**Uzasadnienie**

Ochotnicze Straże Pożarne mają w naszym kraju udokumentowaną tradycję sięgającą XVIII wieku, a wzmianki o działaniach podejmowanych na rzecz walki z pożarami pojawiają się już   
w średniowieczu. Od momentu powstania Ochotnicze Straże Pożarne zrzeszają zarówno kobiety, mężczyzn, w tym młodzież oraz dzieci. Tak pozostało do dziś – OSP pozostają otwarte dla każdego, kto bezinteresownie chce nieść pomoc drugiemu człowiekowi. Swoją działalnością obejmują większość sfer życia społecznego począwszy od ratownictwa, poprzez pomoc społeczną, usługi socjalne, ochronę środowiska, działalność kulturalną, edukację, sport, a także wsparcie instytucji i organizacji pozarządowych na rzecz rozwoju lokalnego w wymiarze społecznym i ekonomicznym. Nieoceniony jest wkład OSP na rzecz działań niepodległościowych, poprawy poziomu bezpieczeństwa oraz integrowania lokalnych społeczności.

Ochotnicze Straże Pożarne stanowią obok Państwowej Straży Pożarnej jeden z filarów ochrony przeciwpożarowej w Polsce. Pomimo, że nie są formacjami zawodowymi opierającymi swoją działalność głównie na pracy społecznej członków, w ponad dwóch tysiącach gmin stanowią jedną z fundamentalnych lokalnych organizacji społecznych. Zatem ich rola jest bardzo ważna ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa, gdyż najbliższe państwowe straże pożarne znajdują się   
w miastach powiatowych.

Powstawanie OSP jest procesem oddolnym opartym na tradycji, wynikającym najczęściej z aktywności oraz potrzeb lokalnej społeczności, niezależnym od administracji państwowej, w tym samorządowej. Pomimo, że większość OSP zrzeszona jest w Związku OSP RP o charakterze ogólnopolskim, będącym odrębnym stowarzyszeniem ograniczającym swoją działalność i koordynację do oddziałów gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Projekt ustawy ma na celu w szczególności podniesienie rangi każdej OSP, w tym wsparcia w zakresie przygotowania do udziału w działaniach i akcjach ratowniczych.

W przygotowanym projekcie proponuje się pozostawienie każdej OSP jej społecznego charakteru i swobody w wyborze formy organizacyjno-prawnej. Projekt ten jest aktem normatywnym, założeniem którego jest uregulowanie sytuacji stowarzyszeń, jakimi są Ochotnicze Straże Pożarne odrębną ustawą. Obecnie sytuację prawną OSP regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, gdzie zgodnie z przepisami art. 2 tej ustawy jest ono dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które również samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwala akty wewnętrzne, dotyczące swojej działalności. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego.

Wskazać należy, iż Ochotnicze Straże Pożarne, są wyjątkowymi stowarzyszeniami, czego wyrazem był fakt, iż dawniej posiadały status stowarzyszeń wyższej użyteczności. Posiadanie takiego statusu wiązało się niekiedy z nadaniem przywileju wyłączności działania w określonym zakresie na obszarze całego państwa lub mniejszym, co pociągało za sobą wyłączenie wszelkich innych stowarzyszeń z wkraczania w ten zakres na odpowiednim obszarze, bez względu na ich dotychczasowe uprawnienia i brzmienie statutów. Stowarzyszenia te mogły więc mieć wyłączność prawną na określony rodzaj działalności społecznie użytecznej, choć równocześnie należy wskazać, że działalność tego rodzaju charakteryzowała większa integracja z administracją rządową. Status stowarzyszeń wyższej użyteczności został zniesiony. Celem ustawy, jest jednak przywrócenie, w pewnym zakresie Ochotniczym Strażom Pożarnym statusu, jaki posiadały w okresie, gdy były stowarzyszeniem wyższej użyteczności.

Ochotnicza Straż Pożarna, będąc stowarzyszeniem, jest jednocześnie jednostką ochrony przeciwpożarowej - umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Stowarzyszenie wykonuje przewidziane ustawą zadania, obok takich jednostek, jak choćby jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowe straże pożarne czy zakładowe służby ratownicze.

Ochotnicze Straże Pożarne stanowią ponad 96% ogólnej liczby jednostek ochrony przeciwpożarowej. W całym kraju jest obecnie ponad 200 tys. strażaków ratowników OSP, którzy posiadają uprawnienia do działań ratowniczych. Tym samym są najliczniejszą grupą jednostek działających na rzecz społeczności lokalnych oraz wykonujących zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej przypisane gminom.

W ostatnich latach, oprócz zmian zachodzących w środowisku zagrożeń, a także zmian zachodzących w zakresie przemieszczania się ludności, w szczególności na tereny wiejskie, nastąpił wyraźny wzrost profesjonalizacji tych stowarzyszeń. Sprzęt, wyszkolenie oraz charakter wykonywanych zadań można przyrównać do formacji zawodowych. Mimo swojej liczebności i wagi wykonywanych zadań, brak jest kompleksowych przepisów rangi ustawowej regulujących warunki materiałowe i osobowe. Zatem uczestnictwo OSP w najważniejszych zadaniach publicznych realizowanych w imieniu Państwa i gminy oraz ich dotychczasowa aktywność winna mieć odrębną regulację ustawową, na wzór m.in. innych stowarzyszeń realizujących działania ratownicze, jak chociażby GOPR, TOPR, czy podmioty uprawnione do wykonywania zadań ratownictwa wodnego.

OSP jest specjalistyczną organizacją, której wyposażenie i struktura przystosowane są do realizacji celu, czyli ochrony przeciwpożarowej. OSP jako stowarzyszenie poza wskazanymi już zadaniami realizuje również inne cele społecznie pożyteczne. Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu jej forma organizacyjna pozwala na sprawną i skuteczną realizację specyficznych zadań nałożonych przez ustawę na jednostki ochrony przeciwpożarowej, które realizuje w imieniu gminy.

Największym problemem są obecnie relacje OSP z gminami, które ustawowo mają obowiązek zapewniania „gotowości bojowej”, bez możliwości wpływu na sposoby ustalania tej gotowości. Projekt ustawy pozwala w sposób elastyczny kształtować formę przygotowania do podejmowania działać ratowniczych przez określenie poziomów przygotowania i motywowania strażaków, z udziałem gminy, która w większym stopniu niż w dotychczasowych przepisach powinna uczestniczyć w ich działalności.

W projekcie ustawy podkreśla się rangę i znaczenie OSP, które podjęły się społecznie realizować bardzo ważne zadania na rzecz społeczności lokalnej. Pojęcie ochrony przeciwpożarowej definiuje art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jako realizację przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;

- zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;

- prowadzenie działań ratowniczych

Ochotnicze Straże Pożarnej są wyjątkowymi stowarzyszeniami, ponieważ ich podstawową działalność statutową (w części działań ratowniczych) może wykonywać jedynie część członków stowarzyszenia. Przy czym ich organizacja jest również regulowana przez inne przepisy, niż przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach. Tym samym należy stwierdzić, że członków stowarzyszenia można zdywersyfikować na dwie grupy:

- grupę członków strażaków stowarzyszenia zajmujących się ochroną przeciwpożarową i spełniających przewidziane prawem warunki niezbędne do uczestniczenia w tego typu działalności o charakterze ratowniczym,

- oraz członków strażaków realizujących jedynie pozostałe cele, związane z ochroną przeciwpożarową, jednak poza działaniami ratowniczymi.

Członkowie stowarzyszenia zajmujący się ochroną przeciwpożarową i spełniający przewidziane prawem warunki niezbędne do uczestniczenia w działaniach ratowniczych, współcześnie muszą być osobami o wysokich kwalifikacjach osobistych i zawodowych, niemal takich, jakie obowiązują w Państwowej Straży Pożarnej. Wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej wymaga wyposażania OSP w pojazdy i sprzęt specjalistyczny, który należy przechowywać w pomieszczeniach zapewniających odpowiednie warunki. Przy czym podkreślenia wymaga, że zarówno pojazdy, sprzęt oraz umundurowanie specjalistyczne muszą posiadać odpowiednie certyfikaty wymagane prawem europejskim oraz świadectwa dopuszczenia wymagane prawem krajowym dopuszczające go do wprowadzania do tych jednostek oraz użytkowania w trudnych warunkach i zapewniających bezpieczeństwo strażakom ratownikom, jak i osobom, którym udzielana jest pomoc. Stosowany przez strażaków ratowników sprzęt wymaga od nich specjalistycznej wiedzy i umiejętności, aby w sposób zgodny z procedurami i instrukcjami zastosowali urządzenia, których obsługa jest złożona m.in. z uwagi na stopień zaawansowania technologicznego, parametrów technicznych i warunków stosowania. Aby taki sprzęt był niezawodny, musi zostać zaprojektowany i wykonany przy spełnieniu najwyższych norm bezpieczeństwa, dlatego jest on drogi i niejednokrotnie OSP pozyskują go w dłuższej perspektywie czasowej. Dlatego działalność OSP, choć formalnie w pełni społeczna, wymaga w dalszym ciągu ukierunkowywania na dążenie do pełnej profesjonalizacji.

Celem projektowanej regulacji jest gruntowna poprawa sytuacji strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych oraz samych stowarzyszeń, które są i powinny pozostać jednymi z podstawowych podmiotów tworzonego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Umocnieniu pozycji OSP mają służyć proponowane rozwiązania zakładające, m.in. że:

1. strażakowi ratownikowi OSP przysługiwać będzie świadczenie ratownicze, z tytułu wysługi lat w OSP w wysokości 200 zł.
2. strażacy ratownicy OSP otrzymają dodatkowe uprawnienia m.in. zwolnienie z pracy (oraz ekwiwalent w formie wskazanej przez ratownika strażaka za wkład wniesiony na rzecz ochrony przeciwpożarowej, w postaci czasu, wysiłku i zdrowia), odszkodowania, rekompensaty, renty, zniżki i ulgi, a ich rodziny - także pomoc państwa w przypadku śmierci strażaka ochotnika podczas działań ratowniczych,
3. strażak ratownik (a także kandydat na strażaka ratownika OSP) uzyska prawo do okresowych i bezpłatnych badań lekarskich, jak również bezpłatną pomoc psychologiczną,
4. strażakowi ratownikowi OSP przysługiwać będą środki ochrony indywidualnej i umundurowanie specjalne,
5. utrzymanie remiz strażackich będzie mniej uciążliwe poprzez uregulowanie taryfy energii elektrycznej na poziomie gospodarstwa domowego,
6. strażakom ratownikom przysługiwać będzie legitymacja zapewniająca dodatkowe uprawnienia,
7. strażakom OSP, w tym członkom młodzieżowych drużyn pożarniczych – wzorowo wykonującym swoje obowiązki zapewniona została możliwość przyznania odznaki „Świętego Floriana za zasługi dla społeczności lokalnej” oraz przedstawienia do orderu lub odznaczenia,
8. w budżecie państwa przewidziano środki finansowe na szkolenie strażaków ratowników OSP, w tym wprowadzono finansowanie w zakresie uzyskiwania uprawnień kierowcy kat. „C”,
9. zasady organizacji szkoleń ratowników OSP uregulowane zostaną rozporządzeniem Ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Celem projektu ustawy jest również merytoryczne zbliżenie OSP z komendantami PSP, którzy szkoląc, dysponując do działań, a także uczestnicząc w życiu tych stowarzyszeń, w pewien sposób biorą odpowiedzialność za ich działalność ratowniczą.

W projekcie ustawy uwzględniono również sytuacje dotyczące gmin, które nie posiadają OSP. Takie przypadki występują, przy czym dotychczas kwestia ta nie została uregulowana, choć ma istotny wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców na terenie takiej gminy. W celu sprawiedliwego i odpowiedzialnego dla samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim mieszkańców, organizowania operacyjnego zabezpieczenia lokalnego terenu, wprowadzono konieczność podpisywania stosownych umów, regulujących utrzymanie OSP przez gminy, nie posiadające takich jednostek. W przypadku, gdy na terenie gminy nie występują jednostki ochrony przeciwpożarowej, zobowiązana zostanie ona do zawarcia umowy z gminą sąsiednią, w której taka jednostka funkcjonuje. Każda gmina w kraju powinna posiadać uregulowane kwestie zabezpieczenia przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Powyższe harmonizuje działalność gmin w obszarze ochrony przeciwpożarowej podnosząc jednocześnie stan bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

Ponadto projekt ustawy uściśla kwestię zapewnienia strażakom OSP ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Powyższe jest niezbędne w kontekście ich udziału w akcjach i działaniach ratowniczych, a także wykonywania innych zadań związanych z ochroną ludności, w tym ochroną przeciwpożarową.

Umiejscowienie OSP w ustawie o ochronie przeciwpożarowej wydaje się, z punktu widzenia zmian, jakie nastąpiły w ostatnim 30-leciu, jest nie wystarczające dla określenia precyzyjnych relacji pomiędzy nimi, a gminą, na rzecz której zadania te są wykonywane.

Na dziś najważniejszym konstytutywnym aktem prawnym dla działalności OSP jest ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Reguluje ona podstawy funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej w Polsce i nie jest poświęcona wyłącznie funkcjonowaniu OSP. W dotychczasowym systemie prawnym od okresu międzywojnia nie było aktu prawnego dedykowanego wyłącznie funkcjonowaniu OSP, tak jak w odniesieniu do PSP, której działalności w całości poświęcono ustawę o Państwowej Straży Pożarnej.

Natomiast ratownictwo górskie realizowane jest w Polsce na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Ratownictwo to mogą wykonywać podmioty, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wykonywanie ratownictwa górskiego oraz wpis do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Zgodnie z ustawą, instrumentem służącym do zapewnienia stanu gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego są stałe dyżury ratowników górskich. Utrzymywanie stałych dyżurów oznacza pełnienie obowiązków zawodowych lub społecznych przez ratowników górskich w określonym czasie, według ustalonego trybu, bez przerwy, 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, 12 miesięcy w roku. Utrzymywanie stałych dyżurów ratowników górskich jest obowiązkiem podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego. Stałe dyżury są pełnione przez ratowników górskich. W myśl art. 2 pkt 9 ustawy, ratownikiem górskim jest osoba, która łącznie spełnia następujące warunki: 1) posiada uprawnienia ratownicze lub instruktorskie w zakresie ratownictwa górskiego; 2) posiada specjalistyczną wiedzę z zakresu technik ratownictwa górskiego i topografii obszaru, na którym działa dany podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego; 3) spełnia wymagania określone w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym dla lekarza systemu, pielęgniarki systemu, ratownika medycznego realizujących doskonalenie zawodowe lub ratownika; 4) jest zatrudniona lub pełni służbę w podmiocie uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego lub jest członkiem tego podmiotu.

Przed dniem wejścia w życie ustawy do „organizowania oraz prowadzenia szkolenia służby ratowniczej oraz do nadawania stopni ratowniczych i określania uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych, w zależności od posiadanych kwalifikacji” uprawnione były specjalistyczne organizacje ratownicze. Uprawnienie to wynikało z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej, a wcześniej z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym. Przepisy przedmiotowego rozporządzenia status specjalistycznej organizacji ratowniczej przyznawały wówczas dwóm organizacjom Tatrzańskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu oraz Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu.

Ustawa wymaga, by ratownik górski poza posiadaniem uprawnień ratowniczych lub instruktorskich w zakresie ratownictwa górskiego, a także specjalistycznej wiedzy z zakresu technik ratownictwa górskiego i topografii obszaru, na którym działa dany podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego, spełniał również wymagania określone w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym dla lekarza systemu, pielęgniarki systemu, ratownika medycznego realizujących doskonalenie zawodowe lub ratownika.

Kwalifikacje ratownika górskiego, który realizuje działania ratownicze jako ochotnik muszą być identyczne jak ratownika górskiego zatrudnionego w podmiocie uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego na etat. Zdobywanie wysokich kwalifikacji przez ratowników ochotników realizowane w wolnym czasie, wymaga dużego zaangażowania, poświęcenia i czasu, a umiejętności te wykorzystywane są do ratowania życia i zdrowia ludzkiego w ramach działań ochotniczych i do zapewnienia lub wsparcia stałych dyżurów.

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia (art. 38 Konstytucji RP). Każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). W zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa oraz porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Tak wskazany zestaw regulacji konstytucyjnych należy uznawać za podstawy prawne funkcjonowania systemu ochrony przeciwpożarowej w Polsce, a przedstawiany projekt ustawy wpisuje się w sposób komplementarny w całość regulacji w tym zakresie.

Z punktu widzenia obecnych działań na podstawie odrębnej regulacji, Ochotnicze Straże Pożarnej podniosą swoją rangę i zbliżą się poziomem profesjonalizacji do swoich koleżanek i kolegów z Państwowej Straży Pożarnej.

Uprawnienia i świadczenia, które projekt ustawy przewiduje, są długo oczekiwanym dostrzeżeniem wysiłku i bezinteresownego zaangażowania ludzi, którzy z pasją poświęcając swój wolny czas, służą mieszkańcom w niesieniu pomocy.

W przygotowanym projekcie proponuje się, aby wypłaty świadczenia ratowniczego dla strażaków-ratowników OSP oraz ratowników górskich dokonywał organ emerytalny określony przez ministra właściwego dla spraw wewnętrznych. Mając na uwadze, że zarówno członkowie Ochotniczych Straży Pożarnych (strażacy-ratownicy OSP na gruncie projektowanej ustawy) oraz ratownicy górscy to nowa grupa świadczeniobiorców Zakładu, którzy nie są objęci przepisami ustawy zaopatrzeniowej a mają otrzymywać świadczenia wypłacane przez organ emerytalny. Stąd konieczność dodania nowego przepisu w ustawie zaopatrzeniowej oraz szczegółowego uregulowania zasad przyznawania oraz wypłaty tego świadczenia.

Zakres przedmiotowej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej,   
w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), gdyż regulacja nie odnosi się do wprowadzenia norm lub przepisów technicznych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.