



**Opinia**  
**Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej**  
do projektu  
**ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych**  
**oraz niektórych innych ustaw**  
(druk nr 3148)

Związek Gmin Wiejskich po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw, stwierdza, że większość proponowanych zmian do ustawy należy zaopiniować pozytywnie. Zmiany te eliminują szereg błędów ustawy powodujących problemy z interpretacją niektórych zapisów i zastrzeżenia, które zdarzają się w praktyce. Wprowadzono również przepisy porządkujące.

Jednocześnie wyrażamy zaniepokojenie wprowadzeniem kolejnych rozwiązań prawnych, nakładających na gminy obowiązki, generujące koszty bez zapewnienia źródeł ich finansowania. Stanowi to łamanie konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i prowadzi do zmniejszenia efektywności realizacji zadań własnych. Zgodnie z art. 167 ust 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Podkreślamy, że przepis ten nie rozróżnia charakteru zadania, co prowadzi do wniosku, że niezależnie od tego, czy nowe zadanie ma charakter obligatoryjny czy fakultatywny, nie zwalnia to ustawodawcy z dokonania odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych.

Uznając zatem za zasadne pozytywne zmiany do ustawy, wnosimy równocześnie poniższe wątpliwości i negatywnie opiniujemy część zapisów:

1. Negatywnie opiniujemy zmiany w art. 10 w ust. 1 i pozostającym z nim w korelacji art. 11 ust. 1 Ustawy. W wyniku zmian proponowanych w nowelizowanej ustawie, dojdzie do zawężenia zadań Państwowej Straży Pożarnej w zakresie szkolenia strażaków-ratowników OSP wyłącznie do programu szkoleń, opracowanego przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. W pozostałym zakresie obowiązki przygotowania i szkolenia zostają przerzucone na samorząd gminny. Nie można się zgodzić z twierdzeniem o fakultatywności tego zadania i braku obowiązku po stronie gminy. Na etapie nowelizacji ustawy nie jest znany zakres szkoleń, które będą finansowane w ramach zadań Państwowej Straży Pożarnej. Jednostki OSP, aby mogły realizować – w sposób skuteczny i bezpieczny dla swoich członków – swoją, jakże społecznie doniosłą funkcję, muszą być odpowiednio przygotowane, w tym mieć właściwie wyszkolonych strażaków. Konstrukcja art. 10 ust 1 pkt 1a w proponowanej wersji przewiduje, że w ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina **zapewnia, stosownie do posiadanych sił i środków**, ochotniczym strażom pożarnym finansowanie szkoleń, innych niż wskazane w art. 11 ust. 1, czyli zapewnionych przez Państwową Straż Pożarną. Zgodnie z techniką legislacyjną sformułowanie „zapewnia” nakłada obligatoryjny obowiązek szkoleń na gminę. Wbrew treści uzasadnienia, przepis nie posługuje się sformułowaniem „może zapewnić”, które jest adekwatne dla zadań fakultatywnych.

Co prawda ustawodawca użył wyrażenia „stosownie do posiadanych sił i środków”, które jednak nie zmienia charakteru zadania. Jest to określenie niejasne i nieostre, które w rzeczywistości wprowadza interpretacyjny chaos. W jaki sposób gmina wykaże, że nie posiada stosownych sił i środków do wykonania zadania, które ustawodawca uznaje za obligatoryjne? Zasada określoności prawa należy do najważniejszych zasad w państwie prawa i jeden z esencjonalnych wymogów odnoszących się do rządów prawa w ujęciu formalnym. *„Zasada określoności jest standardem przyzwoitej legislacji, jest więc powinnością ustawodawcy. Oznacza to dla ustawodawcy obowiązek dążenia do prawa pewnego poprzez precyzyjne określenie swojej woli i precyzyjne wyrażenie jej w formie przepisu prawnego. Niejasne przepisy zmniejszają przewidywalność prawa, ponieważ stwarzają okazje do prawotwórczych interpretacji. W języku polskim słowo „określony” oznacza „sprecyzowany, wiadomy, pewny, jasny, wyraźny”. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że zasada określoności jest źródłem pewności prawa.”* (I. Dziewulska-Gaj, „O nieokreśloności konstytucyjnej zasady określoności”, [w:] „Sądowe stosowanie prawa”, B. Dolnicki (red.), Katowice 2014, s. 75,76.).

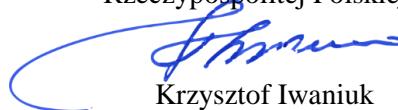
2. Pogląd o braku fakultatywności regulacji dotyczącej zadań wymienionych w art. 10 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych został wyrażony chociażby w zamieszczonej na stronie Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej „Informacji w sprawie finansowania działalności OSP”, gdzie zawarto stwierdzenie, że przepisy art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych „(...) wskazują na bezwzględne obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie finansowania OSP. Zostały zaś enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę niektóre z nich by zwrócić uwagę na ich ważkość, a ponadto odróżnić od części kosztów, które w przypadku OSP ponosi budżet państwa – koszty szkoleń prowadzonych dla członków OSP przez Państwową Straż Pożarną”. Zmiana regulacji w tym zakresie, przerzuci koszty finansowania części szkoleń na budżet gminy, jako nowe zadanie.
3. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie ze statutem, reprezentuje wspólne interesy jednostek samorządu terytorialnego. Zdając sobie sprawę, że większość regulacji ustawy zmieniającej porządkuje i poprawia niejasności w dotychczasowej treści Ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, to wskazana wyżej zmiana, zwiększająca wydatki gmin bez wskazania źródeł ich pokrycia skutkuje negatywną oceną zmian z naszej strony. Zwracamy uwagę, że permanentne nakładanie obowiązków na gminy, szczególnie wiejskie, przy jednoczesnym braku równoważenia kosztów tych zadań zwiększeniem przychodów może stanowić o konieczności rezygnacji gmin z wykonywania swoich zadań w sposób wymagany przepisami prawa oraz skuteczne zaspakajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców.
4. Negatywnie opiniujemy zmiany w art. 10 pkt. 5, tj. konieczność zapewnienia wyżywienia strażaków w organizowanych przez inne służby, inspekcje i straże, działaniach i akcjach ratowniczych. Proponujemy wykreślić inne służby, inspekcje i straże oraz proponujemy wprowadzenie pkt. 6 w brzmieniu: „Wyżywienie strażaków ratowników OSP podczas udziału w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże, trwających co najmniej 6 godzin, a także szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych, trwających co najmniej 8 godzin ponosi organizator działań”.
5. Negatywnie opiniujemy zawężenie uprawnień odszkodowawczych dla strażaków OSP zawarte w zmianach art. 13 ust 1 i 9, 14 ust 1 analizowanej ustawy. Proponowana zmiana zawęży uprawnienia strażaka OSP, ograniczając możliwość uzyskania przez niego odszkodowania tylko do przypadków jego udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanych przez PSP lub gminę. Bezzasadne jest wyłączenie przypadków ich organizacji przez inne służby, inspekcje i straże lub samą OSP. Ochotnicze straże pożarne prowadzą również własne szkolenia i ćwiczenia doskonalące oraz podejmują samodzielne akcje interwencyjne w razie konieczności udzielenia pomocy mieszkańcom.

Ponadto proponujemy dokonać następujących zmian w procedowanej ustawie:

1. Dodać w art. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wyrażenie „**w szczególności**”, które uelastyczni katalog zadań. Przez wzgląd na praktykę działania jednostek OSP jako lokalnych sił szybkiego reagowania w zakresie sytuacji kryzysowych oraz ze względu na społecznie doniosłą rolę integracji środowisk wiejskich, nie są do przewidzenia wszystkie możliwe stany konieczności użycia straży pożarnych dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Wprowadzenie zapisu „w szczególności” umożliwi uniknięcie ewentualnych wątpliwości co do możliwości podejmowania działania w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska.
2. Do art. 15 ust. 1 proponujemy dodać punkt 1c w brzmieniu: „1c. Ekwiwalent może otrzymać również strażak OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 13”. Umożliwi to rozszerzenie katalogu zdarzeń, za które możliwa będzie wypłata ekwiwalentu strażakom OSP wykonującym inne zadania na rzecz gminy.

Poznań, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Przewodniczący  
Związku Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk