

OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE

Komentarz

Dariusz P. Kała

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE

Komentarz

Dariusz P. Kała

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 8 grudnia 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Marek Szewczyk

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-298-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Córce Jadwidze Faustynie

SŁOWO WSTĘPNE

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych jest pierwszym tego rodzaju aktem prawnym w systemie prawa polskiego co najmniej od okresu międzywojennego. Stanowi największą zmianę prawa w ostatnich kilkudziesięciu latach w obszarze funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych. Wprowadzenie tego aktu prawnego do systemu prawa należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Stanowiło ono realizację postulatu bardzo dużej części środowiska strażackiego, podnoszonego od wielu lat. Słuszność wprowadzenia do systemu prawa tego aktu nie przekreśla faktu, że został on uchwalony z licznymi błędami i usterkami legislacyjnymi, które będą musiały ulec poprawie w kolejnych nowelizacjach.

Zmianę, jaka dokonuje się na skutek wprowadzenia do systemu prawa ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, należy zaliczyć do paradygmatu tożsamościowo-socjalnego. Wynika to z faktu, że środowisko strażaków ochotników uzyskuje własny akt prawny kompleksowo regulujący sposób funkcjonowania tych formacji, wprowadza się sposób identyfikacji w postaci legitymacji wydawanych przez państwo, a także ustanawia się nowe państwowe odznaczenia za zasługi w służbie. Ustawa ustanawia nowe świadczenia socjalne – przede wszystkim sztafardowy dodatek emerytalny – oraz wzmacnia i porządkuje dotychczas istniejący system świadczeń na rzecz strażaków ochotników.

Wprowadzeniem ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie udało się jednak dokonać zmiany w paradygmacie organizacyjno-ekonomicznym. Należy docenić, że taka próba została podjęta w po-

staci chęci realizacji zaleceń wynikających z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r. Zmianę taką uniemożliwił nieuzasadniony protest części środowiska strażackiego, będący owocem zmanipulowanego przekazu propagowanego przez politycznych przeciwników prorozwojowych zmian w ochotniczych strażach pożarnych. Zmiany w obszarze funkcjonowania OSP w paradygmacie organizacyjno-ekonomicznym są nieuniknione w przyszłości i należy wyrazić nadzieję, że w niedalekiej perspektywie czasowej nastąpi powrót do tych koncepcji, udoskonalonych poprzez refleksję wynikającą z obserwacji zmian wprowadzonych obecną ustawą o ochotniczych strażach pożarnych.

W komentarzu przedstawiono autorską koncepcję stosowania ustawy o ochotniczych strażach pożarnych opartą na analizie między innymi wielu (w tym nigdzie niepublikowanych) stanowisk Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wojewodów, sądów, regionalnych izb obrachunkowych, prawników specjalistów oraz własnych wieloletnich doświadczeniach naukowych i praktycznych autora.

Dziękuję Wydawnictwu Wolters Kluwer za umożliwienie wydania niniejszej publikacji oraz Pani Annie Kieszek-Sobczyńskiej, wydawcy niniejszej książki, za wszelkie wsparcie i pomoc w realizacji tej publikacji. Dziękuję wszystkim osobom z Wydawnictwa, odpowiedzialnym za prace redakcyjne i techniczne związane z publikacją, bez których mrówczej pracy publikacja ta nie mogłaby się ukazać w niniejszym kształcie. Dziękuję Panu Prof. dr. hab. Markowi Szewczykowi za recenzję publikacji.

Dziękuję mojej Żonie Żanecie, której nieustanne towarzyszenie, wsparcie i inspiracja podczas tworzenia tej publikacji, stanowiło nieocenioną pomoc.

Kobyłka, zima A.D. 2022
dr Dariusz P. Kała

USTAWA

z dnia 17 grudnia 2021 r.

o ochotniczych strażach pożarnych

(Dz.U. poz. 2490 ze zm.)

Doceniając szczególną postawę obywatelską ochotniczego pożarnictwa „Bogu na chwałę, ludziom na pożytek” na przestrzeni dziejów naszej państwowości, kierując się konstytucyjnym prawem do dobrowolnego zrzeszania się, stanowi się, co następuje:

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych jest na pewno pierwszym takim aktem prawnym w systemie prawa polskiego, licząc co najmniej od okresu międzywojnia. Można by się nawet pokusić o tezę, że takiej ustawy nie było w Polsce od XIV w. Weryfikacja tej tezy wymagałaby jednak głębszych badań historyczno-prawnych, wykraczających poza ramy tego opracowania.

Początkowo w historii Polski kwestie zapobiegania pożarom regulowano na poziomie poszczególnych większych miast odrębnymi aktami prawnymi. Prekursor ochrony przeciwpożarowej w Polsce – Andrzej Frycz Modrzewski nie zaproponował aktu prawnego dotyczącego OSP.

Jednak w swoim dziele *O poprawie Rzeczypospolitej* zawarł uwagi dotyczące gaszenia pożarów w dwóch rozdziałach „O urzędnikach nad budowlami” oraz „O unikaniu i gaszeniu pożarów”. Funkcja „dzielnicowego”, jaką zaproponował ten polski myśliciel, odpowiadała w pewnym sensie filozofii współczesnych ochotniczych straży pożarnych, powstających w tym celu, aby chronić przed pożarem lokalną społeczność siłami swoich członków. Okres zaborów nie sprzyjał rozwojowi straży pożarnych. Ale w ich czasie zaczęły powstawać pierwsze ochotnicze straże pożarne. Nie mogło to się jednak przełożyć na powstanie jakiegś jednej ogólnokrajowej spójnej regulacji prawnej dotyczącej ochotniczych straży pożarnych¹.

Funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych od czasów odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. było regulowane przez 5 ustaw dotyczących ochrony przeciwpożarowej². W każdej z nich znalazły się regulacje dotyczące funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych.

Od wielu lat w środowisku OSP podnoszone były postulaty opracowania i uchwalenia aktu prawnego dotyczącego wyłącznie ochotniczych straży pożarnych. Myli się więc Waldemar Pawlak, były premier oraz wieloletni Prezes Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, że w środowisku OSP nie było dążenia do powstania ustawy o OSP³. Dążenia takie były, ale dotychczas „wygrywało” stronnictwo zwolenników zachowania *status quo*, które opowiadało się za funkcjonowaniem OSP w oparciu o usta-

¹ Por. D. Witczak, *Regulacje prawne dotyczące genezy i kształtowania się statusu służb pożarnictwa oraz ochrony przeciwpożarowej na ziemiach polskich na przestrzeni XIV–XIX w.*, ZN SGSP 2019/72/4, s. 79–94.

² Ustawa z 13.03.1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (Dz.U. Nr 41, poz. 365); ustawa z 4.02.1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji (Dz.U. Nr 6, poz. 51); ustawa z 13.04.1960 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz. 120 ze zm.); ustawa z 12.06.1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz. 106 ze zm.); ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz. 351 ze zm.). Zob. T. Kocowski, *Ochotnicza straż pożarna jako stowarzyszenie*, AUWr Prawo CCCXXVI, 2018/3861, s. 24–26.

³ Zob. Waldemar Pawlak: *w środowisku OSP dążenia do odrębnej ustawy nie było* [WYWIAD], <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/straz-pozarna/waldemar-pawlak-w-srodowisku-osp-dazenia-do-odrebnej-ustawy-nie-bylo-wywiad> (dostęp: 30.03.2022 r.).

wę 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁴ i ustawę z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁵. W grudniu 1997 r. powstał nawet dokument „Propozycja do projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i Związku” firmowany przez Zarząd Główny ZOSP RP⁶.

Uchwalenie obecnej ustawy o OSP poprzedzone było szerokimi konsultacjami społecznymi prowadzonymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej oraz Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Wynikiem tego były 3 kolejne projekty ustawy⁷, które w ciągu kilku miesięcy konsultacji ulegały zasadniczym zmianom.

Należy zwrócić uwagę, że w procesie legislacyjnym Rządowe Centrum Legislacji – Departament Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego odstąpił na wniosek MSWiA⁸ z oceny projektu ustawy o OSP przez komisję prawniczą⁹. Można stwierdzić, że efektem tego są m.in. błędy legislacyjne związane z brakiem w ustawie właściwych przepisów przejściowych, np. dotyczących ekwiwalentów pieniężnych za udział w działaniach ratowniczych¹⁰, oraz inne usterki wskazane w niniejszym komentarzu.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2057.

⁶ W zasobach autora.

⁷ Pierwszy projekt ustawy pochodził z 26.04.2021 r., drugi z 2.07.2021 r., a trzeci z 11.10.2021; zob. D.P. Kała, *Istota zmiany prawa w zakresie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz jej ocena*, ekspertyza prawna dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej nr 10/2022, <https://frdl.org.pl/publikacje/opinie-i-komentarze-frdl/istota-zmiany-prawa-w-zakresie-ekwiwalentu-pienieznego-dla-strazakow-ratownikow-osp-oraz-jej-ocena> (dostęp: 14.07.2022 r.).

⁸ Pismo Jolanty Płazy Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA z 14.10.2021 r., DP-WL-0231-20/2021, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12348654/katalog/12800511#12800511> (dostęp: 31.03.2022 r.).

⁹ Pismo Marcina Olszówki Dyrektora Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji z 16.10.2021 r., RCL.DPKA.550.16/2021, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12348654/katalog/12800511#12800511> (dostęp: 31.03.2022 r.).

¹⁰ Zob. D.P. Kała, *Błąd w ustawie – strażacy ochotnicy nie dostają ekwiwalentu za akcje*, [www.prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html](http://prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html) (dostęp: 31.03.2022 r.).

W ostatecznym kształcie ustawy zrezygnowano z wdrożenia w życie rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli płynących z raportu NIK z 2019 r. W związku z tym wprowadzenia do systemu prawa ustawy o OSP nie można nazwać reformą, a co najwyżej uporządkowaniem stanu prawnego oraz wzmocnieniem kwestii tożsamościowych i świadczeń socjalnych strażaków OSP. Uporządkowanie tego stanu prawnego polega na dopełnieniu prawa służb mundurowych nową ustawą, która powstała na skutek połączenia w nowym akcie prawnym części regulacji przeniesionych wprost lub z modyfikacjami z ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz kilkunastu nowych przepisów¹¹. Nowa ustawa nie zmienia natomiast ustroju ochotniczych straży pożarnych¹².

W ustawie zamieszczono preambułę. Preambuły nie są czymś charakterystycznym, powszechnym w obecnym polskim ustawodawstwie. Preambułę zamieszczono np. w Konstytucji RP z 1997 r. czy w ustawie – Prawo o stowarzyszeniach. Preambuła w ustawie o OSP ma raczej charakter symboliczny ze względu na jej krótką treść, w które odwołano się do powszechnie honorowanego w społeczeństwie, a w szczególności w środowisku strażaków, hasła: „Bogu na chwałę, ludziom na pożytek”. Poza tym odwołano się do konstytucyjnego prawa wolnego zrzeszania się oraz do ogólnie rozumianej postawy obywatelskiej i państwowości. Trudno z tak sformułowanej preambuły wywodzić jakiegokolwiek treści normatywne lub interpretacyjne¹³.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. D.P. Kała, *Ocena projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych*, <https://www.youtube.com/watch?v=WUQBP8dVB9U> (dostęp: 31.03.2022 r.); D.P. Kała, *Finansowanie ochotniczych straży pożarnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, LEX 2022.

¹² Zob. D.P. Kała, *The Organization of Voluntary Fire Services in Poland as an Emanation of the Democratic System of Contemporary Poland* [w:] *Current challenges of human rights, rule of law and democracy*, red. R. Tabaszewski, E. Kazić-Çakar, N. Shulzhenko, M. Hypiak, Lublin 2021, s. 101–117, tłumaczenie artykułu w języku polskim: www.lexkala.pl/o-kancelarii/blog/683-ustroj-ochotniczych-strazy-pozarnych-w-polsce-jako-emanacja-demokratycznego-ustroju-wspolczesnej-polski (dostęp: 31.03.2022 r.).

¹³ Na temat znaczenia preambuły w aktach prawnych można odwołać się do wyводу zawartego w postanowieniu SN z 1.10.2015 r., II KK 138/15, LEX nr 2020480: „Należy zauważyć, że problem normatywności preambuł zarówno konstytucyjnej, jak i preambuł do «zwykłych» ustaw jest przedmiotem kontrowersji w doktrynie. W kwestii tej wypada zwrócić uwagę

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „celami głównymi opracowanego projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych są:

- 1) określenie w jednym akcie normatywnym rozproszonych uregulowań dotyczących relacji zachodzących między konstytucyjnie

na pracę M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Warszawa 2009, opracowanie *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego», t. XXIII, Warszawa 2009, G. Kosiorowskiego, *Normatywny charakter aktu prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, «Państwo i Prawo» 2010, z. 9, s. 32. Wypada zwrócić uwagę na różnice między koncepcją M. Zielińskiego, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 105, według którego preambuła pełni rolę materiału do odtworzenia norm, a poglądami J. Wróblewskiego, stojącego na stanowisku, iż preambuła ma charakter normatywny (J. Wróblewski, *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, «Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne seria I, z. 38», Łódź 1965, s. 23). Wskazać także wypada na mało rozpowszechnioną ideę W. Patryasa, zaliczającego preambułę do kategorii specyficznie rozumianego «wytworu normatywnego» (W. Patryas, *Rozważania o normach prawnych*, Poznań 2001, s. 157). Na funkcję systemotwórczą preambuły zwróciła uwagę M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, «Państwo i Prawo» 2006, z. 1 (por. także B. Wróblewski, M. Zajęcki, *Problemy z pojęciem normatywności tekstu aktów prawnych*, RPEIS 2012, R. LXXIV, z. 2, s. 293 i n.). Jakkolwiek znaczenie preambuły i jej funkcje w doktrynie prawa istotnie rodzi wyraźnie pewne kontrowersje, to nie ma jednak podstaw do deprecjonowania znaczenia tej części aktu prawnego. Generalnie doktryna, a także judykatura są zgodne, co do tego, że preambuła jest integralną częścią aktu normatywnego, do której są stosowane takie same rygory co do procedury uchwalania czy zmiany. W literaturze można jednak spotkać zróżnicowane poglądy na temat charakteru normatywnego preambuły. Zasadniczo wyróżnić można 3 zasadnicze stanowiska, a mianowicie: pierwsze – zakładające, iż preambuła ma wiążący charakter normatywny na równi z częścią artykułową aktu normatywnego, drugie – odmawiające preambule nie tylko charakteru normatywnego, ale w ogóle waloru oraz trzecie – przyznające wstępowi wiążące znaczenie interpretacyjne. Najmniej kontrowersyjne i jak się wydaje dominujące w doktrynie jest stanowisko trzecie. Interpretacyjny charakter preambuły zakłada bowiem, że ma ona wiążący wpływ na proces wykładni przepisów aktu normatywnego, a to przecież w konsekwencji w decydujący sposób wpływa na nadanie określonego znaczenia wydobycy z przepisów prawnych normie prawnej (zob. M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007...*). Choć z preambuły nie wynikają określone nakazy postępowania dla adresatów aktu normatywnego, to jednak może ona odgrywać istotną rolę w procesie wykładni pozostałej treści tego aktu. Jej zadanie polega na ukierunkowaniu rozumienia poszczególnych unormowań, określeniu ich charakteru oraz wskazaniu systemu wartości, które należy uwzględniać przy ich interpretacji. Nie można zatem uznać, że preambuła pozbawiona jest znaczenia prawnego (zob. J. Królikowski, *Preambuła nie tak całym bez znaczenia*, Rzeczpospolita z dn. 28.03.2008 r.).

niezależnym stowarzyszeniem, jakim jest każda ochotnicza straż pożarna, konstytucyjnie niezależnym samorządem terytorialnym a administracją rządową, reprezentowaną przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;

- 2) przyznanie długo oczekiwanych świadczeń, w szczególności świadczeń ratowniczych, wraz ze zrównaniem i ujednoczeniem zasad wypłacania innych świadczeń, w stosunku do wszystkich strażaków ochotniczych straży pożarnych, bez podziału na przynależność do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i strażaków ochotniczych straży pożarnych spoza tego systemu;
- 3) podniesienie rangi stowarzyszeń ochotniczych straży pożarnych, podejmujących jako jednostki ochrony przeciwpożarowej działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem;
- 4) przeniesienie dotychczasowych uregulowań prawnych dotyczących ochotniczych straży pożarnych (z ich doprecyzowaniem) z ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, która powinna być ustawą ustrojową, bez określania zasad funkcjonowania jakiegokolwiek jednostki ochrony przeciwpożarowej. Projekt ustawy o ochotniczych strażach pożarnych ma również na celu realizację ustaleń zapoczątkowanych w 1991 r. w czasie procesu legislacyjnego nad projektami ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej przez ówczesnych parlamentarzystów, kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ZG ZOSP RP;
- 5) wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań i zasad w funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych, które wynikają z potrzeb praktyki, a są efektem prac badawczych, analiz oraz konsultacji;
- 6) systemowe, przemyślane skorelowanie spraw związanych z usytuowaniem (funkcjonowaniem) członków zrzeszonych w ochotniczych strażach pożarnych z działaniami realizowanymi w stacjach lub sytuacjach objętych prawem międzynarodowym,

Komentarz zawiera wytyczne dotyczące stosowania nowej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w praktyce (Dz.U. z 2021 r. poz. 2490).

Autor omawia m.in. takie zagadnienia jak:

- zakres, wysokość i formy finansowania ochotniczych straży pożarnych,
- rodzaje świadczeń dla strażaków ochotników,
- relacje pomiędzy gminą a strażami, państwową strażą pożarną a ochotniczą strażą pożarną.

W komentarzu przedstawiono najnowsze orzecznictwo dotyczące poruszonyj tematyki, jak również postulaty *de lege ferenda*.

Czytelnicy znajdą tu odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

- czy można różnicować stawki za ekwiwalent pieniężny dla strażaków OSP i strażaków ratowników OSP?
- jaka jest procedura wypłaty ekwiwalentu, i jakie są rozstrzygnięcia sądów w tym zakresie?
- co można finansować w ramach dotacji dla OSP?
- jakie elementy powinna zawierać umowa pomiędzy OSP a gminą?

Książka jest przeznaczona dla sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, pracowników samorządowych oraz strażaków.

Dariusz P. Kała – doktor nauk prawnych, adiunkt w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, prowadzi własną Kancelarię Prawną oraz Portal Prawa Ochrony Przeciwpożarowej LexFire.pl. Jest autorem licznych publikacji z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego, w tym ochrony przeciwpożarowej; członek Ochotniczej Straży Pożarnej oraz przewodniczący komisji rewizyjnej oddziału powiatowego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, odznaczony brązowym medalem „Za zasługi dla pożarnictwa”.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)