



Uniwersytet
Wrocławski

Ochotnicze Straże Pożarne

Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

Raport z badań

pod redakcją

Tadeusza Kocowskiego

Macieja Błażewskiego

Wrocław 2018

Ochotnicze Straże Pożarne.
Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

Raport z badań

Ochotnicze Straże Pożarne.

Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

Raport z badań

pod redakcją

Tadeusza Kocowskiego

Uniwersytet Wrocławski

Macieja Błazewskiego

Uniwersytet Wrocławski

Wrocław 2018

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Publikacja została sfinansowana ze środków Samorządu Województwa Dolnośląskiego



**DOLNY
ŚLĄSK**

Recenzent: *dr hab. Henryk Nowicki*

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Anna Noga-Grochola*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszk*a, eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, www.betadruk.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-22-9 (druk)

ISBN 978-83-66066-23-6 (online)

Spis treści

Słowo wstępne	9
CZĘŚĆ I. RAPORT Z BADAŃ. OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE. ZADANIA – SAMORZĄD – BEZPIECZEŃSTWO	
Raport Ochotnicze Straże Pożarne Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo.....	13
Załącznik 1 – Projekt regulaminu organizacyjnego jednostki operacyjno-technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej	27
Załącznik 2 – Projekt uzgodnień pomiędzy Komendantem Powiatowym PSP a Ochotniczą Strażą Pożarną.....	39
Załącznik 3 – Projekt porozumienia pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a Gminą.....	43
CZĘŚĆ II. OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE. ZADANIA – SAMORZĄD – BEZPIECZEŃSTWO	
Ochotnicza Straż Pożarna	
Anna Maciąg	
Organy Ochotniczej Straży Pożarnej.....	53
Remigiusz Bilicki	
Wykorzystanie zakładowych jednostek ratowniczych w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego na przykładzie KGHM Polska Miedź S.A.	65
Adam Mika	
Majątek Ochotniczych Straży Pożarnych – wybrane zagadnienia prawne	75
Joanna Filaber	
Odpowiedzialność odszkodowawcza Ochotniczych Straży Pożarnych z tytułu działań ratowniczych dla ochrony przeciwpożarowej RP	87
Gmina wobec ochrony przeciwpożarowej	
Mateusz Barański	
Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej	103
Maciej Błażewski	
Obowiązki gminy wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej	115

Norbert Czechowski

Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy	125
--	-----

Maciej Białas

Przekazywanie mienia Ochotniczej Straży Pożarnej przez gminę	135
--	-----

Członkowie Ochotniczej Straży Pożarnej

Aleksandra Oślizło

Prawne aspekty kierowania działaniem ratowniczym	149
--	-----

Wioletta Pióro-Kościk

Świadczenia przysługujące strażakom Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych	161
--	-----

Marcin Pleśniak

Status strażaka ochotnika w sferze zabezpieczenia społecznego	177
---	-----

Bartłomiej Szozda

Łączenie sprawowania mandatu radnego gminy ze statusem członka zarządu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej a zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy	189
--	-----

Słowo wstępne

Niniejsza publikacja obejmuje raport z badań naukowych dotyczących ochrony przeciwpożarowej wraz z monografią naukową. Jest ona kontynuacją wcześniejszych opracowań naukowych poświęconych problematyce prawnych uwarunkowań bezpieczeństwa, w tym publikacji monograficznej *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, z 2009 r., oraz tomu CVI czasopisma „Przegląd Prawa i Administracji” pt. *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, z 2016 r. Stanowi też ona swoiste uzupełnienie równoległej publikacji będącej tomem 326 czasopisma „Prawo”, pt. *Ochotnicze Straże Pożarne – Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, wydanej w 2018 r.

Część monograficzna publikacji obejmuje zagadnienia dotyczące kolejno: sytuacji prawnej Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), zadań gminy związanych z ochroną przeciwpożarową oraz statusu członków OSP. W każdym z nich jest kilka rozdziałów przedstawiających wieloaspektowe wyniki badań. Druga część publikacji zawiera raport z badań zespołu badawczego powołanego w 2018 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Kierownikiem zespołu jest prof. UWr dr hab. Tadeusz Kocowski. Wykonawcami w zespole zostali m.in. przedstawiciele nauki: dr Maciej Błazewski, dr Mateusz Paplicki, dr Joanna Filaber; oraz praktyki pożarniczej: st. bryg. w st. spocz. mgr Andrzej Jaroszek oraz st. bryg. w st. spocz. mgr Stanisław Ręclawowicz. Wyniki badań zespołu zostały przedstawione w raporcie przygotowanym przez prof. T. Kocowskiego, dra M. Błazewskiego, dra M. Paplickiego oraz dr J. Filaber. Do raportu zostały załączone projekty dokumentów związanych z działalnością Ochotniczej Straży Pożarnej autorstwa st. bryg. w st. spocz. mgra S. Ręclawowicza.

Mamy nadzieję, że publikacja stanowić będzie interesującą i przydatną lekturę zarówno dla praktyków, jak i teoretyków zajmujących się problematyką ochrony przeciwpożarowej. W tym celu zachęcamy do poznania wszystkich jej części.

Tadeusz Kocowski
Maciej Błazewski

Część I

Raport z badań.

Ochotnicze Straże Pożarne.

Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

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 Błazewskiego (Uniwersytet Wrocławski), dra Mateusza Paplickiego (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)¹ 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 stanowiący², iż „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

Preambuła ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³ 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

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

² 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.

³ 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”⁴.

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 przeciwpożarowej⁵, 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,

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

⁵ 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 gminnym⁶, 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.

⁶ 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. 33¹ Kodeksu cywilnego⁷. 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 prawnych⁸.

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

⁷ W świetle art. 33¹ § 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. 33¹ § 2 k.c., jeżeli przepis odrębny nie stanowi inaczej, za zobowiązania jednostki, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c., odpowiedzialność subsydiarną ponoszą jej członkowie; odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy jednostka organizacyjna stała się niewypłacalna.

⁸ Zob. M. Hejbudz, *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”⁹ 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.

⁹ 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 gminie.

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-gaśniczego¹⁰.

¹⁰ 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) gminy¹¹.

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 starosty¹², 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 skład¹³.

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

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

¹² 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.

¹³ 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 nich¹⁴.

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 publicznej¹⁵.

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 publicznego¹⁶. Część zadań może podlegać prywatyzacji realizacji zadań publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁷ 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.).

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

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 państwa¹⁸. 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 ratowniczych¹⁹.

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 OSP²⁰.

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 zwalniających 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 państwowe²¹.

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.

¹⁸ 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.

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

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *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-gaśniczego²². 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.

²² 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.

Projekt regulaminu organizacyjnego jednostki operacyjno-technicznej Ochotniczej Straży Pożarnej

REGULAMIN ORGANIZACYJNY JEDNOSTKI OPERACYJNO-TECHNICZNEJ OSP

W

zatwierdzony uchwałą nr z dnia Zarządu OSP w X.....

I. CEL, ZASADY POWOŁANIA I FUNKCJONOWANIA JOT

1. Celem utworzenia Jednostki Operacyjno-Technicznej OSP (zwanej dalej „JOT”) jest prowadzenie działań ratowniczych w czasie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub likwidacja innych miejscowych zagrożeń.
2. Wymienione w pktcie 1 zadania JOT wykonuje zgodnie ze standardami i procedurami ustalonymi w odrębnych przepisach, w szczególności odnoszących się do jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej.
3. Planowana kategoria JOT ustalana jest w gminnym i powiatowym planie ratowniczym na podstawie uzgodnienia z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Y....., dotyczącym wszelkich spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej określonych w Statucie naszego Stowarzyszenia.
4. Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia, zapewnienie gotowości bojowej JOT, o której mowa w art. 32 ust 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, dalej nazywanej ustawą, zapewnia Gmina X.....
5. Gmina ma również obowiązek, w szczególności w odniesieniu do JOT:
 - a) bezpłatnego umundurowania członków, biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych,
 - b) ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej,
 - c) ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich.

II. ZADANIA I ZAKRES DZIAŁANIA JOT

1. Do podstawowych zadań JOT należy:
 - a) prowadzenie działań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem,
 - b) uczestnictwo w rozpoznawaniu zagrożeń na obszarze Gminy Y..... i wykonywanie czynności zabezpieczających uprzedzających zdarzenia lub ograniczających pośrednio ich skutki,
 - c) utrzymanie w należyтым stanie posiadanego zaplecza logistycznego niezbędnego do działań ratowniczych,
 - d) utrzymanie w sprawności i gotowości bojowej posiadanego sprzętu i wyposażenia do działań ratowniczych i zabezpieczających,
 - e) współdziałanie z innymi służbami i podmiotami ratowniczymi,
 - f) prowadzenie szkolenia i doskonalenia dla ratowników JOT oraz szkolenia uzupełniającego w zakresie obsługi sprzętu specjalistycznego i ochronnego, na podstawie odrębnych ustaleń,
 - g) współdziałanie w przeglądach stanu ochrony przeciwpożarowej organizowanych przez Gminę X.....,
 - h) współdziałanie w rekrutacji i przygotowaniu nowych członków czynnych OSP w szczególności do JOT,
 - i) pomoc w realizacji innych zadań określonych w Statucie OSP lub uchwałach Zarządu Stowarzyszenia.
2. Siedzibą JOT jest strażnica, inne obiekty i tereny użytkowane przez OSP.
3. Własnym obszarem chronionym (działania) JOT jest teren Gminy X.....

III. KIEROWANIE JOT – OBOWIĄZKI, UPRAWNIENIA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ DOWÓDCÓW

1. JOT kieruje jednoosobowo Naczelnik przy pomocy dowódców: dowódcy plutonu, dowódcy sekcji, zastępy. Naczelnikiem może być strażak (minimum podoficer) Państwowej Straży Pożarnej (w czynnej służbie lub emeryt).
2. Naczelnik jest wybierany zgodnie ze Statutem OSP.
3. W czasie nieobecności Naczelnika JOT kieruje wyznaczony dowódca.
4. Obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność Naczelnika OSP.

Obowiązki:

- a) kierowanie całokształtem działalności JOT i nadzór nad jej gotowością bojową,
- b) typowanie członków czynnych do składu osobowego JOT,
- c) dysponowanie siłami i środkami JOT,

- d) dowodzenie załogami JOT w czasie działań ratowniczych i zabezpieczających,
- e) współdziałanie na przydzielonym odcinku działań z innymi służbami i jednostkami ratowniczymi uczestniczącymi w akcji,
- f) zapewnienie zgłoszenia do SK KP PSP (Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego PSP) każdego wyjazdu i powrotu załogi JOT,
- g) nadzorowanie sporządzenia wymaganej dokumentacji z udziału JOT w akcjach ratowniczych i zabezpieczających,
- h) zapewnienie zgłaszania do właściwego ośrodka dyspozycyjnego niezdolności do działań załogi JOT,
- i) nadzorowanie sprawności oraz prawidłowej eksploatacji i konserwacji sprzętu i wyposażenia JOT, zgodnie z wymogami określonymi w innych instrukcjach i dokumentach,
- j) planowanie szkolenia JOT oraz nadzór nad realizacją planów i zajęć szkoleniowych; bezpośredni udział w szkoleniu,
- k) nadzór nad właściwym zabezpieczeniem sprzętu i wyposażenia JOT przed kradzieżą,
- l) utrzymywanie dyscypliny organizacyjnej oraz dbanie o właściwą atmosferę i koleżeństwo,
- m) nadzór nad przestrzeganiem BHP oraz badaniami lekarskimi ratowników OSP,
- n) informowanie Zarządu OSP o problemach organizacyjnych i sprzętowych JOT oraz wnioskowanie sposobu ich usunięcia,
- o) dokumentowanie działalności JOT w książce zdarzeń i szkoleń OSP i innych wymaganych dokumentach.

Uprawnienia:

- a) dysponowanie siłami i środkami JOT,
- b) kierowanie (dowodzenie) jednoosobowo JOT w formie poleceń i rozkazów,
- c) wyznaczanie dowódców pododdziałów (plutonu, sekcji, zastępu),
- d) wnioskowanie o udzielanie przez Zarząd OSP wyróżnień i kar statutowych ratownikom JOT,
- e) przekazanie części swoich obowiązków zastępcy oraz innym dowódcom funkcjonującym w strukturze JOT,
- f) pełnienie funkcji wiceprezesa OSP,
- g) inne uprawnienia wynikające z przepisów oraz statutu OSP i statutu Związku OSP.

Odpowiedzialność:

Komendant OSP ponosi odpowiedzialność statutową za przygotowanie JOT do działań, a także zapewnienie w miarę posiadanych możliwości w OSP bezpieczeństwa ratowników i operatorów sprzętu.

5. Obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność dowódcy plutonu i dowódcy sekcji.

Obowiązki:

- a) kierowanie podległymi pododdziałami (plutonem, sekcją) w trakcie bieżącej działalności,
- b) ustalanie zastępów (obsad osobowych) obsługujących przydzielony podległemu pododdziałowi sprzęt,
- c) dowodzenie zastępami JOT w czasie działań ratowniczych i zabezpieczających,
- d) współdziałanie na przydzielonym odcinku działań z innymi służbami i jednostkami ratowniczymi uczestniczącymi w akcji,
- e) prowadzenie szkolenia w podległym pododdziale zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami i poleceniami Komendanta OSP,
- f) nadzorowanie sprawności oraz prawidłowej eksploatacji i konserwacji sprzętu i wyposażenia przydzielonego podległemu pododdziałowi (plutonowi, sekcji),
- g) utrzymanie dyscypliny oraz dbanie o właściwą atmosferę i koleżeństwo w podległym pododdziale (plutonie, sekcji),
- h) informowanie Komendanta OSP o brakach i niedociągnięciach w podległym pododdziale (plutonie, sekcji) i wnioskowanie sposobu ich usunięcia,
- i) nadzorowanie utrzymania porządku i czystości na terenie i w obiektach przydzielonych podległemu pododdziałowi (plutonowi, sekcji),
- j) sporządzanie i prowadzenie niezbędnej dokumentacji ustalonej przez Komendanta OSP.

Uprawnienia:

- a) dowodzenie zastępami JOT w czasie działań ratowniczych lub likwidacji innych miejscowych zagrożeń,
- b) kierowanie działalnością JOT z upoważnienia Naczelnika OSP,
- c) wnioskowanie o udzielanie wyróżnień i kar ratownikom OSP wchodzącym w skład podległego pododdziału,
- d) inne uprawnienia wynikające z odrębnych przepisów oraz statutu OSP.

Odpowiedzialność:

Dowódca plutonu i dowódca sekcji ponoszą odpowiedzialność statutową za wykonywanie powierzonych im zadań i obowiązków.

6. Obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność dowódcy zastępu (załogi pojazdu).

Obowiązki:

- a) wykonywanie rozkazów i poleceń Komendanta OSP, jego zastępcy, dowódcy plutonu i dowódcy sekcji,
- b) sprawdzanie sprawności sprzętu i wyposażenia obsługiwanego przez załogę,
- c) zgłaszanie do SK KP PSP (Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego PSP) wyjazdu zastępu do akcji oraz na ćwiczenia i inne zajęcia,
- d) nadzór nad bezpiecznym dojazdem zastępu i natychmiastowe powiadomienie SK KP PSP o zaistniałym wypadku lub inne przeszkodzie w dotarciu na miejsce akcji,
- e) zameldowanie kierującemu akcją przybycia zastępu z podaniem jej wyposażenia sprzętowego,
- f) dowodzenie zastępem na przydzielonym odcinku w sposób zapewniający wykonanie powierzonego przez kierującego akcją zadania,
- g) współdziałanie z innymi zastępami działającymi na odcinku bojowym,
- h) utrzymywanie ustalonej łączności na miejscu akcji oraz z SK KP PSP,
- i) zapewnienie na miarę posiadanych możliwości bezpieczeństwa członkom zastępu uczestniczącym w akcji,
- j) zameldowanie nadrzędnemu dowódcy lub kierującemu akcją wykonania zadania i po uzyskaniu zgody zapewnienie bezpiecznego powrotu zastępu do strażnicy,
- k) zameldowanie SK KP PSP o powrocie zastępu z akcji, ćwiczeń itp.
- l) dopilnowanie doprowadzenia do sprawności sprzętu i wyposażenia zastępu i zameldowanie o tym SK KP PSP,
- m) sporządzenie ustalonej (wymaganej) dokumentacji z udziału zastępu w akcji, działaniach, ćwiczeniach, szkoleniu itp.

Uprawnienia:

- a) dowodzenie podległym zastępem przez wydawanie rozkazów i poleceń,
- b) inne uprawnienia wynikające z przepisów prawnych, statutu i regulaminów OSP i Związku OSP RP.

Odpowiedzialność:

Dowódca zastępu odpowiada za sprawność i gotowość bojową zastępu i przydzielonego jej sprzętu oraz maksymalnie sprawne wykonanie powierzonego zadania. Odpowiada także za zdyscyplinowanie podległej załogi.

IV. OBOWIĄZKI, UPRAWNIENIA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ RATOWNIKÓW, RATOWNIKÓW OPERATORÓW SPRZĘTU OSP WCHODZĄCYCH W SKŁAD JOT

Obowiązki:

- a) wykonywać rozkazy i polecenia dowódców oraz przestrzegać wymaganej dyscypliny,
- b) przybyć niezwłocznie do wyznaczonego miejsca na zarządzony alarm lub inne wezwanie,
- c) sprawdzić sprzęt i wyposażenie przydzielone do obsługi, po akcji doprowadzić je do możliwości ponownego użycia,
- d) włożyć maksimum wysiłku i zaangażowania w wykonanie powierzonego zadania bojowego,
- e) uzyskać niezbędne wykształcenie podstawowe i uzupełniające oraz doskonalić wiedzę i umiejętności strażackie,
- f) przestrzegać zasad i przepisów BHP,
- g) poddać się badaniom lekarskim określającym zdolność do udziału w działaniach ratowniczych prowadzonych przez JOT,
- h) dbać o powierzony sprzęt i wyposażenie oraz mienie OSP,
- i) dbać o dobre imię OSP oraz wykazywać się koleżeństwem i zrozumieniem wobec kolegów.

Uprawnienia:

- a) zapewnienie nieodpłatnie badań lekarskich dopuszczających do brania udziału w działaniach ratowniczych,
- b) zapewnienie nieodpłatnie niezbędnych środków ochrony osobistej,
- c) wypłacenie ustalonego ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach i akcjach ratowniczych oraz ćwiczeniach lub szkoleniu,
- d) ochrona prawna w czasie wykonywania zadań i obowiązków ratownika JOT,
- e) świadczenie odszkodowawcze z tytułu wypadku w czasie działań i akcji ratowniczych oraz ćwiczeń lub szkoleniu,
- f) ubezpieczenie od wypadków zaistniałych w czasie wykonywania zadań statutowych,
- g) zapewnienie umundurowania i dystynkcji związanych z pełnioną funkcją,
- h) inne uprawnienia wynikające z odrębnych przepisów oraz Statutu OSP.

Odpowiedzialność:

Ratownik OSP ponosi odpowiedzialność statutową za wykonywanie powierzonych zadań i obowiązków oraz przestrzeganie dyscypliny organizacyjnej i postanowień niniejszego regulaminu.

V. OBOWIĄZKI, UPRAWNIENIA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ RATOWNIKÓW – KIEROWCÓW, OPERATORÓW SPRZĘTU OSP WCHODZĄCYCH W SKŁAD JOT

Obowiązki:

- a) utrzymanie w pełnej sprawności technicznej powierzonych pojazdów, motopomp oraz innego nadzorowanego sprzętu eksploatowanego w OSP,
- b) prowadzenie, eksploatacja i obsługa powierzonych pojazdów, motopomp i innego sprzętu oraz wykonywanie przeglądów obsługi codziennej (OC),
- c) bezpośredni udział w obsługach OT-1, OT-2,
- d) udział w pracach konserwacyjno-naprawczych powierzonego sprzętu silnikowego,
- e) obsługa zainstalowanych na samochodzie urządzeń,
- f) prowadzenie wymaganej odrębnymi przepisami dokumentacji oraz rozliczenia kart drogowych i kart pracy sprzętu,
- g) zgłaszanie potrzeb w zakresie napraw i remontów ww. sprzętu i pojazdów,
- h) przestrzeganie BHP w czasie jazdy, obsługi pojazdów i sprzętu silnikowego,
- i) utrzymywanie czystości w pomieszczeniach na powierzony sprzęt i urządzenia,
- j) zapewnienie bezpiecznych warunków jazdy pasażerom oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia i eksploatacji pojazdów,
- k) utrzymywanie na samochodzie normatywnego wyposażenia w akcesoria i narzędzia,
- l) wykonywanie innych zadań zleconych przez Komendanta OSP wynikających z bieżących potrzeb na tym stanowisku pracy,
- m) przygotowanie pojazdu i sprzętu znajdującego się na wyposażeniu pojazdu oraz uczestnictwo w przeglądach technicznych sprzętu OSP organizowanych przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, bądź Gminę,
- n) uczestnictwo w szkoleniach pożarniczych strażaków OSP organizowanych i prowadzonych w jednostce OSP oraz jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

Uprawnienia:

- a) odmowy wyjazdu pojazdem niesprawnym technicznie,
- b) odmowy dysponentowi, jazdy w warunkach mogących narazić prowadzony pojazd na uszkodzenie lub wypadek,
- c) żądać od dysponenta potwierdzenia przebytej trasy i czasu jazdy w karcie drogowej,
- d) odmowy przewozu osób będących w stanie nietrzeźwym,

- e) zgłaszanie Naczelnikowi OSP niesprawności sprzętu,
- f) delegowanie na kursy doskonalące,
- g) uzupełniać normatywny zapas wyposażenia i części zamiennych.

Odpowiedzialność:

- a) Ratownik – kierowca, operator sprzętu JOT ponosi odpowiedzialność statutową za wykonywanie powierzonych zadań i obowiązków oraz przestrzeganie dyscypliny organizacyjnej i postanowień niniejszego regulaminu,
- b) Za zniszczenie z jego winy lub pod wpływem alkoholu lub innych środków wpływających na sprawność psychomotoryczną samochodu lub pojazdu, bądź innego sprzętu i wyposażenia.

VI. WYMAGANIA STAWIANE RATOWNIKOM OSP WYZNACZONYM DO JOT

1. Wiek 18–65 lat.
2. Wykształcenie, co najmniej pełne podstawowe.
3. Dobry stan zdrowia potwierdzony zaświadczeniem lekarskim o dopuszczeniu do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.
4. Cechy osobiste:
 - a) odporność na stres – opanowanie i spokój w sytuacjach trudnych,
 - b) zdyscyplinowanie i zaangażowanie oraz poczucie odpowiedzialności,
 - c) zdolność podejmowania szybkich decyzji,
 - d) stanowczość i konsekwencja w realizacji powierzonego zadania,
 - e) koleżeństwo i kultura osobista oraz wrażliwość na ludzkie cierpienie.
5. Wyszkolenie pożarnicze:
 - a) podstawowe strażaka ratownika,
 - b) uzupełniające w związku z pełnioną funkcją lub obsługą specjalistycznego sprzętu,
 - c) samokształcenie doskonalące.

VII. USTALENIA KOŃCOWE

Niniejszy regulamin:

- stanowi integralną część uzgodnień wszelkich spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej zawartych w statucie OSP, zawieranych pomiędzy komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Starzy Pożarnej a Zarządem Stowarzyszenia OSP (art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej),
- stanowi integralną część porozumienia lub umowy, zawieranej pomiędzy Zarządem Stowarzyszenia OSP a Gminą w sprawie zapewnienia gotowości

bojowej OSP jako jednostce ochrony przeciwpożarowej (art. 32 ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej),

- uwzględniany jest w działaniach, uprawnieniach i obowiązkach starosty, określającego zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, wynikających z art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz realizacji zadania własnego powiatu, wynikającego z art. 21b ustawy o ochronie przeciwpożarowej,
- przy realizacji przez Gminę X....., innych zadań w szczególności: ochrony ludności, obrony cywilnej, obronności, itp., wynikających i innych przepisów.

Uzasadnienie:

Zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką ochrony przeciwpożarowej (art. 15 pkt 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej) uprawnioną do prowadzenia samodzielnych działań ratowniczych, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jest ona również jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie fakt, że ta sama jednostka jest stowarzyszeniem działającym na zasadach dobrowolności, posiadającym w statucie zadania i cele daleko odbiegające od zapisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Dowodem takiego stanu rzeczy jest zapis w statucie o braniu udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń. Termin „akcja ratownicza” przypisana jest ustawą o Państwowej Straży Pożarnej a konkretniej właściwemu komendantowi powiatowemu (miejskiemu) PSP. Zatem można wysnuć wniosek, że OSP działa w imieniu i na rzecz Państwowej Straży Pożarnej. Problem w tym, że ten komendant nie posiada żadnych uprawnień władczych w odniesieniu do OSP jako stowarzyszenia, posiadającego odrębną osobowość prawną. Można dywagować i przedstawiać wiele jeszcze faktów dotyczących działalności OSP jako stowarzyszenia lub funkcjonowania jako jednostki ochrony przeciwpożarowej. Problem jednak tkwi w tym, że za funkcjonowanie OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej odpowiada wiele podmiotów. Począwszy od gminy a skończywszy na budżecie państwa. Skoro zatem OSP jest jednostką umundurowaną wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną... itp. należy się skupić nad zadaniami na jej rzecz oraz odpowiedzialności za realizację tych zadań. I tak:

1. Zarząd Stowarzyszenia OSP może tworzyć Jednostkę Operacyjno-Taktyczną. Czy zatem to uprawnienie zobowiązuje go do umundurowania, wyposażenia w specjalistyczny sprzęt tej jednostki. Otóż nie, bo to zadanie ustawodawca przypisanie

jest gminie. Czy Zarząd stowarzyszenia jest odpowiedzialny za wyszkolenie osób funkcyjnych, operatorów sprzętu i ratowników? Otóż nie, to zadanie ustawodawca przypisał Państwowej Straży Pożarnej. Czy Zarząd Stowarzyszenia jest odpowiedzialny za zapewnienie łączności, alarmowania i współdziałania? Otóż nie, to zadanie ustawodawca przypisał powiatowi jako zadanie własne. Sentencja z tego jest jedna, że Zarząd stowarzyszenia może zapewnić zasoby ludzkie oraz zarządzać nimi w czasie zapewniania gotowości oraz prowadzenia działań ratowniczych. Inne zadania mają wykonać organy i jednostki organizacyjne administracji publicznej (samorządowej i rządowej). Bez ustaleń formalnych trudno jest ustalić zakres odpowiedzialności i uprawnień.

2. Gmina może tworzyć własne jednostki ochrony przeciwpożarowej (art. 17 ustawy o ochronie przeciwpożarowej) oraz ma obowiązek ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP. Ochrona przeciwpożarowa jest również zadaniem własnym gminy, a nie stowarzyszenia. Bez uregulowań formalnych trudno jest ustalić zakres odpowiedzialności gminy wobec OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej. Każda nawet najmniejsza forma działalności może być traktowana przez tę gminę jako wywiązywanie się z ustawowego obowiązku.
3. Starosta określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem. Ochrona przeciwpożarowa jest zadaniem własnym powiatu. Ustawodawca nawet uszczegółowił część zadań własnych określonych w art. 21b ustawy o ochronie przeciwpożarowej przez prowadzenie analiz, budowanie systemów, organizowania łączności itp. Zatem czy bez zapisów szczegółowych można ustalić zakres odpowiedzialności powiatu? Chyba nie.

Pocieszający jest fakt, że obecny Wojewoda Dolnośląski jako pierwszy w kraju określił zadania KSRG na obszarze województwa, utworzył stanowisko pracy do spraw KSRG oraz rozpoczął kontrolowanie realizacji nałożonych ustawami zadań, na poziomie gminy i powiatu. Kontrole poprzedzone były szkoleniami dla pracowników gmin i powiatów. Potwierdzają one konieczność dopracowania niejednoznacznych ustaleń wynikających z przepisów ogólnych, a zarazem stwarzają możliwość do zawierania stosownych porozumień lub w przedmiotowym zakresie. Działalność Wojewody może być wytyczną do działań niezależnych od siebie podmiotów.

Dużą rolę odgrywa również Samorząd Województwa Dolnośląskiego w osobie Pana Zbigniewa Szczygła – Przewodniczącego Komisji Uchwałodawczej Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa Sejmiku oraz Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu

Wrocławskiego przez działalność naukową oraz organizowanie Konferencji w latach 2004, 2009, 2016 i 2018 zakończonych publikacjami naukowymi.

Autor projektu regulaminu: st. bryg. w st. spocz. mgr Stanisław Ręclawowicz
Prawa autorskie zastrzeżone – przekazane na rzecz Uniwersytetu Wrocławskiego.

Projekt uzgodnień pomiędzy Komendantem Powiatowym PSP a Ochotniczą Strażą Pożarną

Wrocław, dnia r.

Uzgodnienie

z dnia r. pomiędzy:

Komendantem Powiatowym PSP w Y..., zwanym dalej „Komendantem” a Ochotniczą Strażą Pożarną w X..., zwaną dalej „OSP”.

Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 620 z późn. zm.) strony uzgadniają w szczególności:

§ 1.

1. Ochotnicza Straż Pożarna w X... jest jednostką ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu art. 15 pkt 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.
2. W celu spełnienia wymogu określonego w art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w związku z art. 28 ust 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Zarząd na podstawie § 37 pkt 10 Statutu, utworzył Jednostkę Operacyjno-Techniczną, zwaną dalej „JOT”.
3. JOT działa na podstawie Regulaminu zatwierdzonego przez Zarząd Stowarzyszenia oraz Zarząd Gminy Y....
4. JOT prowadzi działania ratownicze, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, oraz bierze udział w akcjach ratowniczych organizowanych i kierowanych przez Państwową Straż Pożarną, w tym w działaniach poza terenem własnego działania.
5. OSP X... może współdziałać z Wojskami Obrony Terytorialnej na podstawie odrębnych ustaleń.
6. OSP X... może realizować zadania przewidziane dla Gminy (przepisami prawa) z zakresu obrony cywilnej, ochrony ludności, obronności, na podstawie odrębnych ustaleń.

§ 2.

1. Zasady zapewniania gotowości bojowej JOT oraz ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia oraz umundurowania członków OSP, ponosi Gmina Y... na podstawie Porozumienia zawartego pomiędzy OSP X... a Urzędem Gminy Y....
2. Zasady określone w § 2 ust. 1 mają charakter stały w celu zapewnienia całodobowej gotowości JOT do działań, w tym długotrwałych akcji ratowniczych.
3. Stowarzyszenie OSP X... może wykonywać inne zadania przewidziane przepisami prawa, m.in. ustawami o stanach nadzwyczajnych, w tym przepisami wykonawczymi wydanyymi na podstawie delegacji w nich zawartych.
4. W przypadku niewłączenia obsługi biurowej (administracyjnej) do ustaleń wynikających z pkt 1. Gmina przekazuje środki na odpłatne zlecenie realizacji tych zadań.

§ 3.

1. Państwowa Straż Pożarna organizuje i prowadzi szkolenia i doskonalenie zawodowe dla strażaków biorących czynny udział w działaniach ratowniczych.
2. W działaniach ratowniczych prowadzonych przez JOT, mogą brać udział czynni funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej (będący na tzw. wolnym), do czasu rozpoczęcia służby we właściwej jednostce organizacyjnej PSP.
3. Czas działań, o których mowa w pkt 2, winien uwzględniać uprawnienia wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy (Dz. U. z 1996 r. Nr 60 poz. 181).
4. Komendant zapoznaje – każdorazowo Gminę Y... oraz Zarząd Stowarzyszenia OSP z wynikami analiz poprzedzających opracowanie i aktualizację planów ratowniczych, w szczególności odnoszących się do zmian w Gminie Y... lub zadań dla JOT.
5. Komendant określa wymogi dla JOT w zakresie realizacji zadań ratowniczych wynikających z pkt 5 lit. d od „a” do „e” Porozumienia z dnia 30 września 2003 r. o włączenie do KSRG OSP w X....

§ 4.

Starosta Z:

1. Starosta Z..., określając zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego uwzględnia również zadania dla Gminy Y..., w szczególności wynikające z włączenia OSP do KSRG,

2. 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 X...
3. organizuje system łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu z...skiego,
4. nadzoruje działalność Stowarzyszenia OSP w X... w zakresie zgodności z przepisami prawa i postanowień Statutu, w szczególności zapewniania stałej (całodobowej) gotowości do działań ratowniczych.

Prezes OSP X

Komendant PSP w

Uzasadnienie

Ustawodawca zapisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej spowodował umożliwienie Ochotniczemu Strażom Pożarnym funkcjonowanie na zasadach stowarzyszenia. Jedne OSP funkcjonujące do 1991 r. stały się z mocy prawa stowarzyszeniami, natomiast nowe mogły powstawać w oparciu o te przepisy, nabywając osobowości prawnej po zarejestrowaniu się w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Trzeba jednak zauważyć, że taka jednostka (stowarzyszenie) działa na obszarze gminy, która z mocy prawa stanowi wspólnotę samorządową jej mieszkańców. Jednym z zadań własnych każdej gminy jest ochrona przeciwpożarowa, polegająca na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Zatem występują tu dwa podmioty, które posiadają umocowanie ustawowe w zakresie realizacji zadań przypisanych w ustawie o działach administracji rządowej jako sprawy wewnętrzne. W dziale tym występują inne zagadnienia jak obrona cywilna, porządek publiczny, zarządzanie kryzysowe itp. Mając na względzie szeroko rozumiane bezpieczeństwo wspólnoty samorządowej, należy ustalić w miarę jednoznaczne relacje zachodzące pomiędzy gminą jako podmiotem administracji publicznej a stowarzyszeniem, które będzie dzierżyć ciężar funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej, opartej na dobrowolnej działalności jej członków. Nie występują takie (możliwości) delegacje prawne w funkcjonowaniu, m.in. straży gminnych, specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych czy formacji obrony cywilnej, w których zawsze musi istnieć stosunek umowy o pracę lub umowy zlecenia (czyli tzw. zatrudnienia).

Funkcjonowanie OSP z jednej strony daje możliwość zrzeszania się w organizacji pozarządowej, zachowując tradycje naszej państwowości, dorobku kulturowego, natomiast z drugiej strony wielkiego poczucia obywatelskiej odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i społeczności lokalnych. Wszechstronnie wyszkolony strażak ochotnik, jest gwarantem bezpieczeństwa i pomocy w sytuacji zagrożenia lub konieczności podejmowania niezwłocznych działań ratunkowych. Dodatkowym atutem jest poświęcanie prywatnego czasu dla dobra wspólnego oraz pozostawanie w stałej gotowości do działań, bez świadczeń przysługujących pracownikom zatrudnionym. Rekompensatą za te dyspozycje i społeczne świadczenia winny być zadania gminy oraz państwa (administracji rządowej), które pomagają a nawet wyręczają te organizacje w zapewnianiu gotowości do działań. Jak wiemy, ustawodawca w art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej zagwarantował, że koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ponosi gmina. Często bywa tak, a nawet można użyć stwierdzenia, że ma to cechy powszechności, iż sami ochotnicy muszą zabiegać o to, co im najogólniej mówiąc, winno być zapewnione – czyli gotowość. Na szczęście w swoich działaniach nie są osamotnieni. Gwarantuje im to system prawny oraz administracja rządowa, do której zaliczamy m.in. właściwego terenowo komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej czy wojewodę. Należy tu również wspomnieć o staroście, który ma prawo, a zarazem obowiązek nadzorowania stowarzyszenia oraz określania zadań na terenie powiatu, w tym dla gminy i przedsiębiorców.

Jak złożony jest to problem, a zarazem ważny dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, pisze Profesor Uniwersytetu Wrocławskiego Tadeusz Kocowski w artykule *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, opublikowanym na stronie Uniwersytetu – „Prawo” t. CCCXXII – Wrocław 2017.

Należy również nadmienić, że problem ten był tematem Konferencji naukowej na Uniwersytecie Wrocławskim, w dniu 11 czerwca 2018 r. pt. *Ochotnicza Straż Pożarna Tradycja – Bezpieczeństwo – Przyszłość*.

Konferencja ta odbyła się na podstawie porozumienia pomiędzy Dziekanem Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego a Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego.

Autor projektu uzgodnienia: st. bryg. w st. spocz. mgr Stanisław Ręclawowicz
Prawa autorskie przekazane dla Uniwersytetu Wrocławskiego.

Projekt porozumienia pomiędzy Ochotniczą Strażą Pożarną a Gminą

Porozumienie z dnia r.

pomiędzy: Ochotniczą Strażą Pożarną w X... reprezentowaną przez Jana Nowaka, Prezesa Zarządu Stowarzyszenia OSP X..., i Naczelnika Jana Kowalskiego, Wiceprezesa Stowarzyszenia OSP X...,

a

Urzędem Gminy w Y..., reprezentowanym przez Wójta Gminy Wojciecha Nowaka i Skarbnika Gminy Magdalenę Kowalską (nazwiska dobrane przypadkowo),

w sprawie zapewniania gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej w X..., jako jednostce ochrony przeciwpożarowej, o której mowa w art. 15 pkt ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 620, z późn. zm.).

W dniu r. strony ustalają, co następuje:

§ 1

Podstawą ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewniania gotowości bojowej Stowarzyszenia Ochotniczej Straży Pożarnej w X..., zwanej dalej „OSP”, w szczególności są:

1. Przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 620), zwanej dalej „ustawą”.
2. Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, 1000).
3. Porozumienie w sprawie włączenia OSP do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, zwanego dalej „KSRG” stanowiące załącznik do niniejszego Porozumienia.
4. Uzgodnienie z Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Z..., zwanego dalej „Komendantem Powiatowym”, wszelkich spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej określonych w Statucie OSP, zwanych potocznie „gotowością

bojową”, o której mowa w art. 32 ustawy, w związku z art. 19 ust. 3 ustawy, stanowiąc załącznik do niniejszego Porozumienia.

§ 2

1. W celu prowadzenia działań ratowniczych, o których mowa w art. 22 ustawy, Zarząd OSP tworzy „Jednostkę Operacyjno-Taktyczną”, zwaną dalej „JOT”,
2. Zarząd OSP przygotowuje Regulamin JOT,
3. Rada Gminy odrębną uchwałą zatwierdzi Regulamin JOT, upoważniając Wójta (Burmistrza) Gminy Y... do wykonania tej uchwały.

§ 3

1. Gmina Y... na podstawie przywołanych powyżej przepisów zobowiązuje się ponosić koszty wyposażenia, utrzymania i zapewnienia gotowości bojowej JOT. W szczególności koszty te obejmują również koszty utrzymania obiektów, pojazdów i sprzętu, o których mowa w niniejszym porozumieniu, oraz wyposażenia osobistego ratowników i operatorów. Gmina będzie prowadzić również wymaganą odrębnymi przepisami dokumentację materiałowo-księgową.
2. Strony ustalają, że na wyposażeniu JOT znajdują się następujące samochody ratownicze zapewniające gotowość jednostki do działań ratowniczych oraz sprzęt specjalistyczny wymieniony w załączniku nr 1, który jest jednocześnie wyposażeniem JOT, warunkując prowadzenie działań ratowniczych oraz uczestnictwo w akcji ratowniczej organizowanej i prowadzonej przez Państwową Straż Pożarną:
 - 1) **Renault FZG05056,**
 - 2) **Mitsubishi FZG18EK,**
 - 3) **VW FZG22012,**
 - 4) itp.
3. Zmiany w wyposażeniu JOT wymagają aneksu do niniejszego porozumienia na pisemny wniosek Zarządu OSP. Sprzęt wymieniony w załączniku nr 1 będzie aktualizowany na bieżąco nie mniej niż raz w roku.
4. Strony ustalają odrębnym dokumentem zasady gospodarowania zabezpieczeniem materiałowym, paliwami płynnymi oraz określenia norm zużycia paliwa przez pojazdy ratownicze i sprzęt silnikowy użytkowany przez JOT – OSP X..., jako załącznik nr 2 do niniejszego porozumienia.
5. Strony ustalają odrębnym dokumentem wzór wniosku o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego członkom OSP za udział w akcjach lub szkoleniu, jako załącznik nr 3 do niniejszego porozumienia. Wnioski będą składane kwartalnie w ciągu 14 dni po zamknięciu kwartału i wypłacone do 25 każdego miesiąca następującego po zakończeniu kwartału zgodnie z Uchwałą nr XI/221/2014 Rady Gminy X... z dnia 25 czerwca 2014 r.

6. Strony ustalą odrębnym dokumentem formy przekazywania środków finansowych oraz środków trwałych.
7. Strony wyznaczą umocowanych przedstawicieli, właściwych do realizacji zadań nałożonych niniejszym Porozumieniem.
8. Gmina może zatrudniać pracowników, którzy mogą być jednocześnie operatorami sprzętu lub ratownikami JOT.

§ 4

1. Umocowany przedstawiciel ze strony OSP, którym jest Prezes lub Naczelnik OSP, odpowiedzialny jest w szczególności za:
 - 1) utrzymanie wyposażenia JOT w gotowości do działań ratowniczych oraz uczestnictwa w akcjach ratowniczych,
 - 2) wyszkolenia ratowników biorących czynny udział w działaniach ratowniczych, o których mowa w art. 28 ustawy,
 - 3) przekazanie informacji do wyznaczonego przedstawiciela Gminy w formie pisemnej, telefonicznej lub e-mailowo w sprawie wycofania lub wprowadzenia do podziału bojowego pojazdów, sprzętu lub JOT,
 - 4) nadzór nad ważnością okresowych badań lekarskich strażaków oraz uprawniających do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi. Przekazuje pisemnie lub e-mailowo powyższą informację do wyznaczonego przedstawiciela Gminy o konieczności skierowania na badania nie później niż miesiąc przed upływem ich ważności,
 - 5) nadzór nad ważnością ubezpieczeń indywidualnych i zbiorowych członków OSP X... przekazuje pisemnie lub e-mailowo powyższą informację do wyznaczonego przedstawiciela Gminy nie później niż miesiąc przed upływem ważności,
 - 6) nadzór nad ubezpieczeniami pojazdów i przeglądami sprzętu pożarniczego. Przekazuje pisemnie lub e-mailowo powyższą informację do wyznaczonego przedstawiciela Gminy nie później niż miesiąc przed upływem ważności,
 - 7) sporządzenie szczegółowego preliminarza wydatków na kolejny rok kalendarzowy w terminie do 30 września. Wszelkie zmiany do preliminarza wnioskowane przez OSP składane są w formie pisemnej,
 - 8) uzgadnianie z Wójtem Gminy X... wszelkich planów inwestycyjnych, zakupu sprzętu i wyposażenia do działań ratowniczo-gaśniczych obciążających budżet Gminy Y... Nie dotyczy dofinansowania KSRR regulowanego odrębnymi przepisami,
 - 9) poinformowanie pisemnie, telefonicznie lub e-mailowo wyznaczonego przedstawiciela Gminy o wyjeździe innym niż określony w niniejszym porozumieniu

wynikającym z potrzeb OSP, a finansowanym przez OSP. Ustala się, że samochód wyjeżdża z pełnym zbiornikiem paliwa i z pełnym wraca na miejsce stacjonowania,

- 10) składanie wskazanych przez Prezesa OSP wniosków do Wójta Gminy Y... w zakresie działań zmierzających do poprawy zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Gminie Y...
 - 11) sporządzanie wykazów stanów osobowych JOT oraz grafików lub harmonogramów zapewniających gotowość do działań ratowniczych lub ćwiczeń, szkolenia itp.
2. Umocowany przedstawiciel Gminy, którym jest zatrudniony przez Gminę pracownik, jest odpowiedzialny w szczególności za:
- 1) systematyczne dokonywanie zakupów oraz niezbędnych opłat warunkujących utrzymanie obiektów, sprzętu oraz wyszkolenie i wyposażenie osobiste ratowników itp.,
 - 2) kierowanie członków OSP na badania lekarskie, okresowe lub specjalistyczne (szkolenia, ćwiczenia, egzaminy itp.) na podstawie pisemnego skierowania (wniosku) Prezesa albo Naczelnika OSP X...,
 - 3) prawidłowość wydatkowania i ewidencjonowania środków z budżetu Gminy. Wydatkowanie z budżetu Gminy następuje na wniosek Prezesa OSP zgodnie z niniejszym porozumieniem,
 - 4) zapewnienie łączności teleinformatycznej obowiązującej w funkcjonowaniu KSRG na obszarze województwa dolnośląskiego, na podstawie odrębnych ustaleń,
 - 5) uzgadnianie w formie pisemnej, telefonicznej lub e-mailowo uczestnictwa JOT (OSP w innych działaniach niż działania ratownicze, np.: ćwiczenia, czynności pomocnicze, działania zabezpieczające, usługi, zewnętrzne szkolenia w szkołach lub zakładach pracy itp., finansowanych przez Urząd Gminy w Y...,
 - 6) nadzór nad ważnością okresowych badań lekarskich strażaków oraz uprawniających do kierowania pojazdami uprzywilejowanymi,
 - 7) nadzór nad ważnością ubezpieczeń indywidualnych i zbiorowych członków OSP X, w szczególności JOT,
 - 8) nadzór nad ubezpieczeniami pojazdów i przeglądami sprzętu pożarniczego,
 - 9) uzgadnianie oraz pomoc przy sporządzaniu szczegółowego preliminarza wydatków na kolejny rok kalendarzowy, w szczególności dostosowanie przekazanego preliminarza wydatków przez OSP do wytycznych Wójta Gminy w tym zakresie,

- 10) nadzór nad prawidłowym sporządzaniem wniosków o wypłatę ekwiwalentów, o których mowa w § 3 punkt 5 niniejszego porozumienia,
- 11) przekazywanie Radzie Gminy lub właściwym organom administracji rządowej informacji dotyczących realizacji ustalonych zobowiązań oraz działalności JOT.

§ 5

1. Porozumienie zawarte jest w czterech jednobrzmiących egzemplarzach po jednym dla:
 - 1) Urzędu Gminy Y...
 - 2) Zarządu OSP X...
 - 3) Komendanta Powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej w Z...
2. Zmiany treści zawartego Porozumienia wymagają każdorazowo formy pisemnej oraz zgody obu stron.
3. Spory pomiędzy stronami Porozumienia regulują odrębne przepisy.
4. Wprowadzane przepisy rangi ustawowej lub rangi przepisu wykonawczego wynikającego z tej ustawy, automatycznie zmieniają treść niniejszego porozumienia.
5. Zmiany, o których mowa w punkcie 4, wymagają sporządzenia aneksu do Porozumienia akceptowanego przez strony Porozumienia.
6. Porozumienie sporządza się na czas nieokreślony.

Uzasadnienie:

Ustawodawca zobowiązał Gminę do zapewnienia m.in. gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej jako jednostce ochrony przeciwpożarowej. Nie byłoby w tym nic szczególnego poza faktem, że OSP działa jako stowarzyszenie oparte na dobrowolnym zaangażowaniu jego członków, a gmina w zadaniach własnych posiada ochronę przeciwpożarową. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, mieszkańcy tej gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zatem każdy członek OSP jest jednocześnie mieszkańcem swojej gminy oraz członkiem stowarzyszenia, z którego w każdej chwili może wystąpić. Przyjęcie przez tego mieszkańca obowiązków na rzecz gminy winno być zagwarantowane ze strony tej gminy świadczeniami wynikającymi z przepisów ogólnych lub regulacji szczegółowych pomiędzy gminą a stowarzyszeniem. Takie regulacje może zawierać stosowne porozumienie lub umowa, sporządzona z zachowaniem praw niezależnym od siebie stronom. Jak wykazują kontrole prowadzone przez Wojewodę Dolnośląskiego oraz referaty Konferencji naukowej na Uniwersytecie Wrocławskim 2018 r., umowa o przekazanie przez gminę środków w formie dotacji jest dokumentem niewystarczającym, ponieważ dotyczy wyłącznie strony czysto „finansowej”. Brak jest ustaleń dotyczących wykonywanych zadań przez strony w zakresie funkcjonowania OSP

(lub jej części, np. JOT) jako jednostki ochrony przeciwpożarowej. Niezbędne jest wyartykułowanie zadań dla stron. OSP przygotowuje wyszkolone kadry, natomiast gmina zapewnia funkcjonowanie JOT z całym zapleczem logistycznym. Jest to model bardzo korzystny dla gminy oraz budżetu, ze względu na odciążenie pełnienia dyżuru wzorem innych służb, PSP, pogotowie ratunkowe, prywatne służby ratownicze itp. Temat relacji gmina – OSP jest tematem dość mało analizowanym ze względu na duże dotychczasowe ustępstwa ze strony OSP w odniesieniu do gminy. W związku z malejącym zaangażowaniem „młodych” kadr w szeregach OSP niezbędne jest sięganie po rezerwy w zakładach gospodarki komunalnej lub innych jednostek organizacyjnych gminy. Stan prawny na dziś jest w zupełności wystarczający. Niezbędne są tylko stosowne działania ze strony administracji rządowej (m.in. wojewoda, PSP), gminy lub innych organizacji społecznych.

Autor projektu porozumienia: st. bryg. w st. spocz. mgr Stanisław Ręclawowicz

Część II

Ochotnicze Straże Pożarne.

Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo

Ochotnicza Straż Pożarna

Organy Ochotniczej Straży Pożarnej

Organs of the Volunteer Fire Brigade (Volunteer Fire Brigade)

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania uczyniono problematykę organów w Ochotniczej Straży Pożarnej, zwanej dalej: OSP¹. W świetle doniosłej roli, jaką OSP odgrywa w prowadzeniu działalności ratowniczej, istotne jest, by ustalić jej status prawny i wynikające z niego prawa i obowiązki. Nierozłącznym elementem wspomnianej materii jest omówienie zagadnienia organów, stanowiącego nieodzowny i jakże istotny element każdej analizy.

Jak wskazywał J. Boć: „organ administracji publicznej jest zasadniczą jednostką składową administracji w sensie podmiotowym”². Wprawdzie organy OSP nie stanowią aparatu administracji publicznej, jednak mają przydane funkcje administrowania, wchodząc w skład organów administrujących, zwanych przez niektórych podmiotami administrującymi³; i bez wątpienia analiza zagadnienia jest niezbędna do ich właściwego (legalnego) działania.

Przedmiotem analizy jest bieżący stan prawny. Analiza obejmuje zarówno problematykę organów (władz) OSP, jak i organów, które działają zamiast bądź obok tych organów. Wykorzystany został dorobek normatywny, konkluzje dyskursu prawniczego w postaci komentarzy i artykułów naukowych, a także wybrane orzeczenia oraz materiały udostępniane przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych.

¹ OSP oznaczać będzie zarówno Ochotniczą Straż Pożarną, jak i Ochotnicze Straże Pożarne, w zależności od kontekstu.

² J. Boć, *Pojęcie organu administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010, s. 132.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 188.

2. Status Ochotniczych Straży Pożarnych

Działalność OSP uregulowana jest w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴. OSP to jednostki ochrony przeciwpożarowej⁵, które funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁶, a więc działają jako stowarzyszenia. Szczegółowe zadania i organizację OSP określa ich statut, stanowiący bez wątpienia normatywny akt prawa wewnętrznego⁷.

„Cele i zadania ochotniczej straży pożarnej to: prowadzenie działalności, która ma na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami, udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń, informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz o sposobach ochrony przed nimi, upowszechnianie, w szczególności wśród swoich członków, kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenie działalności kulturalnej i oświatowej, wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz z innych założeń statutowych, działania na rzecz ochrony środowiska, wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych”⁸.

Przepisy Prawa o stowarzyszeniach przewidują obecnie możliwość prowadzenia stowarzyszenia w jednej z dwóch form stowarzyszeń: stowarzyszenia zwykłego bądź tzw. stowarzyszenia rejestrowego⁹. Stowarzyszenie zwykłe posiada tzw. ułomną osobowość prawną, jako iż jest podmiotem praw i obowiązków¹⁰, a rejestrowe zyskuje osobowość prawną po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego.

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego powstała więc wątpliwość, czy OSP mogą działać jako stowarzyszenie zwykłe. Na marginesie wskazać należy, iż – jak wynika to z opracowania przedstawionego przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych – zdarza się, że OSP działają jako stowarzyszenie zwykłe¹¹. Analiza literalna przepisów wskazuje jednak, iż należy rozważyć, czy OSP ma w ogóle taką możliwość.

Art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej stanowi, iż szczegółowe zadania i organizację OSP określa ich **statut**, z kolei stowarzyszenie zwykłe reguluje kwestie

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 620, dalej jako: ustawa o ochronie przeciwpożarowej.

⁵ Art. 15 pkt 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 210, dalej jako: Prawo o stowarzyszeniach.

⁷ Art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

⁸ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, LEX/el. 2011.

⁹ Art. 8 i art. 40 Prawa o stowarzyszeniach.

¹⁰ A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2017, art. 40.

¹¹ K.M. Miazga, *Informacja w sprawie skutków dla OSP nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach* [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/informacja-w-sprawie-skutkow-dla-osp-nowelizacji-prawa-o-stowarzyszeniach>, [dostęp 9.07.2018].

dotyczące jego działalności w **regulaminie**¹², a nie w statucie jak stowarzyszenie rejestrowe¹³. Okazuje się więc, iż podstawą działania stowarzyszeń są akty prawa wewnętrznego różnego typu. Działanie takie wydaje się celowe; świadczy o tym nie tylko odmienny zakres materii, jaka ma się w nim znaleźć (mniej rozbudowana w regulaminie, a bardziej w statucie), ale i dyrektywa wykładni, zakazująca nadawania odmiennym pojęciom w danym akcie takiego samego znaczenia. W literaturze naukowej podnosi się, iż zamysłem ustawodawcy było, aby stowarzyszenie zwykle opierało swoją działalność na mniej rozbudowanym akcie prawa wewnętrznego, jakim jest regulamin¹⁴, co utwierdza w przekonaniu, iż nieprzypadkowo zdecydowano się na alternatywną do statutu normatywną podstawę działalności stowarzyszenia zwykłego. Ponadto zaznaczyć należy, iż wprowadzając instytucję stowarzyszenia zwykłego, ustawodawca nie zdecydował się na to, aby art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej uzupełnić o alternatywę: „statut lub regulamin”.

Zasadne jest więc przyjęcie, że OSP mogą działać wyłącznie jako stowarzyszenia rejestrowe, a postulatem *de lege ferenda* jest ewentualna nowelizacja ww. przepisu w ustawie o ochronie przeciwpożarowej.

3. Organy Ochotniczej Straży Pożarnej¹⁵

Organy OSP należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Najpierw obserwując fazę powstania stowarzyszenia (co zdarza się rzadziej w przypadku OSP, gdyż większość z nich ma kilkudziesięcioletnią lub przekraczającą wiek historii¹⁶), a następnie w fazie bieżącej działalności. Pozostaje jeszcze materia związana z likwidowaniem czy

¹² Art. 40 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach.

¹³ Art. 10 Prawa o stowarzyszeniach.

¹⁴ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

¹⁵ Art. 9–11 Prawa o stowarzyszeniach, A. Klimm, *Artykuły zamieszczone w „Strażaku” pomocne w działalności OSP* [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/artykuły-zamieszczone-w-strazaku-pomocne-w-dzialalnosci-osp-autor-druh-andrzej-klimm>, [dostęp 9.07.2018]; *Wzorcowy projekt statutu OSP – ubiegającej się o status pożytku publicznego* [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/wzorcowy-projekt-statutu-osp-ubiegajacej-sie-o-status-pozytku-publicznego>, [dostęp 9.07.2018] oraz Z. Sural (red.), *Szkolenie Naczelników OSP*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego 2009, s. 10–16.

¹⁶ „Dość powiedzieć, że ponad połowa jednostek OSP powstała przed końcem II wojny światowej. Kolejne 38% zostało założonych w okresie PRL – jeszcze przed narodzinami III RP i transformacją ustrojową. Są to więc organizacje o dłuższej tradycji, historii, silniej zakorzenione w świadomości społecznej niż pozostałe organizacje pozarządowe. Tylko 6% OSP powstało już w III RP” – P. Adamiak, M. Biejał, B. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury. Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2016, s. 9.

rozwiązywaniem stowarzyszenia. Niemniej jak później zostanie to przedstawione, mowa tam już jest o organach w OSP, a nie organach OSP¹⁷.

W fazie powstawania stowarzyszenia organami są: wybrany przez co najmniej siedmiu założycieli komitet założycielski albo już bezpośrednio władze stowarzyszenia¹⁸.

Na władze stowarzyszenia składają się: Walne Zebranie Członków (które może zostać zastąpione zebraniem delegatów), Zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Statut może także przewidywać inne, fakultatywne organy¹⁹, takie jak np. sądy koleżeńskie.

Materia obejmująca władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje, możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją, sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia, uregulowana jest w statucie stowarzyszenia²⁰.

3.1. Walne Zebranie Członków

Walne Zebranie Członków (dalej jako: WZC) to organ kolegialny, składający się ze wszystkich członków OSP, będący najwyższą władzą stowarzyszenia. Statut OSP może przewidywać zebranie delegatów w miejsce WZC albo jeżeli liczba członków OSP przekroczy liczbę określoną w statucie – zastąpienie WZC zebraniem delegatów²¹.

Organ ten jest przejawem demokracji bezpośredniej w stowarzyszeniu. Podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał, przy równym statusie członków – każdy z członków dysponuje jednym głosem (odmienna regulacja naruszałaby zasadę demokracji i równości członków²², chyba że większa liczba głosów wynikałaby z upoważnienia jednego członka dla innego, do głosowania w jego imieniu. W taki sposób członek stowarzyszenia, choć materialnie dysponowałby 2 głosami, to formalnie wciąż jednym do głosowania w swoim imieniu oraz drugim do głosowania w imieniu tego, który go upoważnił). WZC jest zwoływane według zasad wynikających ze statutu.

Kompetencje WZC generalnie wskazane są w statucie, aczkolwiek art. 11 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach przewiduje domniemanie kompetencji na rzecz WZC, poprzez wskazanie, iż: „w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do WZC”.

¹⁷ Przyimek „w” poszerza zakres podmiotowy organów, nie ograniczając się wyłącznie do władz (organów) OSP, ale obejmując i organy związane z działalnością OSP.

¹⁸ Możliwość wyboru władz stowarzyszenia przed jego rejestracją zostało usankcjonowane stosunkowo niedawno, jako dostosowanie prawa do działania i praktyki – A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*, art. 10.

¹⁹ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*, art. 11.

²⁰ Art. 10 Prawa o stowarzyszeniach.

²¹ Art. 11 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach.

²² P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*. LEX/el. 2011, art. 11.

Wzorcowy statut OSP wskazuje w § 21, że zwołuje się WZC: zwyczajne (raz na kilka lat), sprawozdawcze (corocznie) oraz nadzwyczajne (w razie potrzeby, *ad hoc*). To wszyscy członkowie dysponują najszerszym zakresem upoważnień i są władni zmieniać statut – akt prawa wewnętrznego, stanowiący podstawę ich działalności.

3.2. Zarząd

Zarząd jest organem wykonawczym, który jako jedyny ma uprawnienie złożenia wniosku o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego, przy czym wniosek podpisują wszyscy członkowie zarządu²³. To dopiero od złożenia wpisu do KRS, stowarzyszenie rejestrowe zyskuje osobowość prawną. Wybór członków Zarządu, przekładający się na sprawność działania, jest więc niezmiernie ważny.

Istotne jest, by sposób reprezentacji Zarządu określić wprost w statucie; w przeciwnym wypadku może okazać się niezbędne każdorazowe podpisywanie oświadczeń przez wszystkich członków Zarządu²⁴, co jak poniżej zostanie wyjaśnione, w przypadku OSP może być szczególnie kłopotliwe i utrudniające bieżące funkcjonowanie. Wzorcowy statut OSP przyjmuje w § 28, że umowy, pełnomocnictwa i dokumenty finansowe podpisuje prezes lub wiceprezes i skarbnik.

Zarząd – podobnie jak WZC – jest nazwą własną, stąd organ ten nie może nosić odmiennej²⁵. Wzorcowy statut OSP zakłada (w § 24) 7–10-osobowy zarząd. To bardzo charakterystyczne dla OSP, że organ składa się ze stosunkowo wielu członków (nawet kilkunastu)²⁶. Wynika to z tradycyjnych stanowisk w zarządzie:

- 1) prezes,
- 2) naczelnik (z funkcją wiceprezesa) – kieruje jednostką operacyjno-techniczną,
- 3) dwóch wiceprezesów,
- 4) sekretarz,
- 5) skarbnik,
- 6) gospodarz – osoba, która odpowiada – tradycyjnie – za stan i nadzór mienia OSP oraz utrzymywanie strażnicy i jej otoczenia w odpowiednim porządku,
- 7) kronikarz – osoba prowadząca kronikę OSP,
- 8) zastępca naczelnika straży.

Niekiedy powołuje się także kapelmistrza, członka ds. młodzieży, członka ds. kobiet itd.

²³ Art. 12 Prawa o stowarzyszeniach.

²⁴ Por. postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2002 r., III CZ 135/01, LEX nr 55163; wyrok SN z dnia 11 czerwca 2008 r., V CSK 6/08, LEX nr 453127.

²⁵ Por. M. Obracaj, *Problem ujawnienia w Krajowym Rejestrze Sądowym organów stowarzyszenia*, „Rejent” 2004, nr 1, s. 43.

²⁶ P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2013, s. 21.

Niezależnie jednak od wyboru liczby członków zarządu, praktyczniejsze wydaje się wybranie nieparzystej liczby członków zarządu, co pozwala na sprawniejsze głosowanie (przy parzystej liczbie członków głosy mogą się rozłożyć równomiernie, a wtedy zazwyczaj decyduje głos prezesa lub osoby zajmującej się daną materią).

3.3. Organ kontrolujący

Generalnie przez organ kontrolujący stowarzyszenia rozumie się Komisję rewizyjną. Tak też przewiduje wzorcowy statut OSP w § 32. Niemniej nie ma obowiązku, aby organ ten nosił taką nazwę.

Przed wszystkim organ kontrolujący jest zobowiązany do kontrolowania całokształtu działalności statutowej OSP, składania sprawozdania i przedstawiania uwag i wniosków dotyczących działalności OSP (§ 32 wzorcowego statutu OSP). Dodatkowo, członkowie komisji rewizyjnej mogą brać udział w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym²⁷. Organ ten odgrywa doniosłą rolę, bowiem dba o to, aby zarządzanie mienniem OSP odbywało się w sposób rzetelny i właściwy.

3.4. Organy fakultatywne

Jak już wskazano wcześniej, statut OSP może przewidywać dodatkowe organy, przy czym najczęściej są to sądy koleżeńskie²⁸. Jeżeli byłaby potrzeba powołania innego organu, przepisy nie stoją na przeszkodzie, aby wymienić je bezpośrednio w statucie.

4. Organy terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszenia

Ochotnicza Straż Pożarna jako stowarzyszenie rejestrowe może tworzyć swoje terenowe jednostki organizacyjne (art. 10a i nast. Prawa o stowarzyszeniach). W takiej sytuacji, już w statucie OSP, musi zostać ustalona struktura organizacyjna terenowej jednostki organizacyjnej oraz jej organy terenowe, w tym zarząd (oraz tryb jego odwoływania i powoływania). Obowiązek ten spoczywa na stowarzyszeniu, ponieważ terenowe jednostki organizacyjne stowarzyszenia nie działają w oparciu o własny statut, a o statut stowarzyszenia „głównego”²⁹. Oznacza to dokładnie tyle, że takie stowarzyszenie nie może mieć odrębnego statutu, bowiem opiera swoją działalność na statucie OSP.

Powoływanie terenowych jednostek organizacyjnych nie jest klasyczną formą prowadzenia działalności przez OSP, niemniej może zdarzyć się taka potrzeba, stąd warto przynajmniej zasygnalizować tę materię.

²⁷ J.J. Skoczylas, *op. cit.*

²⁸ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

²⁹ Art. 10a ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach.

Powstaje natomiast wątpliwość, czy w terenowej jednostce organizacyjnej można powołać organ kontroli wewnętrznej, jeżeli ustawa stanowi wyłącznie o zarządzie (podobnie sytuacja ma się z WZC). Racjonalne podejście skłania się ku tezie, że można stworzyć taki organ jako organ fakultatywny, natomiast z uwagi na brak bezpośredniego odwołania do struktury stowarzyszenia, wzbudza to wątpliwości w dyskursie prawniczym³⁰. Niemniej trudno sobie wyobrazić terenową jednostkę organizacyjną stowarzyszenia, posiadającą osobowość prawną, a nieposiadającą organu kontroli wewnętrznej. Raczej nie powinno być tutaj wątpliwości, że zarząd nie powinien być jedynym organem takiego podmiotu.

W szczególnym przypadku, kiedy działalność terenowej jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną, wykaże rażące bądź uporczywe naruszanie przepisów prawa lub statutu stowarzyszenia, a statut przewiduje możliwość wprowadzenia zarządu komisarycznego, to organ wskazany w statucie może podjąć uchwałę o tym, aby w tej jednostce powołać zarząd komisaryczny. Działa on w określonym czasie – do usunięcia nieprawidłowości, ale nie dłużej niż pozwala na to statut.

5. Organy zastępcze

Przedstawione powyżej organy: WZC, zarząd i komisja rewizyjna, to organy OSP. Zdarza się jednak, że czasem organy te nie działają w sposób właściwy. W takiej sytuacji Prawo o stowarzyszeniach przewiduje odrębne organy, działające we własnym imieniu, które zastępują władze stowarzyszenia na czas określony lub *de facto* na zawsze.

5.1. Przedstawiciel do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do stowarzyszenia stosowane przez sąd na wniosek organu nadzorującego lub stowarzyszenia mogą spowodować zawieszenie w czynnościach zarządu stowarzyszenia, a następnie prowadzą do wyznaczenia przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia. Przesłankami, determinującymi taki stan jest prowadzenie działalności, która wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu, w której i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Tym samym, w sytuacji rażącego czy też uporczywego naruszania prawa bądź postanowień statutu, stowarzyszenie ryzykuje, iż nie będzie samodzielnie kierowało swoją działalnością.

³⁰ Por. M. Judziński, *Wstępna ocena zmian w procedurze tworzenia stowarzyszeń wprowadzonych nowelizacją z 25.09.2015 r. ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, LEX/el.

5.2. Kurator

W przypadku kiedy stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych, sąd – na wniosek organu nadzorującego lub z własnej inicjatywy – ustanawia dla niego kuratora. Interesujące jest to, iż kurator nie będzie organem stowarzyszenia (a więc organem OSP), ale odrębnym, a więc samodzielnym organem (organem w OSP)³¹. Kurator ma wtedy obowiązek zwołania WZC (lub zebrania delegatów), w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy (wyjątkowo dłużej). Do czasu zebrania reprezentuje on stowarzyszenie w sprawach majątkowych wymagających bieżącego załatwienia.

Tym samym Prawo o stowarzyszeniach wprost wskazuje pewien minimalny zakres obowiązków tego podmiotu, uprawniając go do czynności zarządczych, jednocześnie nie czyniąc go zarządem stowarzyszenia, ale odrębnym, samodzielnym, bytem prawnym.

5.3. Likwidator stowarzyszenia

Podobnie jak kurator, likwidator stowarzyszenia nie będzie organem OSP, ale samodzielnym podmiotem, który wykonuje działania we własnym imieniu. „Likwidator nie działa w imieniu stowarzyszenia, ale w imieniu własnym, wypełniając pewną funkcję publiczną jako osoba zaufania publicznego”³².

Jego odmienność polega na tym, że likwidator może być wprost wskazany w statucie, dzięki czemu stowarzyszenie (OSP) ma wpływ na to, kto będzie prowadził likwidację stowarzyszenia.

6. Organy OSP posiadającej status Organizacji Pożytku Publicznego

Analizując zagadnienie dotyczące organów OSP, nie sposób nie zwrócić uwagi na wymogi kierowane w stosunku do organów OSP, jeżeli jako stowarzyszenie stara się o status Organizacji Pożytku Publicznego, dalej jako: status OPP.

Organy OSP ubiegającej się o status OPP muszą spełniać następujące wymagania³³:

- 1) **statutowy organ kontroli** musi być odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru, przy czym członkowie organu kontroli lub nadzoru:

³¹ A. Rzetecka-Gil, *op. cit.*

³² P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2007.

³³ Art. 20 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.; A. Maciąg, *Analiza Statusu Organizacji Pożytku Publicznego [OPP]. Stowarzyszenie Niezależne Zrzeszenie Studentów Uniwersytetu Wrocławskiego [NZS UW]* jako jednostka planująca uzyskanie statusu OPP – analiza SWOT, „Ogrody Nauk i Sztuki” 2015, nr 5, s. 409–417, źródło: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c639e157-2687-4d0f-94ab-b080e7ef5d6b>, [dostęp 9.07.2018].

- a) nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej,
 - b) nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe,
 - c) mogą otrzymywać z tytułu pełnienia funkcji w takim organie zwrot uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenie w wysokości nie wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni;
- 2) członkowie Zarządu nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Tym samym zamiar starania się o status OPP wymaga pewnych rotacji osobowych – zwrócenia uwagi, aby członkowie organów kontrolujących nie posiadali wskazanych związków (relacji) z członkami zarządu, a także aby członek zarządu czy organu kontrolującego nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. I oczywiście wymogiem jest wskazanie wprost w statucie, iż jeden z organów stowarzyszenia to organ kontroli.

Przedmiotowa analiza obejmowała materię wybrane wymogi uzyskania statusu OPP, istotne z punktu widzenia organów OSP.

7. Zakończenie

Organy w OSP to temat wielowątkowy, wieloaspektowy i zapewne wywołujący liczne wątpliwości. Nakłada się tu na siebie pewne przyzwyczajenie (tradycja), zmiany w formach prawnych i to, że część OSP działa tak długo, iż może funkcjonować w oparciu o formę prawną, która dla innych OSP już jest nie do osiągnięcia.

W kontekście omawianych organów OSP, istotne stało się ustalenie, iż OSP może być jedynie stowarzyszeniem rejestrowym, co ograniczyło zakres analizy. *De lege ferenda* proponuję nowelę art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jeżeli idea była taka, by OSP mogło być stowarzyszeniem zwykłym.

Jednocześnie jednak uwzględnienie aspektu wymogów statusu OPP czy wskazanie na organy, z którymi może rzadziej ma się do czynienia (kurator, likwidator, przedstawiciel do spraw bieżących, organy terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszenia) pokazuje, iż materia jest obszerna.

OSP mają działać i pomagać ludziom, dobrze więc, aby kwestie prawne miały doregulowane i wyjaśnione. Czytelne i przejrzyste wypełnienie wszelkich wymaganych obowiązków zminimalizuje ryzyko, iż uwagę organów OSP zamiast zajmować sprawy

zarządzania kryzysowego, skupią wezwania do wyjaśnień, uzupełnień braków formalnych czy inne zagadnienia prawne. Istotne jest by to nie odrywało ich od jakże ważnej pracy członków OSP.

Przedmiotem analizy jest bieżący stan prawny. Analiza obejmuje zarówno problematykę organów (władz) OSP, jak i organów, które działają zamiast bądź obok tych organów.

Bibliografia

Źródła

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210.
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 620.
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.
4. Postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2002 r., III CZ 135/01, LEX nr 55163.
5. Wyrok SN z dnia 11 czerwca 2008 r., V CSK 6/08, LEX nr 453127.

Literatura

6. Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2013.
7. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury. Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2016.
8. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2010.
9. Drózd M., *Rozwiązanie stowarzyszenia przez sąd na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora w świetle prawa o stowarzyszeniach*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 10, s. 33–37.
10. Judziński M., *Wstępna ocena zmian w procedurze tworzenia stowarzyszeń wprowadzonych nowelizacją z 25.09.2015 r. ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6, LEX/el.
11. Maciąg A., *Analiza Statusu Organizacji Pożytku Publicznego [OPP]. Stowarzyszenie Niezależne Zrzeszenie Studentów Uniwersytetu Wrocławskiego [NZS UW] jako jednostka planująca uzyskanie statusu OPP – analiza SWOT*, „Ogrody Nauk i Sztuki” 2015, nr 5, s. 409–417, źródło: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c639e157-2687-4d0f-94ab-b080e7ef5d6b>, [dostęp 9.07.2018].
12. Nowak M.J., Olech Z., *Powoływanie organów ustawowych w stowarzyszeniu*, „Radca Prawny” 2010, nr 2, s. 54–57.

13. Obracaj M., *Problem ujawnienia w Krajowym Rejestrze Sądowym organów stowarzyszenia*, „Rejent” 2004, nr 1, s. 43–56.
14. Rzetecka-Gil A., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2017.
15. Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2007.
16. Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, LEX/el. 2011.
17. Sural Z. (red.), *Szkolenie Naczelników OSP*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpowodzi im. Józefa Tuliszkowskiego 2009.
18. Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, LEX/el. 2011.
19. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Internet

1. Klimm A., *Artykuły zamieszczone w „Strażaku” pomocne w działalności OSP* [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/artykuly-zamieszczone-w-strazaku-pomocne-w-dzialalnosci-osp-autor-druh-andrzej-klimm> [dostęp 9.07.2018].
2. Miazga K.M., *Informacja w sprawie skutków dla OSP nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach* [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/informacja-w-sprawie-skutkow-dla-osp-nowelizacji-prawa-o-stowarzyszeniach> [dostęp 9.07.2018].
3. *Wzorcowy projekt statutu OSP – ubiegającej się o status pożytku publicznego*, [online], źródło: <http://www.zosprp.pl/?q=content/wzorcowy-projekt-statutu-osp-ubiegajacej-sie-o-status-pozytku-publicznego> [dostęp 09.07.2018].

Wykorzystanie zakładowych jednostek ratowniczych w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego na przykładzie KGHM Polska Miedź S.A.

Company rescue services in the national firefighting and rescue system

Komponentami Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹, są jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Taka konstrukcja systemu ma na celu jak najszersze włączenie możliwości wykorzystania potencjału jednostek zawodowo zajmujących się ochroną przeciwpożarową, niebędących jednak elementami Państwowej Straży Pożarnej. Celem jego budowy było „stworzenie powiązań między podmiotami ratowniczymi i poprawa skuteczności działań ratowniczych”². Obecnie w skład systemu, obok 501 jednostek Państwowej Straży Pożarnej i 4376 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej, wchodzi tylko cztery zakładowe straże pożarne³. Powstaje w związku z tym pytanie, czy istnieją obiektywne przesłanki wynikające z aktualnego stanu prawnego utrudniające uczestnictwo w systemie? Niniejsza praca jest próbą odpowiedzi na to pytanie.

W szerszym znaczeniu, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, zgodnie z treścią art. 15 u.o.p., są obok Państwowej Straży Pożarnej m.in. zakładowa straż pożarna oraz zakładowe służby ratownicze, określane w dalszej części pracy wspólnym terminem

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. z dnia 6 marca 2018 r. Dz. U. z 2018 r., poz. 620), zwana dalej u.o.p.

² K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 73.

³ https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pożarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy [dostęp 4.09.2018].

zakładowych jednostek ratowniczych. Wchodzą one w skład przedsiębiorstwa, obok innych środków, rzeczy i praw majątkowych, zorganizowanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej⁴.

W polskim systemie prawnym nie istnieje legalna definicja zakładowej straży pożarnej lub zakładowych służb ratowniczych. W świetle art. 16a u.o.p., jednostki ochrony przeciwpożarowej tworzy się jako jednostki umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. O specyfice zakładowych straży pożarnej lub zakładowych jednostek ratowniczych przesądzają cele, dla których zostały utworzone. Wśród zadań tych jednostek można wyróżnić zabezpieczenie przeciwpożarowe zakładów pracy, zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom, rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń.

Podstawowym celem, dla którego tworzone są te jednostki jest zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa przedsiębiorstwa. Sprzyjać temu ma specjalizacja w zakresie neutralizowania i zapobiegania zagrożeniom charakterystycznym dla określonego ciągu technologicznego, a także znajomość samego przedsiębiorstwa, jego topografii, położenie kluczowych elementów infrastruktury technologicznej i bezpieczeństwa. Posiadanie takich wyspecjalizowanych jednostek przynosi przedsiębiorstwu wiele korzyści ekonomicznych związanych nie tylko z potencjalną minimalizacją strat własnych w przypadku zdarzenia, ale również potencjalnym zmniejszeniem strat finansowych związanych z przestojem procesu technologicznego.

Przykładowe cele postawione przed zakładowymi służbami ratowniczymi powołanymi w strukturach KGHM Polska Miedź S.A. zostały zdefiniowane następująco⁵:

- 1) świadczenie usług z zakresu zawodowego ratownictwa górniczego, chemicznego, ekologicznego, a także ochrony przeciwpożarowej;
- 2) niesienie niezwłocznej pomocy w razie zagrożenia życia lub zdrowia pracowników zakładów górniczych i oddziałów KGHM Polska Miedź S.A.;
- 3) organizowanie i prowadzenie kursów szkoleniowych z zakresu ratownictwa górniczego, chemicznego, ekologicznego i ochrony przeciwpożarowej;
- 4) przeprowadzanie ćwiczeń z zakresu ratownictwa górniczego, chemicznego, ekologicznego i ochrony przeciwpożarowej;
- 5) przeprowadzenie badań lekarskich ratowników górniczych;
- 6) badanie i opiniowanie sprzętu ratowniczego;
- 7) wykonywanie analiz chemicznych prób powietrza,

⁴ T. Kocowski, *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 92.

⁵ Uchwała Zarządu KGHM Polska Miedź S.A. w sprawie powołania w strukturze KGHM Polska Miedź S.A. Oddziału pod nazwą Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego z dnia 5 grudnia 1996 r.

- 8) udzielanie pomocy przy organizowaniu i wyposażaniu ratownictwa w zakładach górniczych i oddziałach KGHM Polska Miedź S.A.;
- 9) świadczenie innych usług komercyjnych.

Opierając się na powyższym przykładzie, można przyjąć, że zakładowe służby ratownicze to jednostki wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa i ratownictwa wewnętrznego na terenie przedsiębiorstwa, w ramach którego funkcjonują.

Prezentowana tutaj zakładowa jednostka ratownicza posiada wyspecjalizowane struktury w zakresie zwalczania i przeciwdziałania zagrożeniom przeciwpożarowym. Wśród ich zadań należy wymienić przede wszystkim prowadzenie wszystkich działań ratowniczych wynikających z u.o.p. oraz potrzeb i zagrożeń występujących na terenach KGHM Polska Miedź S.A. oraz w rejonie współdziałania⁶.

Konkludując, *per analogiam*, można podjąć próbę zdefiniowania pojęcia zakładowej straży pożarnej. Zakładowa straż pożarna to jednostki ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu u.o.p., umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami z zakresu bezpieczeństwa i ratownictwa wewnętrznego na terenie przedsiębiorstwa, w ramach którego funkcjonują.

Tak zdefiniowane pojęcia zakładowej straży pożarnej i zakładowej służby ratowniczej podkreślają ukierunkowanie na wewnętrzne potrzeby przedsiębiorstwa, w ramach którego funkcjonują.

Cele działania zakładowych jednostek ratowniczych są spójne z celami innych jednostek ochrony przeciwpożarowej i zgodnie z art. 1 u.o.p. polegają na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, 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.

Zadania te mieszczą się w zakresie działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego. Z tego względu, polityka pełnego nadzoru nad tworzeniem i funkcjonowaniem zakładowych straży pożarnych oraz zakładowych jednostek ratowniczych przyjęta w polskim systemie prawnym wydaje się rozwiązaniem właściwym.

⁶ Regulamin Organizacyjny Kompleksu Straży Pożarnej – KGHM Polska Miedź S.A. Oddział Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego w Lubinie z dnia 30 listopada 2012 r.

Kluczową kwestią dla pojęcia bezpieczeństwa jest ochrona wartości stanowiących przedmiot działań przed bezprawnymi działaniami, a także zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania społeczeństwa i służących mu w życiu codziennym instytucji i urzędów publicznych⁷. Pojęcie bezpieczeństwa rozumieć można w kontekście trzech znaczeń⁸:

- 1) idei, która wyznacza lub kształtuje treść przyszłych zachowań, albo potwierdza zgodność z nią samą zachowań dotychczasowych;
- 2) motywacji podejmowania określonych działań publicznych (w przypadku podmiotów administracji publicznej) lub prywatnych (w razie podejmowania działań o znaczeniu publicznym przez obywateli);
- 3) nakazu przymuszającego do nadania określonemu działaniu określonego kształtu i treści.

Bezpieczeństwo rozumiane może być w ujęciu⁹:

- 1) materialnym, jako prawnie chroniony stan ukierunkowany na zapobieganie normatywnie kwalifikowanym zagrożeniom oraz likwidację lub redukcję skutków tych zagrożeń, możliwy do osiągnięcia przede wszystkim przez realizację funkcji właściwych policji administracyjnej;
- 2) formalnym, jako działania, zadania, kompetencje podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie stosunków społecznych w celu uzyskania stanu bezpieczeństwa w ujęciu materialnym;
- 3) instytucjonalnym, jako system podmiotów uprawnionych do aktywności w zakresie bezpieczeństwa w ujęciu materialnym, w celu osiągnięcia tego stanu na płaszczyźnie materialnej.

Przypisanie przez ustawodawcę zakładowych jednostek ratowniczych do kategorii jednostek ochrony przeciwpożarowej zapewnia unifikację zarówno samego tworzenia, jak i funkcjonowania tych jednostek w stosunku do pozostałych komponentów systemu ratowniczo-gaśniczego. Związane jest to z prowadzonym przez organy państwowe nadzorem policyjnym nad prowadzoną działalnością, zarówno w zakresie nadzoru bieżącego, skupiającego się na realizowanych zadaniach jednostek, jak i zapobiegawczego, obejmującego zachowania przygotowawcze przed rozpoczęciem działania¹⁰. Nadzór ten

⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 187.

⁸ J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 22.

⁹ P. Lisowski, *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 111.

¹⁰ A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne...*, s. 517

wynika z konieczności ochrony interesu publicznego, która to sytuacja jest usprawiedliwieniem wprowadzenia ograniczeń działalności gospodarczej¹¹.

Przykładem jest tutaj art. 16a u.o.p., który definiuje jednolite wymogi w stosunku do osób pełniących funkcję strażaka również w tych jednostkach. Może nim być pracownik, który ma kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu strażaka, technika pożarnictwa lub inżyniera pożarnictwa. Szczegółowe kwalifikacje wyszczególnione są w dalszych ustępach u.o.p. i mają one charakter jednolity dla wszystkich jednostek ochrony przeciwpożarowej.

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 1 u.o.p. organem, który może tworzyć, przekształcać lub likwidować m.in. zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a za jego zgodą inni ministrowie, wojewodowie, organy jednostek samorządu terytorialnego. Czynniki, które zgodnie z ustawą mogą mieć wpływ na wydanie zarządzenia w tej kwestii, są częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie. W świetle art. 17 pkt 2 u.o.p., za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tworzenie, przekształcanie lub likwidacja tych jednostek mogą być również prowadzone przez instytucje, organizacje, osoby prawne lub fizyczne.

Konstrukcja taka sprawia, iż pełna kontrola nad aktem samego tworzenia zakładowych jednostek ratowniczych pozostaje w gestii ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Bez wątplenia związane jest to z funkcjami, które realizują te jednostki, stanowiącymi element bezpieczeństwa publicznego.

Nie dziwi w tym kontekście również regulacja przyznająca kompetencje komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej kontroli i nadzoru nad tymi jednostkami. Zgodnie z art. 18 u.o.p., organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej oraz innych jednostek ratowniczych – określają osoby prawne lub fizyczne je tworzące, w porozumieniu i pod nadzorem komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej właściwego ze względu na teren działania. Regulacja ta oznacza, że wewnętrzne akty normatywne w postaci np. regulaminów organizacyjnych przedsiębiorstw, w ramach których funkcjonują zakładowe jednostki ratownicze, aby miały charakter obowiązujący w organizacji, muszą uzyskać akceptację komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Brak takiej akceptacji oznacza sprzeczność takiego wewnętrznego aktu z obowiązującym systemem prawnym, co

¹¹ K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 65.

prowadzić może do derogacji aktu z wewnętrznego systemu normatywnego przedsiębiorstwa.

Ustawodawca stosunkowo precyzyjnie uregulował współdziałanie zakładowych jednostek ratowniczych z pozostałymi elementami KSRG w trakcie prowadzonych akcji ratowniczych.

Zgodnie z § 22 rozporządzenia o KSRG działaniem ratowniczym kieruje osoba uprawniona, która powinna być oznakowana w sposób widoczny dla innych uczestników działań ratowniczych, wykonująca czynności polegające na:

- 1) wydawaniu rozkazów lub poleceń oraz kontroli ich wykonania;
- 2) nadzorowaniu realizacji zasad i procedur ratowniczych ujętych w planach ratowniczych;
- 3) ostrzeganiu o rodzajach i zasięgu zagrożenia oraz ewentualnym stopniu ryzyka planowanego działania ratowniczego.

Strony umowy mogą się porozumieć, że w sytuacji, gdy rodzaj i wielkość powstałego lub prognozowanego zdarzenia nie przekracza możliwości sił i środków służb zakładowych i nie jest wymagane alarmowanie Państwowej Straży Pożarnej, kierowanie i dowodzenie akcją prowadzone może być przez uprawnionych przedstawicieli zakładowej jednostki ratowniczej.

W sytuacji, gdy rodzaj i wielkość prognozowanego zdarzenia przekraczają te możliwości i dokonane zostało zgłoszenie zdarzenia Państwowej Straży Pożarnej, sposób dowodzenia i kierowania akcją regulują już przepisy właściwe¹². Zapisy w tym zakresie sprzeczne ze stanem prawnym są nieważne.

Istnieje jednak możliwość odmiennego kierowania i dowodzenia działaniami na terenie przedsiębiorstwa. Sytuacja taka związana jest z istnieniem przepisów szczegółowych regulujących tę kwestię. Przykładem takim są działania prowadzone na terenie zakładu górniczego w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹³.

Lex specialis w tym zakresie stanowi rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych¹⁴.

¹² Między innymi ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. z dnia 6 marca 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 620); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. z 1992 r., Nr 54, poz. 259); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (t.j. z dnia 31 lipca 2001 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 709).

¹³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. z dnia 16 października 2017 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 2126).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1118), zwane dalej rozporządzeniem dot. prowadzenia ruchu zakładów górniczych.

Zgodnie z § 506 rozporządzenia dot. prowadzenia ruchu zakładów górniczych, w trakcie prowadzenia akcji gaśniczo-ratowniczej na powierzchni zakładu górnictwa:

- 1) ruch zakładu górnictwa jest zabezpieczany przez kierownika ruchu zakładu górnictwa;
- 2) kierowanie tą akcją odbywa się na zasadach obowiązujących w Państwowej Straży Pożarnej.

Regulacja ta oznacza, że sposób prowadzenia, kierowania i dowodzenia akcją ratowniczą na powierzchni terenu przedsiębiorstwa będącego zakładem górnictwa jest analogiczny do działania w przypadku każdego innego przedsiębiorstwa.

Akcja ratowniczo-gaśnicza pod ziemią prowadzona jest przez służbę przeciwpożarową, którą zgodnie z § 469 rozporządzenia dot. prowadzenia ruchu zakładów górniczych, zakład górnictwa powinien posiadać. Zgodnie z § 470 ust. 1 rozporządzenia dot. prowadzenia ruchu zakładów górniczych do zadań służby przeciwpożarowej na powierzchni zakładu górnictwa należy organizowanie ochrony przeciwpożarowej w zakładzie górnictwa oraz nadzór nad stanem zabezpieczenia przeciwpożarowego terenu, obiektów i urządzeń, w tym współdziałanie z powiatowymi lub miejskimi komendami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie zabezpieczenia zakładu górnictwa.

Jak wskazuje ustawodawca w art. 2 pkt 4 u.o.p., podstawą funkcjonowania zakładowych jednostek ratowniczych w ramach KSRG jest dobrowolna umowa cywilnoprawna. Nie obowiązuje więc zasada obligatoryjności uczestnictwa jednostek ochrony przeciwpożarowej w KSRG. Z tego względu pojawia się pytanie o wewnętrzną motywację związaną z przystąpieniem zakładowych jednostek ratowniczych, zorganizowanych ze środków i na potrzeby konkretnych przedsiębiorstw, w KSRG można wskazać istnienie pewnych okoliczności, mających wpływ na ich zaangażowanie w systemie.

Pierwszą z dostrzeganych korzyści udziału w systemie jest wzrost doświadczenia jednostek. Akcje prowadzone są w okolicznościach odmiennych od tych, dla zabezpieczenia których dana jednostka została stworzona. Dają one również możliwość nabycia doświadczenia w zakresie współpracy z innymi komponentami systemu.

Jednym z podstawowych celów powoływania zakładowych służb ratowniczych jest niesienie niezwłocznej pomocy w razie zagrożenia życia lub zdrowia pracowników. Z punktu widzenia ochrony jednego z podstawowych aktywów, którym dysponują współczesne przedsiębiorstwa, jakim jest pracownik, rozszerzenie zakresu udzielanej pomocy jest dla pracodawcy korzystne.

Kolejnym wskazywanym czynnikiem jest chęć zaangażowania jednostek w działania na rzecz lokalnych społeczności. Jest to istotne z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, a powszechnej akceptacji dla działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

Związany z tym jest również element psychologiczny. Potrzeba i chęć niesienia pomocy jest nieodzownym, wręcz nadrzędnym, imperatywem działań każdego z członków jednostek ratowniczych.

W przypadku wyrażenia woli przystąpienia zakładowej jednostki ratowniczej do KSRG, zawierana jest umowa cywilnoprawna. Kwestia ta została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁵.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia o KSRG, Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej lub Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej może zawrzeć umowę cywilnoprawną z podmiotami, które dobrowolnie godzą się współdziałać w akcjach ratowniczych, odpowiednio na obszarze powiatu, województwa lub kraju. Zapis § 3 ust. 12 rozporządzenia o KSRG wskazuje *essentialia negotii* takiej umowy. Są to:

- 1) definicja gotowości operacyjnej i podwyższonej gotowości operacyjnej, z uwzględnieniem czasu dysponowania sił i środków;
- 2) zasady i procedury postępowania w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego ludzi, nagłych zagrożeń życia i zdrowia zwierząt lub wystąpienia nagłego zagrożenia mienia lub środowiska;
- 3) zakres współdziałania w celu zachowania ciągłości i skuteczności działań ratowniczych wobec zagrożonych i poszkodowanych osób, środowiska lub mienia;
- 4) organizacja łączności na potrzeby działań ratowniczych;
- 5) zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych;
- 6) udział w aktualizacji analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;
- 7) udział w aktualizacji wybranych elementów powiatowych lub wojewódzkich planów ratowniczych;
- 8) udział w ćwiczeniach ratowniczych;
- 9) udział w analizowaniu działań ratowniczych;
- 10) częstotliwość i zakres prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej;
- 11) ponoszenie kosztów wyposażenia, osobowych i innych związanych bezpośrednio z udziałem w akcji ratowniczej, w szczególności kosztów materiałów zużywalnych, stosownych ubezpieczeń i profilaktyki medycznej, w tym odtwarzanie zniszczonych lub zużytych środków ratowniczych;
- 12) obszar chroniony.

¹⁵ 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), zwane dalej rozporządzeniem o KSRG.

Obok funkcjonowania w ramach KSRG możliwe jest współdziałanie zakładowych jednostek ratowniczych w ramach bilateralnych umów o współdziałaniu zawartych z komendantami Państwowej Straży Pożarnej określonego szczebla, na którym współpraca ta będzie realizowana. Oba typy umów mają charakter porozumienia. Obok elementów wyszczególnionych w rozporządzeniu o KSRG pojawiać się mogą zapisy wykraczające poza ten katalog.

Zakładowe jednostki ratownicze są jednym ze środków służących ochronie bezpieczeństwa publicznego. Ze względu na formalną pełną kontrolę organów administracji publicznej zarówno nad tworzeniem, jak i określaniem zasad funkcjonowania, są one w pełni zunifikowane i dostosowane do współdziałania z innymi jednostkami w ramach systemu. Podlegają one tym samym wymogom dotyczącym tworzenia, funkcjonowania, jak i posiadania określonych kwalifikacji. Nie istnieją w tym zakresie odrębne regulacje. Przyczyn nikłego zainteresowania tych jednostek udziałem w KSRG należy dopatrywać się w uwarunkowaniach pozaprawnych, związanych z samym celem powołania takich struktur. Ich działania skierowane są przede wszystkim na zaspokajanie wewnętrznych celów przedsiębiorstwa, natomiast sam udział w KSRG pomimo potencjalnych korzyści, stanowi jednak działalność tylko pośrednio związaną z tymi celami.

Bibliografia

Źródła

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. z dnia 6 marca 2018 r. Dz. U. z 2018 r., poz. 620).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. z dnia 16 października 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 2126).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. z 1992 r., Nr 54, poz. 259).
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (t.j. z dnia 31 lipca 2001 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 709).
5. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1118).

6. 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).
7. Uchwała Zarządu KGHM Polska Miedź S.A. w sprawie powołania w strukturze KGHM Polska Miedź S.A. Oddziału pod nazwą Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego z dnia 5 grudnia 1996 r.
8. Regulamin Organizacyjny Kompleksu Straży Pożarnej – KGHM Polska Miedź S.A. Oddział Jednostka Ratownictwa Górniczo-Hutniczego w Lubinie z dnia 30 listopada 2012 r.

Literatura

1. Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
2. Chełmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
3. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
4. Kocowski T., *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
5. Lisowski P., *Zadania powiatu w zakresie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
6. Pawłowicz K., *Wolność gospodarcza*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrąński, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
7. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

Internet

1. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej – https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy. [dostęp 4.09.2018].

Majątek Ochotniczych Straży Pożarnych – wybrane zagadnienia prawne

The property of voluntary fire brigades – selected legal issues

1. Wstęp

W Polsce istnieje około 16 tysięcy jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych¹, które skupiają w swoich szeregach ponad 690 tysięcy członków². Ich rola w zabezpieczeniu pożarowym jest nie do przecenienia. Stanowią one ważne ogniwo w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG), gdzie uzupełniają działania Państwowej Straży Pożarnej. W większości przypadków to właśnie jednostki OSP pierwsze pojawiają się na miejscu zdarzenia, nie dopuszczając do rozszerzenia się żywiołu. By prawidłowo wykonywać swoje zadania, OSP potrzebują zasobów ludzkich, funduszy oraz odpowiedniego zaplecza materialnego. Celem niniejszego artykułu jest zanalizowanie, w jaki sposób prawo polskie reguluje kwestię majątku OSP. Badania w tym zakresie obejmować będą wybrane zagadnienia prawne dotyczące określenia struktury majątku tych podmiotów, jego powstawania, gospodarowania i ewidencji. Pominięto przy tym regulacje dotyczące księgowości i rachunkowości. W podsumowaniu autor postara się dokonać oceny obowiązujących przepisów.

2. Status prawny Ochotniczych Straży Pożarnych

Podstawę funkcjonowania OSP stanowią dwie ustawy. Pierwszą z nich jest ustawa o ochronie przeciwpożarowej³. W art. 19 ust. 1a u.o.p. wskazano, że Ochotnicza

¹ W dalszej części artykułu zwane też jako „OSP”.

² P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 4.

³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620), dalej też jako u.o.p.

Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Jednocześnie wskazana ustawa przewiduje, że OSP funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach⁴. Regulacja ta wraz z przepisami przejściowymi wyrażonymi w art. 40 u.o.p.⁵ przesądza zatem, że OSP funkcjonują w polskim systemie prawnym właśnie w formie stowarzyszeń. Warto wspomnieć, że prawo o stowarzyszeniach przewiduje dwa rodzaje stowarzyszeń, tzn. stowarzyszenia będące osobami prawnymi i podlegające wpisowi do KRS (tzw. rejestrowe) oraz ich uproszczoną formę, czyli stowarzyszenia zwykłe⁶. Te ostatnie w wyniku nowelizacji z 2015 r.⁷ należy obecnie uznawać za tzw. ułomne osoby prawne, o których mowa w art. 33¹ Kodeksu cywilnego⁸. Ustawodawca nie przewidział *explicitie*, czy OSP mogą funkcjonować zarówno w formie stowarzyszenia rejestrowego, jak i stowarzyszenia zwykłego. Niemniej jednak uznać należy, że dla omawianych jednostek dozwolona będzie tylko ta pierwsza forma. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 u.o.p. szczegółowe zadania i organizację OSP i ich związku określa statut. Inaczej niż w przypadku stowarzyszeń rejestrowych stowarzyszenia zwykłe działają nie na podstawie statutu, a regulaminu działalności⁹. Brak odniesienia się ustawodawcy do regulaminu OSP w art. 19 ust. 2 u.o.p. tłumaczyć należy zatem jako wykluczenie funkcjonowania tej jednostki jako jedynie uproszczona forma stowarzyszenia¹⁰. Co prawda, art. 43 pkt 2 p.s. przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych odmiennie w tym rozdziale do stowarzyszenia zwykłego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące stowarzyszeń rejestrowych, z tym że ilekroć w ustawie jest mowa o statucie, należy przez to rozumieć regulamin stowarzyszenia zwykłego. Warto jednak pamiętać, że wskazana regulacja zawiera odesłanie wewnątrzsystemowe, które stosuje się jedynie w ramach tego samego aktu prawnego¹¹. Będzie się ono odnosić tylko do prawa o stowarzyszeniach, a nie ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210), dalej też jako „p.s.”.

⁵ Zgodnie z tym przepisem działające w dniu wejścia w życie ustawy OSP oraz Związek Ochotniczych Straży Pożarnych stają się stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.

⁶ Zob. art. 40 i n. p.s.

⁷ Mowa tu o ustawie z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1923), która wprowadziła do p.s. m.in. art. 40 ust. 1a stanowiący, że stowarzyszenie zwykłe może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, 1104., dalej jako „k.c.”.

⁹ Zob. art. 40 ust. 2 p.s.

¹⁰ Podobnie D. Kała, *Czy jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej może funkcjonować jako stowarzyszenie zwykłe?*, <https://www.lexfire.pl> [dostęp 10.09.2018].

¹¹ Zob. J. Helios, W. Jedlecka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, s. 34.

Ochotnicze Straże Pożarne mogą być włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG)¹². Jest to jeden z trzech filarów systemowego ratownictwa w Polsce (dwa pozostałe to Państwowe Ratownictwo Medyczne i System Powiadamiania Ratunkowego), które łącznie w trybie ciągłej gotowości do podjęcia zadań mają zapewnić obywatelom jak najwyższy stopień bezpieczeństwa¹³. Dana jednostka musi jednak spełniać określone warunki, takie jak m.in. posiadanie co najmniej jednego średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego i dysponowanie minimum dwunastoma wyszkolonymi ratownikami. Powinna także pozostawać w gotowości do podejmowania działań ratowniczych¹⁴.

Regulacji dotyczących Ochotniczych Straży Pożarnych jest w u.o.p. niewiele. W związku ze wskazanym już art. 19 ust. 2 tej ustawy ciężar unormowania, został w tym przypadku przerzucony na poziom aktów wewnętrznych. Aktem prawnym mającym podstawowe znaczenie z punktu widzenia majątku OSP będzie prawo o stowarzyszeniach, gdzie zagadnieniu „majątek stowarzyszenia” poświęcono rozdział czwarty. Mimo wskazanego wyodrębnienia nie sposób uznać tej regulacji za wyczerpującą. O majątku stowarzyszeń stanowią raptem trzy artykuły. Jedynie ogólnie precyzują one, co może być jego źródłem, w jaki sposób należy gospodarować dochodem z prowadzonej działalności gospodarczej oraz tworzą się generalne podstawy otrzymywania dotacji¹⁵. Mając to na uwadze, uznać należy, że wszystkich bardziej szczegółowych kwestii związanych z majątkiem OSP szukać należy w statucie danej jednostki.

3. Skład majątku OSP

W polskim prawie brak jest definicji legalnej pojęcia „majątku”. W k.c. posłużono się tym terminem w przypadku majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej¹⁶. W prawie rodzinnym¹⁷ mowa jest z kolei o majątku wspólnym oraz majątkach osobistych małżonków. W żadnej ze wskazanych regulacji nie wyjaśniono jednak jego znaczenia¹⁸.

¹² Zob. art. 20 u.o.p.

¹³ Zob. R. Radkowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 14(1), s. 38.

¹⁴ Zob. § 2 rozporządzenia 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. z 2014 r., poz. 1317.

¹⁵ Zob. art. 33–35 p.s.

¹⁶ Zob. art. 863 k.c.

¹⁷ Zob. art. 31–33 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 682, z 2018 r. poz. 950.

¹⁸ Zob. E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz (art. 44)*, Warszawa 2017, Legalis/el. 2017.

Jak przyjmuje się w doktrynie pojęcie „majątek” można rozumieć na dwa sposoby¹⁹. W znaczeniu szerokim będzie to ogół praw i obowiązków danego podmiotu. W znaczeniu wąskim pojęcie „majątek” ograniczać się będzie jedynie do praw (aktywów). W takim przypadku będzie ono utożsamiane z mieniem, którego znaczenie ustawodawca zdefiniował w art. 44 k.c. jako własność i inne prawa majątkowe²⁰. Na potrzeby niniejszego artykułu pojęciem „majątek” posłużono się w tym wąskim znaczeniu.

W przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych majątek utożsamiany będzie przede wszystkim ze sprzętem pożarowym wykorzystywanym do prowadzenia poszczególnych akcji. Chodzi tutaj głównie o samochody gaśnicze i inne pojazdy specjalistyczne. Wartość pojedynczego wozu zależeć będzie głównie od jego daty produkcji, stanu technicznego, gabarytów oraz dodatkowego osprzętowania i może oscylować w granicach setek tysięcy złotych. Na majątek OSP składać się też będzie pozostałe wyposażenie pożarowe, a więc uniformy, pompy, gaśnice, młoty, bosaki, pilarki, agregaty prądotwórcze, drabiny itp. Na obszarach w dużej części pokrytych wodami istotną rolę pełnią również łodzie ratunkowe²¹. Nie można również zapominać o kartach paliwowych, które są dla OSP cennym darem od różnych podmiotów zewnętrznych z uwagi na dużą liczbę pokonywanych kilometrów i związane z tym koszty. Bardzo ważnym składnikiem majątkowym są również nieruchomości zagospodarowywane głównie na remizy strażackie. Stanowią one nie tylko miejsce dyżurów czy magazynowania pojazdów. W wielu mniejszych miejscowościach często organizuje się tam wydarzenia kulturalne i biesiadne scalające okoliczną ludność²².

Zauważyć należy, że OSP nierzadko korzystać będą jednak ze składników majątkowych, co do których nie przysługuje im prawo własności. W największym zakresie dotyczyć to będzie pojazdów specjalistycznych zakupionych przez gminę i przekazanych OSP jedynie do korzystania. Będą to zatem elementy zaliczane do mienia komunalnego, o którym mowa w art. 43 i n. ustawy o samorządzie gminnym²³. Podobnie wyglądać będzie także kwestia nieruchomości.

4. Źródła majątku OSP

Majątek OSP może powstawać na wiele sposobów. Najważniejszym z nich jest finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego (głównie gminy), na obszarach

¹⁹ Zob. M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 30–31.

²⁰ Zob. K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. (art. 44)*, Warszawa 2015, Legalis/el. 2015.

²¹ Przykładem może tutaj być gmina Milicz w województwie dolnośląskim.

²² Zob. P. Adamiak, M. Biejat, B. Charycka, *Ochotnicze straże pożarne – lokalne centra kultury*, Warszawa 2016, s. 43.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994.

na których dana jednostka funkcjonuje, np. w drodze dotacji²⁴. Kwestia finansowania OSP przez samorząd w ww. formie pozostaje jednak poza przedmiotem badań autora. Inne, alternatywne źródła powstawania majątku tych podmiotów są przede wszystkim związane z ich funkcjonowaniem w formie stowarzyszeń. Jak stanowi art. 33 ust. 1 p.s., majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Składki członkowskie stanowią źródło obligatoryjne finansowania stowarzyszenia, co wynika z treści art. 10 ust. 1 pkt 7 p.s.²⁵ Podkreśla się w ten sposób niezarobkowy cel tego podmiotu. Innym źródłem powstania majątku OSP mogą być darowizny. Zastosowanie w tym przypadku znajdują regulacje zawarte w art. 888–902 k.c. Ponadto, warto również wskazać na dodatkowe źródło finansowania OSP, które funkcjonują jako organizacje pożytku publicznego. Na podstawie art. 27 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁶ podmiotom takim przekazywać można 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Pewien rodzaj darowizny został również przewidziany w art. 31 ust. 1 u.o.p. Zgodnie ze wskazaną regulacją Państwowa Straż Pożarna jest obowiązana do nieodpłatnego przekazywania OSP zbędnego sprzętu i urządzeń. Warunkiem jest jednak to, by wyposażenie było technicznie sprawne. Przekazanie następuje po zaciągnięciu opinii zarządu wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Dzięki temu istnieje większa szansa, że sprzęt trafi do jednostki, która najbardziej go potrzebuje. W podobny sposób OSP może nabywać wyposażenie od zakładowych straży pożarnych lub zakładowych służb ratowniczych. Różnica jest jednak taka, że w porównaniu z Państwową Strażą Pożarną jednostki zakładowe mogą, ale nie muszą dokonać przekazania. Nic nie stoi również na przeszkodzie, by OSP zostało spadkobiercą czyjegoś majątku. Ze względu na swój charakter zarówno darowizny, jak i wszelkie rozrządzenia spadkowe będą miały dla OSP znaczenie jedynie incydentalne. Inaczej sprawa wyglądać może w przypadku dochodów z własnej działalności gospodarczej lub istniejącego już majątku OSP. W pierwszej kolejności wskazać należy, że na podstawie art. 34 p.s. Ochotnicze Straże Pożarne, tak jak zresztą inne stowarzyszenia, są uprawnione do prowadzenia tzw. akcesoryjnej działalności gospodarczej²⁷. Oznacza to, że dochód z tej działalności służyć może jedynie realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Przykładem tego typu aktywności OSP będzie organizowanie w remizach różnych imprez okolicznościowych, np.

²⁴ Zob. T. Skoczek, *Straże ogniowe u progu stulecia niepodległości*, „Niepodległość i Pamięć” 2017, nr 24/2 (58), s. 299.

²⁵ A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz (art. 33)*, LEX/el. 2017.

²⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450, 650, 723), dalej też jak „u.d.p.i.w.”.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. P. Suski, *Komentarz do ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, [w:] *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz (art. 34)*, LEX/el. 2011.

wesel czy osiemnastek²⁸. Z kolei wpływy z istniejącego już majątku dotyczyć będą przede wszystkim pożytków. Może to być zatem czynsz za najem lokalu lub magazynu. Do tej kategorii należałoby także zaliczyć wynagrodzenie za ustanowienie służebności drogi koniecznej. Nie można zapominać, że źródłem majątku OSP może być ofiarność publiczna, co przejawiać się będzie w organizacji zbiórek w ramach określonych obecnie przez ustawę z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych²⁹. Cel zbiórki musi być jednak zgodny ze statutem OSP i nie może być urządzany w interesie osobistym poszczególnych członków. Majątek OSP powstawać może w końcu także z innych źródeł, np. w drodze zasiedzenia³⁰. Dla wielu jednostek będzie to miało niebagatelne znaczenie, zważywszy że nieruchomości należą do najwyżej wycenianych składników majątkowych.

5. Gospodarowanie majątkiem OSP

Przepisy aktów normatywnych regulujących sytuację prawną Ochotniczych Straży Pożarnych nie zawierają postanowień dotyczących sposobu gospodarowania majątkiem przez te podmioty. Podstawową rolę w tym zakresie będzie odgrywał zatem statut OSP. Do zarządzania majątkiem kluczowe znaczenie ma podział na czynności zwykłego zarządu i przekraczające zwykły zarząd. Tymi pierwszymi powinien zajmować się organ uprawniony do decydowania o sprawach wewnętrznych OSP i reprezentowania go na zewnątrz. W przypadku stowarzyszeń jest to zarząd. Organ ten będzie co do zasady odpowiedzialny chociażby za przechowywanie, konserwacje sprzętu, drobniejsze zakupy itp. Inaczej przebiegać powinien proces decyzyjny dotyczący czynności przekraczających zwykły zarząd. Będą to wszelkie czynności niedotyczące bieżącego załatwiania spraw związanych z normalną eksploatacją rzeczy i utrzymaniem jej w stanie nie pogorszonym³¹. W tym przypadku decydujące znaczenie w większości OSP będzie miało walne zgromadzenie członków. Jest to organ kolegialny będący najwyższą władzą stowarzyszenia³². Rola tego organu znajduje potwierdzenie w projekcie statutu Ochotniczych Straży Pożarnych przygotowanego przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych

²⁸ B. Stachowiak, *Ochotnicze Straże Pożarne Gminy Kawęczyn – zarys historyczny*, Kawęczyn 2011, s. 37.

²⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1223.

³⁰ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III CK 581/03, LEX nr 607265; też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., IV CK 46/03 (niepubl.); postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2000 r., III CKN 887/98 (niepubl.).

³¹ K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks... (art. 199)*, Legalis/el. 2015

³² Art. 11 ust. 1 p.s.

Rzeczypospolitej Polskiej, który jest wzorcem dla wielu jednostek³³. Jak stanowi jego § 20 ust. 2 pkt 9, uchwał walnego zgromadzenia członków wymaga w szczególności nabywanie i zbywanie nieruchomości oraz ich obciążenie. Zwrócić należy uwagę na katalog otwarty tego wyliczenia, co podkreśla zawarte tam wyrażenie „w szczególności”. Oznacza to, że do kompetencji tego organu należeć też będą inne sprawy. W zależności od konkretnej OSP mogą to być kwestie dotyczące m.in. zbycia bądź zakupu pojazdów specjalistycznych lub rozporządzenia jakimikolwiek rzeczami będącymi własnością danej jednostki, których wartość przekracza określoną kwotę pieniężną, przykładowo 2000 zł lub 5000 zł.

Nadmienić należy, że w OSP, które jednocześnie posiadają status organizacji pożytku publicznego obowiązują podwyższone rygory w rozporządzaniu majątkiem. Zarówno ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jak i Projekt Statutu wprowadzają w tej materii liczne ograniczenia. Jak stanowi art. 20 ust. 1 pkt 6 u.d.p.p.i.w., statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych zabraniają:

- a) udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz osób, z którymi członkowie, członkowie organów oraz pracownicy organizacji pozostają w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związani z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, zwanych dalej „osobami bliskimi”;
- b) przekazywania ich majątku na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach;
- c) wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu statutowego;
- d) zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

Powyższa regulacja znajduje odzwierciedlenie w Projekcie Statutu. Każdej OSP, która jest jednocześnie organizacją pożytku publicznego, zaleca się wprowadzenie § 36. Przepis ten powtarza zakazy wymienione powyżej. Celem tych postanowień jest

³³ Dalej jako „Projekt Statutu”, <http://www.zosprp.pl> [dostęp 10.09.2018].

zminimalizowanie ryzyka, że majątek przekazany takiemu podmiotowi zostanie z niego wyprowadzony.

6. Ewidencja majątku OSP

Podobnie jak kwestia gospodarowania majątkiem Ochotniczych Straży Pożarnych również zagadnienie jego ewidencji nie zostało uregulowane przez ustawodawcę³⁴. Różnica jest jednak taka, że postanowień dotyczących omawianej w tym miejscu problematyki próżno też szukać w Projekcie Statutu. Brak jest zatem nawet przykładowych unormowań, w jaki sposób ewidencja powinna być prowadzona, kto za nią odpowiada i kto w końcu stan majątku danej jednostki na bieżąco weryfikuje³⁵. Oznacza to, że każda OSP będzie na tym polu musiała wypracować własne rozwiązania. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na doniosłość tego zagadnienia. O czym była już mowa wcześniej, w skład majątku OSP będzie wchodził różnoraki sprzęt niezbędny do prawidłowego wykonywania akcji ratunkowo-gaśniczych. Błędy w ustaleniu stanu poszczególnych rodzajów wyposażenia lub jego nieaktualizowanie na bieżąco prowadzić będą do niepotrzebnych strat lub niedoborów. O ile niedoliczenie się jednego hełmu lub uniformu nie w płynie negatywnie na funkcjonowanie danej jednostki, o tyle diametralnie różne skutki wywoła niestaranna inwentaryzacja samochodów specjalistycznych. Problematyka ta jest tym bardziej ciekawa, że struktura wyposażenia danej OSP wcale nie musi być jednolita. W wielu przypadkach w jej dyspozycji pozostawać będą sprzęty, które zostały użyczone lub przekazane w najem przez podmioty zewnętrzne. Będzie to dotyczyć głównie gminy, na terytorium której dana jednostka funkcjonuje. Wskazana jednostka samorządu terytorialnego, o czym była już mowa, może na wielu polach wspomagać OSP. Warto jednak pamiętać, że zakupione przez gminę wyposażenie, które zostało następnie przekazane Ochotniczej Straży Pożarnej, często pozostanie własnością tego pierwszego podmiotu. Zdarzają się również sytuacje wspólnych zakupów samorządu i OSP, np. pojazdu. Brak należycie prowadzonej ewidencji może być wówczas zarzewiem potencjalnego sporu, kto tak naprawdę nabył dany składnik majątkowy. Nabierze to szczególnego znaczenia, jeżeli potwierdzająca transakcje faktura VAT po stronie nabywcy wskazywać będzie tylko jeden podmiot. Mając na uwadze powyższe, zaleca

³⁴ Inaczej wygląda to w przypadku np. jednostek samorządu terytorialnego, zob. art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z 2018 r., poz. 62, 1000.

³⁵ Obowiązek przeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli całokształtu działalności statutowej OSP przez komisję rewizyjną, o którym mowa w §32 ust.1 pkt 1 Projektu Statutu, ocenić należy pod tym kątem jako niewystarczający.

się OSP, by prowadziły ujednolicony dokument ewidencyjny, tzw. książkę inwentarzową³⁶. Powinna składać się ona z czterech podstawowych części, tj. ewidencji materiałowej, ewidencji przedmiotów nietrwałych, ewidencji środków trwałych oraz ewidencji wyposażenia osobistego. Osobą odpowiedzialną za dokonywanie poszczególnych wpisów, co do zasady, będzie gospodarz danej OSP. Jest to zazwyczaj członek zarządu, do zadań którego należy dbanie o majątek jednostki. Możliwość powołania gospodarza została przewidziana w § 24 ust. 1 Projektu Statutu. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie jest to wymóg obligatoryjny. Mogą zatem zdarzyć się takie OSP, w których zrezygnowano z powołania gospodarza. W takim przypadku zarząd OSP powinien wyznaczyć inną osobę, do obowiązków której należeć będzie ewidencjonowanie składników majątkowych.

7. Majątek w przypadku likwidacji OSP

Każde stowarzyszenie, w tym również Ochotnicza Straż Pożarna, może utracić byt prawny. Warto zatem rozważyć, co się dzieje z majątkiem OSP w przypadku jej likwidacji. Odpowiedzi na to pytanie poszukiwać należy w rozdziale piątym p.s. dotyczącym likwidacji stowarzyszeń³⁷. Zawarty tam art. 38 w zdaniu pierwszym stanowi, że majątek zlikwidowanego stowarzyszenia przeznacza się na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków (zebrania delegatów) o likwidacji stowarzyszenia. To zatem regulacje wewnętrzne danej OSP lub uchwały jej najwyższego organu będą w pierwszej kolejności wskazywać, do kogo trafią poszczególne składniki majątkowe po jej rozwiązaniu. Odpowiedzią na wskazany art. 38 p.s. jest § 39 ust. 2 Projektu Statutu. Zgodnie z nim OSP powinny, co do zasady, przekazać pozostały po likwidacji majątek właściwej gminie lub Związkowi OSP RP. Mogą jednak wybrać inaczej. Po raz kolejny zatem poszczególnym OSP zapewniono znaczną swobodę. Nic nie stoi więc na przeszkodzie, by przeznaczyć całość majątku zaprzyjaźnionej jednostce działającej w okolicy. Brak również podstaw do zakwestionowania ewentualnego podziału poszczególnych elementów wyposażenia między różne podmioty. Od ulegającej rozwiązaniu OSP gmina może przykładowo otrzymać nieruchomości w postaci remizy, innym strażom przekazano by za to pojazdy specjalistyczne i uniformy. Jedynym ograniczeniem przewidzianym przez Projekt Statutu jest obowiązek zwrotu sprzętu i urządzeń przeciwpożarowych będących własnością komunalną do samorządu terytorialnego. Statut Ochotniczej Straży Pożarnej nie musi jednak przewidywać sposobu rozdystrybuowania jej majątku

³⁶ Zob. książka inwentarzowa przygotowana przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.osp.gmina.klodzko.pl>.

³⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Barański, *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Legalis/el. 2016.

w przypadku likwidacji. Wyobrazić można sobie także sytuację, gdy członkowie walnego zebrania OSP nie są w stanie dojść do konsensusu w omawianej materii. Warto pamiętać, że w takim przypadku o losie pozostałego po jednostce majątku zdecyduje sąd³⁸, który będzie mógł go przekazać na wybrany przez siebie cel społeczny. Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem w tego typu sprawach byłoby w pierwszej kolejności ustalenie składu majątku oraz okolicznych jednostek, którym mógłby on się przydać³⁹. O ostatecznym wyborze powinno zaś zadecydować to, która z jednostek w największym stopniu zagwarantuje poprawę bezpieczeństwa pożarowego w okolicy.

8. Podsumowanie

Problematyka majątku Ochotniczych Straży Pożarnych nie doczekała się do tej pory wyczerpującej regulacji prawnej. Nie licząc pojedynczych przepisów z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, aktem normatywnym mającym dla tego zagadnienia podstawowe znaczenie, jest prawo o stowarzyszeniach. To w tej ustawie uregulowano, co może stanowić źródło majątku OSP, ustanowiono ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz przewidziano rozwiązania na wypadek likwidacji danego podmiotu. Taki stan rzeczy należy jednak uznać za niezadowalający. Po pierwsze, wyżej wymienione regulacje dotyczą wszystkich stowarzyszeń. W niektórych przypadkach nie będą one dostatecznie dostosowane do specyfiki OSP. Przykładem może być tutaj przeznaczenie majątku w razie likwidacji stowarzyszenia. Typowy podmiot, który funkcjonuje w tej formie prawnej, swój majątek wypracowuje w dużej mierze dzięki pracy własnej swoich członków czy też przez systematycznie zbierane składki członkowskie. Znaczna samodzielność jest więc wskazana. W przypadku OSP większe znaczenie będzie miało pozyskiwanie środków finansowych czy też wyposażenia od podmiotów zewnętrznych. Chodzi tu szczególnie o gminę, na terenie której dana OSP funkcjonuje. Niesie to ze sobą określone ryzyka. Może bowiem okazać się, że uprzednio nabyty za środki komunalne pojazd specjalistyczny lub inny element wyposażenia o sporej wartości z dnia na dzień trafi do podmiotu niezwiązanego z gminą i przestanie być wykorzystywany zgodnie z pierwotnym zamierzeniem. Drugim argumentem przemawiającym za negatywną oceną obecnych regulacji jest ich niezupełność. Choć na majątek OSP mogą składać się elementy o sporej wartości, tj. nieruchomości, pojazdy ratowniczo-gaśnicze itp., w prawie polskim brakuje przepisów dotyczących jego ewidencji. O tym, z jaką skrupulatnością będzie ona prowadzona w danej jednostce, decydować będzie zatem czynnik ludzki. W przypadku zaniedbywania obowiązków przez osobę odpowiedzialną

³⁸ Zob. art. 38 zd. 2 p.s.

³⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 1996 r., II CRN 6/96, Legalis nr 29769.

za ten element mogą wystąpić różne negatywne konsekwencje dla OSP. Należy w tym miejscu wskazać choćby na awarię samochodu gaśniczo-ratowniczego, w sytuacji gdy w dokumentach OSP nie sposób doszukać się, do kogo on należy. Pojazd może być bowiem własnością OSP lub też zostać jedynie użyczony przez gminę. Rodzi to potencjalny spór, który podmiot ma pokryć często niemałe koszty naprawy. Skutkiem braku porozumienia będzie wyłączenie pojazdu przez dłuższy okres z akcji ratowniczych.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620.
2. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 210.
3. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1923.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, 1104.
5. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 682, z 2018 r. poz. 950.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994.
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450, 650, 723.
8. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1223.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z 2018 r. poz. 62, 1000.
10. 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. z 2014 r., poz. 1317.

Wykaz orzeczeń

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III CK 581/03, LEX nr 607265.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., IV CK 46/03 (niepubl.).
3. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2000 r., III CKN 887/98 (niepubl.).
4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 1996 r., II CRN 6/96, Legalis nr 29769.

Literatura

5. Adamiak Piotr, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Warszawa 2013.
6. Adamiak Piotr, Biejał Magda, Charycka Beata, *Ochotnicze straże pożarne – lokalne centra kultury*, Warszawa 2016.
7. Barański Robert, *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Legalis/el 2016.
8. Bednarek Małgorzata, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
9. Gniewek Edward, Machnikowski Piotr (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz (art. 44)*, Legalis/el. 2017.
10. Helios Joanna, Jedlecka Wioletta, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015.
11. Kała Dariusz, *Czy jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej może funkcjonować jako stowarzyszenie zwykłe?*, <https://www.lexfire.pl> [dostęp: 10.09.2018].
12. Pietrzykowski Krzysztof (red.), *Kodeks cywilny. T II. Komentarz (art. 44)*, Legalis/el. 2015.
13. Radkowski Radosław, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 14(1).
14. Rzetecka-Gil Agnieszka, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz (art.33)*, LEX/el. 2017.
15. Skoczek Tadeusz, *Straże ogniowe u progu stulecia niepodległości*, Niepodległość i Pamięć 2017, nr 24/2 (58).
16. Stachowiak Bartosz, *Ochotnicze Straże Pożarne Gminy Kawęczyn – zarys historyczny*, Kawęczyn 2011.
17. Suski Paweł, *Komentarz do ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, [w:] *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz (art. 34)*, LEX/el. 2011.

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 zrzeszenia 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. Chajbrowicz, 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.

Gmina wobec ochrony przeciwpożarowej

Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej

The fire protection obligations of the commune

1. Wstęp

Restytucja polskiego samorządu terytorialnego, będąca następstwem przemian ustrojowych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, doprowadziła do pewnych przesunięć w zakresie kompetencji organów państwowych. Przede wszystkim, zgodnie z Konstytucją RP¹, wspólnotom samorządowym powierzono wykonywanie zadań publicznych, które służą zaspokajaniu ich potrzeb. Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje kompetencje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy zwrócić uwagę na relacje zachodzące między samorządem terytorialnym a centralnymi organami państwa. Wyraża je konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej. Proces decentralizacji prowadzi do przekazania kompetencji i zadań organów centralnych jednostkom administracyjnym niższego szczebla, włącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć².

Zawarta w preambule Konstytucji RP zasada subsydiarności (pomocniczości), doprecyzowuje kwestię podziału zadań między organami państwowymi i samorządowymi. Zgodnie z jej brzmieniem, zadania publiczne powinny być realizowane jak najbliżej obywateli oraz w taki sposób, aby umożliwiać im jak najszersze uczestnictwo w sprawowaniu władzy³. Przytoczony sposób funkcjonowania państwa jest również akcentowany przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę w 1993 r. W przypadku wątpliwości co do właściwości danego organu ustrojodawca wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 493 ze zm.

² Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001, s. 35.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 130.

Kompetencje wspólnot samorządowych do realizacji określonych zadań mogą pochodzić nie tylko z ustaw, ale również z porozumień zawieranych z organami administracji rządowej. Stronami takiego porozumienia są: organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz organ administracji rządowej (centralnej lub zespolonej). Tego typu formy działania w doktrynie są uznawane za umowy publicznoprawne⁴. Porozumienie powinno również określać zasady i terminy przekazywania środków finansowych, niezbędnych przy wykonywaniu zadania.

2. Ochrona przeciwpożarowa jako zadanie własne gminy

Analizując kategorię działań administracji zdecentralizowanej, najważniejszą rolę należy przypisać gminie, która została ukształtowana przez prawodawcę jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Z takiego rozwiązania wynika wiele istotnych rozwiązań w kwestii zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych. Jednym z najważniejszych jest normatywne domniemanie kompetencji gminy, które oznacza, iż do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Według tej regulacji gmina jest właściwa nie tylko do załatwiania zadań, które włączono do jej zakresu działania w drodze ustawy, ale także tych, które nie zostały powierzone żadnemu innemu podmiotowi. Ustawa o samorządzie gminnym⁵ (dalej jako u.s.g.) wyróżnia kilka rodzajów zadań gminy. Przede wszystkim są to zadania własne, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty⁶. Ponadto gmina wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, które w dwojaki sposób znajdują się w jej kompetencji – *ex lege* lub powierzenie w drodze porozumienia. W celu ich realizacji gminie zapewniane są środki finansowe. Już na poziomie regulacji konstytucyjnej zagwarantowano jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ustawodawca powinien ustalać podział dochodów publicznych tych jednostek na takim poziomie, aby wykonanie ich obowiązków dało się sfinansować⁷. Gmina może również wykonywać zadania znajdujące się we właściwości powiatu lub województwa, na podstawie porozumienia z tymi jednostkami.

⁴ A. Błaś, J. Boć, *Umowy publicznoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 353.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.

⁶ A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 131.

⁷ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 443.

W art. 7 u.s.g. ustawodawca wskazał obligatoryjne zadania gminy, używając jako kryterium ich wyodrębnienia zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. To sformułowanie jest zwrotem niedookreślonym, precyzowanym między innymi przez działania samych gmin. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepis art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowi normę kompetencyjną, która określa zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, ale zarazem nie stanowi on źródła jakichkolwiek uprawnień mieszkańców gminy⁸. B. Dolnicki formułuje twierdzenie, iż kwestia zbiorowości odnosi się do sumy indywidualnych potrzeb ludzi zamieszkujących dany teren⁹. Ustawowy katalog zadań własnych gminy pozostaje otwarty, co jest związane przede wszystkim z ich mnogością oraz stopniem rozbudowania.

Punktem wyjścia do określenia obowiązków gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej jest art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., zgodnie z którym do zadań własnych gminy należą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Stosunkowo często wskazuje się, że utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa to jedno z najstarszych zadań władzy publicznej, związane z samym procesem jej powstawania¹⁰. Przytoczone pojęcia należy uznać za abstrakcyjne. Ustawodawca nie stworzył w przytoczonym przepisie odrębnego katalogu zdarzeń, które można uznać za zagrażające wspólnocie samorządowej. Należy jednak zauważyć, że wymienione również w tym artykule ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa to pojęcia zakresowo węższe niż porządek publiczny czy bezpieczeństwo. Wszak obrona przed klęskami żywiołowymi czy też usuwanie lub minimalizowanie ich skutków to działania, które uznaje się za niezbędne do ochrony podstawowych dóbr człowieka. Powiązanie ochrony przeciwpożarowej z bezpieczeństwem publicznym, będącym jedną z najistotniejszych wartości chronionych konstytucyjnie, podkreśla również orzecznictwo¹¹.

W polskim systemie prawnym istnieje definicja legalna ochrony przeciwpożarowej. Ustawodawca zamieścił normatywne wyjaśnienie tego pojęcia w art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (dalej jako u.o.p.). Zgodnie z powyższą regulacją ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem przez:

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA.

⁹ T. Moll, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 215.

¹⁰ M. Mączyński, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 220.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2015 r., II SA/Go 54/15, CBOSA.

- 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.

Działania składające się na ochronę przeciwpożarową gmina podejmuje przy wykorzystaniu form prawnych i faktycznych zawartych w u.s.g. Kapitalne znaczenie ma tutaj relacja między organami gminy. Rada gminy stanowi o kierunkach działania wójta, które jej zdaniem służą ochronie przeciwpożarowej oraz utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), zaś organ wykonawczy gminy wydaje indywidualne decyzje administracyjne w tych sprawach oraz podejmuje określone działania w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej (art. 31b ust. 2 u.s.g.). Ponadto ustawodawca pozostawił gminom możliwość współdziałania ze sobą w celu lepszego wykonywania ich zadań; analizowany przypadek dotyczy zaś zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Gminy mogą w tym celu zawierać porozumienia, czy też tworzyć związki międzygminne i stowarzyszenia. Te instytucje cechuje dobrowolny charakter, gminy same decydują o przynależności do związku czy też zawarciu porozumienia, mając na względzie równorzędną pozycję tych jednostek¹².

3. Gmina w systemie ochrony przeciwpożarowej

Uchwalenie u.o.p. dało asumpt do utworzenia na terytorium RP krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG). Funkcjonuje on jako nierozdzielny element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. System usytuowano w administracji rządowej państwa i jest on pierwszą w Polsce formacją tego typu z jednolitą strukturą¹³. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p. celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

- 1) walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi;
- 2) ratownictwo techniczne;
- 3) ratownictwo chemiczne;
- 4) ratownictwo ekologiczne;
- 5) ratownictwo medyczne;
- 6) współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz systemem powiadamiania ratunkowego.

¹² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 333.

¹³ S. Ręclawowicz, J.A. Wrzesiński, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 333.

System ten jest zorganizowany na poziomie powiatowym, wojewódzkim oraz krajowym, ale nie oznacza to bierności gmin w kwestii stymulowania jego działalności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem koordynującym funkcjonowanie KSRG na obszarze gminy w zakresie, który został ustalony przez wojewodę. To zadanie może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, o ile został on zatrudniony przez wójta, albo komendanta gminnego związku Ochotniczych Straży Pożarnych (art. 14 ust. 5 u.o.p.). Wojewoda, a także odpowiednio starosta, może żądać od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informacji związanych z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa lub powiatu (art. 21 ust. 1 u.o.p.). W szczególności sposób widać tutaj zależność organów gminnych od koordynatorów poziomów KSRG.

Ścisłe elementy działalności KSRG określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁴. W tym akcie prawnym wskazano m.in. sposób opracowania oceny zagrożeń na obszarze powiatu, na który składa się określenie stopnia zagrożenia gmin, które wchodzi w jego skład. Na tej podstawie można oszacować, które obszary państwa są potencjalnie najbardziej narażone na klęskę oraz podjąć stosowne przedsięwzięcia w celu ich ochrony.

Gminna zawodowa straż pożarna oraz funkcjonująca na terenie danej gminy Ochotnicza Straż Pożarna są ustawowymi jednostkami ochrony przeciwpożarowej (art. 15 pkt 4 i 6). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, a za jego zgodą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą – w drodze zarządzenia – tworzyć, przekształcać lub likwidować gminne (miejskie) straże pożarne, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie (art. 17 u.o.p.). Na poziomie gminy organem, który za uprzednio udzieloną zgodą może dokonać przytoczonych działań, jest wójt, umocowany do wydawania zarządzeń. Z punktu widzenia obowiązków gminy istotne jest to, iż ustawodawca nie zobligował samorządu terytorialnego do tworzenia jednostek ochrony przeciwpożarowej. W przywołanym przepisie stworzono jedynie taką możliwość, uwzględniając potrzeby lokalnego bezpieczeństwa oraz zasoby finansowe gminy¹⁵.

Istotną rolę w praktyce sprawowania ochrony przeciwpożarowej odgrywają normy prawne odnoszące się do technicznego przygotowania akcji ratowniczych. Ta materia jest w najszerszym zakresie regulowana przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę

¹⁴ 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.

¹⁵ M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 147.

oraz dróg pożarowych¹⁶. Delegacja do wydania tego aktu została zawarta w art. 13 ust. 3 u.o.p. Zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru jest wymagane dla jednostek osadniczych o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 osób, niestanowiących zabudowy kolonijnej, a także znajdujących się w ich granicach: budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektów budowlanych produkcyjnych i magazynowych (§ 3 ww. rozporządzenia). W załączniku do rozporządzenia zawarto z kolei tabelę wskazującą wymaganą ilość wody do celów przeciwpożarowych, z uwzględnieniem liczebności danej jednostki osadniczej. Woda do celów przeciwpożarowych powinna być dostępna w szczególności z urządzeń zaopatrujących ludność w wodę. Rozporządzenie odsyła tutaj do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁷. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, rada gminy na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Ta kwestia budzi wiele problemów w praktyce, bogate jest również orzecznictwo sądów administracyjnych na ten temat. Komplikacje powstają głównie wtedy, gdy idzie o własność sieci wodociągowej. W jednym ze swoich wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, iż przedsiębiorstwo wodociągowe odpowiada za utrzymanie zewnętrznych elementów sieci wodociągowej (np. hydrantów), ale to gmina jest właścicielem sieci wodociągowej, dla niej też ochrona przeciwpożarowa (a więc i odpowiednie umieszczenie hydrantów) jest zadaniem własnym¹⁸. Obowiązkiem gminy jest również poniesienie kosztów wody zużytej na cele przeciwpożarowe.

W u.o.p. wskazano także zadania finansowe gminy związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową. Zgodnie z art. 29 pkt 2 u.o.p. koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tej sytuacji nie ma wskazanego ograniczenia w zakresie finansowania tych jednostek, ale koszty pokrywane przez gminę muszą wykazywać związek z ich działalnością. Przytoczone koszty klasyfikuje się jako wydatki na zadanie własne gminy, jakim jest ochrona przeciwpożarowa. Co do zasady, zadania własne są finansowane z dochodów własnych gmin i traktuje się je jako wydatki bieżące¹⁹.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz. U. z 2009 r., Nr 124, poz. 1030.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 ze zm.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2015 r., II SA/Kr 1753/14, CBOSA.

¹⁹ R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik -Mastalska, *op. cit.*, s. 480–481.

W praktyce przeważająca część środków gminy jest związana z działalnością Ochotniczych Straży Pożarnych, co zostanie poruszone w dalszej części tekstu. Zgodnie z art. 19b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁰, w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej może uczestniczyć także gmina. Wprowadza to możliwość, lecz nie obowiązek, obciążenia samorządu terytorialnego wydatkami związanymi z działalnością państwowego systemu ochrony przeciwpożarowej. Niemniej jednak, w praktyce główny ciężar utrzymania jednostek tego systemu wciąż spoczywa na budżecie państwa²¹.

4. Gmina a Ochotnicza Straż Pożarna

Jedną z jednostek ochrony przeciwpożarowej, wymienionych w u.o.p. jest Ochotnicza Straż Pożarna (OSP). Jej funkcjonowanie oparte jest na przepisach dotyczących stowarzyszeń. Zgodnie z art. 19 ust. 1a u.o.p. Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Szczegółowe zadania i organizacja OSP oraz jej związku jest określona przez statut. Akt ten wymienia również cele OSP, do których należą w szczególności:

- 1) prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami;
- 2) udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń;
- 3) informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi;
- 4) rozwijanie wśród członków OSP kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenia działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej;
- 5) wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz statutu OSP;
- 6) działania na rzecz ochrony środowiska²².

Gmina w celu wykonywania swoich zadań związanych z ochroną przeciwpożarową została w pewien sposób zobowiązana także wobec OSP działającej na jej obszarze. W głównej mierze chodzi tutaj o świadczenia rzeczowe i finansowe. Przytaczane już

²⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.

²¹ B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 285.

²² D.P. Kała, *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże Pożarne. Poradnik Praktyczny*, t. 1, Zarząd Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku, Gdańsk 2012, s. 65.

regulacje dotyczące finansowania jednostek ochrony przeciwpożarowej doprecyzowuje art. 32 ust. 2–3 u.o.p., który *expressis verbis* wskazuje pewne obowiązki względem OSP. Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Wyjątkiem jest kwestia szkolenia ochotniczych strażaków, które prowadzi Państwowa Straż Pożarna. Inne obowiązki gminy wobec OSP to:

- 1) bezpłatne umundurowanie członków OSP;
- 2) ubezpieczenie w instytucji ubezpieczeniowej strażaków ochotników i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne;
- 3) ponoszenie kosztów okresowych badań lekarskich, do których ma prawo członek OSP biorący bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.

Jak łatwo zauważyć, zadania te są dość rozległe i obejmują różne dziedziny działania Ochotniczych Straży Pożarnych. B. Kurzępa podkreśla, że swego rodzaju uprzywilejowana pozycja OSP, jako stowarzyszenia działającego na terenie gminy, wynika z faktu, iż zajmują się one nie tylko ochroną przeciwpożarową, ale również działalnością kulturalną, czy oświatową, będąc także czynnikiem integrującym lokalną społeczność²³.

Zgodnie z art. 32 ust. 3b u.o.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać Ochotniczym Strażom Pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Należy tutaj zwrócić uwagę, że przepis ten upoważnia do takiego działania nie tylko gminę, ale również powiat i województwo. Kwestia dotacji jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych oraz uchwał regionalnych izb obrachunkowych. Wskazano w nich między innymi, iż gminy nie mogą w trybie art. 29 i art. 32 u.o.p. przekazywać środków na inwestycje OSP, jednak działanie takie jest już możliwe na podstawie przepisów o finansach publicznych²⁴. Oprócz tego, obowiązujące przepisy prawa nie dają organom innych jednostek samorządu terytorialnego niż właściwa gmina, uprawnienia do udzielenia z ich budżetu dotacji dla OSP na dofinansowanie zakupu wyposażenia straży, gdyż koszty te leżą właśnie po stronie tej gminy²⁵.

Odrębnym obowiązkiem gminy wobec OSP jest wypłata tzw. ekwiwalentu pieniężnego. W art. 28 ust. 1 u.o.p. wskazano, że może go otrzymać członek OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały i nie może ona przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu

²³ B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 292.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.

²⁵ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 lipca 2015 r., 0102- 270/15, http://www.rio.olsztyn.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=2187&bar_id=684. [dostęp 13.11.2018].

ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent nie przysługuje członkowi OSP za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie. Ekwiwalent wypłacany jest z budżetu gminy. Uchwała podjęta przez radę gminy w sprawie ekwiwalentu nakłada na gminę obowiązek jego wypłaty, jednocześnie stwarzając po stronie osób spełniających ustawowe warunki prawo do jego otrzymania²⁶.

Od 2016 r. strażacy-ochotnicy są wyposażeni w jeszcze jedno uprawnienie względem gminy, co jest wynikiem nowelizacji u.o.p.²⁷. Mianowicie, zgodnie z dodanym art. 26a u.o.p. członkowi OSP, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku, za czas niezdolności do pracy, za który nie zachował prawa do wynagrodzenia albo nie otrzymał zasiłku chorobowego, albo świadczenia rehabilitacyjnego na podstawie odrębnych przepisów, przysługuje, na jego wniosek, rekompensata pieniężna. Jeżeli OSP, której członkiem jest uprawniony do rekompensaty, nie została włączona do KSRG, to wówczas rekompensatę ustala i wypłaca podmiot ponoszący koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej. Przytoczona regulacja odnosi się oczywiście do gminy, jednak ustawodawca nie wskazał tego wprost. Dopiero w akcie wykonawczym wydanym na podstawie analizowanego przepisu u.o.p.²⁸, w załączniku nr 1, który stanowi wzór wniosku o przyznanie rekompensaty, *explicite* jako adresat wskazany jest właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z rozporządzeniem wypłacanie rekompensat jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, na które gminy otrzymują środki z budżetu państwa. Jeżeli strażak należy do OSP włączonej do KSRG, to wówczas rekompensatę wypłaca właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

5. Zakończenie

Ustawodawca, wprowadzając domniemanie kompetencji gminy, postawił przed tymi jednostkami niełatwe zadanie. Z jednej strony, gmina to najmniejsza wspólnota samorządowa, a więc na jej lepsze funkcjonowanie mogą mieć wpływ ściśle relacje międzyludzkie oraz ograniczony obszar zaspokajania potrzeb. Z przeciwnej strony, potencjały gmin są zróżnicowane, zwłaszcza w kwestii finansowej, czego często nie są w stanie wyrównać dotacje z budżetu państwa lub od innych podmiotów. Wykonywanie

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, CBOSA.

²⁷ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2015 r., poz. 867.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.

zadań własnych, a także tych, których nie przeznaczono innym podmiotom, jest kosztowne. Same zadania własne gminy, a wśród nich sprawy ochrony przeciwpożarowej, determinują praktyczny sens istnienia najściślejszych wspólnot samorządowych.

Zadania stojące przed gminą w zakresie ochrony przeciwpożarowej są dosyć rozległe i zróżnicowane. Ich uszczegółowienie dokonuje się przede wszystkim na gruncie u.o.p. Konkretyzując, można dokonać syntetycznego podziału obowiązków gminy w związku z ochroną przeciwpożarową na:

1. Obowiązki z zakresu relacji między organami gminy – rada gminy stanowi o kierunkach działania organu wykonawczego, zaś ten ma kompetencje do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych związanych z ochroną przeciwpożarową oraz sytuacjami kryzysowymi. Do tego rodzaju obowiązków można również zaliczyć tworzenie związków międzygminnych oraz zawieranie porozumień między gminami w celu skuteczniejszego sprawowania ochrony przeciwpożarowej.
2. Obowiązki organizacyjne – chodzi tutaj o stworzenie praktycznych warunków do skutecznej walki z pożarami i klęskami żywiołowymi. Organy gminy mają obowiązek oceniania sytuacji w gminie i jak najlepszego jej przygotowania do walki z żywiołem. Przejawiają się tutaj kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, m.in. w celu nadzorowania działalności jednostek ochrony przeciwpożarowej. Oprócz tego, po spełnianiu ustawowych przesłanek, organ wykonawczy gminy może występować z wnioskiem do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wydanie zgody na tworzenie, likwidowanie lub przekształcanie gminnych jednostek ochrony przeciwpożarowej.
3. Obowiązki związane z uczestnictwem w KSRRG – przede wszystkim wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ramach tej kategorii jest zobowiązany do koordynacji funkcjonowania tego systemu na obszarze gminy w zakresie, który został ustalony przez wojewodę. Rolę pomocniczą może tutaj pełnić komendant gminny ochrony przeciwpożarowej. Co więcej, na każde żądanie wojewody lub starosty, organ wykonawczy gminy obowiązany jest udzielać informacji na temat działalności KSRRG na obszarze tej jednostki samorządowej.
4. Obowiązki związane z infrastrukturą techniczną – kluczowa zdaje się tu problematyka obowiązku zaopatrywania obszaru gminy w wodę do celów ochrony przeciwpożarowej, a także tworzenia przeciwpożarowych instalacji wodociągowych oraz dróg przeciwpożarowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym uchwałą rady gminy.
5. Obowiązki finansowe – rada gminy, jako organ stanowiący, podejmuje uchwałę budżetową, której projekt przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zawiera ona ściśle określenie wydatków związanych z ochroną przeciwpożarową na terenie gminy. Ponadto gmina uczestniczy w ponoszeniu kosztów utrzymania jednostek ochrony przeciwpożarowej, choć w ograniczonym zakresie.

6. Obowiązki wobec OSP – szczególna kategoria obowiązków, łącząca w pewnym sensie poprzednio wymienione obowiązki z unikatowymi, przysługującymi tylko tym jednostkom. Te zadania związane są ze szczególną rolą OSP w życiu gminy.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 493 ze zm.
2. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2015 r., poz. 867.
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.
4. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.
6. 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.
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz. U. z 2009 r., Nr 124, poz. 1030.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.

Orzecznictwo

1. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 lipca 2015 r., 0102-270/15, CBOSA.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, CBOSA.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2015 r., II SA/Go 54/15, CBOSA.

4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2015 r., II SA/Kr 1753/14, CBOSA.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, CBOSA.

Literatura

1. Błaś A., Boć J., *Umowy publicznoprawne*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
2. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
3. Kała D.P., *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże Pożarne. Poradnik Praktyczny*, t. 1, Zarząd Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku, Gdańsk 2012.
4. Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
5. Kowalczyk R., *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
6. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
7. Mączyński M., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.
8. Miemieć W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Moll T., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
10. Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001.
11. Ręclawowicz S., Wrzesiński J.A., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 2016, 106.
12. Szewc A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
13. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Obowiązki gminy wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej

The community's obligations towards a member of the Volunteer Fire Brigade

1. Wstęp

Zapewnienie ochrony przeciwpożarowej obejmuje m.in. stosunki prawne pomiędzy gminą, która powinna zapewnić środki finansowe, a członkami Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), którzy bezpośrednio podejmują czynności związane z ochroną przeciwpożarową. Ustawa ochrony przeciwpożarowej wprowadza regulacje mające na celu unormowanie tych stosunków prawnych, wyważają potrzebę ochrony interesu publicznego mieszczącego się w zakresie zadania ochrony przeciwpożarowej oraz potrzeb członków Ochotniczych Straży Pożarnych związanych z wykonaniem tego zadania.

Celem opracowania naukowego jest przedstawienie problematyki stosunków prawnych pomiędzy gminą a członkiem OSP, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków gminy. Opracowanie zostało przygotowane z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej.

2. Zagadnienia podstawowe związane z obowiązkami gminy wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej

Jednym z zadań własnych gminy, czyli zadań służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty lokalnej, jest zapewnienie ochrony przeciwpożarowej¹. Gmina wykonuje ten

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), dalej u.s.g. K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 98–99; M. Schroeder, *Podstawowe akty prawne z zakresu ochrony przeciwpożarowej i funkcjonowania OSP*, [w:] E.W. Roguski, M. Schroeder (red.), *Szkolenie komendantów gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa

obowiązek m.in. zapewniając, w sposób bezpośredni lub pośredni, członkom Ochotniczych Straży Pożarnych udział w działaniach ratowniczych i szkoleniach pożarniczych. Bezpośrednie zapewnienie tego udziału ma miejsce, gdy gmina przekazuje środki finansowe na działania skierowane do konkretnego członka OSP, tak jak w przypadku wypłaty ekwiwalentu, pokrycia kosztów ubezpieczenia oraz kosztów badań lekarskich. Pośrednie zapewnienie obejmuje działania wobec członków Ochotniczej Straży Pożarnej podejmowane za jej pośrednictwem, które obejmują zapewnienie umundurowania².

Organy gminy, podejmując się tych zapewnień, finansują je z budżetu gminy. Mieszczą się one bowiem wśród zadań własnych gminy, w związku z czym środki finansowe przeznaczone na ich realizację gmina powinna samodzielnie wygospodarować lub otrzymać w drodze subwencji³.

Należy podkreślić, że przepisy prawa nakładają na gminę obowiązki względem członków Ochotniczych Straży Pożarnych niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Nie ma zatem znaczenia, czy członek OSP jest lub nie jest członkiem lokalnej wspólnoty. Gmina powinna podejmować działania wobec członka OSP, ze względu na fakt, że podejmuje się on zapewnić ochronę przeciwpożarową w tej gminie⁴. Gmina nie realizuje bowiem samodzielnie zadań związanych z ochroną przeciwpożarową⁵, lecz za pośrednictwem m.in. OSP. Podstawowym celem gminy nie jest umożliwienie podejmowania działań przez konkretnych członków OSP, lecz zapewnienie ochrony przeciwpożarowej na jej terenie.

Zapewnienie członkom Ochotniczej Straży Pożarnej udziału w działaniach ochrony przeciwpożarowej jest obowiązkiem gminy wynikającym wprost z ustawy o ochronie przeciwpożarowej lub wymagającym konkretyzacji w uchwale organu stanowiącego i kontrolnego tej gminy. Obowiązkami wynikającymi wprost z przepisów ustawy są zarówno skierowanie członka OSP na bezpłatne badania lekarskie oraz ubezpieczenie go w instytucji ubezpieczeniowej, jak i zapewnienie umundurowania. Obowiązkiem wymagającym konkretyzacji w uchwale rady gminy jest wypłata ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym oraz szkoleniu pożarniczym. Z perspektywy członka OSP, te

Tuliszkowskiego, Józefów 2009, s. 19; D. Czerwienko, M. Chmiel, M. Krydowski, Ł. Pastuszka, R. Zakrzewski, K. Włodarczyk, *Standardy CNBOP ochrona przeciwpożarowa wymagania techniczno-użytkowe dla wyrobów wprowadzanych na wyposażenie ochotniczych straży pożarnych. Tom I*, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Józefów 2010, s. 27.

² Jednym z aspektów działalności gminy jest współdziałanie z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi. K. Witkowski, *Zarządzanie zasobami infrastruktury gminy i powiatu*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2005, nr 1, s. 126.

³ E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 196.

⁴ Jak zauważył WSA w Opolu w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., wspólną cechą podmiotów, których dotyczy uchwała rady gminy określająca wysokość ekwiwalentu, jest przynależność do Ochotniczej Straży Pożarnej, wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821.

⁵ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2012 r., III SA/Gl 553/11, CBOSA.

obowiązki gminy są jego prawami, których realizacji może dochodzić, w zależności od rodzaju naruszenia prawa, przed sądem administracyjnym lub sądem powszechnym⁶.

3. Bezpośrednie działania gminy wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej

Bezpośrednie działania gminy skierowane wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej obejmują: wypłacenie ekwiwalentu, ubezpieczenie zbiorowe nieimienne lub imienne członków OSP oraz ponoszenie kosztów okresowych badań lekarskich. Działania te mają bezpośredni charakter, ponieważ są związane ze stosunkiem prawnym gminy z członkiem OSP.

Pierwszym środkiem bezpośredniego działania gminy umożliwiającym członkom OSP udział w działaniach ratowniczych oraz przygotowanie się do nich przez udział w szkoleniach pożarniczych jest wypłata ekwiwalentu pieniężnego⁷.

Wysokość ekwiwalentu swobodnie określa rada gminy w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego⁸. Uchwała powinna ograniczyć się jedynie do określenia wysokości ekwiwalentu, ponieważ określenie procedury jego uzyskania, w tym wskazania wymaganych dokumentów zaświadczających uczestnictwo w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego gminy do wydania tej uchwały⁹. Przepisy ustawy ochrony przeciwpożarowej nie przewidują dla

⁶ Zdaniem D.P. Kały, członek Ochotniczej Straży Pożarnej posiada publiczne prawo podmiotowe do uzyskania ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. D.P. Kała, *Glosa do wyroku SN z dnia 14 maja 2009 r., I UK 351/08*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1, s. 126; D.P. Kała, *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia i zawody dla członka ochotniczej straży pożarnej. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1.07.2014 r., IV SA/Wr 100/14*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12, s. 73.

⁷ Zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia...*, s. 74–77; P. Adamiak, M. Biejał, B. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury. Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, s. 8.

⁸ Orzecznictwo sądowo-administracyjne oraz nauka prawa podkreślają, że uchwała rady gminy określająca wysokość ekwiwalentu jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane do podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2009 r., IV SA/Wr 33/09, LEX nr 536627; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2009 r., IV SA/Gl 257/09, LEX nr 562608; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, LEX nr 569906; wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., IV SA/Gl 568/12, CBOSA. Zob. też. D.P. Kała, *Uchwały w sprawie ekwiwalentu dla OSP*, „Współnota” 2012, nr 33–34, s. 55; J. Wilk, *Ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej*, NZS 2015, nr 2, s. 76–77. Należy podkreślić, że swoboda rady gminy przy podjęciu uchwały o wysokości ekwiwalentu ma względny charakter. Jest ona bowiem ograniczona przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent dla członków OSP do korekty*, „Współnota” 2012, nr 11, s. 41.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11, CBOSA. Zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent dla członków OSP...*, s. 41; J. Wilk, *op. cit.*, s. 79.

wójta obowiązku wydania zarządzenia służącego realizacji tej uchwały. Wójt swobodnie określa sposób jej wykonania¹⁰. Wójt może wydać takie zarządzenie, jednakże będzie miało ono charakter aktu prawa wewnętrznego, którego postanowienia bezpośrednio nie wpływają na sytuację członka OSP¹¹.

Członek OSP może zatem udowodnić w każdy sposób, że w nich uczestniczył. Swoboda rady gminy jest także ograniczona, poprzez wyznaczenie przez ustawodawcę maksymalnej wysokości ekwiwalentu, który nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, według danych Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu ratowniczym¹². Ekwiwalent ten jest pieniężną rekompensatą, a nie zarobkiem czy wynagrodzeniem¹³. Stanowi on bowiem odpowiednik wartości pracy członka OSP, w postaci czasu, wysiłku i zdrowia, które ten wkłada w udział w tych działaniach lub szkoleniu¹⁴. Należy zaznaczyć, że ekwiwalent ten nie powinien być różnicowany ze względu fakt, czy członek OSP jest równolegle pracownikiem, bezrobotnym czy też rencistą lub emerytem¹⁵. Wysokość ekwiwalentu nie powinna być także różnicowana ze względu na różną wysokość utraconego zarobku lub wynagrodzenia w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym¹⁶. Rada gminy, określając wysokość ekwiwalentu powinna kierować się zasadą zapewnienia równości i niedyskryminacji członków OSP¹⁷. Nie oznacza to jednak, że wysokość ekwiwalentu musi być jednorodna. Jego zróżnicowane może mieć charakter przedmiotowy, czyli jego wysokość może być inna w przypadku udziału w działaniach

¹⁰ W świetle art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g., zadaniem wójta jest m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy.

¹¹ Orzecznictwo sądowo-administracyjne podkreśla, że wójt posiada swobodę w zakresie wykonania uchwały rady gminy określającej wysokość ekwiwalentu. Zob. postanowienie NSA z dnia 20 maja 2016 r., I OSK 360/16, LEX nr 2064303.

¹² W świetle art. 28 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620), dalej u.o.p., maksymalna wysokość ekwiwalentu za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym jest uzależniona od wysokości przeciętnego wynagrodzenia określonego w ogłoszeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zamieszczonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.), przed dniem ustalenia ekwiwalentu przez radę gminy.

¹³ Wyrok SN z dnia 14 maja 2009 r., I UK 351/08, LEX nr 515410; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/GI 270/09, LEX nr 553428; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, LEX nr 988144; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1115/09, LEX nr 594898.

¹⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, LEX nr 988144.

¹⁵ Orzecznictwo sądowo-administracyjne wskazuje, że wysokość ekwiwalentu nie powinna być zależna od tego czy, członek OSP jest pracownikiem, rencistą, czy też bezrobotnym. Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/GI 270/09, LEX nr 553428. Zob. też. J. Wilk, *op. cit.*, s. 77.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/GI 270/09, LEX nr 553428.

¹⁷ *Ibidem*; wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821.

ratowniczych, w porównaniu do udziału w szkoleniach pożarniczych¹⁸. Ekwiwalent powinien bowiem stanowić odpowiednik wkładu członka OSP w zapewnienie ochrony przeciwpożarowej w gminie. Podkreślenia wymaga także, że ekwiwalent nie przysługuje, jeżeli członek OSP zachowuje wynagrodzenie za czas nieobecności w pracy w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub tych szkoleniach¹⁹.

Drugim rodzajem środków bezpośredniego działania gminy jest wydanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skierowania na badania lekarskie²⁰. Analiza ta obejmuje badanie lekarskie, badania pomocnicze, w tym badania laboratoryjne, a w także mogą obejmować dodatkowe konsultacje lekarzy posiadających specjalizację w określonych dziedzinach medycyny, oraz o dodatkowe badania, jeżeli jest to niezbędne dla prawidłowej oceny i monitorowania stanu zdrowia członka OSP²¹. Badania mają z zasady okresowy charakter, ponieważ przeprowadzane są nie rzadziej niż raz na 3 lata²², lub nadzwyczajny charakter, gdy miała miejsce czasowa niezdolność z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni, która uniemożliwiała udział w działaniach ratowniczych²³. Badania te są finansowane ze środków własnych gminy²⁴. Mają one na celu stwierdzenie, czy członek OSP jest zdolny do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych²⁵.

Trzecim rodzajem środków bezpośredniego działania gminy jest ubezpieczenie w instytucji ubezpieczeniowej członków OSP. Ubezpieczenie to może być imienne lub zbiorowe nieimienne²⁶. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), reprezentujący gminę, ma obowiązek zawrzeć umowę ubezpieczenia oraz opłacać składkę. Umowa ubezpieczenia

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2009 r., IV SA/GI 257/09, LEX nr 562608; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/GI 270/09, LEX nr 553428.

¹⁹ Art. 28 ust. 3 u.o.p. Zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent dla członków OSP...*, s. 41; J. Wilk, *op. cit.*, s. 77-78.

²⁰ W myśl art. 32 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 28 ust. 6 u.o.p., gmina ma obowiązek ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich członka Ochotniczej Straży Pożarnej, który bierze bezpośredni udział w działaniach ratowniczych. Zgodnie z tym przepisem, członek OSP ma prawo żądać skierowania na te badania. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (Dz. U., Nr 210, poz. 1627), dalej r.b.l., skierowanie na okresowe badania lekarskie członka OSP jest wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na siedzibę ochotniczej straży pożarnej.

²¹ § 2 ust. 3 r.b.l. W świetle § 2 ust. 2 r.b.l. w zw. z załącznikiem do r.b.l., zakres badań został ściśle określony w przypadku każdego z tych rodzajów badań.

²² W myśl § 4 ust. 1 r.b.l., okresowe bezpłatne badania lekarskie członka OSP przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 3 lata.

²³ Zgodnie z § 3 r.b.l., bezpłatne lekarskie członka OSP należy przeprowadzić w każdym przypadku czasowej niezdolności z powodu choroby trwającej dłużej niż 30 dni, która skutkuje niemożnością udziału w działaniach ratowniczych.

²⁴ Art. 32 ust. 3 pkt 3 u.o.p.

²⁵ W świetle § 2 ust. 5 r.b.l., okresowe bezpłatne badania lekarskie kończą się wydaniem zaświadczenia lekarskiego obejmującego orzeczenia, w przypadku braku przeciwwskazań zdrowotnych, o zdolności do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, a w przypadku istnienia przeciwwskazań zdrowotnych, o niezdolności do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

²⁶ Art. 32 ust. 3 pkt 2 u.o.p.

jest zawierana pomiędzy gminą, jako ubezpieczającym, a instytucją ubezpieczającą²⁷. Członek OSP jest ubezpieczony. Należy podkreślić, że wójt samodzielnie wybiera instytucję ubezpieczeniową, z którą zawrze umowę ubezpieczenia. Wójt samodzielnie określa także rodzaj i zakres świadczenia w razie zajścia wypadku m.in. w czasie działań ratowniczych lub szkoleń pożarniczych.

4. Pośrednie działania gminy wobec członka Ochotniczej Straży Pożarnej

Środki pośrednio umożliwiające członkom Ochotniczych Straży Pożarnych, udzielane przez gminę, obejmują działania podejmowane za pośrednictwem samej OSP, a skierowane ostatecznie do jej członków. Środkiem tym jest m.in. zapewnienie bezpłatnego umundurowania członków OSP²⁸. Należy podkreślić, że gmina może podjąć także inne działania umożliwiające członkom OSP udział w działaniach ratowniczych i szkoleniach pożarniczych. Działania te mogą obejmować przekazanie dotacji celowej, o charakterze finansowym lub rzeczowym mającym umożliwić funkcjonowanie Ochotniczej Straży Pożarnej w tej gminie, a w konsekwencji także i jej członków²⁹.

5. Ochrona członka Ochotniczej Straży Pożarnej wobec gminy

Przepisy prawa zapewniają członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej szeroki zakres środków ochrony w przypadku niezgodnego z prawem działania organów gminy, w związku z niewypełnieniem obowiązku zapewnienia możliwości członkowi OSP udziału m.in. w działaniach i szkoleniach ratowniczych. Należy zaznaczyć, że środki tej ochrony są związane z niewypełnieniem przez gminę jej obowiązków, określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Środki te mają także zróżnicowany charakter, zależny od rodzaju naruszenia prawa.

Członkowi OSP przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w przypadku gdy rada gminy nie podjęła uchwały określającej wysokość ekwiwalentu lub uchwała ta jest podjęta z naruszeniem ustawy o ochronie przeciwpożarowej³⁰. Niewydanie tej uchwały lub podjęcie jej z naruszeniem prawa, skutkuje naruszeniem interesu prawnego członka OSP, obejmującego możliwość pobierania ekwiwalentu za udział

²⁷ Art. 805 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.), dalej k.c..

²⁸ Art. 32 ust. 3 pkt 1 u.o.p.

²⁹ W świetle art. 32 ust. 3b u.o.p., gmina może przekazywać OSP środki pieniężne w formie dotacji.

³⁰ Art. 101 ust. 1 oraz art. 101a ust. 1 w. zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11, CBOSA.

w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Członek OSP może następnie wystąpić z roszczeniem cywilnoprawnym wobec gminy o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem tej uchwały w sposób niezgodny z ustawą o ochronie przeciwpożarowej lub jej niewydania we właściwym terminie. Roszczenie to rozpatruje sąd powszechny³¹.

Środkiem prawnym służącym ochronie członka OSP, zarówno gdy wójt nie wyda skierowania na bezpłatne badania lekarskie lub nie zawrze umowy ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, jak i nie wypłaci ekwiwalentu określonego w uchwale rady gminy, jest zgłoszenie roszczenia do sądu powszechnego o naprawienie wyrządzonej tym szkody³².

6. Zakończenie

Przepisy prawa regulujące ochronę przeciwpożarową wprowadzają znacząco zróżnicowane obowiązki gminy wobec członka OSP, które kształtują stosunki prawne między tymi podmiotami. Zróżnicowanie to jest związane z potrzebą uwzględnienia wielu aspektów ochrony przeciwpożarowej, takich jak finansowy lub zdrowotny. Działaniami gminy umożliwiającymi członkowi OSP wykonywanie jego zadań jest wypłata ekwiwalentu, skierowanie na badania lekarskie, ubezpieczenie w instytucji ubezpieczeniowej, jak i zapewnienie bezpłatnego umundurowania.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620.

³¹ W świetle art. 417¹ § 1 k.c. w zw. z art. 28 ust. 1 u.o.p, naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie przez radę gminy uchwały określającej wysokości ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym, członek Ochotniczej Straży Pożarnej może żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej uchwały. Zgodnie z art. 417¹ § 4 k.c. w zw. z art. 28 ust. 1 u.o.p, sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody wyrządzonej niewydaniem tej uchwały może stwierdzić, czy jej niewydanie było niezgodne z przepisami prawa. Zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent dla członków OSP...*, s. 41.

³² W świetle art. 417 k.c. w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 2 u.s.g., gmina jest obowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w związku z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Zob. J. Kremis, *Komentarz do art. 417*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 795–796. Jak zauważa D.P. Kała, uchwała rady gminy określająca wysokość ekwiwalentu stanowi podstawę roszczenia członka OSP od gminy o wypłatę tego ekwiwalentu. D.P. Kała, *Uchwały w sprawie ekwiwalentu...*, s. 55.

3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.
5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, Dz. U. Nr 210, poz. 1627.

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 14 maja 2009 r., I UK 351/08, LEX nr 515410.
2. Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1115/09, LEX nr 594898.
3. Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, LEX nr 988144.
4. Postanowienie NSA z dnia 20 maja 2016 r., I OSK 360/16, LEX nr 206430.
5. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2009 r., IV SA/Wr 33/09, LEX nr 536627.
6. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2009 r., IV SA/Gl 257/09, LEX nr 562608.
7. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/Gl 270/09, LEX nr 553428.
8. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, LEX nr 569906.
9. Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821.
10. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11, CBOSA.
11. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2012 r., III SA/Gl 553/11, CBOSA.
12. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2013 r., IV SA/Gl 568/12, CBOSA.

Literatura

1. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury. Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
2. Czerwienko D., Chmiel M., Krydowski M., Pastuszka Ł., Zakrzewski R., Włodarczyk K., *Standardy CNBOP ochrona przeciwpożarowa wymagania techniczno-użytkowe dla wyrobów wprowadzanych na wyposażenie ochotniczych straży pożarnych. Tom I*, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej, Józefów 2010.
3. Jaroszyński K., *Komentarz do art. 7*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
4. Kała D.P., *Ekwiwalent dla członków OSP do korekty*, „Wspólnota” 2012, nr 11.
5. Kała D.P., *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia i zawody dla członka ochotniczej straży pożarnej. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1.07.2014 r.*, IV SA/Wr 100/14, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12.

6. Kała D.P., *Glosa do wyroku SN z dnia 14 maja 2009 r., I UK 351/08*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1.
7. Kała D.P., *Uchwały w sprawie ekwiwalentu dla OSP*, „Wspólnota” 2012, nr 33–34.
8. Kremis J., *Komentarz do art. 417*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
9. Schroeder M., *Podstawowe akty prawne z zakresu ochrony przeciwpożarowej i funkcjonowania OSP*, [w:] E.W. Roguski, M. Schroeder (red.), *Szkolenie komendantów gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego, Józefów 2009.
10. Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
11. Wilk J., *Ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczej straży pożarnej*, NZS 2015, nr 2.
12. Witkowski K., *Zarządzanie zasobami infrastruktury gminy i powiatu*, Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 2005, nr 1.

Przekazywanie środków finansowych Ochotniczym Strażom Pożarnym przez gminy

Transfer of funds to the Voluntary Fire Service by municipality

1. Wstęp

Ochotnicze Straże Pożarne (OSP) są jednostkami ochrony przeciwpożarowej, realizują przedsięwzięcia mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Wypełnianie tak istotnych zadań wymaga znacznych nakładów finansowych, dlatego ustawodawca zapewnił tym jednostkom stałe źródło finansowania. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹ koszt ich funkcjonowania pokrywany jest z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dochodów instytucji ubezpieczeniowych ubezpieczających osoby fizyczne i prawne, a także środków własnych podmiotów tworzących jednostki ratownicze, o których mowa w art. 17 u.o.p. Dla Ochotniczych Straży Pożarnych szczególne znaczenie mają środki finansowe przekazywane im przez gminy, stanowią one podstawowe źródło finansowania ich funkcjonowania². Przepływ pieniędzy między gminą a jednostką OSP nie ma jednak charakteru jednolitego, co rodzi znaczące problemy praktyczne. Ponadto Ochotnicza Straż Pożarna jest podmiotem posiadającym „dwie twarze”, z jednej strony jest to jednostka ochrony przeciwpożarowej, a z drugiej stowarzyszenie posiadające osobowość prawną lub stowarzyszenie zwykłe, które osobowości prawnej nie posiada. Treść przepisów prawnych regulujących powyższą materię jest dość niejasna, istnieje wiele kontrowersji

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 620, dalej u.o.p.

² P. Adamiak, M. Biejat, B. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne – Lokalne Centra Kultury. Raport Badań 2016*, Warszawa 2016, s. 7.

interpretacyjnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie informacji na temat finansowania OSP przez gminy.

Opracowanie zostało przygotowane z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej. W pracy przedstawiono analizę dorobku przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego, a także orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych oraz sądów administracyjnych. Ponadto publikacja została wzbogacona o wyniki badań empirycznych, ukazujących praktykę przekazywania przez gminy środków finansowych na działalność jednostek OSP.

Wśród form finansowania funkcjonowania OSP przez gminy można wyodrębnić:

- 1) finansowanie bezpośrednie i obligatoryjne, czyli ponoszenie przez gminę kosztów, do pokrywania których jest ona ustawowo i bezpośrednio zobligowana,
- 2) przekazywanie dotacji na podstawie art. 32 ust. 3b u.o.p.,
- 3) przekazywanie dotacji celowych na działalność statutową jednostek OSP, inną niż działalność ratowniczo-gaśnicza.

2. Podstawa prawna obowiązków finansowych gminy w zakresie funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej

Ukształtowany w postanowieniach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ model decentralizacji wykonywania zadań publicznych przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego bardzo istotną dla funkcjonowania państwa rolę. Co więcej, art. 163 Konstytucji RP stanowi o domniemaniu zadań na rzecz samorządu terytorialnego, a za jego podstawową jednostkę uznaje gminę, na rzecz której została ustanowiona zasada domniemania kompetencji (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Skonkretyzowanie postanowień Konstytucji RP zostało zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Wśród tych zadań zostały wyszczególnione sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażania i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Warto zauważyć, że zdaniem doktryny, każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 powinien być uszczegółowiony oraz potwierdzony w ustawie odrębnej, regulującej materię tematyczną, stanowiącą zadania gminy. Poszczególne sprawy, wymienione w omawianym przepisie, powinny być traktowane jako normy odsyłające do innych aktów prawnych⁵. Obowiązek gminy ponoszenia kosztów związanych z ochroną

³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. poz. 483.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej u.s.g.

⁵ K. Jaroszyński, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 89.

przeciwpożarową, zwłaszcza w stosunku do OSP, został wyrażony także w art. 29 ust. 2 u.o.p. stanowiącym, że koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są m.in. z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Konkretyzacja tego obowiązku znalazła swoje uregulowanie w art. 32 u.o.p. ust. 2, 3 i 3b, z których o obligatoryjnym i bezpośrednim obowiązku gminy stanowią dwa pierwsze ustępy.

3. Finansowanie bezpośrednie i obligatoryjne

Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej, w tym koszty bezpłatnego umundurowania, ubezpieczenia członków OSP i młodzieżowej drużyny pożarniczej, a także okresowych badań lekarskich ponosi gmina (art. 32 ust. 2 i 3 u.o.p.). Z finansowych obowiązków gminy wyłączone są szkolenia członków OSP, bezpłatnie prowadzone przez Państwową Straż Pożarną. Wymienione w art. 32 ust. 2 i 3 u.o.p. powinności są dla gminy obligatoryjne, co nie budzi kontrowersji. Istnieje natomiast spór w orzecznictwie i praktyce stosowanej przez organy gminy dotyczący tego, czy finansowanie powyższych kosztów może odbywać się również w formie dotacji na podstawie art. 32 ust. 3b u.o.p. W działaniach wielu jednostek samorządu terytorialnego istnieje przekonanie, że finansowanie powyższych kosztów powinno odbywać się bezpośrednio z budżetu, a nie w formie dotacji⁶.

Obok przedstawionego wyżej poglądu, stanowiącego, że pewne wydatki mogą być ponoszone wyłącznie bezpośrednio z budżetu, istnieje stanowisko, zgodnie z którym to rada gminy decyduje o sposobie przekazania środków finansowych OSP, czyli stosowanie art. 32 ust. 2 i 3 lub art. 32 ust. 3b jest alternatywą. Taki pogląd został ukształtowany zwłaszcza w orzecznictwie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, gdzie często cytowane jest uzasadnienie uchwały Kolegium Izby z dnia 8 sierpnia 2010 r.⁷: „udzielanie przez gminę dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p. jest fakultatywne i stanowi alternatywą – do tzw. «wydatków bezpośrednich budżetu» – formę wykonania przez gminę zadań własnych obowiązkowych z art. 32 ust. 1–3 u.o.p.”.

Przy braku ustawowego rozgraniczenia stosowania art. 32 ust. 2 i 3 lub art. 32 ust. 3b u.o.p. wydaje się, że trafniejsze jest drugie stanowisko, stawiające alternatywę pomiędzy dwoma regulacjami. Skoro sam ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie o sposobie przekazywania środków OSP przez gminy, a stworzył więcej niż jedną możliwość, to wybór odnośnie do zastosowania konkretnej regulacji powinien należeć do

⁶ Zob. Uchwała nr 189/16 Rady Miejskiej w Świeciu z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia protokołu z przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną kontroli problemowej, <http://bip.swiecie.eu/?app=uchwaly&nid=11998&y=2016> [dostęp 29.05.2018].

⁷ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2010 r., KI-411/202/10, Legalis nr 299126.

organu, któremu kompetencja została przyznana ustawą, ponieważ inteligentna administracja powinna najlepiej przewidywać, jaką formą działania osiągnąć założony cel⁸.

Warto również zwrócić uwagę na to, że omawiane finansowanie zawsze musi być związane z ochroną przeciwpożarową i od tej zasady nie ma wyjątku⁹. Niedopuszczalne jest, aby w formie bezpośredniego wydatku były pokrywane koszty funkcjonowania OSP niezwiązane z okolicznościami wymienionymi w art. 32 ust. 2 i 3 u.o.p.¹⁰

4. Przekazywanie dotacji na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej

Ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw¹¹ dodano art. 32 ust. 3b u.o.p., który stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji”. Treść przepisu jest lakoniczna i od początku obowiązywania budzi kontrowersje w praktyce. W celu zrozumienia jego istoty i celu warto przytoczyć fragment uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej powyższy przepis do systemu prawa polskiego: „ważną zmianą jest wprowadzenie w ustawie o ochronie przeciwpożarowej zapisu art. 32 ust. 3b zapewniającego uproszczenie procedury udzielania na rzecz jednostek ochotniczych straży pożarnych dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim nie obejmuje tych jednostek finansowanie objęte zapisami art. 32 ust. 2–3a. Obowiązujące obecnie ustawodawstwo uniemożliwia przekazywanie przez gminy środków pieniężnych dla ochotniczych straży pożarnych w formie dotacji przedmiotowej. Oznacza to na przykład, że gmina nie może przekazać działającej na jej terenie ochotniczej straży pożarnej dotacji pokrywającej część kosztów zakupu wozu strażackiego, choć sama gmina może zakupić taki wóz i przekazać go OSP”.

Jak wynika z powyższego uzasadnienia, celem ustawodawcy było zróżnicowanie form finansowania OSP przez gminy, zwłaszcza uproszczenie procedury przekazywania środków pieniężnych. W rzeczywistości gminy nie do końca dobrze zrozumiały intencje ustawodawcy, nie powstało jednolite pojmowanie treści art. 32 ust. 3b u.o.p. Konsekwencją tego jest bogate orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych, stwierdzające w dużej liczbie badanych przypadków nieważność uchwał rad gmin przekazujących

⁸ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 363.

⁹ D.P. Kała, *Dotacje dla ochotniczych straży pożarnych*, Zielonka 2015.

¹⁰ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 3 czerwca 2013 r., KI-411/169/13, Legalis nr 726179.

¹¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2008 r., Nr 163, poz. 1015.

dotacje na cele ochrony przeciwpożarowej. Ponadto, same regionalne izby obrachunkowe nie zawsze podobnie interpretują art. 32 ust. 3b, a nawet wojewódzkie sądy administracyjne nie są wolne od wykładni o wątpliwej trafności, bywa, że linia orzecznicza zależy od województwa, w którym dany organ ma siedzibę. W ostatnim czasie sytuacja uległa jednak zdecydowanej poprawie i krystalizuje się jednolite pojmowanie omawianej dotacji. Skądinąd zanim dotrze ono do rady każdej gminy, minie jeszcze wiele czasu. Jednakże sam zamysł nowelizacji należy ocenić pozytywnie, odpowiednie stosowanie art. 32 ust. 3b usprawnia finansowanie przez gminy funkcjonowania OSP.

Pojawił się też problem z odpowiednią kwalifikacją dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p. Nauka o finansach publicznych wyróżnia trzy główne rodzaje dotacji, które mogą być przekazywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego: podmiotową, przedmiotową i celową¹². Odpowiednie zakwalifikowanie środków przekazywanych Ochotniczym Strażom Pożarnym nie jest wyłącznie przedmiotem dyskusji akademickich, lecz ma znaczące skutki praktyczne. Błędne zrozumienie i zastosowanie omawianej dotacji może prowadzić do sprzeczności z prawem działania gminy, co w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne i może pociągnąć za sobą konsekwencje prawne, np. w postaci unieważnienia uchwały.

Dotacje przyznawane na podstawie art. 32 ust. 3b u.o.p. są uznawane za dotacje celowe. Dla przykładu Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie w przywołanej już uchwale z dnia 8 sierpnia 2010 r. argumentowała swoje twierdzenie tym, że omawiana dotacja, nie jest dotacją podmiotową, ani przedmiotową, oraz że „przepis art. 32 ust. 3b w sposób bezpośredni (samodzielny) wyraża podstawę prawną do udzielania w nim przewidzianej dotacji dla OSP. Ustawę o ochronie przeciwpożarowej należy traktować jako «ustawę odrębną», czyli zawierającą tytuł prawny do udzielania dotacji i określającą jej przeznaczenie w rozumieniu legalnej definicji dotacji z art. 126 u.f.p.”. Kolegium Izby zaznaczyło dodatkowo, że „do udzielania i rozliczania dotacji z art. 32 ust. 3b OchPPożU nie znajdują zastosowania zasady wynikające z powołanego w uchwale nr XLVI/337/2010 przepisu art. 221 FinPubU. Poprzez dotację udzielaną na podstawie przepisu art. 32 ust. 3b OchPPożU gmina nie «zleca (na rzecz OSP) zadania publicznego w zakresie swojego obowiązku ponoszenia kosztów utrzymania, wyszkolenia i wyposażenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochotniczych straży pożarnych», ale przekazuje środki pieniężne na bezpośrednie finansowanie przez OSP zadania ustawowego ochotniczych straży pożarnych”. Również za dotację celową, jednak w innej

¹² E. Kornberg-Sokołowska, *Budżet państwa*, [w:] K. Zając (red.), *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 162.

relacji do art. 221 u.f.p., uznał regulację wynikającą z przepisu art. 32 ust. 3b u.o.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 maja 2013 r.¹³

Dotację z art. 32 ust. 3b u.o.p. za dotację celową uznają także w zdecydowanej większości organy stanowiące gmin¹⁴, używając wyrażenia „dotacja celowa” na początku uchwały, a nawet w jej tytule. Za podstawę prawną takich uchwał rady gmin podają zazwyczaj art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 32 ust. 3b u.o.p. oraz art. 221 u.f.p., ewentualnie zamiast art. 32 ust. 3b widnieje art. 32 ust. 2 lub ust. 3 u.o.p., a nawet oba. Co więcej, można spotkać uchwały w sprawie dotacji celowej dla OSP podjęte m.in. na podstawie art. 212, art. 250 u.f.p., czy art. art. 4 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵. Wiele uchwał zawiera załączony projekt umowy, konieczny do przekazania dotacji. Praktyka ta, jakkolwiek różnorodna, jest całkowicie błędna. Z najnowszego i konsekwentnego orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych wynika jednoznacznie, że organy stanowiące gminy nie mają podstawy prawnej do podejmowania odrębnych uchwał w sprawie przekazania dotacji. Rada gminy jest uprawniona wyłącznie do wyodrębnienia w budżecie środków finansowych przeznaczonych na dotację dla OSP, natomiast do przekazania dotacji w drodze umowy kompetentny jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonujący budżet jednostki samorządu terytorialnego. Warto przytoczyć fragment uzasadnienia orzeczenia Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r.¹⁶, który bywa powielany w wielu podobnych uchwałach: „Żaden z obowiązujących przepisów, a w szczególności żaden z powołanych w podstawie prawnej uchwały nie stanowi delegacji dla organu stanowiącego do podjęcia odrębnej uchwały w sprawie udzielenia dotacji dla Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Na podstawie art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej mogą być w budżecie planowane dotacje dla OSP, których udziela Wójt w ramach wykonywania budżetu. Upoważnienie dla Wójta do zawarcia umowy dotyczącej udzielenia dotacji celowej wynika wprost z art. 250 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”.

Reasumując, art. 32 ust. 3b u.o.p. stanowi samodzielną podstawę prawną do udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej. Dotacje te są udzielane fakultatywnie, organy gminy samodzielnie decydują o tym, w jaki sposób będą ponosić

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r., V SA/Wa 39/13, CBOSA.

¹⁴ Uchwała nr XXIX/210/2017 Rady Gminy Radomin z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie udzielenia dotacji dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Radominie na zakup sprzętu strażackiego, <https://bip.radomin.pl/plik,4963,uchwala-nr-xxix-210-17-rady-gminy-radomin-z-dnia-24-stycznia-2017-roku-w-sprawie-udzielenia-dotacji-dla-osp-w-radominie-na-zakup-sprzetu-strazackiego.pdf>, [dostęp 29.05.2018].

¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450.

¹⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r., sygn. 92/2017 (Legalis nr 1695938).

koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, wobec których mają obowiązki finansowe na podstawie art. 32 ust. 2 i 3 u.o.p. Do przekazania środków finansowych na podstawie art. 32 ust. 3b u.o.p. nie jest potrzebna osobna uchwała rady gminy, co więcej, jeśli taka zostałaby podjęta, to powinna zostać unieważniona przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Rada gminy środki na dotację dla OSP powinna zagospodarować w budżecie, w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej, natomiast do przekazania dotacji uprawniony jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z brakiem regulacji dotyczących przekazania dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p. należy zastosować *per analogiam* przepisy dotyczące dotacji celowej, zatem przekazanie powinno nastąpić przez zawarcie umowy zawierającej elementy wymienione w art. 221 ust. 3 u.f.p., tj. opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, termin wykonania zadania, wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności, termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego), tryb kontroli wykonania zadania, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej dotacji (co do zasady do 31 stycznia).

5. Przekazywanie dotacji celowych na działalność statutową jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, inną niż działalność ratowniczo-gaśnicza

Jak zostało wspomniane na wstępie, Ochotnicza Straż Pożarna posiada „dwie twarze” – jest jednostką ochrony przeciwpożarowej, a także stowarzyszeniem, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne. Pierwsza „twarz” omawianej organizacji jest związana z ratownictwem przeciwpożarowym oraz pozyskiwanymi przez nią środkami, które, na mocy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, muszą być przeznaczone m.in. na zapewnienie gotowości bojowej. Druga „twarz” pozwala jednostkom OSP prowadzić działalność na innych polach i otrzymywać dotacje celowe z budżetu gminy na realizację zadań publicznych. Zlecenie zadania i udzielenie omówionej dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁷ lub – gdy udzielenie dotacji następuje w celu wykonania innych zadań niż określone w art. 2 wspomnianej ustawy – uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. Zgodnie z omawianymi regulacjami, jednostki OSP są traktowane tak samo jak inne organizacje pożytku publicznego. Jest to o tyle istotne, gdyż prawie połowa OSP wykazuje chęć aktywności nie

¹⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 450).

tylko w zakresie ochrony przeciwpożarowej, lecz także np. w dziedzinie ochrony środowiska, sportu, czy edukacji¹⁸.

Omawiana dotacja może być zatem odpowiednim narzędziem pozwalającym gminie na przekazywanie środków finansowych OSP na cele niemieszczące się w zakresie art. 32 ust. 2 i 3 u.o.p. Nie powinna jednak stanowić alternatywy dla finansowania bezpośredniego lub dotacji z art. 32 ust. 3b u.o.p., ponieważ byłoby to sprzeczne z istotą regulacji art. 32 u.o.p., który stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów regulujących przekazywanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowej na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki. Istotne zatem dla organów gminy i OSP jest właściwe określenie celu dotacji, a następnie wybranie odpowiedniej podstawy prawnej.

6. Podsumowanie

Katalog form, w których gminy mogą przekazywać środki finansowe jednostkom Ochotniczej Straży Pożarnej jest celowo przez ustawodawcę zróżnicowany. Związane jest to ze specyficzną istotą OSP, która znajduje się na granicy sfery pozarządowej i administracji publicznej. Jest to cecha wyróżniająca tę organizację i przypisująca jej specjalne miejsce w systemie prawa polskiego. Istotność i doniosłość zadań wykonywanych przez Ochotnicze Straże Pożarne wymaga stałego i pewnego źródła finansowania, dlatego ustawodawca wprowadził odpowiednie regulacje w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Przy odpowiedniej interpretacji, językowej, systemowej i funkcjonalności omówione wyżej instytucje stanowią pewien spójny system. Powyższy katalog form przekazywania środków finansowych OSP przez gminę został uzupełniony przez dotacje celowe przekazywane podmiotom *non profit*. Jest to o tyle istotne, że zakres działania omawianych jednostek często wykracza poza ramy działalności związanej z ochroną przeciwpożarową, dlatego umieszczone w art. 19 u.o.p. odwołanie do norm prawnych regulujących funkcjonowanie stowarzyszeń i w ten sposób urozmaicenie możliwości zdobywania środków finansowych, należy ocenić pozytywnie. Co więcej, można zaryzykować twierdzenie, że finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych przez gminę zostało uregulowane w sposób pełny i kompleksowy oraz – mimo przejściowych problemów interpretacyjnych i wciąż obecnych patologii – stanowi dobry przykład współpracy i zależności sektora prywatnego z administracją samorządową.

¹⁸ P. Adamiak i in., *op. cit.*, s. 13.

Bibliografia

1. Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
2. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
3. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
4. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
5. Dunaj B. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007.
6. Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
7. Kała D.P., *Dotacje dla ochotniczych straży pożarnych*, Zielonka 2015.
8. Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
9. Klan R., *Mniej chętnych do pracy w Ochotniczej Straży Pożarnej*, zw.pl, <https://zw.pl/news/mniej-chetnych-do-pracy-w-ochotniczej-strazy-pozarnej,136879> [dostęp 14.05.2018].
10. Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych, Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017.
11. Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
12. Zając K. (red.), *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017.

Przekazywanie mienia Ochotniczej Straży Pożarnej przez gminę

The transfer of property from municipalities to voluntary fire departments

1. Wstęp

Funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej jako „OSP”) w Polsce nierozłącznie wiąże się z infrastrukturą, szeroko rozumianą jako wszelkiego rodzaju środki techniczne, które służą do wykonywania jej zadań, wynikających z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (dalej jako u.o.p.), tj. przede wszystkim ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem¹. Pojęcie to należy interpretować niemniej jednak zawężająco w kierunku rozumienia słowa „mienie”, czyli rzeczy będących czyjąś własnością, ze względu na różnice związane z prawną definicją infrastruktury². Niemniej jednak ze względu na szerokie posługiwanie się ostatnim z pojęć przez literaturę przedmiotu, na potrzeby niniejszego opracowania pojęcie „infrastruktura” stosowane będzie odpowiednio do „mienia” OSP. Na przestrzeni lat to właśnie w tej sferze działalności omawianych służb wystąpiły największe zmiany. Zaryzykować można stwierdzeniem, że wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska, a wraz z nią i ustawodawca, wkroczyły w pewną „nową” erę. W miejsce dominujących w jednostkach relikwów techniki odradzającej się gospodarki weszły elementy infrastruktury z Zachodu, np. nowe pojazdy. Zmiany te wpłynęły również i na ustawodawcę, który poniekąd zmuszony został do dokonania stosownej adaptacji podatku od towarów i usług, uregulowanego w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej jako „u. VAT”).

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

² *Mienie*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mienie> [dostęp 6.06.2018].

Jednakże okazuje się, że interes Skarbu Państwa nie wydaje się iść w parze z interesem ludności lokalnej, której *de facto* służą omawiane tutaj Ochotnicze Straże Pożarne. Uchylenie ust. 10 art. 41 u. VAT, który wprowadzał preferencyjną stawkę VAT-u przy sprzedaży specjalistycznego sprzętu służącego ochronie przeciwpożarowej dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, powinno być jednoznacznie traktowane jako świadome odejście ustawodawcy od szczególnej ochrony interesu sektora przeciwpożarowego, oferowanej przez dawną stawkę 7%.

2. Infrastruktura w OSP przed rokiem 2004 i wpływ UE

Ustawodawca wprost wpisał OSP w kanwy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska, m.in. przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, czy ratownictwo chemiczne³. Ochotnicza Straż Pożarna funkcjonuje ponadto na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach⁴, co koresponduje z ich lokalnym, społecznym charakterem⁵. Warto zaznaczyć również, że w dziejach polskiego pożarnictwa przez długi czas to właśnie siły ochotnicze stanowiły fundament całego systemu ochrony przeciwpożarowej, co wydaje się jednoznacznie wpisywać we wspomniany charakter, wskazując na oddolny ruch społeczeństwa⁶. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.o.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie tego systemu, m.in. przy pomocy komendanta gminnego związku Ochotniczych Straży Pożarnych⁷. W art. 19 ust. 1a wyróżnia się ponadto OSP jako jednostkę umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt⁸, a co za tym idzie, w odpowiednią infrastrukturę. Pojęcie to definiowane jest jako „urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki”⁹. W niniejszym artykule definicja ta zawężona zostanie do „wyposażenia” OSP, tj. do pojazdów, osprzętu, itp.¹⁰ Oczywiście jest stwierdzenie, że wraz z postępem technologicznym i rozwojem przemysłu, producenci tego

³ A. Misiuk, *Instytucje Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Polsce – Zarys Dziejów*, Szczytno 2011, s. 373.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.

⁵ *Ibidem*, s. 374.

⁶ J. Popis, *Historia pożarnictwa w Polsce*, Kraków 2013, nr 14, s. 164.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Infrastruktura*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/infrastruktura>, [dostęp 6.06.2018].

¹⁰ W ramach infrastruktury OSP wyróżnić można m.in. nieruchomości, jednakże te ze względu na różnorodność rozwiązań z zakresu prawa własności między gminami wymagają obszernej analizy, która nie odnosi się bezpośrednio do kwestii nabywania oraz podatkowych. W ramach omawianych w tej publikacji elementów infrastruktury wymienia się przede wszystkim „pojazdy” jako samochody ratowniczo-gaśnicze, stanowiące reprezentatywny i obiektywnie fundamentalny element wyposażenia każdej jednostki OSP.

typu wyposażenia są w stanie oferować coraz to bardziej nowoczesne i sprzyjające pracy OSP produkty. Postęp ten nabrał impetu na początku XXI w., niemniej jednak można z całą pewnością twierdzić, że Polska była w tej sytuacji na pozycji straconej. Po transformacjach ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, Polska skupiona była na „skraccaniu” dystansu do Zachodu. Środki publiczne wykorzystywano do prowadzenia licznych inwestycji, wśród których priorytetem były m.in. drogi publiczne. Żłudnie wydaje się, że wśród tych planów prym wiodły również i inwestycje związane z ochroną przeciwpożarową, ale – niestety – dla tego „sektora” postęp okazał się nieubłagany. Należy bowiem zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku sprzętu gaśniczego przez ostatnie 20 lat stworzył on przepaść między nowymi a dawnymi produktami.

Wyraźnie zaakcentowanym przełomem w tej kwestii okazał się rok 2004, kiedy to Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Wraz z członkostwem dla kraju zostały otwarte nowe perspektywy finansowe, pozwalające na realizację zadań, które wcześniej, ze względu na ograniczenia budżetowe, nie były możliwe. Największe znaczenie w tym zakresie miały i w dalszym ciągu mają Regionalne Programy Operacyjne. Spoglądając na sytuację OSP w zakresie infrastruktury przed i po przystąpieniu Polski do UE w roku 2004 r., nie sposób nie zauważyć pozytywnego wpływu środków unijnych na pozyskane zasoby infrastrukturalne. Wraz ze wspomnianymi zmianami OSP uzyskały nowy sposób częściowego finansowania podstawowych narzędzi swojej pracy, zastępując nieprzystający do realiów XXI w. sprzęt nowoczesnym i przyjaznym dla strażaków.

3. Przekazywanie infrastruktury OSP przez gminę

Celem analizy problematyki przekazywania infrastruktury OSP należy w pierwszej kolejności skupić się na kwestii samego jej majątku. Na potrzeby niniejszego artykułu infrastrukturę OSP zaliczać będzie się całościowo do pojęcia majątku. Zgodnie z raportem z badania z 2012 roku Stowarzyszenia Klon/Jawor w przedmiocie OSP w Polsce, należy zauważyć, że zasoby materialne OSP często są wyższe niż innych organizacji, co wywodzi się ze związków z jednostkami samorządu terytorialnego oraz charakteru ich działalności¹¹. Ponad połowa OSP posiada samochody oraz środki transportu oraz nieruchomości. Niewiele mniej dysponuje również wyposażeniem biurowym, gruntami, czy sprzętem i wyposażeniem specjalistycznym.

W przypadku OSP pojawia się jednak zasadniczy problem, na który wskazują m.in. autorzy wspomnianego raportu – niemal połowa nie posiada wspomnianych zasobów materialnych¹². Nie oznacza to jednak, że OSP te pozbawione są możliwości

¹¹ P. Adamiak, *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 6.

¹² *Ibidem*, s. 35.

realizacji zadań wynikających z art. 1 u.o.p. Faktycznym właścicielem owej infrastruktury w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³ (dalej jako k.c.) jest bowiem gmina, która ustanawia OSP dysponentem tej infrastruktury.

Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej, zgodnie z art. 32 ust. 2–3 u.o.p.¹⁴, ponosi gmina. Szczególne znaczenie dla tematyki infrastruktury mają wspomniane koszty wyposażenia, które bezpośrednio wiążą się z przekazywaniem przez gminę środków na jej konkretne składniki. Gminy mogą ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 3b u.o.p.¹⁵, przekazywać OSP środki pieniężne w formie dotacji. Niemniej jednak, zgodnie z Uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, dotacje te mogą być planowane wyłącznie w budżecie i udzielane w ramach jego wykonywania, gdyż w przeciwnym razie brak jest *de facto* podstawy prawnej wydania takiej uchwały¹⁶. Należy również zaznaczyć, że art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ wyraźnie wskazuje na charakter takiej dotacji jako „dofinansowania”, przez co dotacja powinna pokrywać tylko część kosztu całej inwestycji¹⁸. Taka forma finansowania infrastruktury OSP, mimo jej powszechnego stosowania w wielu gminach jest zatem odmianą przekazywania środków finansowych, która nie stanowi głównego problemu badawczego niniejszej publikacji.

Meritum kwestii przekazywania infrastruktury OSP przez gminę jest procedura, w ramach której dochodzi do nabycia elementów wyposażenia przez gminę w drodze zamówienia publicznego, mającego na celu oparte na obiektywnych i przejrzystych regulacjach odnoszących się zarówno do przygotowania zamówienia, procedury wyłaniania przez zamawiającego wykonawcy, jak i do realizacji zamówienia wybrane oferty¹⁹, a następnie przekazania go właściwej jednostce OSP na jeden z dwóch sposobów – w drodze umowy darowizny lub użyczenia. Źródło takiej możliwości po stronie gminy wywodzi się z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, zgodnie z którym w celu realizacji zadań gmina może zawierać umowy. Zadania te należy rozumieć jako zadania własne, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty²¹. Co do zasady, ich finansowanie realizowane z dochodów własnych gmin i traktuje się jako wydatki

¹³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r. 92/2017 [dostęp 6.06.2018].

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

¹⁸ D. Kała, *Dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych*, Zielonka 2015, s. 30.

¹⁹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 312.

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

²¹ A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 131.

bieżące²². Na podstawie przywołanego raportu wysnuć można wniosek, że wybór ten jest niemal równomiernie podzielony, biorąc pod uwagę, ile jednostek OSP nie posiada majątku własnego, tj. w przypadku których nie doszło do przekazania przez gminę prawa własności infrastruktury. Zawierane są tym samym umowy użyczenia, z zastosowaniem przepisów art. 710–719 k.c., które w sferze prawa materialnego nie prowadzą do dokonania przysporzenia przez gminę na rzecz OSP kosztem swojego majątku. Dokonując porównania tej formy z darowizną, uregulowaną w przepisach art. 888–902 k.c., nie da się postawić jednoznacznej tezy co do tego, która z wymienionych umów jest bardziej korzystna dla stron. Z punktu widzenia gminy, przeniesienie prawa własności w drodze darowizny na rzecz swojej jednostki organizacyjnej wydaje się faktycznie indyferentne, jako że ta wciąż zachowuje swoje uprawnienia względem owej jednostki, a majątku pozbysza się tylko formalnie – *deleguje* go ona bowiem w ręce podmiotu zależnego, celem spełnienia swoich obowiązków wynikających z art. 32 ust. 2–3 u.o.p.²³ Sama forma aktu notarialnego również nie wydaje się stanowić przeszkody, w szczególności ze względu na regulację art. 890 § 1 k.c.²⁴, gdzie spełnienie świadczenia powoduje ważność umowy zawartej w innej formie. Fakt owej indyferentności podkreśla również nieodpłatny charakter obu umów, które mogą być w tej sytuacji zawarte przez gminę, której swobodna decyzja w tym zakresie ważona będzie względem wizerunku i stopnia konserwatywności wydatkowej jej władz. Nie zmienia to jednak faktu, że w całokształcie wydatki gmin na ochronę przeciwpożarową są znaczne, a utrzymanie OSP stanowi jeden z ważniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa obowiązków gminy²⁵.

Dyspozycja gminy w zakresie wyboru sposobu przekazania nabytych przez siebie elementów infrastruktury z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla OSP może budzić jednak pewne wątpliwości co do jej słuszności. Na gruncie przepisów k.c. ustawodawca wprowadził wiele różnic między wspomnianymi umowami, z których najważniejsza dotyczy kwestii zakończenia użyczenia. To następuje, gdy biorący uczynił z rzeczy użytek nieodpowiadający umowie, albo gdy upłynął czas, kiedy ten użytek mógł uczynić, zgodnie z art. 715 k.c.²⁶ Pojawia się więc tutaj przesłanka niewłaściwego użytku, która technicznie daje gminie możliwość uwolnienia rzeczy użyczonej spod reżimu umowy. Takowa nie występuje w przypadku darowizny, gdyż zgodnie z art. 898 § 1, wystąpić musi rażąca niewdzięczność obdarowanego²⁷. Sytuacja ta nie jest możliwa w przypadku,

²² R. Kowalczyk, *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 480–481.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

²⁵ P. Adamiak, M. Biejat, M. Charycka, *Ochotnicze Straże Pożarne – Lokalne Centra Kultury – Raport z Badań 2016*, Warszawa 2016, s. 14.

²⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.

²⁷ *Ibidem*.

gdy obdarowanym jest osoba prawna, *per analogiam* OSP, co wykazał m.in. Sąd Najwyższy²⁸ oraz Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze²⁹, wskazując na uznanie możliwości rażącej niewdzięczności w przypadku osoby prawnej jako pogląd chybiony. Prowadzi to do jednolitego wniosku, że umożliwienie wyboru jednej z dwóch dróg przez gminę w zakresie sposobu przekazania infrastruktury jest rozwiązaniem jak najbardziej pozytywnym.

4. Opodatkowanie a przekazywanie infrastruktury

W przypadku omawianych zakresów przekazywania infrastruktury, w żadnej ze sfer nie pojawia się większa liczba głosów mieszanych niż w przypadku opodatkowania, a dokładniej podatku od towarów i usług oraz wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u. VAT³⁰ opodatkowania odpłatnej dostawy towarów.

Na potrzeby niniejszej publikacji należy w pierwszej kolejności spojrzeć na stan prawny obowiązujący do 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z uchylonym art. 41 ust. 10 u. VAT, preferencyjną stawkę podatku w wysokości 7% stosowano do pozycji załącznika nr 3 do ustawy, który precyzował konkretne rodzaje nabywanych towarów, które ze względów celowościowych były przydatne i koniecznych do zapewnienia ciągłości i sprawności funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, oraz które były przeznaczone stricte na cele ochrony przeciwpożarowej³¹. Obecnie przy dostawie wymienionych towarów należy stosować podstawową stawkę podatku w wysokości 23%.

Na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów pojawiało się wiele sporów dotyczących interpretacji tego, komu dokładnie przysługuje stawka preferencyjna, w szczególności w związku z przekazywaniem infrastruktury OSP w drodze wspomnianych umów. Z tego powodu pojawiły się wątpliwości, które zostały w sposób wyczerpujący rozwiane przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Problematyczne okazało się tutaj posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „dla”, który wskazywał według organów podatkowych na to, iż to właśnie „jednostki ochrony przeciwpożarowej” mają być nabywcami towarów, wobec których stosowana będzie stawka preferencyjna. Ta literalna interpretacja przepisu doprowadziła do konieczności rozstrzygania licznych sporów. Jednym z najważniejszych wyroków w tej sprawie jest ten wydany przez NSA³², w którym stwierdzono, że „ust. 10 art. 41 u. VAT należy rozumieć w ten sposób, że obniżoną stawkę

²⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 112/0, LEX nr 186998.

²⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 17 lipca 2013 r., I C 360/13, Portal Orzeczeń Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 z późn. zm.

³¹ *Ibidem*.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBOSA.

podatkową należy stosować bez względu na to, kto nabywa towary³³ wymienione w załączniku. NSA uzależnił jednak tę sytuację od spełnienia dwóch warunków – muszą być one przeznaczone „dla jednostek ochrony przeciwpożarowej”³⁴, a zatem należy przyjąć, że odbiorcą końcowym ma być taka jednostka, oraz „na cele ochrony przeciwpożarowej”³⁵. Zastosowanie stawki preferencyjnej wiąże się ponadto z tym, że dostawa powinna mieć miejsce na terenie kraju oraz wyłącznie co do towarów wymienionych w załączniku³⁶. Zauważyć należy jednak, że samo arbitralne ustalenie zakresu przez NSA nie doprowadziłoby do rozstrzygnięcia dalej występujących sporów. Dlatego też w przytoczonym wyroku NSA zaznaczył, że „odmienna interpretacja analizowanych unormowań w kontekście postanowień ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w tym zwłaszcza jej art. 15, art. 29 oraz art. 32, byłaby nieuprawniona. Sprawiałaby bowiem, że interpretowane w sprawie regulacje byłyby martwe bądź też ich funkcja społeczna podlegałaby wyłączeniu”³⁷. Takiej argumentacji NSA nie sposób odmówić trafności, jednakże należy odnieść się do użytego w niej określenia „martwych regulacji”. W ślad za teoretykami prawa należy zaznaczyć, że chodzi tutaj o wystąpienie zjawiska *desuetudo*, czyli „utrąty mocy obowiązującej przez normę prawną na skutek wytworzenia się powszechnego przekonania, że norma ta nie obowiązuje, ponieważ przez odpowiednio długi okres nie była stosowana przez organy państwa, mimo występowania okoliczności będących warunkiem jej zastosowania”³⁸. Wystąpienie takiego zjawiska przy regulacji dotyczącej preferencyjnej stawki podatku byłoby nie tylko rażącym przejawem problemów natury interpretacyjnej w stosunku do krajowych przepisów podatkowych, ale i zaniechania obrony własnych interesów przez JST, które w potocznym rozumieniu tego słowa, stały się poniekąd „beneficjentem” w ramach własnego obowiązku. Należy rozumieć przez to, że preferencyjna stawka umożliwiła, jakkolwiek z pozoru błahą, oszczędność po stronie gminy, która nabywała wymienione w załączniku towary „dla” swojej jednostki OSP. Idąc za tokiem rozumowania wyrażonego w uzasadnieniu omawianego orzeczenia, należy stwierdzić, że m.in. dzięki niemu ta niepożądana z prawnego punktu widzenia sytuacja nie miała miejsca³⁹.

Z orzecznictwa wynikają dalsze tezy co do statusu gminy w problematyce uchylonej stawki preferencyjnej podatku. Wojewódzkie Sądy Administracyjne w swojej praktyce wskazywały na znaczenie w przypadku interpretacji art. 41 ust. 10 u. VAT na konieczność jego wykładni wraz z art. 29 i 32 u.o.p. Zgodnie z pierwszym z tych

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBOSA.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

³⁸ A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2008, s. 272.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBOSA.

przepisów koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z budżetów JST, a zgodnie z drugim – koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Wskazanie wprost kosztów „wyposażenia”, które stanowi nieodzowny element infrastruktury, należy zgodzić się ze wskazaniem gminy jako bezpośredniego nabywcy towaru dla OSP⁴⁰. Słusznie zwrócił więc uwagę WSA, że odmienne interpretacje prowadziłyby m.in. do możliwości, iż same OSP nie mogłyby nabywać swojego sprzętu z zastosowaniem preferencyjnej stawki podatku, ponieważ zadania te, interpretując literalnie, należą przecież do gminy⁴¹. Co ważne, gmina nie jest ani docelowym odbiorcą, ani konsumentem zamawianego towaru, a jedynie zamawiającym i płatnikiem⁴². Stąd słusznie WSA wyłączył konieczność bezpośredniości w przypadku nabycia, celem zastosowania stawki preferencyjnej. Inne sądy traktują tę kwestię podobnie, w tym NSA, który ponadto jednoznacznie wskazuje, że dostawa w przypadku nabycia będących przedmiotem sporu interpretacyjnego towarów przez gminę, w swojej istocie, ma na celu przeznaczenie tych towarów „dla jednostek ochrony przeciwpożarowej i na określony w tym przepisie cel”⁴³.

Obowiązki gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej nakładają na nią konieczny ciężar ochrony życia, zdrowia i mienia jej mieszkańców. Koszty funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych są również pokrywane z budżetów JST⁴⁴. Pochylając się nad kwestią nieistniejącej już preferencyjnej stawki podatku od towarów i usług, należy zwrócić się w stronę uchwał JST oraz ich budżetów, które wyrażają skalę problemu finansowania zadań publicznych z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Jednym z fundamentalnych elementów infrastruktury OSP są środki transportu, w tym samochody ratowniczo-gaśnicze. Dokonując analizy uchwał, np. podjętych w Gminie Strzeleczeckiej, sam wkład własny na zakup takiego pojazdu został pokryty w drodze dotacji na kwotę 340 000,00 zł⁴⁵. W przypadku Gminy Somonino kwota ta wyniosła 350 000,00 zł⁴⁶, a w Gminie Koniusza 50 000,00 zł⁴⁷. Oczywiście jest, że kwoty przeznaczane na cele sfinansowania zakupów

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., SA/Wa 2350/11, CBOSA.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., I FSK 1079/11, CBOSA.

⁴⁴ D. Kała, *Finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych*, Warszawa 2012, nr 51–52, s. 48 i n.

⁴⁵ Uchwała Rady Gminy Strzeleczeckiej z dnia 29 czerwca 2017 r. XXXVI/211/17 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelczykach w celu realizacji projektu zakupu środka transportu – średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia akcji ratowniczej, <https://tinyurl.com/strzeleccki>, [dostęp 6.06.2018].

⁴⁶ Uchwała Rady Gminy Somonino z dnia 22 marca 2013 r. XXII/177/13 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Hopowie, *Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego*.

⁴⁷ Uchwała Rady Gminy Koniusza z dnia 18 czerwca 2015 r. VIII/53/2015 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Piotrkowicach Wielkich, *Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego*.

pojazdów zależne są od możliwości finansowych gmin – w tych mniejszych siła nabywcza i potrzeby w stosunku do sprzętu specjalistycznego będą naturalnie mniejsze. Z analizy tej płynie jednak wniosek, który wskazuje na konieczność zaangażowania znacznej ilości środków w celu sfinansowania takiego zakupu. Kiedy weźmie się ponadto pod uwagę same budżety gmin, w szczególności w zakresie ich wydatków na zadania publiczne z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, wnioski te zostaną tylko wzmocnione. W przypadku Miasta Wrocław, plan wydatków na rok 2018 wykazuje kwotę 27 534 670,00 zł na zadania własne z tego zakresu⁴⁸. Kwota ta oczywiście nie wiąże się z OSP, ale wykazuje kosztowny charakter zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Dla porównania przywołać można np. budżet Gminy Grębocice, znacznie mniejszej, gdzie na 2018 r. zaplanowano wydatki rzędu 260 880,00 zł na omawiany cel⁴⁹. Reasumując, ochrona przeciwpożarowa jest kosztownym zadaniem własnym w rozumieniu art. 7 ust. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰, wymagającym ostrożnego planowania wydatków oraz ich skutecznej optymalizacji, którą umożliwiała uchylona preferencyjna stawka podatku. Zaznaczyć należy, że względy słuszności przemawiają za tym, aby ustawodawca ustalał podział dochodów publicznych JST na takim poziomie, aby wykonanie ich obowiązków dało się sfinansować. Uniemożliwienie gminie skorzystania ze stawki preferencyjnej podatku w przypadku takich zakupów, biorąc pod uwagę skalę wydatków i ich publiczną użyteczność, należy ocenić zatem krytycznie, jako że pojawia się ryzyko niedoboru środków na finansowanie działania OSP.

5. Wnioski

Ochotnicze Straże Pożarne to kluczowy element krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który od czasu reformy ustrojowej spotykał się z coraz to poważniejszymi wyzwaniami. Przestarzała infrastruktura musiała bowiem zostać zastąpiona nową, pozwalającą na pracę bezpieczną i efektywną, a wszystko to w drodze współpracy z gminą. Do roku 2016 ta przebiegała nie tylko sprawnie, m.in. przy wsparciu środków europejskich, ale i z zastosowaniem przychylnego stosunku systemu podatkowego przez zastosowanie 7% stawki podatku od towarów i usług, której eliminacja winna być rozpatrywana krytycznie. Wraz z tą zmianą OSP i gminy stanęły przed nowym wyzwaniem, które wiąże się z dynamicznym rozwojem wielu z nich, a mianowicie jak i za co nabywać infrastrukturę w świetle mniej korzystnych przepisów.

⁴⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 grudnia 2017 r. XLIX/1169/17 w sprawie budżetu Miasta Załącznik nr 2, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

⁵⁰ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *op. cit.*, s. 443.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210 z późn. zm.
7. Uchwała Rady Gminy Strzelczyki z dnia 29 czerwca 2017 r. XXXVI/211/17 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelczykach celem realizacji projektu zakupu środka transportu – średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia akcji ratowniczej, <https://tinyurl.com/strzelecзки> [dostęp 6.06.2018].
8. Uchwała Rady Gminy Somonino z dnia 22 marca 2013 r. XXII/177/13 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Hopowie, Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego.
9. Uchwała Rady Gminy Koniusza z dnia 18 czerwca 2015 r. VIII/53/2015 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Piotrkowicach Wielkich, Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego.
10. Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 grudnia 2017 r. XLIX/1169/17 w sprawie budżetu Miasta Załącznik nr 2, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego.

Orzecznictwo

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., I CK 112/0, LEX nr 186998.
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 17 lipca 2013 r., I C 360/13, Portal Orzeczeń Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., I FSK 1139/10, CBO-SA.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2012 r., I FSK 567/11, CBO-SA.

5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2012 r., SA/Wa 2350/11, CBOSA.
6. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 października 2017 r., 92/2017.

Literatura

1. Adamiak P., *Ochotnicze Straże Pożarne w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.
2. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – Lokalne Centra Kultury, Raport z badań 2016*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
3. Bator A., Gromski W., Kozak A., Kaźmierczyk S., Pulka Z., *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Lexis/Nexis, Warszawa 2008.
4. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
5. Kała D., *Dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych*, Zielonka 2015.
6. Kała D., *Finansowanie Ochotniczych Straży Pożarnych*, Wspólnota 2012, nr 51–52, s. 48 i n.
7. Kowalczyk R., *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
8. Miemieć W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Misiuk A., *Instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce – Zarys dziejów*, WSPol Szczytno 2011.
10. Popis J., *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Reflexje” 2013, nr 14.
11. Szewc A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Źródła internetowe

1. *Infrastruktura*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/infrastruktura> [dostęp 6.06.2018].
2. *Mienie*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego PWN* [online], <http://sjp.pwn.pl/szukaj/mienie> [dostęp 6.06.2018].

Członkowie Ochotniczej Straży Pożarnej

Prawne aspekty kierowania działaniem ratowniczym

Legal aspects of the coordination of rescue operation

1. Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej już od pierwszych swych stron implikuje jedno z najistotniejszych zadań państwa, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Regulacja ta nie tylko określa naczelne cele państwa, ale również wskazuje na immanentnie związane z nim wartości, określając tym samym tożsamość państwową. Art. 5 Konstytucji stanowi bowiem normę programową, określającą zakres przedmiotowy parasola ochronnego, który państwo rozciąga nad swoimi obywatelami. Znaczenie terminu bezpieczeństwa na podstawie omawianej regulacji musimy ujmować szeroko, bowiem w jego zakres pojęciowy wchodzi zarówno bezpieczeństwo polityczne, militarne, prawne, społeczne, jak i bezpieczeństwo materialne¹. Warto również wspomnieć, że najnowsza literatura przedmiotu z rosnącym nasileniem uwypukla zobowiązanie państwa do zapewnienia obywatelom oraz ich przyszłym pokoleniom, bezpieczeństwa ekologicznego². Samo pojęcie bezpieczeństwa literatura przedmiotu określa natomiast jako pożądaný stan spokoju, pewności czy też stan wolny od jakiegokolwiek zagrożenia³. Zjawisko bezpieczeństwa jest tak wielopłaszczyznowe, że jego obecność możliwa jest do zaobserwowania w niemal każdej dziedzinie nauki. Autor niniejszego opracowania pragnie więc zwrócić uwagę na brak celowości konstruowania wyczerpującej oraz satysfakcjonującej szersze grono odbiorców definicji bezpieczeństwa. Jest to bowiem pojęcie trwale związane z przeżyciami oraz oczekiwaniami definiującego.

¹ M. Safjan, L. Bosak (red.), *Konstytucja RP. Tom. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 288.

² Zob. szerzej: N. Leśniak, *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53685/39_Nina_Lesniak.pdf [dostęp 30.06.2018].

³ K. Kaganek, J. Krawczyk, *Ochrona przeciwpożarowa jako element zapewnienia bezpieczeństwa – wybrany przykład turystyczny*, s. 117, https://www.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/Securitologia-2-20_2014_115-130.pdf [dostęp 30.06.2018].

Służebna rola państwa wobec swego społeczeństwa nakłada na organy władzy państwowej obowiązek zapewnienia skutecznych instytucji oraz rozwiązań, mających na celu ochronę obywateli zarówno przed zagrożeniami zewnętrznymi, jak i tymi, które narastają wewnątrz samego społeczeństwa. Jednym z głównych aspektów realizacji funkcji ochronnej państwa, jest zapewnienie efektywnej ochrony przeciwpożarowej, która zaliczana jest do najważniejszych elementów bezpieczeństwa państwowego. System ochrony przeciwpożarowej to szereg zorganizowanych czynności oraz przedsięwzięć, który ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa wartościom, które zostały uznane przez ustawodawcę za naczelne. Do wartości tych zaliczymy takie dobra, jak życie i zdrowie ludzkie, mienie lub środowisko. Ochrona wspomnianych wartości przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem realizowana jest poprzez:

- 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 ratowniczych⁴.

W ramach przytoczonej definicji legalnej ochrony przeciwpożarowej największe wątpliwości interpretacyjne może rodzić posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem niedookreślonym w postaci „innego miejscowego zagrożenia”. Wszelką niepewność rozwiewa cytowana ustawa, definiując wspomniane pojęcie jako „zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków”. Mogą to być więc zarówno zagrożenia o podłożu budowlanym, chemicznym, ekologicznym, radiologicznym, biologicznym, jak i sytuacje awaryjne związane z komunikacją lotniczą, kolejową, drogową lub wodną. Do zakresu przedmiotowego pojęcia „innego miejsca zagrożenia” zaliczamy również wszelkie sytuacje awaryjne, których powodem są zdarzenia naturalne, wynikające z praw przyrody, takie jak przybory wód w zbiornikach wodnych czy niosące zagrożenia oraz szkody silne porywy wiatru. Omawiane miejscowe zagrożenia ulegają dalszej klasyfikacji ze względu na ich rozmiar, obliczany z uwzględnieniem liczby zastępów jednocześnie uczestniczących w działaniu ratowniczym. Używając wspomnianego czynnika klasyfikującego wyróżniamy małe miejscowe zagrożenia, lokalne miejscowe zagrożenia oraz takie, które określane są mianem średnich lub dużych miejscowych zagrożeń.

Jednym z naczelných priorytetów ustawodawcy w zakresie tworzenia prawnych ram ochrony przeciwpożarowej jest zapewnienie odpowiednich instytucji państwowych

⁴ Art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 620).

oraz skutecznych procedury, służących zagwarantowaniu szeroko pojmowanego bezpieczeństwa obywateli. Znaczącą rolę w procesie organizacji ochrony przeciwpożarowej odgrywa częściowa decentralizacja, mająca na celu wyposażenie jednostki samorządu terytorialnego w kompetencje, umożliwiające im realną partycypację w tworzeniu systemu ochrony obywateli. Do równie istotnych imperatyw systemu ochrony przeciwpożarowej zaliczamy zasadę jednoosobowego kierownictwa działaniem ratowniczym oraz zasadę odpowiedzialności kierującego działaniem za decyzje podejmowane w toku działania ratowniczego. Zasady te mają na celu skoncentrowanie kompetencji decyzyjnych w rękach jednego podmiotu, tak aby umożliwić jak najszybszą reakcję na zmieniające się okoliczności w miejscu zagrożenia. To właśnie zasady kierowania działaniem ratowniczym, ze względu na ich naczelną rolę w zapewnieniu efektywnej ochrony przeciwpożarowej stanowią będą centrum dalszych rozważań.

2. Zakres pojęciowy kierowania działaniem ratowniczym

Działania ratownicze jako grupa przedsięwzięć skierowanych bezpośrednio na uchylenie istniejącego zagrożenia stanowią jeden z najistotniejszych elementów ochrony przeciwpożarowej. Ustawodawca definiuje omawiane pojęcie jako wszelkie czynności podjęte w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także mające za zadanie likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia⁵. Jak łatwo zauważyć, definicja ta nie stanowi taksatywnego katalogu czynności podejmowanych w celu uchylenia zagrożenia. Ze względu na dynamicznie rozwijającą się wiedzę technologiczną grupa czynności zaliczanych do działań ratowniczych ulega ciągłej ekspansji, co czyni niecelowym formułowanie zamkniętego katalogu przedsięwzięć ratowniczych. Jak trafnie wskazuje B. Kurzępa, podczas prowadzenia działania ratowniczego podejmowane są różnego rodzaju czynności, których skuteczność jest często możliwa do oceny dopiero po zakończeniu wszelkich przedsięwzięć związanych z działaniem ratowniczym⁶.

Istotnym elementem omawianej instytucji jest pojęcie kierowania, które wyznacza zakres czynności podejmowanych przez kierującego. Zagadnienie kierowania od lat stanowi centralny punkt rozważań nad znaczeniem podstawowych pojęć teoretycznych prawa administracyjnego. W literaturze przedmiotu pojęcie „kierownictwa” występuje często w asyście „nadzoru” oraz „kontroli”, tworząc wspólnie katalog środków oddziaływania na określony podmiot. Jednym z głównych elementów odróżniających kierownictwo od

⁵ Art. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 620).

⁶ B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013, s. 56.

wyżej wspomnianych pojęć jest szeroki zakres odpowiedzialności kierującego. Organ kierujący ponosi bowiem pełną odpowiedzialność za postępowanie organów lub instytucji podległych jego kierownictwu. Odróżnia to kierującego od organu nadzorującego, którego odpowiedzialność rozciąga się na podmioty nadzorowane, ale tylko w odniesieniu do spraw, na którymi pełni nadzór⁷. Choć definicje kierownictwa zaproponowane przez doktrynę dalekie są od jednolitości, to należy jednak wskazać, że każda z nich podkreśla podstawową cechę omawianego terminu, jaką niewątpliwie jest władztwo. Jak trafnie wydaje się wskazywać J. Łukasiewicz, idea kierownictwa wyraża władzę zarówno w sposób strukturalny, co skutkuje podziałem na kierującego i kierowanego, jak i behawioralny, gdzie kierownictwo materializuje się w uprawnieniu do sterowania zachowaniem innych podmiotów⁸. Sama idea kierowania utożsamiana jest natomiast z „ciągłym procesem, na który składają się różne fazy, takie jak planowanie, organizowanie, motywowanie czy kontrola”⁹. Interesujące zapatrywania na koncepcje kierowania przedstawia również E. Knosala, który definiuje wspomniane pojęcie przez odwołanie się do teorii typowych funkcji kierowniczych, której autorem jest H. Fayol. Zgodnie z pierwszym z przywołanych autorów, za kierującego można uznać tylko taką osobę, która wykonuje wszystkie z pięciu podstawowych funkcji. Oznacza, to że kierującym będzie każda osoba odpowiedzialna za przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie i kontrolowanie¹⁰. Brak chociaż jednej ze wspomnianych funkcji sprawia, że nie mamy do czynienia z kierowaniem, a jedynie z instytucją pokrewną kierownictwu. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że najważniejszym aspektem kierowania jest jego celowy charakter. Kierowanie jest więc procesem skupionym na sterowaniu ludźmi oraz na efektywnym koordynowaniu działań, tak aby przez stymulowanie wysiłków osiągnąć wyznaczone przez kierującego cele¹¹. Oczekiwany rezultat, do którego mają doprowadzić działania kierującego, realizowany jest dzięki wielu uprawnieniom będącym w zasięgu podmiotu kierującego. Organ kierujący może bowiem używać wszelkich dostępnych środków, które umożliwiają mu efektywne oddziaływanie na podmioty podległe, z wyjątkiem tych z nich, których użycie jest prawnie zakazane¹².

Wszelkie wątpliwości interpretacyjne związane z rozumieniem pojęcia kierowania działaniem ratowniczym rozwiewa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zgodnie z zaproponowaną definicją legalną za kierowanie działaniem

⁷ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 82.

⁸ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 226.

⁹ K. Kłosowska-Lasek, *Procesy kierowania w administracji publicznej*, Rzeszów 2018, s. 23.

¹⁰ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 182.

¹¹ S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red.), *Leksykon administratywisty*, Radom 2013, s. 140.

¹² E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 41.

ratowniczym powinniśmy uznać czynności polegające na planowaniu, organizowaniu, nadzorowaniu i koordynowaniu działań ratowniczych. Przytoczona definicja jednoznacznie wskazuje, że kierowanie działaniem ratowniczym nie jest jednorazową czynnością, ale procesem złożonym, który przechodzi przez wiele faz, umożliwiając skuteczną walkę z zagrożeniem. Do czynności zaliczanych do procesu kierowania działaniem ratowniczym należy przede wszystkim rozpoznanie i ocena sytuacji oraz możliwości. Dopiero taka analiza okoliczności towarzyszących zagrożeniu pozwala kierującemu działaniem ratowniczym na odpowiednią kalkulację sił i środków koniecznych do walki z żywiołem lub innym niebezpieczeństwem. Kierowanie działaniem ratowniczym obejmuje również objęcie odpowiedniego zamiaru taktycznego, określenie zadań i sposobu ich wykonania, wydanie koniecznych rozkazów bojowych, a także nadzorowanie poprawności realizacji powierzonych zadań.

Proces kierowania działaniem ratowniczym został zróżnicowany na trzy typy. Za czynnik klasyfikujący działania ratownicze uznajemy wielkość zagrożenia, która oceniana jest przez pryzmat ilości sił i środków podmiotów ratowniczych potrzebnych do zwalczania zaistniałego niebezpieczeństwa. Do wspomnianych poziomów kierowania działaniem ratowniczym, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zaliczamy:

- poziom interwencyjny – często ze względu na jego bezpośrednią styczność z miejscem zagrożenia nazywany również poziomem podstawowym; poziom interwencyjny kierowania działaniem realizowany jest w strefie zagrożenia lub strefie działań ratowniczych, w celu realizowania czynności ratowniczych oraz zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom;
- poziom taktyczny – realizowany jest na granicy sfery zagrożenia lub poza nią w celu wykonywania przyjętych taktyk oraz określonej strategii oraz nadzoru nad kierowaniem interwencyjnym;
- poziom strategiczny – realizowany jest w celu określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia oraz nadzoru nad kierowaniem taktycznym¹³.

Sprawność kierowania działaniem ratowniczym stanowi centralny punkt rozważań nad prawidłowością czynności podjętych w celu zwalczania zaistniałych zagrożeń. Jak już wcześniej wspomniano, jednym z najbardziej istotnych czynników wpływających na efektywność prowadzonych działań ratowniczych jest przestrzeganie ogólnych zasad tego procesu. Dyrektywy kierowania działaniem ratowniczym swój rodowód wywodzą

¹³ § 23 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1319).

z ugruntowanej, wieloletniej praktyki, a częściowo również z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, regulujących tematykę ochrony przeciwpożarowej. W literaturze przedmiotu nie został wprowadzony katalog jednolicie zdefiniowanych najistotniejszych dyrektyw kierowania czynnościami ratowniczymi. J. Skoczyłaś do naczelnych zasad optymalizacji działań ratowniczych zalicza: zasadę jednolitego kierownictwa, zasadę ciągłego kierowania oraz zasadę jednoosobowego kierownictwa¹⁴. Wymienione dyrektywy, zapewniając szybkość oraz pewność działania, jednocześnie mają na celu ujednolicenie procesu czynności ratowniczych podejmowanych przez podmioty ratujące na terenie całego kraju¹⁵.

Zasady jednolitego oraz ciągłego kierownictwa spełniają funkcję organizacyjną procesu kierowania działaniami ratowniczymi. Poszanowanie dyrektywy nieprzerwanego kierownictwa oznacza obowiązek wykonywania wszelkich czynności, należących do kompetencji oraz uprawnień kierującego działaniem ratowniczym przez cały czas trwania stanu zagrożenia. Oznacza to również obowiązek ciągłego analizowania stopnia utrzymującego się niebezpieczeństwa, tak aby nie tylko wydać prawidłowe rozkazy oraz polecenia, ale przede wszystkim po to, aby dobrać oraz nieprzerwanie dopasowywać adekwatny poziom indywidualnej ochrony ratowników. Zasada jednoosobowego kierownictwa działaniem ratowniczym ma natomiast na celu stworzenie modelu, który realizuje postulat sprawności oraz szybkości czynności ratowniczych. Omawiana dyrektywa materializuje się w podporządkowaniu podmiotów ratujących rozkazom oraz poleceniom wydawanym przez kierującego działaniem ratowniczym. Ta obowiązująca prerogatywa kierującego ma na celu przede wszystkim ułatwienie komunikacji wewnątrz jednostki prowadzącej czynności ratownicze. Analizując przepisy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, wydawać się może, że prawodawca przewiduje pewien wyłom od zasady jednoosobowego kierownictwa. Zgodnie bowiem z przepisami wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierujący działaniem ratowniczym na poziomie taktycznym oraz strategicznym może skorzystać z uprawnienia do powołania sztabu¹⁶. Jednostka ta zajmuje się przede wszystkim analizowaniem rodzaju zagrożenia, szacowaniem sił i środków niezbędnych do zwalczania zaistniałego niebezpieczeństwa oraz wypracowaniem odpowiedniej taktyki prowadzenia działania ratowniczego. Interpretując przepisy wielokrotnie cytowanego już rozporządzenia, należy podkreślić, że możliwość powołania sztabu akcji ratowniczej nie stanowi wyjątku

¹⁴ J. Skoczyłaś, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 230.

¹⁵ *Zasady organizowania działań ratowniczych*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2013, s. 3, www.straz.wodzislaw.pl/sprawy_osp/zasady_organizacji_dzialan_ratowniczych.PDF [dostęp 3.07.2018].

¹⁶ § 23 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1319).

od omawianej zasady. Sztab akcji jest jedynie organem pomocniczym kierującego działaniem ratowniczym, wspomagającym go w realizowaniu przysługujących mu uprawnień. Pełnia kompetencji decyzyjnych nadal skupia się w ręku kierującego działaniem, a możliwość powołania sztabu jest uprawnieniem o charakterze fakultatywnym, które zależy od oceny sytuacji oraz uznania kierującego.

3. Podstawowe uprawnienia kierującego działaniem ratowniczym

Sprawność oraz szybkość przeprowadzenia czynności ratowniczych często odgrywa rolę czynnika decydującego o życiu lub zdrowiu ludzi zagrożonych zaistniałym niebezpieczeństwem. Życie ludzkie, jako wartość najwyższej rangi, objęte jest bezwzględna ochroną, która może pociągać za sobą konieczność poświęcenia innych dóbr prawnie chronionych. Balansowanie między dwoma kolidującymi ze sobą wartościami może spowodować szkodę dla osób trzecich niezwiązanych bezpośrednio z powstałym zagrożeniem. Naruszenie wspomnianych dóbr osób trzecich jest jednak w pełni usprawiedliwione nadrzędnym celem, jakim jest obowiązek niesienia pomocy osobom poszkodowanym przez siłę żywiołu. Obowiązek podporządkowania się dyspozycjom wydawanym przez kierującego działaniem ratowniczym dotyczy nie tylko podmiotów ratujących, ale również aktualizuje się w stosunku do wszystkich osób obecnych na miejscu zagrożenia. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym, zarządzenia podmiotu kierującego są decyzjami, którym może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁷. Jak trafnie wskazuje A. Małysz-Plich, użyte wyrażenie „natychmiast” w omawianej konstrukcji prawnej wyklucza możliwość oczekiwania na coś, a w konkretnym przypadku oznacza brak oczekiwania na nabycie przez decyzję kierującego cechy ostateczności¹⁸. Wobec tego zarządzenia kierującego działaniem ratowniczym mogą być skuteczne już od samego momentu ich wydania. Przeciwnie rozwiązanie skutkowałoby sytuacją, która uniemożliwiałaby wydanie jakichkolwiek wiążących dyspozycji, niwecząc tym samym skuteczność działań ratowniczych.

Ustawowy katalog uprawnień przysługujących kierującemu działaniem ratowniczym stanowi immanentny element, warunkujący skuteczność prowadzenia czynności

¹⁷ § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

¹⁸ A. Małysz-Plich, *Instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, s. 101, <http://www.podatki-aurum.pl/wp-content/uploads/2017/10/eBook-Instytucja-rygoru-natychmiastowej-wykonalności-decyzji-administracyjnej-w-postępowaniu-administracyjnym-ogólnym-i-podatkowym.pdf> [dostęp: 4.07.2018].

ratowniczych. Kierujący działaniem, w celu realizacji swojego zadania, musi korzystać z prawnie chronionego katalogu kompetencji. Istota prawnej ochrony uprawnień kierującego działaniem jest szczególnie ważna w odniesieniu do czynności, które bezpośrednio wkraczają w katalog konstytucyjnie zabezpieczonych praw i wolności osób trzecich. Jak już wcześniej wspomniano, ochrona takich dóbr, jak życie, zdrowie, środowisko oraz mienie, może usprawiedliwiać władczą ingerencję w prawnie chronione wolności obywateli. Do wartości najczęściej narażonych na naruszenie w trakcie realizowania zadań objętych szeroko pojętą ochroną przeciwpożarową, należy przede wszystkim prawo do własności oraz prawo do swobodnego przemieszczania się. Zgodnie bowiem z przepisami wcześniej cytowanego rozporządzenia, kierujący akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej uprawniony jest między innymi do zarządzania ewakuacji ludzi z rejonu objętego działaniem ratowniczym, ewakuacji mienia, wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym, a także do przeprowadzenia różnego rodzaju prac wyburzeniowych lub rozbiórkowych. Do katalogu uprawnień kierującego działaniem zaliczamy również możliwość odstąpienia od zasad uznanych za powszechnie bezpieczne. Uprawnienie to materializuje się w możliwości zarządzania takiego postępowania, które uznać można za niebezpieczne, zarówno dla osób prowadzących działania ratownicze, jak i dla osób ratowanych¹⁹. Uprawnienie do odstąpienia od zasad uznanych za powszechnie bezpieczne aktualizuje się, jeżeli w ocenie kierującego działaniem ratowniczym, dokonanej w miejscu i czasie zdarzenia, istnieje prawdopodobieństwo uratowania życia ludzkiego. Do sytuacji takich wspomniane rozporządzenie zalicza przykładowo przypadki, gdy fizyczne możliwości ratownika mogą zastąpić brak możliwości użycia właściwego sprzętu lub gdy jest możliwe wykonanie danej czynności przez osobę zgłaszającą się dobrowolnie.

4. Odpowiedzialność kierującego działaniem ratowniczym

Rola każdego dowódcy kierującego działaniem ratowniczym pomimo swego honorowego charakteru obarczona jest szeroką odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Kierujący działaniem może zostać pociągnięty zarówno do odpowiedzialności karnej, jak i cywilnej. W stosunku do strażaków Państwowej Straży Pożarnej istnieje również możliwość wyciągnięcia konsekwencji dyscyplinarnych. Strażak może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną zarówno za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak i za naruszenie dyscypliny służbowej. Do ustawowego katalogu kar dyscyplinarnych

¹⁹ B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 260.

zaliczamy upomnienie, naganę, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia lub wydalenie ze służby²⁰.

Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej kierującego działaniem ratowniczym będzie możliwe w przypadku naruszenia przepisów prawnych, obarczonych sankcją za ich nieprzestrzeganie. Jednym z najczęstszych przypadków aktualizowania się odpowiedzialności karnej w stosunku do kierującego działaniem jest przekroczenie tzw. stanu wyższej konieczności. Sytuacja taka ma miejsce, gdy nie zostaną spełnione wszystkie przesłanki wystąpienia wspomnianej instytucji. Brak realizacji któregośkolwiek z elementów omawianej konstrukcji powoduje, że czyn ma charakter bezprawny i nie zachodzi okoliczność wyłączająca winę, co oznacza, że sprawca podlega odpowiedzialności karnej²¹. Literatura przedmiotu wskazuje na dwa rodzaje przekroczenia stanu wyższej konieczności. Po pierwsze do wyłączenia winy kierującego działaniem ratowniczym nie dojdzie w sytuacji, gdy przełamany zostanie warunek bezpośredniości niebezpieczeństwa. Bezpośredniość grożącego niebezpieczeństwa to jeden z najistotniejszych elementów omawianej instytucji. Element ten stanowi bowiem linię demarkacyjną między tym, co dozwolone, a tym, co prawo uznaje za zachowanie zakazane. Samo pojęcie bezpośredniości niebezpieczeństwa definiowane jest natomiast jako „taki stan rzeczy, w którym dobro prawne jest zagrożone w takim stopniu, że w każdej chwili może nastąpić jego naruszenie lub unicestwienie, a zwłoka w ratowaniu tego dobra może doprowadzić do natychmiastowej szkody”²². Oznacza to, że ze zjawiskiem przekroczenia stanu wyższej konieczności będziemy mieli do czynienia w związku z czynnościami, które zostały podjęte, gdy grożące niebezpieczeństwo utraciło już cechę bezpośredniości²³. Rzadziej występującym przypadkiem przekroczenia granic stanu wyższej konieczności jest sytuacja, w której akcja ratownicza zostanie podjęta, zanim niebezpieczeństwo nabierze charakteru bezpośredniego, choć przypadek taki również może pociągać za sobą odpowiedzialność karną. Jako drugą postać przekroczenia omawianego stanu wyłączającego winę literatura przedmiotu wskazuje sytuację, polegającą na przełamaniu warunku subsydiarności i proporcjonalności działania w stosunku do ratowanego dobra. Przypadek taki aktualizuje się w momencie znacznej dysproporcji wartości dobra poświęconego i dobra ratowanego, a także w sytuacji, gdy kierujący działaniem ratowniczym nie dostrzeże możliwości uniknięcia niebezpieczeństwa bez konieczności wyrządzenia szkody. Najbardziej drastyczną postać omawianego przypadku przybiera sytuacja,

²⁰ Art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1991 r., Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

²¹ W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016, s. 587.

²² M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Karków 2006, s. 225.

²³ J. Lachowski, *Stan wyższej konieczności w polskim prawie karnym*, Warszawa 2005, s. 194.

w której poświęcane jest życie ludzkie w celu uratowania mienia. Immanentnym warunkiem braku przestępczości czynu w działaniu osoby ratującej określone dobro jest zachowanie odpowiednich proporcji między dwoma wartościami²⁴. Ocena spełnienia wspomnianych przesłanek, oraz ewentualnego przekroczenia stanu wyższej konieczności należy natomiast do organu stosującego prawo.

5. Zakończenie

Kierowanie działaniem ratowniczym, jako proces o niezwykle skomplikowanej strukturze, postrzegane jest jako jedna z najbardziej intrygujących instytucji należących do zakresu szeroko pojętej ochrony przeciwpożarowej. Przepisy regulujące zakres uprawnień kierującego działaniem rozrzucone są po wielu aktach, zarówno rangi ustawowej, jak i tych pełniących rolę służebną w stosunku do ustawy. Skuteczność kierowania działaniem ratowniczym jest więc uwarunkowana przede wszystkim znaczącą wiedzą o podłożu prawnym, a także umiejętnościami specjalistycznymi kierującego. To właśnie kompetencyjność kierującego działaniem stanowi jeden z podstawowych czynników warunkujących efektywność czynności ratowniczych. Postępowanie kierującego działaniem ratowniczym niewątpliwie musi być oceniane z uwzględnieniem specyfiki wykonywanej służby oraz jej ogromnego znaczenia dla bezpieczeństwa obywateli.

Bibliografia

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1982 r., II KR 60/82, LEX nr 21937.

Literatura

1. Kaganek K., Krawczyk J., *Ochrona przeciwpożarowa jako element zapewnienia bezpieczeństwa – wybrany przykład turystyczny*, https://www.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/Securitologia-2-20_2014_115-130.pdf. [dostęp: 30.06.2018]
2. Kłosowska-Lasek K., *Procesy kierowania w administracji publicznej*, Rzeszów 2018.
3. Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.
4. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Zasady organizowania działań ratowniczych*, Warszawa 2013, www.straz.wodzislaw.pl/sprawy_osp/zasady_organizacji_dzialan_ratowniczych.PDF. [dostęp: 03.07.2018]

²⁴ Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1982 r., II KR 60/82, LEX nr 21937.

5. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013,
6. Lachowski J., *Stan wyższej konieczności w polskim prawie karnym*, Warszawa 2005.
7. Leśniak N., *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53685/39_Nina_Lesniak.pdf. [dostęp: 30.06.2018]
8. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
9. Małysz-Plich A., *Instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, <http://www.podatki-aurum.pl/wp-content/uploads/2017/10/eBook-Instytucja-rygoru-natychmiastowej-wykonalnosci-decyzji-administracyjnej-w-postepowaniu-administracyjnym-ogolnym-i-podatkowym.pdf>. [dostęp: 04.07.2018]
10. Mozgawa M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Kraków 2005.
11. Safjan M., Bosak L. (red.), *Konstytucja RP. Tom. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
12. Skoczylas J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007.
13. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
14. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
15. Wróbel W., Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016.
16. Wrzosek S., Haładyj A., Domagała M. (red.), *Leksykon administratywisty*, Radom 2013.

Świadczenia przysługujące strażakom Ochotniczych Straży Pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych

Benefits for fire-fighters of Volunteer Fire Brigades who participate in rescue operations

1. Wstęp

Związek Ochotniczych Straży Pożarnych (ZOSP) to istotna część sektora pozarządowego, funkcjonuje na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Te dwie ustawy w znaczący sposób określają ich prawa i obowiązki. „Określają ponadto specyficzne źródła i sposoby finansowania oraz relacje z samorządem. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przewiduje finansowanie OSP: 1. ze środków budżetu państwa (środki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz środki Państwowej Straży Pożarnej); 2. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; 3. ze środków jednostek samorządu terytorialnego; 4. z dochodów instytucji ubezpieczeniowych”¹. Ważne jest to, aby środki wydatkowane były na cele ochrony i ratownictwa przeciwpożarowego.

„Ustawa o ochronie przeciwpożarowej jednoznacznie nakłada na nie obowiązek finansowania tych organizacji w zakresie: – pokrycia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia wartości bojowej jednostek OSP – chodzi tu m.in. o zakup urządzeń i sprzętu przeciwpożarowego, specjalistycznej odzieży ochronnej i środków gaśniczych; – pokrywanie kosztów zakupu paliwa oraz remontów środków transportu, a także budowę i modernizację strażnic; – pokrycia kosztów umundurowania, ubezpieczenia oraz okresowych badań lekarskich członków OSP; – środki gminne mogą być też przeznaczone na badania naukowe i działalność racjonalizatorską

¹ Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury*. Raport z badań 2016, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.

w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i innych zagrożeń oraz na propagowanie bezpieczeństwa pożarowego”².

Istnieje w literaturze przedmiotu podział źródeł finansowania OSP na państwowe i prywatne. Państwowe to środki pochodzące z budżetu centralnego i budżetu jednostek samorządu terytorialnego, zaś do prywatnych zaliczyć można wszystkie inne, czyli środki statutowe OSP, środki przekazywane przez instytucje ubezpieczeniowe, pochodzące ze zbiorów publicznych z tytułu działalności pożytku publicznego, z imprez masowych i in.³ Pieniądze na realizację zadań przeciwpożarowych w zdecydowanej wysokości pochodzą z samorządów szczebla gminnego albo Państwowej Straży Pożarnej, nie wyklucza to jednak możliwości korzystania z innych źródeł finansowania, tj. z innych środków przeznaczonych dla podmiotów trzeciego sektora na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴, czy dotacji od jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Należy wspomnieć, iż są to niewielkie środki, które są przeznaczane na tego typu działalność, zdecydowanie najczęściej pochodzą ze składek członkowskich (72%) oraz ze źródeł samorządowych (60%). Znacznie rzadziej zdarza się, aby OSP korzystały z darowizn od osób indywidualnych (30%), darowizn od firm (24%), przychodów z 1 procenta podatku (24%), zbiorów publicznych (18%) czy środków od administracji centralnej lub rządowych (19%)⁶. Są to dane pochodzące z 2012 r., ale sytuacja OSP niewiele się zmieniła.

Uregulowania dotyczące funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych znajdziemy przede wszystkim w ich Statucie, który określa przede wszystkim prawa i obowiązki ich członków, cele i sposoby działania, majątek i fundusze oraz zmiany statutu i rozwiązywanie Ochotniczych Straży Pożarnych. Związek wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego, wspiera różnorodne formy pracy kulturalno-oświatowej, popularyzuje dorobek historyczny ruchu strażackiego, rozwija działalność artystyczną i sportową w Ochotniczych Strażach Pożarnych⁷.

² *Ibidem*, s. 7–8.

³ D.P. Kała, *Finansowanie ochotniczych straży pożarnych*, „Wspólnota” 2012, nr 51–52.

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁷ Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity statutu uwzględniającego zmiany przyjęte na Nadzwyczajnym Zjeździe Krajowym Związku w dniu 4 czerwca 2016 r.

2. Finansowanie Ochotniczej Straży Pożarnej

Postanowienia dotyczące finansowania jednostek ochrony przeciwpożarowej przewiduje art. 29 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁸. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a jego uszczegółowienie zawiera art. 32 ust. 2–3b tejże ustawy, tj. koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej Ochotniczej Straży Pożarnej ponosi gmina z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1, czyli szkolenie członków OSP prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna. Na uwagę zasługuje fakt, iż gmina nie może na podstawie wyżej powołanych przepisów przekazać środków na inwestycje dla OSP. Nie jest możliwe również, aby realizowała przepisy art. 29 i 32 u.o.p. w trybie określonym w art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tak stwierdził w swoim wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05⁹.

Członkowie OSP mogą prowadzić działalność gospodarczą, z której dochód służy realizacji ich celów statutowych. Środkami do realizacji tych celów statutowych są składki członkowskie, dotacje, darowizny, spadki i zapisy. Środki pochodzące z ofiarności publicznej, dochody pochodzące z imprez również stanowią dochody Ochotniczej Straży Pożarnej. Ofiarność publiczna może przybierać różne formy, z reguły są to zbiórki publiczne, które strażacy organizują na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych¹⁰.

Zbiórka publiczna to taki rodzaj form wspierania działalności Ochotniczej Straży Pożarnej, która wymaga specjalnych zezwoleń. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy prowadzenie zbiórki publicznej możliwe jest tylko i wyłącznie po jej zgłoszeniu przez organizatora zbiórki i zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych. Zgłoszenia dokonuje się przy użyciu formularza elektronicznego bądź zgłoszenia w postaci papierowej. Zgłoszenie takie powinno zawierać w szczególności cel zbiórki, dane jej organizatora, sposób prowadzenia zbiórki publicznej, miejsce prowadzenia zbiórki publicznej, termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiórki publicznej, przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki, które zostaną pokryte z zebranych funduszy.

Po zakończeniu zbiórki jej organizator sporządza i doręcza ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229, dalej u.o.p.

⁹ LEX nr 198839.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. z 2014 r., poz. 498.

z podaniem wartości i rodzaju zebranych ofiar. Dokonuje tego w terminie 30 dni od zakończenia zbiórki publicznej, a także składa sprawozdanie ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar. Ważne dla poprawności zorganizowanej zbiórki jest to, że przed jej zakończeniem nie można złożyć sprawozdania z jej przeprowadzenia. Sprawozdania są zamieszczane na portalu zbiorów publicznych w postaci dokumentu elektronicznego. Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej wraz ze sprawozdaniami jest dostępna na portalu zbiorów publicznych przez 10 lat, licząc od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania. Środki tak gromadzone nie mogą być przeznaczone do podziału pomiędzy członków OSP.

Przepisy u.o.p. w art. 32 ust. 3b pozwalają, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły przekazywać OSP środki pieniężne w formie dotacji¹¹. Dotacje takie mogą przekazywać samorządy gminne, samorządy powiatowe i samorządy wojewódzkie. Powołany wyżej przepis nie obliuguje powiatów i województw, podobnie zresztą jak gmin do przekazywania dotacji dla OSP. Przekazywanie ich ma charakter fakultatywny i najczęściej uzależnione jest to od sytuacji budżetowej danego samorządu¹².

3. Ekwiwalent pieniężny dla Ochotniczej Straży Pożarnej

Słowo ekwiwalent to według *Słownika języka polskiego* równowartość, rzecz zawierająca w sobie wartość innej rzeczy¹³. W systemie prawa brak jest definicji legalnej ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP, nie definiuje pojęcia również ustawa o ochronie przeciwpożarowej czy inne akty prawne regulujące system ochrony przeciwpożarowej.

Ekwiwalent należy uznać za publiczne prawo podmiotowe. „Zagadnienie jako równoważnika, a konkretnie tego, czego równoważnikiem jest ekwiwalent, stało się swego czasu przedmiotem ogólnopolskiego sporu [...]”¹⁴. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, (a w ślad za nią Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁵) wydała w dniu 4 stycznia 2006 r. interpretację prawną art. 28 u.ppoż, w której uznała, że „ekwiwalent stanowi zryczałtowaną formę rekompensaty utraconego przez członka OSP wynagrodzenia”¹⁶. Na tym tle i na skutek sporów Sąd Rejonowy w Brzesku przyjął wykładnię, iż ekwiwalent stanowi równoważnik, odpowiednik wkładu – w postaci

¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229, dalej u.o.p.

¹² Kała D.P., *Finansowanie Ochotniczych ...*

¹³ *Słownik języka polskiego*, Opracowanie zbiorowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

¹⁴ Kała D.P., *Glosa do wyroku z dnia 14 maja 2009 r., I UK 351/08*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1.

¹⁵ Pismo MSWiA z dnia 29 maja 2007 r., BMP-0714-4069/07/JD – skierowane do Marszałka Sejmu L. Dorna w odpowiedzi na pismo posła W. Pawlaka.

¹⁶ Stanowisko J. Kota, Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, z dnia 4 stycznia 2006 r.

czasu, wysiłku i zdrowia wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej przez strażaka OSP uczestniczącego w działaniach ratowniczych lub szkoleniu¹⁷. Stanowisko to podtrzymał Sąd Okręgowy w Tarnowie po wniesieniu apelacji od wyroku Sądu Rejonowego w Brzesku i te dwa wyroki dały podłoże do utrwalonej obecnie linii orzeczniczej sądów.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jest również ugruntowane. Jeden z najważniejszych wyroków w tym zakresie to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., w którym to sąd uznał, że każdemu strażakowi bez względu na to, czy otrzymuje wynagrodzenie, przysługuje ekwiwalent. Orzekł, iż „udział w działaniach ratowniczych jest jednakowo niebezpieczny dla wszystkich strażaków, bez względu na to, czy są pracownikami, czy też nimi nie są”¹⁸. Stwierdził ponadto, że możliwe jest jedynie dokonywanie przez radę gminy zróżnicowania stawek tego ekwiwalentu.

Ekwiwalent to publiczne prawo podmiotowe, tzn. określona korzyść przypisana do danej jednostki, która skutecznie może to prawo realizować. Poręczeniem realizacji tego prawa jest określony porządek prawny i prawo publiczne. Zachowanie się danej osoby, której przysługuje publiczne prawo podmiotowe, powoduje powstanie po stronie władzy publicznej obowiązku określonego zachowania się¹⁹. Prawo to można realizować przez złożenie wniosku o wypłatę albo, gdy takiej wypłaty nie ma, przez wystąpienie z roszczeniem na drogę sądową.

W końcu ekwiwalentu nie można utożsamiać z innymi świadczeniami pieniężnymi występującymi w polskim prawie, ponieważ nie ma on cech świadczenia. Nie można go również traktować jako wynagrodzenia za pracę wypłaconego na podstawie kodeksu pracy czy innych ustaw, ponieważ udziału w działaniach ratowniczych i szkoleniach pożarniczych nie można traktować jako pracę²⁰.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej nie zawiera również pojęcia szkolenia pożarniczego, również nie ma takiej definicji w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²¹, w związku z powyższym należy dokonać wykładni językowej tego pojęcia. Według definicji zawartej w słowniku języka polskiego słowo „szkolenie” oznacza nic innego jak „kurs, cykl wykładów z jakiegoś przedmiotu zorganizowany w celu uzupełnienia czyjegoś wykształcenia, czyichś wiadomości z jakiejś dziedziny”²².

¹⁷ Wyrok Sądu Rejonowego w Brzesku z dnia 23 stycznia 2008 r., I C 98/07.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, publ. ONSA i WSA 2011/5/100, cyt. za D.P. Kała, *Ekwiwalent dla członków OSP do korekty*, „Wspólnota” 2012, nr 11.

¹⁹ D.P. Kała, *Rezygnacja z ekwiwalentu*, „Strażak” 2011, nr 9.

²⁰ Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. z 2011 r., Nr 79, poz. 430 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.

²² L. Drabik, E. Sobol, *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2012.

Dalej słowo pożarniczy – według *Słownika języka polskiego* – „używany przy gaszeniu pożarów przez straż ogniową [...]”²³. Wykładnia systemowa słowa „pożarniczy” została przeprowadzona i opublikowana w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego²⁴. I tak, w tym rozporządzeniu działania ratownicze w zakresie walki z pożarami obejmują w szczególności: rozpoznanie i identyfikację zagrożenia, zabezpieczenie strefy działań ratowniczych, włączanie lub wyłączanie instalacji, urządzeń i mediów, wykonywanie czynności związanych z dotarciem do poszkodowanych, przygotowanie dróg ewakuacji, ewakuację i ratowanie osób, zwierząt czy środowiska itd.²⁵

Członkom Ochotniczej Straży Pożarnej przysługuje zatem ekwiwalent w przypadku, gdy uczestniczyli w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Są to dwie enumeratywnie wymienione przesłanki w art. 28 u.ppoż, które stanowią podstawę prawną do jego wypłaty. Podjęcie takiej uchwały i jej wydanie jest obowiązkowe. Koszty finansowania ekwiwalentu dla członków OSP to stała ważna pozycja w budżecie gminy, stanowi często jedną z największych kwot, które wypłacane są z jego budżetu. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. Rada gminy (miasta) podejmuje uchwałę na terenie, której została utworzona i ma siedzibę Ochotnicza Straż Pożarna. Podjęcie takiej uchwały i jej wydanie jest obowiązkiem gminy.

Oczywiście nie ma gmina w tym zakresie uprawnień nieograniczonych. Określona przez nią wysokość ekwiwalentu nie może przekraczać za każdą godzinę udziału ochotnika w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym 1/175 kwoty przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej – „Monitor Polski” na potrzeby wymiaru rent i emerytur. Takie uregulowanie znajdziemy w art. 28 ust. 1 i 2 cytowanej wyżej ustawy.

Wskazany przepis u.ppoż upoważnia radę gminy jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, bez dokonywania jakichkolwiek rozróżnień podmiotowych, czyli np. uzależniania wysokości ekwiwalentu od statusu członka Ochotniczej Straży Pożarnej, np. czy pozostaje on w stosunku pracy. Takie podejście może prowadzić do dyskryminacji osób, które nie są stroną stosunku pracy (np. bezrobotnych, rolników,

²³ *Ibidem*, <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/pozarniczy/>.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. z 2011 r., Nr 46, poz. 239.

²⁵ D.P. Kała, *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia i zawody dla członka ochotniczej straży pożarnej. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 1.07.2014 r., IV SA/Wr 100/14, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12.*

emerytów) przez przyznanie im ekwiwalentu w niższej kwocie. Oczywiście nie wspominając o naruszeniu zasad zawartych w Konstytucji, zasady równości i niedyskryminacji, wyrażonych w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶.

4. Uchwała rady gminy w sprawie ekwiwalentu i tryb jego wypłaty

Uchwała rady gminy ma charakter aktu wykonawczego, który zawiera normy generalne – są to takie normy, które odnoszą się nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ma również charakter abstrakcyjny, gdyż adresowana jest nie do konkretnych, imiennie określonych osób, czyli konkretnych członków Ochotniczej Straży Pożarnej, ale do każdej osoby, która jest lub będzie w przyszłości jej członkiem. Jej realizacja nie będzie miała zatem jednokrotnego zastosowania, lecz może zostać wykorzystana w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Innymi słowy, abstrakcyjność uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów – możliwość stosowania jej każdorazowo przy wielu akcjach ratowniczych czy szkoleniach pożarniczych. Poza tym, zawarta w uchwale norma nakłada obowiązek na gminę (ekwiwalent jest wypłacany z jej budżetu) i stwarza prawo po stronie osób wypełniających dyspozycję przepisu art. 28 ust. 1 u.o.p. do otrzymania ekwiwalentu²⁷.

W końcu uchwała rady gminy to akt normatywny, dalej to akt prawa miejscowego, który obowiązuje na obszarze danej gminy i jego publikacja jest obowiązkowa, pomimo sprzecznych rozstrzygnięć wojewodów, „np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 22 grudnia 2008 r. (NK.I-0911/157/08)²⁸, który stwierdził, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”²⁹ czy podobne rozstrzygnięcie wojewody podlaskiego z dnia 15 grudnia 2008 r., (NK.II.JS.0911-189/08)³⁰.

Odmienne rozstrzygnął wojewoda dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 24 listopada 2008 r. (NK. II.0911-7/619/08)³¹. Uznał m.in., iż jest to akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, czyli na brzmienie

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821.

²⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z dnia 22 grudnia 2008 r., NK.I-0911/157/08, LEX nr 492738.

²⁹ Kała D.P., *Uchwały w sprawie ekwiwalentu dla OSP*, „Wspólnota” 2012, nr 33–34.

³⁰ LEX nr 492700.

³¹ LEX nr 492675.

przepisów uchwały będzie mogła powołać się każda osoba będąca członkiem OSP, która wzięła udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Każda zmiana składu osobowego w OSP na terenie gminy nie wymaga zmiany uchwały rady gminy, a więc uchwałe nie można odmówić waloru aktu generalnego³².

Uchwała rady gminy w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych nie może zostać uznana za akt kierownictwa wewnętrznego, gdyż dotyczy podmiotów niezależnych od gminy, będących w stosunku do niej podmiotami zewnętrznymi. Nie są to jednostki organizacyjne gminy, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przesądza o tym również treść art. 19 u.o.p., w myśl którego Ochotnicza Straż Pożarna i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (ust. 1) oraz samodzielnie określają zarówno swoje cele i struktury organizacyjne w statucie (ust. 2), jak i uchwalają akty wewnętrzne dotyczące swej działalności.

Jednostki OSP nie stanowią jednostek organizacyjnych gmin, nie jest to też relacja członek straży–pracodawca, gdyż gmina w zakresie objętym sporną uchwałą nie występuje jako pracodawca strażaka. Takie stanowisko przesądza zatem za jej ogłoszeniem w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego³³.

W przepisach prawa polskiego warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, wynika to bezpośrednio z norm zawartych w Konstytucji RP, tj. w art. 88 ust. 1³⁴. Obowiązek zaś ogłoszenia uchwały organu gminy wynika z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który ustawodawca przewidział w formie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niezwłocznie po jej podjęciu przez radę gminy (art. 3 tejże ustawy)³⁵.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych

³² *Ibidem*, s. 54, Kała D.P., *Uchwały w sprawie ekwiwalentu...*

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2009 r., IV SA/GI 257/09, LEX nr 553428; wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821; wyrok WSA we Wrocławiu z 4 marca 2009 r., IV SA/Wr 33/09, LEX nr 536627; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, LEX nr 569906.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 717 i 718.

określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa. Niezachowanie w zaskarżonej uchwale wymagań przewidzianych w Konstytucji (art. 88 ust. 1), w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (art. 2 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2) i w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 42) narusza przywołane przepisy, co musiało prowadzić do stwierdzenia w całości nieważności uchwały niepoddanej właściwemu procesowi promulgacji³⁶

Dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej uchwała stanowi postawę do występowania do organów gminy z roszczeniem o jego wypłatę. Norma prawna zawarta w art. 28 u.o.p. ma zastosowanie do każdego podmiotu spełniającego opisane w niej warunki. Żadnych innych kryteriów, pozwalających na dookreślenie kręgu uprawnionych, ustawodawca nie przewidział. W przepisie art. 28 ust. 3 u.o.p. ustawodawca wskazał zaś sytuacje, w których uprawniony do otrzymania ekwiwalentu podmiot traci to prawo. Wspólną cechą podmiotów, których dotyczy przepis, jest przynależność do Ochotniczej Straży Pożarnej i nie ma znaczenia, czy pozostają oni w stosunku pracy czy też nie. Ustawodawca przewidział inne kryteria, czyli wniesienie wkładu w postaci czasu, wysiłku i zdrowia w ochronę przeciwpożarową, które są kluczowym czynnikiem do wypłaty ekwiwalentu.

Organ stanowiący gminy upoważniony jest do ustalenia wysokości ekwiwalentu za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Nie jest uprawniony do wskazywania organów Ochotniczej Straży Pożarnej upoważnionych do składania i akceptacji wniosków, które następnie przedkładane są organowi wykonawczemu gminy. Żaden przepis ustawy o ochronie przeciwpożarowej ani ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do określania zasad działania ani określania kompetencji poszczególnych osób reprezentujących samodzielny podmiot, jakim jest Ochotnicza Straż Pożarna. Przepisy u.ppoż jednoznacznie wskazują, iż OSP funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³⁷. W myśl art. 2 ust. 1 i 2 te same przepisy stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa m.in. struktury organizacyjne i uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej nie określa trybu składania wniosków o wypłatę ekwiwalentu, tryb taki może ustalić rada gminy. Ustawa określa maksymalną wysokość ekwiwalentu, organ gminy uprawniony do określenia konkretnej wysokości ekwiwalentu oraz organ zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu, co należy uznać za regulację wystarczającą [...] ³⁸.

³⁶ Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09.

³⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

³⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11.

5. Rekompensata pieniężna

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej przyznała ochotnikom bez prawa do wynagrodzenia i zasiłków świadczenie nazwane rekompensatą pieniężną. Wypłacana jest ona miesięcznie i stanowi 1/30 minimalnego wynagrodzenia za pracę za każdy dzień niezdolności do pracy. Rekompensata przyznawana jest na wniosek strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej, wzór takiego wniosku zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej³⁹.

Wypłata rekompensaty pieniężnej następuje na podstawie wniosku i załączonych do niego dokumentów, tj. protokołu powypadkowego, zaświadczenia lekarskiego lub innych dokumentów medycznych potwierdzających, jaki był czas niezdolności do pracy strażaka. Dodatkowo, jeżeli strażak wnosi o wypłatę wyrównania, musi załączyć zaświadczenie z ZUS lub KRUS o wysokości świadczeń przyznanych przez te organy lub zaświadczenie pracodawcy o wysokości utraconego wynagrodzenia za okres niezdolności do pracy. Strażakom, którzy otrzymują zaświadczenie z ZUS lub KRUS niższe od rekompensaty pieniężnej, przysługuje wyrównanie do jej wysokości.

Rekompensatę pieniężną dla członka Ochotniczej Straży Pożarnej ustala i wypłaca gmina, a środki na ten cel pozyskuje z budżetu państwa, ponieważ jest to zadanie zlecone gminie. Jednostkom, które włączone są do Krajowego Systemu Ratownictwa Gaśniczego, rekompensatę ustala i wypłaca komendant wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej. Wówczas wniosek taki strażak składa do komendanta powiatowego, który pośredniczy w uzyskaniu takiego świadczenia. Okres, na jaki zostaje przyznana rekompensata pieniężna, to czas na dochodzenie do zdrowia, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy (łącznie czas pobierania zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego).

Członek Ochotniczej Straży Pożarnej, który na czas niezbędny do uczestniczenia w działaniach ratowniczo-gaśniczych, a także do wypoczynku koniecznego po nim, ma prawo do usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Czas koniecznego wypoczynku strażaka po zakończeniu akcji ratowniczo-gaśniczej ustala osoba, która kierowała taką akcją. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 roku w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień z pracy jasno reguluje tę kwestię⁴⁰. Pracodawca jest obowiązany zwolnić od pracy pracownika będącego członkiem Ochotniczej Straży Pożarnej. W przypadku skorzystania

³⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień z pracy, Dz.U. z 1996 r., Nr 60, poz. 281.

przez strażaka ze zwolnienia z pracy, pracodawca wydaje zaświadczenie określające wysokość utraconego wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Zaświadczenie wydaje celem uzyskania przez strażaka OSP od właściwego organu (gminy) rekompensaty pieniężnej z tego tytułu, w wysokości ustalonej przez gminę, oczywiście przy ograniczeniu ustawowym, czyli nie więcej niż 1/175 średniego wynagrodzenia ogłoszonego przed dniem naliczenia ekwiwalentu przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym.

Pracownik będący zarazem strażakiem OSP nie zachowuje prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia od pracy niezbędny do uczestniczenia w działaniach ratowniczych, wypoczynku po nich, a także w szkoleniach pożarniczych. Pracodawca może jednak przewidzieć w regulaminie pracy obowiązującym w danym zakładzie pracy zachowanie przez pracownika prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia. Przewiduje taką możliwość § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień z pracy. Ustawodawca pozostawił to do decyzji pracodawcy, jednak w przypadku, gdy dany regulamin pracy nie zawiera takich postanowień, pracodawca ma obowiązek wystawić zaświadczenie określające wysokość utraconego wynagrodzenia.

Zwolnienie pracownika od pracy w razie konieczności udziału w akcji ratowniczej następuje w trybie przyjętym przez służbę ratowniczą, która taką akcję organizuje. Strażak OSP ma prawo do uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym, które organizuje jednostka Państwowej Straży Pożarnej. Udział w szkoleniu nie może przekroczyć 6 dni w roku (§ 11 ust. 1 rozporządzenia).

Obowiązujące przepisy jasno formułują sytuację prawną strażaka w tym zakresie. Gmina, wypłacając ekwiwalent każdorazowo, żąda od strażaka wykonującego pracę zarobkową stosownego oświadczenia woli złożonego w formie pisemnej – pod rygorem odpowiedzialności karnej – czy w chwili uczestnictwa w akcji ratowniczej lub szkolenia powinien świadczyć pracę i czy za ten czas otrzymał wynagrodzenie. W przypadku gdy nie świadczył, powinien okazać wydane przez pracodawcę zaświadczenie określające wysokość utraconego wynagrodzenia. Zaświadczenie to jest bardzo ważne, ponieważ na jego podstawie gmina dokonuje wypłaty rekompensaty pieniężnej.

6. Uprawnienia w związku z doznaniem uszczerbku na zdrowiu lub szkody w mieniu

Przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej w art. 26 zawierają postanowienia, które chronią członka Ochotniczej Straży Pożarnej, gdy dozna stałego lub długotrwałego

uszczerbku na zdrowiu czy poniósł szkodę w mieniu w związku z jego udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych strażakom jednostek ochrony przeciwpożarowej i członkom Ochotniczej Straży Pożarowej z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo szkody w mieniu, a w przypadku ich śmierci przyznania odszkodowań członkom ich rodzin doprecyzowuje przepisy i reguluje m.in. tryb przyznania odszkodowania⁴¹.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. ustawą i rozporządzeniem, strażakowi jednostki ochrony przeciwpożarowej i członkom OSP przysługuje jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu, które powstało w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach, a także odszkodowanie członkom rodziny osoby poszkodowanej w przypadku jej śmierci lub szkody w jej mieniu.

Wysokość i warunki tego odszkodowania ustala się na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Świadczenie to wypłaca gmina, a wynosi 20% przeciętnego wynagrodzenia za każdy procent uszczerbku na zdrowiu. Wypłata odszkodowania następuje po przeanalizowaniu przypadku przez specjalny powołany zespół powypadkowy powołany niezwłocznie przez Gminę. Zadaniem tego zespołu jest dokonanie oględzin miejsca wypadku i ustalenie czasu, miejsca i okoliczności wypadku. Z oględzin miejsca wypadku i przesłuchania osób sporządza komisja protokoły.

Ustaleniem zaś stopnia uszczerbku na zdrowiu zajmuje się właściwa komisja lekarska, o której mowa w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, która ustala czy uszczerbek na zdrowiu osoby poszkodowanej pozostaje w związku z jej udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach, oraz ustala stopień tego uszczerbku⁴².

Gmina analizuje protokół powypadkowy, a także wydane w sprawie orzeczenie lekarskie i na tej podstawie wydaje orzeczenie o odszkodowaniu. Wydane orzeczenie nie kończy drogi w dochodzeniu swoich roszczeń – jeżeli poszkodowany nie zgadza się z orzeczeniem to przysługuje mu dochodzenie swoich praw na drodze postępowania cywilnego.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2003r. w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych strażakom jednostek ochrony przeciwpożarowej i członkom Ochotniczej Straży Pożarowej z tytułu uszczerbku na zdrowiu albo szkody w mieniu, a w przypadku ich śmierci przyznania odszkodowań członkom ich rodzin, Dz. U. z 2004 r., Nr 1, poz. 6.

⁴² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Dz. U. z 1992 r., Nr 79, poz. 39, Nr 83, poz. 425 oraz z 1995 r., Nr 146, poz. 712.

W związku z udziałem strażaka w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach może dojść do utraty mienia lub całkowitego jego zniszczenia, wówczas na taką okoliczność ustawodawca przewidział wypłatę odszkodowania. Wypłaty dokonuje gmina bądź jeżeli Ochotnicza Straż Pożarna włączona jest do Krajowego Systemu Ratownictwa Gaśniczego, wypłaty dokonuje Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej. Wysokość odszkodowania ustala się w oparciu o aktualne ceny jego zakupu, oczywiście uwzględniając stopień jego zużycia. Przy uszkodzeniu mienia odszkodowaniem jest zwrot kosztów jego naprawy. W przypadku znacznych kosztów naprawy, gdy uszkodzenie jest znaczne, odszkodowanie wypłacane jest tak jakby to mienie uległo utracie albo zostało całkowicie zniszczone.

7. Wnioski końcowe

Regulacje prawne dotyczące strażaków Ochotniczej Straży Pożarnej zamieszczone są przede wszystkim w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, a także w ustawie Prawo o stowarzyszeniach oraz działają w oparciu o swój statut uchwalony na IX Zjeździe Krajowym Związku OSP RP w 1992 r., następnie nowelizowanego na kolejnych zjazdach.

W roku 2004 OSP uzyskała status organizacji pożytku publicznego i w związku z tym prowadzi własną działalność również na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organizacje pożytku publicznego mogą pozyskiwać na swoją działalność 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej jednoznacznie określa, iż środki na finansowanie mają przede wszystkim pochodzić z samorządów szczebla gminnego. Przepisy prawa w tym zakresie nie wykluczają korzystania z innych źródeł finansowania, ale jak się okazuje, nadal jest to znikome finansowanie w stosunku do składek członkowskich czy dochodów ze źródeł samorządowych.

Zgodnie zaś z przepisami ustawy przeciwpożarowej, tj. z art. 32 ust. 3 b jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać Ochotniczym Strażom Pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Dotację taką mogą przekazywać oprócz samorządów gminnych także samorządy powiatowe i wojewódzkie, jednak przepis ten nie obowiązuje powiatów, województw, a także gmin do udzielania, a następnie przekazywania tych dotacji. Obowiązek przekazywania środków ma charakter fakultatywny i zależy od sytuacji finansowej danego samorządu. W obecnym stanie prawnym Ochotnicze Straże Pożarne nadal nie mają wystarczających środków na swoją działalność, środków na sprzęt i wyposażenie, ale także ich świadczenia w postaci ekwiwalentu są niewystarczające.

Bibliografia

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie, Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1229.
3. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz.U. 2014 r., poz. 498.
4. Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. Nr 79/2011, poz. 430 ze zm.
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. Nr 62, poz. 717 i 718.
7. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r., w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. Nr 46, poz. 239.
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r., w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r., w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień z pracy, Dz.U. z 1996 r., Nr 60, poz. 281.
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2003 r., w sprawie przyznania 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 przyznania odszkodowań członkom ich rodzin, Dz. U. z 2004 r., Nr 1, poz. 6.
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r., w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Dz. U. z 1992 r., Nr 79, poz. 39, Nr 83, poz. 425 oraz z 1995 r., Nr 146, poz. 712.
13. Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity statutu uwzględniającego zmiany przyjęte na Nadzwyczajnym Zejeździe Krajowym Związku w dniu 4 czerwca 2016 r.

Wyroki sądów

1. Wyrok Sądu Rejonowego w Brzesku z dnia 23 stycznia 2008 r., I C 98/07.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, publ. ONSA i WSA 2011/5/100.
3. Wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.
4. Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., II SA/Op 380/09, LEX nr 551821
5. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2009 r., IV SA/GI 257/09, LEX nr 553428.
6. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2009 r., IV SA/Wr 33/09, LEX nr 536627.
7. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, LEX nr 569906.
8. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2011 r., II SA/Sz 848/11.

Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewodów

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 22 grudnia 2008 r., NK.I-0911/157/08, LEX nr 492738.
2. Rozstrzygnięcie Wojewody Podlaskiego z dnia 15 grudnia 2008 r., NK.II.JS.0911-189/08, LEX nr 492700.

Stanowiska organów państwowych

1. Pismo MSWiA z dnia 29 maja 2007, BMP-0714-4069/07/JD skierowane do Marszałka Sejmu L. Dorna w odpowiedzi na pismo posła W. Pawlaka.
2. Stanowisko J. Kota Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 4 stycznia 2006 r.

Literatura

1. Adamiak P., Biejat M., Charycka B., *Ochotnicze Straże Pożarne – lokalne centra kultury*. Raport z badań 2016, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016.
2. Drabik L., Sobol E., *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2012.
3. Kała D.P., *Ekwiwalent dla członków OSP do korekty*, „Wspólnota” 2012, nr 11
4. Kała D.P., *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia i zawody dla członka ochotniczej straży pożarnej. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 01.07.2014 r.*, IV SA/Wr 100/14, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12
5. Kała D.P., *Finansowanie ochotniczych straży pożarnej*, „Wspólnota” 2012, nr 51–52.
6. Kała D.P., *Glosa do wyroku z dnia 14 maja 2009 r.*, I UK 351/08, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1.
7. Kała D.P., *Rezygnacja z ekwiwalentu*, „Strażak” nr 9/2011.

8. Kała D.P., *Uchwały w sprawie ekwiwalentu dla OSP*, „Wspólnota” 2012, nr 33–34.
9. *Słownik języka polskiego*, opracowanie zbiorowe, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

Status strażaka ochotnika w sferze zabezpieczenia społecznego

The status of a volunteer firefighter in the sphere of social security

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie uprawnień strażaka ochotnika w sferze zabezpieczenia społecznego. Ryzyko uszczerbku na zdrowiu, a w skrajnych przypadkach utraty życia, towarzyszy strażakom ochotnikom od początków istnienia Ochotniczych Straży Pożarnych. Występuje ono w każdej akcji ratowniczej i jest naturalne dla tej służby. Niektórych wypadków nie da się uniknąć. Niebezpieczeństwo nie wybiera, jak obrazowo zostało to ujęte w artykule: „nie interesuje go [niebezpieczeństwa – przyp. red.] czy strażak wchodzący w płomienie jest zawodowcem czy ochotnikiem”¹. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie uprawnień strażaka ochotnika w sferze zabezpieczenia społecznego i mechanizmów ochrony bytu strażaka, który uległ wypadkowi w czasie tej społecznej działalności. W niniejszej publikacji autor będzie używał pojęcia zabezpieczenie społeczne, które pojawiło się w art. 22 i 25 Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1948 r.² Według I. Jędrasik-Jankowskiej „Istota zabezpieczenia społecznego polega na zagwarantowaniu obywatelom pełnej ochrony we wszystkich sytuacjach zmniejszenia lub utraty zarobków wskutek czasowej lub trwałej niezdolności do pracy, a system zabezpieczenia społecznego to zorganizowana przez państwo sieć urządzeń prawnych i organizacyjnych mających na celu zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego

¹ „Ochotnicy zabezpieczeni!” – <https://www.ppoz.pl/zajrzyj-do-srodka/warsztat-ratownika-10/szmerek-medialny/825-ochotnicy-zabezpieczeni> [dostęp 24.06.2018].

² Rezolucja 217/III A uchwalona w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu.

w określonych sytuacjach życiowych”³. W artykule zostaną przedstawione uprawnienia strażaków ochotników wynikające z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴, ze szczególnym uwzględnieniem istniejącej od trzech lat możliwości uzyskania rekompensaty, przez strażaka poszkodowanego w czasie działań ratowniczych, nieposiadającego prawa do innych świadczeń. Zostaną również przedstawione okoliczności wprowadzenia tej regulacji i ocena zasadności jej wprowadzenia.

2. Zabezpieczenie społeczne w polskim porządku prawnym

Swoistą „konstytucją” dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jest ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych zwana dalej u.s.u.s.⁵ Jej art. 1 ustanawia następujące rodzaje ubezpieczenia społecznego:

- 1) ubezpieczenie emerytalne;
- 2) ubezpieczenia rentowe;
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane ubezpieczeniem chorobowym;
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane ubezpieczeniem wypadkowym.

Wszystkie rodzaje ubezpieczeń są uregulowane w odrębnych aktach prawnych. Ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu poświęcona jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych zwana dalej ustawą o emeryturach i rentach z FUS⁶, ubezpieczenie chorobowe jest regulowane przez ustawę z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁷. Natomiast ubezpieczenie wypadkowe regulowane jest przez ustawę z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁸. Wszystkie powyższe ustawy odnoszą się również do strażaków ochotników ubezpieczonych z różnych tytułów. Wracając do podstawowej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, kluczowy jest art. 6 ust. 1 pkt 1–22 ustawy. Ustanawia on katalog obowiązkowych tytułów ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Nie wymieniając całego katalogu, do najważniejszych tytułów ubezpieczenia należą:

³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 7.

⁴ Tekst jednolity Dz. U. 2018 r., poz. 620, zwanej dalej u.o.p.

⁵ Tekst jednolity Dz. U. 2017 r., poz. 1778 z późn. zm.

⁶ Tekst jednolity Dz. U. 2017 r., poz. 1383 z późn. zm.

⁷ Tekst jednolity Dz. U. 2017 r., poz. 1368 z późn. zm.

⁸ Tekst jednolity Dz. U. 2017 r., poz. 1773 z późn. zm.

- 1) stosunek pracy (pkt 1);
- 2) praca nakładcza (pkt 2);
- 3) członkostwo w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych i spółdzielniach kółek rolniczych (pkt 3);
- 4) wykonywanie pracy na podstawie umów: agencyjnej, zlecenia i innych umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące. umowy zlecenia (pkt 4);
- 5) prowadzenie pozarolniczej działalności – działalności gospodarczej (pkt 5);
- 6) pobieranie zasiłków i innych świadczeń z Powiatowego Urzędu Pracy przyznawanych dla bezrobotnych (pkt 9, 9a i 9b);
- 7) sprawowanie posługi duchownego (pkt 10);
- 8) pobieranie świadczeń socjalnych, stypendiów na przekwalifikowanie, czy pobieranie świadczenia górniczego, wynikające z odrębnych przepisów bądź układów zbiorowych pracy (pkt 20).

Autor dokonał selekcji powyższych tytułów pod kątem możliwości podlegania im przez strażaka ochotnika. Tak więc, gdy podlega on jednemu z powyższych tytułów, to posiada ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Ponadto strażak pracownik i członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej – podlega obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 1 u.s.u.s.), a prowadzący działalność gospodarczą, zleceniobiorca, nakładca czy duchowny mogą mu podlegać na swój wniosek (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.).

Ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają strażacy ochotnicy, m.in. z tytułów, stosunku pracy, pracy nakładczej, członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, zleceniobiorcy czy prowadzący działalność gospodarczą (art. 12 ust. 1 u.s.u.s.).

Odnosząc się do ubezpieczenia emerytalnego, strażak ochotnik z tytułu działalności w OSP nie ma dodatkowych uprawnień emerytalnych. Emerytura strażaka ochotnika nie jest ani kwotowo wyższa, ani nie ma uprawnienia do wcześniejszego jej nabycia. Obowiązuje go ogólny wiek przejścia na emeryturę, który w przypadku mężczyzn wynosi co do zasady 65 lat, a w przypadku kobiet 60 lat (art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS)⁹. Warto nadmienić, że od kilkunastu lat trwają zabiegi środowiska strażaków ochotników o uzyskanie dodatku pieniężnego do emerytury z tytułu działalności w OSP. Ostatni projekt nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgłoszony pod koniec 2017 r. nie znalazł poparcia większości rządzącej. Przewidywał on dodatek dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych, którzy wykazali co najmniej 10-letnią działalność w OSP i uczestniczyli bezpośrednio w działaniach ratowniczych. Dodatek ten miał wynosić 20 zł za każdy udokumentowany rok uczestnictwa w działaniach. Jak pisze D.P. Kała „Projekt

⁹ Zob. również – <http://www.zus.pl/zasady-nabywania-prawa-do-emerytury-w-powszechnym-wieku-emerytalnym-przez-osoby-urodzone-po-31-grudnia-1948-roku> [dostęp 25.06.2018].

ten wpłynął jako projekt obywatelski, który poparło ponad 212 tysięcy obywateli. I o to dowiadujemy się, że z dodatku nici. Dodatku nie będzie, koniec kropka. Według rządu pani premier Beaty Szydło, cytując: «Rada Ministrów wskazuje, że obowiązujące przepisy już obecnie przyznają członkom ochotniczej straży pożarnej określone uprawnienia»¹⁰.

Ubezpieczenie rentowe, także nie przyznaje strażakowi ochotnikowi dodatkowych uprawnień z tytułu działalności w OSP. Jak wskazuje I. Jędrasik-Jankowska: „Przedmiotem ochrony udzielanej przez ubezpieczenie rentowe jest sytuacja trwałej niezdolności do pracy zarobkowej oraz sytuacja pozostawienia rodziny bez środków utrzymania wskutek śmierci żywiciela zakwalifikowane jako «z ogólnego stanu zdrowia» albo jako «z wypadku w drodze do pracy lub z pracy». Kwalifikacja niezdolności jako niezdolność do pracy «z ogólnego stanu zdrowia» nastąpi wtedy, gdy będzie ona spowodowana albo chorobą samodzielną, albo zadziałaniem na ubezpieczonego przyczyny zewnętrznej w okolicznościach ze sfery spraw prywatnych»¹¹. Działalność w OSP należy właśnie uznać za owe sprawy prywatne, objęte niniejszym ubezpieczeniem. Strażak ochotnik, aby uzyskać rentę, musi spełnić ogólne wymogi przewidziane przez art. 57 ustawy o emeryturach i rentach z FUS tj.:

1. Musi być niezdolny do pracy (całkowicie bądź częściowo).
2. Musi mieć wymagane przez ustawę okresy składowe i nieskładowe.
3. Niezdolność do pracy powstała w okresach przewidzianych przez ustawę o emeryturach i rentach z FUS¹².
4. Ubezpieczony nie ma ustalonego prawa do emerytury z FUS, bądź nie spełnia warunków do jej uzyskania.

Świadczenia chorobowe dla strażaka ochotnika z przedstawionych wyżej tytułów wynikające z czasowej niezdolności do pracy to zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne i zasiłek wyrównawczy, mający zastąpić utracony bądź zmniejszony w wyniku choroby zarobek. Odwołując się ponownie do I. Jędrasik-Jankowskiej „W odniesieniu do niezdolności do pracy z powodu choroby ustawa rozróżnia ochronę niezdolności z tzw. ogólnego stanu zdrowia oraz niezdolności będącej skutkiem wypadku w drodze do pracy lub z pracy»¹³. Gdy chodzi o wysokość zasiłku chorobowego to, wynosi on co do zasady 80% podstawy wymiaru czyli np. wysokości miesięcznego wynagrodzenia¹⁴.

¹⁰ D.P. Kała, *Cyceron a dodatek emerytalny dla ochotników*, <https://www.lexfire.pl/slider/item/1318-cyceron-a-dodatek-emerytalny-dla-ochotnikow> [dostęp 25.06.2018].

¹¹ I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 250.

¹² Będą to okresy wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2, pkt 3 lit. b, pkt 4, 6, 7 i 9, ust. 2 pkt 1, 3–8 i 9 lit. a, pkt 10 lit. a, pkt 11–12, 13 lit. a, pkt 14 lit. a i pkt 15–17 oraz art. 7 pkt 1–3, 5 lit. a, pkt 6 i 12, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów – art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

¹³ I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 315.

¹⁴ Za <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-chorobowy/z-ubezpieczenia-chorobowego/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].

Wysokość świadczenia rehabilitacyjnego wynosi natomiast: 90% podstawy wymiaru zasiłku chorobowego za okres pierwszych 3 miesięcy (90 dni), 75% podstawy wymiaru zasiłku chorobowego za pozostały okres¹⁵.

Zasiłek wyrównawczy stanowi różnicę między przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających rehabilitację a wynagrodzeniem miesięcznym osiąganym podczas pracy z obniżonym wynagrodzeniem¹⁶.

Ubezpieczenie wypadkowe obejmuje tylko wypadki związane z aktywnością zawodową strażaka ochotnika, nie zaś wypadki związane z działalnością w OSP.

Po omówieniu przewidzianych dla ogółu zatrudnionych uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego należy w tym miejscu wspomnieć o zabezpieczeniu społecznym rolników. Przeważająca część Ochotniczych Straży Pożarnych działa w środowiskach wiejskich i członkowie OSP w większości są mocno związani z rolnictwem. Rolnicy podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego, odrębnemu od powszechnego systemu prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jak możemy przeczytać na stronie KRUS: „Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego podejmuje rozstrzygnięcia o podleganiu/ustaniu ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁷. Ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje rolników, ich małżonków i pracujących z nimi domowników, o ile osoby te są bądź obywatelami polskimi, bądź przebywają na terenie RP na podstawie zezwoleń na pracę wydawanych w trybie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸. Zwolnieni z obowiązku posiadania takich zezwoleń są m.in. obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ubezpieczenie to obejmuje obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, jeżeli przepisy Unii Europejskiej dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego nie stanowią inaczej. Ustawa przewiduje dwie formy objęcia ubezpieczeniem, z mocy samej ustawy i dobrowolną. Zależy to od powierzchni gospodarstwa rolnika, uprawnionego do ubezpieczenia w KRUS.

Rodzaje ubezpieczenia to:

- ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie,
- ubezpieczenie emerytalno-rentowe¹⁹.

¹⁵ Za <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/swiadczenie-rehabilitacyjne/z-ubezpieczenia-chorobowego/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].

¹⁶ Za <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-wyrownawczy/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].

¹⁷ Tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2336.

¹⁸ Tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1265.

¹⁹ Za <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoeczne-rolnikow/przepisy-ogolne/> [dostęp 26.06.2018].

3. Szczególne uprawnienia strażaków ochotników wynikające z przepisów szczególnych

W tym miejscu zostaną przedstawione szczególne uprawnienia strażaków ochotników, wynikające z przepisów szczególnych, znajdujących się we wspomnianej już wyżej ustawie o ochronie przeciwpożarowej. O ile opisane wyżej uprawnienia wynikające z powszechnego bądź rolniczego zabezpieczenia społecznego przysługują strażakom ochotnikom, posiadającym tytuły ubezpieczenia, wynikające np. ze stosunku pracy, prowadzenia działalności gospodarczej czy wykonywania działalności rolniczej, o tyle te szczególne uprawnienia są przewidziane wyłącznie dla strażaków ochotników z tytułu ich działalności w OSP, a ściślej z tytułu uczestnictwa w działaniach ratowniczych, prowadzonych przez OSP po poniesieniu w ich trakcie szkody. Uprawnienia te regulują art. 26 i 26a u.o.p.

Skorzystanie z owych uprawnień wymaga spełnienia dwóch warunków.

1. Poszkodowany musi być strażakiem jednostki ochrony przeciwpożarowej, bądź należeć do Ochotniczej Straży Pożarnej (w myśl art. 15 u.o.p. OSP wchodzi w zakres pojęcia jednostek ochrony przeciwpożarowej).
2. Musi zaistnieć szkoda na członku OSP. Szkoda ta musi powstać w czasie działań ratowniczych albo ćwiczeń, w których poszkodowany strażak uczestniczył.

Przechodząc do analizy art. 26 u.o.p., to w ust. 1 reguluje uprawnienia, takie jak:

- 1) jednorazowe odszkodowanie w razie doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu;
- 2) renta z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy;
- 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu.

Jak wskazuje B. Kurzępa, „Świadczenie to jest niezależne od tego, czy osoba ta korzysta z ubezpieczenia społecznego. W razie zbiegu kilku świadczeń (np. z tytułu stosunku pracy lub służby albo ubezpieczenia społecznego), uprawniony może otrzymać tylko jedno, wybrane przez niego”²⁰. Oznacza to, że gdy strażak ochotnik ubezpieczony z tytułu np. stosunku pracy poniesie szkodę w czasie działań ratowniczych, prowadzonych z ramienia OSP, ma prawo wyboru drogi uzyskania zadośćuczynienia za poniesioną szkodę. Jeżeli w następstwie doznanego w czasie działań ratowniczych lub ćwiczeń uszczerbku na zdrowiu strażak ochotnik zmarł, to członkom jego rodziny przysługują w myśl ust. 2 art. 26 u.o.p.:

- 1) jednorazowe odszkodowanie;
- 2) renta rodzinna;
- 3) odszkodowanie z tytułu szkody w mieniu.

²⁰ B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, komentarz*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013, s. 263.

Jak wskazuje B. Kurzępa, „Zarówno w przypadku poszkodowanego strażaka lub członka ochotniczej straży pożarnej, jak i członków jego rodziny, może być przyznane jedno świadczenie spośród trzech wymienionych, jak też dwa, a nawet trzy, w zależności od okoliczności faktycznych danego przypadku, rozległości zaistniałej szkody itp.”²¹. Warunkiem wypłaty świadczeń jest związek przyczynowy między zaistniałą szkodą a działaniami ratowniczymi, bądź ćwiczeniami, w których strażak ochotnik brał udział. Wymogi dla osób, mogących brać udział bezpośrednio w działaniach ratowniczych reguluje art. 19 ust. 1b u.o.p. Działania ratownicze są definiowane zarówno przez definicję legalną w art. 2 pkt 2 u.o.p., jak i w doktrynie²². Szczegółowy tryb i zasady przyznawania wyżej wskazanych świadczeń strażakom ochotnikom zostały uregulowane w rozporządzeniu 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 rodzin²³. Wynika z niego, że to na podmiocie finansującym działania OSP, tj. co do zasady na gminie spoczywają obowiązki związane z prowadzeniem postępowania odszkodowawczego, zmierzającego do ustalenia i wypłaty odszkodowania za szkodę na osobie (uszczerbku na jej zdrowiu) bądź w mieniu. Definicja uszczerbku została uregulowana w art. 11 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych²⁴. Do przepisów tej ustawy odsyła ust. 3 art. 26 u.o.p., który na podmiot finansujący działanie OSP „zrzuca ciężar” wypłaty odszkodowania za uszczerbek na zdrowiu bądź śmierć strażaka ochotnika. Jest ono wypłacane z ubezpieczenia, które obowiązkowo dla strażaka ochotnika musi wykupić podmiot finansujący, obowiązany do jego wypłaty. Renty z tytułu niezdolności do pracy uregulowane w art. 26 ust. 1 pkt 2 u.o.p. są wypłacane w trybie i na zasadach przewidzianych przez ustawę z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych^{25, 26}. Ostatnim wprowadzonym w połowie 2015 r. szczególnym uprawnieniem dedykowanym strażakom ochotnikom jest uregulowana w art. 26a u.o.p. rekompensata wypłacana za czas niezdolności do pracy powstałej w wyniku wypadku, który nastąpił w związku z udziałem w działaniach ratowniczych bądź ćwiczeniach z ramienia OSP. Regulacja ta została wprowadzona ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie

²¹ *Ibidem*, s. 265.

²² Szeroki przekrój definicji prawnych, naukowych i potocznych podaje R. Radkowski w artykule – *Działania ratownicze i ratowniczo-gaśnicze. Problematyka terminologii*, „Zeszyty Naukowe”, SGSP nr 55, s. 67–82.

²³ Dz. U. 2004 r., Nr 1 poz. 6.

²⁴ Dz. U. 2017 r., poz. 1773.

²⁵ Tekst jednolity Dz. U. 2013 r., poz. 737.

²⁶ Zob. też D.P. Kała, *Renty dla członków OSP i ich rodzin*, „Strażak” 2012, nr 11.

przeciwpożarowej²⁷. Omawiana nowela, jest dużym sukcesem ruchu strażaków ochotników, została ona zgłoszona jako projekt poselski, ale zainicjowali ją sami strażacy ochotnicy, którzy zgłosili ją jako projekt obywatelski^{28, 29}. Przechodząc do regulacji rekompensaty, to w myśl ust. 1 art. 26a jest to świadczenie przyznawane na wniosek poszkodowanego strażaka ochotnika, który doznał uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku, który zdarzył się w związku z uczestnictwem w działaniach ratowniczych, bądź ćwiczeniach. Jak wskazuje D.P. Kała, „w pojęciu ćwiczeń nie mieści się pojęcie zawodów strażackich”, co skutkuje tym, iż strażak biorący udział w takich zawodach o charakterze sportowym nie nabędzie prawa do rekompensaty³⁰. Wysokość tego świadczenia jest uregulowana w ust. 2 art. 26 i jest wypłacana w wysokości 1/30 miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę³¹. Podmiotami wypłacającymi rekompensatę w myśl ust. 3 i ust. 4 art. 26a u.o.p. są:

- 1) w przypadku OSP, niebędącej członkiem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – zwanego dalej KSRG podmiot finansujący działalność OSP, czyli w zasadzie gmina;
- 2) w przypadku OSP należącej do KSRG – właściwy miejscowo komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

W przypadku, gdy rekompensata byłaby wyższa niż otrzymane wynagrodzenie albo otrzymany zasiłek chorobowy, albo świadczenie rehabilitacyjne, na wniosek strażaka ochotnika wypłaca się wyrównanie do wysokości rekompensaty (art. 26 ust. 5 u.o.p.) Okres wypłacania rekompensaty nie może być dłuższy niż 18 miesięcy, czyli łączny maksymalny okres pobierania zasiłku chorobowego i świadczenia rehabilitacyjnego (art. 26 ust. 6. u.o.p.). Szczegółowy tryb i potrzebne dokumenty są uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi Ochotniczej Straży Pożarnej³².

²⁷ Dz. U. 2015 r., poz. 867.

²⁸ Idea nowelizacji pojawiła się na kanwie przypadku strażaka ochotnika z Ustronia Morskiego, który odniósł obrażenia w czasie działań ratowniczych i nie uzyskał świadczenia chorobowego w wysokości 100% podstawy wymiaru za cały czas niezdolności do pracy – pytanie prawne Sądu Okręgowego w Koszalinie rozpatrywał nawet Trybunał Konstytucyjny – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 stycznia 2015 r., P 9/14.

²⁹ D.P. Kała *Trybunał Konstytucyjny po stronie ochotników*, „Strażak” 2015, nr 5

³⁰ D.P. Kała, *Rekompensata za uszczerbek na zdrowiu* „Strażak” 2016 nr 1, <https://www.lexfire.pl/menu/publikacje/item/565-rekompensata-za-uszczerbek-na-zdrowiu> [dostęp 8.09.2018].

³¹ Tekst jednolity Dz.U. 2017 r., poz. 847.

³² Dz. U. 2015 r., poz. 2348.

4. Podsumowanie

Niniejszy artykuł starał się ukazać całościowo uprawnienia strażaków ochotników, w sferze zabezpieczenia społecznego. Zostały omówione uprawnienia wynikające z powszechnego, jak i rolniczego ubezpieczenia społecznego przyznawane strażakom ochotnikom, posiadającym tytuł ubezpieczenia, np. wynikający ze stosunku pracy bądź prowadzenia działalności gospodarczej. Zostały również przedstawione szczególne uprawnienia odszkodowawcze wynikające z przepisów u.o.p. dedykowane dla strażaków ochotników, zabezpieczające byt strażaka po wypadku w czasie działań ratowniczych bądź ćwiczeń. Warto ponownie wspomnieć o najnowszym uprawnieniu do rekompensaty, która została wywalczona przez samych strażaków ochotników, poprzez skuteczne wniesienie do parlamentu projektu obywatelskiego, który został przejęty przez posłów do szybkiego procedowania. Jest to skuteczne, w opinii autora niniejszej publikacji, wypełnienie luki, istniejącej w sferze zabezpieczenia bytu niezdolnego do pracy strażaka ochotnika. Trwa jeszcze walka o dodatek do emerytury z tytułu działalności ratowniczej w OSP. Jest to główny niezrealizowany postulat ruchu strażackiego w sferze zabezpieczenia społecznego, który zdaniem autora jest wart realizacji. Zdaniem autora warto również rozważyć objęcie jakąś formą pomocy strażaka poszkodowanego na zawodach strażackich.

Bibliografia

Źródła

a) Źródła krajowe

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2336.
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 620.
3. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2017 r., poz. 847.
6. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1773 z późn. zm.

7. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 737.
8. Rozporządzenie 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.
9. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 277.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.
11. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2015 r., P 9/14.

b) Źródła międzynarodowe

1. Rezolucja 217/III A uchwalona w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Literatura

1. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
2. Kała D.P., *Cyceron a dodatek emerytalny dla ochotników* <https://www.lexfire.pl/slider/item/1318-cyceron-a-dodatek-emerytalny-dla-ochotnikow> [dostęp 25.06.2018].
3. Kała D.P., *Renty dla członków OSP i ich rodzin*, „Strażak” 2012, nr 11.
4. Kała D.P., *Trybunał Konstytucyjny po stronie ochotników*, „Strażak” 2015, nr 5.
5. Kała D.P., *Rekompensata za uszczerbek na zdrowiu*, „Strażak” 2016, nr 1, <https://www.lexfire.pl/menu/publikacje/item/565-rekompensata-za-uszczerbek-na-zdrowiu> [dostęp 8.09.2018].
6. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej komentarz*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2013.
7. Radkowski R., *Działania ratownicze i ratowniczo-gaśnicze. Problematyka terminologii*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, nr 55/3, s. 67–82.
8. *Ochotnicy zabezpieczeni!*, <https://www.ppoz.pl/zajrzyj-do-srodka/warsztat-ratownika-10/szmerek-medialny/825-ochotnicy-zabezpieczeni> [dostęp 24.06.2018].

Internet

1. <http://www.zus.pl/zasady-nabywania-prawa-do-emerytury-w-powszechnym-wieku-emerytalnym-przez-osoby-urodzone-po-31-grudnia-1948-roku> [dostęp 25.06.2018].

2. <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-chorobowy/z-ubezpieczenia-chorobowego/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].
3. <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/swiadczenie-rehabilitacyjne/z-ubezpieczenia-chorobowego/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].
4. <http://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki/zasilek-wyrownawczy/wysokosc> [dostęp 25.06.2018].
5. <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/ubezpieczenie-spoleczne-rolnikow/przepisy-ogolne/> [dostęp 26.06.2018].

Łączenie sprawowania mandatu radnego gminy ze statusem członka zarządu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej a zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy

*Combining a mandate of a councilor of commune
council with the status of a member of the board
of a volunteer fire brigade unit, and a prohibition
on running a buissnes using communal property
of the commune*

1. Wstęp

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że w każdej ze zbiorowości, zarówno mniejszej, jak i większej, można wskazać jednostki bardziej aktywne od innych w działaniach na rzecz danej społeczności. Działalność tych aktywniejszych jednostek może objawiać się w podejmowaniu różnego rodzaju działań oraz w braniu udziału w różnych inicjatywach, w tym organizacjach. Jednym z problemów, który wynika z takiej aktywnej postawy oraz nad którym stosunkowo często pochylały się wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny, jest łączenie sprawowania mandatu radnego gminy z pełnieniem funkcji członka zarządu jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP). Zgodnie z art. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ – radny gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystywaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu działalności.

¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 994.

Zakaz wyrażony w art. 24f ust. 1 wymienia więc trzy sytuacje: w pierwszej z nich radny prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (tzw. jednoosobowa działalność gospodarcza), w drugiej – zarządza działalnością gospodarczą, a trzecia to taka, w której jest pełnomocnikiem lub przedstawicielem w prowadzeniu działalności gospodarczej. W każdej z nich działalność jest prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. W związku z tym, że na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej² jednostki OSP funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach³ (w związku z czym są stowarzyszeniami⁴), z tych trzech wymienionych wyżej sytuacji najbardziej interesować nas będzie sytuacja druga, w której radny zarządza działalnością gospodarczą jako członek zarządu stowarzyszenia. Wynika to z powszechnie akceptowanego poglądu, zgodnie z którym zarządzanie działalnością obejmuje zarządzanie ze stanowiska zasiadania w zarządzie jednostek organizacyjnych⁵.

Jak więc brzmi norma wyrażona w art. 24f ust. 1 o samorządzie gminnym wysławiająca interesujący nas zakaz: radny gminy nie może zarządzać działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia gminy. Przesłankami zrealizowania tego zakazu są więc: 1) dany podmiot musi być radnym gminy, 2) musi zarządzać daną działalnością, 3) działalność musi mieć charakter działalności gospodarczej oraz 4) musi być prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy.

Wypełnienie przez radnego wyżej wymienionych przesłanek skutkować powinno wygaśnięciem mandatu radnego. Aktualnie podstawą takich konsekwencji jest art. 383 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁶. Zgodnie z tym przepisem wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku: naruszenia ustawowego zakazu łączenia radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Wygaśnięcie mandatu stwierdza się przez radę gminy w drodze uchwały. Zaznaczyć należy, że radny, który prowadził działalność lub pełnił funkcję sankcjonowaną wygaśnięciem mandatu przed dniem wyboru, ma 3 miesiące od dnia złożenia ślubowania na zrzeczenie się prowadzenia danej działalności lub pełnienia danej funkcji.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 620.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 210.

⁴ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, LexisNexis, Warszawa 2011, Lex/el.

⁵ M. Bator, *Łączenie mandatu radnego z pełnieniem funkcji komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 5, poz. 74, s. 40.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 754.

2. Pierwsza i druga przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: status radnego oraz zarządzanie działalnością gospodarczą

W związku z powyższym kluczowa w niniejszych rozważaniach będzie analiza wyżej wymienionych przesłanek z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wyniki badań orzecznictwa wskazują na to, że przesłanki pierwsza i druga nie są zbyt problematyczne.

Jeśli chodzi o przesłankę pierwszą, czyli wymóg bycia radnym gminy, to brak problemów interpretacyjnych wynika z wyżej przedstawionego rozwiązania, zastosowanego w art. 383 Kodeksu wyborczego. Największe wątpliwości przy stosowaniu art. 24f ustawy o samorządzie gminnym związane z wyżej wymienioną pierwszą przesłanką mogłoby wzbudzać to, w którym momencie zaczyna się lub kończy sprawowanie mandatu radnego. Właśnie art. 383 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego likwiduje możliwość powstania tych wątpliwości. Zgodnie z nim radny prowadzący działalność sankcjonowaną wygaśnięciem mandatu przed wyborem na radnego powinien zrzec się jej prowadzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Dopiero jeśli tego nie zrobi w tym terminie, rada gminy w ciągu miesiąca od jego upływu stwierdza wygaśnięcie mandatu. W związku z tym wyznaczony jest więc wprost termin, w jakim zastosowany może być zakaz z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, i jest on określony właściwie w dwóch wariantach – dla osoby, która prowadziła działalność z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy przed jej wyborem na radnego (wtedy zastosowanie znajdzie termin 3 miesięczny i miesięczny z art. 353 § 5 i 6 Kodeksu wyborczego) oraz dla osoby która rozpoczęła tego typu działalność po jej wyborze na radnego, wtedy przepis znajdzie zastosowanie najszybciej jak to możliwe (gdyby miało to miejsce przed złożeniem ślubowania, uchwała o wygaśnięciu radnego zostałaby podjęta najprawdopodobniej na pierwszym posiedzeniu rady gminy). Widać więc, że problemom ze stosowaniem pierwszej przesłanki art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zapobiegł sam ustawodawca odpowiednią regulacją z Kodeksu wyborczego.

O ile pierwszej przesłance z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sądy w badanych wyrokach nie poświęcały żadnej uwagi, to przy drugiej czyniły najczęściej jedną uwagę o tym, że członek zarządu stowarzyszenia musi mieć wpływ na prowadzoną przez nie działalność (orzeczenia najczęściej odnosiły się nie tylko do Prezesa Zarządu, ale również do Zastępcy Prezesa-Naczelnika – zgodnie z wzorcowym statutem jednostki OSP przygotowanym przez Związek OSP w skład zarządu OSP wchodzi: Prezes, Naczelnik – sprawujący funkcję wiceprezesa, dwóch wiceprezesów, sekretarz,

skarbnik oraz ewentualnie: gospodarz, kronikarz i zastępca naczelnika straży⁷). Jest to zgodne z założeniem przyjmowanym w literaturze, uznającym że zakres art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprawowanie funkcji członka zarządu stowarzyszenia⁸. Taki pogląd wynika ze sformułowań ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 11 ust. 3 tego aktu Zarząd jest organem obligatoryjnym stowarzyszenia. Jego kompetencje określa się natomiast jako prowadzenie spraw stowarzyszenia oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Prowadzenie spraw polega przede wszystkim na merytorycznym zarządzaniu wewnętrznymi sprawami stowarzyszenia (zarówno przez podejmowanie decyzji, jak i dokonywanie czynności faktycznych). Reprezentacja stowarzyszenia na zewnątrz dotyczy natomiast stosunków zewnętrznych stowarzyszenia – przede wszystkim składania oświadczeń woli w imieniu stowarzyszenia, zarówno wobec osób prywatnych, jak i podmiotów publicznych. Dzięki takim uprawnieniom Zarząd stowarzyszenia ma zasadniczy wpływ na ewentualną działalność gospodarczą podejmowaną przez stowarzyszenie. Decyduje o jej kierunku oraz wykonuje działania w ramach stosunków gospodarczych z innymi podmiotami gospodarczymi (czy to konsumentami, czy to przedsiębiorcami). Prawo o stowarzyszeniach nie rozróżnia poszczególnych członków Zarządu, przyznając im zróżnicowane kompetencje, takie skutki natomiast może nieść dopiero statut stowarzyszenia. W związku z tym podczas rozpatrywania czy w przypadku danego członka zarządu jednostki OSP spełnione zostały przesłanki art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdorazowo należy zbadać postanowienia statutu takiej jednostki w celu ustalenia, czy dana osoba mogła „kierować” działalnością gospodarczą tego konkretnego stowarzyszenia.

3. Trzecia przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – gospodarczy charakter zarządzanej działalności

Znaczne problemy pojawiały się natomiast przy przesłance trzeciej i czwartej. W trzeciej wątpliwość wzbudzało, to czy działalność prowadzona przez stowarzyszenie ma w ogóle gospodarczy charakter, a w czwartej – czy dane mienie jest mieniem komunalnym oraz czy jest wykorzystywane przy prowadzeniu działalności gospodarczej, czy może jednak tylko przy innej działalności stowarzyszenia.

Jeśli chodzi o trzecią przesłankę, to zaznaczyć należy, że ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera własnej definicji działalności gospodarczej, dlatego konieczne jest skorzystanie z definicji uniwersalnej dla systemu polskiego prawa – jaką jest aktualnie

⁷ J.J. Skoczylas, *op. cit.*

⁸ *Ibidem*, s. 40.

definicja z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁹ (analizowane przeze mnie orzeczenia, oczywiście odnosiły się do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰). Dlatego też aby zrealizować przesłankę gospodarczego charakteru działalności, działalność prowadzona przez stowarzyszenie (jednostkę OSP), musi koniecznie posiadać wszystkie cechy wymieniane w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z tym przepisem cechami tymi są: zorganizowanie, ciągłość, zarobkowość oraz to, że działalność ta musi być wykonywana we własnym imieniu. Wątpliwości sądów dotyczyły przede wszystkim: ciągłości i zarobkowości.

Sądy nie poruszały kwestii wykonywania działalności we własnym imieniu, gdyż wcześniej (przed wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców) przesłanka ta znajdowała się w definicji pojęcia przedsiębiorcy, a nie działalności gospodarczej. Gdy znajdowała się ona w definicji przedsiębiorcy, wywierała podwójny wpływ. Dany podmiot, aby ją spełnić musiał po pierwsze być samodzielnym podmiotem w ramach stosunków prawnych (niezależnym od innych uczestników obrotu prawnego, podejmującym samodzielne decyzje, również przez swoje organy), po drugie koniecznie musiał nabywać prawa i obowiązki bezpośrednio¹¹. W związku z tym, aby daną aktywność jednostki OSP zaliczyć do kategorii działalności gospodarczej, konieczne jest, aby kluczowe decyzje jej dotyczące były autonomicznymi decyzjami jej organów, niezależnymi od wpływów innych podmiotów, np. gminy lub Związku OSP RP. Warto dodać, że od osobistego wykonywania działalności należy odróżnić wykonywanie jej na własny rachunek. Pierwsze z tych pojęć ma szerszy zakres, co wynika m.in. z tego, że powszechnie przyjmuje się, iż np. agenci czy komisanci wykonują swoją działalność we własnym imieniu, ale na cudzy rachunek.

Przesłanka zorganizowania nie wzbudzała kontrowersji, ponieważ w przypadku jednostki OSP będzie ona zawsze zrealizowana w tzw. ujęciu formalnym¹², przez sam fakt zarejestrowania stowarzyszenia w odpowiednim rejestrze, gdyż samo dokonywanie różnego rodzaju czynności mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej danego przedsiębiorcy jest traktowane jako realizacja tego aspektu zorganizowania (zazwyczaj wymienia się zarejestrowanie działalności w CEIDG lub KRS – stowarzyszeń dotyczyć może oczywiście jedynie zarejestrowanie w KRS, zgłoszenie rozpoczęcia prowadzenia działalności organom podatkowym, zgłoszenie dotyczące ubezpieczeń społecznych organowi rentowemu, uzyskanie koniecznych zezwoleń czy licencji). Zaznaczyć należy, że stowarzyszenie może również zrealizować przesłankę zorganizowania w aspekcie

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2168.

¹¹ T. Kocowski, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 219–220.

¹² M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 40.

materialnym – zorganizowanie działalności gospodarczej w takiej płaszczyźnie może być zrealizowane przez wykorzystywanie do jej prowadzenia składników majątkowych (zarówno materialnych, jak i niematerialnych), najczęściej przez wykorzystywanie przedsiębiorstwa (zgodnie ze znaczeniem tego zwrotu zdefiniowanym w Kodeksie cywilnym).

Myślę, że można uznać, że sądy jednolicie przyjmowały, że przesłanka ciągłości nie jest spełniona w sytuacji, gdy jednostka OSP podejmuje działalność jednorazowo czy sporadycznie. Takie założenie, jest jak najbardziej zgodne z doktrynalną interpretacją pojęcia działalności¹³, pod kątem celu zamieszczenia tej cechy w definicji w art. 3 Prawa przedsiębiorców. Ustawodawca, formułując taką przesłankę, chciał wykluczyć z zakresu pojęcia działalności gospodarczej aktywności o charakterze przypadkowym i okazjonalnym¹⁴. Modelowo działalność gospodarcza ma być bezterminowa (z dopuszczalnością przerw w jej prowadzeniu). Za spełniającą cechę ciągłości uważa się jednak również działalność sezonową lub prowadzoną w konkretnym celu. Przedmiotowa przesłanka ma przede wszystkim eliminować z zakresu znaczeniowego pojęcia definiowanego w art. 3 Prawa przedsiębiorców działalność incydentalną. Istotą ciągłości jest powtarzalność pewnych zachowań podejmowanych w konkretnym celu, jakim jest osiągnięcie zarobku¹⁵. W związku z tym ciągłość może być rozumiana w trzech aspektach: czasowym (rozumianym jako trwałość podejmowanej działalności, prowadzenie jej w założeniu nieprzerwanie), celowym (podejmowanie konkretnych działań w danym celu) oraz podstawy utrzymania (gdy podmiot podejmujący działalność uważa ją za podstawowe źródło swojego utrzymania). Na podstawie takich rozważań poczynionych na bazie pojęcia ciągłości w jednej ze spraw sąd uznał, że w sytuacji, w której Prezes jednostki OSP zawnioskował o możliwość sprzedaży alkoholu jednorazowo na organizowanej przez jednostkę imprezie i zezwolenie to zostało wykorzystane, nie zostały wypełnione znamiona zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przez to, że nie została spełniona przesłanka gospodarczego charakteru działalności stowarzyszenia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., II SA/Wa 2089/12).

Jeśli natomiast chodzi o zarobkowość to sądy nie były jednomyślne. Z jednej strony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2010 r. (II OSK 2055/10) sąd stwierdził, że nie ważne, na jakie cele przeznaczane są dochody stowarzyszenia z danej działalności gospodarczej, to radny zawsze narusza zakaz z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei w wyroku z 5 listopada 2014 r. (II OSK 2397/14), w sytuacji w której jednostka przekazywała wynagrodzenie otrzymywane za wynajmowanie

¹³ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 26–27.

¹⁴ T. Kocowski, *op. cit.*, s. 157.

¹⁵ *Ibidem*.

remizy będącej własnością gminy, na rachunek bankowy gminy, sąd stwierdził, że nie dochodzi do naruszenia zakazu z ustawy o samorządzie gminnym. Moim zdaniem spojrzeć należy na ten problem jeszcze inaczej, otóż zgodnie z przyjętym w doktrynie prawniczej poglądem, działalność ma charakter zarobkowy, gdy podmiot ją prowadzący ma zamiar osiągnąć zysk i faktycznie nie ma znaczenia na co ten zysk przeznaczy. Dlatego należy stwierdzić, że jeśli działalność gospodarcza ma charakter działalności *for profit* zawsze będzie miała charakter działalności zarobkowej, charakteru takiego nie będzie miała jedynie działalność *non profit*. Wątpliwości wzbudza natomiast aktywność *non for profit*, z której zyski przeznaczane są na cele statutowe, niektórzy z autorów przyznają jej cechę zarobkowości, a inni przeciwnie, odmawiając jej tym samym statusu działalności gospodarczej. W związku z tym, tym bardziej podkreślenia wymaga to, że zwłaszcza w świetle działalności stowarzyszeń, a takimi są jednostki OSP, ocena ich działań pod kątem realizacji przesłanki zarobkowości wymienionej w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców wymaga każdorazowej, indywidualnej oceny.

4. Czwarta przesłanka stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wykorzystanie mienia komunalnego do prowadzenia działalności gospodarczej

Kolejną przesłanką zastosowania art. 24f ust.1 ustawy o samorządzie gminnym jest to, że do prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystywane jest mienie komunalne. Definicja mienia komunalnego znajduje się w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (oczywiście zgodnie z przepisem regulującym omawiany zakaz musi być to mienie komunalne należące do gminy, w której radny uzyskał mandat, tzn. dopuszczalną, w świetle art. 24f ust. 1 jest okoliczność w której radny w zarządzanej przez siebie działalności gospodarczej wykorzystuje mienie komunalne gminy innej niż tej, w której sprawują mandat¹⁶). Największym problem podczas interpretacji tego pojęcia jest znaczenie sformułowania „wykorzystanie”. Na podstawie orzecznictwa¹⁷ stwierdzić można, że należy je rozumieć jako sytuację, w której mienie komunalne pozostaje w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Do wypełnienia znamion zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie dojdzie, więc jeśli mienie komunalne wykorzystywane przez jednostkę OSP nie będzie wykorzystywane

¹⁶ J. Pitera, *Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym*, „Glosa” 2002, nr 11, s. 10.

¹⁷ Tak np. wyrok WSA z siedzibą w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Sz 1032/17.

do działalności gospodarczej, ale innej aktywności, niespełniającej przesłanek z art. 3 Prawa przedsiębiorców.

5. Przesłanki stosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wypracowane przez sądy administracyjne

W ramach orzecznictwa Sądy wykształciły jeszcze jedną przesłankę zastosowania zakazu z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W jednym z cytowanych wcześniej orzeczeń – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2014 r. (II OSK 2397/14) sąd zwrócił uwagę na konstytucyjną zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności obywatelskich. Otóż, sądy stwierdzają że uchylenie mandatu radnego jest poważną ingerencją w jego bierne prawo wyborcze oraz w czynne prawo wyborcze wyborców i zdarzenie takie powinno mieć miejsce jedynie wyjątkowo. Z tego powodu w sytuacji, gdy nie jest pewnym naruszenie art. 24f ustawy o samorządzie gminnym nie powinno się wyciągać konsekwencji wobec radnego. Dlatego też w sytuacji, gdy trudnym w ocenie będzie czy dana działalność klasyfikuje się jako gospodarcza nie powinno uchylać się mandatu radnego. Takie stwierdzenie jest konsekwencją, postulowanej przez sądy¹⁸, prokonstytucyjnej wykładni art. 24f, z której wynika również to że ocena wystąpienia okoliczności sankcjonowanych przedmiotowym zakazem wymaga uwzględnienia celu jego ustanowienia (jego *ratio legis*) którym jest ograniczanie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych prywatnych celów.

6. Wnioski końcowe

Podsumowując poczynione wyżej rozważania, należy wysnuć kilka wniosków: po pierwsze nie w każdym przypadku, gdy radny gminy będzie członkiem zarządu jednostki OSP, będzie skutkowało to wygaśnięciem jego mandatu. Po drugie nie każda działalność gospodarcza prowadzona przez OSP spowoduje wygaśnięcie mandatu radnego-członka zarządu jednostki OSP. Po trzecie jeśli jednostka OSP korzysta z mienia komunalnego, nie oznacza to zawsze wygaśnięcia mandatu radnego gminy będącego jednocześnie członkiem zarządu tej jednostki. Po czwarte oceny tego, czy dana działalność prowadzona przez jednostkę OSP jest działalnością gospodarczą wymaga indywidualnego zbadania. Przed zastosowaniem art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym konieczne jest dokonanie oceny, czy zostały zrealizowane wszystkie przesłanki wymienione w tym przepisie. Przede wszystkim konieczną zbadania jest okoliczność, czy dana

¹⁸ Przykładowo w wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 2818/12.

aktywność jednostki OSP spełnia wymagania stawiane przez art. 3 Prawa przedsiębiorców, zwłaszcza pod kątem zarobkowości oraz ciągłości danej działalności. Zbadania wymaga również to czy radny gminy, będąc członkiem Zarządu danej jednostki OSP, w świetle obowiązującego prawa, przede wszystkim Prawa o stowarzyszeniach oraz postanowień statutu jednostki OSP mógł zarządzać działalnością gospodarczą prowadzoną przez tę organizację. Ostatecznie ocenie podlega również to, czy jednostka OSP wykorzystuje w ogóle mienie komunalne, a jeśli tak – to czy wykorzystuje je do prowadzenia działalności gospodarczej.

Dodatkowym wnioskiem, jaki należy wysunąć na podstawie analizowanego orzecznictwa, jest stwierdzenie, że sądy coraz bardziej liberalnie podchodzą do stosowania zakazu z art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, postulują jego prokonstytucyjną i funkcjonalną wykładnię oraz są przeciwne jego automatycznemu stosowaniu, zwłaszcza w przypadkach, w których nie ma pewności co do spełnienia wszystkich wymienionych w tym przepisie przesłanek. Takie podejście sądów do analizowanego przepisu należy ocenić pozytywnie, podkreślając zwłaszcza to, że zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem, zakaz prowadzenia działalności kierowany do radnych gminy nie jest zakazem absolutnym¹⁹

W związku z tak dużą liczbą przesłanek stosowania art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których w kontekście działalności jednostek OSP nie da się ocenić w sposób odgórny stwierdzenia wymaga to, że zasadniczo nic nie stoi na przeszkodzie w sprawowaniu przez radnego gminy funkcji członka Zarządu OSP, dopóki nie zrealizuje on wszystkich przesłanek przedmiotowego zakazu. Dlatego też radni gmin nie powinni pochopnie rezygnować ze statusu członka zarządu jednostki OSP albo mandatu radnego gminy jeśli sprawują obie te funkcje, przed dokładną analizą tego czy działalność zarządzanego przez nich stowarzyszenia może w ogóle naruszyć tytułowy zakaz.

Bibliografia

Źródła

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104 ze zm.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 85 ze zm.

¹⁹ A. Wierzbica, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 514.

3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351 ze zm.
4. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 ze zm.
5. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.
6. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

Orzeczenia

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., II OSK 2055/10, Legalis.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 2818/12, Legalis.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2014 r., II OSK 2397/14, Legalis.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Warszawie z dnia 24 stycznia 2013 r., II SA/Wa 2089/12, Legalis.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., poz. SA/Sz 1032/17, Legalis.

Literatura

1. Bator M., *Łączenie mandatu radnego z pełnieniem funkcji komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 5, poz. 74, Profil, Wrocław 2012.
2. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
3. Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Prawo publiczne gospodarcze*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
4. Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
5. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
6. Pitera J., *Przepisy antykorupcyjne ustawy o samorządzie gminnym*, „Głosa” 2002, nr 11.
7. Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
8. Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2005.

Niniejsza publikacja obejmuje raport z badań naukowych dotyczących ochrony przeciwpożarowej wraz z monografią naukową. Jest ona kontynuacją wcześniejszych opracowań naukowych poświęconych problematyce prawnych uwarunkowań bezpieczeństwa, w tym publikacji monograficznej *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, z 2009 r., oraz tomu CVI czasopisma „Przegląd Prawa i Administracji” pod tytułem *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, z 2016 r. Stanowi też ona swoiste uzupełnienie równoległej publikacji będącej tomem 326 czasopisma „Prawo”, pt. *Ochotnicze Straże Pożarne – Tradycja – Samorząd – Bezpieczeństwo*, wydanej w 2018 r.

Tadeusz Kocowski, Maciej Błazewski, *Słowo wstępne*



**DOLNY
ŚLĄSK**

ISBN 978-83-66066-22-9 (druk)
ISBN 978-83-66066-23-6 (online)