

Wstęp do konsultacji o projekcie ustawy o ochotniczej straży pożarnej

Projekt ustawy o ochotniczej straży pożarnej ma na celu z jednej strony docenienie dotychczasowej działalności OSP, natomiast z drugiej strony zapewnienie obecnych i dodatkowych świadczeń w szczególności ze środków budżetu państwa. Mocnym atutem tego projektu będzie podniesienie ustawą, rangi każdej ochotniczej straży pożarnej w Polsce. Ustawa ta ma również na celu wzmocnienie OSP, pozostawiając możliwość funkcjonowania jej jako organizacji pożytku publicznego. Ranga ustawy wzmocni relacje pomiędzy stowarzyszeniem a gminą, w zakresie odpowiedzialności gmin za realizację zadań w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego naszego państwa, a także ureguluje ich mobilność z uwzględnieniem środków budżetu państwa.

Zadania ochrony przeciwpożarowej realizowane są w sposób permanentny, zapewniając bezpieczeństwo obywateli. W realizacji tych zadań bezpośrednio uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, z tym że zasadniczy ciężar związany z realizacją wynikających stąd zadań spoczywa na gminie. Poziom gminy w płaszczyźnie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego jest ważny, aczkolwiek organy gminy nie są tymi podmiotami, które w analizowanej materii są najważniejsze, lecz mogą działać w zakresie określonym przepisami prawa. Nieścistość regulacji prawnych na tym szczeblu generuje często nieporozumienia w relacjach wójt–prezes OSP.

Należy podkreślić, że widoczna jest obecnie w zadaniach szeroko pojętego ratownictwa pewna dominacja administracji rządowej, która na szczeblu lokalnym poza strukturami PSP ma ograniczone możliwości działania. Wymaga to większego zaangażowania samorządu terytorialnego z potencjałem organizacyjnym i technicznym, jaki posiada, do lepszego i pełnego wykorzystania swoich możliwości we współdziałaniu.

Konstytucja RP wprowadziła w art. 166 ust. 1 i 2 podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone. Przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym ochrona przeciwpożarowa są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego wykonują, muszą wynikać wprost z ustawy. Zatem Konstytucja RP wprowadziła zasadę wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego

jako zadania własne. Zadania związane z bezpieczeństwem, w tym z ochroną przeciwpożarową, stanowią zadania własne gminy. Członkowie wspólnoty samorządowej, realizując zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej w swoim najbliższym otoczeniu, we własnym środowisku życia, bardziej lub mniej działają na rzecz dobra wspólnego. Należy podkreślić, że ochrona przeciwpożarowa nie jest wartością abstrakcyjną, ale konkretną, dotyczącą życia i mienia poszczególnych jednostek i tworzonych przez nie zbiorowości (samorządową i państwową).

We wspólnocie lokalnej bardzo ważne powinno być partnerstwo, które aktywnie i odpowiedzialnie współuczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących wewnętrznych spraw lokalnej społeczności. Ustawa o OSP ma pomóc wspólnotom lokalnym aktywnie partycypować w zarządzaniu swoimi sprawami i dać dodatkowy impuls do działania. Możliwy wtedy będzie dalszy rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy tylko wówczas, gdy wspólnota lokalna jest jednocześnie wspólnotą w pełni zorganizowaną, możliwe jest pełne wykorzystanie posiadanego przez nią potencjału.

Ustawa określa wspólne cele odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa, spraw ważnych dla wszystkich stron. Partnerstwo w tym zakresie to wspólne uzgodnienia i działania, ale również wspólna odpowiedzialność, współpraca, wreszcie to także równorzędność stron w relacji samorząd–stowarzyszenie na szczeblu gminy. Stowarzyszenie, jakim jest OSP, nie posiada oczywiście uprawnień, takich jak samorząd lokalny, ale powinno być traktowane w sposób równy w swoim głosie wyrażanym w przedmiocie współpracy przy czynnym wsparciu administracji rządowej.

Celem ustawy jest również fakt mówiący o tym, aby samorząd terytorialny we współpracy z OSP postrzegał te jednostki ochrony przeciwpożarowej, funkcjonujące na własnym terenie w sposób profesjonalny w ścisłym kontakcie z administracją rządową na szczeblu powiatowym. Profesjonalizm polegać powinien na zasadzie pomocniczości we wspólnej realizacji podstawowego zadania własnego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom. Ważnym elementem współpracy jest również aktywizowanie lokalnej społeczności w ramach powyższego zadania, a przy tym budowanie więzi mieszkańców, co korzystnie wpływa na realizację i tworzenie przestrzeni dla wspólnych działań. Stąd duże uprawnienia dla tych jednostek w zadaniach integracyjnych społeczność lokalną. Powodem postawienia takiej tezy jest szczególna postawa obywatelska każdego członka OSP, który jest jednocześnie

mieszkańcem tworzącym wspólnotę samorządową (w gminie, powiecie czy województwie) oraz ratownikiem gotowym nieść pomoc potrzebującym.

Tak postawiony parametr dla tej ustawy powinien stanowić bazę do uzgodnień, w celu określenia potencjału w ciągłym systemie gotowości do działań. Jest to również podstawowe zadanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Brak wyjazdowości (tym samym gotowości OSP w danej chwili) jest problemem gminy, na której ciąży zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom w oparciu o analizy i metodykę. Dlatego w ustawie wprowadzono dwa pojęcia: zdolności operacyjnej (po stronie administracji rządowej) i gotowości operacyjnej (po stronie samorządu terytorialnego).

Podstawowym wnioskiem, jaki się nasuwa, jest konieczność ściślejszej współpracy komendantów powiatowych i miejskich PSP z odpowiednio wójtem lub burmistrzem w zakresie ustalania takiej gotowości, którą gmina powinna zapewnić. Ustalenia te powinny spowodować szersze wykorzystanie możliwości samorządu w aktywowaniu jednostek oraz skuteczniejszą, bieżącą kontrolę nad poziomem zabezpieczenia gminy. Kontrola ze strony wojewody ma wzmocnić interesy OSP.

Aktualnie, mimo przemian ustrojowych, to terenowe organy administracji rządowej są nadal tymi, które realizują zasadniczą część zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa. Organy gminy zaś wpływają na działalność tych organów co do zasady jedynie w sposób wykluczający władczość. Równocześnie przepisy, w tym ustawa o ochronie przeciwpożarowej regulujące tę materię są na obecne czasy mało precyzyjne, co utrudnia ich stosowanie.

Powyższa sytuacja skomplikowała praktyczną realizację zadań gminy w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej. Brak równowagi między nałożonymi na gminę obowiązkami, zwłaszcza jeżeli chodzi o zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, a uprawnieniami gminy do kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów, przede wszystkim ochotniczych straży pożarnych, prowadzi do licznych napięć a nawet konfliktów w toku ich realizacji.

Funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oznacza, że gmina i jej władze, posiadając cały wykaz obowiązków względem ochotniczych straży pożarnych, nie dysponując formalnie żadnymi bezpośrednimi środkami oddziaływania na ich tworzenie, strukturę i funkcjonowanie. Prawo o stowarzyszeniach nie przyznaje bowiem władzom gminy uprawnień nadzorczych w stosunku do stowarzyszeń, które są dobrowolnymi, samorządowymi, trwałymi zrzeszeniami o celach niezarobkowych. Samorządność

stowarzyszeń, a więc także ochotniczych straży pożarnych, wyraża się przede wszystkim w tym, że samodzielnie określają one swoje cele, opracowują programy działania i budują struktury organizacyjne oraz uchwalają akty wewnętrzne dotyczące ich działalności. W ten sposób powstaje paradoksalna sytuacja, w której gmina ma obowiązki finansowe względem ochotniczej straży pożarnej, nie ma natomiast żadnych uprawnień ani nawet możliwości jakiegokolwiek skutecznego prawnie oddziaływania na jej struktury i sposób działania. Z drugiej strony tych relacji przy braku pełnej organizacji jednostki ochrony przeciwpożarowej pod względem formalnym, utworzonej na bazie stowarzyszenia i dobrej woli gminy i braku sankcji w przypadku niezapewnienia przez gminę gotowości operacyjnej ochotniczej straży pożarnej, powoduje utrudnienie lub uniemożliwienie prowadzenia samodzielnych działań ratowniczych, a więc wykonywanie najważniejszego elementu ochrony przeciwpożarowej. W statutach stowarzyszeń ochotniczej straży pożarnej często nie stwierdza się zapisów odnoszących się do realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej w imieniu i na rzecz gminy - wymaganych przez ustawodawcę jako zadanie własne. Obecne uregulowanie stanowiące, że OSP jest jednostką ochrony przeciwpożarowej jest niewystarczające, gdyż statut ten bez właściwych sobie uzgodnień wskazuje na funkcjonowanie jej jedynie jako stowarzyszenia. Dlatego art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w wielu przypadkach jest bardzo ogólny, tym samym trudny do rozstrzygnięcia przez organy kontrolne i nadzorcze. Bez przypisania kontroli ze strony wojewody jest to zadanie mało jednoznaczne. Przykładami są również skargi druhów OSP na działania niektórych wójtów dotyczące wstrzymania finansowania przez gminę takiej gotowości lub zastrzeżenia co do ich formy i sposobu finansowania. Brak uprawnień władczych wojewody oraz sankcji w przypadku niewywiązywania się z tego obowiązku powoduje sytuację paraliżującą kontrolę zadania nałożonego na gminę. Zarówno ustawa o ochronie przeciwpożarowej, jak i rozporządzenie o KSRG nie nakłada sankcji w przypadku niewykonania takich obowiązków.

Należy podkreślić, że zadania koordynacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określa wojewoda, który nie posiada uprawnień władczych w tym zakresie. Powyższe argumenty wskazują na konieczność szerszej regulacji działań OSP również funkcjonujących w obecnym KSRG. System ten będzie elementem regulacji ustawowej o ochronie ludności. Wzmocnienie tego systemu będzie się również

odbywać przez **wprowadzenie przepisu do ustawy o samorządzie gminnym dotyczącego realizacji zadań z zakresu KSRG/KSR, stanowiącego integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.**

Ustawa reguluje również obecny problem nieodpłatnego szkolenia członków OSP. Zgodnie z art. 35 ustawy o ochronie przeciwpożarowej szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej, gdzie szkolenie to prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna. **W nowym projekcie również jest ono również nieodpłatne.** Jednak jak wykazują analizy i praktyka, na poziomie powiatowym komendy powiatowe i miejskie PSP nie posiadają odrębnej kadry dydaktycznej ani komórek organizacyjnych w ramach ich struktur, które w wymiarze czasowym realizowałyby ten obowiązek zgodnie z zasadami dydaktyki i kształcenia. Szkolenie takie odbywa się w godzinach wolnych od służby (pracy). Kolejnym problemem jest szkolenie z zakresu ratownictwa medycznego, którego koszty ponoszone są przez gminę. W związku z powyższym w ustawie ujednociono proces szkolenia w zakresie szeroko pojętego ratownictwa. Wprowadzono możliwość zatrudniania instruktorów i wykładowców, a także na koszt budżetu państwa przejęto szkolenie KPP.

Podsumowując, w obecnym art. 14 ust. 5 ustawy o ochronie przeciwpożarowej przypisano koordynowanie funkcjonowania KSRG, w szczególności OSP na obszarze gminy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Ustawodawca zobligował właściwego wojewodę do ustalenia zakresu tej koordynacji.

Zgodnie ze słownikowym określeniem termin „koordynacja” należy rozumieć jako uzgadnianie wzajemnego działania, uporządkowanie, podporządkowanie elementów, fragmentów jakiejś struktury w celu ujednoczenia, zharmonizowania, stworzenia z nich całości. Jest to współdziałanie, funkcjonowanie zgodne z czymś innym.

Ustawa ma za zadanie pomóc we wspólnym działaniu na rzecz zapewniania bezpieczeństwa mieszkańcom, a także rozwiązać obecne problemy relacji gmina – OSP, gdyż ochrona ludności jest zadaniem na wskroś powszechnym.

nadbryg. dr inż. Adam Konieczny