

# PAŃSTWOWA DYREKCJA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO I JEJ ORGANY TERYTORIALNE JAKO NAJWAŻNIEJSZY ELEMENT W NOWYM ZINTEGROWANYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA WĘGRZECH

Olivér BALOGH

WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono najważniejsze elementy systemu zarządzania kryzysowego na Węgrzech. Podjęto próbę analizy działalności Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego, która jako podmiot zarządzania kryzysowego jest ważnym elementem w przeciwdziałaniu oraz reagowaniu na klęski i katastrofy. Przedstawiono charakter instytucji oraz najważniejsze punkty ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nowa konstytucja węgierska narzuciła zadanie stworzenia zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego, na który składają się trzy filary: pożarnictwo, obrona cywilna, ochrona przemysłowa. Członkostwo w Unii Europejskiej nałożyło na Węgry obowiązek stworzenia systemu prawnego w tym przypadku, w związku z czym system jest podobny do polskiego. Różnice mogą się pojawiać w rozwiązaniach strukturalnych i planistycznych dla potencjalnych zagrożeń oraz w praktyce działania. Nowy system bierze pod uwagę trzystopniowe klasy zagrożeń dla bezpieczeństwa i podziały regionalne Węgier. Choć podobne rozwiązania były już widoczne od 2000 roku, to dopiero w 2012 na podstawie nowego prawa można je uznać za zintegrowane. Zdaniem autora istnieje wyższa konieczność przygotowywania się do potencjalnych zagrożeń i katastrof niemilitarnych, a system węgierski je bezpośrednio uwzględnia w sposób zintegrowany. Celowość rozwiązań również uwzględnia potrzebę kooperacji z innymi państwami. Tym samym znajomość i możliwość porównania systemu węgierskiego z polskim powinna być ewidentna dla potencjalnej współpracy.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie kryzysowe, klęska żywiołowa, Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego.

## Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa we współczesnym świecie, ze względu na nowe zagrożenia, jest złożonym i trudnym zadaniem każdego państwa. Mimo integracji Unii Europejskiej w wielu obszarach, państwa członkowskie muszą same zapewnić bezpieczeństwo swojego terytorium, w razie potrzeby mogą liczyć na pomoc z zewnątrz.

Przedstawiony artykuł ma na celu omówienie struktury oraz funkcjonowania Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego, która stanowi najważniejszy organ

zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego na Węgrzech. System ten ma wielki wpływ na podejmowanie decyzji w czasie reagowania na klęski i katastrofy oraz w trakcie usuwania ich skutków.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym na Węgrzech definiuje zarządzanie kryzysowe jako: „zespół przedsięwzięć planowania, organizowania, koordynowania, wykonania, prowadzenia, alarmowania, ostrzegania, przekazania informacji oraz kontroli w celu reagowania na różne zdarzenia dotyczące klęsk i katastrof, aby przeciwdziałać powstaniu zagrożeń, a w trakcie ich wystąpienia – zminimalizować ich skutki, zapewnić ochronę ludności i mienia, wykonać działania ratownicze oraz zapewnić odbudowę elementów systemu”<sup>1</sup>.

Natomiast prawo polskie definiuje zarządzanie kryzysowe jako „działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”<sup>2</sup>. Definicja ta pokazuje, że fazy zarządzania kryzysowego zarówno na Węgrzech, jak i w Polsce są podobne: przygotowanie, przeciwdziałanie, reagowanie oraz odbudowa.

Podstawowe metody badań użyte w artykule to definiowanie, analogia oraz analiza treści aktów prawnych i literatury przedmiotu. Na ich podstawie dokonano syntezy oraz przedstawiono wnioski.

## 1. Ewolucja systemu zarządzania kryzysowego

Za system zarządzania kryzysowego na Węgrzech odpowiedzialny jest minister ds. wewnętrznych. Nowa struktura tego systemu została utworzona w 2012 roku. Główny organ zarządzający stanowi Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego, która odpowiedzialna jest za obronę cywilną, system ratowniczo-gaśniczy oraz bezpieczeństwo przemysłowe. Zwalczaniu zagrożeń militarnych bądź paramilitarnych, a także związanych z terroryzmem oraz bezpieczeństwem publicznym zajmuje się Policja, Siły Zbrojne Węgier oraz Centrum Antyterrorystyczne razem z innymi organami bezpieczeństwa państwa. Opisany system ma zarządzać przygotowaniem do walki z zagrożeniami naturalnymi i cywilizacyjnymi oraz do usuwania ich skutków.

1 stycznia 2000 roku zostały połączone dwie instytucje: Państwowa Straż Pożarna oraz Obrona Cywilna, w wyniku czego została utworzona instytucja zajmująca się zarządzaniem kryzysowym. Mimo połączenia tych dwóch służb do integracji wtedy jeszcze nie doszło, dalej oddzielnie wykonywały swoją pracę, podlegając nadal pod samorządy.

<sup>1</sup> CXXXVIII ustawa z dnia 3 października 2011 r. o zarządzaniu kryzysowym [2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről], rozdział I, § 3, ust. 9.

<sup>2</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., art. 2 [Dz.U. 2013 poz. 1166 wraz z późn. zm.].

Dopiero 1 stycznia 2012 roku na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz w związku ze zmianami strukturalnymi w kwietniu tego roku system został całkowicie zintegrowany. Zlikwidowano samodzielnie funkcjonującą Państwową Straż Pożarną oraz Obronę Cywilną. Na ich miejsce została utworzona Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego. Nowy system podzielono na następujące szczeble: centralny (Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego), regionalny (wojewódzkie dyrekcje zarządzania kryzysowego), lokalne organy (w tym Zakładowa Straż Pożarna, stowarzyszenia Ochotniczej Straży Pożarnej).

W systemie polskim mówi się o integracji zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu administracyjnym w celu usprawnienia i skutecznego realizowania procesów, poprawy jakości współpracy poszczególnych jego uczestników oraz zmniejszenia kosztów prowadzonych działań<sup>3</sup>. W podobnym celu została utworzona Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego i zostały w niej zintegrowane trzy filary reagowania i przeprowadzenia działań.

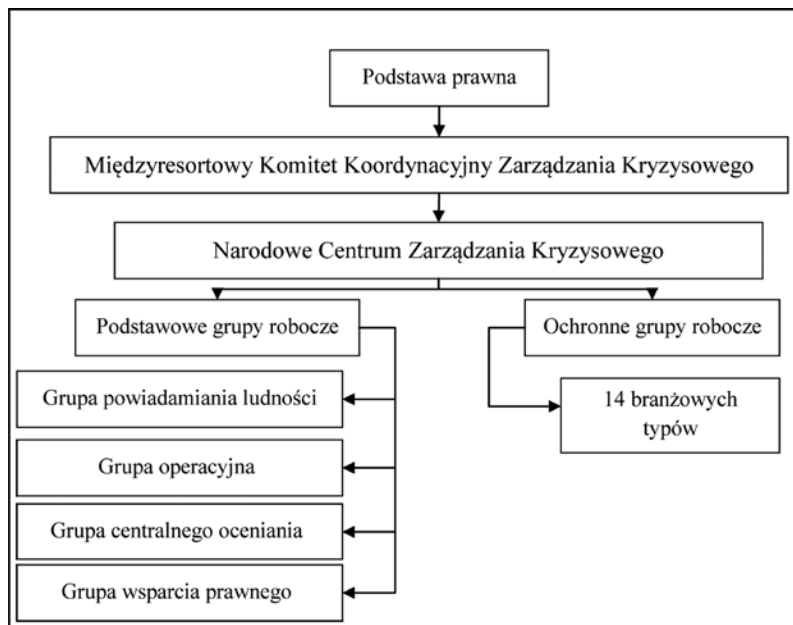
## 2. Centralne i terytorialne organy systemu zarządzania kryzysowego na Węgrzech

W stanie klęski żywiołowej zostaną utworzone na centralnym szczeblu podobne zespoły jak w Polsce, w celu reagowania na skutki zagrożeń. Pierwszy zespół jest podobny do Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na Węgrzech nazywany jest Międzyresortowym Komitetem Koordynacyjnym Zarządzania Kryzysowego. Przewodniczącym jest minister ds. wewnętrznych oraz przedstawiciele innych ministerstw razem z komendantami służb i przewodniczącymi różnych inspekcji. Stałymi członkami komitetu są: minister ds. wewnętrznych, dyrektor Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego, szef Sztabu Generalnego Siły Zbrojnej Węgier, przewodniczący Narodowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz przewodniczący Grupy Doradczej komitetu, przewodniczący do zadań administracyjnych komitetu i osoba wyznaczona przez podsekretarza Ministerstwa ds. Wewnętrznych z resortu ochronnego<sup>4</sup>. Stanowiska te mają charakter podobny do polskich. Ich zadaniem jest utworzenie grupy wykonawczej na szczeblu rządowym, czyli Narodowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ). NCZK jest zespołem składającym się ze specjalistów, którzy nadzorują i kierują reagowaniem w przypadku klęsk i katastrof. W celu skutecznego reagowania ten zespół co roku musi zorganizować ćwiczenia<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2016, s. 141.

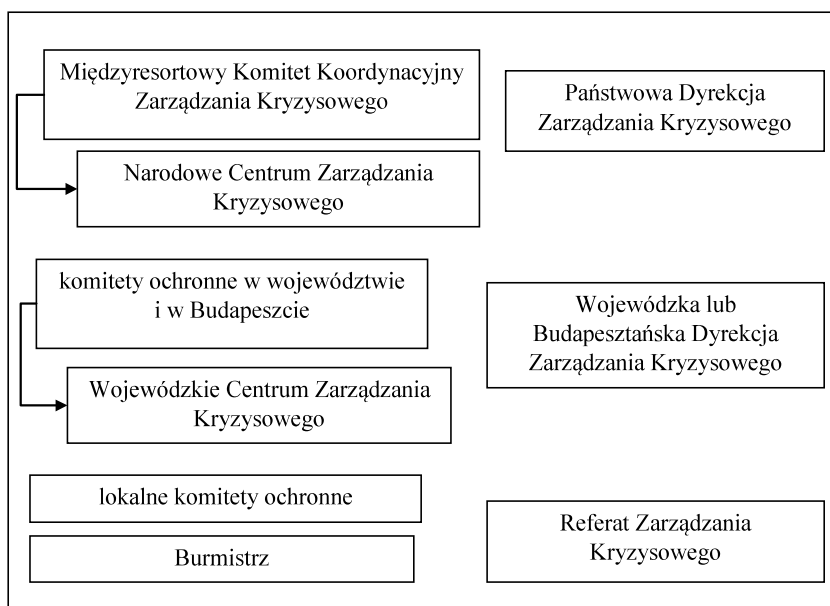
<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów 1150/2012 z dnia 15 maja o utworzeniu Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego Zarządzania Kryzysowego oraz ustaleniu jego struktury i działania [1150/2012 (V 15)]. Korm. határozata Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezetét és működési rendjének meghatározásáról], załącznik nr 1, pkt 5.

<sup>5</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig\\_kkb](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig_kkb) [dostęp: 13.12.2016].



Rys. 1. Schemat budowy systemu zarządzania kryzysowego na centralnym szczeblu na Węgrzech

Źródło: [http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig\\_kkb](http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig_kkb)  
[dostęp: 13.12.2016]



Rys. 2. Schemat referatów ds. bezpieczeństwa w tym systemie

Źródło: [http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig\\_kozbiztonsagi\\_referens](http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig_kozbiztonsagi_referens)  
[dostęp: 13.02.2017]

Kiedy nie jest wprowadzony stan klęski żywiołowej, zadania zarządzania kryzysowego realizuje burmistrz lub przewodniczący administracji lokalnej za pomocą referenta ds. bezpieczeństwa. Oni koordynują i udzielają pomocy w ramach podejmowania decyzji na terenie miast, województw oraz stolicy. Ich liczba to około 1200 osób. W czasie klęsk i katastrof zostanie utworzony zespół reagowania na poszczególnych szczeblach terytorialnych. Na najniższym szczeblu stoją lokalne komitety ochrony<sup>6</sup>.

Powyższa struktura jest podobna do polskiej, różnicą jest to, że centra reagowania lub komitety reagowania są utworzone tylko w czasie klęsk i katastrof. Na Węgrzech została dopisana do filaru obrony cywilnej, ponieważ pracownicy obrony cywilnej ściśle współpracują z tą strukturą, udzielając pomocy i informacji.

### 3. Podstawy prawne

Ustawa z dnia 25 kwietnia 2011 roku uwzględnia powstanie dwóch stanów nadzwyczajnych (stan wyjątkowy, stan wojenny) oraz czterech stanów powszednich (stan przygotowania do wojny obronnej, niespodziewana napaść, stan klęski żywiołowej oraz stan zagrożenia terrorystycznego, który został wprowadzony w późniejszych zmianach). Stan klęski żywiołowej jest wprowadzony w przypadku występowania zagrożenia zdrowia lub mienia przez siły wyższe lub awarie techniczne. Stan ten może być wprowadzony na piętnaście dni, Zgromadzenie Narodowe może go przedłużyć<sup>7</sup>. Stan ten wiąże się ściśle z zadaniami Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego.

Ustawa z dnia 3 października 2011 r. o zarządzaniu kryzysowym (ze zmianami) określa zadania administracji centralnej i samorządowej. Zwraca uwagę także na określanie sposobu reagowania na skutki katastrofy chemicznej. Ustawa uwzględnia zagrożenie katastrofami oraz sytuację kryzysową i zadania systemu w przypadku tych zdarzeń. Określone zostały także główne zadania i zakres OC. Główne zadania wykonawcze określa rozporządzenie Rady Ministrów 234/2011 z dnia 10 listopada 2011 roku o zarządzaniu kryzysowym. Rozporządzenie powołuje Państwową Dyrekcję Zarządzania Kryzysowego oraz określa jej zadania w zarządzaniu kryzysowym<sup>8</sup>. Zadania filaru ratowniczo-gaśniczego opisane są w oddzielnych rozporządzeniach.

### 4. Struktura

Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego na Węgrzech odpowiada za trzy elementy: system ratowniczo-gaśniczy, obronę cywilną oraz system bezpieczeństwa przemysłowego. Do struktury systemu ratowniczo-gaśniczego należą

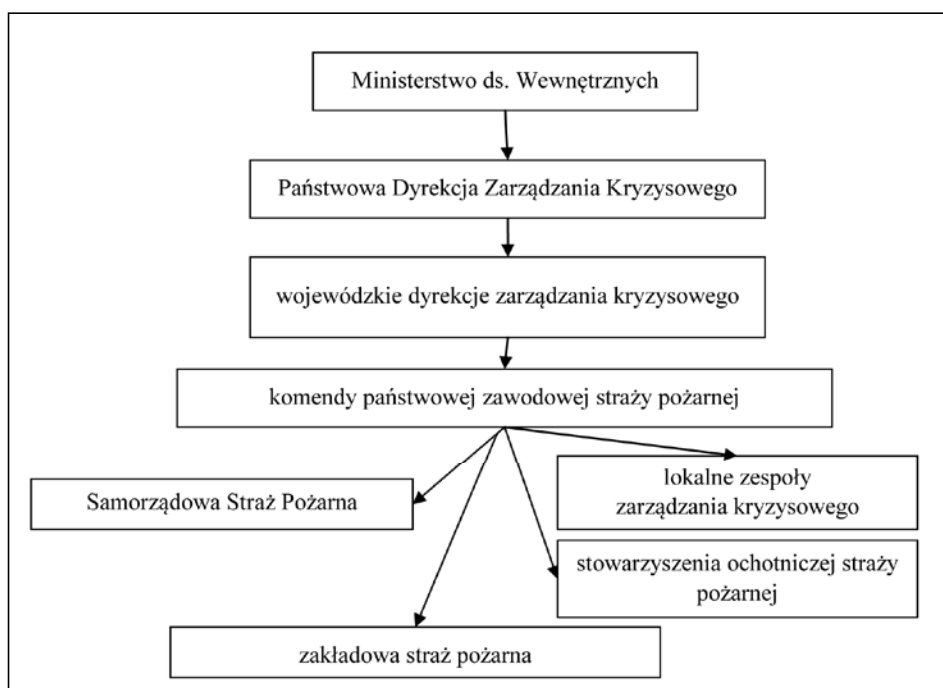
<sup>6</sup> [http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig\\_kozbiztonsagi\\_referens](http://www.katasztofavedelem.hu/index2.php?pageid=vedelemig_kozbiztonsagi_referens) [dostęp: 9.12.2016].

<sup>7</sup> Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r.

<sup>8</sup> CXXXVIII ustawa z dnia 3 października 2011 r. o zarządzaniu kryzysowym.

komendy państwowej zawodowej straży pożarnej (*Hivatásos Tűzoltó-parancsnokságIlyen*), bezpośrednio podlegają jej lokalne zespoły zarządzania kryzysowego, a pośrednio komendy zakładowe straży pożarnej w obiektach niebezpiecznych (*Létesítményi Tűzoltóság*), stowarzyszenia ochotniczej straży pożarnej, samorządowe straże pożarne.

Rozporządzenie Rady Ministrów 43/2012 z dnia 20 marca 2012 wprowadziło zmiany, które umożliwiły całkowitą integrację tego systemu oraz centralizację jego dowodzenia. Wcześniej komendy zawodowe straży pożarnej były decentralizowane, a powyższe rozporządzenie ustaliło, że komendy PSP podlegają całkowicie pod Państwową Dyрекcją Zarządzania Kryzysowego. Poszczególnymi regionami kierują wojewódzkie dyrekcje zarządzania kryzysowego. Ustalono także dołączenie do systemu wcześniej podległych centralnemu kierowaniu oddziałów Państwowej Straży Pożarnej, tj. Straży Pożarnej Parlamentu oraz Lotniska im. Liszta Ferencza w Budapeszcie, a także niezależnych jednostek straży pożarnej poszczególnych zakładów, posiadających oddziały straży pożarnej<sup>9</sup>. Do systemu nie należą wojskowe komendy straży pożarnej.



Rys. 3. Schemat Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego

Źródło: opracowanie własne

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów 234/2011 z dnia 10 listopada o zarządzaniu kryzysowym razem ze zmianami, I rozdział 4 paragraf.

## 5. System ratowniczo-gaśniczy

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1996 r. o ochronie przeciwpożarowej, ratownictwie technicznym i państwowej straży pożarnej przekazała państwową straż pożarną do samorządów. Stan ten obowiązywał do 2011 roku. Do systemu ratowniczo-gaśniczego należały wówczas: Zawodowa Samorządowa Straż Pożarna, stowarzyszenia ochotniczej straży pożarnej, Zakładowa Straż Pożarna. W celach łatwiejszego finansowania oraz nadzorowania Zgromadzenie Narodowe podjęło na podstawie ustawy z dnia 3 października 2011 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzenia 239/2011 o zarządzaniu kryzysowym decyzję o integracji tych instytucji<sup>10</sup>.

Rozporządzenie 239/2011 z dnia 18 listopada 2011 pozwala samorządom na tworzenie samorządowych oddziałów straży pożarnej. Funkcjonariusze działający w ramach tych oddziałów mają status ochotników. Różnicą między zawodowymi oddziałami straży pożarnej a samorządowymi jest udział w ratownictwie. Zawodowe oddziały mają wyszczególnione zadania, kompetencje i strefy działań, samorządowe mają tylko zadania i kompetencje, a nie mają wyznaczonej strefy. Samorządowe oddziały w 70% swoich interwencji działają samodzielnie<sup>11</sup>.

Obecnie na Węgrzech funkcjonuje 105 komend państwowej zawodowej straży pożarnej, 41 jednostek lokalnych zespołów zarządzania kryzysowego, 60 jednostek samorządowej straży pożarnej, 66 jednostek zakładowej straży pożarnej oraz 550 stowarzyszeń ochotniczej straży pożarnej.

Ochotnicze straże pożarne mają prawo do samodzielnego udzielania pomocy osobom poszkodowanym w realizacji zadań ratowniczych. Umożliwia to stowarzyszeniom działanie samodzielne bez pozwolenia Komendy Państwowej Zawodowej Straży Pożarnej.

Tabela 1. Interwencje straży pożarnej w latach 2011-2015

Rok	Działanie przeciwpożarowe	Ratownictwo techniczne	Razem interwencji	Liczba strażaków interwencyjnych
2011	25383	27324	52707	7763
2012	45725	23656	69381	7556
2013	16145	23994	40139	8010
2014	26560	26576	53136	7994
2015	16692	24846	41538	7975

Opracowano na podstawie *Roczniki zarządzania kryzysowego* (2010-2015) oraz [http://www.langlova-gok.hu/tuzvonai/1088\\_igy-valtozott-evrol-evre-a-katasztrofavedelem-letsama](http://www.langlova-gok.hu/tuzvonai/1088_igy-valtozott-evrol-evre-a-katasztrofavedelem-letsama) [dostęp: 19.11.2016]

<sup>10</sup> Informacja parlamentarna 2015/46 z dnia 15 października 2015 r. o państwowej straży pożarnej i ochotniczej straży pożarnej, [http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/Infojegyzet\\_2015\\_46\\_tuzoltosag.pdf/a8697359-85f0-428a-86af-2dedbc7238e3](http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/Infojegyzet_2015_46_tuzoltosag.pdf/a8697359-85f0-428a-86af-2dedbc7238e3) [dostęp: 23.02.2017].

<sup>11</sup> Ibidem.

Jak wynika z powyższej tabeli, tendencja liczby strażaków biorących udział w interwencjach w zasadzie się nie zmienia. Interwencje przeciwpożarowe mają tendencję fluktuacyjną, natomiast w ratownictwie technicznym utrzymuje się ona na poziomie około 25 tys. interwencji na rok.

## 6. Obrona cywilna

Na początku zadaniem obrony cywilnej była ochrona przeciwlotnicza, w późniejszych latach dodano zadanie ochrony przeciwko różnym zagrożeniom naturalnym i cywilizacyjnym. Działalność obrony cywilnej skupia się na: planowaniu, przygotowaniu na zagrożenia oraz reagowaniu i odbudowie. Podstawowymi zadaniami systemu planowania i przygotowania w obronie cywilnej są<sup>12</sup>:

- ustalanie regionu do klasy stref bezpieczeństwa,
- utworzenie grup ratowniczych,
- zorganizowanie ratunkowych ochotniczych grup zawodowych,
- przeprowadzenie szkolenia w ramach zachowania i przygotowania się w czasie katastrofy,
- przygotowanie do przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i katastrof,
- przygotowanie do przeciwdziałania skutkom powodzi,
- działania dla ludności poszkodowanej.

Pracownicy OC mają bardzo dobrze rozbudowaną infrastrukturę powiadamiania i przekazu informacji. Udzielają informacji i pomocy osobom poszkodowanym w czasie pożarów, klęsk i katastrof. Najbardziej rozwinięte jest powiadamianie za pomocą radia oraz Facebooka. Od niedawna uruchomiono także aplikacje (VÉSZ), które mają służyć do powiadamiania ludzi o stanie klęski lub katastrofy i o aktualnych ważnych informacjach.

W OC znaczącą rolę odgrywają ochotnicze grupy ratunkowe. W 2015 roku te grupy liczyły już ponad 13 tys. osób. Ratunkowe grupy ochotnicze są na różnych szczeblach. Na centralnym szczeblu znajdują się grupa HUNOR i HUSZAR – po angielsku te grupy są nazwane Hungarian National Organisation for Rescue Services. Są częścią instytucjonalną tego systemu. Grupy te często biorą udział w ćwiczeniach za granicą.

Członkowie HUNOR są profesjonalnie przeszkolonymi ochotnikami. O ich udziale w akcji decyduje minister ds. wewnętrznych. Grupa jest przygotowana, aby móc działać przez okres 10 dni, posiada ciężki sprzęt ratowniczy (*heavy urban search and rescue team*). Jej zadanie to głównie ratowanie osób poszkodowanych po katastrofie technicznej lub naturalnej. Posiadają możliwość udzielania pomocy poza granicami państwa, jeśli Zgromadzenie Narodowe podejmie taką decyzję. Grupa jest gotowa po podjęciu decyzji przez organ centralny w ciągu 48 godzin

<sup>12</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem\\_index](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem_index) [dostęp: 12.11.2016].



rozpocząć ratowanie ludzi za granicą. Obecnie HUNOR liczy 210 osób – trzy drużyny po 64 osoby oraz dowódcy razem z grupą logistyczną (18 osób)<sup>13</sup>.

Grupa HUSZAR posiada średni sprzęt ratowniczy (*medium urban search and rescue team*) i jej członkowie nie muszą być zawodowcami (strażacy), jedynie ich dowódcy. HUSZAR jest poza tym wykorzystywany głównie do pomocy wewnętrznej, w razie szczególnej potrzeby może być wysłany także poza granice kraju. Ich zadaniem jest głównie ratownictwo przy katastrofach budowlanych oraz komunikacyjnych. Grupa osiąga stan gotowości na terenie kraju w ciągu trzech godzin, w ciągu ośmiu godzin przy peryferiach państwa, a w ciągu 48 godzin jest gotowa udzielać pomocy ratowniczej poza granicami Węgier. Głównym zadaniem jest znalezienie osób poszkodowanych pod zrujnowanymi domami lub po wypadkach komunikacyjnych, ich lokalizacja oraz ratowanie, w razie potrzeby także udzielanie pierwszej pomocy<sup>14</sup>. HUSZAR liczy 103 osoby, w tym siedmiu dowódców. Członkowie są podzieleni na trzy drużyny po 32 osoby<sup>15</sup>.

Poza powyższymi grupami znajduje się: 20 ugrupowań regionalnych, liczą one około 1500 osób, 178 ugrupowań powiatowych liczących 5700 osób oraz 825 ugrupowań lokalnych ratowniczych liczących 8500 osób. Grupy te ściśle współpracują z zawodowymi grupami ratowniczymi w czasach klęsk i katastrof<sup>16</sup>.

Ważnym zadaniem filaru jest współpraca z Ogólnokrajowym Urzędem Energii Jądrowej w sprawach ochronnych, ponieważ na Węgrzech znajduje się elektrownia jądrowa w Paks.

## 7. System bezpieczeństwa przemysłowego

Zadania realizowane w ramach bezpieczeństwa przemysłowego można podzielić na cztery obszary:

- nadzorowanie niebezpiecznych zakładów (fabryk),
- nadzorowanie przewozów materiałów niebezpiecznych,
- koordynacja urzędowa oraz analiza operacyjna,
- ochrona infrastruktury krytycznej.

W ramach nadzorowania niebezpiecznych fabryk system ten monitoruje 660 fabryk niebezpiecznych na Węgrzech. 1 czerwca 2015 roku zostały wprowadzone w prawie węgierskim zmiany w ramach tego zadania za pomocą SEVESO III (UE)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem\\_hunor](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem_hunor) [dostęp: 12.11.2016].

<sup>14</sup> Gy. Gaál, Z. Haultzinger (red.), *Studia strażnicy granicznej z Pécs nr XVI*, pod tytułem *Aspekty porządkowe współczesnych zagrożeń* [Pécsi Határőr Tudományos Közlemény XVI pod tytułem *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*], Wyd. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2015, M. Nováky, Önkéntes mentőszervezetek alkalmazásának lehetőségei, s. 329.

<sup>15</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem\\_huszar](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem_huszar) [dostęp: 12.11.2016].

<sup>16</sup> „Rocznik Zarządzania Kryzysowego” 2015, Wydane przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyrekcję Zarządzania Kryzysowego, s. 60-62.

<sup>17</sup> *Ibidem*, 64.

Zadaniem następnej części tego filaru jest zabezpieczenie i nadzorowanie przewozu towarów niebezpiecznych oraz utrzymanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W tym obszarze system dokonał prawie 5 tys. kontroli na drogach, gdzie sprawdzono około 31 tys. pojazdów i z tego więcej niż 5 tys. pojazdów towarów niebezpiecznych (ADR). W 2015 roku została dokonana kontrola towarów niebezpiecznych na kolei (RID), 1700 razy, z czego 24 tys. pojazdów zostało sprawdzonych. W ramach sprawdzenia towarów niebezpiecznych w żegludze śródlądowej (ADN) 643 razy przeprowadzono kontrolę, podczas której sprawdzonych zostało 59 statków ADN. Od 1 stycznia 2015 roku zostało dodane do zadań tego systemu także przestrzeganie zasad ICAO w kontroli samolotów przewożących towary niebezpieczne<sup>18</sup>.

Na wypadek zdarzeń związanych z przewozem towarów niebezpiecznych zostały utworzone ruchome laboratoria zarządzania kryzysowego. Biorą one udział w zbieraniu i analizie informacji w razie wystąpienia takich zdarzeń. W 2015 roku wykonały ok. 700 interwencji, gdzie 438 razy przeprowadzały analizę zagrożenia na miejscu i 91 razy wykonały kontrolę w zakładach niebezpiecznych oraz 125 razy brały udział w kontroli przewozu towarów niebezpiecznych. Poza tymi laboratoriami mobilnymi w siedmiu województwach granicznych znajdują się zespoły wykrywania promieniowania radiologicznego, które zajmują się monitoringiem przepływu materiałów niebezpiecznych oraz wykrywaniem promieniowania na terenie Węgier<sup>19</sup>.

Zadania urzędowe oznaczają wydanie dokumentów regulacyjnych oraz koordynacyjnych. W ramach tej kompetencji instytucja wydaje zezwolenia oraz dokumenty nadzorujące systemy wodociągowe, kominy gospodarstw domowych i przemysłowych, a także wydanie pozwoleń na wywóz śmieci<sup>20</sup>.

W ramach ochrony infrastruktury krytycznej filar ściśle współpracuje ze służbami ochronnymi i obronnymi. Ich zadaniem jest monitorowanie oraz nadzorowanie tych systemów, a także w przypadku ich uszkodzeń lub potrzeby reagowania zwalczanie skutków różnych zagrożeń oraz określenie jednostek należących do infrastruktury krytycznej, które podlegają pod kryterium unijne<sup>21</sup>.

W 2014 roku Dyrekcja otrzymała zadanie i kompetencje dotyczące nadzoru nad melioracją i urządzeniami wodnymi. Rozporządzenie Rady Ministrów 223/2014 z dnia 9 kwietnia 2014 ustala, że zadania te należą do PDZK oraz jej organów regionalnych.

Od 1 listopada 2016 do zadań instytucji dodano także zarządzanie kominami w tych miejscowościach, gdzie samorząd rozwiązał umowę z usługodawcami w tej branży lub brakuje takich usługodawców.

<sup>18</sup> Ibidem, 64-66.

<sup>19</sup> Ibidem, 66.

<sup>20</sup> Ibidem, 70.

<sup>21</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=iparbiztonsag\\_index](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=iparbiztonsag_index) [dostęp: 14.11.2016].

## 8. Podział stref bezpieczeństwa

Na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym węgierskie miejscowości i regiony zostały podzielone na trzy kategorie bezpieczeństwa. Każda z kategorii jest podana za pomocą macierzy bezpieczeństwa oraz oceny ryzyka na podstawie tabeli poniżej:

Tabela 2. Klasy stref bezpieczeństwa na Węgrzech

Wpływ zdarzenia	Częstość zdarzeń			
	Rzadka	Nieczęsta	Częsta	Bardzo częsta
Bardzo znaczący (bardzo krytyczny)	II klasa	II klasa	I klasa	I klasa
Znaczący	III klasa	II klasa	II klasa	I klasa
Nieznaczący	III klasa	III klasa	II klasa	II klasa
Niski	III klasa	III klasa	III klasa	III klasa

Praca własna na podstawie: rozporządzenia Rady Ministrów 234/2011 z dnia 10 XI 2011 r. o wykonaniu ustawy z 2011 roku o zarządzaniu kryzysowym razem ze zmianami

Rozporządzenie 234/2011 ustala także kategorie częstości zdarzenia oraz wpływ zdarzenia na podmioty. Według kryterium częstości zdarzeń<sup>22</sup>:

- rzadkie (mało prawdopodobne, że w następujących 10 latach takie zdarzenie się wydarzy),
- prawdopodobne, że się wydarzy, ale nie w najbliższych 5 latach,
- częste (prawdopodobieństwo dościa do zdarzenia w ciągu paru lat – 3 lata),
- bardzo częste (bardzo prawdopodobne, że dojdzie do zdarzenia w ciągu roku raz albo wiele razy).

Kryterium wpływu zdarzenia zagrażającego podmiotom<sup>23</sup>:

- bardzo znaczące: zdarzenia powodujące skutki śmiertelne dla osób poszkodowanych lub nieodwracalne zniszczenia w środowisku naturalnym oraz powodujące wysokie straty materialne i zasobowe,
- znaczące: zdarzenia powodujące poważne skutki dla osób poszkodowanych lub odwracalne zniszczenia w środowisku naturalnym, a także powodujące straty materialne i zasobowe,
- mało znaczące: zdarzenia powodujące lekkie obrażenia u osób poszkodowanych lub niepowodujące zniszczeń w środowisku naturalnym oraz niepowodujące wielkich strat materialnych i zasobowych,
- niskie: nie powoduje potrzeby udzielania pomocy lekarskiej (lub pierwszej pomocy) oraz nie powoduje strat materialnych i zasobowych.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów (Węgier) 234/2011 z dnia 10 XI 2011 r. o wykonaniu ustawy CXXXVIII z 2011 roku o zarządzaniu kryzysowym razem ze zmianami, załącznik nr 2 podpunkt b.

<sup>23</sup> Ibidem.

Powyższe kryteria pokrywają się z kryteriami analizy ryzyka w Polsce uwzględnionymi w systemie zarządzania kryzysowego. Rozporządzenie także ustanawia kryteria, jakie muszą wypełnić regiony w celu zapobiegania oraz ochrony przeciwko zagrożeniom w poszczególnych klasach stref bezpieczeństwa.

Załącznik nr 2 w podpunkcie d) określa poszczególne elementy planu zarządzania kryzysowego. Elementy te zostały podzielone na osiem części, gdzie wyszczególniono następujące elementy<sup>24</sup>:

- siatka bezpieczeństwa oraz środki i zasoby potrzebne do zarządzania w sytuacjach kryzysowych,
- zadania, które wiążą się z ochroną ludności,
- ochrona infrastruktury krytycznej znajdującej na terenie strefy bezpieczeństwa,
- zadania w celu ochrony mienia opuszczonego przez osoby poszkodowane,
- zadania oraz zasoby w celu zwalczania skutków powodzi oraz innych zagrożeń hydrologicznych, które mogą spowodować wielkie szkody na terenie Węgier,
- zadania spowodowane migracją, w tym zorganizowanie tymczasowego zamieszkania i współpraca w zadaniach logistycznych,
- współpraca w ramach współpracy międzynarodowej,
- tymczasowa odbudowa, odkażenie domów i terenów zakaźnych.

Na danym terytorium podległym burmistrzowi lub prezydentowi miasta razem z regionalnymi oraz lokalnymi organami systemu zarządzania kryzysowego jest wykonywana analiza ryzyka oraz przedstawia się projekt do wykonania do różnych kategorii. Projekt ten co roku do 30 września musi dotrzeć do Przewodniczącego Wojewódzkiej Komisji Ochrony lub do Przewodniczącego Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego przeciwko Klęskom, który ma za zadanie rozpatrzyć projekt o podniesieniu lub zniesieniu klasy stref bezpieczeństwa za pomocą swoich organów pomocniczych, w ramach systemu zarządzania kryzysowego, i przekazać projekt dla ministra ds. wewnętrznych. Gdy minister rozpatrzy pozytywnie projekt, podział na klasy stref bezpieczeństwa jest ogłaszany co roku w rozporządzeniu ministra ds. wewnętrznych. Aby była możliwość oceniania wpływu zdarzenia na bezpieczeństwo otoczenia, są potrzebne:

- zebranie informacji,
- wyznaczenie czynników powodujących zagrożenie,
- określenie zagrożenia i jego charakteru,
- określenie specyficznego charakteru tego regionu,
- analiza zagrożenia oraz wpływu na inne zagrożenia.

---

<sup>24</sup> Ibidem.

Klasyfikacja zagrożeń jest następująca<sup>25</sup>.

1. Zagrożenia naturalne:
  - powódzie,
  - niekorzystne zjawiska atmosferyczne,
  - niekorzystne zjawiska geologiczne,
  - pożary.
2. Zagrożenia techniczne:
  - awarie techniczne,
  - awarie techniczne w elektrowni jądrowej,
  - awarie w komunikacji.
3. Zagrożenia w infrastrukturze krytycznej:
  - zagrożenia w infrastrukturze,
  - zagrożenia dróg i sieci komunikacyjnej,
  - zagrożenia w ciągłości działania administracji publicznej.
4. Inne zagrożenia:
  - niekorzystne zjawiska wodne nad i pod ziemią,
  - epidemie wśród ludzi,
  - epidemie wśród zwierząt,
  - zanieczyszczenia powietrza.

Porównując systemy oceny i przeciwdziałania zagrożeniom na Węgrzech i w Polsce w zarządzaniu kryzysowym, można zauważyć, że węgierski system zarządzania kryzysowego nie zwraca szczególnej uwagi na zwalczanie zagrożeń terrorystycznych oraz na bezpieczeństwo teleinformatyczne. Wynika to nie tylko z różnic charakteru systemu, lecz także z tego, że węgierska Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego nie ma ustawowej kompetencji w sprawie takich zagrożeń. Natomiast ustawa ściśle podkreśla istotność przygotowania na awarie techniczne w elektrowni jądrowej na terenie państwa i poza jego granicami. Wynika to nie tylko z doświadczeń awarii w Czarnobylu, ale także z tego, że na Węgrzech znajduje się elektrownia jądrowa w miejscowości Paks oraz trwa jej modernizacja i rozbudowa.

Klasy awarii jądrowych są następujące:

I klasa oznacza<sup>26</sup>:

- miejscowości w odległości mniej niż 3 km od elektrowni jądrowej i mniej niż 1 km od reaktora badawczego,
- według analizy ryzyka został wyznaczony region dla klasy I,
- według zagrożeń i innych czynników,
- według ustawy o zarządzaniu kryzysowym regiony, w których pobliżu znajdują się takie zakłady (fabryki), które muszą posiadać wewnętrzny i zewnętrzny plan ochrony na wypadek awarii.

<sup>25</sup> Ibidem.

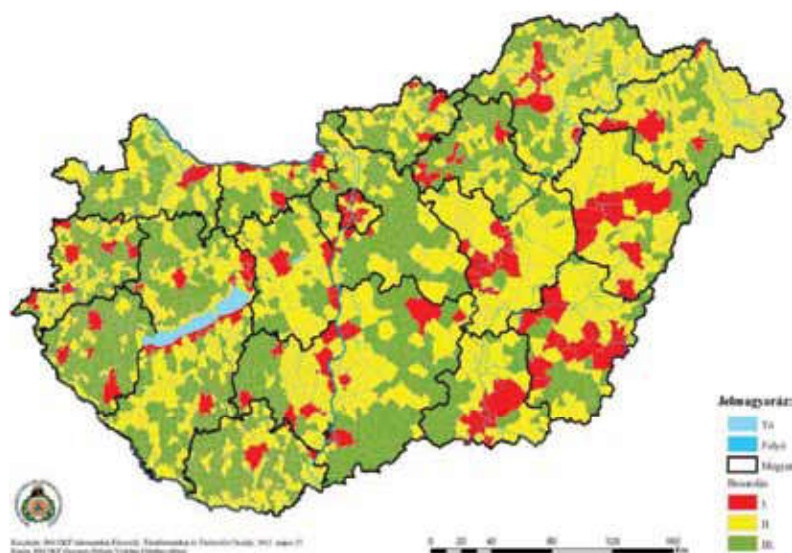
<sup>26</sup> [http://www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/filedb/hirek/1137/pv\\_foferrt\\_terkepek.pdf](http://www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/filedb/hirek/1137/pv_foferrt_terkepek.pdf) [dostęp: 12.11.2016].

II klasa oznacza<sup>27</sup>:

- miejscowości w odległości 3-30 km od elektrowni jądrowej,
- według analizy ryzyka został wyznaczony region dla klasy II,
- według zagrożeń i innych czynników,
- według ustawy o zarządzaniu kryzysowym regiony, w których pobliżu znajdują się takie fabryki, które nie muszą posiadać wewnętrznego i zewnętrznego planu ochrony na wypadek awarii.

III klasa oznacza<sup>28</sup>:

- według analizy ryzyka został wyznaczony region dla klasy III,
- według ustawy o zarządzaniu kryzysowym region, w którego pobliżu nie znajduje się fabryka zagrażająca zdrowiu i mieniu człowieka oraz środowisku.



Rys. 4. Podział regionów na różne klasy na Węgrzech w 2012 roku

Źródło: [http://www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/filedb/hirek/1137/pv\\_foferrt\\_terkepek.pdf](http://www.katasztrofavedelem.hu/letoltes/filedb/hirek/1137/pv_foferrt_terkepek.pdf) [dostęp: 12.11.2016]

Tabela 3. Zmiany w liczbie podziału stref miejscowości na Węgrzech

	2012	2013	2014	2015	2016
I klasa	155	157	164	176	178
II klasa	1325	1327	1332	1326	1325
III klasa	1696	1692	1680	1675	1674

Źródło: Węgierski Centralny Urząd Statystyki oraz „Roczniki Zarządzania Kryzysowego” 2015, s. 61

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

## Wnioski

Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego (PDZK) została utworzona w celu centralizacji zadań w zakresie zapobiegania zagrożeniom naturalnym oraz cywilizacyjnym. W systemie zarządzania kryzysowego ta instytucja ma bardzo obszerne zadania i kompetencje, które umożliwiają skuteczne przygotowanie się oraz reagowanie na klęski i katastrofy naturalne oraz cywilizacyjne. Przedstawiono trzy najważniejsze elementy w PDZK. Ten system połączył wcześniej trzy odrębne instytucje ściśle ze sobą współpracujące.

Najbardziej rozbudowaną strukturę posiada system ratowniczo-gaśniczy, którego zadania i kompetencje nie różnią się od systemu polskiego. Obrona cywilna jest powiązana z pozostałymi elementami (systemem ratowniczo-gaśniczym, systemem bezpieczeństwa przemysłowego).

Węgierski system podziału na strefy bezpieczeństwa powstał w wyniku analizy ryzyka. Szczególnie analiza ryzyka umożliwia ustalenie klas stref bezpieczeństwa na Węgrzech. Tak jak widać z tendencji w tabeli nr 2, podział na strefy najwyższe (czyli 1) ma tendencję wzrostową.

Interwencja oddziałów straży pożarnej według statystyk ma tendencję malejącą oprócz roku 2010, kiedy w szczególności za przyczyną powodzi w Europie Środkowej te interwencje miały wyjątkowo wysoki stan. Z powyższego wynika także, że celem Państwowej Dyrekcji Zarządzania Kryzysowego jest przygotowanie się do reagowania na klęski i katastrofy oraz skuteczne zwalczanie ich skutków.

Na podstawie dokonanej analizy należy stwierdzić, że Państwowa Dyrekcja Zarządzania Kryzysowego jest najważniejszym elementem w zintegrowanym systemie zarządzania kryzysowego na Węgrzech. Można to wywnioskować z obszarów działania tej instytucji oraz przydzielonych jej zadań. Mają one charakter zróżnicowany i wielosektorowy. Porównanie planów zarządzania kryzysowego na Węgrzech oraz w Polsce jednoznacznie wskazuje na zróżnicowane podejście do kwestii bezpieczeństwa teleinformatycznego i zagrożenia terroryzmem. Dalsze porównanie codziennego funkcjonowania obu systemów zarządzania kryzysowego mogłoby w przyszłości pozwolić na wskazanie zalet oraz wad, a także ich wyeliminowanie.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] GAÁL GY., HAULTZINGER Z. (red.), Naukowe wydanie obrony granicznej nr XVI, pod tytułem *Aspekty ochronne współczesnych zagrożeń* [Pécsi Határőr Tudományos Közlemény XVI. pod tytułem *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*], Wyd. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs 2015.
- [2] Informacja parlamentarna 2015/46 z dnia 15 października 2015 r. o państwowej straży pożarnej i ochotniczej straży pożarnej, [http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/Infojegyzet\\_2015\\_46\\_tuzoltosag.pdf/a8697359-85f0-428a-86af-2dedbc7238e3](http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/Infojegyzet_2015_46_tuzoltosag.pdf/a8697359-85f0-428a-86af-2dedbc7238e3) [dostęp: 23.02.2017].

- [3] „Rocznik Zarządzania Kryzysowego 2015”, wydany przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyрекcję Zarządzania Kryzysowego.
- [4] „Rocznik Zarządzania Kryzysowego 2014”, wydany przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyрекcję Zarządzania Kryzysowego.
- [5] „Rocznik Zarządzania Kryzysowego 2013”, wydany przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyрекcję Zarządzania Kryzysowego.
- [6] „Rocznik Zarządzania Kryzysowego 2012”, wydany przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyрекcję Zarządzania Kryzysowego.
- [7] „Rocznik Zarządzania Kryzysowego 2011”, wydany przez Ministerstwo ds. Wewnętrznych oraz Państwową Dyрекcję Zarządzania Kryzysowego.
- [8] <http://www.katasztrofavedelem.hu>.
- [9] Rozporządzenie Rady Ministrów 234/2011 z dnia 10 listopada o zarządzaniu kryzysowym razem ze zmianami.
- [10] Rozporządzenie Rady Ministrów 1150/2012 z dnia 15 maja o utworzeniu Międzyresortowego Komitetu Koordynacyjnego Zarządzania Kryzysowego oraz ustaleniu jego struktury oraz działania.
- [11] Rysz S.J., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2016.
- [12] Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 r.
- [13] Ustawa z dnia 3 października 2011 r. o zarządzaniu kryzysowym.

### THE NATIONAL DIRECTORATE GENERAL FOR DISASTER MANAGEMENT AND ITS TERRITORIAL BODIES AS THE MOST IMPORTANT PILLAR IN THE NEW INTEGRATED SYSTEM OF CRISIS MANAGEMENT IN HUNGARY

**Abstract.** The Hungarian Crisis Management System has evolved in the last decades. The new Constitution from 2011 and the new statutory law on Crisis Management made one of its goals to build a new integrated crisis management system for the country. One of the main institutions responsible for disaster safeguarding is the National Directorate General for Disaster Management (NDGDM) with its regional and local organs. This institution has three pillars: fire service area, civil defence, industrial defence. While joining the European Union Hungary had a prerequisite to prepare the system of law corresponding with that of the EU, and this is the reason why the tasks are similar to that of the Polish system. The differences we should find between the structure of the system and the solutions on how to prepare for crisis and disaster situations, and how to respond to them. The new law also establishes the crisis management divisions in the regions of Hungary, with three different classes (I-III). Something similar, in reference to civil defence, was established in 2000 but only in 2012 thanks to the new law it became a fully integrated part of the NDGDM. Nowadays it's inevitable to prepare for all kind of disasters and catastrophes. The Hungarian system tries to prepare for dangers with the help of this integrated institution, of all the systems dealing with the non-military dangers. One of its tasks was also building a good platform for cooperation with other nations. Therefore, author understands that knowledge of the Hungarian system should allow for proper comparison with the Polish Crisis Management in order to advance the cooperation.

**Keywords:** Crisis Management, disaster, Hungarian Crisis Management System, civil defence, fire service, industrial defence.