**Kilka uwag gen. brygadiera w st. spocz. dr h.c. Wiesław B. Leśniakiewicza do projektu ustawy o ochotniczej straży pożarnej.**

[ aktualizacja: śr., 2021-05-05 16:27 ]

Aktualne kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej przygotowało projekt ustawy o Ochotniczej Straży Pożarnej.

Dyskusja co do zasadności tworzenia odrębnej ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych była już wcześniej podejmowana. Miała ona swoich zwolenników jak i przeciwników. Moje zdanie było w tej kwestii jednoznaczne, nie ma potrzeby tworzenia odrębnej ustawy skoro jest podstawowa ustawa o ochronie przeciwpożarowej (Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351), w której zawarto najważniejsze kwestie dotyczące ochrony przeciwpożarowej, w tym organizacji Ochotniczych Straży Pożarnych*.* Nadal pozostaję wierny swemu przekonaniu, że można znowelizować obowiązującą ustawę o ochronie przeciwpożarowej wprowadzając niezbędne uzupełniania istotne dla strażaków ochotników, *które znalazły się w przygotowanym projekcie, a nie przenoszenie z obowiązującej ustawy do ustawy tworzonej.*

Pozwolę sobie jednak przedstawić kilka wątpliwości, jakie nasunęły mi się po przeczytaniu projektu ustawy o ochotniczej straży pożarnej.

Pierwsza rzecz na którą zwróciłem uwagę, to z ustawy o ochronie przeciwpożarowej została usunięta definicja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz usunięty został art. 14, w którym określono ramy systemu, w tym cele systemu, zadania, podmioty itd. Usunięto również art. 12 w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, w którym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych przypisano nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Pozostawiono natomiast art. 21, w którym nadano uprawnienia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych określenia w drodze rozporządzenia, zakres, szczegółowe warunki i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Miałem obawy, że system przestaje istnieć, jednak w art. 32 ust 13 projektowanej ustawy pojawił się zapis zmieniający art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w brzmieniu: „Budżet państwa uczestniczy w kosztach funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 2-5 i 8, jeżeli jednostki te działają w ramach krajowego systemu ratowniczego, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej”; oznacza to zapewne możliwość utworzenia Krajowego Systemu Ratowniczego, którego założenia i zadania zostaną określone w dopiero przygotowywanej ustawie o ochronie ludności i zarządzaniu kryzysowym. Jeśli wejdzie w życie ustawa o ochotniczej straży pożarnej, to do czasu uchwalenia nowej ustawy o ochronie ludności i zarządzaniu kryzysowym, krajowy system ratowniczo gaśniczy przestanie istnieć.

Projektodawca ustawy dokonuje podziału jednostek OSP na: jednostki OSP, które wyodrębnią Jednostki Ratowniczo-Gaśnicze oraz jednostki, które JRG nie wyodrębnią . Zgodnie z art. 8. 1 projektu Jednostka Ratowniczo Gaśnicza OSP, to część ochotniczej straży pożarnej wyodrębniona przez zarząd stowarzyszenia ochotniczej straży pożarnej spośród swoich członków, zwanych dalej „ratownikami OSP”, na której czele stoi naczelnik lub dowódca, będący jednocześnie ratownikiem OSP. Zgodnie z tym zapisem strażacy OSP, którzy będą brać udział w działaniach ratowniczych przestają być strażakami a stają się ratownikami OSP. W projekcie ustawy nie pojawia się określenie **strażak,** tak więc strażacy OSP po wejściu w życie ustawy stają się ratownikami OSP. Tym samym projektodawca odstępuje od ponad 100 letniej tradycji nazwy własnej określającej członka OSP jako strażaka. Dla przypomnienia, w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej w artykule 1 ust 3 jest zapis „służbę w Państwowej Straży Pożarnej pełnią funkcjonariusze pożarnictwa, zwani dalej strażakami”. Czyli funkcjonariusze PSP i osoby pełniące służbę w jednostek ochrony przeciwpożarowej będą nadal strażakami a członkowie OSP ratownikami. Taka formuła jest nie do zaakceptowania. Członkowie OSP powinni nadal być strażakami.

Ponadto uprawnienie do wyodrębnienia Jednostek Ratowniczo Gaśniczych OSP powinno być po stronie walnego zgromadzenia OSP, które jest najważniejszą władzą OSP.

Projektodawca ustawy o OSP wprowadził bardzo istotną zmianę w art. 15 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wskazując, że jednostką ochrony przeciwpożarowej nie jest jednostka ochotniczej straży pożarnej jak to ma miejsce dotychczas ale **jednostką ochrony przeciwpożarowej jest ochotnicza straż pożarna, w której utworzono jednostkę ratowniczo-gaśniczą OSP.** Jak już wspomniałem, JRG OSP to wyodrębniona część ratowników. Co to oznacza, że nie wszystkie OSP, nie wszyscy członkowie OSP, będą o specjalnym statusie ratownika OSP. A tylko dla ratowników OSP projektodawca przewidział określone uprawnienia. Projektodawca wskazał, że Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi sposób przygotowania JRG OSP do prowadzenia działań ratowniczych oraz udziału w akcjach ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną, w tym minimalne wyposażenie JRG OSP w pojazdy gaśnicze i specjalne oraz sprzęt i środki techniczne, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie, minimalne standardy zdolności operacyjnej, minimalne standardy gotowości operacyjnej. Można domniemać, że jeśli OSP, która mimo wyodrębnienia JRG nie spełni wymagań określonych przez Ministra, nie będzie mogła być jednostką ochrony przeciwpożarowej . Zgodnie z art. 10 w projekcie ustawy gmina ma obowiązek zapewnienia gotowości bojowej dla OSP posiadającej JRG a zgodnie z art. 25 projektu koszty funkcjonowania OSP pokrywane są min z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu do projektu uznano, że „największym problemem są obecnie relacje OSP z gminami, które ustawowo mają obowiązek zapewniania „gotowości bojowej”, bez możliwości wpływu na sposoby ustalania tej gotowości”. Zdefiniowanie gotowości bojowej jest słuszne ale wystąpią pewne problemy, co może oznaczać, że gmina nie będzie miała obowiązku zapewnić min. pojazdów i sprzętu specjalistycznego, środków ochrony osobistej i umundurowania, sprzętu teleinformatycznego i środków alarmowania, ubezpieczenia ratowników OSP, badań lekarskich jednostkom OSP, które nie wyodrębniły JRG spośród członków.

Przy takich zapisach powstaje obawa, że w momencie gdy Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi w rozporządzeniu sposób przygotowania JRG OSP do prowadzenia działań ratowniczych oraz udziału w akcjach ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną, spowoduje, że spora część jednostek OSP, nawet jeśli wyodrębni JRG, zachodzi obawa, że nie będzie mogła być jednostką ochrony przeciwpożarowej a strażacy tych jednostek nie będą korzystać z uprawnień przypisanych „ratownikom”, z uwagi na niespełnienie wymagań wynikających z rozporządzenia . Ustawodawca zapewnił tylko dla „ratowników OSP” uprawnienia (przeniesione z dotychczasowej ustawy o ochronie ppoż) oraz ekwiwalent za udział w działaniach ratowniczych, szkoleniach i innych działaniach określonych w art. 15 projektu, co może oznaczać, że tych uprawnień zostaną pozbawieni członkowie OSP, w których nie wyodrębniono JRG lub wyodrębnione JRG nie spełni podstawowych wymagań ilościowo – jakościowych. Zaznaczyć należy, że projektodawca w art. 3 ust 1 określił zadania dla każdej ochotniczej straży pożarnej min. udzielanie pomocy humanitarnej, w tym pomocy socjalnej. Strażacy OSP w której nie wyodrębniono JRG, a którzy będą realizować zadania udzielania pomocy humanitarnej nie będą posiadali ustawowych uprawnień strażaka ratownika.

Kolejnym problemem, który budzi wątpliwości – to koszty szkolenia. W art. Art. 27. 1. projekt zakłada, że szkolenia pożarnicze ratowników OSP prowadzi Państwowa Straż Pożarna, jednak w obowiązującej ustawie o ochronie przeciwpożarowej zapis był jednoznaczny, szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej **prowadzi nieodpłatnie** Państwowa Straż Pożarna. W uzasadnieniu do projektu pojawia się: „W obecnym stanie prawnym, komendy te nie posiadały zasobów kadrowych do szkolenia oraz nie dysponowały odrębnymi środkami na zatrudnienie wykładowców lub instruktorów, którymi mogliby być np. emerytowani funkcjonariusze PSP”. Z tego wynika, że szkolenia będą prowadzone odpłatnie. Budzi to moje zdziwienie, że PSP nie posiada zasobów kadrowych, aktualnie tylko w komendach powiatowych PSP pełni służbę około 8,5 tys. oficerów. Rozumiem stworzenie możliwości zatrudniania byłych funkcjonariuszy w charakterze wykładowców ale środki na szkolenia strażaków OSP musi zapewnić budżet państwa . Obciążania kosztami szkoleń gmin, którym nałożono przecież dodatkowy obowiązek szkolenia z zakresu BHP ratowników OSP jest nieuzasadnione. Mam nadzieję, ze nikomu nie przychodzi na myśl aby kosztami szkolenia obciążać OSP lub samych strażaków.

Jeśli PSP zwiększa zadania oraz nadzór i kontrolę nad OSP to oczekiwać należy zwiększenia pomocy, jaką OSP może uzyskać od PSP, nie tylko w części szkoleniowej ale np. obsługi sprzętu ochrony dróg oddechowych czy też przyjęcia ustawowych preferencji dla strażaków OSP ubiegających się o przyjęcie do służby w PSP itp.

Związek OSP RP deklaruje współpracę w zakresie szkolenia strażaków OSP, co powinno również znaleźć swoje odzwierciedlenie w projektach ustawy.

W ustawie pojawiły się mocne akcenty kontrolne na OSP . Projektodawca w art. 4 określił zadania dla jednostek OSP, które wyodrębniły JRG. Do zadań ochotniczej straży pożarnej jako jednostki ochrony przeciwpożarowej należy w szczególności: prowadzenie działań ratowniczych oraz udział w akcjach ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną, udział w działaniach i akcjach ratowniczych poza granicami kraju w pasie transgranicznym na podstawie umów międzyrządowych, udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach, wykonywanie zadań na rzecz ochrony ludności, wykonywanie medycznych działań ratowniczych, udział w szkoleniach i ćwiczeniach organizowanych przez Państwową Straż Pożarną. W art. 7 projektodawca nałożył zobowiązanie na wojewodę sprawowania kontroli realizacji zadań wynikających z art. 4. Oznacza to, że wszystkie powyższe zadania nałożone na OSP będą poddawane kontroli. Kontroli również podlegać będą zadania wynikające z art. 1 ust 2 i 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w zakresie zapewnienia sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia oraz prowadzenie działań ratowniczych. W dotychczas obowiązujących przepisach wojewoda zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie przeciwpożarowej mógł żądać informacji związanych z wykonywaniem ich zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa. Przypomnieć należy o art. 11 ust 2. Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 (Dz. U. 1991 Nr 88 poz. 400) o Państwowej Straży Pożarnej, który stanowi „Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje określone w ustawach”. Oznacza to, że kontrolę zadań o których mowa w art. 4 i 6 projektowanej ustawy i nałożonych na OSP prowadzić będzie PSP w odniesieniu do jednostek, które wyodrębnią JRG OSP.

Pamiętać należy, że w ustawie o ochronie przeciwpożarowej był również zapis dający uprawnienia Komendantowi Głównemu PSP, wojewodzie, staroście, odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu określania zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynacji jego funkcjonowania i kontroli wykonywania wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierowania tym systemem. Kontrola dotyczyła tylko OSP KSRG, realizowana w ramach inspekcji gotowości bojowej. Z powyższego wynika, że zakres kontroli w odniesieniu do OSP został znacznie rozszerzony.

Z ustawy o ochronie przeciwpożarowej projektodawca ustawy o OSP wykreśla art. 34 do 38. Tym samym nie będzie można pokrywać innych kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych i ich związków, związanych z ochroną przeciwpożarową z budżetu państwa, o ile na podstawie odrębnych przepisów zostaną przekazane gminom jako zadania zlecone.

Moje zdziwienie budzi fakt wyłączenia z ustawy o ochronie przeciwpożarowej bardzo ważnego źródła finansowania ochotniczych straży pożarnych jakim są środki przekazane przez zakłady ubezpieczeń z wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia. Każdego roku 10% sumy wpływów są przekazywane Komendowi Głównemu, a 50% tych środków komendant główny ma obowiązek przekazywania Ochotniczym Strażom Pożarnym na zapewnienie gotowości bojowej, budowę i modernizację obiektów strażnic, badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i przeciwdziałania innym zagrożeniom, a także propagowanie bezpieczeństwa pożarowego.

Projektodawca nowej ustawy uchylając art. 38 ustawy o ochronie przeciwpożarowej pozbawia jednostki OSP znaczących środków na ich rozwój. Należy przypomnieć, że w roku 2018 Związek OSP RP już został pozbawiony możliwości przekazywania środków pochodzących od firm ubezpieczeniowych dla OSP, pozostawiając tę kompetencję komendantowi głównemu. W proponowanym rozstrzygnięciu ochotnicze straże pożarne są pozbawione tego źródła finansowania. Należy zaznaczyć, że są to środki, które mają wpływać na poprawę bezpieczeństwa przeciwpożarowego, dlatego uchylenie z ustawy o ochronie przeciwpożarowej tego przepisu jest kompletnie nieuzasadnione. Czyżby projektodawca ustawy o OSP zakładał, że ochotnicze straże pożarne zrekompensują sobie te środki organizowanymi imprezami, o których mowa w art. 5 ust 7 projektowanej ustawy.

Projektodawca wprowadza ograniczenie związane z odpłatnym wykorzystaniem nieruchomości, środków transportu, urządzeń i sprzęt pozostający w posiadaniu OSP, a który stanowi jego własność do innych społecznie użytecznych celów, określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej . Możliwość jego wykorzystania wynikać będzie z art. 28 ust. 1 ale w zakresie ustalonym z właściwą gminą zobowiązaną do zapewnienia jej zdolności i gotowości operacyjnej JRG OSP. Oznaczać to może w każdym przypadku odpłatnego wykorzystania remi strażackich, pojazdów i sprzętu będzie wymagana zgoda gminy a środki finansowe będzie można wykorzystać wyłącznym przeznaczeniem na rzecz JRG OSP.

Obowiązujący przepis dawał pełną swobodę odpłatnego wykorzystania nieruchomości, środki transportu, urządzenia i sprzęt pozostający w dyspozycji ochotniczej straży pożarnej lub ich związku do innych społecznie użytecznych celów, określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej lub ich związku, a środki uzyskane z tytułu, o którym mowa w ust. 1, stanowią dochody własne ochotniczej straży pożarnej lub ich związku.

Z pobieżnej analizy projektu ustawy o ochotniczej straży pożarnej wynika szereg wątpliwości, które powodują konieczność wniesienia wielu uwag i propozycji, z nadzieją, że zostaną uwzględnione, bowiem w proponowanym kształcie projekt ustawy nie wnosi nowej jakości.

Wiesław B. Leśniakiewicz