

TADEUSZ KOCOWSKI

ORCID: 0000-0002-4086-8803

Uniwersytet Wrocławski

Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie

Wstęp

Pożary od dawien dawna stanowiły zagrożenie dla ludzi i posiadanego przez nich mienia. Dlatego też walka z nimi, a z czasem i zapobieganie im stało się zadaniem wymagającym zorganizowanej działalności grup, których członkowie musieli mieć coraz bardziej wyspecjalizowane kwalifikacje. Doprowadziło to do powstania organizacji zwanych strażami pożarnymi, które z czasem zostały podzielone na zawodowe i ochotnicze. Ochotniczy charakter straży spełniał warunek frekwencyjny, wszakże zapobieganie pożarom i walka z nimi wymaga obecnie także poważnego wsparcia sprzętowego. Problem wyposażenia w sprzęt rodzi problemy majątkowe i własnościowe związane z ustaleniem podmiotu własności, a także organizacyjne związane z formą prawną ochotniczych zrzeszeń osób, których celem jest zapobieganie i walka z pożarami oraz innymi klęskami.

Dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych jest stowarzyszenie¹ rozumiane jako organizacja samodzielnie określająca cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalająca akty wewnętrzne dotyczące własnej organizacji. Ochotnicza straż pożarna (dalej: OSP), będąc stowarzyszeniem, jest jednocześnie jednostką ochrony przeciwpożarowej — umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Stowarzyszenie wykonuje więc przewidziane ustawą zadania, obok takich jednostek, jak choćby jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (da-

¹ Szerzej zob. J. Wilk, *Stowarzyszenia*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Mie-miec, Warszawa 2013, s. 68–74.

lej: PSP), jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej, zakładowe straże pożarne czy zakładowe służby ratownicze. OSP jest specjalistyczną jednostką organizacyjną, której wyposażenie i struktura przystosowane są do realizacji celu, czyli ochrony przeciwpożarowej. OSP jako stowarzyszenie poza wskazanymi już zadaniami realizuje również inne cele społecznie pożyteczne. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu jej forma organizacyjna pozwala na sprawną i skuteczną realizację specyficznych zadań nałożonych przez ustawę na jednostki ochrony przeciwpożarowej.

I. Powstanie OSP — historia

Społeczne zaangażowanie w działania mające na celu zapobieganie i walkę z pożarami czy innymi zagrożeniami wynikało z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa. Rozwój cywilizacyjny zmieniał technikę i technologię walki z pożarami i wpływał na powstawanie jednostek specjalistycznych i zawodowych. Specjalizacja i uzawodowienie ochrony przeciwpożarowej, co ciekawe, nie doprowadziły jednak do zaniku społecznego ruchu ochrony przed i walki z pożarami. Sprawily, że aktywność społeczna zyskała formę organizacyjnoprawną, pozwalającą na realizację celów w sposób podobny do jednostek wyspecjalizowanych. Pierwszą OSP na ziemiach zaboru pruskiego była powstała w 1845 roku w Poznaniu straż pod nazwą Ochotniczego Towarzystwa Ratunkowego, która następnie została przekształcona w Zawodową Straż Pożarną². Jedną z pierwszych OSP na terenie zaboru rosyjskiego była straż w Kaliszu, powołana do życia w 1863 roku³. Nieco później — w 1864 roku — powstała straż na terenie zaboru austriackiego. Miało to miejsce w Krakowie, gdzie obok straży ochotniczej zaczęła działać straż zawodowa⁴.

Regulacje prawne II Rzeczypospolitej odnoszące się do problematyki ochrony przeciwpożarowej uczyniły swym przedmiotem także straże społeczne. Przepisy ustawy z dnia 13 marca 1934 roku o ochronie przed pożarami i innymi klęskami⁵ w art. 4 stanowiły, że straże pożarne mogą być ochotnicze, przymusowe, zawodowe i prywatne, w art. 6 zaś można była przeczytać, że w gminach poniżej 40 tys. mieszkańców powinny istnieć straże pożarne ochotnicze. Oznaczało to, że OSP stanowiły niekiedy podstawowe jednostki ochrony przeciwpożarowej w niektórych miejscowościach.

² W. Pilawski, *Chronologia powstania ochotniczych straży pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845–1890*, Warszawa 1998, s. 18.

³ J. Popis, *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2013, nr 14, s. 161.

⁴ J.R. Szaflik, *Początki dziejów strażactwa*, „Strażak” 1978, z. 12, s. 11.

⁵ Dz.U. Nr 41, poz. 365.

W okresie powojennym przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1950 roku o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji⁶ w treści przepisu art. 8 stanowiły, że do wypełnienia zadań ochrony przeciwpożarowej i do akcji ratowniczej powołane są straże pożarne, wśród których ze względu na charakter pełnienia służby można wyodrębnić, obok innych, OSP utworzone jako stowarzyszenia, działające w trybie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku Prawo o stowarzyszeniach⁷.

Przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 roku o ochronie przeciwpożarowej⁸ w art. 8 stanowiły, że do bezpośredniego wykonywania zadań ochrony przeciwpożarowej powoływane są straże pożarne zawodowe, składające się z osób pełniących służbę zawodowo na podstawie stosunku służbowego, oraz ochotnicze, złożone z mieszkańców miejscowości, a w zakładach pracy — z pracowników, na zasadach dobrowolnego zgłaszania się. OSP wspólnie z mieszkańcami miast i wsi oraz załogami zakładów pracy miały podejmować zadania w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej oraz współdziałać z radami narodowymi i innymi organami państwowymi w zwalczaniu pożarów i innych klęsk żywiołowych. Czynni członkowie OSP stanowili oddział bojowy straży, na którego czele stał naczelnik straży.

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 roku o ochronie przeciwpożarowej⁹ w przepisie art. 21 stanowiła, że do zwalczania pożarów i współdziałania w ich zapobieganiu powołane są terenowe i zakładowe straże pożarne, w tym ochotnicze tworzone na zasadzie dobrowolności, określane jako organizacje społeczne zrzeszające obywateli polskich gotowych czynnie i w sposób zorganizowany uczestniczyć w ochronie życia, zdrowia i mienia obywateli oraz majątku narodowego przed pożarami. Terenowe OSP nabywały osobowość prawną po zarejestrowaniu w rejestrze prowadzonym przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

OSP zgodnie z art. 34 ustawy zrzeszały się w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: ZOSP) ochotnicze straże pożarne mają status stowarzyszeń, będącym organizacją społeczną działającą na podstawie statutu nadanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Związek posiadał osobowość prawną. Przepisy ustawy nie zdefiniowały bliżej pojęcia organizacji społecznej i nie odnosiły się do stwierdzeń zawartych w poprzednich ustawach, stanowiących, że OSP mają status stowarzyszeń. Przepisy ustawy z 1975 roku zostały zastąpione przepisami z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej¹⁰. W art. 19 stwierdzają one jednoznacznie, że OSP i ZOSP funkcjonują na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Stanowią również, że działające w dniu wejścia w życie ustawy OSP oraz ZOSP stają się stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy Prawo

⁶ Dz.U. Nr 8, poz. 51.

⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 808.

⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 120.

⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 106.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 620.

o stowarzyszeniach. Dodają równocześnie, że OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

II. Stowarzyszenie i jego typy

Ustawodawca postanowił, że formą organizacyjną OSP powinno być stowarzyszenie. Regulacja sytuacji prawnej stowarzyszeń w II RP początkowo odwoływała się do przepisów ukaz z 4/17 marca 1906 roku — przepisy tymczasowe o stowarzyszeniach i związkach¹¹, a formalnie uczyniły to przepisy dekretu z dnia 3 stycznia 1919 roku o stowarzyszeniach¹², które przewidywały jedynie nową rejestrację stowarzyszeń i związków podlegających dotychczas przepisom ukaz z 1906 roku.

Kompleksową regulację sytuacji stowarzyszeń przewidywały przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku Prawo o stowarzyszeniach. Artykuł 1 stanowił, że „prawo niniejsze reguluje prawny byt stowarzyszeń, jako dobrowolnych trwałych zrzeszeń o celach niezarobkowych”. Przepisy rozporządzenia przewidywały istnienie trzech rodzajów stowarzyszeń — zwykłego, zarejestrowanego i stowarzyszenia wyższej użyteczności. Stowarzyszenie zwykłe w odróżnieniu od zarejestrowanego i wyższej użyteczności nie posiadało osobowości prawnej. Stowarzyszeniem wyższej użyteczności mogło zostać stowarzyszenie, którego rozwój był szczególnie użyteczny dla interesu państwowego lub społecznego Rzeczypospolitej. Zarówno stowarzyszenie zarejestrowane, jak i wyższej użyteczności posiadały osobowość prawną.

Uznanie stowarzyszenia za stowarzyszenie wyższej użyteczności następowało w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych postawiony w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. Uznanie towarzyszyło nadanie stowarzyszeniu odpowiedniego statutu, regulującego w szczegółach jego byt prawny, a niekiedy także nadanie przywileju wyłączności działania w określonym zakresie na obszarze całego państwa lub mniejszym, co pociągało za sobą wyłączenie wszelkich innych stowarzyszeń z wkraczania w ten zakres na odpowiednim obszarze bez względu na ich dotychczasowe uprawnienia i brzmienie statutów. Stowarzyszenia te mogły więc mieć monopol prawny na określony rodzaj działalności społecznie użytecznej, choć równocześnie należy wskazać, że działalność tego rodzaju była poddawana większemu nadzorowi organów państwa.

¹¹ Por. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 22.

¹² Dz.Pr.P.P. Nr 3, poz. 88.

Przepisy przedwojennego rozporządzenia zostały zastąpione obowiązującymi obecnie przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach¹³ — jednej z niewielu, której przepisy zostały poprzedzone preambułą odwołującą się do wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną deklaracją praw człowieka i międzynarodowym paktem praw obywatelskich i politycznych. Obywatele polscy, zgodnie z art. 1 ustawy, realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach na podstawie Konstytucji oraz porządku prawnego określonego w ustawach. Przepisy art. 2 ustawy określają, że stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, samodzielnie określającym swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalającym akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenie opiera działalność na pracy społecznej swoich członków. Do prowadzenia spraw może zatrudniać pracowników, w tym swoich członków.

Przepisy ustawy przewidują dywersyfikację stowarzyszeń, aczkolwiek w odróżnieniu od rozporządzenia z 1932 roku nie przewidują istnienia stowarzyszeń wyższej użyteczności. Poprzestają na regulacji sytuacji prawnej stowarzyszeń i stowarzyszeń zwykłych.

Stowarzyszenie odpowiada jednostce określanej w dywersyfikacji z 1932 roku mianem stowarzyszenia zarejestrowanego, mimo że ustawodawca nie użył w przepisach ustawy takiego określenia — być może ze względu na nieprzewidywanie istnienia stowarzyszenia wyższej użyteczności. Poprzestano na określeniu „stowarzyszenie”, choć ono jest także osobą prawną.

Zgodnie z przepisami art. 3 ustawy prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych¹⁴ i niepozbawionym praw publicznych. Stowarzyszenie tworzone jest przez co najmniej siedem osób, które uchwalają statut oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia. Uzyskuje ono osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego¹⁵. Jako osoba prawna stowarzyszenie działa przez swoje organy. Są nimi: walne zebranie członków (zebranie delegatów), zarząd i organ kontroli wewnętrznej.

Działalność stowarzyszenia poddana jest nadzorowi sprawowanemu przez starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Nadzór obejmuje działalność stowarzyszeń wyłącznie w zakresie zgodności ich funkcjonowania

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.

¹⁴ Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, mający ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą tworzyć osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych.

¹⁵ Rejestr, obok rejestru przedsiębiorców i rejestru dłużników niewypłacalnych, składa się z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej — ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.

w odniesieniu do przepisów prawa i postanowień statutu, który określa w szczególności: 1. nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji; 2. teren działania i siedzibę stowarzyszenia; 3. cele i sposoby ich realizacji; 4. sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; 5. władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje; 6. możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją; 7. sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia; 8. sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; 9. zasady dokonywania zmian statutu; 10. sposób rozwiązania się stowarzyszenia.

Stowarzyszenie jako osoba prawna posiada własny majątek, gromadzony poprzez składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z własnej działalności, dochody z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Zgodnie z art. 34 ustawy stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Artykuł 35 ustawy stanowi również, że może ono otrzymywać dotację według zasad określonych w odrębnych przepisach.

Zgodnie z przepisem art. 22 ustawy stowarzyszenia w liczbie co najmniej trzech mogą założyć związek stowarzyszeń. Założycielami i członkami związku mogą być także inne osoby prawne, z tym że osoby prawne mające cele zarobkowe mogą być jedynie członkami wspierającymi.

Drugim typem stowarzyszenia (uproszczoną formą — jak stanowi ustawa w przepisie art. 40) jest stowarzyszenie zwykłe, nieposiadające osobowości prawnej. Może zostać założone przez co najmniej trzy osoby, które uchwalają regulamin działalności, określający w szczególności nazwę stowarzyszenia, 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 rozwiązania stowarzyszenia. Stowarzyszenie zwykłe, które zamierza mieć zarząd, określa w regulaminie działalności tryb jego wyboru oraz uzupełniania składu, kompetencje, warunki ważności jego uchwał oraz sposób reprezentowania stowarzyszenia zwykłego, w szczególności zaciągania zobowiązań majątkowych, zaś gdy zamierza mieć organ kontroli wewnętrznej, określa 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) właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Zgodnie z przepisem art. 41a stowarzyszenie zwykłe reprezentuje przedstawiciel albo zarząd.

Podejmowanie przez przedstawiciela albo zarząd czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu wymaga uprzedniej zgody wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego oraz udzielenia przez nich pełnomocnictwa do dokonania tych czynności, w szczególności: 1. nabycia oraz zbycia nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego; 2. ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego; 3. zawarcia umowy kredytu albo pożyczki; 4. przejęcia długu, uznania długu, zwolnienia z długu, przystąpienia do długu, zawarcia umowy poręczenia lub zawarcia innej podobnej umowy; 5. zaciągnięcia innych zobowiązań przekraczających wartość 10 tys. zł. Zgodnie z przepisem art. 42.1. stowarzyszenie zwykłe nie może: 1. powoływać terenowych jednostek organizacyjnych; 2. zrzeszać osób prawnych; 3. prowadzić działalności gospodarczej; 4. prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego.

Przepisem art. 42a. stanowi, że stowarzyszenie zwykłe liczące co najmniej siedmiu członków może przekształcić się w stowarzyszenie. Taka czynność wymaga zgody wszystkich członków stowarzyszenia zwykłego, wyrażonej w drodze uchwały, zawierającej: 1. nazwę i siedzibę stowarzyszenia; 2. powołanie władz stowarzyszenia; 3. przyjęcie statutu stowarzyszenia, który jest załącznikiem do uchwały; 4. sprawozdanie finansowe stowarzyszenia zwykłego sporządzone na określony dzień w miesiącu poprzedzającym podjęcie uchwały o przekształceniu, które stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 42 ustawy środki finansowe na działalność stowarzyszenie zwykłe uzyskuje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej. Może ono również otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach oraz we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własności i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane.

Stowarzyszenia zwykłe wcześniej nie posiadało statusu osoby prawnej, aczkolwiek zawsze miało status jednostki organizacyjnej. Dopiero dzięki ustawie Prawo o stowarzyszeniach uzyskało status ułomnej osoby prawnej, o której mowa w art. 33¹ k.c.¹⁶ W literaturze przedmiotu prezentowane były jednak 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 prawnych¹⁷.

Przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach przewidują istnienie dwu typów stowarzyszeń — stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną i stowarzy-

¹⁶ Art. 33¹ § 1. Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.

„§ 2. Jeżeli przepis odrębny nie stanowi inaczej, za zobowiązania jednostki, o której mowa w § 1, odpowiedzialność subsydiarną ponoszą jej członkowie; odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy jednostka organizacyjna stała się niewypłacalna”.

¹⁷ Na ten temat zob. M. Hejbudzki, *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 11.

szenia zwykłego. Obie te formy, mimo nierównego statusu, mogą zostać użyte do organizacji działalności jednostek organizacyjnych zwanych ochotniczymi strażami pożarnymi. Zgodnie z przepisami art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej OSP jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, co nie przeszkadza jej funkcjonować na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

III. OSP jako jednostka ochrony przeciwpożarowej

Statut stowarzyszenia określa cele i sposoby ich realizacji, oznacza teren jego działania oraz siedzibę. OSP swoje cele, zgodnie z nazwą, wiąże z ochroną przeciwpożarową. Ochrona przeciwpożarowa zgodnie z przepisem art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

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

OSP są jednostkami ochrony przeciwpożarowej na równi z jednostkami organizacyjnymi PSP, której jednostki tworzone są jako formacje umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Zatrudnieni są w nich pracownicy podlegający szczególnym obowiązkom wynikającym z charakteru pracy oraz mający odpowiednie kwalifikacje i warunki psychofizyczne, czyli kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu strażaka, technika pożarnictwa lub inżyniera pożarnictwa. Natomiast w przypadku OSP bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie OSP, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, mają aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyły przewidziane ustawą szkolenie pożarnicze. Działalnością tą nie muszą się zajmować wszyscy członkowie stowarzyszenia.

Oznacza to, że celem działania OSP jest działalność znacznie odbiegająca od celów realizowanych przez pozostałe stowarzyszenia, polegających głównie na umożliwieniu swym członkom udziału w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań. Cel działania OSP jest w wielu elementach zbieżny z celami stawianymi przed profesjonalnymi jednostkami organizacyjnymi, zawodowo wykonującymi działania należące do zadań publicznych realizowanych przez organy władzy publicznej. Zgodnie bo-

wiem z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁸ jednym z zadań publicznych gminy jest dbanie o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

OSP są więc w pewnym stopniu specyficznymi stowarzyszeniami, ponieważ ich podstawową działalność statutową — o ile zakładamy, że jest nią ochrona przeciwpożarowa — może wykonywać jedynie część członków stowarzyszenia. Ich organizacja jest też w określonym stopniu wymuszana przez przepisy inne niż przepisy ustawy o stowarzyszeniach. Dodatkowo wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej wymaga wyposażenia OSP w specjalistyczny, skomplikowany sprzęt oraz pomieszczenia służące do jego prawidłowego przechowywania. Nadto wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w statucie OSP i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) PSP właściwym ze względu na teren działania lub Komendantem Głównym PSP w przypadku związku OSP działającego na terenie całego kraju. Statut musi zawierać postanowienia uwzględniające status OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej¹⁹.

Członkami zwyczajnymi OSP mogą być pełnoletni obywatele polscy i cudzoziemcy mający stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i niepozbawieni praw publicznych, a także małoletni w wieku od 16 do 18 lat oraz za zgodą przedstawicieli ustawowych małoletni poniżej 16 lat, jeżeli deklarują i dają rękojmię czynnego uczestnictwa w realizacji celów OSP. Zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej mogą wykonywać członkowie spełniający warunki przewidziane ustawą przeciwpożarową. Członkowie OSP biorący udział w działaniach ratowniczych oraz ćwiczeniach powinni odbyć odpowiednie przeszkolenie i posiadać aktualne, wymagane przepisami, badania lekarskie. Szkolenie prowadzi nieodpłatnie PSP.

Zgodnie z przepisami ustawy przeciwpożarowej koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Ma ona również obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków OSP i młodzieżowej drużyny pożarniczej oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich. PSP jest obowiązana do przekazywania nieodpłatnie technicznie sprawnego, zbędnego sprzętu i urządzeń OSP, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Celem udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów w strukturze stowarzyszenia wyodrębnia się jednostkę operacyjno-techniczną składającą się z pełnoletnich członków zwyczajnych OSP. Kieruje nią jedno-

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

¹⁹ Mamy tu zatem do czynienia z nadzorem nad stowarzyszeniem, który kwalifikowany będzie jako nadzór instytucjonalny.

osobowo naczelnik. Tym samym działania związane z ochroną przeciwpożarową jako statutową działalnością stowarzyszenia może wykonywać jedynie część członków OSP, odpowiednio do tego przygotowanych.

Nie oznacza to, że działalność statutowa powinna ograniczać się jedynie do działalności z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Może ona bowiem dotyczyć również takich aktywności, jak organizowanie zespołów świetlicowych, bibliotek, orkiestr, teatrów amatorskich, chórów, sekcji sportowych i innych form pracy społeczno-wychowawczej oraz kulturalno-oświatowej, zawodów sportowych i imprez propagujących kulturę fizyczną, a także innych ustalonych przez członków stowarzyszenia. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że działalnością podstawową będzie ochrona przeciwpożarowa.

Tym samym należy stwierdzić, że członków stowarzyszenia można będzie zdwywersyfikować na dwie grupy: grupę członków stowarzyszenia zajmujących się ochroną przeciwpożarową i spełniających przewidziane prawem warunki niezbędne do uczestniczenia w tego typu działalności oraz członków realizujących jedynie pozostałe cele, niezwiązane z ochroną przeciwpożarową.

IV. Władze stowarzyszenia i jego majątek

Stowarzyszenie, tak jak każda osoba prawna, działa poprzez swoje organy²⁰. Zgodnie z przepisami art. 11 Prawa o stowarzyszeniach najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków, co oznacza, że ustawa wprowadza swoiste domniemanie kompetencji na rzecz tego organu. Statut może przewidywać zamiast walnego zebrania członków zebranie delegatów lub zastąpienie walnego zebrania członków zebraniem delegatów, jeżeli liczba członków przekroczy określoną w statucie wielkość. W takich wypadkach statut określa zasady wyboru delegatów i czas trwania ich kadencji. Powinien również określać sposób zwoływania zebrania, problematykę *quorum*, sposób prowadzenia obrad czy podejmowania uchwał i ich ważności.

Stowarzyszenie jest obowiązane mieć zarząd i organ kontroli wewnętrznej. Zgodnie z przepisem art. 10 ustawy władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje określa statut stowarzyszenia.

Zarząd kieruje stowarzyszeniem i reprezentuje je na zewnątrz. Do regulacji statutowej ustawodawca pozostawił sprawy sposobu reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia. Tym samym to przepisy statutu

²⁰ „Art. 38 kodeksu cywilnego stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie”.

określą wybór i uzupełnianie składu zarządu, jego kompetencje, tryb podejmowania uchwał, sposób reprezentacji i ewentualnego ustanawiania pełnomocników.

Statut OSP powinien także uregulować problematykę powoływania, organizacji i działania jednostki operacyjno-technicznej, a w szczególności sytuację jej naczelnika. Jednym z możliwych rozwiązań jest powoływanie osoby pełniącej funkcję naczelnika w skład zarządu OSP i ustalenie w statucie jego kompetencji jako naczelnika.

Status organu zarządzającego i organu kontroli wewnętrznej jest istotny z punktu widzenia majątku stowarzyszenia i faktu, że OSP jako stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.

OSP niewątpliwie może być właścicielem znacznego majątku. Ustawa przeciwpożarowa stanowi jednoznacznie, że koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Środki pochodzące z budżetu państwa są wykorzystywane do wspierania OSP, jeżeli jednostki te działają w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Nieruchomości, środki transportu, urządzenia i sprzęt pozostający w dyspozycji OSP lub ich związku mogą być, z zastrzeżeniem wynikającym z przepisu art. 33 ust. 1 ustawy, odpłatnie wykorzystywane do innych społecznie użytecznych celów, określonych w statucie OSP lub ich związku. Środki uzyskane z tego tytułu stanowią dochody własne OSP lub ich związku.

Budżet państwa uczestniczy w kosztach funkcjonowania ochotniczej straży pożarnej, jeżeli jednostki te działają w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. OSP nienależąca do systemu ma obowiązek uczestniczyć, na wezwanie PSP, w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania. Powstaje pytanie, kto w takiej sytuacji ponosi koszty działania OSP. W sprawach majątkowych pojawia się wiele wątpliwości związanych choćby z formami prawnymi czynności dotyczących wyposażania OSP w majątek, gdyż ich treść wskazuje na uprawnienia OSP do tego majątku. Otwarta pozostaje kwestia, czy OSP może zbywać ten majątek i na co zgoda, powinna go przeznaczać.

V. Czy OSP może mieć status stowarzyszenia zwykłego?

Dotychczasowe rozważania dotyczą sytuacji, w której OSP posiada status prawny stowarzyszenia mającego osobowość prawną. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, co zostało podkreślone, przewiduje istnienie uproszczonej formy

stowarzyszenia, tak zwanego stowarzyszenia zwykłego. Pojawia się zatem pytanie, czy OSP może mieć formę prawną stowarzyszenia zwykłego. Znajdujemy bowiem głosy jednoznacznie wskazujące na stanowisko, że OSP nie może mieć statusu uproszczonej formy stowarzyszenia, czyli stowarzyszenia zwykłego. Jeden z argumentów przemawiających za takim stanowiskiem jest to, że OSP nie może funkcjonować jako stowarzyszenie zwykłe, ponieważ założyciele stowarzyszenia uchwalają regulamin działalności, określając w szczególności jego nazwę, cel, teren i środki działania oraz siedzibę. Konstytutywnym aktem prawnym stowarzyszenia zwykłego jest więc regulamin, a nie statut²¹. Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 ustawy przeciwpożarowej szczegółowe zadania i organizację OSP określa statut.

Nie wydaje się jednak, aby miał to być argument zakazujący tworzenia OSP w formie stowarzyszenia zwykłego. Stowarzyszenie zwykłe funkcjonuje na podstawie regulaminu działalności, określającego w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, 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 rozwiązania stowarzyszenia, co wskazuje, że jest to akt odpowiadający statutowi w stowarzyszeniu posiadającemu osobowość prawną. Gdyby ustawodawca chciał doprowadzić do takiej sytuacji, wyraziłby to wyraźnie, co zresztą uczynił w przepisie art. 42 ust. 1, stanowiąc, jakich działań nie może podejmować stowarzyszenie zwykłe.

Argumentem nie tyle podkreślającym zakaz wyboru uproszczonej formy stowarzyszenia, ile wskazującym na niekorzyść tego rozwiązania dla jego członków, jest obligacja zawarta w art. 40 ust. 1b stanowiąca, że każdy członek odpowiada za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego bez ograniczeń całym swoim majątkiem solidarnie z pozostałymi członkami oraz ze stowarzyszeniem. Odpowiedzialność ta powstaje z chwilą, gdy egzekucja z majątku stowarzyszenia zwykłego okaże się bezskuteczna.

Zakończenie

Ograniczone ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na całościową analizę wszystkich zagadnień istotnych dla omawianej tematyki. Forma stowarzyszenia wydaje się odpowiednią formą prawną służącą realizacji przez OSP zadań nałożonych na nią przez ustawę jako jednostce ochrony przeciwpożarowej, czego dowodzi długa historia działania OSP w tej formie prawnej. Postęp życia społecz-

²¹ Por. D.P. Kała, *Czy jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej może funkcjonować jako stowarzyszenie zwykłe?*, Portal prawa ochrony przeciwpożarowej, czerwiec 2018 roku.

nego spowodował jednak, iż przed jednostkami ochrony przeciwpożarowej stają zupełnie nowe, nieznane wcześniej zadania, których realizacja wymaga specjalistycznego przygotowania i odpowiedniego sprzętu.

Głębszej analizie wymagają zatem kwestie stosunków wewnętrznych w stowarzyszeniu, wynikających z działalności jednostki operacyjno-technicznej i statusu jej naczelnika, kwestie tytułów prawnych do majątku wykorzystywanego przez OSP, uprawnień gminy związanych z wykorzystywaniem majątku i finansowaniem OSP czy problematyka prowadzenia przez tę jednostkę działalności gospodarczej. Szczegółowej analizie wymaga także uczestnictwo OSP w gminnych związkach OSP i ZOSP RP.

Już na obecnym etapie analizie można jednak zaznaczyć, że być może warto byłoby rozważyć uregulowanie sytuacji OSP odrębną ustawą, która uregulowałaby wiele wątpliwych sytuacji związanych z określeniem sytuacji OSP jako stowarzyszenia, jednostki ochotniczej, będącej obok jednostek zawodowych, jednostką ochrony przeciwpożarowej.

Bibliografia

- Hejbudzki M., *Zagadnienie podmiotowości prawnej stowarzyszeń zwykłych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Kała D.P., *Czy jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej może funkcjonować jako stowarzyszenie zwykłe?*, Portal prawa ochrony przeciwpożarowej, czerwiec 2018 roku.
- Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec M., Warszawa 2013.
- Piławski W., *Chronologia powstania ochotniczych straży pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845–1890*, Komenda Główna PSP, Warszawa 1998.
- Popis J., *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje” 2013, nr 14.
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011.
- Szaflik J.R., *Początki dziejów strażeactwa*, „Strażak” 1978, z. 12.
- Wilc J., *Stowarzyszenia*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013.

Wykaz aktów prawnych

- Dekret z dnia 3 stycznia 1919 roku o stowarzyszeniach, Dz.Pr.P.P. Nr 3, poz. 88.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 94, poz. 808.
- Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku o ochronie przed pożarami i innymi klęskami, Dz.U. Nr 41, poz. 365.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 roku o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji, Dz.U. Nr 8, poz. 51.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 roku o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. Nr 20, poz. 120.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 roku o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. Nr 30, poz. 106.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 620.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 210 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.

Volunteer fire brigade as an association

Summary

Volunteer fire brigades have a long history of operation. They operated as voluntary entities with the legal form of the association. Nowadays, acting as an association, they are also fire protection units. It places these units in a specific position.

Keywords: volunteer fire brigade, fire protection unit, association, ordinary association.