny)²².

Mam świadomość, że na skutek wejścia w życie art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 248) utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372 i 1728), a tym samym – podstawa prawna wydania Wytycznych oraz Instrukcji przestała obowiązywać. Niemniej, z uwagi na klarowność wyżej wskazanej siatki pojęciowej, na potrzeby niniejszego wystąpienia pozwolę sobie posiłkować się wyżej wprowadzonymi definicjami. Przy czym w mojej opinii należy dokonać rozróżnienia problematyki ewakuacji obiektowej (ewakuacja I stopnia według nomenklatury Wytycznych) oraz ewakuacji obszarowej (ewakuacja II i III stopnia według nomenklatury Wytycznych).

III.I. Ewakuacja obiektowa – konieczność wdrożenia rozwiązań architektonicznych, sprzętowych i organizacyjnych

W przypadku ewakuacji obiektowej powodzenie procedury w dużej mierze zależy od przystosowania architektonicznego danego budynku i wyposażenia go w odpowiedni sprzęt. O ile bowiem w teorii osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być ewakuowane na równych zasadach z innymi przebywającymi w tym samym budynku osobami, o tyle w praktyce nierzadko staje się to niemożliwe. Wąskie

²² Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej z 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia dostęp pod adresem: <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski/dokumentacja-szefa-ock-w-sprawie-ewakuacji> [dostęp: 17 września 2024 r.].

korytarze, nieprawidłowo oznaczone drogi ewakuacyjne, przedmioty znajdujące się w przejściach mogą sprawić, że ewakuacja osób z niepełnosprawnościami jest utrudniona. Nie można również zapominać o wadze edukacji na temat sposobów i procedur ewakuacyjnych, obejmującej zarówno osoby przebywające w budynku, w tym osoby z niepełnosprawnościami (np. pracowników przedsiębiorstw mających biura w danym obiekcie), jak i wyspecjalizowane służby (w zakresie postępowania z osobami ze szczególnymi potrzebami).

Problematyka ta jest istotna, bowiem jak wynika z odpowiedzi Zastępcy Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej na jedno z wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowa Straż Pożarna (PSP) nie posiada szczególnych procedur ewakuacji osób z niepełnosprawnościami (choć zasady ewakuacji osób, w tym osób niepełnosprawnych lub takich, które na skutek odniesionych obrażeń są osobami o ograniczonej zdolności poruszania się, zawarte są w programie szkolenia podstawowego w zawodzie strażak) i nie posiada na swoim wyposażeniu „specjalnego” sprzętu dedykowanego ewakuacji osób z niepełnosprawnościami (w razie potrzeby wykorzystywany jest dostępny na pojazdach ratowniczych sprzęt, w tym m.in: nosze typu deska, nosze miękkie (płachtowe), nosze podbierakowe czy inne dostępne techniki i metody ewakuacji, np. przenoszenie na rękach poprzez zastosowanie odpowiednich chwytów, na krzesłach, wózkach, kocach lub innym możliwym do wykorzystania w tym celu sprzęcie, znajdującym się na wyposażeniu danego obiektu²³).

Mając na uwadze powyższe, wdrożenie rozwiązań architektonicznych, sprzętowych oraz organizacyjnych już na etapie zarządu budynkiem jest konieczne w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnością realnego prawa do ewakuacji.

III.I.I. Wdrożenie rozwiązań architektonicznych i sprzętowych

Konieczne jest zapewnienie, by drogi ewakuacyjne w nowobudowanych obiektach spełniały wymogi dostępności. Społeczność osób z niepełnosprawnościami zwraca w szczególności uwagę na brak przeszkód w postaci progów, przewężeń poniżej 1,2 m szerokości, schodów, a w szczególności – elementów utrudniających poruszanie się jak np. kosze na śmieci, szafki. Optymalna szerokość drogi ewakuacyjnej powinna wynosić 1,8 m, dzięki temu zapewniona zostanie swoboda

²³ Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z 24 czerwca 2024 r. (znak: BE-I.077.14.2024).

minięcia się dwóch wózków. Zaś wszelkie drzwi powinny mieć nie mniej niż 0,9 m szerokości (mimo, iż w przepisach²⁴ minimalną szerokość określono na 0,8 m). Drogi ewakuacyjne powinny być jak najkrótsze, ze względu na mniejsze tempo ewakuacji.

Należy również wziąć pod uwagę fakt, że znacząca większość obiektów budowanych obecnie, a przeznaczonych na cele mieszkalnictwa zbiorowego czy też na cele kulturalne, oświatowe i sportowe, ma strukturę wielopiętrową. Naturalną konsekwencją powyższego jest konieczność poprowadzenia dróg ewakuacyjnych obejmujących kolejne kondygnacje przez schody. Jeśli w budynku znajduje się winda to wraz z uruchomieniem alarmu zjeżdża ona na najniższe piętro i tam zatrzymuje. Korzystanie z niej w sytuacji pożaru jest zabronione, z uwagi na możliwość jej „utknięcia” pomiędzy piętrami.

Stąd też konieczne wydaje się wyposażenie budynków w sprzęt umożliwiający ewakuację osób, które nie są w stanie samodzielnie wydostać się przy użyciu schodów. Mowa o wózkach ewakuacyjnych, schodołazach, a także materacach oraz matach ewakuacyjnych. Przy czym wskazuje się, że powyższy sprzęt bezwzględnie powinien być montowany w specjalnych wnękach w ścianach budynku, nie zaś w świetle drogi ewakuacyjnej. W jednej ze skarg, która trafiła do Rzecznika Praw Obywatelskich, zamontowanie schodołazu w budynku zamieszkania zbiorowego uzyskało negatywną rekomendację Państwowej Straży Pożarnej z uwagi na jej zwężenie.

III.I.II. Konieczność opracowania rozwiązań umożliwiających „uratowanie się w inny sposób”

Nie sposób również pominąć faktu, iż w przypadku części budynków już wybudowanych, z uwagi m.in. na przepisy dotyczące ochrony zabytków bądź ich specyficzną konstrukcję, wprowadzenie dostępnych dróg ewakuacyjnych nie będzie możliwe. W takich przypadkach rozwiązaniem mogłoby być wdrożenie postulatu „uratowania w inny sposób”, o którym mowa w art. 6 pkt 1 lit. e ustawy o dostępności. Mogłoby to przyjąć kształt uregulowania obowiązku tworzenia tzw. miejsc oczekiwania na ewakuację, czyli rodzaju zabezpieczonego pomieszczenia, w którym osoby niemogące samodzielnie się ewakuować będą mogły bezpiecznie poczekać na pomoc.

²⁴ Zob. m.in. § 75 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225)

Fundacja Polska Bez Barrier w swoim raporcie²⁵ przedstawiła model, uwzględniający m.in. techniczne parametry, wzorcowe wyposażenie oraz sposób oznaczenia takich pomieszczeń, który powinien być przeanalizowany w procesie projektowania rozwiązań prawnych.

W przypadku braku możliwości budowy lub wydzielenia pomieszczenia oczekiwania na ewakuację zalecane jest oznaczenie miejsca zbiórki dla osób potrzebujących dodatkowej pomocy/asysty przy ewakuacji - miejsce to powinno być wyposażone w przycisk alarmowy, telefon oraz miejsca do siedzenia.

III.I.III. Rola dotykowych i graficznych planów ewakuacji

Wśród rozwiązań, które w sytuacji kryzysowej mogą znacząco ułatwić ewakuację osób z niepełnosprawnościami wskazywane jest również wprowadzenie obowiązku umieszczania w budynkach planów ewakuacji w wersji graficznej oraz dotykowej.

Plan ewakuacji w wersji graficznej jest rodzajem rysunku, który w maksymalnie prosty i czytelny sposób ma przedstawiać sposób ewakuacji z danego budynku. Jest częścią instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla obiektu, która jest wymagana w przypadku obiektów przeznaczonych do wykonywania funkcji użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, produkcyjnych, magazynowych oraz inwentarskich, z wyłączeniem budynków, których kubatura brutto lub ich części stanowiących odrębną strefę pożarową z zasady nie przekracza 1000 metrów sześciennych²⁶. Plan ewakuacji, na mocy jednego z rozporządzeń wykonawczych²⁷, jest również obowiązkowy w placówkach edukacyjnych (m.in. publicznych i niepublicznych szkołach). Środowisko osób z niepełnosprawnościami postuluje jednak, by znajdowały się one w każdym budynku użyteczności publicznej, osobno dla każdej kondygnacji obiektu. Wzorcowy graficzny plan ewakuacji powinien być maksymalnie czytelny, stąd optymalna

²⁵ Raport: „Dostępność. Bezpieczna ewakuacja”, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://polskabezbarier.org/ewakuacja>, s. 27-30 [dostęp: 17 września 2024 r.].

²⁶ § 6 ust. 1 w zw. z § 6 ust. 1 pkt 8 oraz § 6 ust. 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 822).

²⁷ § 5 rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz.1604).

wysokość montażu to ok. 1,2-1,8m, a oznaczenia i opisy umieszczone na planie powinny być wielkości rzędu 16-20 mm²⁸.

Z kolei udogodnieniem sprzętowym skierowanym do osób z niepełnosprawnością wzroku jest dotykowy plan ewakuacji, który powinien być umiejscowiony wewnątrz budynku, zaraz przy jego wejściu i odzwierciedlać przestrzeń danej kondygnacji i jej najistotniejsze elementy. Równie istotną kwestią jest, by możliwe było dotarcie do niego przez osoby poruszające się przy pomocy wózka (umieszczenie na postumencie, z zachowaniem przestrzeni manewrowej przed planem oraz miejscem na nogi pod nim) oraz by był zorientowany w ten sposób, by kierunek wprost na planie odpowiadał kierunkowi wprost w przestrzeni.

III.I.IV. Edukacja o ewakuacji - rola szkoleń, asysty oraz samopomocy

Z dużą aprobatą przyjąłem, że do katalogu zadań z zakresu ochrony ludności włączono również edukację w zakresie ochrony ludności, w tym szkoleń dla ludności i podmiotów ochrony ludności²⁹. Niezwykle istotnym elementem systemu ewakuacji ludności są szkolenia z zakresu procedur i sposobu zachowania się w sytuacji zagrożenia, z próbnymi ewakuacjami włącznie. Przy czym muszą one obejmować zarówno osoby zwyczajowo przebywające w budynku (np. pracownicy, obsługa sklepów), jak i wyspecjalizowane służby. Równie istotne jest organizowanie szkoleń obejmujących osoby z niepełnosprawnością - w szczególności w zakresie odczytywania sygnałów alarmowych, sposobów wydostawania się z obiektu, itp.

Wydaje się, że w kontekście osób z niepełnosprawnościami pokutuje w dalszym ciągu przekonanie, że mogą stanowić oni wyłącznie „przedmiot” ewakuacji. Tymczasem wyposażone w odpowiednią wiedzę i umiejętności, pomijając sytuacje w których ze względów obiektywnych nie będą w stanie same podjąć kroków w celu uratowania życia i zdrowia, mogą wydostać się samodzielnie z budynku, udać na miejsce zbiórki czy też do właściwego punktu ewakuacji.

Wśród postulowanych rozwiązań znajduje się również wprowadzenie asysty na wypadek ewakuacji, czyli osoby znającej szczególne potrzeby osoby z

²⁸ Raport: „Dostępność. Bezpieczna ewakuacja”, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: <https://polskabezbarier.org/ewakuacja> [dostęp: 17 września 2024 r.] s. 33-34.

²⁹ Zob. Art. 4 pkt 2 lit. b i c projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

niepełnosprawnością (np. sąsiada, współlokatora czy współpracownika), który w przypadku sytuacji zagrożenia udzieli jej potrzebnego wsparcia. W przypadku osób z niepełnosprawnością wzroku – instrukcji słownej i ewentualnej asekuracji fizycznej, w przypadku osoby Głuchej – poinformuje o zagrożeniu, jeśli w budynku nie ma systemu alarmowego innego niż dźwiękowy. Kluczową rolę asystent pełniłby w przypadku osób w kryzysie psychicznym, w spektrum autyzmu oraz z niepełnosprawnością intelektualną, bowiem w przypadku zagrożenia osoby te mogą reagować paniką, lękiem bądź stanem sparaliżowania, zaś próba ewakuacji w postaci przeniesienia przez nieznaną osobę (np. wynoszenie przez służby ratunkowe) może wywołać nieskoordynowane ruchy co może grozić bezpieczeństwu – również ratowników. Stąd też udzielenie wsparcia emocjonalnego może wyciszyć reakcje i umożliwić samodzielną ewakuację bądź ułatwić jej przeprowadzenie odpowiednim służbom.

W mojej ocenie, bezsprzecznie należy włączyć w zakres szkoleń funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za prowadzenie ewakuacji zagadnień z zakresu ewakuacji osób z niepełnosprawnościami. Można w tym zakresie skorzystać z wiedzy partnerów społecznych, która odpowiednio wykorzystana może przygotować służby ratownicze na rozmaite reakcje, z którymi mogą spotkać się w pracy zawodowej podczas ewakuacji osób z różnych rodzajami niepełnosprawności. Wydaje się również, że podstawowa znajomość języka migowego, umożliwiająca poinformowanie o sytuacji zagrożenia osoby Głuche bądź rozwiązania alternatywne, pozwalające np. na posiadanie stosownego komunikatu na urządzeniu mobilnym nagranych w języku migowym lub w formie jednego ze sposobów komunikacji alternatywnej (np. w postaci wystandaryzowanych piktogramów) stanowiłoby pewne ułatwienie dla funkcjonariuszy służb ratunkowych oraz zmniejszyłoby poziom stresu u ewakuowanych osób z niepełnosprawnością.

III.II. Ewakuacja obszarowa – konieczność opracowania i uwzględnienia w przepisach powszechnie obowiązujących odrębnych procedur dedykowanych ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami

O ile w ramach ewakuacji obiektowej główne działania koncentrują się na opuszczeniu budynku, w którym doszło do zagrożenia, o tyle ewakuacja obszarowa oznacza przemieszczenie dużej grupy osób na większą odległość oraz podjęcie działań w celu ulokowania ich w obiektach tymczasowego pobytu do czasu ustania zagrożenia. Z tego względu szczególną uwagę należałoby zwrócić na opracowanie procedur ewakuacyjnych uwzględniających grupy szczególnie wrażliwe, jak m.in. osoby z niepełnosprawnościami, starsze, dzieci czy osoby w ciąży. Działania w ramach

ewakuacji powinny bowiem kłaść nacisk na wykrycie w ramach ewakuowanej grupy osób podlegających szczególnej ochronie, opracowania algorytmów ustalających priorytety i kolejność ewakuacji aż po umieszczenie w miejscu tymczasowego pobytu, który spełniał będzie wymogi dostępności.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, każdy z wojewodów będzie miał obowiązek opracowania wojewódzkiego planu ewakuacji ludności na podstawie wkładów do planu ewakuacji przygotowanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów. Na tej podstawie, zgodnie z art. 40 ust. 1 projektowanej ustawy, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa opracuje krajowy plan ewakuacji. Przy czym zgodnie z art. 39 ust. 2 plany ewakuacji ludności zawierać mają m.in. liczbę osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze, wykaz infrastruktury transportowej do wykorzystania podczas ewakuacji oraz wykaz miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia ludności. Niemniej brak w projekcie wyraźnego wskazania, iż wśród osób przewidzianych do ewakuacji należy uwzględnić grupy szczególnie wrażliwe, w tym osoby z niepełnosprawnościami i wśród pojazdów mających służyć ewakuacji oraz miejsc zakwaterowania – tych spełniających wymogi dostępności, budzi poważne wątpliwości.

Stąd też rozwiązaniem wartym rozważenia jest wyodrębnienie w ramach zespołów koordynujących ewakuację obszarową wyspecjalizowanych jednostek ewidencyjno-informacyjnych, odpowiednio przeszkolonych i wyposażonych w sprzęt umożliwiający komunikację z osobami z różnymi rodzajami niepełnosprawności (np. pętle indukcyjne, znajomość języka migowego, wiedza na temat metod komunikacji alternatywnej). Osoby z niepełnosprawnościami mogłyby być kierowane w takie miejsca, które prowadziłyby proces ewakuacji osób z niepełnosprawnościami w sposób płynny i adekwatny do potrzeb. Ma to szczególne znaczenie w przypadku umieszczania osób z niepełnosprawnościami w miejscach tymczasowego pobytu. Obecnie bowiem tylko od instynktu i rozeznania osób prowadzących ewakuację zależy, czy osoba np. z niepełnosprawnością ruchową, wzroku czy słuchu trafi do miejsca przystosowanego do jej potrzeb, wyposażonego m.in. w dostępną łazienkę czy dźwig osobowy.

Należy również wspomnieć o pomysłe wprowadzenia tzw. Karty Ewakuacyjnej. W ocenie ekspertów zajmujących się tym zagadnieniem³⁰, miałyby ona zawierać

³⁰ P. Szmitkowski, op. cit., s. 283.

informacje o rodzaju niepełnosprawności i zakresie koniecznej pomocy (wózek inwalidzki, laska, asysta). Tam także mogłaby znaleźć się informacja dotycząca specjalnego sposobu żywienia lub niezbędnych zabiegów pielęgnacyjnych, wskazanie szczególnego zapotrzebowania w zakresie transportu czy zakwaterowania. W sytuacji kryzysowej nie ma bowiem czasu na pogłębioną obserwację ewakuowanej osoby w celu rozpoznania jej potrzeb.

Bez wątplenia należy również dokonać przeglądu infrastruktury, która służyć miałaby ewakuacji osób z terenów zagrożonych z perspektywy dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Mowa m.in. o budynkach dworców, peronów czy flocie pojazdów (pociągów, autobusów, samochodów) z uwzględnieniem osób o szczególnych potrzebach w zakresie transportu (m.in. wymagających pozycji leżących, stałego monitorowania stanu zdrowia, osób poruszających się przy pomocy wózków o gabarytach większych niż standardowe itd.).

Równie istotne jest stworzenie bazy miejsc tymczasowego pobytu i zrewidowanie ich pod kątem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jak podkreślałem w wystąpieniu skierowanym do Wojewody Mazowieckiego³¹ w dalszym ciągu znalezienie dostępnych architektonicznie miejsc tymczasowego pobytu (nawet krótkoterminowo) dla uchodźców z Ukrainy, pozostaje wyzwaniem dla aktywistów. Dlatego też stworzenie bazy, zapewniającej odpowiednie warunki dotyczące przestrzeni (uwzględniające m.in. realia osób poruszających się przy pomocy wózków), wyposażonej w łazienki dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i zaopatrzonej w sposób uwzględniający różne potrzeby wydaje się konieczne i uzasadnione. Kluczowe wydaje się również wykonywanie przez powiaty zadań w zakresie interwencji kryzysowej poprzez tworzenie ośrodków interwencji kryzysowej, zgodnie z art. 19 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) oraz dostosowanie miejsc schronienia do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Wprawdzie zgodnie z art. 123 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób

³¹ Zob. wystąpienie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewody Mazowieckiego z 18 kwietnia 2024 r. (znak pisma: XI.543.52.2024.KM), dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-04/Do_Wojewody_noclegi_uchodzczy_niepelnosprawnosc_18.04.2024.pdf [dostęp: 17 września 2024 r.].

realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, mając na uwadze zapewnienie sprawności wykonywania zadań przez te podmioty oraz bezpieczeństwa ludności, z uwzględnieniem osób z niepełnosprawnościami. Jednak lektura dołączonego do projektu ustawy projektu rozporządzenia³² wskazuje na brak szczegółowych rozwiązań prawnych dedykowanych potrzebom osób z niepełnosprawnością.

Należy zwrócić uwagę m.in. na § 4 projektu rozporządzenia, zgodnie z którym na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta, na obszarze działania którego wystąpiło zagrożenie, ciąży obowiązek niezwłocznego przekazania właściwemu staroście informacji m.in. na temat liczby osób przewidzianych do ewakuacji. Brak jest jednak zapisu o konieczności wyodrębnienia osób z grup szczególnie wrażliwych, w tym posiadających szczególne potrzeby, które muszą zostać uwzględnione w celu ich skutecznego ewakuowania. Podobnie rzecz ma się w przypadku obowiązku przekazania informacji o zasobach ochrony ludności gotowych do wykorzystania w procesie ewakuacji, w tym zestawienia pozostających w dyspozycji środków transportu, o czym stanowi § 4 ust. 1 pkt 5 projektowanego rozporządzenia. Również w tym przypadku wskazane byłoby poinformowanie, czy we flocie pojazdów znajdują się takie spełniające kryteria dostępności np. dla osób poruszających się przy pomocy wózka, a wśród osób pomagających w przeprowadzeniu ewakuacji – m.in. osoby choć w podstawowym zakresie posługujące się językiem migowym.

Ponadto § 4 ust. 5 projektu rozporządzenia stanowi, iż na wypadek zarządzenia ewakuacji ludności, organy działające poza obszarem zagrożenia zapewniają zasoby umożliwiające przyjęcie ewakuowanej ludności. W tym celu wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miasta mają niezwłocznie przekazywać właściwemu staroście, a ten właściwemu dla terenu działania wojewodzie, informacje na temat, m.in. liczby aktualnie dostępnych miejsc noclegowych wraz z podaniem ich lokalizacji i pojemności, czy dostępnych środków transportowych możliwych do wykorzystania w procesie ewakuacji wraz z danymi kontaktowymi do osób odpowiedzialnych za ich uruchomienie. Tymczasem, jak podkreślałem powyżej, w przypadku ewakuacji osób z

³² Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, dostępnego w wersji elektronicznej pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> [dostęp: 19 września 2024 r.], s. 311 i nast.

niepełnosprawnościami liczy się nie tylko liczba miejsc noclegowych, ale także ich dostępność architektoniczna, przejawiająca się choćby w postaci braku schodów, dostępnej łazienki czy wystarczającej powierzchni manewrowej. Podobnie dostępność pojazdów służących ewakuacji winna być mierzona nie tylko liczbą miejsc, ale również możliwością przystosowania do transportu m.in. osób o ograniczonej mobilności czy z innymi szczególnymi potrzebami.

Należy również wskazać, że zgodnie z § 5 projektowanego rozporządzenia, po zarządzeniu ewakuacji przez Szefa Obrony Cywilnej lub wojewodę, organy ochrony ludności, na obszarze działania których prowadzona będzie ewakuacja, zamieszczają niezwłocznie na stronach internetowych obsługujących je urzędów zasady przygotowania się ludności i postępowania w trakcie przemieszczania, a także opracowują i przekazują ludności według dostępnych kanałów przekazu informacji, stosowne materiały informacyjne w postaci broszur lub ulotek. Brak jest jednocześnie zastrzeżenia, by komunikaty te spełniały kryteria dostępności, aby w konsekwencji dotrzeć do jak najszerszego grona osób ze szczególnymi potrzebami.

Z uznaniem przyjąłem, że w § 8 projektowanego rozporządzenia wskazano, że w procesie planowania i organizowania ewakuacji ludności należy uwzględnić m.in. ewakuację w pierwszej kolejności dzieci, kobiet ciężarnych oraz osób przebywających w zakładach opiekuńczych, domach dziecka, szpitalach dla przewlekłe i nieuleczalnie chorych, podopiecznych opieki społecznej, osób niezdolnych do samodzielnego poruszania się lub o ograniczonej możliwości poruszania się, w tym osób z niepełnosprawnościami, jednakże bez dostępnych komunikatów o zagrożeniu i bez przystosowania środków transportu do ewakuacji takich osób postulat ten będzie trudny do spełnienia.

Równie pozytywnie oceniam regulację § 9 projektowanego rozporządzenia, która przewiduje możliwość utworzenia w rejonach objętych ewakuacją: zespołów ewidencyjno-informacyjnych (odpowiedzialnych za prowadzenie rejestracji ewakuowanej ludności, informowanie o organizacji przemieszczania oraz kierowanie do wyznaczonych miejsc, umożliwiającym skorzystanie z zapewnianych środków transportowych), zespołów obsługi środków transportu (odpowiedzialnych za kierowanie ludności do poszczególnych środków transportowych, z jednoczesnym prowadzeniem ich ewidencji ilościowej) oraz zespołów pomocy medycznej (odpowiedzialnych za udzielanie doraźnej pomocy przedmedycznej oraz transportowanie własnymi środkami transportu osób wymagających kwalifikowanej pomocy medycznej do jednostek ochrony zdrowia). Niemniej, w mojej opinii, regulacja

ta winna umożliwić tworzenie w ramach ww. zespołów wyspecjalizowanych komórek do identyfikowania i kierowania osób pochodzących z grup wrażliwych, w tych osób z niepełnosprawnościami.

Na marginesie pragnę wskazać, że zgodnie z art. 115 ust. 1 i 2 projektu ustawy – minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i ministrem właściwym do spraw transportu, określi w drodze rozporządzenia, m.in. warunki techniczne budowli ochronnych, warunki organizowania oraz wymagania, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia, uwzględniając m.in. konieczność stworzenia odpowiednich warunków zabezpieczenia osób przebywających w obiektach zbiorowej ochrony, w tym osób z niepełnosprawnościami. Niestety, do projektu ustawy skierowanego do Sejmu, nie dołączono projektu wskazanego rozporządzenia.

Na zakończenie pozwolę sobie również **zaapelować o włączenie w prace nad kształtem procedowanej ustawy – i innych relewantnych uregulowań prawnych i procedur – również samych zainteresowanych, czyli osób z niepełnosprawnościami oraz ich organizacji lub organizacji je reprezentujących.** Ewakuacja w sytuacji zagrożenia nie powinna być bowiem prawem, z którego skorzystanie uwarunkowane jest stanem zdrowia i stopniem sprawności. Jak wielokrotnie podkreślałem, państwa-strony Konwencji powinny uznać konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami i ich zaangażowanie za obowiązkowy krok przed zatwierdzeniem przepisów ustawowych, wykonawczych i polityk.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę wyżej wymienionych kwestii oraz rozważenie opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami w kontekście ewakuacji w sytuacji różnych zagrożeń. Liczę, że dalsze prace legislacyjne m.in. nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej będą przestrzenią, która pozwoli na dyskusję na temat potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w równym stopniu wszystkim obywatelom.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że niniejsze pismo nie oznacza zaaprobowania całości projektu ww. ustawy bez uwag. W związku z tym pozwolę sobie odnieść się do

tego uregulowania ponownie w późniejszym terminie, jeśli uznam to za konieczne, zgodnie z zakresem zadań i kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1) Pan Maciej Berek

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

ePUAP

2) Pan Krzysztof Paszyk

Minister Rozwoju i Technologii

ePUAP

3) Pan Łukasz Krasoń

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

ePUAP