

Jarosław Dobkowski*

Zadania gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej

Podczas studiów uczyłem się prawa administracyjnego m.in. z podręczników opracowanych pod redakcją Pani prof. zw. dr hab. Małgorzaty B. Stahl, a wydanych nakładem Wydawnictwa Samorządowego FRDL: *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*¹ oraz *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*². Mimo upływu lat mam je do dnia dzisiejszego i dokładnie pamiętam jeszcze ze starych czasów problematykę paru rozdziałów autorstwa Pani Profesor. Dotyczą one ustroju samorządu terytorialnego, ogólnych zagadnień zakresu działania gmin oraz zadań i kompetencji gmin w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Niezmiernie się cieszę, że mogę zadedykować Pani Profesor opracowanie korespondujące z zagadnieniami, których podstawy poznałem z Jej podręczników.

133

W leksyce potocznej ochrona przeciwpożarowa kojarzy się z przeciwdziałaniem pożarom. Pożar można najogólniej określić jako szkodliwe działanie ognia, a ściślej – dokonywane samoistnie i zachodzące w sposób żywiołowy rozprzestrzenianie się ognia w miejscach do tego nieprzeznaczonych, powodujące straty materialne³. Ważna w tym wskazaniu jest okoliczność niszczącej siły ognia, skierowanej na mienie, zdrowie i życie ludzi. Tak postrzeżanego pożaru bano się od zawsze, co oddaje potoczne

* Prof. UWM, dr hab., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Warszawa 1991, ss. 120.

² Warszawa 1994, ss. 187.

³ Por. J. Tuliszkowski, *Istota pożarów, ich przyczyny i podział*, t. 1, cz. 1: *Obrona przed pożarami*, Warszawa 1927, s. 6 i n.

powiedzenie: „bać się jak ognia” czy ludowe porzekadło: „ogień i woda – największa trwoga”.

Sam „ogień” definiowany jako fizykochemiczny proces płomieniowego lub bezpłomieniowego (bez emisji światła) spalania materii nie musi stanowić jeszcze zagrożenia, albowiem kontrolowane rozprzestrzenianie się ognia w miejscach do tego przeznaczonych albo pojawienie się ognia w innych miejscach, który zostanie ugaszony w zarodku, z założenia wcale nie stanowią pożaru⁴.

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 21 listopada 1972 r., wyjaśniając istotę przestępstwa spowodzenia pożaru: nie każdy ogień może być określany mianem pożaru, lecz tylko taki, który szerzy się z siłą żywiołową i zagraża życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach⁵.

Uszczegółowił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 października 1973 r.⁶, stwierdzając, że wyraz „pożar» [...] nie jest jednoznaczny ze słowem «ogień». Pożarem [...] nie będzie jakikolwiek ogień, lecz tylko ogień w znacznych rozmiarach, rozprzestrzeniający się z siłą żywiołową. Dopiero tego rodzaju ogień – mający cechy powszechnego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach ze względu na groźbę przerzucenia się na znaczne obszary łatwopalnego otoczenia – jest pożarem. Jednym z kryteriów oceny, czy wystąpił pożar, a więc ogień w wielkich rozmiarach, jest sposób jego ugaszenia, polegający na uczestnictwie w akcji ratowniczej wielu osób lub na użyciu szczególnych środków”.

Przez pryzmat uczestnictwa w akcji ratowniczej wielu osób lub użycia szczególnych środków, związek pożarów z klęskami żywiołowymi akcentował w nauce prawa administracyjnego J. Starościk⁷, mimo że formalnie rzecz biorąc, zgodnie z art. 10 ust. 1 dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁸ jego przepisy nie mają zastosowania do ochrony przeciwpożarowej. Warto w tym miejscu odnotować, że klęskami żywiołowymi w rozumieniu dekretu są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe: 1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też 2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna. W definicji tej akcent został położony nie tylko na żywiołowość zjawiska, jakim jest klęska żywiołowa,

⁴ W sensie technicznoprawnym na potrzeby Polskiej Normy: PN-ISO 8421-1:1997 pożar stanowi: „spalanie o niekontrolowanym przebiegu w czasie i przestrzeni”.

⁵ V KRN 374/72, OSNPG 1973/6, poz. 67.

⁶ 6 II KR 117/73, OSNPG 1974/3, poz. 41.

⁷ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 540.

⁸ Dz. U. Nr 23, poz. 93 ze zm.

a więc jego niezależność od woli człowieka oraz na jego rozmiar⁹, ale także na konieczność szerszego zaangażowania osób fizycznych i prawnych przy współdziałaniu rozmaitych organizacji społecznych. Zorganizowaną akcją społeczną kierują przy tym organy jednostek samorządu terytorialnego albo wojewodowie właściwi ze względu na obszar zagrożenia lub teren dotknięty klęską żywiołową, albowiem – stosownie do art. 3 ww. dekretu – jeżeli środki, którymi dysponują te organy, okażą się niewystarczające, mogą one wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na cele tego typu akcji.

Oznacza to, że pożaru nie można jedynie sprowadzić do negatywnych skutków działania ognia dla życia, zdrowia i mienia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, ale chodzi także o odpowiedni stopień zorganizowania akcji ratowniczo-gaśniczej oraz użycie specjalnych sił i środków. Stąd też przy zapewnieniu bezpieczeństwa pożarowego (przeciwpożarowego) obowiązuje zasada powszechnego obowiązku ochrony przeciwpożarowej¹⁰. Oznacza to, że w zapobieganiu pożarom i ich zwalczaniu powinny brać udział nie tylko organy administracji publicznej, ale także inne instytucje publiczne, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne, spółdzielcze i zawodowe oraz osoby fizyczne i prawne. Ochrona przeciwpożarowa jest zatem obowiązkiem wszystkich. W odniesieniu do podmiotów niepublicznych obowiązki ochronne mogą być realizowane na zasadzie „powszechnej samoobrony ludności” poprzez nałożenie na nią powinności w zakresie zapobiegania, wykrywania i zwalczania pożarów oraz ponoszenia kosztów z tym związanych, albo poprzez realizowanie obowiązków związanych z ochroną przeciwpożarową jedynie w zakresie i na zasadach określonych w ustawach. Wydaje się, że ten ostatni sposób kształtowania sytuacji prawnej jednostki w sferze ochrony przeciwpożarowej jest obecnie najczęściej spotykany w państwach europejskich. Wywieść można z tego ogólną konstatację, że ochrona przeciwpożarowa – podobnie jak ochrona przed powodzią – jest przede wszystkim zadaniem publicznym. Ogólny tytuł do działania w tym obszarze posiadają władze publiczne. Obowiązki innych podmiotów muszą być zatem kształtowane regułą *lex specialis*, a co za tym idzie – techniką enumeracji pozytywnej.

Zadania publiczne w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej w całości nie są najczęściej wykonywane przez organy administracji ogólnej, lecz do praktycznej realizacji istotnej części tego typu spraw są powoływane wyspecjalizowane i profesjonalne służby. Bardzo często są to jednostki umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, które na ze-

⁹ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2001 r., III SA 633/01.

¹⁰ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 375 i n.

wnątrż działają nie przez klasycznie rozumiane organy administracyjne, lecz przez fachowych funkcjonariuszy. Ich daleko idąca profesjonalizacja oraz towarzysząca „militaryzacja” spowodowała przejście dodatkowo rozmaitych działań ratowniczych, mających niewielki związek z zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem pożarów. Obecnie straże pożarne to nie tylko „policje ogniowe”, odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz formacje niosące pomoc i ratunek podczas walki z pożarami, ale również organizacje szeroko zorientowane na bezpieczeństwo powszechne¹¹.

Zmienił się zatem zakres przedmiotowy pojęcia ochrona przeciwpożarowa. Obecnie jego desygnaty nie mogą być kojarzone wyłącznie z zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem pożarów.

Stąd też w ujęciu normatywnym ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem (zdarzeniom wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody, niebędących pożarem ani klęską żywiołową, stanowiących zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków) poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, w tym zapewnienie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom oraz tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 3) prowadzenie działań ratowniczych, a więc jedną lub więcej czynności podjętych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia¹².

Z powyższej definicji legalnej wynika, że ochrona przeciwpożarowa stanowi ogół pewnych celowych przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych. Wydaje się być przy tym rzeczowo szersza od sfery zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Pomijając niefortunną językową

¹¹ Por. M. Karpiuk, *Ochrona przeciwpożarowa w systemie gwarantującym bezpieczeństwo powszechne i jednostkowe*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, s. 220 i n.

¹² Zob. art. 1 i art. 2 pkt 1–3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 191 ze zm. Na marginesie można postulować *de lege ferenda* – wzorem rozwiązań niemieckich – zmianę nazwy ustawy. Tytuł: „ustawa o ochronie przeciwpożarowej i ratownictwie” wydaje się bardziej adekwatny.

tego ostatniego zwrotu¹³, gdyż jest to pojęcie, którym posługuje się obowiązujący porządek prawny, oraz abstrahując od nadania terminowi „zapewnienie” nieco większej dynamiki w stosunku do określenia „ochrona”, która kojarzy się zazwyczaj z pewną „zachowawczością”, należy jednak zauważyć, że zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego powinno być odnoszone do aktywności organów władzy publicznej. Ochrona przeciwpożarowa łączy natomiast w sobie ową aktywność, wzbogaconą o samoistną działalność ludzi i ich organizacji oraz zachowania podmiotów prywatnych (w szczególności właścicieli nieruchomości, zarządców budynków, użytkowników lokali, organów przedsiębiorstw przemysłowych, osób zarządzających zakładami pracy) z instytucjami prawnymi charakterystycznymi dla części szczegółowej prawa administracyjnego (np. obszary specjalne, świadczenia osobiste – porządki ogniowe, świadczenia rzeczowe, ograniczenia prawa własności i praw rzeczowych, szczególne zasady korzystania z rzeczy publicznych, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, normy techniczne w budownictwie, jakość przeciwpożarowa wyrobów i materiałów budowlanych, homologacje przeciwpożarowe, niezbędne elementy wyposażenia budynków i budowli, obligatoryjne zabezpieczenia przeciwpożarowe itp.).

Poza tym współczesna ochrona przeciwpożarowa w ścisłym rozumieniu nie polega jedynie na przestrzeganiu zasad i wymagań bezpieczeństwa pożarowego, ale także na działalności związanej z zapobieganiem, wykrywaniem, zwalczaniem pożarów, a w najszerszym ujęciu – także pomocy pogorzelcom oraz odbudowie zasobów i infrastruktury, a więc usunięciu skutków pożarów. Zahacza zatem o przedmiot prawa ubezpieczeniowego czy prawa socjalnego i jest powiązana z systemem zarządzania kryzysowego oraz systemami gotowości (obrony) cywilnej, ratownictwa przedmedycznego i medycznego.

Daje to podstawy do zaproponowania wyróżnienia w ochronie przeciwpożarowej: ochrony instytucjonalnej (organizacyjnej), powiązanej z prawem administracyjnym ustrojowym oraz ochrony merytorycznej (substancjalnej), kształtowanej prawem administracyjnym materialnym. Z powyższym zróżnicowaniem krzyżuje się klasyczny podział ochrony przeciwpożarowej na ochronę czynną (reaktywną) i ochronę bierną (konserwacyjną)¹⁴.

Formalnie rzecz biorąc, sprawy ochrony przeciwpożarowej wchodzą zarówno w skład działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne¹⁵,

¹³ W. Doroszewski, *O kulturę słowa: poradnik językowy*, PWN, Warszawa 1964, s. 84.

¹⁴ B. Graczyk, *Prawo o ochronie przeciwpożarowej*, Warszawa 1956, s. 16 i n.

¹⁵ Zob. art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.

jak i są objęte rzeczowym zakresem działania jednostek samorządu lokalnego¹⁶. Nie należy jednak zapominać, że istota bezpieczeństwa przeciwpożarowego wiąże się również w jakiejś mierze z kategorią bezpieczeństwa powszechnego czy bezpieczeństwa ludności, a co za tym idzie – z zadaniami samorządu województwa, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁷.

Zadania publiczne w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej nie są zatem kształtowane zasadą wyłączności państwa lub samorządu terytorialnego. Ochrona przeciwpożarowa to sprawa wspólna, tak samo państwowa, jak i lokalna, a po części również – regionalna, wymagająca współpracy i współdziałania tych podmiotów władzy publicznej.

Niemniej, w sferze publicznoprawnej odpowiedzialność wynikową za całościowe skutki działania tak rozbudowanej instytucjonalnie administracji ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa ponosi ostatecznie Rada Ministrów w ramach konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą to ten organ władzy wykonawczej zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny¹⁸. Aktywność samorządu terytorialnego w tej dziedzinie ma zatem charakter bardziej wspierający wysiłki państwa w sferze organizacji działania, aniżeli jest ściśle związana z bezpośrednią aktywnością nastawioną na kompleksową realizację zadań.

138

Nie ma przy tym czytelnych kryteriów dyslokacji konkretnych praw i obowiązków w ramach administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W odniesieniu do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego w tej sferze obowiązuje bowiem zasada specjalności (wyjątkowości), a nie klauzula generalna dająca kompetencję inkluzywną. W tej dziedzinie centralizacja nadal pozostaje regułą, a wyjątkiem od niej – ściśle określona decentralizacja poszczególnych kompetencji.

W wielu krajach świata powyższe spojrzenie utrwała dość silna tendencja do upaństwowienia ochrony przeciwpożarowej, a co najmniej etatyzacji urzędowej kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, uniformizacji straży pożarnych i skupiania dowodzenia nimi w jednych rękach.

Niemniej, natura zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest mimo wszystko w pewien sposób specyficzna, gdyż siłą rzeczy ciąży one „ku dołowi”. W większości przypadków zagrożenia bezpieczeństwa pożarowego mają zazwyczaj charakter miejscowy (jak mawiał śp. Jan

¹⁶ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14 *in medio* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; art. 4 ust. 1 pkt 16 *in medio* ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

¹⁸ Zob. art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Boć: „pożar jest zawsze w jakiejś gminie”). Z rzadka natomiast wykraczają poza skalę stosunków sąsiedzkich. Nakazuje to postrzegać ochronę przeciwpożarową w perspektywie dekoncentracji administracyjnej i rozwijać struktury terytorialne.

Pojawianie się nowych zagrożeń bezpieczeństwa pożarowego, związanych nie tylko z postępującymi procesami urbanizacji, ale powstających na tle niespotykanych wcześniej uszkodzeń instalacji technologicznych czy nadzwyczajnych awarii urządzeń przemysłowych, powodują potrzebę wyposażenia jednostek straży w wysoce specjalistyczny sprzęt techniczny, co skutkuje koniecznością profesjonalizacji zawodowej członków korpusu pożarniczego.

Do tego dochodzą rozwiązania utrwalone historycznie, związane z powszechnym akceptowaniem spontanicznej samopomocy sąsiedzkiej w obliczu żywiołu czy działalnością bardziej zinstytucjonalizowanych form samoorganizacji ludności miejscowej w postaci ochotniczych formacji ochronnych lub pomocniczych.

Powoduje to konieczność funkcjonowania wielu zróżnicowanych podmiotów i instytucji państwowych, samorządowych, społecznych i prywatnych, aktywizujących się zarówno w sferze organizatorskiej, jak i przy podejmowaniu czynności czysto wykonawczych lub zabezpieczająco-asystencyjnych. System działania musi być zatem z natury rzeczy multicytryczny i dla swej spistości zakładać wielorakie interakcje międzyorganizacyjne, zarówno w sferze ogólniejszego zarządzania ochroną przeciwpożarową, jak i praktycznego organizowania działań realizacyjnych.

Niezbędna w ochronie przeciwpożarowej specjalizacja i fachowość wywołuje w układzie wielopodmiotowym potrzebę koordynacji działań. Na płaszczyźnie wykonawczej zapewnienie współdziałania straży pożarnych było od lat bolączką właściwego zorganizowania ochrony przeciwpożarowej. Szukano recepty w tworzeniu ogólnopolskich zrzeszeń działających na zasadzie obowiązkowego uczestnictwa i samoujednoczenia straży pożarnych (**Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej**), a następnie w powoływaniu komend różnych szczebli, skupiających różne straże celem harmonizacji ich wysiłków (Komenda Główna Straży Pożarnych, komendy wojewódzkie, powiatowe i miejskie straży pożarnych)¹⁹ czy też w późniejszych powiązaniach funkcjonalnych i finansowych w celu integracji w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Pluralizm organizacyjny dotyczy także tych uprawnień, które dawniej były zaliczane do tzw. władzy policyjnej. Ochrona przeciwpożarowa nie wypełnia się bowiem jedynie w działalności odpowiednio wyposa-

¹⁹ Szerzej E. Ura, *System prawny ochrony przeciwpożarowej w PRL*, Warszawa 1981 *passim*; też, *Administracja ochrony przeciwpożarowej*, OMT 1983/4, s. 18 i n.

zonych i wykwalifikowanych straży pożarnych. Istotną rolę odgrywają organy administracji właściwe w sprawach ochrony przeciwpożarowej. Straże pożarne – co do zasady – stanowią wszakże jedynie aparaty wykonawcze odpowiednich władz państwowych lub samorządowych. Stąd też funkcjonowanie nazwy „formacja” jako pewnego korpusu tworzonego na wzór wojskowy, spełniającej rolę wykonawczą. Nie dotyczy to jednak polskiej Państwowej Straży Pożarnej, która działa nie tylko w charakterze takiej służby. Mimo że zgodnie z definicją legalną stanowi ona zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, ale jest również wyodrębnionym organizacyjnie i kompetencyjnie systemem zróżnicowanych przestrzennie organów administracji rządowej właściwych w sprawach ochrony przeciwpożarowej. Państwowa Straż Pożarna łączy zatem w sobie zarezerwowane dla każdej straży pożarnej funkcje wykonawcze oraz pełni rolę kreacyjną i kształtującą w systemie ochrony przeciwpożarowej.

140

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, można skonstatować, że ogólna koncepcja ochrony przeciwpożarowej w swej istocie zakłada nie tylko wyważenie potrzeb społeczeństwa jako całości oraz korzyści społeczności lokalnych i interesów jednostkowych, ale połączenie zastanych, tradycyjnych form organizacyjnych z rozwiązaniami nowoczesnymi, kładącymi nacisk na organizowanie ochrony przeciwpożarowej w skali makro, a przez to przyjęcie rozwiązań w pewien sposób kompromisowych. Istniejący w danym miejscu i czasie model instytucjonalnej ochrony przeciwpożarowej jest wynikiem ścierania się różnych uwarunkowań prawnoustrojowych. Zapatrywania na ochronę przeciwpożarową muszą być także pod pewnymi względami odmienne od podejścia charakterystycznego dla klasycznej policji administracyjnej. Wymaga tego ukazana wyżej specyfika tej ochrony.

Zakres działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej jest niejednorodny w skali ich systemu. Główny ciężar spoczywa bowiem na samorządzie lokalnym. Samorządom województw *explicite* nie powierzono spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Poszczególne uprawnienia i obowiązki samorządu regionalnego są zatem ujmowane incydentalnie i wypadkowo.

Już w fazie opracowywania projektu ustawy o samorządzie terytorialnym nie ulegało wątpliwości, że do zakresu działania gminy należeć mają sprawy ochrony przeciwpożarowej. W projekcie ustawy datowanym na 20 stycznia 1990 r. przyjęto słuszne założenie, że kwestie ochrony przeciwpożarowej są ściśle powiązane z zaspakajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i przez co muszą stanowić zadania własne gminy²⁰.

²⁰ Druk sejmowy: Sejm RP – X kadencja, druk nr 195.

Nie oznaczało to wcale, że jednostki samorządu terytorialnego mają zająć się całością ochrony przeciwpożarowej w gminie, ale że będą wykonywały określone zadania z tego zakresu w skali lokalnej. Takie założenia przyświecały także uchwaleniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²¹ oraz opracowaniu projektu z dnia 22 marca 1990 r. ustawy o ochronie przed pożarami²². W świetle proponowanych rozwiązań zapewnienie ochrony przeciwpożarowej lokalnej społeczności należeć miało do zadań własnych organów samorządu terytorialnego z zastrzeżeniami wynikającymi z ustawy. Ochrona przed pożarami polegać miała przy tym na przestrzeganiu przepisów i zasad ochrony przeciwpożarowej oraz wykonywaniu zadań związanych z zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem pożarów. Zawodowe straże pożarne mogły być przy tym gminnymi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez organy samorządu terytorialnego, a także jednostkami wspólnymi tworzonymi przez gminy w drodze porozumienia komunalnego. Straże te w zakresie działalności operacyjno-technicznej podlegać miały właściwemu miejscowo inspektorowi ochrony przeciwpożarowej. Zakładano również, że koszty ochrony przeciwpożarowej, w tym koszty związane z działalnością zawodowych straży pożarnych tworzonych przez organy samorządu terytorialnego, koszty gminnych urządzeń służących do zapobiegania pożarom i ich zwalczania, koszty związane z kształtowaniem w społeczności lokalnej zasad zapobiegania pożarom, ich wykrywania i skutecznego zwalczania, będą pokrywane z budżetów gmin.

Ustawy w takim kształcie nie udało się uchwalić. Tak zwaną ustawą kompetencyjną²³ znowelizowano jedynie przepisy dotychczasowe. W ustawie z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁴ określono *expressis verbis*, że organy gminy sprawują nadzór nad ochroną przeciwpożarową w stosunku do ich jednostek organizacyjnych, a w dziedzinie zapobiegania i zwalczania pożarów do organów gminy należy: 1) zapewnienie na terenie gminy zasobów wody do gaszenia pożarów, 2) zapewnienie terenowym obowiązkowym i ochotniczym strażom pożarnym środków alarmowania i łączności, pomieszczeń, wyposażenia, sprzętu, urządzeń przeciwpożarowych, odzieży specjalnej i umundurowania, środków transportowych do akcji ratowniczych i ćwiczeń. Ponadto, w świetle art. 12 ust. 1 rady gmin mogły wprowadzać obowiązek organizowania i pełnienia przez osoby fizyczne wart przeciwpożarowych

²¹ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

²² Druk sejmowy: Sejm RP – X kadencja, druk nr 310.

²³ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

²⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 106 ze zm.

wych w określonych miejscowościach (wprowadzając obowiązek wart przeciwpożarowych, rada gminy mogła zezwolić na zatrudnianie przez zarząd gminy wartowników, ustalając zarazem obowiązek świadczeń pieniężnych na ten cel w zamian za osobiste pełnienie warty)²⁵. Zarząd gminy z kolei mógł do wykonywania określonych czynności operacyjno-technicznych ochrony przeciwpożarowej powołać komendanta gminnego straży pożarnych. W zakresie wykonywania zadań operacyjno-technicznych komendant gminny (miasta i gminy) straży pożarnych podlegał komendantowi rejonowemu straży pożarnych. Ponadto, do zwalczania pożarów i współdziałania w zapobieganiu pożarom powołane mogły być przez radę gminy spośród mieszkańców terenowe straże pożarne o charakterze obowiązkowym, o ile zabezpieczenie przed pożarami na danym obszarze wymagało ich powołania. W przypadku powołania obowiązkowej straży pożarnej zarząd gminy mógł z pewnymi wyjątkami nakładać na osoby fizyczne obowiązek pełnienia służby w tej straży. Do podstawowych zadań straży należało prowadzenie akcji ratowniczej w czasie pożarów, udział w zapobieganiu pożarom, szkolenie pożarnicze, wykonywanie innych czynności związanych z ochroną przeciwpożarową. Ponadto, zadaniem zleconym gminie było prowadzenie rejestru terenowych ochotniczych straży pożarnych oraz zakładowych ochotniczych straży pożarnych. Wszystko to oznaczało, że samorząd terytorialny ma jedynie uczestniczyć w ochronie przeciwpożarowej w zakresie i na zasadach określonych w ustawach.

Było to poniekąd związane z tym, że w świetle ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych²⁶, naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwa w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej był Minister Spraw Wewnętrznych. W ustawie tej przewidziano funkcjonowanie jednolitej Straży Pożarnej nadzorowanej przez ministra. Wyrażało to tendencje do tzw. upaństwowienia ochrony przeciwpożarowej. Dotychczasowe komendy, powołane pierwotnie do koordynacji działania, nadzoru fachowego, harmonizacji wyposażenia i metod działania, unifikacji systemu szkolenia i doskonalenia względem różnych straży pożarnych, miały zostać zastąpione przez strukturę organizacyjną opartą o zasadę jednolitości i czerpiącą ze wzorów wojskowych, w ramach której działać miały nie tylko wykwalifikowane i efektywne zespoły funkcjonariuszy pożarnictwa, ale także organy administracji państwowej właściwe w sprawach ochrony przeciwpożarowej.

²⁵ Na temat tego typu rozwiązań stosowanych w ochronie przeciwpożarowej zob. J. Kuczyński, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Warszawa 1970, s. 25 i n.

²⁶ Dz. U. Nr 30, poz. 181.

Mimo to trwały prace legislacyjne nad nowymi przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej. W projekcie z dnia 13 lutego 1991 r. ustawy o ochronie przeciwpożarowej²⁷ przyjęto, że wykonywanie obowiązków związanych z ochroną przeciwpożarową określonych w ustawie należy do zadań własnych gminy. W zakresie przygotowania do zwalczania pożarów do zadań własnych gminy miało należeć: zorganizowanie ochrony przeciwpożarowej na terenie gminy oraz ustalenie sposobu postępowania w razie powstania pożaru, zapewnienie zasobów wody do gaszenia pożarów, zapewnienie ochotniczym strażom pożarnym w miejscowościach środków alarmowania i łączności, pomieszczeń, wyposażenia, urządzeń i sprzętu pożarniczego, środków transportu i środków gaśniczych, odzieży specjalnej, umundurowania i wyekwipowania osobistego. Ponadto wymagania ochrony przeciwpożarowej miały być uwzględniane w ramach władztwa planistycznego w sferze zagospodarowania przestrzennego. Przewidziano także możliwość udzielania dotacji dla ochotniczych straży pożarnych. Akceptowano zatem tradycyjne tzw. uspołecznienie ochrony przeciwpożarowej. Projekt ten stał się podstawą uchwalenia ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁸. W toku prac parlamentarnych dokonano wielu istotnych zmian. Obrazują one odejście od koncepcji samoobrony ludności i głębszej partycypacji samorządu terytorialnego na rzecz wspomnianego wyżej tzw. upaństwowienia ochrony przeciwpożarowej – przy poszanowaniu dotychczasowej roli i pozycji organizacji społecznych w postaci ochotniczych straży pożarnych.

Wyraźnie wskazano, że Minister Spraw Wewnętrznych odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Ponadto określono, że centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i to on odpowiada za realizację zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz za organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Organy gmin realizowały zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej w stosunku do budynku, obiektu lub terenu oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nich nadzorowanych oraz podmiotów gospodarczych, dla których są organami założycielskimi, ale jedynie w zakresie ustalonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Również za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych gminy mogły tworzyć gminne albo miejskie zawodowe straże pożarne. Organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania komunalnej zawodowej straży pożarnej

²⁷ Druk sejmowy: Sejm RP – X kadencja, druk nr 310A.

²⁸ Dz. U. Nr 81, poz. 351.

określały organy gminy w porozumieniu i pod nadzorem komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej właściwego ze względu na teren działania. W zestawieniu z pozycją ochotniczych straży pożarnych, których szczegółowe zadania i organizację określał statut przyjmowany w uzgodnieniu z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania, samorząd terytorialny w sferze ochrony przeciwpożarowej pozbawiony był wręcz podmiotowości. Dodać do tego trzeba, że na podstawie regulacji dotyczących finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych przez gminy można stwierdzić, iż właśnie w taki też sposób realizowały one swoje zdania z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Należy także wspomnieć, że w projekcie z dnia 23 listopada 1990 r. ustawy o Państwowej Straży Pożarnej²⁹ również przewidziano możliwość wsparcia ze strony samorządu terytorialnego. Zakładano, że zarząd gminy na podstawie stosownej uchwały rady gminy będzie mógł uczestniczyć w ponoszeniu kosztów budowy strażnic oraz ich wyposażenia i utrzymania. W rezultacie procesu legislacyjnego opartego o ten projekt uchwalono ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁰.

Zakres tzw. komunalizacji ochrony przeciwpożarowej był zatem początkowo dość ograniczony. W odniesieniu do niektórych miast został rozszerzony wraz wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania³¹. W ramach tzw. „Miejskiego programu pilotażowego reformy administracji publicznej” wybranym gminom o statusie miasta przekazano do realizacji na podstawie zawartych porozumień wykonywanie czynności kontrolno-rozpoznawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej w małych obiektach produkcyjnych i magazynowych, gospodarstwach rolnych i na obszarach leśnych, w budynkach mieszkalnych i niektórych innych obiektach oraz uzgadnianie spraw dotyczących ochrony przeciwpożarowej, zawartych w statutach ochotniczych straży pożarnych, których teren działania mieści się na obszarze gminy.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³², zgodnie z jej art. 8 do właściwości organów gmin warszaw-

²⁹ Druk sejmowy: Sejm RP – X kadencja, druk nr 628.

³⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 400.

³¹ Dz. U. Nr 65, poz. 309.

³² Dz. U. Nr 141, poz. 692.

skich i niektórych innych gmin o statusie miasta przewidziane powyższym programem zadania i odpowiadające im kompetencje przeszły do właściwości gmin jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a nadto zadania i odpowiadające im kompetencje, należące dotychczas do właściwości komendantów rejonowych Państwowej Straży Pożarnej, dotyczące wydawania decyzji o nakazaniu właścicielom, zarządcom, użytkownikom bądź kierującym kontrolowaną jednostką organizacyjną usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie bądź o wstrzymaniu robót (prac), gdy naruszenie przepisów przeciwpożarowych powoduje bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia, zakazania używania maszyn i urządzeń oraz środków transportu, eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części.

Stosunkowo szybko nastąpił jednak powrót do wcześniejszych rozwiązań. Na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³³ uchylono przepisy o przejściu niektórych spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej do właściwości wybranych gmin.

Niemniej z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej³⁴ gmina mogła zatrudnić komendanta gminnego i powierzyć mu realizację zadań związanych z działalnością ochotniczych straży pożarnych. Gminne zawodowe straże pożarne miały przy tym stanowić jednostki umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt i być przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. W jednostkach tych zatrudnieni mieli być pracownicy podlegający szczególnym obowiązkom wynikającym z charakteru pracy oraz posiadający odpowiednie kwalifikacje i warunki psychofizyczne. Przysługiwał im tytuł służbowy strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej. Nastąpiło także pewne dalsze usamodzielnienie gmin w ochronie przeciwpożarowej. Zakres zadań realizowanych przez ich organy nie był już ustalany przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa³⁵ oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa³⁶ nastąpiło dalsze wzmocnienie roli gminy w ochronie przeciwpożarowej. Dookreślono ramy krajowego systemu ra-

³³ Dz. U. Nr 156, poz. 773.

³⁴ Dz. U. Nr 111, poz. 725.

³⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 668.

³⁶ Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

towniczo-gaśniczego, stanowiąc, że będzie to system skupiający jednostki ochrony przeciwpożarowej, a wójt (burmistrz lub prezydent miasta) uzyskał uprawnienia koordynacyjne względem funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy, jednakże w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to wykonywane miało być przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez gminę. Sam zakres działania komendanta gminnego uległ rozszerzeniu.

Niemniej jednak, o ile miejsce i rola gminy w systemie samorządu terytorialnego jako jednostki podstawowej nie była nigdy kwestionowana, o tyle w systemie ochrony przeciwpożarowej szczególną rolę odgrywać miał powiat. Na tym poziomie zlokalizowano podstawowy „węzeł” zarządzania kryzysowego i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, co miało wpływ na organizację ochrony przeciwpożarowej. Stąd też dość szczegółowo uregulowano zakres działania powiatu w tej dziedzinie spraw. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należeć miało: 1) prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; 2) prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu; 3) budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu; 4) organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Organy powiatu uzyskały także możliwość tworzenia własnych jednostek ochrony przeciwpożarowej w postaci powiatowych (miejskich) zawodowych straży pożarnych. Dodać do tego trzeba włączenie w zakres działania powiatu zadań powiatowych służb, inspekcji i straży oraz ich zespolenie pod zwierzchnictwem starosty. Nastąpiło zatem ściślejsze powiązanie administracji samorządowej w powiecie z Państwową Strażą Pożarną, co przy założeniu wykonywania jej zadań na możliwie najniższym szczeblu, a więc zasadzie dekoncentracji, powodowało, że pozycja powiatu w systemie ochrony przeciwpożarowej była *de facto* silniejsza aniżeli gminy.

Właściwe miejsce i rola gminy w systemie ochrony przeciwpożarowej określone w ramach reformy ustrojowej państwa z 1998 r. istotnie nie zmieniło się do dnia dzisiejszego.

Odnotować należy jedynie próby dalszej profesjonalizacji zawodowej korpusu strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym zatrudnionych w gminnych lub miejskich zawodowych strażach pożarnych. Ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożaro-

wej³⁷ oraz ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów³⁸ wprowadzono liczne wymagania kwalifikacyjne. Co istotne, zatrudnienie w charakterze strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej stało się przejawem zatrudnienia profesjonalnego, a tytuł służbowy stał się *implicite* tytułem zawodowym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że chociaż pozycja gminy w systemie ochrony przeciwpożarowej nie jest zbyt silna, gdyż pierwszeństwo w tym zakresie posiadają organy administracji rządowej, a także znacząca jest rola powiatu oraz ochotniczych straży pożarnych, to jednak sprawy tego typu są istotne z punktu widzenia funkcjonowania gminnej wspólnoty samorządowej. Mimo że ustawodawca odchodzi od instytucji rzeczowych i osobistych świadczeń przeciwpożarowych, a kontrola stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego powierzona jest organom administracji rządowej, to część spraw o charakterze administracyjnym z tej dziedziny, w tym związanych z ochroną merytoryczną, realizowana jest bezpośrednio przez ustrojowe organy gminy, a niektóre kwestie są załatwiane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych. Dochodzą do tego samoistne kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wynikające z pełnienia przez niego funkcji organu władzy administracji ogólnej³⁹, dające możliwość wydawania komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań pozostających w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej i zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa gminnej wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia⁴⁰. W zakresie zaś działalności operacyjno-technicznej w niektórych gminach funkcjonują gminne lub miejskie zawodowe straże pożarne. Gminy w zakresie realizacji zadań z dziedziny ochrony przeciwpożarowej dotują również działalność ochotniczych straży pożarnych⁴¹ i niekiedy zawierają porozumienia lub umowy z powiatami, w których funkcjonują powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne. Niektóre wreszcie podstawowe jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej. Istotna jest także

³⁷ Dz. U. Nr 100, poz. 835.

³⁸ Dz. U., poz. 1505.

³⁹ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządowego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 392 i n.

⁴⁰ Zob. art. 14 ust. 3–8 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej – według tekstu jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.

⁴¹ D. P. Kała, *Dotacja dla OSP na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, „Współnota” 2014/2, wydanie elektroniczne.

rola gminy w łagodzeniu skutków szkód wynikłych z pożarów, klęsk żywiołowych czy innych miejscowych zagrożeń oraz w odbudowie infrastruktury krytycznej. Należy zatem na koniec podkreślić, że wydatki ponoszone z budżetu gminy na pokrycie części kosztów jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz z tytułu pomocy dla pokrzywdzonych czy na inne cele związane z ochroną przeciwpożarową są pieniężnym wyrazem realizacji przez gminę zadań z tego zakresu. I właściwie na tym głównie ma chyba polegać komplementarne uczestnictwo gminy i jej organów w ochronie przeciwpożarowej.