

mgr Anna Sobińska

Izba Gospodarcza Naczelnego Sądu Administracyjnego

dr Damian Witczak

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

DOI: 10.5604/01.3001.0014.1132

Wybrane problemy prawne związane z postępowaniem w przedmiocie włączenia jednostki ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Uwagi *de lege ferenda* dotyczące kwestii wyłączenia z systemu

Abstrakt

Niniejsza publikacja stanowi próbę kompleksowego ujęcia i przedstawienia postępowania administracyjnego w przedmiocie włączenia jednostki ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: KSRG lub system). Celem artykułu jest omówienie niezbędnych warunków, jakie musi spełniać jednostka ochrony przeciwpożarowej, aby mogła ubiegać się o włączenie do KSRG, a także wskazanie ważnych problemów natury formalno-prawnej związanych ze wskazaną problematyką. Artykuł jest uzupełniony o analizę przepisów prawnych regulujących ważną z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli kwestię funkcjonowania omawianego systemu, którego ustawowym zadaniem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Z uwagi na brak literatury oparto się na analizie obowiązujących aktów prawnych. Pozwoliło to autorom spojrzeć na analizowany problem z perspektywy badacza i obserwatora funkcjonowania tego systemu w praktyce, bez jakiegokolwiek skrepowania wypracowanym stanowiskiem doktryny. Integralną częścią artykułu są postulaty *de lege ferenda* stanowiące swoiste propozycje rozwiązań prawnych w zakresie kompleksowego uregulowania postępowania w przedmiocie wystąpienia jednostki z systemu.

Słowa kluczowe: krajowy system ratowniczo-gaśniczy, porozumienie, ochrona przeciwpożarowa, działania ratownicze

Przyjęty: 05.02.2020; Zrecenzowany: 20.03.2020; Zatwierdzony: 20.03.2020

Selected Legal Problems Related with Procedures for Incorporation of a Fire Protection Unit to the National Rescue and Firefighting System. *De lege ferenda* Remarks Pertaining to Issues of Exclusion from the System

Abstract

The present paper is an attempt at a complex approach and presentation of administrative procedures with respect to incorporation of firefighting units to the National Rescue and Fire Fighting System (KSRG). The objective of the present paper is to make a review of indispensable requirements which have to be fulfilled by a fire protection unit to be able to apply for incorporation to the KSRG, as well as to indicate serious problems of a formal and legal nature related to the above mentioned issues. The paper has been supplemented by a review of legal regulations pertaining to the issue of functioning of the analysed system that is of considerable importance from the viewpoint of security of the citizens, the statutory task of which is protection of the life, health, property and the environment from a fire, natural calamity or other local hazard. Owing to the absence of publications in this respect in literature, an analysis has been carried out of the binding legal regulations, in the first place the regulation of the Minister of Interior on *the scope, specific conditions and ways of incorporating firefighting units to the national firefighters rescue system* of 15 September 2014. Lack of literature items in this respect enables the authors to consider the analysed problem from the viewpoint of researcher and observer of the functioning of this system in practice, without any constraints arising from the acknowledged position of the adopted doctrine. An integral part of this paper are postulates *de lege ferenda* which are specific proposals for legal solutions with respect to complex regulation of procedures related to exiting the system, with special focus on depriving a unit of the status of an entity comprised by KSRG.

Keywords: National Rescue and Fire Fighting System, agreement, fire protection, rescue activities

Received: 05.02.2020; Reviewed: 20.03.2020; Accepted: 20.03.2020

Вибрані юридичні проблеми, пов'язані зі справою стосовно включення підрозділів протипожежної охорони до національної пожежно-рятувальної системи. Примітки *de lege ferenda* щодо питань виключення з системи

Анотація

Ця публікація є спробою всестороннього підходу та представлення адміністративних справ щодо включення підрозділу протипожежної охорони до національної пожежно-рятувальної системи (KSRG). Мета статті полягала на обговоренні необхідних умов, яким повинен відповідати підрозділ пожежної охорони, щоб мати можливість подаватись на включення до складу KSRG, а також на показанні важливих формально-правових проблем, пов'язаних із зазначеними питаннями. Статтю доповнено аналізом законодавчих положень, що регулюють важливі питання, з точки зору безпеки громадян, щодо функціонування обговорюваної системи, статутним завданням якої є захист життя, здоров'я, майна чи навколишнього середовища від пожежі, стихійного лиха чи інших локальних загроз. В зв'язку з браком літератури, базовано на аналізі діючих нормативно-правових актів з особливим акцентом на Постанові Міністра внутрішніх справ від 15 вересня 2014 р. *Про зміст детальних умов та порядку включення підрозділів пожежної охорони до національної пожежно-рятувальної системи*. Брак літератури з цього предмету дозволяє авторам розглянути аналізовану проблему з погляду дослідника та спостерігача функціонування цієї системи в практиці, не опираючись на позицію доктрини. Невід'ємною частиною статті є постулати *de lege ferenda*, що складають конкретні пропозиції юридичних рішень у сфері всебічного регулювання судочинства щодо виходу із системи, з особливим акцентом на позбавлення підрозділу статусу суб'єкта, що належить до KSRG.

Ключові слова: національна пожежно-рятувальна система, угода, протипожежна охорона, рятувальні дії

Прийнятий: 05.02.2020; Рецензованої: 20.03.2020; Затверджений: 20.03.2020

Wstęp

Kompleksowe ujęcie rozwiązań prawnych związanych z instytucją włączenia jednostki ochrony przeciwpożarowej do KRSG wymaga uprzedniej znajomości przepisów prawnych regulujących całokształt podejmowanej tematyki. W obowiązującym stanie prawnym określają ją przepisy ustawy o PSP (dalej: UoPSP) [3], ustawy o ochronie przeciwpożarowej (dalej: UoOPP) [4] oraz akty wykonawcze wydane na ich podstawie [9, 10].

O ile kwestia włączenia do systemu nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle w praktyce mogą pojawić się wątpliwości dotyczące wystąpienia jednostki z systemu. W istocie nie wiadomo jak nazywać tę instytucję, bo w głównej mierze funkcjonuje coś, co należy interpretować jako wyłączenie z KRSG, a jego podstawą jest decyzja o wygaśnięciu, a nie o wyłączeniu jednostki z systemu. Nie wiadomo zatem jaką terminologią się posługiwać. W odróżnieniu od wcześniejszego stanu prawnego, aktualne przepisy prawne nie przewidują bowiem trybu wyłączenia jednostki z systemu.

Zasadne wydaje się zatem dokonanie w pierwszej kolejności analizy postępowania o włączeniu jednostki do omawianego systemu. Umożliwi to sformułowanie późniejszych uwag *de lege ferenda*. Będą to propozycje rozwiązań o charakterze prawnym, zwiększające zakres zdarzeń mogących powstać na kanwie konkretnego stanu faktycznego. Nie ulega wątpliwości, że zmiana przepisów prawnych w tym zakresie powinna uwzględniać pozycję obu stron stosunku administracyjnego, pozostawiając jednocześnie jednostce wolę decydowania czy chce pozostać w systemie, czy z niego wystąpić. Wówczas złożenie oświadczenia woli przez jednostkę powinno być zdefiniowane jako wystąpienie. Jeżeli z taką inicjatywą wystąpi odgórnie organ, to wówczas będzie mowa o wyłączeniu jednostki. Tym samym projektodawca powinien mieć na uwadze to, aby wprowadzić i uelastyczniać rozwiązania umożliwiające regulowanie danej materii w sposób szerszy i bardziej kompleksowy.

1. KRSG w systemie prawnym

KRSG został powołany do życia z dniem 1 stycznia 1995 r., a jego podwaliny stworzyły dwie główne ustawy regulujące tematykę z zakresu ochrony przeciwpożarowej [3, 4]. Organizatorem tego systemu stała się Państwowa Straż Pożarna, zapewniająca mu w szczególności zaplecze logistyczne czy też kadrowe. Nadmienić należy, że zasadniczym celem ustawodawcy było wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ujednoliconego, a przede wszystkim skutecznego w działaniach systemu ratowniczego,

w ramach którego mogłyby działać różne podmioty realizujące zadania z szeroko rozumianego ratownictwa.

Już na tym etapie uwidacznia się konieczność właściwego i syntetycznego zdefiniowania pojęcia „ratownictwo”. Zasadniczo wyjaśniane jest jako ogół środków oraz metod służących ratowaniu ludzkiego życia. Definicja ta jest dość lapidarna i wymaga pewnego doprecyzowania. W tym celu warto posłużyć się potocznym znaczeniem słowa „ratować”. Z reguły chodzi tu o udzielanie pomocy osobie znajdującej się w niebezpieczeństwie, wybawianie z trudnej sytuacji czy nieszczęścia. W praktyce zatem pojęcie to utożsamiane jest z „pomaganiem”, „ewakuowaniem” oraz „oddalaniem niebezpieczeństwa”. W tym kontekście ratownictwo obejmuje niewątpliwie podejmowanie różnorodnych działań i czynności w głównej mierze ukierunkowanych na ratowanie ludzi bądź rzeczy znajdujących się w niebezpieczeństwie. Odnosi się to równocześnie do ratowania ludzi zaangażowanych w taką działalność [1].

Wracając do głównego wątku rozważań, należy zauważyć, że omawiany system stanowi jeden z głównych elementów ratownictwa [5, 6, 8]. Ustawodawca określił zasadnicze kierunki jakie stoją przed KSRG. W tym zakresie wskazuje, że ma on na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Prawodawca precyzuje, że tak określony cel można osiągnąć poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo oraz współpracę z odpowiednimi podmiotami [4, 5, 6, 9]. Zgodnie z ustawą funkcjonuje on na trzech poziomach, tj. krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Takie wyodrębnienie pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju [1]. Na każdym z tych poziomów realizowane są jego poszczególne kompetencje. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu ustawodawca powierzył Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Koordynacja, kontrola, w tym określenie zadań systemu spoczywają odpowiednio na [4]:

- Komendancie Głównym PSP,
- wojewodach,
- starostach.

2. Ogólne regulacje

W kształtowaniu odpowiedniego funkcjonowania systemu nieoceniona jest rola Państwowej Straży Pożarnej, która stanowi jego fundament i jest jego faktycznym organizatorem. KSRG zrzesza między innymi jednostki ochrony przeciwpożarowej, czy też inspekcje, służby i podmioty, które na podstawie stosownie zawartej umowy cywilnoprawnej wyraziły zgodę na kooperację w działaniach ratowniczych [3]. W myśl przepisów prawa

powszechnie obowiązującego KSRG tworzą zatem podmioty dwojakiego rodzaju – włączone do niego na podstawie decyzji administracyjnej (tj. jednostki ochrony przeciwpożarowej) oraz skupione w nim (pozostałe podmioty, które zawarły z Państwową Strażą Pożarną stosowną umowę cywilnoprawną) [10].

W oparciu o delegację ustawową [4] wydano w 2014 r. aktualnie kluczowy dla podejmowanej problematyki akt prawny. O ile kompleksowo reguluje on proces włączenia jednostek do omawianego systemu, o tyle milczy w zakresie ewentualnego ich wyłączenia bądź wystąpienia.

Istnieje zatem luka w prawie. Trudno jednak na tym etapie stwierdzić czy było to celowe działanie ustawodawcy, czy też prawodawca tworząc przepis nie przewidział wszystkich ewentualności. Niemniej jednak taka luka, szczególnie w ochronie przeciwpożarowej, może okazać się niebezpieczna i pozostawiać organowi administracyjnemu tzw. luz decyzyjny, który niekiedy może doprowadzić do nieodwracalnych błędów decyzyjnych.

Już na tym etapie można zarzucić brak kompleksowości regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania systemu. Należy jednak zastrzec, że minister działał w zakresie delegacji ustawowej poza zakres, której nie mógł wyjść. Literalne brzmienie przepisu art. 20 UoOPP daje upoważnienie do uregulowania w drodze rozporządzenia, zakresu, szczegółowych warunków oraz trybu włączania do KRSRG jednostek, o których mowa w art. 15 pkt 1a–6 i 8 UoOPP.

Wspomnieć wypada, że pierwotnymi aktami regulującymi przedmiotowe zagadnienie były rozporządzenie z 1994 r. [7] oraz rozporządzenie z 1998 r. [8]. Konieczność wydania nowej treści rozporządzenia podyktowana była przede wszystkim względami społecznymi. Środowisko członków ochotniczych straży pożarnych wyrażało krytykę wobec przyjętych kryteriów włączania, wykluczających możliwość wstąpienia do systemu „uboższych jednostek”. Dlatego też podjęto pracę nad skonkretyzowaniem zapisów poprzednio obowiązujących aktów wykonawczych wynikających z przeprowadzonych analiz, jak również doświadczeń zgromadzonych w czasie ich wieloletniego obowiązywania. Znowelizowane rozwiązania z pewnością przyczyniły się do lepszego planowania, co wpłynęło na udoskonalenie funkcjonowania omawianego systemu, aczkolwiek nie są pozbawione wspomnianych już luk prawnych.

Dokonując analizy warunków włączenia jednostki do systemu, należy wskazać, że warunkiem *sine qua non* jest posiadanie sił i środków, przynajmniej w wymiarze określonym kryteriami włączenia jednostki do systemu oraz zapewnienie możliwości jej dysponowania do działań ratowniczych zgodnie z planami ratowniczymi.

Nie bez znaczenia jest również uwzględnienie jej w zbiorczym planie sieci podmiotów systemu [9].

Koniecznym jest, aby cała procedura poprzedzająca przyjęcie jednostki do systemu skorelowana była z analizą spełnianych przez nie minimalnych wymagań. Warunkiem niezbędnym jest posiadanie minimum:

- średniego bądź ciężkiego samochodu pożarniczego,
- odpowiednio wyszkolonych ratowników w liczbie min. 12,
- systemu umożliwiającego łączność oraz powiadamianie zarówno przed działaniami, jak i w ich trakcie.

Wymaga się również, aby dana jednostka była w ciągłej gotowości do tego, aby podjąć skutecznie działania. W rozporządzeniu zawarto także zapis, zgodnie z którym włączyć można jednostkę należycie wyposażoną oraz posiadającą przeszkolonych ratowników do podjęcia czynności specjalistycznych [10] pod warunkiem ujęcia jej w planie ratowniczym.

3. Dodatkowe wymagania

Na przestrzeni ostatnich lat funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w oparciu o wieloletnie doświadczenie, pojawiające się rozbieżności interpretacyjne, a także konieczność właściwego doboru wyspecjalizowanych jednostek stworzono dodatkowe kryteria oraz zasady włączania jednostki ochrony przeciwpożarowej do systemu. Dokonano analizy funkcjonowania przedmiotowego zagadnienia na przestrzeni lat, w oparciu o doświadczenia wypracowano pewne standardy, które zostały zatwierdzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród tych wymogów wymienia się przynależność terytorialną do odpowiedniej gminy, zdolność danej gminy do wykonywania zadań z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy, ratownictwa technicznego i gaszenia pożarów, merytoryczne uzasadnienie wniosku w przypadku włączania do systemu kolejnych jednostek. Bardzo ważnym kryterium warunkującym możliwość ubiegania się o włączenie do systemu jest posiadanie w swoim wyposażeniu specjalistycznego sprzętu, w szczególności niezbędnego do wykonywania czynności w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Dokonując analizy poszczególnych szkoleń, jakie powinni przejść członkowie jednostek OSP aspirujących do działania w ramach systemu, trzeba wskazać, że koniecznym jest, aby po dwie osoby odbyły odpowiednio szkolenie naczelników oraz dowódców. Z kolei szkolenia dotyczące ratownictwa technicznego oraz KPP odpowiednio po cztery

osoby. Ponadto, trzech członków danej jednostki musi legitymować się ukończeniem kursu kierowcy konserwatora. Ważnym wymogiem jest to, aby łączna liczba osób posiadających uprawnienia do bycia KDR-em wynosiła min. cztery (dopuszcza się konfiguracje przeszkolenia: jeden naczelnik, trzech dowódców). Pomimo posiadanych szkoleń poszczególni ochotnicy powinni mieć inne wymagane prawem. Przykładowo kierowca powinien posiadać prawo jazdy oraz ukończony kurs kierowania pojazdami uprzywilejowanymi.

4. Porozumienie

Kolejnym niezmiernie istotnym warunkiem ubiegania się o włączenie jednostki do systemu jest zawarcie porozumienia pomiędzy konkretnymi podmiotami. W przypadku OSP są to właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, ubiegająca się jednostka, a także wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej są to właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, ubiegająca się jednostka i podmiot ją tworzący [9]. Ponadto, przepisy aktu wykonawczego nakładają wymóg zawarcia zobowiązania na czas określony i precyzują jego elementy. Są to:

1. zadeklarowanie gotowości operacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zaangażowanych sił i środków;
2. sprecyzowanie zadań ratowniczych;
3. sprecyzowanie wymaganej liczby oraz poziomu wyszkolenia ratowników;
4. sposób utrzymania stanu gotowości jednostki do działań ratowniczych;
5. sposoby alarmowania;
6. okres obowiązywania porozumienia;
7. warunki rozwiązania porozumienia.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że katalog zagadnień, jakie powinny zostać ujęte w treści porozumienia, ma charakter otwarty. Do takiego wniosku prowadzi analiza przepisu prawnego, a zwłaszcza posłużenie się przez prawodawcę resortowego sformułowaniem „w szczególności”. Aktualne przepisy prawne dopuszczają możliwość elastycznego redagowania treści porozumienia, wskazując jedynie konstytutywne jego elementy, bez których dokument ten straci swój walor w postępowaniu o włączenie do systemu. Tym samym w praktyce mogą się pojawić porozumienia różnej treści, a których postanowienia będą uzależnione od okoliczności konkretnego przypadku. Zaznaczenia wymaga, że stworzenie otwartego katalogu postanowień porozumienia

w istocie pozwala na poszerzenie go o listę bliżej nieokreślonych przykładów, o których rozporządzenie nie wspomina. Oznacza to, że wskazane strony porozumienia mają w zasadzie niczym nieograniczoną możliwość uregulowania swojej sytuacji prawnej o dodatkowe, fakultatywne jej elementy. Niemniej jednak tak daleko posunięty wniosek może doprowadzić do absurdalnych rozwiązań i zatarcie granicy pomiędzy umową cywilnoprawną a sferą władczego działania organu administracyjnego.

5. Wniosek o włączenie do systemu

Kolejnym etapem postępowania w przedmiocie włączenia jednostki do systemu jest przedstawienie przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej stosownego wniosku. Obligatoryjnym jego elementem jest uzasadnienie. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej dokonuje włączenia jednostki do systemu na wniosek komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Tym samym jedynym uprawnionym organem do włączenia jednostki do systemu jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Następuje to w drodze decyzji administracyjnej, a materialno-prawną podstawą do jej wydania są § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2014 r. w związku z art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego [2, 9]. Dodatkowym uzasadnieniem załatwienia sprawy w takiej formie jest to, że stanowi ona wyraz jednostronnego oświadczenia woli kompetentnego do załatwienia sprawy organu administrującego, skierowanym na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec zindywidualizowanego adresata. Taką też formę powinna przybrać decyzja odmowna. W orzecznictwie podkreśla się prymat zasady formy decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięć odmownych [12]. Od takiej decyzji przysługuje stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia odwołanie.

6. Skutki nieprzestrzegania postanowień porozumienia

Obowiązujące poprzednio przepisy rozporządzenia z 1994 r. normowały zasady wyłączania jednostek z tego systemu. Rozporządzenie to zostało pośrednio uchylone przez ustawę z 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Art. 4 tej ustawy pozwalał na stosowanie przepisów wykonawczych dotychczasowych nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, czyli 8 października 1997 r. Jednocześnie ustawodawca zawierał delegację dla Ministra Spraw Wewnętrznych

i Administracji do wydania rozporządzenia normującego kwestię włączania jednostek ochotniczej straży pożarnej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Kolejne rozporządzenie z 1998 r. nie zawierało już instytucji wyłączenia. Identyfikacja jest w obecnym stanie prawnym.

Rozporządzenie z 2014 r., zgodnie z delegacją, normuje wyłącznie zasady włączania jednostki do systemu, co następuje podobnie jak w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu, po zawarciu stosownego porozumienia.

W treści § 5 aktualnie obowiązującego rozporządzenia przewidziano nakaz wezwania przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) PSP jednostki włączonej do systemu, do przywrócenia stanu określonego w porozumieniu, w razie nieprzebrzegania przez jednostkę postanowień porozumienia, z określeniem stosownego terminu.

Rozporządzenie to nie przewiduje trybu wyłączenia lub wystąpienia jednostki z systemu. Nie posługuje się nawet takim terminem. Dlatego też, w przypadku niespełnienia przez jednostkę w trakcie funkcjonowania warunków jej włączenia, przyjmuje się, że decyzja o włączeniu stała się bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego. Co z kolei stwarza konieczność stwierdzenia jej wygaśnięcia.

Zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej stwierdza wygaśnięcie decyzji, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

- decyzja stała się bezprzedmiotowa,
- stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo stwierdzenie wygaśnięcia decyzji leży w interesie społecznym lub w interesie strony.

Gramatyczna wykładnia powyższego przepisu uzasadnia stwierdzenie, że uregulowanie to powinno mieć odesłanie do przepisów szczególnych. Niestety, ale przepisy rozporządzenia nie regulują kwestii wygaśnięcia decyzji. Nie można zatem uznać, że istnieje przepis prawa nakazujący organowi Państwowej Straży Pożarnej stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o włączeniu jednostki do systemu. W związku z tym podstaw do wygaśnięcia należy szukać w pozostałej części unormowania zawartego w art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem w każdym przypadku, gdy po wydaniu decyzji o włączeniu – stan faktyczny ulegnie takim zmianom, że dana jednostka nie spełnia jakiegoś warunku stanowiącego podstawę do wydania pierwotnej decyzji, wówczas organ musi ocenić, czy stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o włączeniu jednostki do systemu leży w interesie społecznym. Problematiczne bowiem byłoby uznanie, że zasadna jest w takim przypadku przesłanka interesu strony.

7. Uwagi *de lege ferenda*

Analiza przepisów prawnych w przedmiocie funkcjonowania systemu prowadzi do wniosku, że celem ustawodawcy było zagwarantowanie bezpieczeństwa dla czterech wartości, tj. życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Pomysł godny aprobaty nie ostał się jednak bez mankamentów. Ustawodawca nie przewidział kwestii wyłączenia jednostki z systemu, a jedyną prawną możliwością pozbawienia strony przymiotu uczestnika KRSG jest wydanie decyzji w przedmiocie wygaśnięcia decyzji o włączeniu do systemu. Pozostaje tylko pytanie czy taka ścieżka ma umocowanie w prawie i ewentualnie jak ma się bronić jednostka, gdy jednostronnie zostanie „wyłączona z systemu”.

W tym kontekście powstaje kolejna wątpliwość, dlaczego ustawodawca nie przewidział takiego trybu. Skoro bowiem takie działanie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony, pozbawiając ją jednocześnie statusu, to czy nie powinno przybierać odpowiedniej formy postępowania administracyjnego? Pojawia się zatem luka prawna. Praktyka zmusza jednak do wypracowania jakiegoś rozwiązania.

Jednocześnie mając na uwadze brak regulacji w tym zakresie i wykazując troskę o przejrzystość zasad regulujących funkcjonowanie KSRG, należy postulować o zmiany w tym zakresie. Pożądanym działaniem byłoby wprowadzenie do systemu osobnej instytucji wyłączenia jednostki z systemu. Jest to ważna zmiana, a jej wprowadzenie mogłoby wyeliminować nie tylko rozbieżności interpretacyjne, ale również wprowadzić większe bezpieczeństwo prawne. Gdyby proponowane zmiany zostały wdrożone w życie, być może uniknęłyby się większych kontrowersji związanych z brakiem regulacji.

Pierwszą postulowaną uwagą na przyszłość (*de lege ferenda*) jest dokonanie zmiany w treści art. 20 UoOPP, który w ocenie autorów w nowym brzmieniu powinien uwzględniać tryb wyłączenia (względnie wystąpienia) jednostki z systemu. Przykładowo może mieć formę: „Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, zakres, szczegółowe warunki i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a–6 i 8, do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, a także warunki i tryb ich wyłączenia”.

Wprowadzenie regulacji w takim brzmieniu spowodowałaby konieczność zmiany tytułu omawianego rozporządzenia oraz dodanie rozdziału kompleksowo opisującego warunki oraz szczegółowy tryb stosowany podczas wyłączania danej jednostki z systemu.

Alternatywnym rozwiązaniem do powyższego jest dodanie ust. 2 w treści wskazanej jednostki redakcyjnej ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Wówczas jego treść

mogłaby brzmieć „2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, zakres, szczegółowe warunki i tryb wyłączania jednostek ochrony przeciwpożarowej z krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”.

Przyjęcie drugiego rozwiązania skutkowałoby koniecznością wydania dodatkowego aktu wykonawczego odnoszącego się jedynie do kwestii wyłączenia jednostek z systemu. W ocenie autorów zastosowanie pierwszego rozwiązania realizuje zasadę kompleksowości i spójności aktu prawnego oraz pozwala uniknąć ewentualnej fragmentaryczności regulowania zagadnienia w różnych aktach prawnych.

Bibliografia

- [1] Witczak D., *Wpływ statusu funkcjonariusza pożarnictwa na zakres jego ochrony i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2017.
- [2] Ustawa z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).
- [3] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1499 z późn. zm.).
- [4] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz.U. z 2019 r., poz. 993).
- [6] Ustawa z 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego* (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1077 z późn. zm.).
- [7] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 grudnia 1994 r. *w sprawie szczegółowych zasad, zakresu i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. Nr 140 poz. 800).
- [8] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 września 1998 r. *w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. z 1998 r. Nr 121 poz. 798).
- [9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 września 2014 r. *w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1317).
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. z 2017 r. poz. 1319 z późn. zm.).

[11] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Go 441/15, LEX nr 1937347.

[12] Wyrok WSA w Gliwicach z 28 sierpnia 2019 r., sygn. III SA/Gl 611/19, LEX nr 2720702.

mgr Anna Sobińska – radca prawny, asystent sędziego w Izbie Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, współautorka licznych publikacji z zakresu prawa ochrony przeciwpożarowej oraz prawa w służbie.

dr Damian Witczak – prawnik pełniący służbę w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, członek zespołów legislacyjnych Komendanta Głównego PSP, autor i współautor licznych publikacji z zakresu prawa karnego, prawa ochrony przeciwpożarowej, prawa w służbie oraz postępowania dyscyplinarnego w PSP.

Anna Sobińska, MSc. – Legal counsellor, judge assistant in the Economic Chamber of the Supreme Administrative Court, co-author of numerous publications in the field of firefighting and law in service.

Damian Witczak – Lawyer serving in the National Headquarters of the State Fire Service, member of legislative teams of the Main Commandant of the SFS, author and co-author of numerous publications in the field of penal law, fire protection law, rights for work in service and disciplinary procedures at the SFS.