

STANISŁAW RĘCŁAWOWICZ

ORCID: 0000-0003-1286-5039

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

## Ochotnicza straż pożarna w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym

Ochotnicza Straż Pożarna, przed powstaniem Państwowej Straży Pożarnej, była stowarzyszeniem „wyższej” użyteczności i funkcjonowała w grupie jednostek ratowniczych wszechobecnej obrony cywilnej, której zasadniczym celem jest przygotowanie się do działań na czas wojny. Zgodnie z ówczesnie obowiązującą ustawą o ochronie przeciwpożarowej<sup>1</sup> do zwalczania pożarów i współdziałania w zapobieganiu pożarom powołane były straże pożarne:

1. zawodowe — składające się z osób pełniących służbę zawodową na podstawie stosunku służbowego (umowy o pracę);

2. obowiązkowe — powołane przez terenowe organy administracji państwowej spośród mieszkańców lub na wniosek kierownika zakładu pracy spośród pracowników zakładu pracy, jeżeli zabezpieczenie przed pożarami na danym obszarze lub zakładzie pracy wymagało ich powołania;

3. ochotnicze — tworzone na zasadzie dobrowolności.

Do podstawowych zadań straży pożarnych należało między innymi prowadzenie akcji ratowniczej w czasie pożarów, udział w zapobieganiu pożarom, szkolenie pożarnicze, wykonywanie innych czynności związanych z ochroną przeciwpożarową.

Można założyć, że Ochotnicza Straż Pożarna i Związek Ochotniczych Straży Pożarnych były dobrowolne tylko z nazwy — ich tworzenie i funkcjonowanie regulowały przepisy wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, nadzorowane przez administrację państwową stopnia podstawowego. Zarządzenie to ustalało

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1975 r. Nr 20, poz. 106).

również wzorcowe statuty dla OSP i dla Związku. Powołanie lub rozwiązanie zakładowej ochotniczej straży pożarnej zgłaszał właściwy kierownik zakładu pracy.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>2</sup> w sprawie szczegółowego zakresu działania komend straży pożarnych oraz komendanta gminnego straży pożarnych komendy wojewódzkie i komendy rejonowe straży pożarnych wykonywały zadania między innymi na rzecz obronności oraz obrony cywilnej, a dzięki współpracy z komendantami gminnymi straży pożarnych współdziałały w organizowaniu ochotniczych lub obowiązkowych straży pożarnych. Istniały również komendy straży zawodowych podlegające komendantowi rejonowemu straży pożarnych. Często jednak te w rzeczywistości różne funkcje pełniła jedna osoba. Komendant straży pożarnych był komendantem terenowej formacji OC, natomiast komendant rejonowy wykonywał zadania administracyjne związane z kontrolami przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w ówczesnych zakładach pracy. Nie funkcjonował jednak jako organ administracji państwowej — uprawnienia w tym zakresie otrzymywał od naczelnika administracji rządowej (w moim przypadku — Naczelnika Dzielnicy Wrocław Krzyki). Współdziałanie zawodowych i ochotniczych straży pożarnych inaczej wyglądało w miastach, a inaczej w tak zwanym terenie. W miastach ochotnicze straże pożarne były przeważnie zlokalizowane w zakładach pracy jako zakładowe ochotnicze straże pożarne (ZOSP), składające się wyłącznie z pracowników danego zakładu pracy. Jeżeli zakład ten funkcjonował w czasie jednej zmiany, mobilność tej jednostki ograniczała się również do jednej zmiany. Inaczej sytuacja wyglądała w czasie długotrwałych akcji ratowniczych, na przykład podczas powodzi — wtedy angażowani w akcje pracownicy byli organizowani w formacje obrony cywilnej (w tym zakładowe OSP), a czas uczestnictwa w akcji mieli zaliczany do czasu pracy. Innymi słowy, struktury te (ZOSP, OC) istniały równolegle, różniła je tylko statystyka, którą można było prowadzić „podwójnie”.

Po wejściu w życie w 1991 roku obecnie obowiązującej ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>3</sup> ochotnicze straże pożarne stały się stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy o stowarzyszeniach<sup>4</sup>. Można przypuszczać, że gdyby nie ten przepis, OSP nie miałyby umocowania prawnego. Majątek OSP w owym czasie był własnością budżetu państwa, czyli państwowych zakładów pracy lub terenowych formacji OC. W czasie prywatyzacji czy komunalizacji majątek ten podzielił los likwidowanych lub prywatyzowanych zakładów pracy albo został przekazany do gmin. Nagle okazało się, że w nowych już zakładach pracy straże te stały się (z dnia na dzień) zbędne. Terenowe OSP przeszły rejestrację jako stowarzyszenia we właściwych sądach rejestrowych. Ich działalność nie uległa diametralnej

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 stycznia 1976 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania komend straży pożarnych oraz komendanta gminnego straży pożarnych (Dz.U. Nr 2, poz. 17).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 620).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210).

zmianie, ponieważ stanowiły w gminie podstawową siłę do zwalczania pożarów lub likwidacji innych zagrożeń. Równolegle Związek Ochotniczych Straży Pożarnych<sup>5</sup> przedstawił nowym stowarzyszeniom wzorcowy statut funkcjonowania OSP z zapisem (propozycją) przystąpienia do Związku, nie uwzględniając (nie doprecyzowując) miejsca tego stowarzyszenia w strukturze gminy, a następnie w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym<sup>3</sup>, powstałym 1 stycznia 1995 roku z mocy ustawy. W szczególności odnosiło się to do określenia stowarzyszenia OSP jako jednostki ochrony przeciwpożarowej albo podmiotu tworzącego tę jednostkę. Zapisy art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wzbudzają więc pewne wątpliwości.

Z jednej strony występuje przepis, że OSP jest stowarzyszeniem oraz jednostką umundurowaną wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Z drugiej strony zaś w statucie OSP istnieje przepis, że zarząd stowarzyszenia tworzy jednostkę operacyjno-techniczną. Powodem takiego sformułowania jest ograniczenie, które stanowi, że bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie OSP, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65. roku życia, przeszli aktualne badania lekarskie oraz odbyli szkolenie pożarnicze. Innymi słowy, osoby młodociane lub osoby po 65. roku życia mogą być członkami stowarzyszenia bez możliwości udziału w działaniach ratowniczych. Osoby te mogą być jedynie angażowane przez kierującego działaniem ratowniczym na zasadach ogólnych. Inne uprawnienie pozwala kierującemu działaniami na odstąpienie w trakcie działania ratowniczego od zasad powszechnie uznanych za bezpieczne.

Kierujący ten ma wiele innych uprawnień, między innymi:

- 1) zarządzanie ewakuacji ludzi i mienia,
- 2) wstrzymanie ruchu drogowego oraz wprowadzanie zakazu przebywania osób w rejonie działania ratowniczego, nieruchomości, ruchomości, środków transportu, sprzętu, ujęć wody, innych środków gaśniczych, a także przedmiotów i urządzeń.

Może on również żądać niezbędnej pomocy od instytucji, organizacji, przedsiębiorców i osób fizycznych. Nasuwa się tylko jedna wątpliwość, a właściwie wielka niewiadoma — w czym imieniu kierujący działaniem ratowniczym (działający w ramach OSP) „zaciąga” zobowiązania — czy w imieniu stowarzyszenia, czy własnym, a może gminy, która ma ustawowy obowiązek zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej jako jednostki ochrony przeciwpożarowej. Na pewno nie występuje więc jako osoba fizyczna. W 2003 roku Wojewoda Dolnośląski roku podjął próbę uregulowania tej niedogodności, w swoim

---

<sup>5</sup> Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 marca 1976 roku w sprawie nadania statutu Związkowi Ochotniczych Straży Pożarnych, ustalenia wzorcowych statutów ochotniczych straży pożarnych oraz zadań prowadzenia rejestru tych straży (Monitor Polski nr 17 poz.78).

zarządzeniu<sup>6</sup> sugerując utworzenie w gminie jednostki przeciwpożarowej, która współpracowałaby ze Stowarzyszeniem Ochotnicza Straż Pożarna w oparciu o zawarte porozumienie lub umowę. Taka forma dość jednoznacznie określałaby podczas wspomnianych działań ratowniczych sytuację co do zobowiązań kierującego działaniami. W przywołanym wypadku byłaby to gmina. Taka forma relacji pomiędzy Stowarzyszeniem OSP a gminą występuje w Gminie Miejskiej Kowary<sup>7</sup> w województwie dolnośląskim. Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2002 roku samorząd utworzył Miejską Służbę Ratowniczą jako odrębną jednostkę ochrony przeciwpożarowej, w odróżnieniu do OSP. Służba ta realizuje zadania ustawowe nałożone na gminę w zakresie między innymi: 1. ochrony przeciwpożarowej, 2. obrony cywilnej, 3. ochrony przed powodzią, 4. ochrony przed innymi zagrożeniami lokalnymi, klęskami żywiołowymi, 5. niektórych zadań gospodarki komunalnej w zakresie profilaktyki przed zagrożeniami. W tej siedzibie działa również Ochotnicza Straż Pożarna Kowary — jako stowarzyszenie, a zarazem odrębna jednostka ochrony przeciwpożarowej.

Analizując statut stowarzyszenia oraz regulamin funkcjonowania miejskiej służby ratowniczej, zauważa się dookreślenie wspomnianych relacji zachodzących pomiędzy niezależnym od gminy stowarzyszeniem a jedną z komórek organizacyjnych tej gminy. Taka forma relacji wyczerpuje zapisy art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, obligujący gminę do zapewnienia między innymi „gotowości bojowej” ochotniczym strażom pożarnych. Brak jednoznacznej definicji terminu „gotowość bojowa” powoduje duże rozbieżności interpretacyjne zarówno ze strony samej gminy, jak i ze strony stowarzyszenia. Można by się posiłkować zapisem art. 19 ust 3 ustawy, który obliguje właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej do uzgadniania wszelkich spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej, zawartych w statucie ochotniczej straży pożarnej. Innym przykładem może być uprawnienie właściwego starosty do nadzorowania stowarzyszenia w zakresie realizacji zadań statutowych. Brak kontroli realizacji tych zadań ze strony administracji rządowej, w szczególności ze strony właściwego wojewody, spowodował, że każda ze stron wykonuje swoje zadania w sposób minimalistyczny, według założenia, że skoro nikt tego nie kontroluje, to znaczy, że zadanie jest mniej ważne. Działania zaradcze podjął w 2017 roku wojewoda dolnośląski Paweł Hreniak, tworząc w strukturze Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego stanowisko<sup>8</sup> do spraw krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, co umożliwiło przystąpienie do analizy organizacji tego systemu na obszarze województwa dolnośląskiego

<sup>6</sup> Zarządzenie nr 51 z dnia 25 lutego 2008 roku Wojewody Dolnośląskiego w sprawie określenia zakresu koordynowania przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy.

<sup>7</sup> Zarządzenie nr 78/2003 Burmistrza Kowary z dnia 1 grudnia 2003 roku w sprawie nadania Statutu i Regulaminu Organizacyjnego Miejskiej Służbie Ratowniczej w Kowarach.

<sup>8</sup> Zob. Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z 2017 roku.

oraz przeprowadzenia kontroli nałożonych zadań — przepisami ustaw lub przepisów wykonawczych. Krótka (bo niespełna roczna) działalność tego stanowiska jednoznacznie potwierdziła wspomniane wątpliwości. Sposobem na sukcesywne rozwiązywanie narastających problemów mogą być działania edukacyjne, konsultacyjne czy kontrolne w podmiotach tego systemu. Jak złożony jest to problem wskazuje szczegółowo prof. Tadeusz Kocowski z Uniwersytetu Wrocławskiego w artykule *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*. Jak pisze ów autor, „sfery działań gminy i Ochotniczych Straży Pożarnych w zakresie ochrony przeciwpożarowej formalnie się pokrywają, w dodatku ich działania mają miejsce na tym samym terytorium”<sup>9</sup>.

Inną formą analizy tego problemu jest konferencja naukowa, której organizację Samorząd Województwa Dolnośląskiego poprzez Komisję Uchwałodawczą Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa Sejmiku zlecił Wydziałowi Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Komisja uwzględniła wniosek Ochotniczej Straży Pożarnej w Siechnicach w zakresie przeanalizowania stanu prawnego relacji pomiędzy gminą a stowarzyszeniem. Skoro gmina jest podstawową jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego, a stowarzyszenie Ochotnicza Straż Pożarna posiada również osobowość prawną, konieczne są między tymi podmiotami wiążące, w miarę możliwości jednoznaczne, ustalenia. W miarę jednoznaczne — ponieważ nie mogą one dotyczyć spraw trudnych do zapewnienia, ze strony zarówno gminy, jak i stowarzyszenia. Przykładem może być konieczność utrzymania dość dużej ilości sprzętu albo uczestnictwo OSP w długotrwałych akcjach ratowniczych (powódź lub inne klęski żywiołowe). W takich sytuacjach muszą istnieć alternatywne rozwiązania, jak na przykład wsparcie ze strony budżetu państwa, firm ubezpieczeniowych czy przedsiębiorców. Ważnym elementem jest również zapewnienie rezerw osobowych dla ograniczonej liczby czynnych ratowników, gdyż ci z natury najbardziej aktywni mają swoje gospodarstwa, firmy czy obowiązki rodzinne. W tej sytuacji owych ratowników powinna wspierać gmina, kierując do pomocy pracowników służb komunalnych, odpowiednio wcześniej szkolonych w tym zakresie. Na szczęście istnieją w tej materii niezbędne regulacje prawne. Niestety, wyniki kontroli wskazują, że gminy korzystają z tych regulacji sporadycznie. Uważam, że w przedsiębiorstwach komunalnych gminy istnieje duża rezerwa możliwości wzmacniania zasobu osobowego dla OSP jako jednostek ratowniczych. Drugim źródłem rezerw kadrowych są grupy czynnych lub emerytowanych strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Świadczy o tym dokumentacja z interwencji ratowniczych i gaśniczych<sup>10</sup>. Niestety brakuje materiałów analitycznych w tym zakresie. Należy również dodać,

<sup>9</sup> T. Kocowski, *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Prawo” 323, 2017, s. 101.

<sup>10</sup> Zob. § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2017 roku w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1319).

że w strukturach stowarzyszenia Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP, na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej — od zarządów gminnych do Zarządu Głównego, strażacy PSP występują jako czynni działacze tej organizacji. Jako uczestnik prac nad projektami ustaw strażackich o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej w latach 1990–1991 mogę stwierdzić, że status OSP w nowoczesnym systemie ochrony przeciwpożarowej był również przedmiotem rozważań w tamtym okresie. Jednak po uchwaleniu przez Sejm RP przywołanych ustaw oraz po utworzeniu struktur Państwowej Straży Pożarnej do tych problemów już nie wracano — przyjęto, że skoro OSP są już pełnoprawnymi stowarzyszeniami, to porozumienie z gminami nie będzie problemem. Prawdą jest, że są gminy, w których ta współpraca układa się wzorowo, są jednak i takie, których władarze uważają, że spawy bezpieczeństwa powinny być finansowane wyłącznie z budżetu państwa.

## Krajowy system ratowniczo-gaśniczy

Autorzy projektów ustaw strażackich o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej Straży Pożarnej w latach 1990–1991 zaproponowali, aby w naszym kraju został utworzony system o charakterze niemilitarnym, dostosowany do struktury administracyjnej państwa. Z woli ustawodawcy po raz pierwszy w naszym kraju powstaje krajowy system ratowniczo-gaśniczy jako integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>11</sup>. Obejmuje on prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej (w tym OSP), inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Został zorganizowany na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim, i powiatowym. Poziom gminy wyznacza koordynowanie tego systemu przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) oraz rozpoczęcie procedury włączania OSP do KSRG. Należy nadmienić, że KSRG nierozzerwalnie łączy się z innymi systemami, jak: Państwowe Ratownictwo Medyczne<sup>12</sup>, system powiadamiania ratunkowego<sup>13</sup> oraz zarządzanie kryzysowe<sup>14</sup>.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ramach posiadanych sił i środków współpracuje również z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń

<sup>11</sup> Art. 146 ust. 4 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., poz. 483)

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 roku o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. KSRG jest zatem instytucją prawną powołaną do realizacji określonych celów oraz sposobu i rodzaju tworzenia tak zwanych narzędzi (zasobów) do osiągnięcia tych określonych prawem celów. Znaczącymi zasobami w tym systemie są ochotnicze straże pożarne. Według informacji podanych przez komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej do KSRG włączonych jest 4306 jednostek OSP. W skali kraju stanowi to około 140 tys. ratowników. Należy również uwzględnić zasoby i możliwości OSP nie-włączonych do KSRG, których liczba wynosi 11 813 jednostek liczących około 226 770 ratowników w gotowości do działań. Dla porównania można przedstawić zasoby Państwowej Straży Pożarnej, licząca 501 jednostek ratowniczych, w których służbę pełni 30 500 strażaków, oraz OSP, która posiada ponad 16 tys. jednostek oraz ponad 360 tys. ratowników<sup>15</sup>.

## Początki włączania ochotniczych straży pożarnych do KSRG

Włączenie OSP do KSRG odbywa się na wniosek właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Włączanie to rozpoczęło się już w 1995 roku, czyli w pierwszym roku funkcjonowania tego systemu. Przepis wydany przez Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>16</sup> w dniu 28 grudnia 1994 roku z mocą obowiązywania od 1 stycznia 1995 roku umożliwił ówczesnym komendantom rejonowym Państwowej Straży Pożarnej działanie na podstawie planów ratowniczych, w których wykazywano jednostki OSP w celu włączenia ich do systemu. Wyznaczenie jednostki następowało w drodze wspólnego porozumienia podpisywanego przez: 1. właściwego (ówczesnego) komendanta rejonowego (PSP), obecnie powiatowego; 2. podmiot utrzymujący tę jednostkę (gminę); 3. włączaną jednostkę (OSP). Zawierane trójstronne porozumienie określało między innymi:

- liczbę i rodzaj sił i środków jednostki przewidzianej do wykorzystania w systemie;
- zasady utrzymania sił i środków w stanie zdolności do podjęcia działań ratowniczych w ramach systemu;
- warunki alarmowania;
- wymagany poziom wyszkolenia.

<sup>15</sup> Informacje pochodzą ze strony internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1994 roku w sprawie włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 1994 r. Nr 140, poz. 800).

Sporządzany wykaz jednostek planowanych do włączenia do KSRG komendant rejonowy Państwowej Straży Pożarnej przysyłał do komendanta wojewódzkiego, który następnie przekazywał go do Komendanta Głównego włączającego jednostkę OSP do KSRG na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy zauważyć, że w owym czasie przystępująca do zawieranego porozumienia gmina oraz ochotnicza straż pożarna były odrębnymi jednostkami organizacyjnymi funkcjonującymi w oparciu o odrębne ustawy. Ani ustawodawca, ani przepis wykonawczy nie obligowali tych podmiotów do ustalania zasad ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej włączanej do systemu jednostki. Dowodem tego niedookreślenia były i są znaczące rozbieżności pomiędzy gminami a zarządami stowarzyszeń w zakresie przygotowania tych jednostek do działań. Można stwierdzić, że było to podejście typowo statystyczne: skoro są jednostki, to włączamy je do KSRG. Było to więc działanie w myśl zasady dobrowolności stron oraz dowolnej interpretacji przyjmowanych zadań. Mówiąc wprost, można wskazać, że największy kapitał do tego przedsięwzięcia wnosili członkowie OSP, którzy dobrowolnie stawali się ratownikami biorącymi udział w akcjach ratowniczych oraz prowadzili często samodzielne działania ratownicze. Moje wieloletnie obserwacje skłaniają do stwierdzenia, że często członkowie ochotniczych straży pożarnych byli pozostawieni samym sobie, ponieważ przyjęty w latach 90. ubiegłego wieku statut „wzorcowy” jako podstawa rejestracji stowarzyszenia w sądzie rejestrowym uregulował tylko jeden z elementów funkcjonowania podmiotu (OSP) jako stowarzyszenia. Nadał jej również osobowość prawną. Należy natomiast odróżnić, czy jednostką ochrony przeciwpożarowej, włączaną do KSRG, jest tak zwane całe stowarzyszenie, czy utworzona przez zarząd stowarzyszenia OSP jednostka operacyjno-taktyczna (JOT) skupiająca tylko tych członków, którzy mogą brać bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, w wieku od 18 do 65 lat życia. Dodatkowo trzeba nadmienić, że w (wzorcowym) statucie stowarzyszenia nie występują zapisy o braniu udziału lub prowadzeniu działań ratowniczych. Zastosowanie treści statutu (wzorcowego) z minionej epoki — PRL — powoduje konieczność dokonywania diametralnych zmian w relacjach pomiędzy OSP a gminą. Dowodem takiego stanu są fakty przytaczane lub opisywane w innych referatach naszej konferencji<sup>17</sup>.

W 1998 roku poczyniono niewielkie zmiany w przepisie wykonawczym dotyczące przede wszystkim doprecyzowania liczby posiadanych przez OSP pojazdów (samochodów) pożarniczych (co najmniej dwa średnie lub ciężkie). W 2014 roku wprowadzono kolejne zmiany w przepisie wykonawczym, między innymi odnoszących się do włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do KSRG,

---

<sup>17</sup> A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach administracji publicznej*, Wrocław 2009.

zapisując istotne zmiany w wymaganiach w stosunku do włączanych jednostek oraz poszerzono zakres porozumienia. Doprecyzowano liczbę ratowników niezbędnych w danej jednostce OSP (12 osób) oraz umożliwiono włączenie do KSRG jednostki, która jest wyposażona i której ratownicy są wyszkoleni na poziomie pozwalającym na realizację specjalistycznych czynności ratowniczych, rozumianych jako użycie sprzętu specjalistycznego przez odpowiednio przygotowanych ratowników. Działalność takiej jednostki powinna być przewidziana w planie ratowniczym sporządzanym przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP. Dodano również przepis o ustaleniu okresu obowiązywania porozumienia. W tym miejscu nasuwa się refleksja, że z jednej strony właściwy Komendant Powiatowy (miejski) PSP typuje OSP do włączenia do KSRG, natomiast z drugiej strony angażuje gminę do podpisania porozumienia, w którym przewiduje się zapewnianie wspomnianej gotowości bojowej, nie określając szczegółowego zakresu zadań dla gminy, jak również dokumentu (na przykład umowy), na podstawie którego ta gotowość będzie zapewniana. Czy zatem gmina ma tylko uczestniczyć w porozumieniu, czy właśnie ta sama gmina bierze na siebie cały ciężar zapewnienia (utrzymania całodobowo) gotowości do działań? W przepisie tym powinien pojawić się zapis o odpowiedzialności lub obowiązku dla gminy. Ten element powinien być również przedmiotem wnikliwych analiz i niezbędnych regulacji lub nawet dobrowolnych ustaleń, gdyż uprawnienia do wydawania poleceń (kierujący działaniem ratowniczym) lub zaciąganie zobowiązań materialnych wymagają jednak względnie jednoznacznych interpretacji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zaniechanie egzekwowania od komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej obowiązku uzgadniania wszelkich spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej, zawartych w statucie OSP. Co prawda, ustawodawca nie określił zakresu uzgadnianych „wszelkich spraw”, można jednak zauważyć pewną prawidłowość: skoro OSP ma być pełnoprawną jednostką ochrony przeciwpożarowej do prowadzenia samodzielnych działań ratowniczych, musi dysponować niezbędnymi zasobami osobowymi, sprzętowymi czy infrastrukturalnymi. Wystarczy wspomnieć o niezależności podmiotów, jakimi są gmina i stowarzyszenie OSP — relacje między nimi powinny przyjmować formę pisemną. Do takich ustaleń wystarczą przepisy kodeksu cywilnego.

W dotychczasowych kontrolach prowadzonych przez wojewodę dolnośląskiego w jednostkach organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej stwierdza się bardzo swobodną interpretację istniejącego stanu prawnego. Być może zastosowano zasadę, że skoro nikt takiego stanu rzeczy nie kontroluje, to może on funkcjonować w sposób dowolny i samorzutny. Na szczęście wyniki pracy wojewody diagnozują skalę problemu i powodują działania zaradcze przewidziane obowiązującym prawem, w szczególności odnoszącym się do wykonywania zadań i kompetencji Państwowej Straży Pożarnej oraz określania i kontrolowania realizacji zadań w ramach KSRG. Jest to obszar działań między innymi wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w oparciu

o przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Praca KSRG wiąże się z innymi systemami, jak Państwowe Ratownictwo Medyczne, system powiadamiania ratunkowego czy system zarządzania kryzysowego jest on więc największym i najskuteczniejszym systemem reagowania na zagrożenia wobec każdego obywatela czy społeczności lokalnej, a nawet dowolnych obszarów kraju. Taką ocenę wystawił systemowi Rządowy Zespół do spraw oceny skutków nawałnic, jakie nawiedziły rejon północnej Polski w 2017 roku.

## Zakończenie

Jak łatwo zauważyć, fenomen ochotniczych strażypożarnych od wielu dziesiątków lat z jednej strony zadziwia, a z drugiej pomaga w ratowaniu życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Można powiedzieć, że w latach 1990–1991 autorzy projektów ustaw strażackich bardzo skutecznie wkomponowali potencjał społeczny w budowaną po 1989 roku nowoczesną strukturę naszego państwa. Zaproponowany krajowy system ratowniczo-gaśniczy sprawdził się w całej rozciągłości, czego dowodem jest ocena Międzyresortowego Zespołu Rządowego na temat działań po wichurach na Pomorzu w 2017 roku. System ochrony ludności czy system obrony cywilnej ciągle jest w fazie tworzenia lub modyfikacji, co uniemożliwia podjęcie skutecznych prac legislacyjnych. Istniejący system państwowego ratownictwa medycznego wymaga permanentnych nowelizacji oraz ścisłej współpracy z KSRG, aby nie okazać się mało skuteczną lub nawet niewydolną strukturą. Niemale wątpliwości budzi natomiast współpraca podmiotów działalności gospodarczej, jakimi są pogotowia ratunkowe, z jednostkami organizacyjnymi KSRG wykorzystywanymi przez dyspozytorów pogotowia ratunkowego do działań niebędących ich zadaniami ustawowymi. Najprościej byłoby zastosować sprawdzone rozwiązania w KSRG również w zakresie ratownictwa medycznego i włączyć podmioty Państwowego Ratownictwa Medycznego do tego systemu. Być może już najwyższy czas zbudować jeden spójny system reagowania na zagrożenia, w tym system ratownictwa.

## Bibliografia

- Chajbowicz A., Kocowski T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach administracji publicznej*, Wrocław 2009.
- Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, [w:] *Zarządzenie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, red. J. Konieczny, Inowrocław 2000.
- Kała D.P., *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże pożarne. Poradnik praktyczny*, t. 1 i 2, Gdańsk 2014.

- Kocowski T., *Gmina a Ochotnicze Straże Pożarne w wykonywaniu zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Prawo” 323, 2017.
- Komenda Główna Straży Pożarnych, *Ochrona przeciwpożarowa w gminie*, Warszawa 1980.
- Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, red. T. Kocowski, M. Błazewski, M. Raduła, Wrocław 2016.
- Prawia mit — dziejotwórczy. Systemowa teoria kultury*, red. Z. Słowiński, M. Cenin, Wrocław 2013.
- Tabasz W., *Ochotnicze Straże Pożarne Podkarpacia na przełomie tysiącleci*, Tyczyn 2002.

## Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 1995 r. Nr 140, poz. 800).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 września 1998 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 1998 r. Nr 121, poz. 798).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 września 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1317).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 lipca 2017 roku w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1319).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1975 r. Nr 20, poz. 106).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 620).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 roku o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).

## Volunteer fire brigade in the national fire and rescue system

### Summary

The legislator, strengthening in 1991 the position of existing volunteer fire brigades to the rank of association, caused, among others, independence of their functioning and enabled them to independently carry out rescue operations as units of modern fire protection.

These associations constitute a very strong pillar of the system by locating the closest to the citizen or a potential local threat in the commune.

Their rescue operations based on the social involvement of trained rescuers significantly reduce the costs of so-called readiness for action.

**Keywords:** combat readiness of the volunteer fire brigade, fire protection unit, standard statute, entities of the system.