

Warszawa, 28 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1743/24

Do druku nr 603

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1700. 87. 2024

Data wpływu 28.08.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji

zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 603)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu jest przywrócenie stanu prawnego istniejącego od 1997 roku („przez wiele lat” – jak wskazano w uzasadnieniu projektu) do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹ w zakresie sposobu podziału środków finansowych przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń na cele ochrony przeciwpożarowej. Do dnia wejścia w życie wskazanej powyżej nowelizacji przedmiotowe środki finansowe były otrzymywane przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej także jako KG PSP) oraz przez Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej także jako ZG ZOSP) „po 50% kwoty”. Po wejściu w życie wskazanej nowelizacji z 2017 r. zakłady ubezpieczeń zostały zobowiązane do przekazywania środków finansowych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej (art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²; dalej także jako „u.o.p.”), a Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej przekazuje te środki w wysokości: 1) 50% – ochotniczym strażom pożarnym; 2) 50% – pozostałym jednostkom ochrony przeciwpożarowej z wyłączeniem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPF-WP. 020. 194. 9. 2024

Data wpływu 30.08.2024

¹ Dz. U. poz. 1169.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 275.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że opisana powyżej nowelizacja z 2017 r. „spowodowała centralizację rozdziału środków ubezpieczeniowych, niezwracanie uwagi przez dysponenta środków na potrzeby jednostek ochrony przeciwpożarowej, lecz na przewidywane cele polityczne, które miały być zrealizowane w wyniku podejmowanych działań. Ograniczono szereg wydatków, stosunkowo małych z punktu widzenia ich wysokości, lecz mających istotne znaczenie w funkcjonowaniu głównie ochotniczych straży pożarnych. Ponadto usunięto kontrolę społeczną przy wydatkowaniu środków”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że nowelizacja z 2017 r. spowodowała istotne ograniczenie m.in. szkoleń organizowanych przez Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Po drugie, celem projektu jest doprecyzowanie przepisów regulujących funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych, aby treść tych przepisów nie budziła wątpliwości co do dozwolonego zakresu statutowej działalności ochotniczych straży pożarnych funkcjonujących w formie stowarzyszeń. W uzasadnieniu projektu wskazano, że aktualne brzmienie art. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych³ (dalej także jako „u.o.s.p.”) określającego zadania ochotniczych straży pożarnych, skłania do interpretacji tego przepisu jako katalogu zamkniętego. W projekcie proponuje się zmianę brzmienia tego przepisu, aby z jego treści jednoznacznie wynikało, że jest to katalog otwarty.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

W projekcie przewidziano wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych oraz ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

W projekcie przywraca się Zarządowi Głównemu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej prawo otrzymywania i dysponowania 50% sum środków finansowych przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z nowelizacją Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej będą otrzymywać po 50% wymienionej wyżej sumy wpływów (w projekcie dopisuje się Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej we fragmentach art. 38 i 39 u.o.p., w których

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 233.

obecnie wymienia się Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej). Środki finansowe przekazane tym podmiotom będą przeznaczone wyłącznie na cele związane z ochroną przeciwpożarową (projektowany art. 39 u.o.p.).

Po drugie, w projekcie proponuje się dodanie w art. 3 u.o.s.p., w zdaniu wprowadzającym, po którym następuje wyliczenie katalogu zadań ochotniczych straży pożarnych (dalej także jako „OSP”), słów „w szczególności”. Dodanie tych słów przesądzi o tym, że zawarte w treści tego przepisu wyliczenie zadań OSP stanie się wyliczeniem przykładowym, a tym samym – określony w ustawie katalog zadań OSP stanie się katalogiem otwartym.

Ponadto projekt zakłada dodanie do wymienionego katalogu nowego zadania w postaci zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

W zaproponowanym brzmieniu przepisu art. 38 u.o.p. należy usunąć słowo „tych”.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁵.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W opracowaniu zawarto informacje na temat sposobów finansowania systemów ratowniczo-gaśniczych (ze szczególnym uwzględnieniem pożarnictwa ochotniczego) w wybranych państwach europejskich.

W Chorwacji zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej należą do kompetencji jednostek samorządu lokalnego. Odmienne ramy organizacyjne jednostek zawodowych i ochotniczych straży pożarnych polegają na tym, że jednostki zawodowej straży pożarnej są organami publicznymi samorządu terytorialnego, a jednostki ochotniczej straży pożarnej są organizacjami obywatelskimi. Kwestie

⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Krystyna Skowrońska i poseł Zbigniew Sosnowski)*, opinia z 8 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1741/24.

⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Krystyna Skowrońska i poseł Zbigniew Sosnowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 8 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1742/24.

dotyczące finansowania pożarnictwa na wszystkich szczeblach reguluje ustawa dotycząca pożarnictwa (*Zakon o vatrogastvu*)⁶. Ochotnicze straże pożarne są finansowane przez lokalne gminy (do 5% ich podstawowych dochodów budżetowych), środki na finansowanie działalności Chorwackiego Stowarzyszenia Straży Pożarnej (*Hrvatska vatrogasna zajednica*)⁷ przewidziane są w budżecie państwa (art. 110 ustawy). Zgodnie z art. 112 ustawy zakłady ubezpieczeniowe przeznaczają środki w wysokości 5% składki na ubezpieczenie przeciwpożarowe, które są wpłacane w wysokości 30% na konto Chorwackiego Stowarzyszenia Straży Pożarnej, w wysokości 30% na konto powiatowego związku straży pożarnej, tj. miasta Zagrzeb na obszarze, na którym znajduje się ubezpieczona nieruchomość, oraz w wysokości 40% na konto związku straży pożarnej gminy lub miasta na obszarze, na którym znajduje się ubezpieczona nieruchomość. Środki te muszą być wykorzystywane do realizacji działań przeciwpożarowych i działań organizacji przeciwpożarowych, zgodnie ze standardami ustanowionymi przez komendę główną Chorwackiego Stowarzyszenia Straży Pożarnej. Zakłady ubezpieczeń i fundusze ubezpieczeniowe są zobowiązane do wypełnienia obowiązku wypłaty wyżej wspomnianych środków co najmniej raz na kwartał w roku. Ochotnicze straże pożarne mogą, poza działalnością gaśniczą, prowadzić działalność gospodarczą, gastronomiczną i społeczną, jeżeli nie zmniejsza to ich gotowości interwencyjnej. Zysk z takich przedsięwzięć może być przeznaczony wyłącznie na prowadzenie i rozwój działalności strażackiej.

W Słowenii organizacja i funkcjonowanie straży pożarnej zarówno na poziomie ochotniczym, jak i zawodowym uregulowane zostały w ustawie o straży pożarnej (*Zakon o gasilstvu*)⁸. Zgodnie z przepisami ustawy straż pożarna jest obowiązkową lokalną służbą publiczną, której stałe i nieprzerwane świadczenie jest gwarantowane przez gminy i państwo. Lokalne jednostki straży pożarnej mogą być zawodowe, ochotnicze lub ochotnicze z zawodowym rdzeniem (rdzeń zawodowy to grupa strażaków operacyjnych, którzy zawodowo wykonują obowiązki operacyjne w jednostce ochotniczej straży pożarnej, zgodnie z kryteriami organizacji i wyposażenia jednostek straży pożarnej). Zgodnie z art. 44 ustawy o straży pożarnej działalność straży pożarnej i działalność stowarzyszeń strażackich, które są istotne dla

⁶ *Zakon o vatrogastvu*, <https://www.zakon.hr/z/305/Zakon-o-vatrogastvu>.

⁷ Chorwackie Stowarzyszenie Straży Pożarnej jest centralnym urzędem państwowym odpowiedzialnym za gaszenie pożarów, na czele którego stoi Główny Komendant Straży Pożarnej; <https://hvjz.gov.hr/otnana/9>.

⁸ *Zakon o gasilstvu*, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO301>.

rozwoju pożarnictwa jest finansowana z: 1) budżetu Republiki Słowenii i budżetów gmin; 2) funduszy firm ubezpieczeniowych i spółek handlowych; 3) dochodów z własnej działalności; 4) składek, darowizn i zapisów od osób fizycznych i prawnych. Gminy są odpowiedzialne za organizację, wyposażenie i funkcjonowanie straży pożarnej (art. 6 ustawy o straży pożarnej). Zapewniają środki m.in. na: regularne funkcjonowanie straży pożarnych; sprzęt przeciwpożarowy i ratowniczy oraz środki obserwacji, informowania i alarmowania; utrzymanie i odnawianie środków i sprzętu przeciwpożarowego; szkolenia; budowę i utrzymanie mienia przeciwpożarowego. Zgodnie z art. 7 ustawy zadania ochronne i ratownicze o szerszym znaczeniu są współfinansowane przez państwo.

W Niemczech publiczne straże pożarne (zawodowe, ochotnicze, obowiązkowe) są tworzone przez gminy w celu zabezpieczenia ochrony przeciwpożarowej i świadczenia ogólnej pomocy. Prawo ochrony przeciwpożarowej jest w każdym kraju związkowym uregulowane odrębną ustawą. Dla przykładu w Saksonii kwestie związane z funkcjonowaniem ochotniczej straży pożarnej reguluje ustawa w sprawie ochrony przeciwpożarowej, służby ratowniczej i ochrony przed katastrofami⁹. Gminy określane jako lokalne władze ochrony przeciwpożarowej są obowiązane do ustanowienia, wyposażenia, utrzymywania i zapewnienia zdolności do działania odpowiadającej stosunkom miejscowym publicznej straży pożarnej.

W Bułgarii status ochotniczych straży pożarnych uregulowany jest przede wszystkim w ustawie o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych¹⁰ oraz w ustawie o ochronie przed katastrofami¹¹. Zgodnie z tymi przepisami oraz Krajowym Programem Rozwoju Sił Ochotniczych na rzecz zapobiegania katastrofom, pożarom i innym sytuacjom kryzysowym oraz kontroli nad nimi w Republice Bułgarii na lata 2022-2026¹² niezbędne środki na realizację celów i działań określonych programem są realizowane ze środków budżetu państwa na działania delegowane przez państwo, środków z budżetów gmin oraz poprzez aplikowanie do projektów i programów europejskich.

⁹ *Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz*, <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/4911-SaechsBRKG>.

¹⁰ *Закон за министерството на вътрешните работи*, <https://lex.bg/laws/ldoc/2136243824>

¹¹ *Закон за защита при бедствия*, <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135540282>

¹² *Национална програма за развитие на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и други извънредни ситуации в Република България за периода 2022-2026 година*, https://iia-cr-sofia.mvr.bg/gdpbn/%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0/%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B3%D0%B4%D0%BF%D0%B1%D0%B7%D0%BD/dobrovolni_form_

W Irlandii brak jest odrębnej formacji ratowniczo-gaśniczej, która stanowiłaby odpowiednik polskiej ochotniczej straży pożarnej. Funkcjonują natomiast strażacy-ochotnicy (*retained firefighter, on-call firefighter*), którzy nie tworzą jednej formacji, lecz są włączeni w funkcjonowanie państwowej straży pożarnej. Odpowiednio wyszkoleni strażacy-ochotnicy są przypisani do jednostki straży pożarnej ulokowanej w pobliżu miejsca swojego zamieszkania i w przypadku akcji ratowniczej wymagającej ich udziału są powiadamiani i obowiązani stawić się do udziału w akcji. Finansowanie działalności strażaków-ochotników (szkolenia, wynagrodzenia itd.) odbywa się ze środków budżetowych alokowanych na funkcjonowanie państwowej straży pożarnej.

W Luksemburgu minister właściwy do spraw służb ratowniczych odpowiada za organizację i realizację ochrony cywilnej, koordynując środki i działania przewidziane w ustawie o organizacji bezpieczeństwa cywilnego¹³. Zadania z zakresu ochrony cywilnej wykonują zawodowi i ochotniczy strażacy (*pompiers volontaires*) Korpusu Strażackiego i Ratowniczego Wielkiego Księcia (*Corps grand-ducal d'incendie et de secours – CGDIS*). Strażnik ochotnik za wykonywanie swoich obowiązków i działań w ramach CGDIS otrzymuje wynagrodzenie ustalane przez zarząd CGDIS. Źródła dochodów CGDIS są zróżnicowane, obejmują one zarówno środki publiczne (dotacje państwowe i gminne), jak i dochody własne (np. z usług).

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Przedmiotowy projekt ustawy oddziaływać będzie na:

- zakłady ubezpieczeń, które będą w inny sposób przekazywać środki ze składki na cele ochrony przeciwpożarowej, wynoszące 10% sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia (w roku 2023 wysokość wpływów przekazanych Komendantowi Głównemu PSP wynosiła 39 699 tys. zł¹⁴). W obecnym stanie prawnym zakłady ubezpieczeniowe przekazują te środki

¹³ Loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/03/27/a221/jo>.

¹⁴ Informacja uzyskana drogą mailową od Pani st. kpt. Edyty Jobdy – Dyrektora Biura Komendanta Głównego PSP w dniu 20 sierpnia 2024.

Warto zaznaczyć, iż kwota ta jest relatywnie duża jeśli weźmie się pod uwagę wydatki budżetu państwa w rozdziałach dotyczących KG PSP i OSP. W 2023 r. w rozdz. 75409 - Komenda Główna PSP wydatkowano 268 813 tys. zł, natomiast w rozdz. 75412 - Ochotnicze straże pożarne – 78 986 tys. zł. Dodać, też można, iż łączne wydatki na Państwową Straż Pożarną (część 42 i 85) wykonane zostały w 2023 r. w wysokości 5 135 710 tys. zł podczas gdy w 2019 r. było to 3 469 727 tys. zł. Zob. Informacja o wykonaniu budżetu państwa za 2023 rok w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 - Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej. MSWiA, Warszawa 2024, s. 83.

Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej na uzasadnione potrzeby jednostek ochrony przeciwpożarowej, po czym Komendant przekazuje otrzymane środki po połowie ochotniczym strażom pożarnym i jednostkom ochrony przeciwpożarowej¹⁵. W projekcie ustawy przewiduje się natomiast przekazanie środków (po połowie) KG PSP i Zarządowi Głównemu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej na określone cele ochrony przeciwpożarowej¹⁶;

- Komendanta Głównego PSP, z uwagi na ograniczenie jego kompetencji jako pośrednika w przekazywaniu środków pochodzących ze składki na cele ochrony przeciwpożarowej;
- Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (bezpośrednie uzyskanie połowy wpływów ze składki na realizację celów związanych z ochroną przeciwpożarową na mocy przepisów ustawowych);
- jednostki ochrony przeciwpożarowej¹⁷ (są nimi zgodnie z art. 15 ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹⁸: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładowa straż pożarna; zakładowa służba ratownicza; gminna zawodowa straż pożarna; powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; terenowa służba ratownicza; ochotnicza straż pożarna¹⁹; związek ochotniczych straży pożarnych; inne jednostki ratownicze) z uwagi na zmiany w sposobie przekazywania składki i uczynienia otwartym katalogu zadań realizowanych przez OSP, o którym mowa w art. 3 u.o.s.p., jak również wprowadzenie szczegółowego zadania polegającego na zapobieganiu powstawania i rozprzestrzeniania się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia²⁰.

¹⁵ Zob. art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

¹⁶ Wydaje się, że zastąpienie wyrazów „na uzasadnione potrzeby jednostek ochrony przeciwpożarowej” wyrazami „określone cele ochrony przeciwpożarowej” jest zasadne bowiem trudno jest określić jakie potrzeby można uznać za uzasadnione. Niemniej jednak należy zauważyć, iż dalsze brzmienie tego przepisu (tj. art. 3 w pkt. a) pozostaje bez zmian. Zgodnie z nim wpływy te przeznacza się w szczególności na zapewnienie gotowości bojowej tych jednostek, budowę i modernizację obiektów strażnic, badania naukowe i działalność racjonalizatorską w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i przeciwdziałania innym zagrożeniom, a także propagowanie bezpieczeństwa pożarowego.

¹⁷ Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. było to 11 813 jednostek. Zob. OSR do projektu ustawy zawartego w druku nr 1765 IX kad. Sejmu.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 275, ze zm.

¹⁹ Prawie 16 tys. jednostek. Wg informacji KG PSP. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r. funkcjonuje 15 973 ochotniczych straży pożarnych, z czego ponad 5 tys. jest włączonych do KSRG. Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne>

²⁰ Poprzez dodanie pkt. 4a.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 1 sierpnia 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (NRA, KRRP, PG, RDS, PIU, PGRP i Lewiatan). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Obecnie trudno wskazać, by projekt ustawy zmieniający ustawę o ochotniczych strażach pożarnych oraz ustawę o ochronie przeciwpożarowej wywierał wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej jednak nie można całkowicie wykluczyć oddziaływania projektowanych regulacji w przyszłości, w związku z otwarciem katalogu zadań OSP, np. tego, czy w dalszej kolejności nie będą następowały zmiany w przepisach regulujących kwestie np. odszkodowań dla strażaków i ich rodzin, kosztów pogrzebu itp. (w obecnie obowiązującej ustawie doprecyzowano w jakich okolicznościach i za jakie działania się je wypłaca).

Jeśli chodzi o gminy, to trudno jest oszacować skutki projektu, gdyż również obecnie jest możliwość np. podjęcia uchwały przyznającej ekwiwalent pieniężny dla strażaków ratowników OSP za działania inne niż wskazane w art. 15 ustawy o OSP²¹. Gmina ma również szereg obowiązków wobec jednostek OSP – w miarę posiadanych środków, m.in. takich jak: zapewnienie w pewnym sensie utrzymania, zawarcie umowy w zakresie realizacji zadań z art. 3 u.o.s.p., ubezpieczenia w zakresie realizacji powierzonych zadań. To wszystko może generować większe koszty, o ile gminy zdecydują się na rozszerzenie „pomocy” na zadania niewymienione literalnie w ustawie. Takich kosztów nie można ani przewidzieć, ani oszacować – to będzie zależało od decyzji gmin²².

Warto zwrócić uwagę, że dofinansowanie działalności ZG ZOSP, zwłaszcza w zakresie obszarów niezwiązanych bezpośrednio z działalnością ratowniczo-gaśniczą nie powinno się odbywać kosztem zmniejszenia bezpieczeństwa obywateli, tj. gotowości do podejmowania działań ratowniczo-gaśniczych, za co odpowiada KG PSP nadzorowany bezpośrednio przez ministra właściwego ds. wewnętrznych.

²¹ Zob. art. 15a ustawy o OSP.

²² Informacja uzyskana drogą mailową od Pani st. kpt. Edyty Jobdy, op. cit.

Analizując ewentualne skutki w zakresie utrzymania odpowiedniego stanu ochrony przeciwpożarowej na poziomie kraju należy wskazać że²³:

- zgodnie art. 9 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej²⁴ centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej w Polsce jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. W myśl tego przepisu, jak również art.10 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy, to wyłącznie Komendant Główny PSP jest odpowiedzialny za kierowanie krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym (dalej także jako KSRG), w skład którego wchodzi obecnie 5 085 jednostek OSP przy ogólnej liczbie blisko 16 000 jednostek przewidzianych do udziału w działaniach ratowniczo-gaśniczych. Swoje zadania KG PSP realizuje za pośrednictwem komend wojewódzkich, powiatowych/miejskich PSP. Dzięki takiej organizacji posiada bieżącą i rzetelną wiedzę o rzeczywistych zagrożeniach i realnych potrzebach w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie całego kraju;
- ponadto należy wyraźnie zaznaczyć, że zakup sprzętu ratowniczego jest kosztowny i w większości przypadków żadna jednostka OSP ani żaden samorząd nie jest w stanie dokonać takich zakupów z własnych środków. Dlatego też w Polsce istnieją możliwości i mechanizmy wsparcia jednostek OSP, w tym również z budżetu państwa, głównie poprzez dotacje na zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do KSRG, dotacje na przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych, Porozumienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie współdziałania w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska oraz przedmiotowe środki finansowe, o których mowa art. 38 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Analiza realizowanych zakupów tego typu sprzętu z okresu ostatnich 7 lat jednoznacznie wskazuje, że tylko stworzenie skoordynowanego mechanizmu współfinansowania zakupów z wyżej wskazanych źródeł zapewnia możliwość dokonania takich zakupów w sposób transparentny, z jak najlepszym optymalnym wykorzystaniem wszystkich środków finansowych²⁵.

²³ Tamże.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 127.

²⁵ Informacja uzyskana drogą mailową od Pani st. kpt. Edyty Jobdy, op. cit.

Należy też zaznaczyć, iż przynależność poszczególnych jednostek OSP do ZG ZOSP nie jest obowiązkowa. Istnieje zatem prawdopodobieństwo, iż ZG ZOSP może nie reprezentować wszystkich jednostek OSP przewidzianych do udziału w działaniach ratowniczych, a jedynie te, które są zrzeszone w tym związku (zdecydowana większość).

Warto zauważyć, iż szerokie otwarcie katalogu zadań OSP może budzić wątpliwości w sytuacji, gdy obecnie istniejący katalog uznawany jest za pojemny, a w dotychczasowej praktyce poradzono sobie z problemem interpretacji²⁶. W tym zakresie warto przytoczyć szerzej komentarz D. P. Kały w odniesieniu do art. 3 ustawy, zwłaszcza, że dotyczy on także innych ważnych kwestii: *Obecny katalog nie stanowi „zagrożenia” dla aktywności OSP w zakresie kultury, np. działalności orkiestr OSP²⁷, o czym choćby świadczy fakt, że po wejściu w życie ustawy orkiestry OSP działają dalej i mają się dobrze²⁸. W 2022 r. odbył się także Ogólnopolski Strażacki Konkurs Plastyczny²⁹. Artykuł 3 u.OSP pozostaje w integralnym związku z art. 7 u.OSP, który wprowadził obowiązek zawierania przez gminy umów z OSP. Jednym z obligatoryjnych elementów tych umów jest wskazanie, jakie konkretne zadania wymienione w art. 3 u.OSP będzie wykonywać dana OSP w gminie. Przy czym OSP nie musi wykonywać wszystkich zadań wskazanych w art. 3 u.OSP; może wykonywać tylko niektóre zadania wskazane w tej regulacji. Trzeba także zaznaczyć, że art. 3 u.OSP obejmuje zadania, które mogą wykonywać zarówno OSP znajdujące się w KSRG, jak i jednostki OSP będące poza KSRG³⁰. Jednocześnie komentowany*

²⁶ Przykładowo autorzy komentarza ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wskazywali, iż *Sposoby realizacji działań podejmowanych przez OSP zostały określone w art. 3 OSPU jako katalog zamknięty, ale ogólnikowo, co pozwala na ich szeroką interpretację. Zob. Krzysztof Miazga, Zuzanna Mrozek, Finansowanie i organizacja ochotniczych straży pożarnych, BECK 2014.*

Autor innego komentarza wskazywał, iż katalog zadań zawarty w art. 3 u.OSP ma charakter katalogu zamkniętego, co oznacza, że OSP w wykonywaniu swoich zadań nie powinna wykraczać poza zadania określone w tym przepisie. Jednocześnie katalog ten jest na tyle szeroki i zadania w nim wymienione na tyle ogólnie sformułowane, że praktycznie każda z obecnych aktywności OSP w Polsce mieści się w tym katalogu. Dariusz P. Kała, *Ochotnicze straże pożarne. Komentarz*, wyd. II Opublikowano: WKP 2024.

Na marginesie można dodać, że otwarcie katalogu zadań OSP może oznaczać, iż jest problem ze wskazaniem konkretnych działań, które winny jeszcze realizować OSP, skoro dotychczasowy katalog zostaje poszerzony o jedno szczegółowe zadanie, jakim jest *zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej oraz innego miejscowego zagrożenia* (nowododawany pkt. 4a w art. 3 projektu ustawy).

²⁷ Na takie zagrożenie wskazywał ZOSP RP, *Ocena prawna projektu ustawy*, <https://zosrp.pl/2021/11/17/rzadowy-projekt-ustawy-o-osp-skierowany-do-sejmu>.

²⁸ Zob. <https://inowroclaw.naszemiasto.pl/inowroclaw-tak-zagraly-orkestry-dete-podczas-imprezy-za/ar/c13-8861909>.

²⁹ Zob. <https://zosrp.pl/2022/03/21/ogolnopolski-strazacki-konkurs-plastyczny>.

³⁰ Obecnie do KSRG włączonych jest ok. 4777 jednostek OSP spośród ponad 16 000 jednostek OSP w Polsce, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg>.

artykuł wskazuje zadania ochotniczych straży pożarnych, których nie można utożsamiać z zadaniami Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Ochotnicze straże pożarne są niezależnymi od ZOSP RP podmiotami prawa, niezależnie od tego, że mogą być członkami ZOSP RP jako niezależnego stowarzyszenia skupiającego OSP w całej Polsce. Zadania ZOSP RP są dookreślone przez statut ZOSP RP³¹. Ustawodawca nie zdecydował się na ustawowe określenie zadań ZOSP RP. Cele i zadania ZOSP RP zostały dookreślone w § 8 i 9 statutu ZOSP RP. W pkt 6 dokonano ważnego rozróżnienia i wyraźnie określono, że zawody sportowo-pożarnicze i ćwiczenia nie stanowią rodzaju szkolenia. Skoro ustawodawca dokonał wydzielenia tych trzech kategorii jako odrębnych, to oznacza, że traktuje je jako różne rodzaje aktywności OSP, które nie są tożsame. Ma to znaczenie praktyczne w szczególności podczas wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP na podstawie art. 15 u.OSP. Dotychczas niektóre gminy wypłacały ekwiwalent za udział w zawodach lub ćwiczeniach, traktując je jako postać szkolenia pożarniczego³². Słuszne jest stanowisko RIO w Łodzi, zgodnie z którym, aby OSP mogła realizować jakieś zadania im przypisane w przepisach rangi państwowej, to zadania te powinny być także zapisane w statucie OSP³³. Ta sama zasada dotyczy zadań OSP wskazanych w art. 3 u.OSP³⁴.

Warto też zauważyć, iż obowiązująca ustawa w stosunku do poprzedniego stanu prawnego pozostawiła społeczny charakter OSP jako stowarzyszeń, uporządkowała niektóre kwestie, np. określiła w jednym akcie prawnym rozproszone uregulowania dotyczące relacji zachodzących między konstytucyjnie niezależnym stowarzyszeniem, jakim jest OSP, konstytucyjnie niezależnym samorządem terytorialnym a administracją rządową, reprezentowaną przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, podniosła rangę stowarzyszeń OSP. Co istotne przyznała świadczenia, w szczególności świadczenia ratownicze wraz ze zrównaniem i ujednoczeniem zasad wypłacania innych świadczeń, w stosunku do strażaków OSP, bez podziału na przynależność do KSRG i strażaków spoza tego systemu, a także

³¹ Dostęp do statutu: <https://zosprp.pl/statut>.

³² Szerzej na ten temat zob. D.P. Kała, *Ekwiwalent pieniężny za ćwiczenia i zawody dla członka ochotniczej straży pożarnej. Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 1.07.2014 r., IV SA/Wr 100/14, FK 2015/12, s. 71 i n.*

³³ Pismo RIO w Łodzi z 30.06.2022 r., WA 4120-10/2022-1.

³⁴ D.P. Kała, *Czy OSP może prowadzić działalność kulturalno-rozrywkową, jeżeli w statucie stowarzyszenia OSP nie ma zapisu o prowadzeniu takiej działalności?*, odpowiedź na pytanie w serwisie Wolters Kluwer nr QA 2127192, LEX; T. Kosicki, *Czy OSP może prowadzić działalność społeczno-kulturalną i rozrywkową pomimo tego, że ten rodzaj działalności nie został wpisany do statutu?*, odpowiedź na pytanie w serwisie Wolters Kluwer nr QA 2126438, LEX.

rozszerzyła formy i zakres finansowania OSP³⁵, szkolenia, uzyskiwanie przez strażaków OSP kwalifikacji, uprościła procedury przyznawania dotacji z budżetu państwa itd.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Przedłożony projekt nie będzie wpływać bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Pośrednio projekt może pozytywnie oddziaływać na te podmioty, w tym ludność zamieszkałą lub przebywającą na terytorium RP (ok. 37,6 mln osób), z uwagi na większe położenie nacisku na działania prewencyjne wynikające z nowo wprowadzonego zadania. Wnioskodawcy wskazują, iż projekt dotyczy doprecyzowania przepisów zmierzających do poprawy sytuacji członków ochotniczych straży pożarnych i samych stowarzyszeń, które są jednymi z podstawowych podmiotów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, zapewniających sprawną i skuteczną realizację specyficznych zadań.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

W wyniku wejścia w życie projektowanej ustawy zakłady ubezpieczeń zostaną zobowiązane do przekazywania określonych środków finansowych nie jednemu podmiotowi, ale dwóm podmiotom jednocześnie, bez zmiany wysokości przekazywanych środków.

IX. Wpływ na rynek pracy

Nie wydaje się, by projekt ustawy wywierał wpływ na rynek pracy. Niemniej jednak należy zauważyć, iż wnioskodawcy oczekują zwiększenia ilości szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (KPP) i recertyfikacji uprawnień

³⁵ Zgodnie z u.s.o.p. (art. 32 ust. 1) koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych są pokrywane w szczególności z: 1) budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 2) środków z budżetu państwa przekazywanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej; 3) wpływów instytucji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 38 i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; 4) środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn; 5) środków pochodzących ze zbiorów publicznych; 6) środków własnych.

w zakresie KPP³⁶, stąd należałoby ich zdaniem oczekiwać, ożywienia specyficznego rynku szkoleń. Zgodnie z art. 11 u.s.o.p. szkolenia, w tym szkolenia specjalistyczne strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP, prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna na podstawie programów opracowywanych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na podstawie programu kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, o którym mowa w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym³⁷. Gmina może wspierać finansowo Państwową Straż Pożarną w prowadzeniu szkoleń, stosownie do posiadanych środków finansowych³⁸.

Akcentowany w uzasadnieniu projektu problem małej ilości szkoleń strażaków OSP³⁹ trudno jest potwierdzić. W informacjach przedstawianych przez MSWiA prezentowany jest bowiem ogół szkoleń organizowanych przez szkoły pożarnicze i ośrodki szkolenia w komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Z informacji tych wynika, iż w 2023 r. w prowadzonych szkoleniach uczestniczyło 29 212 strażaków Państwowej Straży Pożarnej (PSP), 244 strażaków z pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej (JOP), a także 116 933 członków Ochotniczych Straży Pożarnych i 4 839 osób z innych grup zawodowych (w tym inspektorzy ochrony przeciwpożarowej). Łączna liczba szkoleń i warsztatów (bez uwzględnienia egzaminów) zrealizowanych na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej przez szkoły PSP oraz ośrodki szkolenia komend wojewódzkich PSP zamknęła się na poziomie 1 847. Na potrzeby Ochotniczych Straży Pożarnych przeprowadzono 4 338 szkoleń. Szeregi Państwowej Straży Pożarnej zasiliło 274 inżynierów pożarnictwa, 602 techników pożarnictwa i 997 strażaków po szkoleniu podstawowym w zawodzie strażak, natomiast szeregi jednostek ochrony przeciwpożarowej spoza PSP zasiliło 44 techników pożarnictwa oraz 171 strażaków po szkoleniu podstawowym w zawodzie

³⁶ W uzasadnieniu projektu wskazano bowiem, iż: „w wyniku pozbawienia Zarządu Głównego ZOSP RP środków ubezpieczeniowych spowodowało drastyczne ograniczenie organizowanych przez ZOSP RP szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (KPP) i recertyfikacji uprawnień w zakresie KPP. Dopóki Związek dysponował tymi środkami zorganizował szkolenia dla ponad 20 tys. strażaków OSP, w tym tych z OSP spoza KSRG. Po pozbawieniu tych środków Państwowa Straż Pożarna ograniczyła ilość szkoleń KPP dla strażaków z OSP przynależnych do KSRG, a w odniesieniu do strażaków OSP spoza systemu szkoleń tych nie przeprowadzała”.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1541, ze zm.

³⁸ Kwestie szkoleń reguluje też ustawa o ochronie przeciwpożarowej (art. 4a dotyczący nabycia uprawnień inspektora ochrony przeciwpożarowej, a także art. 11j dotyczący samodzielnego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz szkoleń rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych).

³⁹ Zob. uzasadnienie projektu, s. 4.

strażak⁴⁰. Zob. także dane zawarte w tabeli 1, które wskazują na wzrost ilości szkoleń na potrzeby OSP (z 1 633 w roku 2016 do 4 338 w roku 2023) i relatywnego zmniejszenia ilości szkoleń na potrzeby PSP. Również liczba uczestniczących w szkoleniach członków OSP znacząco wzrosła (z 42 431 w 2016 r. do 116 933 w roku 2023), podczas gdy liczba uczestniczących strażaków PSP zmniejszyła się (w 2016 wynosiła 40 408, a w 2023 r. 29 212).

Tabela 1. Uczestnictwo w szkoleniach strażaków PSP i OSP organizowanych przez szkoły pożarnicze i ośrodki szkolenia w komendach wojewódzkich PSP oraz liczba szkoleń.

Lata	2016	2017*	2018	2019	2020	2021*	2022**	2023***
Uczestnictwo w szkoleniach: strażacy PSP	40 408			46 479	42 565	42 121	49 081	29 212
Uczestnictwo w szkoleniach: członkowie OSP	42 431			47 861	15 774	47 480	93 442	116 933
strażacy innych jednostek ochrony p.poż. (nie wliczając w to PSP i OSP)	246			310	190	326	215	244
osoby z innych grup zawodowych, w tym odbywający szkolenia dla inspektorów ochrony p.poż	3 708			4 939	4 112	2 989	3 567	4 839
liczba szkoleń na potrzeby PSP	2 153	1 580	2 450	2 780	1 374	2 581	1 276	1 847
liczba szkoleń na potrzeby OSP	1 633	1 470	1 840	2 080	794	1 098	2 077	4 338

* Rok 2017 był rokiem niereprezentatywnym pod względem funkcjonowania ośrodków szkolenia, gdyż był to pierwszy rok funkcjonowania nowego systemu doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej, a jednocześnie zaprzestano prowadzenia szkoleń kwalifikacyjnych (kursów podstawowych i uzupełniających w zawodzie strażak).

** Informacja o wykonaniu budżetu państwa za 2021 rok w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 - Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej. MSWiA, Warszawa 2020, s. 103.

*** Informacja o wykonaniu budżetu państwa za 2022 rok w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 - Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej. MSWiA, Warszawa 2022, s. 97 i n.

*** Informacja o wykonaniu budżetu państwa za 2023 rok w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 - Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej. MSWiA, Warszawa 2024, s. 107.

Źródło: Biuletyny roczne Państwowej Straży Pożarnej za lata 2016-2020 oraz dane MSWiA.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Proponowane zmiany będą oznaczać konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu i trybu rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej⁴¹.

⁴⁰ Informacja o wykonaniu budżetu państwa za 2023 rok w części 42 - Sprawy wewnętrzne oraz w części 85 - Budżety wojewodów w zakresie dochodów i wydatków Państwowej Straży Pożarnej. MSWiA, Warszawa 2024, s. 83.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2732.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 4 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jednocześnie w przepisie przejściowym (art. 3 projektu) przewidziano, że do środków finansowych z wpływów uzyskanych, a nie przekazanych przez zakłady ubezpieczeń z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, stosuje się przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w nowym brzmieniu, tj. nadanym projektowaną ustawą.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

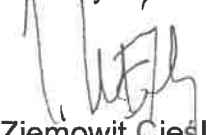
Autorzy:

Paweł Kościelny (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Zofia Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Natalia Firlej, Kaja Krawczyk, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek (pkt III)
specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, bezpieczeństwo, budżet państwa, ochotnicze straże pożarne, ochrona przeciwpożarowa, straż pożarna, ubezpieczenia