

**st. bryg. w st. spocz. Stanisław Ręclawowicz**

Dyrektor Biura Ochrony Ludności

Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej

## Ochotnicze straże pożarne zasługują na odrębną ustawę

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.16>

**Streszczenie:** Uchwalenie ustaw o Państwowej Straży Pożarnej oraz o ochotniczych strażach pożarnych, choć dokonane w dużej odległości czasowej, przebiegało w podobnej atmosferze. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych reguluje sytuację organizacji społecznych mających status stowarzyszeń. One to wykonują nie tylko tak jak PSP profesjonalne działania ratownicze, ale również bardzo istotne działania na rzecz społeczności lokalnych.

**Słowa kluczowe:** ochotnicza straż pożarna, projekt ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ochrona przeciwpożarowa, działania na rzecz społeczności lokalnych

### Voluntary Fire Brigades deserves a new act

**Summary:** Establish the State Fire Service Act and the Voluntary Fire Brigades Act, although made in long time distance, was proceeding in similar atmosphere. The Voluntary Fire Brigades Act regulate the situation of social organisations, which have a status of association. Voluntary Fire Brigades, as well as State Fire Service, are responsible for rescue activity, but also their activity is focused on local communities.

**Keywords:** Voluntary Fire Brigades, the Voluntary Fire Brigades Act (project), fire protection, activity of behalf of local communities

### Wstęp

Walka z ogniem miała miejsce od niepamiętnych czasów, kiedy to człowiek nauczył się wykorzystywać go do swoich potrzeb. Walka ta, jak wskazują źródła historyczne, przebiegała w coraz to bardziej zorganizowany sposób. Powstające związki ogniowe czy związki florjańskie zmierzały do tworzenia grup gaśniczych lub ratowniczych zwanych strażami pożarnymi. Na przestrzeni dziejów miały one wieloraki charakter, od ochotniczych, obowiązkowych, po zawodowe<sup>1</sup>. Należy również nadmienić, że mało zbadane jest

---

<sup>1</sup> Zob. ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi (Dz. U. z 1934 r. Nr 41 poz. 365).

zaangażowanie właśnie ochotniczych straży pożarnych (OSP) w odzyskanie naszej państwowości i niepodległości. Zauważono, że podczas zaborów właśnie w OSP pielęgnowano polskość, gdyż zaborcy zezwalali na polską komendę oraz szkolenia, w tym strażacką literaturę w języku polskim.

## 1. OSP w wolnej Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. ruch strażacki zaczął odnawiać się ponownie w sposób zorganizowany. Natomiast pierwsza ustawa regulująca m.in. funkcjonowanie OSP ukazała się dopiero w 1934 r., powierzając je gminom – art. 4 ust. 1: „w każdej gminie winna istnieć dostateczna ilość straży pożarnych, odpowiadających pod względem liczebności i zaopatrzenia potrzebom miejscowym”, gdzie „Wszyscy w obrębie gmin przebywający obowiązani są współdziałać w wykonywaniu tej ochrony w zakresie w ustawie niniejszej określonym”<sup>2</sup>.

## 2. Kolejne zmiany obejmujące OSP

Po przemianach społecznohistorycznych i gospodarczych, jakie zaszły w naszym kraju po 1989 r., powstał problem, jak ma funkcjonować z jednej strony dotychczasowy system paramilitarny obrony cywilnej (w straży pożarnej kompanie zmilitaryzowane, tzw. zkp<sup>3</sup>), z drugiej natomiast nowy system prawny oparty na prawie cywilnym. Charakter tamtych czasów oddawały słowa ówczesnego Marszałka Senatu, prof. Andrzeja Stelmachowskiego, wypowiedziane w 1991 r.: „Punkt widzenia autorów ustaw strażackich bardziej przystoi do przepisów międzynarodowych jak do siermiężnej polskiej rzeczywistości”<sup>4</sup>. Straże pożarne były wtedy terenowymi lub zakładowymi formacjami obrony cywilnej. Powstawało wiele koncepcji proponujących tworzenie nowych systemów, resortów lub formacji. Niestety, propozycje te nie przystawały do przyszłej struktury państwa prawa.

<sup>2</sup> Zob. art. 2 ust. 3 ustawy o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi.

<sup>3</sup> Zob. S. Ręclawowicz, *Ochotnicza straż pożarna w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.

<sup>4</sup> Dotyczyło to projektów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej – przygotowanych ze znaczącym udziałem pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

### 3. Pracownicy naukowcy Uniwersytetu Wrocławskiego uczestnikami procesu legislacyjnego ustaw strażackich

Wreszcie przygotowany projekt ustawy z 1990 r. o Państwowej Straży Pożarnej, skierowany do legislacji inicjatywą poselską, wzbudził zainteresowanie ówczesnych parlamentarzystów Sejmu i Senatu RP X kadencji. W dniu 24 sierpnia 1991 r. uchwalono ustawy: o Państwowej Straży Pożarnej i o ochronie przeciwpożarowej. Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie fakty świadczące o tym, że były to projekty przygotowane społecznie (jak wskazują materiały źródłowe) przez grupę dolnośląskich oficerów ówczesnych straży pożarnych (terenowych i zakładowych) przy pomocy pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Na szczególną uwagę zasługuje uzasadnienie do projektu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, w którym to zasygnalizowano powstanie pierwszego niemilitarnego systemu ratowniczo-gaśniczego, funkcjonującego do dziś. Wrocławskie projekty poparła wtedy Krajowa Sekcja Pożarnictwa (KSP) NSZZ „Solidarność” (jak pisze przewodniczący Krzysztof Wojtułski)<sup>5</sup>, przedstawiając je jako wspólny projekt KSP i ówczesnej Komendy Głównej Straży Pożarnej. Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Straży Pożarnych oraz KSP był (obecnie st. bryg. w st. spocz.) mgr Andrzej Jaroszek – pracownik Uniwersytetu Wrocławskiego ds. ochrony przeciwpożarowej. Przygotowana „Ewolucja prawodawstwa pożarniczo-ratowniczego w III RP” jest tego dobitnym przykładem. Innym przykładem mogą być konferencje naukowe: w 2016 r. pt. „Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej”<sup>6</sup> oraz w 2018 r. pt. „Ochotnicze Straże Pożarne TRADYCJA – SAMORZĄD – BEZPIECZEŃSTWO”<sup>7</sup>, zakończone książkowymi – drukowanymi i elektronicznymi – publikacjami naukowymi. Konferencje te były efektem współpracy Wojewody Dolnośląskiego, Samorządu Województwa Dolnośląskiego oraz Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, która to nieprzerwanie trwała od 1990 r. Należy również uwzględnić wkład w tym zakresie posła Pawła Hreniaka<sup>8</sup>, gdyż jako

<sup>5</sup> Zob. K. Wojtułski, *Jak się zaczęła PSP*, „Przegląd Pożarniczy” 2021, nr 8, s. 18. W artykule autor opisuje dość szczegółowo działania Krajowej Sekcji Pożarnictwa NSZZ „Solidarność” w zakresie procedowania wrocławskich projektów.

<sup>6</sup> Była to reakcja środowiska zwanego „wrocławskim” na procedowany projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przygotowywany od kilkunastu lat w Komendzie Głównej PSP w Warszawie. Projekt ten uzyskał negatywną rekomendację Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem wstrzymania dalszych prac nad nim. Dokument z dnia 22 sierpnia 2019 r. Nr – CAS.10.11.3.2019(5).

<sup>7</sup> Konferencja była wynikiem wieloletniej współpracy z Wydziałem Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, z radnymi Sejmiku Województwa Dolnośląskiego – w szczególności Zbigniewa Szczygła, przedstawiciela Wojewody – Stanisława Ręclawowicza oraz ówczesnego Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP we Wrocławiu – Adama Koniecznego.

<sup>8</sup> Zob. informacja na stronie Sejmu RP. Poseł Hreniak został powołany 12 maja 2021 r. na przewodniczącego sejmowej podkomisji stałej ds. rozwoju i promocji ochotniczych straży pożarnych. „Według przyjętego planu posłowie czerwiec chcą poświęcić na projekt ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych,

Wojewoda Dolnośląski uczestniczył w przygotowaniu konferencji w 2018 r. przez swojego stałego przedstawiciela. Podjął się również współpracy z ochotniczymi strażami pożarnymi województwa dolnośląskiego poprzez szereg spotkań konsultacyjno-szkoleniowych, na których to przewijał się problem konieczności przygotowania projektu odrębnej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

#### 4. Pierwsze propozycje przygotowania projektu ustawy o OSP

Propozycję przygotowania założeń do projektu ustawy oraz następnie współpracy przy ew. projekcie pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawiono 12 lipca 2019 r. Elżbiecie Witek, ówczesnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, uzyskując jej wstępną akceptację. W spotkaniu tym uczestniczył autor razem z dr. Mateuszem Paplickim. Przedstawiono przy tym przebieg wspomnianej wyżej konferencji naukowej poświęconej wyłącznie sprawom OSP.

Taka inicjatywa miała wtedy zarówno wielu zwolenników, jak i przeciwników. Uważano, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej jest wystarczającym aktem prawnym regulującym sprawy OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej<sup>9</sup>. Należy jednak dodać, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej nie była skierowana do OSP pomimo delegacji ustawowej odsyłającej do innej ustawy o stowarzyszeniach, na podstawie której od 1991 r. działają one wzorowo. Na podstawie tej ustawy (o stowarzyszeniach) działa również, odrębnie od każdej OSP, stowarzyszenie, czyli Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP, będący również jednostką tej ochrony. Przedstawiony przez ZOSP RP na początku lat 90. tzw. statut „wzorcowy” dla ochotniczych straży pożarnych w Polsce zawierał zaledwie postanowienie „udział OSP w akcjach ratowniczych”, których organizatorem jest Państwowa Straż Pożarna<sup>10</sup>. Natomiast relacje zachodzące pomiędzy gminą a tymi stowarzyszeniami OSP zostały pozostawione same sobie. Należy również nadmienić, że ustawa o ochronie przeciwpożarowej została skierowana m.in. do osób fizycznych (art. 3), osób prawnych, organizacji instytucji, właścicieli zarządców lub użytkowników budynków, obiektów, terenów lub środowiska (art. 4), niekoniecznie do

---

w lipcu zajmą się wynikami kontroli Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przez Najwyższą Izbę Kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem OSP, we wrześniu minister spraw wewnętrznych i administracji ma przedstawić informację na temat systemu szkoleń realizowanych przez PSP dla druhów OSP, w październiku zaplanowano dyskusję nad postulatami ograniczającymi codzienną biurokrację w OSP, a w listopadzie kolejna informacja, tym razem o działaniach wspierających OSP przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMISJAST&NrKadencji=9&KodPodKom=ASW03S> [dostęp 8.02.2023].

<sup>9</sup> Zob. art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

<sup>10</sup> Zob. art. 7 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

OSP, pomimo że drухowie przejawiają tu szczególną postawę obywatelską, bo z jednej strony mają prawo uczestniczyć w tworzeniu wspólnoty samorządowej (gminnej<sup>11</sup>, powiatowej czy wojewódzkiej), natomiast z drugiej strony mają prawo zrzeszania się w stowarzyszenia. Gwarantuje im to nasza Konstytucja. Jak pisze prof. Tadeusz Kocowski, podmioty te działają na tym samym obszarze i mają podobne lub zbieżne zadania<sup>12</sup>. Brak jest tylko narzędzi prawnych, na jakich zasadach ta współpraca miałyby przebiegać. Innym aspektem jest fakt, że druh, wstępując w szeregi OSP, musi przyjąć na siebie zadania wynikające ze statutu, a następnie zadania przypisane jednostce ochrony przeciwpożarowej.

## 5. Dylematy wynikające z braku jednoznacznych regulacji prawnych

Można tu postawić zasadnicze pytanie, która OSP jest w stanie funkcjonować samodzielnie jako jednostka ochrony przeciwpożarowej bez wsparcia i pomocy gminy. Jeżeli ta współpraca układa się wzorowo, to nie ma problemu, natomiast w sprawach konfliktowych nawet sądy nie są w stanie tych sporów rozstrzygnąć, gdyż przepisy w tym zakresie są niejednoznaczne. Dowodem są sprawy: OSP Bardo, OSP Dzikowiec, OSP Działawa, OSP Wymiarki<sup>13</sup> itp. Można w tym miejscu postawić inne pytanie: dlaczego twórcy Państwowej Straży Pożarnej (nie należy ich mylić z autorami ustaw strażackich) wypaczyli zaproponowany zamysł, przenosząc krajowy system ratowniczo-gaśniczy z ustawy o Państwowej Straży Pożarnej do ustawy o ochronie przeciwpożarowej, gdzie poza art. 3 i 4 ochrona ta jest jednym z zadań własnych powiatu i gminy? Znowu, jak pisze prof. Kocowski, nie jest to zadanie tak do końca własne, ale może bardziej zlecone, gdyż ani powiat, ani gmina nie jest w stanie samodzielnie, bez wsparcia administracji rządowej i środków budżetu państwa, tych zadań w pełni zrealizować. Myślę, że stanowisko samorządów powiatowych i gminnych będzie jednoznaczne w zakresie przejęcia znacznej części kosztów funkcjonowania OSP przez budżet państwa, co jest zgodne z ideą strony rządowej przygotowującej przedmiotowy projekt<sup>14</sup>, który proponował m.in.

<sup>11</sup> Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

<sup>12</sup> Zob. opracowanie prof. T. Kocowskiego, *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.

<sup>13</sup> Do ewentualnego wglądu dokumentacja Samodzielnego Stanowiska ds. KSRG, Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. W latach 2018-2020 autor był starszym inspektorem wojewódzkim na tym samodzielnym stanowisku.

<sup>14</sup> Autor uczestniczy w przygotowaniu projektu do ustawy o ochotniczych strażach pożarnych ze strony Komendy Głównej PSP, będąc jednocześnie dyrektorem Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP, przekształconego następnie w Biuro Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

większe zaangażowanie budżetu państwa na rzecz wszystkich OSP w Polsce, łącznie z GOPR, TOPR, WOPR. Zachowując konstytucyjne prawo do dobrowolnego zrzeszania się, proponowano większą ochronę prawną oraz środki finansowe w sytuacji utraty zdrowia, a nawet życia podczas różnych działań. Jak ważny i doceniany jest to wkład ze strony OSP, widzimy w czasie pandemii COVID-19. Są to działania nie tylko ratownicze, jak stanowi obecne prawo, ale również i inne działania na rzecz społeczności lokalnych, które nie podlegają wypłacie ekwiwalentu przez gminy. Szczególnie dotyczy to wsparcia pogotowia ratunkowego lub prowadzenia samodzielnych działań udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym.

Prowadzona kampania informacyjna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Kierownictwa Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej Szefa Obrony Cywilnej Kraju uzyskuje wiele pochwał, propozycji i wniosków z różnych środowisk: społecznych, rządowych, politycznych itp., w tym samych OSP, traktujących o konieczności uregulowania ustawowego tak wielce zasłużonych dla naszego kraju organizacji. Czy była to słuszna droga, pokaże czas oraz ocenią ten fakt sami druhowie ochotnicy.

## 6. Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków, podkreślających konieczność uregulowania ochotniczych straży pożarnych w odrębnej ustawie.

- 1) określenie w jednym akcie prawnym rozproszonych uregulowań dotyczących relacji zachodzących pomiędzy konstytucyjnie niezależnym stowarzyszeniem, jakim jest każda ochotnicza straż pożarna, a konstytucyjnie niezależnym samorządem terytorialnym, w szczególności gminą;
- 2) podniesienie poprzez odrębną ustawę rangi stowarzyszeń, jakimi są ochotnicze straże pożarne, podejmujące jako jednostki ochrony przeciwpożarowej działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem;
- 3) powrót do propozycji zapoczątkowanych w 1990 r., w czasie procesu legislacyjnego nad projektami ustaw z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;
- 4) wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań i zasad w funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych, które wynikają z potrzeb praktyki oraz są efektem prac badawczych, analiz oraz konsultacji, w szczególności na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> W szczególności zob. następujące pozycje literatury: A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009; T. Kocowski,

## Bibliografia

### Literatura

- Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Kocowski T., Błażewski M. (red.), *Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wrocław 2018.
- Kocowski T., Błażewski M., Małecki W. (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, Wrocław 2018.
- Ręplawowicz S., *Ochotnicza straż pożarna w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3861, „Prawo” 2018, t. CCCXXVI.
- Wojtułski K., *Jak się zaczęła PSP*, „Przegląd Pożarniczy” 2021, nr 8.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami żywiołowymi (Dz. U. z 1934 r. Nr 41 poz. 365).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).

### Źródła internetowe

- <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PODKOMISJAST&NrKadencji=9&KodPodKom=ASW03S>