

Paweł Czerechowski<sup>1</sup>

Pod merytoryczną opieką prof. dr. hab. inż. Zenona Zamiara

## WYBRANE PROBLEMY EWAKUACJI LUDNOŚCI

**Abstract:** *Ewakuacja ludności jest jednym z ważniejszych elementów w zarządzaniu kryzysowym. Jej nadrzędny cel – ochrona życia, zdrowia i mienia ludności jest zarazem wartością najistotniejszą w kontekście obowiązków państwa wobec obywateli. Waga tego procesu niesie za sobą potrzebę szczegółowego uregulowania prawnego oraz systematycznego podnoszenia świadomości obywateli na ten temat.*

**Słowa kluczowe:** *Obrona cywilna, ewakuacja ludności, przemieszczanie ludności, bezpieczeństwo ludności.*

### WSTĘP

Potrzeba poczucia bezpieczeństwa jest zakorzeniona w człowieku od zawsze. Dotyczy to zarówno dużych grup, jak i każdej jednostki indywidualnie. Jednym z wielu sposobów budowania tego poczucia wśród obywateli przez państwo jest zapewnienie im bezpieczeństwa w trakcie trwania wszelkich zagrożeń mogących doraźnie skutkować na ich życie, zdrowie lub mienie.

Jako jeden ze sposobów konstruowania tego poczucia można wyróżnić działalność obrony cywilnej poprzez organizowanie ewakuacji. Rzeczpospolita Polska zobligowała się do tego w art. 5 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., gdzie czytamy, że *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości (...) i zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)*. Trudno zatem o bardziej wiążące zobowiązanie Państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, w tym m.in. do prowadzenia ewakuacji ludności.

### 1. POLSKIE I MIĘDZYNARODOWE UREGULOWANIA PRAWNE

Przed wprowadzeniem w realia prawne ewakuacji ludności, należy zdefiniować, czym jest ewakuacja. Z łaciny, *evacuatio*, oznacza opóźnienie czy znikanie. W opinii autora oddaje to realny wydźwięk tego terminu. „Znikaniem” można nazwać przemieszczenie ludności z jednego (zagrożonego) do drugiego (bezpiecznego) miejsca, czyli proces będący istotą ewakuacji. W dokumentach normatywnych można znaleźć prawną definicję ewakuacji ludności. Ewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Paweł Czerechowski – student 1 roku stacjonarnych studiów II stopnia na kierunku Bezpieczeństwo Narodowe w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu.

<sup>2</sup> Wytyczne Szefa Obrony Kraju z dnia 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Podstawą zasadności ewakuacji jest określenie jej jako elementu ochrony ludności w ramach działania Obrony Cywilnej (OC). Proces ewakuacji zyskał dzięki powstaniu konkretnych rozwiązań normatywnych.

Obecnie Polska jest państwem liczącym się na arenie międzynarodowej ze względu na swoją przewidywalność. Między innymi fakt ten implikuje zgodność prawa polskiego z ratyfikowanym prawem międzynarodowym. Można zatem wysnuć wniosek, że regulacje wewnątrzpaństwowe stoją w zgodzie z IV konwencją genewską oraz I i II protokołem dodatkowym do konwencji genewskich, czyli dokumentami regulującymi przemieszczenia ludności.

Unormowania w prawie krajowym dotyczące ewakuacji ludności znajdują się w rozporządzeniach Rady Ministrów. To właśnie w tych dokumentach określono nadanie obowiązku w kontekście planowania, organizacji oraz kierowania tym procesem szefom OC, właściwych ze względu na miejsce i skalę przemieszczeń. Należy zaznaczyć, że całością organizacji ewakuacji w Polsce nie został obarczony tylko odpowiedni szef obrony cywilnej. Ewentualne działania, w szczególności dotyczące dróg ewakuacji czy miejsc docelowych przemieszczeń, powinny być uzgadnianie z odpowiednimi służbami. W tym wypadku będą to wojsko oraz policja. Wszelkie działania muszą być zgodne z wytycznymi sporządzonymi przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, dla uniknięcia rozbieżności pomiędzy przemieszczeniami chociażby na poziomie województwa. Mowa tutaj o Wytycznych Szefa Obrony Kraju z dnia 17 października 2008 r.

Wytyczne te regulują kwestie rodzajów ewakuacji i ich specyfiki, wytyczne funkcjonalne do każdego ze wspomnianych rodzajów ewakuacji oraz kwestie wyglądu procesu planowania masowych przemieszczeń.

Szef OC ma możliwość doraźnego powołania zespołów do spraw ewakuacji ludności, które w ramach swoich zadań mają pełnić funkcję pomocniczą dla Szefa OC w kontekście jego obowiązków związanych z przemieszczeniami ludności. Rodzaje i zadania tych zespołów wymienione są we wspomnianych wytycznych.

## 2. RYS HISTORYCZNY EWAKUACJI W POLSCE

*Historia vitae magistra est* – historia nauczycielką życia. W procesie referowania kwestii związanych z ewakuacją ludności w Polsce, w opinii autora należy przytoczyć rys historyczny związany z tym obszarem.

Pierwszym wydarzeniem, podczas którego przeprowadzono przemieszczania ludności w Polsce, była tzw. wojna polsko-bolszewicka (1919-1921). Z czasem, a szczególnie podczas okresu dwudziestolecia międzywojennego, tematyka ta przeżywała znaczny rozkwit. Priorytet przemieszczenia początkowo stanowił personel urzędów państwowych i ich rodziny, wraz z upływem czasu skupiano się na ludności dużych miast<sup>3</sup>. Ciekawostką historyczną, szczególnie istotną dla Polaków, jest fakt, że nawet podczas Powstania Warszawskiego prowadzono ewakuację ludności na szeroką skalę.

Doświadczenia wojenne nauczyły władze administracyjne, że ochrona ludności stanowi jeden z priorytetów zarządzania sytuacją kryzysową podczas zdarzeń nadzwyczajnych noszących znamiona kryzysowych. Do 1951 r. w Polsce prawie całość tego przedsięwzięcia opierała się na ustawie z dnia 15 marca 1934 r. o *obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*<sup>4</sup>, gdzie stosunkowo ogólnie sformułowano zasady organizacji przemieszczania ludności. W literaturze dotyczącej omawianej tematyki można znaleźć opinie, że do lat 50. XIX w. ochrona ludności polegała głównie na przemieszczeniu jej do budowli ochronnych.

<sup>3</sup> K. Przeworski, *Ewakuacja jako sposób ochrony ludności*, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>4</sup> Dz.U. RP z 1934 r., nr 80, poz. 742.

Taki stan rzeczy zaczął ulegać zmianie już w 1955 r., kiedy Terenowej Obronie Przeciwlotniczej (TOPL) zlecono utworzenie odpowiednich formacji, których zadaniem byłaby ewakuacja ludności zagrożonej określonym zdarzeniem. Rezultatem tych działań były tzw. wytyczne Komendy Głównej TOPL w sprawie przemieszczeń ludności. Wówczas po raz pierwszy w Polsce zderzono się z terminem rozśrodkowania ludności. Zadaniem rozśrodkowania miało być przemieszczenie ludności z rejonów objętych konkretnym zagrożeniem w celu ochrony ich życia lub zdrowia. Zmiany te dokonywały się w okresie tzw. Zimnej Wojny, zatem jako główne zagrożenie dla ludności uważano groźbę użycia przez wroga mocarstwo broni o masowym rażeniu (głównie atomowej). Dlatego też jako podstawowe rejonu zagrożone wyróżniano duże miasta czy zakłady produkcyjne.

Ten tok rozumowania i interpretowania konieczności budowania systemu przemieszczania ludności, utrzymał się aż do czasu pierwszych przesłanek w tworzeniu struktur pod nazwą Obrony Cywilnej. Za początek tego procesu uważa się rok 1973, kiedy Rada Ministrów wydała uchwałę w tej sprawie<sup>5</sup>. To właśnie od tego momentu ciężar tworzenia struktur przemieszczania ludności przejęły nowo utworzone struktury OC, i tak jest do dzisiaj.

### 3. RODZAJE EWAKUACJI I ICH SPECYFIKA

Obrona Cywilna stanowi jeden z ważniejszych elementów nie tylko procesu zarządzania kryzysowego, ale także całego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Prawo krajowe przewiduje szereg zadań nałożonych na struktury OC w Polsce w ramach ochrony ludności. Zaliczyć można do nich m.in. wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, doraźne chowanie zmarłych, pomoc w ratowaniu zapasów i dóbr niezbędnych do przetrwania ludności cywilnej czy organizowanie ewakuacji<sup>6</sup>.

W celu zróżnicowania wymaganych nakładów sił i środków potrzebnych do wybrania adekwatnej skali ewakuacji, stosownie do skali zagrożenia wyróżniono trzy rodzaje ewakuacji: I, II i III stopnia. Każda z nich ma inną specyfikę i konsekwencje, które wynikają ze sposobu i zakresu jej prowadzenia.

Ewakuację I stopnia przeprowadza się niezwłocznie po wystąpieniu nagłego, nieprzewidzianego i bezpośredniego zagrożenia dla ludności. Realizuje się ją po wystąpieniu określonego zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia. Organem odpowiedzialnym za podjęcie decyzji o ewakuacji I stopnia jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, wojewoda lub osoba odpowiedzialna za akcję ratunkową<sup>7</sup>, która odbywa się w rejonie zagrożonym.

Ewakuację II stopnia określamy mianem uprzednio zaplanowanego przemieszczenia ludności, zwierząt i mienia z rejonów przyległych do terenów lub obiektów będących źródłem potencjalnego zagrożenia w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Decyzję o takim działaniu podejmuje wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub wojewoda w przypadku pojawienia się symptomów wystąpienia zagrożenia<sup>8</sup>.

Ewakuacja III stopnia to proces odbywający się na podstawie uprzednio przygotowanych planów. Prowadzi się ją podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa w ramach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Decyzję o jej

<sup>5</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 111/73 z dnia 18 maja 1973 r. w sprawie obrony cywilnej, Dz. Rozk. MON z 1973 r., nr 15 i 16.

<sup>6</sup> Z. Zamiar, L. Wętyczko, *Zarządzanie kryzysowe*, WSOWL, Wrocław 2012, s. 96-97.

<sup>7</sup> Osoba ta ma możliwość przeprowadzenia akcji ewakuacyjnej w oparciu o plany ewakuacji II stopnia.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pkt 1, ppkt 2.

przeprowadzeniu podejmują terenowe organy obrony cywilnej lub organy wojskowe<sup>9</sup>. Działania odbywają się przy współpracy z właściwymi organami OC przy uwzględnieniu zasad, które zawarto w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z późn. zm.)<sup>10</sup>.

Przy rozpatrywaniu problemu ewakuacji ludności należy uwzględnić zdolność ludności do samoewakuacji. Definiuje się ją jako przemieszczanie się ludności z rejonów, w których może wystąpić lub wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia poza strefę zagrożenia. Prowadzona jest przede wszystkim w oparciu o własne możliwości (transportowe, zakwaterowania itd.)<sup>11</sup>.

Z uwagi na powagę sytuacji, w której przewidziano przeprowadzanie ewakuacji III stopnia, ten rodzaj przemieszczenia ludności został obciążony dodatkowymi wytycznymi dla właściwych organów w zarządzaniu tym procesem. Wspomniane Wytyczne Szefa OC nałożyły dodatkowe obowiązki na szefów OC szczebla wojewódzkiego. Do ich zadań należy między innymi uzgodnienie z Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego rejonów, gdzie mogą wystąpić potencjalne zagrożenia militarne, a także dróg planowanej ewakuacji.

W opinii autora jest to dość istotna kwestia, ponieważ szefowie OC szczebla wojewódzkiego z racji specyfiki swoich działań (obszar działań ludności cywilnej), nie muszą posiadać wystarczających kompetencji oraz informacji do orzeczenia rejonów potencjalnego zagrożenia militarne. Wprowadza to dość znaczące rozgraniczenie kompetencji, które powinno pozytywnie skutkować w procesie planowania, organizacji i prowadzenia ewakuacji. Istotny z punktu widzenia skuteczności<sup>12</sup> ewakuacji jest obowiązek nałożonego przez Wytyczne Szefa OC uzgodnienia między ościennymi województwami spraw ewentualnych wzajemnych przyjęć ludności na teren ich jednostki administracyjnej.

#### **4. PLANOWANIE I ORGANIZACJA EWAKUACJI**

Planowanie w szeroko pojętym procesie kierowania bezpieczeństwem jest bardzo istotne. To na jego podstawie w razie zagrożenia osoby odpowiedzialne za kierowanie akcją ratowniczą czy zarządzaniem kryzysowym są w stanie działać szybko i precyzyjnie. Pozwala ono zredukować do możliwego minimum ewentualne błędy, które mogą wynikać pod wpływem stresu. Szereg badań naukowych sugeruje, że stres pracowników zarządzających określonym obszarem jest szalenie istotny w kontekście skuteczności ich działań. Również w przypadku ewakuacji ludności rzeczą priorytetową jest opracowanie określonych planów działania. Są one elementem składowym planów zarządzania kryzysowego oraz planów obrony cywilnej.

Każdy plan dotyczący ewakuacji ludności powinien zawierać regulacje ustalające, gdzie przemieszczać ludność, w jaki sposób oraz jakimi siłami i środkami. Zapisy te wymagają cyklicznej aktualizacji, chociażby z uwagi na dynamiczny rozwój zaludnienia określonego obszaru czy zmiany ilości sił i środków do dyspozycji osób kierujących ewakuacją. Również wszelkie wnioski i uwagi dotyczące organizacji ewakuacji na danym obszarze, które mogą wynikać jako rezultat ćwiczeń (które powinno przeprowa-

---

<sup>9</sup> Sytuacja taka ma miejsce, gdy ewakuacja zostaje przeprowadzana z rejonów bezpośrednich działań wojennych.

<sup>10</sup> *Wytyczne...*, op. cit., pkt 1, ppkt 3.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pkt 1, ppkt 4.

<sup>12</sup> Przez skuteczność, autor ma na myśli ewakuowanie jak największej liczby osób przy minimalnym uszczerbku na ich zdrowiu czy stanie mienia.

dzać się co najmniej raz na dwa lata) czy przeprowadzonych już przemieszczeń, powinny implikować ewentualne zmiany w sposobie prowadzenia przyszłej ewakuacji.

Jak wspomniano ewakuacja III stopnia jest ewakuacją znacznie różniącą się od pozostałych dwóch stopni. Konieczność konsultacji z organami Wojska Polskiego, Policji czy Straży Granicznej (w przypadku ewakuacji z lub do rejonów przygranicznych), uwzględniona została w planach ewakuacji. Wszelkie plany OC poziomu wojewódzkiego muszą być konsultowane z ościennymi województwami. Plan ewakuacji zostaje uznany za obowiązujący po podpisaniu go przez odpowiedni organ. W tym przypadku jest to szef komórki ds. OC (na poziomie województwa jest to szef wojewódzkiego wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego).

Sporządzony i podpisany plan ewakuacji (w ramach planu zarządzania kryzysowego) powinien przewidywać różne warianty działania na wypadek wystąpienia określonego zagrożenia. Rzeczą niepożądaną będzie jeden model organizacji ewakuacji wszystkich typów zagrożeń. Takie „uniwersalne” rozwiązanie skutkowałoby nieodpowiednim sposobem zabezpieczania życia lub zdrowia obywateli. Przykładowo, w przypadku wystąpienia powodzi, z rejonów zalanych nie ewakuuje się ludności za pomocą autobusów, ponieważ jest to technicznie niemożliwe.

W ramach podsumowania zasadne jest przytoczenie wymaganych elementów planów ewakuacji. Znaleźć można je w Wytycznych Szefa OC. W planie powinno się uwzględnić następujące elementy:

- obszar objęty ewakuacją oraz trasy przemieszczeń;
- koncepcja ewakuacji;
- zasięg ewakuacji, gdzie uwzględnia się wykorzystanie indywidualnego transportu oraz miejsc czasowego pobytu;
- szczegółowe wykazy elementów wchodzących w skład wymaganych do prowadzenia ewakuacji oraz sposób ich realizacji przez poszczególne zespoły;
- siły i środki możliwe do wykorzystania podczas procesu ewakuacji;
- organizacja łączności i kierowania ruchem drogowym;
- sposób zapewnienia ewakuowanej ludności pomocy medycznej, zakwaterowania i niezbędnego zaopatrzenia; regulacje dotyczące współpracy z odpowiednimi organami wojskowymi, Policji, Straży Granicznej i innymi podmiotami;
- poziom zaangażowania i rolę organizacji pozarządowych w procesie ewakuacji;
- sposób zabezpieczenia i ochrony pozostawionego mienia przez ludność ewakuowaną.

Na podstawie wymaganych elementów wszystkich planów ewakuacji można wysnuć wniosek, że od strony prawnej organizacja potencjalnej ewakuacji jest zabezpieczona w sposób co najmniej zadowalający. Rzetelność planów może zweryfikować praktyka.

Jak wspomniano na potrzeby przeprowadzenia ewakuacji, tworzy się odpowiednie struktury. Są to:

1. W rejonie objętym ewakuacją:
  - zespoły ewidencyjno-informacyjne;
  - zespoły zbiórki;
  - zespoły załadowcze na środki transportu;
  - zespoły pomocy medycznej.
2. Na trasach ewakuacji:
  - zespoły pomocy medycznej;
  - zespoły pomocy logistycznej, w tym technicznej.

3. W docelowym miejscu przeznaczenia:

- zespoły wyładowcze;
- zespoły rozdzielcze;
- zespoły pomocy medycznej<sup>13</sup>.

Zadaniem tych zespołów będzie jak najskuteczniejsze prowadzenie ewakuacji, wliczając w to pomoc na miejscu zdarzenia (miejscu, gdzie wystąpiło zagrożenie, zmuszające odpowiednie służby do przeprowadzenia ewakuacji) oraz w punkcie docelowym przemieszczenia. Takie rozwiązanie pozwala na skuteczne oraz efektywne ratowanie życia, zdrowia lub mienia ludności.

## PODSUMOWANIE

Ewakuacja w obliczu zagrożenia jest niezwykle ważna. Podatność kraju na wszelkiego rodzaju zagrożenia, które nie są do wyeliminowania, wymaga posiadania narzędzi ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli. Pomimo niskiej oceny organizacji Obrony Cywilnej w Polsce przez literaturę fachową, organizację ewakuacji w Polsce od strony prawno-teoretycznej należy ocenić pozytywnie z pewnymi (w opinii autora) zastrzeżeniami.

W polskim prawie niestety brakuje uregulowań dotyczących ewentualnego nałożenia przymusu ewakuacji na ludność zagrożoną. Obecnie decyzja o ewakuacji należy do podmiotu objętego przemieszczeniem. Jest to poważne uchybienie, ponieważ przeciętny obywatel nie posiada wystarczającej wiedzy na temat potencjalnych skutków, jakie niesie za sobą zbliżające się lub już występujące zagrożenie dla jego życia lub zdrowia. Podejmowanie decyzji przez osoby „niekompetentne” znacznie mija się z założeniem ewakuacji. W opinii autora wynika to z mentalności Polaków, z ich przeświadczenia, że „zawsze wiemy lepiej”, w tym wypadku lepiej od zarządzających i ratowników.

Także kwestia finansowania procesu ewakuacji wydaje się niejasna. Dla porównania, świadomość obywateli Stanów Zjednoczonych jest tak wysoka, że obywatele są w stanie samemu podjąć zabezpieczenie mienia oraz dokonać samoewakuacji. Gwardia Narodowa cieszy się powszechnym uznaniem i obywatele nie wahają się opuścić domów w obawie o swój dobytek. Zatem w myśl, że najlepszym sposobem podnoszenia bezpieczeństwa w społeczeństwie jest jego edukacja, trzeba położyć szczególny nacisk na edukację obywateli RP. Być może, w rezultacie tego procesu, OC w Polsce będzie cieszyć się znaczącym rozwojem, nie tylko pod względem zwiększenia nakładów finansowych, ale przede wszystkim zwiększenia partycypacji przeciętnego obywatela w strukturach OC. Tylko i wyłącznie dzięki budowaniu poczucia współodpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa obywateli, można znacząco zwiększyć poziom bezpieczeństwa ludności.

---

<sup>13</sup> F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 154.

**BIBLIOGRAFIA**

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997.
2. Krynojewski F.R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin SA, Warszawa 2012.
3. Przeworski K., *Ewakuacja jako sposób ochrony ludności*, AON, Warszawa 2002.
4. Uchwała Rady Ministrów nr 11/73 z dnia 18 maja 1973 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. Rozk. MON z 1973 r., nr 15 i 16).
5. Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o ochronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz.U. RP z 1934 r., nr 80, poz. 742).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości organom Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2002 r., nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).
7. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.
8. Zamiar Z., Wełyczko L., *Zarządzanie kryzysowe*, WSOWL, Wrocław 2012.

## SELECTED PROBLEMS WITH POPULATION EVACUATION

**Abstract:** *Evacuation is one of the most important elements in crisis management. Its primary aim is to protect human life, health, and properties. At the same time, it's the most significant value in the context of state duties toward its citizens. The importance of this process leads to enact detailed legal regulations in this matter and systematic raise of citizens awareness about this subject.*

**Keywords:** *civil defense, population evacuation, population displacement, population security*