

**Uzasadnienie do projektu ustawy o ochotniczej straży pożarnej, przygotowany przez
Biuro ds. ochrony ludności i obrony cywilnej KG PSP
oraz interdyscyplinarny zespół badawczy Uniwersytetu Wrocławskiego.**

Projekt ustawy z dnia 26 kwietnia 2021 r. o ochotniczej straży pożarnej jest kolejnym projektem aktu normatywnego, w założeniu którego jest uregulowanie sytuacji stowarzyszeń jakimi są ochotnicze straże pożarne. Sytuację prawną ochotniczych straży pożarnych regulują więc przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Stowarzyszenie zgodnie z przepisami art. 2 tej ustawy jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego.

Wskazać należy, iż ochotnicze straże pożarne, są specyficznymi stowarzyszeniami, czego wyrazem był fakt, iż dawniej posiadały status stowarzyszeń wyższej użyteczności. Posiadanie takiego statusu wiązało się niekiedy z nadaniem przywileju wyłączności działania w określonym zakresie na obszarze całego państwa lub mniejszym, co pociągało za sobą wyłączenie wszelkich innych stowarzyszeń z wkraczania w ten zakres na odpowiednim obszarze bez względu na ich dotychczasowe uprawnienia i brzmienie statutów. Stowarzyszenia te mogły więc mieć monopol prawny na określony rodzaj działalności społecznie użytecznej, choć równocześnie należy wskazać, że działalność tego rodzaju była poddawana większemu nadzorowi organów państwa. Status stowarzyszeń wyższej użyteczności został zniesiony. Celem ustawy, jest więc przywrócenie, w pewnym zakresie ochotniczym strażom pożarnym statusu jaki posiadały w okresie gdy były stowarzyszeniem wyższej użyteczności.

Ochotnicza Straż Pożarna, będąc stowarzyszeniem, jest jednocześnie jednostką ochrony przeciwpożarowej — umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Stowarzyszenie wykonuje więc przewidziane ustawą zadania, obok takich jednostek, jak choćby jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowe straże pożarne czy zakładowe służby ratownicze. OSP jest specjalistyczną jednostką organizacyjną, której wyposażenie i struktura przystosowane są do realizacji celu, czyli ochrony przeciwpożarowej. OSP jako stowarzyszenie poza wskazanymi już zadaniami realizuje również inne cele społecznie pożyteczne. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu jej forma organizacyjna pozwala na sprawną i skuteczną realizację specyficznych zadań nałożonych przez ustawę na jednostki ochrony przeciwpożarowej.

OSP swoje cele, zgodnie z nazwą, wiąże z ochroną przeciwpożarową. Ochrona przeciwpożarowa zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- prowadzenie działań ratowniczych

OSP są więc w pewnym stopniu specyficznymi stowarzyszeniami, ponieważ ich podstawową działalność statutową — o ile zakładamy, że jest nią ochrona przeciwpożarowa — może wykonywać jedynie część członków stowarzyszenia. Ich organizacja jest też w określonym stopniu wymuszana przez przepisy inne niż przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Dodatkowo wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej wymaga wyposażenia OSP w specjalistyczny, skomplikowany sprzęt oraz pomieszczenia służące do jego prawidłowego przechowywania. Nadto wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w statucie OSP i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) PSP właściwym ze względu na teren działania lub Komendantem Głównym PSP w przypadku związku OSP działającego na terenie całego kraju. Statut musi zawierać postanowienia uwzględniające status OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej. Tym samym należy stwierdzić, że członków stowarzyszenia można zdywersyfikować na dwie grupy:

- grupę członków stowarzyszenia zajmujących się ochroną przeciwpożarową i spełniających przewidziane prawem warunki niezbędne do uczestniczenia w tego typu działalności
- oraz członków realizujących jedynie pozostałe cele, niezwiązane z ochroną przeciwpożarową.

Członkowie stowarzyszenia zajmujący się ochroną przeciwpożarową i spełniający przewidziane prawem warunki niezbędne do uczestniczenia w tego typu działalności, wspólnie muszą być osobami o wysokich kwalifikacjach osobistych i zawodowych niemal takich jakie obowiązują w Państwowej Straży Pożarnej. Nadto powinni być wyposażeni w odpowiedni, skomplikowany sprzęt i drogi sprzęt. Działalność OSP, choć formalnie społeczna wymaga dzisiaj pełnej profesjonalizacji. Stąd też wyraźna potrzeba wydzielenia w strukturze OSP formacji określanej mianem Jednostek Ratowniczo Gaśniczych OSP. Projekt ustawy wskazuje na określone rozdzielenie działań OSP jako stowarzyszenia oraz zadań wykonywanych przez JRG OSP.

Celem projektowanych regulacji jest poprawa sytuacji członków ochotniczych straży pożarnych oraz samych stowarzyszeń, które są i powinny pozostać jednymi z podstawowych podmiotów tworzonego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Umocnieniu pozycji OSP mają służyć proponowane rozwiązania zakładające że:

- ratownikowi OSP przysługiwać będzie świadczenie ratownicze, z tytułu wysługi lat w jednostkach ratowniczo gaśniczych OSP;
- strażacy OSP otrzymają dodatkowe uprawnienia m.in. zwolnienie z pracy, odszkodowania;
- OSP zostaną poddane merytorycznemu nadzorowi komendanta wojewódzkiego PSP oraz kontroli wojewody;

- nastąpi uzawodowienie OSP poprzez premiowanie finansowe tych jednostek OSP, które w ramach jednostek ratowniczo-gaśniczych OSP wykonywać będą zadania na rzecz ochrony ludności.

Ze względu na ograniczenia budżetu Państwa, zakłada się, że wskazane rozwiązania będą przysługiwać tylko tym ratownikom OSP (strażakom ochotnikom), którzy czynnie uczestniczą w działaniach jednostek ratowniczo-gaśniczych.

Nowej regulacji prawnej wymagają niezbyt precyzyjne relacje pomiędzy gminą, a OSP jako stowarzyszeniem oraz zapewnienie przez gminę tzw. „gotowości bojowej” (np. art. 32 ust 1 i ust 2. Ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Ustawodawca nie zapewnił gminie prawa do wypowiedzania się w sprawach przygotowania OSP do działań ratowniczych, pomimo, że ochrona przeciwpożarowa jest zadaniem własnym gminy. Brak jest regulacji (definicji) ustawowej „gotowości bojowej”.

Opracowanie:

prof. dr hab. Tadeusz Kocowski – współautor ustaw o Państwowej Straży Pożarnej i o ochronie przeciwpożarowej, profesor w Uniwersytecie Wrocławskim oraz Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu, dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych, kierownik Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego oraz kierownik Katedry Prawa Gospodarczego na Wydziale Zarządzania i Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, kierownik Studium Podyplomowego Prawa Zamówień Publicznych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UW, autor licznych publikacji z zakresu publicznego prawa gospodarczego, sekretarz Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii „Uniwersytecka”, organizator wielu konferencji naukowych.

st. bryg. w st. spocz. mgr inż. Stanisław Ręclawowicz - współautor ustaw o Państwowej Straży Pożarnej i o ochronie przeciwpożarowej, Dyrektor Biura ds. ochrony ludności i obronie cywilnej KG PSP.