

Odpowiedzialność odszkodowawcza Ochotniczych Straży Pożarnych z tytułu działań ratowniczych dla ochrony przeciwpożarowej RP

*Civil liability for damages caused by Volunteer
Firefighters as the result of the rescue actions
to provide fire protection of the Republic of Poland*

1. Wprowadzenie

W Rzeczypospolitej Polskiej ważnym elementem bezpieczeństwa publicznego jest utworzony Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który integruje i scala jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej i Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) w całej Polsce dla ochrony przed pożarami i innymi zagrożeniami. Nie ulega wątpliwości, że to dzięki funkcjonowaniu systemu dla ochrony przed (nie)bezpieczeństwami możliwe stało się prowadzenie szybkich i skutecznych działań ratowniczych. Niemniej jednak praktyka działań ratowniczych prowadzonych przez strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych wskazuje, że w wyniku podjętych czynności ratowniczych może dojść do zniszczenia ratowanego mienia albo do uszczerbku na zdrowiu ratowanych osób, będących poszkodowanymi uczestnikami pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Przeprowadzona analiza empiryczna obowiązujących przepisów prawa dotyczyła dychotomicznej analizy, z jednej strony prawa publicznego, czyli od prawa konstytucyjnego na czele z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ po ustrojowe i materialne prawo administracyjne, a z drugiej strony prawa prywatnego, czyli prawa cywilnego – ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny². Szczególnie pogłębione są regulacje prawne w obszarze materialnego prawa administracyjnego, do którego należą następujące ustawy: ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.

przeciwpożarowej³, ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴ oraz ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach⁵. Trzeba zwrócić uwagę w badanej tematyce na regulacje ustrojowego prawa administracyjnego, ponieważ zawsze występują lokalne źródła zagrożeń pożarowych i tym samym analiza na gruncie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ była w pełni uzasadniona.

Dokonana implikacja przepisów prawa prowadzi wprost do wniosku, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca w Rzeczypospolitej Polskiej nie pominął odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy publicznych, jakimi są strażacy jednostek ochrony przeciwpożarowej i członkowie OSP biorący udział w działaniu ratowniczym za szkody z tytułu tych działań w systemie gwarancji prawidłowego działania organów w państwie prawa.

Opracowanie przedstawia prawne aspekty warunkujące odpowiedzialność strażaków OSP za szkody podczas działań ratowniczych podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy badawcze skupiają się na określeniu znaczenia takich pojęć jak działania ratownicze i szkoda podczas działań ratowniczych, które bezpośrednio korelują z prawnymi podstawami odpowiedzialności członków dobrowolnego stowarzyszenia, będącego jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt i przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, stosownie do prawnej eksplikacji zależności działań ratowniczych z ustawy o ochronie przeciwpożarowej do odpowiedzialności cywilnej z ustawy Kodeks cywilny, na bazie trzech przesłanek: szkoda – fakt działania ludzkiego lub innego zdarzenia i związku przyczynowego pomiędzy szkodą a faktem powodującym tę szkodę.

2. Bezpieczeństwo pożarowe w Rzeczypospolitej Polskiej

Odnosząc się do zagadnień prawnych związanych z problematyką ochrony przed (nie)bezpieczeństwami związanymi z ryzykiem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem, a także odpowiedzialności za podjęte działania ratownicze przez strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących bezpośrednio w działaniach ratowniczych, wyjść należy od ogólnego założenia dotyczącego powszechności ochrony przeciwpożarowej. O ile obowiązek przeciwpożarowy, w założeniu o charakterze powszechnym⁷

³ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 ze zm., dalej u.o.p.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.

⁷ W aspekcie historycznym o powszechności ochrony przeciwpożarowej oraz zadaniach gminy w ochronie przed pożarami na gruncie ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 20, poz. 106) – zob. Z. Radwański, *Ochrona przeciwpożarowa w gminie. Materiały informacyjne i pomocnicze*, Komenda Główna Straży Pożarnej, Warszawa 1980, s. 7–104. Odnosząc się do zagadnień

występował pod rządami poprzedniej ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 20, poz. 106), o tyle obecne uwarunkowania prawne na gruncie art. 3 u.o.p. wprost kształtują obowiązek ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony przed innymi miejscowymi zagrożeniami wyłącznie przez podmioty korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu⁸.

Z powszechności w ochronie pożarowej, w obecnym stanie prawnym, pozostał jednak obowiązek powszechnego informowania z art. 9 u.o.p., zgodnie z którym każdy, kto zauważy pożar, klęskę żywiołową lub inne miejscowe zagrożenie, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić osoby znajdujące się w strefie zagrożenia oraz centrum powiadamiania ratunkowego lub jednostkę ochrony przeciwpożarowej albo Policję bądź wójta lub sołtysa.

Odnosząc się do ochrony przeciwpożarowej w kontekście zadań publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej należy podkreślić szczególne znaczenie regulacji konstytucyjnych, zgodnie z którymi zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa rozumianego jako ochrona przed (nie)bezpieczeństwami pochodzącymi od zjawisk naturalnych, cywilizacyjnych, legitymizuje powstanie i funkcjonowanie państwa jako dobrowolnego zrzeczenia ludności zamieszkującej dane terytorium. Zgodnie z normą programową z art. 5 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) Rzeczypospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli. Z tego zadania publicznego Rzeczypospolita będąca demokratycznym państwem prawnym, zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, nie może zrezygnować, gdyż nie jest to uprawnienie, lecz obowiązek prawny. Tym samym na państwie polskim spoczywa obowiązek zapewnienia wszystkim obywatelom bezpieczeństwa, uprawomocnionego konstytucyjną zasadą ochrony godności człowieka, w myśl art. 30 Konstytucji RP.

prawnych związanych z problematyką zapobiegania pożarom wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej z 1975 r., wskazać należy, że przyjęta tam została zasada powszechności obowiązku ochrony przeciwpożarowej. Obowiązek ten wskazywał wprost, że troska o ochronę życia, zdrowia ludzkiego przed pożarami stanowi obowiązek wszystkich organów władzy i administracji państwowej, jednostek i organizacji społecznych oraz każdego obywatela, zob. szerzej J. Kuczyński, *Zapobieganie pożarom. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979, s. 8 i n.

⁸ Konstrukcja przepisu art. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej pozwala przyjąć, że obowiązek ochrony został z jednej strony rozwinięty w aspekcie przedmiotowym do ochrony przed pożarami i innymi miejscowymi zagrożeniami, a w aspekcie podmiotowym abstrakcyjność regulacji art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej (w brzmieniu do 1991 r.) została zastąpiona odpowiedzialnością konkretnych podmiotów zainteresowanych tzw. korzystających osób fizycznych, prawnych, organizacji lub instytucji – ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu. Przy jednoczesnym braku definicji legalnej powyższego terminu, odnosząc się do leksykalnego rozumienia terminu „korzystać”, tzn. „mieć pożytek, ciągnąć zysk z czegoś, użytkować, używać czegoś”, zauważyć należy, że jest to więc pojęcie bardzo szerokie, które w kontekście omawianego przepisu powinno oznaczać istnienie związku prawnego lub faktycznego podmiotów w nim wymienionych z oddziaływaniem przez nie na środowisko, budynek, obiekt lub teren, a przejawiające się w powstaniu obowiązku ich zabezpieczenia przed wymienionymi w nim zagrożeniami, cyt. za B. Kurzępą, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Kraków–Tarnobrzeg 2010, s. 13.

Bezpieczeństwo pożarowe jest integralną częścią bezpieczeństwa publicznego RP i jest ono zadaniem publicznym organów administracji publicznej, które za pośrednictwem struktur zespolonych (Państwowa Straż Pożarna) uczestniczą w procesie przeciwdziałania powstawaniu zagrożeń i likwidacji szkód powstałych w wyniku pożarów i innych miejscowych zagrożeń. Do grupy podmiotów realizujących zadanie dla ochrony przeciwpożarowej należy zaliczyć też organy wyspecjalizowane⁹, podmioty prywatne¹⁰ oraz organizacje i instytucje społeczne. Ukształtowany w ten sposób katalog podmiotowy jest, z jednej strony otwarty, a z drugiej strony wraz z rozwojem źródeł (nie)bezpieczeństwa – dynamiczny.

3. Jednostki ochrony przeciwpożarowej w systemie ochrony przeciwpożarowej

Biorąc za kryterium prawne podstawy działania, można wyodrębnić w obszarze ochrony przeciwpożarowej RP, trzy następujące grupy¹¹. Są nimi, po pierwsze, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej¹² (działające na podstawie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), będącej zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją przeznaczoną do walki z pożarami i innymi miejscowymi zagrożeniami. Do drugiej grupy zaliczyć należy Ochotnicze Straże Pożarne i Związki Ochotniczych Straży Pożarnych, funkcjonujących w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Trzecią grupę tworzą pozostałe jednostki, których tworzenie, przekształcenie i likwidacja należą do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który za kryterium warunkujące wydanie odpowiednich zarządzeń przyjmuje nie tyle samą częstotliwość występowania

⁹ W katalogu tych podmiotów, określanych przez przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie jako służby i formacje mundurowe, zaś przez przedstawicieli socjologii jako grupy dyspozycyjne wymienić należy przede wszystkim Państwową Straż Pożarną oraz inne formacje, które realizując zadania w obszarze bezpieczeństwa publicznego, pośrednio kształtują poziom (nie)bezpieczeństwa pożarowego i są nimi m.in.: Policja, Straż Miejska, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Więzienna, Żandarmeria Wojskowa, Straż Łowiecka, Straż Ochrony Kolei, Państwowa Straż Rybacka, Straż Leśna, Państwowa Inspekcja Pracy itd.

¹⁰ W obszarze bezpieczeństwa pożarowego, jako jednego z filarów bezpieczeństwa publicznego, wskazać należy na pomocniczą rolę, jaką pełni bezpieczeństwo prywatne realizowane przez firmy ochrony osób i mienia oraz służby porządkowe, np. organizatora imprezy masowej, które przez swoją subsydiarność warunkuje pośrednio poziom samego bezpieczeństwa publicznego, w tym pożarowego podczas imprezy masowej bądź na chronionym obiekcie lub terenie.

¹¹ Zob. także G. Gola, *Jednostki ochrony przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 211 i n.

¹² Na temat jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej zob. A. Langer, R. Klonowski, *Państwowa Straż Pożarna w systemie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa w Wielkopolsce*, [w:] J. Konieczny (red.), *Administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, Poznań 2010, s. 94–112. W. Leśniakiewicz, *Państwowa Straż Pożarna a Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, Inowrocław 2010.

pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń, co też potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie.

W celu spójności działań ratowniczych i zwiększenia poziomu koordynacji oraz współpracy dla bezpieczeństwa indywidualnego beneficjenta ustawodawca stworzył krajowy system ratowniczo-gaśniczy. Celem realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, system ratowniczo-gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi oraz ratownictwo techniczne, chemiczne; ekologiczne i medyczne¹³, a nadto przez współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego i systemem powiadamiania ratunkowego.

Stworzenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁴ reguluje art. 14 u.o.p. wraz z uszczegółowioną organizacją w postaci wydanego aktu wykonawczego, to jest rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁵, a nadto co do samego włączania Ochotniczych Straży Pożarnych ustawodawca dokonał uregulowania w postaci wydania rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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. 1314).

Na poziomie samorządowym (powiatowym i wojewódzkim) oraz ogólnokrajowym są określone ustawowo zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, które są koordynowane, kontrolowane i kierowane odpowiednio przez starostę, wojewodę i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, przy czym zadania starosty i wojewody są wykonywane przy pomocy odpowiednio powiatowych i wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶. Na obszarze gminy koordynatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w zakresie ustalonym przez wojewodę, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej albo przy pomocy komendanta gminnego związku OSP.

¹³ Na temat utworzenia specjalistycznej grupy ratownictwa medycznego Ochotniczych Straży Pożarnych na obszarze gminy dla wzmocnienia bezpieczeństwa zdrowotnego podczas pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń dla realizacji zadań ratownictwa medycznego zob. szerzej B. Kosowski, *Adaptacja KSRG do wyzwań współczesnych zagrożeń*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń – Ratownictwo 2011*, Katowice 2012, s. 30 i n.

¹⁴ Zob. R. Grosset, *Rola Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w systemie państwa*, Warszawa 2011 oraz M. Michalski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy podstawą Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2012.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 209 ze zm.

4. Charakter prawny działalności Ochotniczych Straży Pożarnych

Działania ratownicze wykonywane przez członków Ochotniczych Straż Pożarnych w obecnym stanie prawnym są regulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Badania w tym obszarze należy rozpocząć od analizy systemu polskiego prawa w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Obecnie system ten obejmuje zespół aktów prawnych, które zgodnie z zasadą hierarchiczności, dotyczą regulacji konstytucyjnej, ustawowej oraz rozporządzeń wykonawczych, a nadto prawa o wewnętrznej mocy obowiązkiwania służb przeciwpożarowych. Tym samym wskazać należy na konstytucyjny obowiązek ochrony bezpieczeństwa przysługujący każdemu obywatelowi, w myśl art. 5 Konstytucji RP oraz jego rozwinięcie przez przyznanie zadań publicznych organom administracji publicznej oraz służbom i formacjom mundurowym na gruncie ustaw pożarowych oraz aktów wykonawczych.

Ochotnicze Straże Pożarne jako dobrowolne stowarzyszenie realizują osobiste poczucie obywatelskiej odpowiedzialności za bezpieczeństwo indywidualne oraz bezpieczeństwo społeczeństwa lokalnego. Podstawą prawną utworzenia OSP jest ustawa Prawo o stowarzyszeniach, która definiuje stowarzyszenie, jako samorządne i trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych, podlegające obowiązkowej rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Stowarzyszenie określa samodzielnie swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne, a swoją działalność opiera na pracy społecznej swoich członków.

Bezpośredni nadzór nad działalnością stowarzyszeń Ochotniczych Straży Pożarnych sprawuje starosta, który na podstawie kryterium legalności bada zgodność z przepisami prawa oraz postanowieniami statutu o działalności OSP. Szczególnie istotna w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest kontrola wraz z nadzorczymi narzędziami wpływu starosty w obszarze zapewnienia stałej (całodobowej) gotowości OSP do działań ratowniczych, które pośrednio też mogą wpływać na odpowiedzialność odszkodowawczą strażaków ochotników podejmujących działania z wykorzystaniem posiadanego lub nieposiadanego sprzętu adekwatnego do powstałego zagrożenia.

5. Odpowiedzialność odszkodowawcza w demokratycznym państwie prawa na gruncie art. 77 Konstytucji RP

W Rzeczypospolitej Polskiej niewykonanie bądź nienależyte wykonanie zadania publicznego, jakim jest też zapewnienie bezpieczeństwa pożarowego, rodzi odpowiedzialność organów władzy publicznej. Odpowiedzialność tę regulują zarówno przepisy

prawa, jak i czynniki pozaprawne, do których należą między innymi: normy etyczne, prawo moralne i polityka.

W słownikach języka polskiego termin „odpowiedzialność” oznacza konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji; odpowiadanie przed kimś, wobec kogoś lub za coś¹⁷. Odpowiedzialność to ponoszenie przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia i stany rzeczy podlegające ujemnej klasyfikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonej podmiotowi w danym porządku prawnym¹⁸.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 4 kwietnia 1997 r. w art. 77 ust. 1 przyznała każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Podjęta wówczas w doktrynie ożywiona dyskusja w ramach dwóch przeciwstawnych stanowisk¹⁹ na temat charakteru prawnego tego przepisu doprowadziła do ugruntowania się poglądu, zgodnie z którym nie stanowi on proklamacji zasady odpowiedzialności władzy publicznej²⁰, lecz posiada własną treść normatywną i w sposób samodzielny określa przesłanki naprawienia szkód doznanych ze strony państwa²¹.

Rozbieżności, jakie pojawiły się na tle wzajemnej relacji regulacji konstytucyjnej i kodeksowego ujęcia odpowiedzialności, zostały wyeliminowane przez Trybunał

¹⁷ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, s. 469. Zgodnie natomiast z *Encyklopedią Popularną PWN*, pod red. R. Marcinkowskiego, wyd. XIX, Warszawa 1990, s. 535, odpowiedzialność prawna to obowiązek ponoszenia przewidywanych przez przepisy prawne konsekwencji zachowania się własnego lub innych osób.

¹⁸ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty naukowe UMK” 1968, Nr VIII, cyt. za Z. Radwański (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. I, Ossolineum 1981, s. 166.

¹⁹ Według pierwszego stanowiska, art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest normą, na podstawie której możliwe jest zasądzenie odszkodowania w przypadku wyrządzenia szkody przez władzę publiczną. Stanowi jedynie deklarację, której wypełnienie należy do ustawodawstwa zwykłego. Według tego poglądu przepis ten stanowić może jedynie pewnego rodzaju wskazówkę bądź do przeprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, bądź też wskazówkę interpretacyjną, skierowaną do właściwego organu, tak też A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 87 i n. Według drugiego zapatrywania art. 77 Konstytucji RP stanowi normę prawną, która może samodzielnie regulować przedmiot oraz zakres odpowiedzialności władzy publicznej. Jest to możliwe, ponieważ przepis ten sformułowany został na tyle konkretnie i jednoznacznie, że może stanowić podstawę prawną orzeczenia sądowego, tak też E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7, s. 256.

²⁰ A. Szpunar, *op. cit.*, s. 88; *idem*, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa*, „Rejent” 2001, nr 2, s. 134.

²¹ Tak M. Saffjan, *Odpowiedzialność Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 7 i 18; *idem*, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 79 i n.; E. Łętowska, *op. cit.*, s. 75; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, nr 11–12, s. 17 oraz M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 3, s. 79.

Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.²² Przesądzono w nim jednoznacznie o samodzielnym charakterze normy art. 77 ust. 1 Konstytucji, kreującej podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Regulacja przyjęta w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie jest więc, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego²³.

6. Cywilistyczny kontekst odpowiedzialności Ochotniczych Straży Pożarnych z tytułu działań ratowniczych

W zakresie odpowiedzialności w obszarze bezpieczeństwa odnotować należy odpowiedzialność za działania legalne oraz nielegalne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadań, które może być przesłanką odpowiedzialności cywilnoprawnej, zwanej też odpowiedzialnością majątkową bądź odszkodowawczą. Sytuacja ta będzie miała miejsce wówczas, gdy prawnie określone zadanie publiczne nie jest wykonywane przez zobowiązany prawnie podmiot, zaś skutkiem niewykonania tego obowiązku publicznego jest szkoda w rozumieniu prawa cywilnego.

Odpowiedzialność odszkodowawcza za błędy w wykonywaniu swoich czynności zawodowych dotyczy różnych grup zawodowych²⁴, a w zakresie funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych podstawą prawną jest ustawa Kodeks cywilny, ponieważ ustawa o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy nie zawierają regulacji prawnych określających odpowiedzialność odszkodowawczą OSP za szkody powstałe na skutek prowadzenia działań ratowniczych. Brak jest także przepisów, które określałyby funkcjonowanie specjalnych komisji, które stwierdzałyby powstanie szkód na skutek działań ratowniczych prowadzonych przez strażaków ochotników. Odmienne kształtuje się regulacja prawna w przypadku szkód ponoszonych przez

²² SK 18/2000.

²³ Warto też zauważyć, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, co potwierdza również późniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/2003 – powinien być postrzegany nie tylko w kategoriach konstytucyjnych gwarancji dla podmiotowego prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnych z prawem działań władzy publicznej, ale także jako istotny instrument urzeczyniający respektowanie w działaniach wszystkich organów władzy publicznej zasady legalizmu. Mechanizm odszkodowawczy przyjęty na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP powinien być postrzegany zarazem jako specyficzny środek wymuszający zachowania organów publicznych zgodnie z prawem. Stwierdzenie to może mieć znaczenie dla interpretacji i oceny wchodzących w grę norm ustawodawstwa zwykłego.

²⁴ Zob. na przykład w zakresie odpowiedzialności lekarzy ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r., poz. 159 z późn. zm.) oraz na temat odpowiedzialności innych podmiotów ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r., Nr 34, poz. 173).

samych członków OSP podczas działań ratowniczych²⁵. Stosownie do brzmienia art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej ustawodawca stanowi o prawie przyznania członkowi OSP, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu, jednorazowego odszkodowania, renty z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz odszkodowania z tytułu szkody w mieniu.

Podstawą prawną roszczeń wobec Ochotniczych Straży Pożarnych za szkody związane z prowadzeniem działań ratowniczych, co zostało wskazane wyżej, są przepisy ustawy kodeks cywilny dotyczące czynów niedozwolonych. I tak, zgodnie z art. 415 k.c. kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Z art. 415 k.c. i n. wynika reżim odpowiedzialności *ex delicto*. Wyrządzenie szkody jakiemuś podmiotowi powoduje, że osoba powodująca tę szkodę staje się zobowiązana wobec podmiotu poszkodowanego. Przy czym, aby można było uznać, że dany podmiot (w tym wypadku Ochotnicza Straż Pożarna) jest odpowiedzialna z tytułu szkody muszą zaistnieć łącznie trzy przesłanki: szkoda, fakt istnienia działania ludzkiego lub innego zdarzenia oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a faktem powodującym tą szkodę²⁶.

W zakresie samego pojęcia „szkody”, jako przesłanki roszczeń odszkodowawczych wobec strażaków OSP należy odnotować, że ani przepisy Konstytucji RP., ani przepisy kodeksu cywilnego nie zawierają definicji legalnej szkody. Definicję stworzyła więc doktryna cywilistyczna. Istnieje, i można ją określić mianem klasycznej, definicja „szkody” w rozumieniu prawa cywilnego, zgodnie z którą jest to uszczerbek, jakiego doznaje poszkodowany we wszelkiego rodzaju dobrach przez prawo chronionych (to jest: życie, zdrowie, wolność, cześć, majątek). Chodzi więc zarówno o uszczerbek majątkowy, jak i niemajątkowy, chociaż niektórzy autorzy wiążą pojęcie szkody jedynie z uszczerbkiem majątkowym, niemajątkowy określając jako „krzywda” lub „krzywda moralna”²⁷.

Analiza linii orzeczniczej Sądu Najwyższego potwierdza konsekwentne rozumienie pojęcia „szkody”. W orzeczeniu z dnia 11 lipca 1957 r. Sąd Najwyższy uznał, że szkodę majątkową stanowi różnica między obecnym stanem majątkowym poszkodowanego a tym

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie przyznawania świadczeń odszkodowawczych strażakom jednostek ochrony przeciwpożarowej i członkom ochotniczej straży pożarnej z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo szkody w mieniu, a w przypadku ich śmierci przyznawania odszkodowań członkom ich rodzin, Dz. U. z 2004 r., Nr 1, poz. 6.

²⁶ W. Czachórski (red.), *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 231.

²⁷ Z. Radwański (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 1980, s. 214. Dodatkowo wskazać należy, że na określenie szkody jako uszczerbku o charakterze majątkowym składają się w myśl art. 316 § 2 k.c. dwa elementy: „damnum emergens” – tj. strata, jakiej doznaje mienie danego podmiotu, skutek powyższego podmiot ten staje się uboższy, niż był dotychczas; i „lucrum cessans” – tj. utracone korzyści, a więc korzyści, które ów przedmiot mógł osiągnąć, gdyby szkoda nie wystąpiła (skutek utraty korzyści poszkodowany nie stał się bogatszy, chociaż mógł tego oczekiwać).

stanem, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę²⁸. Ponadto w uchwale z dnia 22 listopada 1963 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że szkoda w znaczeniu potocznym jest różnicą między tym, czym poszkodowany dysponowałby w zakresie wartości, których szkoda dotyczy, gdyby nie było zdarzenia powodującego szkodę, a tym, czym dysponuje rzeczywiście na skutek tego zdarzenia²⁹.

Na gruncie obecnych regulacji prawnych podkreślić należy, że podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej, w trybie kodeksu cywilnego, przez strażaków OSP z tytułu działań ratowniczych jest wystąpienie łącznie trzech przesłanek: szkody, faktu istnienia działania lub zaniechania oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą a faktem powodującym tę szkodę. Jednakże ciężar udowodnienia zachodzenia wyżej wymienionych przesłanek spoczywa na osobie poszkodowanego, który musi dowieść, że doznał szkody (majątkowej lub niemajątkowej) wobec sprawcy (w tym wypadku strażaka OSP), który dopuścił się czynów noszących znamiona winy, a nadto istnienie pomiędzy szkodą a działaniem sprawcy związek przyczynowy³⁰.

7. Wnioski *de lege lata* – na kanwie ubezpieczenia cywilnej odpowiedzialności za szkody podczas działań ratowniczych Ochotniczych Straży Pożarnych

I – W demokratycznym państwie prawnym należy podjąć wszelkie działania prawne, a następnie organizacyjne, w celu zmniejszenia się podstawy do wystąpienia negatywnych zdarzeń wywołanych działaniem człowieka – członka służb pożarowych podejmujących działania ratownicze w obszarze ochrony przed (nie)bezpieczeństwami pochodzącymi od zagrożeń naturalnych (pożary, gradobicia, powodzie itd.) i cywilizacyjnych (np. zdarzenia o charakterze terrorystycznym z użyciem czynnika biologicznego warunkujące podjęcie działań ratowniczych w świetle § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1319).

Obywatel RP jest podstawowym beneficjentem bezpieczeństwa, nie zajmuje więc pozycji przeciwnika strażaka zawodowego, czy strażaka ochotnika, a pozycję „współ-partnera” dla Ochotniczej Straży Pożarnej, Państwowej Straży Pożarnej, a szerzej Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w zapewnieniu bezpieczeństwa pożarowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli zaś mimo podjętych działań ratowniczych, zgodnie z przepisami prawa i praktyką zawodu strażaka, dojdzie do niezapewnienia

²⁸ II CR 304/57, OSN 1958, nr 3, poz. 76.

²⁹ III PO 31/63, OSNCP 1964, nr 7–8, poz. 128.

³⁰ W. Czachórski (red.), *op. cit.*, s. 233–234.

bezpieczeństwa poszkodowanego w pożarze, klęsce żywiołowej lub innym miejscowym zagrożeniu, w wyniku którego obywatel odniesie szkodę osobową lub majątkową, przepisy prawa cywilnego przewidują procedurę odpowiedzialności strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej.

II – Zabezpieczeniem przed koniecznością wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotu poszkodowanego jest możliwość podpisania umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Ubezpieczyciele przygotowują oferty ubezpieczeń dla różnych grup zawodowych, na wypadek popełnienia zawinionych błędów w wykonywaniu czynności zawodowych, w tym również dla strażaków, których ubezpieczenie imienne lub zbiorowe nieimienne, jest obowiązkiem ustawowym gminy, zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 2 u.o.p.

Do obowiązków gminy wobec OSP, zgodnie z art. 29 ustawy o ochronie przeciwpożarowej należy pokrycie kosztów funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej z własnego budżetu samorządowego. Poza tym gmina ponosi koszty: wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej gminnej (miejskiej) OSP. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać również Ochotniczym Strażom Pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Gmina ma również obowiązki ustawowe polegające na zobowiązaniu do: bezpłatnego umundurowania członków OSP oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich, jednakże tylko dla członków OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, zgodnie z art. 32 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 6 u.o.p.

III – Trzeba zwrócić uwagę, że żadne jednak ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej nie zastąpi prawidłowości w działaniach ratowniczych straży pożarnej, które wymagają ciągłego doskonalenia w ramach kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniach ratowniczych w myśl treści rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniach ratowniczych (Dz. U. Nr 82, poz. 895). Istotnie trudno jest osiągnąć odpowiedni poziom prawidłowości działania strażaków ochotników bez organizacji i uczestniczenia w regularnych szkoleniach prowadzonych dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej nieodpłatnie przez Państwową Straż Pożarną, w trybie art. 35 u.o.p.

IV – Jednocześnie wskazać należy, że jednym z istotnych warunków skutecznego działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, do których w trybie art. 15 pkt 6 należą z mocy ustawy OSP, jest konieczność wspierania sił zawodowych Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Straży Pożarnych działaniami administracyjnymi struktur

zarządzania kryzysowego w postaci wspólnych szkoleń³¹ dla skutecznej koordynacji i współdziałania podczas działań ratowniczych poszczególnych inspekcji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne RP w interesie samego beneficjenta bezpieczeństwa – czyli obywatela RP.

V – W aktualnym stanie prawnym występuje rozszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej, gdyż z jednej strony przyjmuje się szerokie granice odpowiedzialności wszelkich działań i zaniechań – w tym strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej z tytułu działań ratowniczych, a z drugiej strony odpada dowodzenie winy. Ta zaostrożona koncepcja odpowiedzialności jest uzasadniona koniecznością wzmocnienia ochrony poszkodowanych przez działanie i zaniechanie władzy publicznej. Takie rozwiązanie przyznaje poszkodowanym lepszą pozycję dowodową, a przede wszystkim bardziej uproszczone dochodzenie ich roszczeń odszkodowawczych i naprawienie szkody. Instytucja odpowiedzialności stanowi niewątpliwie istotny element w systemie gwarancji prawidłowości działania organów administracji publicznej i ma zasadnicze znaczenie dla ochrony jednostki przed skutkami wadliwego działania tych organów.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.
3. Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. Nr 20, poz. 106.

³¹ W zakresie przedstawionego tematu wskazać należy, że szczególnie ważne dla bezpieczeństwa pożarowego na obszarze gminy było ćwiczenie powiatowego i gminnego zespołu zarządzania kryzysowego pt. „Obrazów 2015” na terenie gminy Obrazów, którego celem było doskonalenie umiejętności współdziałania służb ratowniczych. W ćwiczeniu uczestniczyły zespoły zarządzania kryzysowego, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza w Sandomierzu, Komenda Powiatowa Policji i wybrane jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych, Centrum Ratownictwa medycznego i Transportu Sanitarnego w Kielcach, Zarząd Rejonowy Polskiego Czerwonego Krzyża w Sandomierzu, uczniowie klas mundurowych Zespołu Szkół Gastronomicznych i Hotelarskich w Sandomierzu, cyt. za J. Faleckim, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016, s. 279–280. Z kolei w zakresie szkoleń przeprowadzanych dla bezpieczeństwa publicznego wymienić należy prowadzone m.in.: treningi Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania (Patrol 2009, 2012, 2015), szkolenia współdziałania oraz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza i morza (Kaper), ćwiczenia w ramach ochrony przeciwpowodziowej (Fala 2015), ćwiczenia weryfikujące przygotowania podmiotów właściwych w zakresie zarządzania kryzysowego na wypadek katastrofy lotniczej (Katastrofa 2016), ćwiczenie działań służb i straży podczas wystąpienia katastrofy drogowej (Autostrada 2016) i katastrofy kolejowej (Wagon 2015) i inne cyt. za J. Falecki, *op. cit.*, s. 276–279. Zob. także W. Rycerski, *Przygotowanie, organizacja i przebieg ćwiczeń ewakuacji medycznej w Warszawie w latach 2007–2010 oraz płynące z nich doświadczenie dla organizatorów bezpieczeństwa wewnętrznego dużej aglomeracji*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo RP w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.

4. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 620 ze zm.
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2017 r., poz. 209 ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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. 1314.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

Literatura

1. Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
2. Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016.
3. Gola G., *Jednostki ochrony przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa*, [w:] Chajbowski, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, A. Wrocław 2009.
4. Granecki P., *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 2000, nr 11–12.
5. Grosset R., *Rola Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w systemie państwa*, Warszawa 2011.
6. Kępiński M., Szczepaniak R., *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 3.
7. Kosowski B., *Adaptacja KSRG do wyzwań współczesnych zagrożeń*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń – Ratownictwo 2011*, Katowice 2012.
8. Kuczyński J., *Zapobieganie pożarom. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979.
9. Kurzępa B., *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Kraków–Tarnobrzeg 2010.

10. Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, Nr VIII.
11. Langer A., Klonowski R., *Państwowa Straż Pożarna w systemie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa w Wielkopolsce*, [w:] J. Konieczny (red.), *Administracja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, Poznań 2010.
12. Leśniakiewicz W., *Państwowa Straż Pożarna a Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, Inowrocław 2010.
13. Łętowska E., *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 7.
14. Marcinkowski R. (red.), *Encyklopedia Popularna PWN*, wyd. XIX, Warszawa 1990.
15. Radwański Z. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Cywilnego*, t. III, cz. I, Ossolineum 1981.
16. Radwański Z., *Ochrona przeciwpożarowa w gminie. Materiały informacyjne i pomocnicze*, Komenda Główna Straży Pożarnej, Warszawa 1980.
17. Rycerski W., *Przygotowanie, organizacja i przebieg ćwiczeń ewakuacji medycznej w Warszawie w latach 2007–2010 oraz płynące z nich doświadczenie dla organizatorów bezpieczeństwa wewnętrznego dużej aglomeracji*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Bezpieczeństwo RP w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2011.
18. Safjan M., *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9.
19. Safjan M., *Odpowiedzialność Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4.
20. Szpunar A., *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa*, „Rejent” 2001, nr 2.
21. Szpunar A., *O odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6.
22. Szymczak, M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979.