

prof. dr hab. Bernard Wiśniewski
(Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)

ZARZĄDZANIE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH I STANACH NADZWYCZAJNYCH JAKO PRZEJAW DZIAŁAŃ ZORGANIZOWANYCH

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące problematyki zarządzania bezpieczeństwem państwa w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych w kontekście działań zorganizowanych.

Podczas badań i prezentacji ich wyników zastosowano podejście systemowe, bowiem było ono bardzo przydatne z powodów praktycznych. Tylko takie bowiem podejście stwarza możliwości mechanizmu porządkującego stan wiedzy o bezpieczeństwie. Na takie podejście zdecydowano się również z tego powodu, że determinantą podejścia systemowego są cechy wszelkich działań podporządkowanych trosce o jego osiągnięcie i utrzymanie bezpieczeństwa,

takich jak: antycypacja, adaptacja, celowość działania, skierowanie na rozwój, które są własnościami podejścia systemowego. Podejście, które pozostaje nadal nowoczesnym sposobem praktycznego działania. Za podejściem systemowym przemawiały jego cechy takie jak: holizm, kompleksowość, esencjalizm, strukturalizm, kontekstowość, teleologizm, funkcjonalność, efektywność, synergizm oraz rozwój.

W czasie badań wykorzystano metodę analizy źródeł, gdzie kluczową kwestią była analiza materiału faktograficznego zawartego w materiałach źródłowych, aktach prawnych, literaturze naukowej oraz popularno-naukowej.

Przeprowadzone badania wskazują na to, że o wykorzystaniu rozwiązań zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz w stanach nadzwyczajnych decyduje poziom zagrożeń. Zagrożeń, które charakteryzują się ograniczoną przewidywalnością i dynamiczną zmiennością. Wyniki badań pozwalają wysnuć wniosek, że w trosce o tę sprawność państwo wprowadza szereg rozwiązań prawnych i organizacyjnych, odnoszących się między innymi do zarządzania kryzysowego i kierowania państwem w warunkach stanów nadzwyczajnych. Cechą charakterystyczną przywołanych powyżej rozwiązań jest współpraca. Jej powszechność powoduje, iż nie zawsze zdać sobie można sprawę z jego występowania. Zazwyczaj o współpracy mówi się w sytuacjach działań spektakularnych, pomijając permanentne, „zwyčajne” przenikanie się działalności różnych instytucji. Wspomniane rozwiązania prawne i organizacyjne mają formę działań zorganizowanych, niezwykle pożytecznych we wszelkich zabiegach o bezpieczeństwo państwa. Badania wskazują również na to, że właściwa organizacja działań systemu bezpieczeństwa państwa jest podstawowym warunkiem akceptowanego poziomu niezagrożenia państwa, jako organizacji oraz jego komponentów i przede wszystkim obywateli.

Słowa kluczowe: zagrożenie, bezpieczeństwo, organizacja, prawo, zarządzanie kryzysowe, stany nadzwyczajne.

Bernard Wiśniewski

MANAGEMENT IN CRISIS AND EMERGENCY SITUATIONS AS A MANIFESTATION OF ORGANIZED ACTIONS

The article presents considerations regarding the issues of state security management in crisis situations and states of emergency in the context of organized actions.

During the research and presentation of the results, a system approach has been utilized, because it turned out to be very useful for practical reasons. Only such an approach creates the possibility for a mechanism to organize the state of knowledge about security. This technique was also picked for the reason that the determinants of the system approach are the features of all activities subjected to supervision of security attainment and maintenance, such as: anticipation, adaptation, purposefulness of action, and focus on development, which are the properties of the system approach. A procedure that still remains a modern way of practical action. The system approach was supported by its features such as: holism, comprehensiveness, essentialism, structuralism, contextualism, teleologism, functionality, efficiency, synergism and development.

During the research, the method of source analysis has been used, where the key issue was the analysis of the factual subject matter contained in the source materials, legal acts, scientific and popular science literature.

The conducted research indicates that the level of threat determines the use of crisis management and emergency state solutions. Threats that are characterized by limited predictability and dynamic volatility. The research results lead to the conclusion that in the interests of the efficiency, the state is introducing a number of legal and organizational solutions, referring to, among others, crisis management and administration of the state in conditions of emergency. The characteristic feature of the above mentioned solutions is cooperation. Its universality means that it is not always possible to notice its occurrence. Usually, cooperation is mentioned in situations of spectacular activities, apart from the permanent, "ordinary" intermingling of the activities of various institutions. The legal and organizational solutions mentioned above take the form of organized undertakings, exceedingly useful in all efforts to provide security of the state. Research also indicates that proper organization of state security system activities is a basic condition for an acceptable level of non-risk to the state as an organization and its components and, above all, citizens.

Keywords: threat, security, organization, law, crisis management, emergency states.

Бернард Вішнєвські, доктор наук
(Вища Школа Поліції в Щитно)

УПРАВЛІННЯ В КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ І НАДЗВИЧАЙНИХ СТАНАХ ЯК ПРОЯВ ОРГАНІЗОВАНИХ ДІЙ

В статті представлено роздуми, які стосуються проблематики управління безпекою держави в кризових ситуаціях і надзвичайних станах в контексті організованих дій.

Під час досліджень і представлення їх результатів застосовано системний підхід, оскільки він є найбільш придатним з практичних причин. Лише такий підхід створює можливість для механізму впорядкування знань про безпеку. Використати такий підхід вирішено також з тої причини, що детермінантою системного підходу є прояви усіх дій, які підпорядковані турботі про його досягнення і підтримання безпеки, зокрема: антиципація, адаптація, доцільність дій, спрямованість на розвиток, які є характерними рисами системного підходу, підходу, який надалі залишається сучасним способом практичних дій. Перевагами системного підходу є такі його властивості, як холізм, комплексність, есенціалізм, структуралізм, використання контексту, телеологізм, функціональність, ефективність, синергізм і розвиток.

Під час досліджень використано метод аналізу джерел, де ключовим був аналіз фактографічного матеріалу, який міститься в джерельних матеріалах, юридичних актах, науковій і науково-популярній літературі.

Проведені дослідження вказують на те, що ключовим у застосуванні тих чи інших рішень управління в кризових ситуаціях і надзвичайних станах є рівень загроз. Загроз, які характеризуються обмеженою передбачуваністю і динамічними змінами. Результати досліджень наводять на висновок, що через таку непередбачуваність і розмаїття загроз держава впроваджує ряд юридичних і організаційних рішень, які відносяться до кризового управління і керування державою в умовах надзвичайного стану. Характерною рисою наведених вище рішень є співпраця. Її масовість спричинює, що не завжди можна усвідомити його появу. Зазвичай про співпрацю йдеться в ситуаціях показових, оминаючи перманентне, «звичайне» глибоке розуміння діяльності різних інституцій. Згадані юридичні і організаційні рішення мають форму організованих дій, надзвичайно корисних в усіх заходах щодо безпеки держави. Дослідження також вказують на те, що відповідна організація дій системи безпеки є головною умовою відсутності загрози для держави як структури та її компонентів, і насамперед громадян.

Ключові слова: загроза, безпека, організація, право, кризове управління, надзвичайні стани.

Bezpieczeństwo [1] jest jedną z tych wartości, które w państwach demokratycznych podlegają szczególnej ochronie. Podstawowymi czynnikami decydującymi o jego poziomie jest sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych [2], a także zdolność do efektywnego prognozowania zagrożeń [3] i rozwoju warunków godzących w bezpieczeństwo państwa i jego obywateli [4].

Utrzymywanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest nierozdzielne z powstawaniem władzy publicznej. Związane jest to funkcjonowaniem porządku prawnego obejmującego warunki uznane za normalne, poprzez sytuacje kryzysowe do stanów nadzwyczajnych włącznie.

Wspomniane utrzymywanie bezpieczeństwa pozostaje w ścisłym związku z działaniami zorganizowanymi. Są one zazwyczaj definiowane, jako

działania „zmierzające do określonego celu, charakteryzujące się zachowaniem odpowiedniej kolejności etapów działania i konsekwentnym zastosowaniem się do zasad realizacji każdego z nich. Nazywane jest też „cyklem działania zorganizowanego” lub „cyklem organizacyjnym” w nawiązaniu do tradycyjnej koncepcji francuskiego teoretyka organizacji H. Le Châteliera” [5] W świetle powyższego należy przypomnieć, że cykl działania zorganizowanego obejmuje: [6]

- postawienie jasnego, ściśle określonego celu;
- zbadanie środków i warunków, które trzeba zastosować, aby osiągnąć cel zamierzony;
- przygotowanie środków i warunków;
- urzeczywistnienie, czyli wykonanie zamierzonych czynności stosownie do powziętego planu;

- kontrola otrzymanych wyników i wyciągnięcie z nich wniosków.

Metodologia badań

Badania, których wyniki przedstawiono w niniejszej pracy oparto na analizie źródeł. Obejmowała ona: analizę treści, analizę danych statystycznych oraz analizę historyczną i porównawczą [7]. Metodę tę wykorzystano do badania informacji i wiedzy zapisanych w opracowaniach, dokumentach, wspomnieniach i innych przekazach dotyczących przedmiotu rozważań. Służyła ona uporządkowaniu i interpretacji wspomnianych informacji i wiedzy pochodzących nie tylko ze źródeł bezpośrednio związanych z przedmiotem rozważań [8]. Wspomnianą analizę przeprowadzono w następujących etapach [9]:

- kodowanie materiału (zarówno treści jawnych, jak i ukrytych);
- zliczanie zakodowanych według kategorii treści;
- analiza porównawcza zebranego materiału empirycznego.

Metoda ta pozwoliła zbadać przyczyny i warunki zastosowania rozwiązań prawnych, zdiagnozować ich pierwsze skutki oraz określić wątpliwości natury teoretycznej i praktycznej.

Działania zorganizowane

Zacznijmy od ogólnego wyjaśnienia, czym są działania zorganizowane? Otóż można je postrzegać, jako uporządkowaną w czasie i przestrzeni aktywność różnych ludzi (instytucji) nastawioną na osiągnięcie wspólnego celu. Owo uporządkowanie może być trwałe (w ramach jakiejś organizacji), tworzone ad hoc (doraźna współpraca ludzi lub instytucji) lub częściowo zinstytucjonalizowane podjętymi wcześniej zobowiązaniami współpracujących stron [10].

W kontekście powyższego należy przywołać interesującą klasyfikację działań, uwzględniającą stosunek skutku do punktu wyjścia. Według takiego kryterium działania można podzielić na [11]:

- konstrukcyjne (gdy efektem działania jest nowy stan, właściwość początkowo nieistniejąca);
- destrukcyjne (gdy efektem działania jest zniknięcie stanu, właściwości pierwotnie istniejącej);
- zachowawcze (gdy efektem działania jest utrzymanie stanu właściwości, stanu początkowo występującej);
- zapobiegawcze (gdy efektem jest utrzymanie braku niepożądanego stanu lub właściwości).

Czas na omówienie kilku kwestii pozostających w ścisłym związku z działaniami zorganizowanymi.

Omawiając zagadnienia działań zorganizowanych, nie można pominąć kwestii współdziałania. W odróżnieniu od powyższego Tadeusz Kotarbiński pisał, że „wtedy dopiero dwie osoby ze sobą

współdziałają, kiedy sobie umyślnie pomagają lub przeszkadzają” [12]. Współdziałanie jest wszechobecnym zjawiskiem świadomym skierowanym na osiągnięcie wspólnych celów. Celem tak rozumianej współpracy jest uzyskanie efektu synergii przejawiającego się wzrostem efektywności wspólnych działań w stosunku do działań indywidualnych lub też osiągnięcie celów, które wykraczają poza możliwości każdego z podmiotów. Na podstawie powyższego można uznać, że współdziałanie jest czynem umyślnym, świadomie dokonywanym, mogącym przyjmować formę kooperacji pozytywnej (współdziałania pozytywnego) lub kooperacji negatywnej (współdziałania negatywnego). Kooperacja podmiotów w ramach zespołu lub systemu, któremu przyświeca wspólny, akceptowany cel jest pozytywna, nawet wówczas gdy uczestnicy przyczyniają się do realizacji celu nadrzędnego, dążąc do osiągnięcia swych celów indywidualnych. W przeciwieństwie do wyżej opisanej, kooperacja negatywna zachodzi wówczas, gdy uczestnicy umyślnie dążą do niezgodnych ze sobą celów, usiłując sobie przy tym wzajemnie przeszkadzać [13].

W interesie uczestników działań zorganizowanych jest to by były one sprawne. By jednak oceny sprawności miały swój wymiar użyteczny (użytkowy), powinny być dokonywane w oparciu o pewne stopniowane walory, wśród których T. Kotarbiński wyróżnił skuteczność (celowość) i ekonomiczność [14].

Jeśli walorem działań zorganizowanych jest celowość, to wyjaśnić należy czym są działania celowe. Otóż działania te to „właściwe jedynie człowiekowi zachowanie zmierzające do zamierzonego skutku w pewnym przedziale czasu za pomocą zdarzeń powodowanych świadomie, czyli zgodnie z wcześniej powziętym planem lub schematem określającym rodzaj czynności, ich zakres i kolejność, składające się na sposób tego zachowania. Jest to sposób na ogół dostosowany do znanych człowiekowi lub przewidywanych właściwości przedmiotu, na który ma oddziaływać, narzędzi, warunków oraz związków, jakie według posiadanej przez niego wiedzy zachodzić będą między składnikami rzeczowymi działania a kolejno wykonywanymi czynnościami” [15]. Należy jednocześnie podkreślić, że działania skuteczne (celowe), to takie, które prowadzą do obranego na celu. Jednak skuteczność nie wyklucza wpływu szczęśliwego trafu na uzyskany rezultat.

Czas na prezentację rozważań na temat celowości. Celowość działania podlega stopniowaniu, ze względu na [16]:

- racjonalność metody działania prowadzącej do założonego celu;
- stopień osiągnięcia celu;
- dodatkowe zaspokojenie potrzeb pobocznych oraz ograniczenie skutków negatywnych.

Ekonomiczność jest jedną z postaci sprawności działania dotyczącą „stosunku uzyskanego efektu do poniesionego nakładu lub ogólnie – nabytków do

ubytków. Mianem nabytków określa się to, co w danym działaniu zostało zmierzone i przyjęte jako jego cele, natomiast mianem ubytków, co zostało na realizację tych celów przeznaczone jako zużycie zasobów lub pewne braki i straty. Im większy od jedności jest stosunek nabytków do ubytków, tym działanie staje się ekonomiczniejsze, im mniejszy – tym bardziej nieekonomiczne” [17]. Ekonomiczność działań objawia się wydajnością i oszczędnością. Wydajność polega na tym, że przy tym samym zużyciu zasobów rezultat jest bogatszy. Natomiast oszczędność polega na tym, że ten sam rezultat został uzyskany przy mniejszym zużyciu zasobów [18].

Minimalizacja interwencji jest związana ze zmniejszeniem konieczności dozoru procesu bez uszczerbku dla stopnia osiągnięcia celu. Korzystnym jest zatem przechodzenie od form najaktywniejszego pilnowania do zwracania uwagi jedynie na poszczególne, niepokojące sygnały [19].

Budowanie automatyzmów może polegać na tym, że podmiot odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa tworzy mechanizmy samorzutnie wspomagające jego działanie [20].

„Ustalanie porządku poszczególnych czynów ma znaczenie dla skuteczności i ekonomiczności działań złożonych. Chodzi bowiem o to, by działania składowe przebiegały w ustalonej kolejności, gdy jedne stanowią bazę dla drugich”. Kwestia porządku dotyczy również powstrzymywania się od zbyt licznych komplikacji [21].

Ostatnie problemy poruszane w związku z działaniami zorganizowanymi odnoszą się do koordynacji.

Cechą charakterystyczną działań zorganizowanych jest koordynacja. O koordynacji można mówić jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane współdziałanie [22].

Interesujące określenie koordynowania prezentuje Michael S. Malone, który stoi na stanowisku, że uzgadniać znaczy tyle co: wносить jasność, ustanawiać przejrzystość, ujednoczać, harmonizować, ustanawiać przejrzystość, ujednoczać, harmonizować, zaprowadzać porządek w procesie współdziałania. W kontekście powyższego należy zauważyć, że koordynacja przejawia się w wielu postaciach i jest jedną ze znamienych, ale najmniej zrozumiałych cech życia wszelkich organizmów [23]. „Zdefiniowana jako funkcjonalne podporządkowanie między oddziaływaniem na siebie specyficznych komponentów w przestrzeni i czasie, koordynacja osiąga swoje optimum w ogromnym wyborze ogniw i powiązań łączących ludzkie mózgi w mieszaninie ludzi (ang. collection of human)” [24]. Pomaga ona bowiem zjednoczyć wysiłki i dążenia współdziałających elementów w całym systemie. Reasumując przyjmijmy, że koordynacja postrzegana jest jako optymalne, umiejętne uporządkowanie

i połączenie (zespolenie) składników w całość, co jest istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań [25].

Konkludując można stwierdzić, że działania zorganizowane to działania celowe. Można też powiedzieć, że związane są z nimi: świadome działanie człowieka, wola zrealizowana i przekształcona w czyn oraz rozmyślna reakcja podmiotu na bodźce i uwarunkowania zewnętrzne [26].

Zakres zarządzania kryzysowego

Analiza poglądów dotyczących procesu identyfikacyjnego zarządzania kryzysowego pozwala wyodrębnić dwa podejścia do rozpatrywanej problematyki [27]. Jedno sprowadza problematykę zarządzania kryzysowego wyłącznie do ochrony ludności [28], drugie zaś odwołuje się do kwestii specyficznego zarządzania bezpieczeństwem [29]. Przedmiot i podmiot zarządzania kryzysowego [30] wydają się - z racji swej wagi - problemami niezwykle istotnymi dla bezpieczeństwa [31], w tym szczególnie bezpieczeństwa wewnętrznego, z uwagi na stały wzrost poziomu zagrożeń [32]. Wzrost ten - zazwyczaj bolesny - jest często aprobowany ze względu na niezwykły potencjał człowieczeństwa, jaki wyzwala zarówno w tych, którzy przez kryzys przechodzą, jak i w tych, którzy starają się im w tej drodze pomocniczo towarzyszyć [33]. Jest jakąś tajemnicą fakt, że właśnie kryzys jest drogą rozwoju [34]. Że trzeba płacić cenę cierpienia, jeśli chce się osiągnąć coś, co naprawdę ma wartość. Nieprzewidywalność, niepewność immanentnie obecna w procesie życia nie pozwala na wyeliminowanie możliwości konfrontacji z czymś, co w subiektywnym odbiorze osoby zostanie zinterpretowane jako niezrozumiałe i przerastające jej możliwości. Akceptacja tej rzeczywistości doprowadza do satysfakcji pokonania, przejścia „na drugą stronę” kryzysu. Satysfakcji, z którą - chyba - nic innego nie może się równać [35].

Obecnie problematykę przedmiotu i podmiotu zarządzania kryzysowego reguluje w Rzeczypospolitej Polskiej dokument rangi ustawowej, mianowicie ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.), która określa zarządzanie kryzysowe, jako działalność organów administracji publicznej, będącej elementem kierowania bezpieczeństwem państwa [36]. Ustawodawca zakładał, że ustawa ta będzie stanowić ważny element kierowania bezpieczeństwem państwa [37]. W uzasadnieniu do projektu tejże ustawy zapisano, że będzie ona prowadzić do poprawy stanu bezpieczeństwa powszechnego w zakresie zarówno ochrony życia i zdrowia obywateli, jak i ochrony infrastruktury krytycznej poprzez efektywniejsze działania administracji publicznej [38]. Wskazana ustawa przede wszystkim „reguluje kwestie dotyczące zasad działania organów przed, podczas i po wystąpieniu sytuacji kryzysowej [39]. Określa również struktury i zakres zadań logistycznych, organizacyjnych i

finansowych dotyczących zarządzania kryzysowego [40].

Zarządzanie kryzysowe postrzegane jest w kategoriach zarządzania strategicznego [41]. W kontekście powyższego należy zauważyć, że funkcjonujące w polskim porządku prawnym postanowienia służą wzmocnieniu strukturalnemu i funkcjonalnemu państwa w dziedzinie zarządzania kryzysowego, głównie z uwagi na pojawiające się zagrożenia [42]. Dzięki nim podniesiono poziom sprawności działań elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego [43] oraz nastąpiło efektywniejsze dysponowanie zasobami i środkami instytucjonalnymi i prawnymi [44].

Należy podkreślić, że zarządzanie kryzysowe realizowane jest w czterech fazach tj.: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy [45].

Pomiędzy przywołanymi fazami [46] zachodzą relacje przyczynowo-skutkowe, których cechą charakterystyczną jest następowanie kolejnych faz po sobie [47].

Istotą fazy zapobiegania jest prowadzenie działań, których celem jest eliminowanie lub redukcowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń niekorzystnych lub też ograniczenia ich skutków.

Drugą z faz zarządzania kryzysowego jest przygotowanie, czyli sporządzenie dokumentacji planistycznej, opracowanie procedur oraz zgromadzenie sił i środków, które mogą wykorzystane w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Trzecią fazą jest reagowanie, które występuje już po wystąpieniu niekorzystnego zjawiska. Celem tej fazy jest dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat.

Ostatnią z faz jest faza odbudowy, którą realizuje się aż do momentu uzyskania stanu pierwotnego lub lepszego, niż poprzedni. Odbudowę można podzielić na krótko- i długoterminową. Istotą pierwszej z nich jest przywrócenie systemów niezbędnych do życia do minimalnych standardów operacyjnych. Długoterminowa zaś może trwać kilka lat i wiąże się z kompletną odbudową całego obszaru, który został dotknięty kataklizmem.

Procedury zarządzania kryzysowego poddawane są systematycznemu doskonaleniu, ponieważ wpływa ono na zwiększenie zdolności instytucji uczestniczących w tymże zarządzaniu [48]. Z doskonaleniem procedur zarządzania kryzysowego wiążą się problemy z uwagi na fakt, że może ono napotykać wiele bardzo poważnych przeszkód [49]. Jedną z najistotniejszych barier o charakterze psychologiczno-społecznym jest generalnie brak akceptacji beneficjentów tego zarządzania [50].

Istota i pojęcie stanów nadzwyczajnych

Państwo, jako organizacja, chcąc zapewnić sobie niezakłócony byt podejmuje starania i działania temu służące [51]. Jednym z ich przejawów jest

wprowadzenie do porządku prawnego instytucji stanów nadzwyczajnych [52], będących narzędziem do przywrócenia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa w warunkach, gdy normalne, konstytucyjne środki okazują nieefektywne [53]. W Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy to możliwości wprowadzenia trzech stanów nadzwyczajnych [54], tj. stanu wyjątkowego [55], stanu klęski żywiołowej [56] lub stanu wojennego [57].

Stany nadzwyczajne zdefiniować można, jako sytuacje szczególnego zagrożenia, w których zwykle środki konstytucyjne okazują się niewystarczające [58]. Stany, o których mowa wprowadza się na podstawie stosownych ustaw przez upoważnione do tego organy w ściśle określonym trybie [59]. Doniosłe znaczenie ma fakt, że wprowadzenie stanów nadzwyczajnych skutkuje ograniczeniami praw [60] oraz wolności [61] człowieka i obywatela [62].

W polskim prawodawstwie kwestie regulujące zasadnicze problemy stanów nadzwyczajnych, poza Konstytucją, normują akty prawne w randze ustawowej, tj.:

- ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym [63];
- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [64]
- ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej [65].

Analiza postanowień ustaw o stanach nadzwyczajnych pozwala wyodrębnić można pewne zasady ogólne odnoszące się do wszystkich ich rodzajów określonych w rozdziale XI Konstytucji [66]. Zgodnie bowiem z treścią art. 228 ustawy zasadniczej wprowadzenie i utrzymanie stanów nadzwyczajnych musi czynić zadość następującym zasadom [67]:

- wyjątkowości, która stanowi, że wprowadzenie określonego stanu nadzwyczajnego może nastąpić w sytuacjach szczególnych zagrożeń i jedynie w przypadku, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające,
- legalności określającej sposób ich wprowadzenia, tj. tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości,
- proporcjonalności odnoszącej się zarówno do samej decyzji o wprowadzeniu konkretnego stanu nadzwyczajnego, jak również do działań podjętych w wykonaniu tej decyzji. Zasada ta formułuje nakaz użycia jedynie takiego środka, który jest najmniej uciążliwy dla społeczeństwa. Podjęte działania muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny

- zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa,
- celowości nakazującej, by działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego zmierzały do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa,
- ochrony podstaw systemu prawnego wprowadzającej zakaz zmiany w czasie stanu nadzwyczajnego uregulowań mających fundamentalne znaczenie dla ustroju państwa dotyczących zasad funkcjonowania władz publicznych,
- ochrony organów przedstawicielskich ustanawiającej w czasie trwania stanu nadzwyczajnego zakaz dokonywania zmian w strukturze organów przedstawicielskich.

Już wstępna i chociażby pobieżna analiza ustaw o stanach nadzwyczajnych pozwala dostrzec swoistą spójność w strukturze przepisów, co traktować można jako przejaw staranności tak projektodawcy, jak i ustawodawcy.

Wnioski

Działanie jest ze wszech miar procesem złożonym. Jego najmniejszą częścią jest czyn prosty wywołany przez sprawcę zdarzenia jednym impulsem dowolnym (świadomym lub nieświadomym), tj. najprostszym elementem zachowania, stanowiącym przyczynę tego zdarzenia [68]. Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, że działającym może być tylko i wyłącznie człowiek [69].

Omawiając problematykę działań zorganizowanych można stwierdzić przewrotnie, że zdarzają się sytuacje, w których dochodzi do braku możliwości działania. „Zjawia się on nie tylko wtedy, gdy ktoś został w dosłownym tego słowa znaczeniu skrępowany (...). Człowiek nie ma także możliwości osiągnąć zbyt pochopnie postawionego celu, który nie został zmierzony z siłami. Ale zauważmy, że praktycznie rzecz biorąc, rzadko wiadomo, co człowiek może, a czego nie może. Zwłaszcza jeśli chodzi o jakieś możliwości niepowtarzalne. Arystoteles wiedział o tym i pisał, że o możliwości czynu dowiadujemy się tylko z samego czynu” [70].

Tak, jak każde działanie, tak i działania zorganizowane należy odpowiednio przygotować. Owo przygotowanie obejmuje szerokie spektrum problemów [71]. Najważniejszą jednak wydaje się, nie tylko w kontekście badań bezpieczeństwa, przyswojenie umiejętności niezbędnych w realizacji działania [72]. Bowiem ono przygotowuje zarówno jednostkę, jak i całą organizację do wykonania zadania. Tadeusz Kotarbiński pisał: „Aby osiągnąć pożądaną skuteczną, trzeba wszak bez wątplenia woli, siły, wiedzy i umiejętności, a przez umiejętności rozumie się w tym miejscu biegłość manipulacyjną lub biegłość w procesach myślowych” [73].

Wspólna realizacja zadań wymaga podporządkowania się przyjętym regułom i postępowania

zgodnie z wolą wykreowanego koordynatora działań [74]. Efektywność współpracy [75] zależy, od jakości wykonania zadań we wszystkich płaszczyznach [76]. Aby zapewnić jej wysoką jakość i efektywność należy zredukować do minimum wszystkie mogące wystąpić negatywne zjawiska [77].

Przedstawiony zarys problematyki rozwiązań prawnych ukazuje jasno, że dynamiczna materializacja zagrożenia wymaga czasami nowych rozwiązań - poza istniejącymi regulacjami prawnymi, pozwalając na relatywnie szybkie dostosowanie do zaistniałej sytuacji.

Bibliografia:

1. Szerzej, Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, red. nauk. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007.
2. J. Marczak, Potrzeby i udział społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, [w:] Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycia, część 2, kier. nauk. W. Kitler, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 94.
3. K.R. Zieliński, Ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe, Difin, Warszawa 2017, s. 34.
4. Szerzej, Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie drugie uzupełnione, red. nauk. B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2018, s. 5-8.
5. Encyklopedia organizacji i zarządzania, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981, s. 109.
6. R. Krupski, Podstawy organizacji i zarządzania, Wydanie 5 zmienione, I-BiS, Wałbrzych 2004, s. 19.
7. Por. E. Babbie, Badania społeczne w praktyce, PWN, Warszawa 2007, s. 357.
8. M. Krajewski, O metodologii nauk i zasadach pisarstwa naukowego. Uwagi podstawowe, Uniwersytet Śląski, Gliwice 2010, s. 16.
9. M. Krajewski, Badania pedagogiczne ..., wyd. cyt., s. 16.
10. Szerzej, J. Prońko, Potrzeby i możliwości doskonalenia działań zorganizowanych, [w:] Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, Tom I, red. nauk. B. Wiśniewski, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2017, s. 9-24; B. Wiśniewski, Wprowadzenie, [w:] Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, Tom I, red. nauk. B. Wiśniewski, Szkoła Główna Służby Pożarniczej Warszawa 2017, s. 7.
11. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności, Interpress, Warszawa 1971, s. 24.
12. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności..., op. cit., s. 19.
13. Szerzej, Ibidem.
14. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności..., op. cit., s. 19.

15. Encyklopedia organizacji ..., op. cit., s. 109.
16. Ibidem, s. 171.
17. Encyklopedia organizacji ..., op. cit., s. 109.
18. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności..., op. cit., s. 18.
19. Ibidem, s. 20.
20. Ibidem, s. 21.
21. Ibidem, s. 22.
22. M.J. Hatch, Teoria organizacji, tłum. P. Łuków, PWN, Warszawa 2002, s. 155–157.
23. M.S. Malone, What is Coordination Theory? Coordination Theory Workshop, Massachusetts 1988, s. 7.
24. J.A.S. Kelso, Dynamic patterns: The self-organization of brain and behavior, Cambridge 1995; J.A.S. Kelso, D.A. Engström, The complementary nature, Cambridge 2006, s. 23. [cyt. za:] J. Koziół, Współpraca i koordynacja, [w:] Directions and areas of cooperation organization of the Police of Poland and the Police of Czech Republic in the situations of emergency threats to people and the environment - The Platform, kier. zespołu: B. Wiśniewski, praca badawcza zrealizowana przez Wydział Administracji Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej we współpracy z Katedrą Nauk Społecznych Wydziału Handlu i Przedsiębiorczości w Karwinie Uniwersytetu Śląskiego w Opawie oraz Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach i Dyrekcją Okręgową Policji w Ostrawie, Bielsko-Biała – Karvina 2011, s. 21.
25. B. Wiśniewski, System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne, Wyższa Szkoła Policji, Warszawa 2013, s. 302.
26. L. von Mises, Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii, tłum. W. Falkowski, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 12.
27. Por. B.E. Gilliland, R.K. James, Crisis intervention strategies, Wadsworth Publishing, (4 edition), August 10, 2000.
28. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, Problemy zarządzania kryzysowego w państwie, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000, s. 9-10.
29. Por. E. Nowak, Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, Warszawa 2007, s. 98.
30. A. Sosnowski, Z. Zamiar, Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa, Kielce 2001, s. 92.
31. Szerzej, B. Wiśniewski, System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013.
32. Szerzej, Z. Witkowski, Prawo Konstytucyjne, Dom Organizatora, Toruń 2000, s. 132-133.
33. Szerzej, J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Kryzys i zarządzanie, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 12-13.
34. Podstawy organizacji i zarządzania, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa 2001, s. 17 – 20.
35. J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Kryzys i zarządzanie, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 177.
36. Szerzej, J. Prońko, Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej, Bielsko-Biała 2007, s. 80-104; G. Dobrzański, Podstawowe pojęcia i problemy użytkowania i ochrony środowiska, [w:] Ochrona środowiska przyrodniczego, G. Dobrzański (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 20; Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, W. Kitler (red. nauk.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
37. B. Kaczmarczyk, B. Wiśniewski, The Essence of The Strategy and System of Security of The Republic of Poland. Theoretical and Practical Considerations (Part I), Security dimensions. International & national studies, Nr 24, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2017, s. 108-110.
38. R. Socha, Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania kryzysowego, [w:] Optymalizacja procesów zarządzania kryzysowego, red. W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk, Luban 2011, s. 194.
39. Szerzej, Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Druk Nr 776 z dnia 27.06.2006 r.
40. Szerzej, J. Falecki, Organizacja gier decyzyjnych w zarządzaniu kryzysowym, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015, s. 7-8.
41. Szerzej, E. Brauchlin, H.P. Wehrli, Strategisches Management, R. Oldenbourg Verlag, München–Wien 1991.
42. Szerzej, System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych RP, B. Wiśniewski, J. Falecki, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008.
43. Szerzej, Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 66-68.
44. Z. Ciekanski, Elementy strategii bezpieczeństwa narodowego, [w:] R. Grosset (red.), Tożsamość bezpieczeństwa wewnętrznego — miejsce, rola, funkcje, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2011, s. 26.
45. Por. W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 40.
46. Szerzej, J. Falecki, Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 56 – 61.
47. Szerzej, Zarządzanie kryzysowe (Teoria, praktyka, konteksty, badania), red. nauk. B. Wiśniewski, J. Stawnicka i R. Socha, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011.
48. J. Falecki, Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Podmioty wykonawcze, Wyższa Szkoła

Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2013, s. 7.

49. P. Sowizdraniuk, Prawne problemy ratownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne a prawo i zarządzanie (wybrane problemy), red. nauk. B. Wiśniewski, J. Prońko, P. Kobes, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, s. 197.

50. A. Letkiewicz, Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy policji, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 4.

51. Szerzej, B. Wiśniewski, Description of Security Systems - a Few Reflections, [w:] Internal Security, Volume 11 Issue 1, Police Academy, Szczytno 2019, s. 9-20.

52. Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, red. nauk. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 23-25.

53. S. Sagan, Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2001, s. 251-252.

54. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16.07.1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483).

55. Szerzej, B. Wiśniewski, Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2014, s. 34-38.

56. Szerzej na temat klęski żywiołowej w: D. Alexander, Natural Disasters, Taylor & Francis Group, New York 2001.

57. Szerzej, A. Cieszyński, Kilka uwag w kwestii uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 2 Kwietnia 1997 roku, „Przegląd Wojskowy”, Nr 1/1998.

58. Leksykon policyjny, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2001, s. 300.

59. Por. Ibidem.

60. Prawa człowieka. Poradnik nauczyciela, red. K. Koszewska, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2002, s.11.

61. F. Siemiński, Prawo konstytucyjne, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Poznań 1980, s. 125.

62. Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2003, s.159.

63. Dz. U. Nr 113 poz. 985 z późn. zm.

64. Dz. U. Nr 62 poz.558 z późn. zm.

65. Dz. U. Nr 156 poz. 1301 z późn. zm.

66. W. J. Wołpiuk, Państwo wobec szczególnych zagrożeń, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 79.

67. M. Paździor, Zakres ingerencji w prawa człowieka w stanach nadzwyczajnych w Polsce [w:] Współczesny wymiar terroryzmu, red. nauk. Z. Piątek, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 5 października 2006 r., Zielonka 2006, s. 317-318.

68. L. von Mises, Ludzkie działanie ..., op. cit., s. 12.

69. J. Prońko, B. Wiśniewski, Ogólna charakterystyka organizacji współdziałania ogniw systemu obronnego, [w:] Resort spraw wewnętrznych i administracji w systemie obronnym państwa, red. nauk. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, materiały z konferencji zorganizowanej 28-29.10.2004 r., MSWiA, Warszawa 2004, s. 165.

70. T. Pszczołowski, Zasady sprawnego działania, Wiedza Powszechna, Warszawa 1967, s. 127.

71. Szerzej, Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych, B. Wiśniewski, J. Kozioł, J. Falecki, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2017.

72. Szerzej, R. Socha, B. Wiśniewski, T. Zwęgliński, Cognitive and utilitarian conditions of state security, Intelkti Publishing, Tbilisi 2017, s. 34-36.

73. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności..., op. cit., s. 19.

74. Szerzej, R. Socha, B. Wiśniewski, T. Zwęgliński, Cognitive and utilitarian conditions of state security, Intelkti Publishing, Tbilisi 2017, s. 34-36.

75. T. Kotarbiński, Abecadło praktyczności..., op. cit., s. 19.

76. K. Opolski, P. Modzelewski, Zarządzanie jakością w usługach publicznych, Warszawa 2004, s. 21.

77. Szerzej, B. Wiśniewski, R. Socha, Organizacja a kierowanie i dowodzenie, [w:] Przegląd Policyjny nr 4(120), Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2015, s. 5-17; R. Socha, B. Wiśniewski, Dowodzenie w Policji w ujęciu poznawczym i utylitarnym, [w:] Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne. Tom I, red. B. Wiśniewski, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2017; L. Ciborowski, Zarządzanie i dowodzenie w organizacjach zhierarchizowanych, Kwartalnik Naukowy Politechniki Śląskiej w Gliwicach „Organizacja i Zarządzanie” 2010, Nr 4(12), s. 89 – 90.

* **Оглядова стаття**