

# Raport

## Ochotnicze Straże Pożarne

### Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

Opracowanie prezentuje wybrane wyniki badań naukowych nad problematyką ochrony przeciwpożarowej, w szczególności sytuacji prawnej Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) oraz ich relacji z gminą i administracją rządową. Opracowanie zawiera także wstępne wnioski proponowane przez zespół badawczy, które są możliwe do zaprezentowania na obecnym etapie badań. Raport ten wskazuje, że badania powinny być kontynuowane w celu przygotowania wstępnych projektów aktów normatywnych, zawierających propozycje rozwiązań niezbędnych w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Raport został przygotowany w ramach grantu badawczego sfinansowanego przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego, a opracowany przez zespół badawczy pod kierunkiem prof. dra hab. T. Kocowskiego (Uniwersytet Wrocławski) oraz pozostałych wykonawców: dra Macieja Błażewskiego (Uniwersytet Wrocławski), dra Mateusza Pappickiego (Uniwersytet Medyczny we Wrocławiu) oraz dr Joannę Filaber (Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu). W pracach badawczych, których wynikiem jest raport, brali także udział st. bryg. w st. spocz. mgr Stanisław Ręclawowicz oraz st. bryg. w st. spocz. mgr Andrzej Jaroszek.

Do raportu zostały załączone wzory aktów i porozumień związanych z funkcjonowaniem OSP, przygotowane przez st. bryg. w st. spocz. mgra Stanisława Ręclawowicza, obejmujące:

1. Załącznik 1 – wzór projektu regulaminu organizacyjnego jednostki operacyjno-technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej;
2. Załącznik 2 – wzór projektu uzgodnień pomiędzy Komendantem Powiatowym PSP a Ochotniczą Strażą Pożarną;
3. Załącznik 3 – wzór projektu porozumienia pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a gminą.

## **1. Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie**

### **1.1. Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie zarejestrowane w KRS**

Ochotnicza Straż Pożarna (OSP) jest formą aktywności obywateli, realizujących swe konstytucyjne prawo do zrzeszania się. Wolność zrzeszania się ma na gruncie

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP)<sup>1</sup> dualistyczny charakter. Z jednej strony została ona ujęta jako zasada prawna ustroju RP (i był to zabieg celowy ze strony ustrojodawcy) – art. 12, z drugiej zaś nie można jej odmówić znaczenia tradycyjnego, to znaczy rozumienia jej w kategoriach wolności jednostki – art. 58 stanowiący<sup>2</sup>, iż „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

Preambuła ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>3</sup> uzasadnia regulację w niej zawartą celem „stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, jednostki, a także tradycją i powszechnie uznawanym dorobkiem ruchu stowarzyszeniowego”.

Formą organizacyjno-prawną, pozwalającą na skuteczną realizację tego prawa obywatelskiego, jest właśnie stowarzyszenie. Sytuację prawną stowarzyszeń regulują przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, która reguluje działalność stowarzyszeń, czyli dobrowolnych, samorządnych, trwałych zrzeszeń o celach niezarobkowych, pozwalających na reprezentowanie zbiorowych interesów swoich członków. Interesy te mogą być wielorakie, idzie tu bowiem o możliwość realizacji różnorodnych potrzeb kulturalnych, naukowych, religijnych, sportowych czy społecznych przez obywateli i na ich rzecz. Niektóre z nich mogą przejmować od państwa i jednostek samorządu terytorialnego wykonywanie zadań publicznych.

Stowarzyszenie jest organizacją samodzielnie określającą swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalającą akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Swą działalność opiera na społecznej pracy swoich członków, co nie wyklucza możliwości, by do prowadzenia swych spraw mogło zatrudniać pracowników, w tym także swoich członków. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach przewiduje możliwość istnienia dwu form stowarzyszeń, czyli stowarzyszenia i stowarzyszenia zwykłego.

Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną działa przez swoje organy. Najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Zarząd zarządza stowarzyszeniem

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Por. P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 319.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210 ze zm., dalej u.p.s.

i reprezentuje je, a szczegółowe kompetencje zarządu lub poszczególnych jego członków w tej dziedzinie wynikają z postanowień statutu.

Stowarzyszenie jako osoba prawna posiada swój majątek. Majątek ten powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Stowarzyszenie, z zachowaniem obowiązujących przepisów, może przyjmować darowizny, spadki i zapisy oraz korzystać z ofiarności publicznej. Może ono otrzymywać dotację według zasad określonych we właściwych przepisach.

## 1.2. Ochotnicza Straż Pożarna jako społeczna organizacja ratownicza

Ochotnicza Straż Pożarna jest o tyle nietypowym stowarzyszeniem, że można ją zakwalifikować do społecznych organizacji ratowniczych. Na jej status wpływa też fakt, iż jest ono jednocześnie jednostką organizacyjną ochrony przeciwpożarowej.

Jednak ratownictwo pożarnicze to nie jedyny obszar aktywności OSP. Ich misją są także:

1. „informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi,
2. rozwijanie wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej,
3. działania na rzecz ochrony środowiska”<sup>4</sup>.

Oprócz tych działań OSP aktywne są też na innych polach, takich jak ochrona środowiska, sport, edukacja i wychowanie czy kultura.

Ochotnicza Straż Pożarna została objęta ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>5</sup>, która w przepisach art. 19 stwierdza jednoznacznie, iż OSP i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych (ZOSP) funkcjonują na podstawie przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Stanowi również, że OSP oraz ZOSP mają status stowarzyszenia w rozumieniu ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Dodaje jednocześnie, iż OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Statut stowarzyszenia określa jego cele i sposoby ich realizacji, oznacza teren jego działania oraz siedzibę. Ochotnicze Straże Pożarne swoje cele, zgodnie ze swoją nazwą, wiążą się one z ochroną przeciwpożarową. Ochrona przeciwpożarowa zgodnie z przepisem art. 1 u.o.p., polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia,

---

<sup>4</sup> P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 12.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620 ze zm., dalej u.o.p.

zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem przez:

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

OSP są jednostkami ochrony przeciwpożarowej na równi z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej, której jednostki tworzy się jako formacje umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. W jednostkach tych są zatrudnieni pracownicy podlegający szczególnym obowiązkom wynikającym z charakteru pracy oraz posiadający odpowiednie kwalifikacje i warunki psychofizyczne, czyli osoby, które mają kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu strażak, technik pożarnictwa lub inżynier pożarnictwa. Natomiast w przypadku OSP bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać jej członkowie, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli przewidziane ustawą szkolenie pożarnicze.

Oznacza to, iż celem Ochotniczych Straży Pożarnych jest działalność nie w pełni mieszcząca się w zadaniach realizowanych przez pozostałe stowarzyszenia, polegających na umożliwieniu członkom udziału w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań. Cel funkcjonowania OSP w wielu elementach jest zbieżny z stawianymi przed profesjonalnymi jednostkami organizacyjnymi zawodowo wykonującymi działania, należące do zadań publicznych realizowanych przez organy władzy publicznej. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, jednym z zadań publicznych gminy są sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Ochotnicze Straże Pożarne są więc w pewnym stopniu specyficznymi stowarzyszeniami, co wynika z faktu, iż podstawową ich działalność statutową, o ile zakładamy, iż jest nią ochrona przeciwpożarowa, wykonywać będzie mogło jedynie część członków stowarzyszenia. Organizacja jego będzie też w określonym stopniu wymuszana przez przepisy inne niż przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Dodatkowo wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej będzie wymagało wyposażenia OSP w specjalistyczny, skomplikowany sprzęt oraz pomieszczenia na jego prawidłowe przechowywanie.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej u.s.g.

### 1.3. Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie zwykłe

Drugim typem stowarzyszenia – jego uproszczoną formą – jak to ustawa Prawo o stowarzyszeniach stanowi w przepisie art. 40, jest stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej. Założone ono może być przez co najmniej trzy osoby, które uchwalają regulamin działalności, określający w szczególności jego nazwę, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie zwykłe albo zarząd, zasady dokonywania zmian regulaminu działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób jego rozwiązania. Stowarzyszenie zwykłe, które zamierza posiadać zarząd, określa w regulaminie działalności tryb jego wyboru i uzupełniania składu, kompetencje, warunki ważności jego uchwał oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia zwykłego, w szczególności zaciągania zobowiązań majątkowych, zaś w przypadku, gdy zamierza posiadać organ kontroli wewnętrznej, podaje w regulaminie działalności tryb jego wyboru, uzupełniania składu oraz jego kompetencje.

Stowarzyszenie zwykłe składa wniosek o wpis do ewidencji stowarzyszeń zwykłych, a powstaje i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do ewidencji prowadzonej przez organ nadzorujący (starostę) właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia zwykłego. Stowarzyszenie zwykłe powstaje i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do ewidencji. Zgodnie z przepisem art. 41a u.p.s. stowarzyszenie zwykłe reprezentuje przedstawiciel reprezentujący stowarzyszenie zwykłe albo zarząd.

Stowarzyszenie zwykłe nie posiadało statusu osoby prawnej, aczkolwiek zawsze miało status jednostki organizacyjnej. Dopiero po ustanowieniu Prawa o stowarzyszeniach uzyskało status ułomnej osoby prawnej, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego<sup>7</sup>. Aczkolwiek w literaturze przedmiotu prezentowane były poglądy odmawiające uznania stowarzyszenia zwykłego za jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną i do której stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych<sup>8</sup>.

Przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach przewidują istnienie dwu typów stowarzyszeń: stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną i stowarzyszenia zwykłego. Obie te formy stowarzyszenia formalnie mogą zostać użyte dla organizacji działalności jednostek organizacyjnych zwanych Ochotniczymi Strażami Pożarnymi. Zgodnie z przepisami art. 19 u.o.p. OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny

<sup>7</sup> W świetle art. 33<sup>1</sup> § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., dalej k.c., do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Zgodnie z art. 33<sup>1</sup> § 2 k.c., jeżeli przepis odrębny nie stanowi inaczej, za zobowiązania jednostki, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c., odpowiedzialność subsydiarną ponoszą jej członkowie; odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy jednostka organizacyjna stała się niewypłacalna.

<sup>8</sup> Zob. M. Hejbud, *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*. „Studia Prawno-ustrojowe” 2015, nr 28, s. 11.

sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, co nie przeszkadza, że jest jednostką funkcjonującą na podstawie przepisów ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

#### **1.4. Uzgodnienia Ochotniczej Straży Pożarnej z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej**

Celem skutecznej realizacji przez gminę zadań publicznych w ochronie przed pożarami, klęskami żywiołowymi oraz innymi miejscowymi zagrożeniami niezbędne jest przeprowadzenie uzgodnień pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej a Ochotniczą Strażą Pożarną w przedmiocie „wszelkich spraw”<sup>9</sup> dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w statucie Ochotniczej Straży Pożarnej.

Podstawą prawną obowiązkowych uzgodnień jest norma prawna z art. 19 ust. 3 u.o.p., która jest przykładem normy dwuelementowej składającej się tylko z hipotezy i dyspozycji, bez przymiotu sankcji za brak merytorycznych i potwierdzonych w formie pisemnej uzgodnień. Brak sankcji w art. 19 u.o.p. i kolejnych przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej należy ocenić negatywnie i wskazać, że poczynione uzgodnienia w obszarze wszelkich spraw dotyczących ochrony przeciwpożarowej zwane są w języku praktyki pożarniczej tzw. uzgodnieniami gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej i bezpośrednio warunkują one kształt przyszłego porozumienia pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a gminą, reprezentowaną na zewnątrz przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej.

## **2. Finansowanie i majątek Ochotniczej Straży Pożarnej**

### **2.1. Finansowe aspekty działalności Ochotniczych Straży Pożarnych**

Finansowy aspekt działalności Ochotniczych Straży Pożarnych obejmuje dwie podstawowe sfery: podmiotową oraz przedmiotową. Sfera podmiotowa dotyczy określenia, jakie podmioty uczestniczą w finansowaniu jej działalności. Sfera przedmiotowa odnosi się do zakresu jej działalności, który podlega finansowaniu.

---

<sup>9</sup> Ustawodawca w art. 19 ust. 3 u.o.p. nakłada na Ochotnicze Straże Pożarne obowiązek prawny polegający na uzgodnieniu wszelkich spraw dotyczących ochrony przeciwpożarowej określonych w statucie stowarzyszenia z Komendantem Powiatowym PSP. Przedmiotem uzgodnień jest przede wszystkim potwierdzenie utworzenia Jednostki Operacyjno-Technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej, zgodnie z art. 19 ust. 1b w zw. z art. 28 ust. 6 u.o.p., działającej na podstawie regulaminu zatwierdzonego przez Zarząd Stowarzyszenia. Podstawowym celem działania Jednostki Operacyjno-Technicznej jest prowadzenie działań ratowniczych, o których mowa w art. 22 ust. 1 przedmiotowej ustawy oraz udział w akcjach ratowniczych organizowanych i kierowanych przez Państwową Straż Pożarną, w tym poza terenem własnego działania.

Sfera podmiotowa obejmuje relacje pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a głównie podmiotami publicznymi. Ochotnicza Straż Pożarna ma z zasady status stowarzyszenia, a tym samym w świetle art. 17 ust. 1 u.p.s., posiada osobowość prawną. Środki finansowe mogą pochodzić ze strony budżetu państwa (art. 33 ust. 1 u.o.p.) oraz budżetu gminy (art. 32 ust. 2 u.o.p.). Finansowanie jest zatem jednym z aspektów stosunków prawnych pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a podmiotem publicznym. Przepisy prawa jedynie częściowo wskazują, jaka powinna być treść tych stosunków prawnych, a w pozostałej części pozostawiają swobodę określenia ich treści tym podmiotom.

Finansowanie jest ściśle związane z prowadzoną działalnością Ochotniczej Straży Pożarnej. Przepisy prawa w sposób zróżnicowany określają przedmiot finansowania.

Prawodawca w dwóch grupach przepisów podzielił sposób finansowania OSP – na finansowanie przez gminę i przez organy administracji rządowej. Z zasady koszty funkcjonowania Ochotniczej Straży Pożarnej są ponoszone przez gminę. W świetle art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., zapewnienie ochrony przeciwpożarowej stanowi jedno z zadań własnych gminy, służących zaspokojeniu potrzeb własnych mieszkańców. Sposób wykonania tego zadania został częściowo dookreślony przez przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Swoboda gminy w zakresie finansowania działalności OSP odnosi się do ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia jej gotowości bojowej (art. 32 ust. 2 u.o.p.). Przepisy prawa w sposób bardziej szczegółowy odnoszą się do pośredniego finansowania OSP, a zatem do sposobu przeznaczenia środków finansowych członkom tej organizacji. Gmina finansuje pośrednio OSP zarówno przez zapewnienie bezpłatnego umundurowania jej członkom, ich ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, jak i ponoszenie kosztów okresowych badań lekarskich (art. 32 ust. 3 u.o.p.). Gmina powinna także przekazać ekwiwalent pieniężny członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej w związku z jego uczestnictwem w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę (art. 28 u.o.p.).

Środki finansowe z budżetu państwa mogą być przeznaczane na OSP, o ile te działają w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Minister właściwy do spraw wewnętrznych posiada zatem jedynie częściową swobodę określenia sposobu przeznaczenia tych środków finansowych (art. 33 u.o.p.). Powinien on określić sposób wydatkowania tych środków, z uwzględnieniem jedynie przedsięwzięć związanych z funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W świetle art. 34 ust. 1 u.o.p. przepisy prawa mogą także określić inne działania Ochotniczej Straży Pożarnej związane z ochroną przeciwpożarową, które powinny być pokryte z budżetu państwa, a mieścić się w zakresie zadań zleconych gminy.

## 2.2. Majątek Ochotniczej Straży Pożarnej

Źródłem powstania majątku Ochotniczej Straży Pożarnej mogą być środki finansowe pochodzące z budżetu państwa (art. 33 ust. 1 u.o.p.) lub budżetu gminy (art. 32 ust. 2 u.o.p.). Środki publiczne mogą być przeznaczone na zakup i utrzymanie infrastruktury służącej działaniom związanym z ochroną przeciwpożarową, w tym działaniom ratowniczym. Skutkiem tego – że OSP jako podmiot prawa jest właścicielem tej infrastruktury – może być dysponowanie nią niezgodnie z pierwotnym celem. Może mieć to miejsce zarówno w czasie funkcjonowania Ochotniczej Straży Pożarnej, jak i po jej likwidacji. Gmina ma wówczas ograniczony lub wyłączony wpływ na sposób używania tej infrastruktury. Po likwidacji stowarzyszenia posiadającego status jednostki OSP infrastruktura ta może przestać w całości służyć celom ochrony przeciwpożarowej w gminie, która finansowała jej zakup. Należy zatem sugerować gminom, aby zapewniały wyposażenie i utrzymanie tej infrastruktury przez jej użyczenie OSP, tak aby gmina pozostała jej właścicielem.

Szczególnie istotne z punktu widzenia skuteczności ochrony przed niebezpieczeństwami pożarowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami na terenie gminy, a szerzej dla całego systemu bezpieczeństwa publicznego RP, jest zwrócenie uwagi na stan wyposażenia Jednostki Operacyjno-Technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej. Jednocześnie wskazać należy, że w celu prowadzenia działań ratowniczych w czasie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub likwidacją innych miejscowych zagrożeń, o których mowa w art. 22 u.o.p., zarząd Ochotniczej Straży Pożarnej tworzy Jednostkę Operacyjno-Taktyczną OSP, a następnie przygotowuje regulamin organizacyjny jej działania. W aspekcie prawnego obowiązywania projekt regulaminu Jednostki Operacyjno-Taktycznej jest zatwierdzany przez radę gminy (organ uchwałodawczy gminy) w formie uchwały, a nadto rada gminy upoważnia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wykonania przedmiotowej uchwały.

Ważne jest, aby stan wyposażenia dla Jednostki Operacyjno-Technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej w zakresie realizacji zadań ratowniczych wynikał bezpośrednio z porozumień zawieranych w sprawie włączenia Ochotniczych Straży Pożarnych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, na podstawie art. 20 u.o.p. i § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączenia jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączenia jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. poz. 1317.



Przedmiotowy stan wyposażenia jest wynikiem zarówno analizy zagrożeń oraz analizy zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa, jak i planów ratowniczych zatwierdzanych odpowiednio przez starostę i wojewodę. Wnioski z analizy zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego, służące poprawie funkcjonowania krajowego systemu pożarowego na obszarze powiatu, Komendant Państwowej Straży Pożarnej przekazuje dalej do starosty oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy<sup>11</sup>.

Odnosząc się do efektywności ochrony społeczności lokalnej przed (nie)bezpieczeństwami pożarowymi i innymi, wskazać należy, że na gruncie obecnych regulacji prawnych, tj. u.o.p., oraz wobec zakresu uzgodnień Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej z Ochotniczą Strażą Pożarną z art. 19 ust. 3 u.o.p. – nie powinno budzić wątpliwości, iż w treści przedmiotowych uzgodnień wyznaczone są konkretne zadania dla właściwego miejscowo starosty<sup>12</sup>, będącego organem nadzoru nad stowarzyszeniami Ochotniczych Straży Pożarnych, z jednej strony oraz z drugiej podmiotem określającym zadania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie powiatu – w tym także zadań dla gmin wchodzących w jego skład<sup>13</sup>.

### 3. Ochrona przeciwpożarowa jako zadanie publiczne gminy

Pojęcie „ochrona przeciwpożarowa” zawiera przewidziane prawem działania mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem (np. katastrofy technicznej, ekologicznej). Wymienione cele w zdaniu pierwszym art. 1 u.o.p. można realizować przez: a) prewencyjne zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; b) zapewnianie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; c) prowadzenie

---

<sup>11</sup> § 3 pkt 5–7 uzgodnienia z marca 2018 r. pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej a Ochotniczą Strażą Pożarną w Wymiarkach, s. 2–3.

<sup>12</sup> Starosta, określając zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, uwzględnia również zadania dla gminy, w szczególności wynikające z włączenia OSP do KSRG. Starosta w budowaniu systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład KSRG, biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu, uwzględnia również zadania i potrzeby JOT – OSP. Nadto, starosta organizuje system łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu i nadzoruje działalność OSP w zakresie zgodności z przepisami prawa i postanowień statutu, w szczególności zapewniania stałej (całodobowej) gotowości do działań ratowniczych, w myśl art. 21b u.o.p.

<sup>13</sup> Treść przedstawionych uzgodnień jest oparta na analizie uzgodnień z marca 2018 r. podpisanych w Żaganiu pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej a Ochotniczą Strażą Pożarną w Wymiarkach na podstawie art. 19 ust. 3 u.o.p., udostępnionych w ramach dostępu do informacji publicznych w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego prowadzącego kontrolę funkcjonowania Krajowego Systemu-Ratowniczo-Gaśniczego w wybranych gminach województwa dolnośląskiego.

działań ratowniczych. Ochrona przeciwpożarowa może polegać na wykonaniu przez dany podmiot wszystkich wymienionych w art. 1 u.o.p. sposobów lub też tylko jednego, bądź dwóch spośród nich<sup>14</sup>.

Zadanie ochrony przeciwpożarowej (zadanie publiczne) nałożone na gminę w art. 7 u.s.g. Katalog wyrażony w tym przepisie zalicza do zadań własnych gminy, m.in.: zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gmina może zrealizować to zadanie sama lub przekazać jego wykonanie innym podmiotom, opierając się na obowiązujących przepisach prawa. Pojęcie zadania publicznego jest zawsze wyznaczone przez normy prawne i to samo państwo decyduje o tym, co jest, a co nie jest zadaniem publicznym. Za realizację danego zadania publicznego w świetle prawa ponosi odpowiedzialność państwo lub samorząd terytorialny, przy czym nie jest konieczne, aby wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej<sup>15</sup>.

Zrealizowanie niektórych zadań publicznych związane jest z koniecznością prowadzenia działalności, która może być określona jako gospodarcza i tym samym wymaga zazwyczaj kreowania nowych podmiotów mogących taką działalność realizować. W przypadku takiej sytuacji, w odniesieniu do gminy, kreowanie podmiotów gospodarczych przez gminę celem realizacji określonych zadań publicznych, ma przede wszystkim za zadanie znalezienie odpowiedniej formy dla prawidłowej realizacji zadań ciążących na tym podmiocie prawa publicznego<sup>16</sup>. Część zadań może podlegać prywatyzacji realizacji zadań publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>17</sup> przewidują możliwość zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w jej przepisach. Aby można było zlecić wykonanie zadania publicznego np. stowarzyszeniu – Ochotniczym Strażom Pożarnym, przekazać dotację celową na wykonanie tego zadania – musi się ono mieścić w obszarze wymienionym przez art. 4 u.d.p.w. Ponadto jednostka, której powierza się wykonanie zadania, musi prowadzić działalność statutową w przekazywanym obszarze (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.d.p.w.).

<sup>14</sup> B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013, s. 52.

<sup>15</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29 i 30.

<sup>16</sup> T. Kocowski, *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 54.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm., dalej u.d.p.w.

Przemiany cywilizacyjne sprawiają, że zakres ochrony przeciwpożarowej znacząco poszerza się, gdyż duża jego część wykracza poza walkę z pożarami. Ta istotna większość to ratownictwo, ewakuacja, kwalifikowana pierwsza pomoc itp. W ostatnich latach widoczny jest trend zmniejszania się udziału procentowego interwencji straży pożarnej związanych z walką z pożarami w stosunku do pozostałych interwencji, w związku z tym ulega zmianie znaczenie ochrony przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa państwa<sup>18</sup>. Kształtowanie modelu ratowniczego (Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego – KSRG) nie może być oparte jedynie na badaniach historycznych bez uwzględnienia kierunków rozwoju społeczno-ekonomicznego. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że zostanie zbudowany „idealny” system ratowniczy, który nie będzie dostosowany do nowych, wciąż zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz potrzeb ratowniczych<sup>19</sup>.

Wzrastający oraz ewoluujący zakres ochrony przeciwpożarowej wymusza na systemie bezpieczeństwa państwa zwiększenie finansowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, tak aby jednostki te mogły sprostać (osobowo i sprzętowo) pojawiającym się zagrożeniom.

Ochotnicze Straże Pożarne stanowią istotny trzon osobowy KSRG, zwłaszcza na terenach wiejskich i podmiejskich. Największy potencjał ochrony stanowią miasta, w których funkcjonują PSP oraz inne służby komunalne. Najmniejszy potencjał posiadają natomiast gminy wiejskie, gdzie zazwyczaj jedyną siłą ratowniczą jest OSP<sup>20</sup>.

Starzejący się czynnik ludzki OSP, coraz mniejsze nabory nowych członków OSP, migracja mieszkańców obszarów wiejskich i podmiejskich do dużych miast, czy też brak regulacji prawnych wspomagających pracodawców zwalnających członków OSP do działań ratowniczych, sprawia, że część samorządów, w których przestanie funkcjonować OSP, będzie pozbawiona możliwości prowadzenia działań ratowniczych. W niedalekiej przyszłości może się więc zdarzyć, że usługa ratownicza dla tych samorządów będzie musiała być kupiona od innych samorządów, prywatnych podmiotów ratowniczych (jeżeli takie powstaną) czy też będzie musiała być zagwarantowana przez służby państwowe<sup>21</sup>.

Wzrost liczby zagrożeń przy jednoczesnym spadku osobowym członków OSP czy wzroście średniej wieku członków OSP stawia jednostki samorządu terytorialnego oraz KSRG przed potrzebą pilnych zmian. Od tempa ich wprowadzania oraz ich skuteczności będzie zależało nasze bezpieczeństwo. Dlatego tak ważne jest uświadomienie potrzeby tych zmian.

---

<sup>18</sup> J. Zboina, *Miejsce i rola ochrony przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] J. Zboina, B. Wiśniewski (red.), *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Józefów 2014, s. 84.

<sup>19</sup> D. Wróblewski, *Koncepcja systemu ratowniczego w perspektywie długookresowej*, Józefów 2016, s. 104.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 108.

#### 4. Wnioski *de lege ferenda*

Przedstawiona sytuacja prawna Ochotniczych Straży Pożarnych pozwala na przedstawienie czterech postulatów *de lege ferenda* skierowanych do prawodawcy, mających na celu zarówno ułatwienie funkcjonowania OSP, jak i realizację ochrony przeciwpożarowej.

**Po pierwsze**, szczególny charakter przedmiotu działalności OSP przekłada się na jednoczesne posiadanie przez nią statusu stowarzyszenia zarejestrowanego w KRS albo stowarzyszenia zwykłego oraz statusu jednostki ochrony przeciwpożarowej. Dwoistość OSP przekłada się także na jej członków, których zadania związane są z funkcjonowaniem OSP jako organizacji społecznej, a jednocześnie zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej. Jako wniosek *de lege ferenda* należałoby rozważyć możliwość przygotowania specjalnej regulacji ustawowej lub rozszerzenia istniejących przepisów, uwzględniających taką dwoistość OSP oraz zadań jej członków.

**Po drugie**, należy podkreślić pewną nieścisłość związku środków finansowych z wykonywaniem działalności związanej z ochroną przeciwpożarową. Podejmując wnioski *de lege ferenda*, środki finansowe powinny być związane w taki sposób, że gmina zobowiązana jest do pokrywania kosztów działalności OSP w zakresie związanym z wykonaniem jej zadania własnego w postaci ochrony przeciwpożarowej na terenie tej gminy, a budżet państwa poniesienia pełnych kosztów działalności tej jednostki w zakresie związanym z funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Poszerzeniu powinny podlegać zatem koszty ponoszone przez budżet państwa, przez finansowanie z tego źródła ekwiwalentu pieniężnego dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej za uczestnictwo w działaniach ratowniczych podejmowanych w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Koszty ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, bezpłatnego umundurowania członków OSP oraz okresowych badań lekarskich, powinny być częściowo ponoszone z budżetu państwa i budżetu gminy, jeżeli część kosztów jest związana z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej nie tylko w granicach gminy, lecz także poza jej terenem w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Taki podział kosztów byłby bardziej zgodny z celem konkretnych działań Ochotniczej Straży Pożarnej.

**Po trzecie**, ze względu na trudności w zapewnieniu ochrony przeciwpożarowej przez gminę, w przypadku likwidacji OSP, której gmina przekazała niezbędną infrastrukturę, należy także postulować *de lege ferenda* zmianę przepisów prawa dotyczących dofinansowania Ochotniczych Straży Pożarnych z budżetu państwa, tak aby beneficjentem mogła być nie tylko ta jednostka, ale także gmina w zakresie związanym z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej w związku z funkcjonowaniem krajowego systemu

ratowniczo-gaśniczego<sup>22</sup>. Taka zmiana przepisów prawa pozwoliłaby gminom na pozostawienie sobie prawa własności wobec tej infrastruktury, zabezpieczając wykonywanie ochrony przeciwpożarowej.

**Po czwarte**, należy rozważyć stworzenie podstaw prawnych dających możliwość wsparcia strażaków ochotników zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym, obejmującego m.in. ulgi w podatkach, dodatek emerytalny za udział w działaniach ratowniczych. Ze względu na prawdopodobne osłabienie osobowe OSP, należy skłaniać się do stworzenia ram prawnych umożliwiających zapewnienie realizacji zadań gminy związanych z ochroną przeciwpożarową w innych formach niż dotychczasowe. Należy stworzyć minimalny zasób osobowy oraz sprzętowy do ciągłej dyspozycji gminy, który będzie mogła wykorzystywać w razie potrzeby.

Prezentowane wnioski *de lege ferenda* tworzą całość, umożliwiając przygotowanie spójnych rozwiązań prawnych odpowiadających aktualnym i przyszłym potrzebom społecznym i gospodarczym związanym z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej.

Tadeusz Kocowski  
Maciej Błazewski  
Mateusz Paplicki  
Joanna Filaber

## Bibliografia

### Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.
3. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620 ze zm.
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.

---

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.o.p. budżet państwa uczestniczy w kosztach funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym Ochotniczej Straży Pożarnej, jeżeli działa ona w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. poz. 1317.

## Inne źródła

1. Uzgodnienia z marca 2018 r. podpisane w Żaganiu pomiędzy Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej a Ochotniczą Strażą Pożarną w Wymiarkach.

## Literatura

1. Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
2. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994.
3. Hejbudz M., *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 11.
4. Kocowski T., *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.) *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
5. Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
6. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013.
7. Wróblewski D., *Koncepcja systemu ratowniczego w perspektywie długookresowej*, Józefów 2016.
8. Zboina J., *Miejsce i rola ochrony przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] J. Zboina, B. Wiśniewski (red.), *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Józefów 2014.