



WÓJT GMINY KWILCZ



ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 23, 64 – 420 Kwilcz
tel. 61 30 68 200, fax. 61 30 68 201, e-mail: office@kwilcz.pl

Kwilcz, 13 kwietnia 2023 r.

ROO.0003.1.2023.ZK

Pan Martin Halasz
Wiceprzewodniczący Rady Gminy Kwilcz

W nawiązaniu do złożonej interpelacji dotyczącej utrzymania pojazdów i sprzętu jednostek OSP funkcjonujących na terenie gminy Kwilcz informuję:

Nowy stan prawny wywołany ustawą z dnia 17 grudnia 2021r. *o ochotniczych strażach pożarnych* (Dz.U. z 2023r., poz. 194, dalej: u.o.s.p.) nie ma wpływu na katalog zadań gminy. Wprowadzane zmiany prawne nie dokonują rewolucji w systemie prawa ochrony przeciwpożarowej i nie stanowią „wywrócenia” dotychczasowego modelu funkcjonowania i finansowania ochotniczych straży pożarnych oraz systemu ochrony przeciwpożarowej. Można powiedzieć, że nowy stan prawny stanowi w dużej mierze kontynuację dotychczasowego modelu funkcjonowania i finansowania ochotniczych straży pożarnych z pewnymi korektami i nowościami, głównie w obszarze świadczeń finansowych i materialnych na rzecz dotychczasowych członków ochotniczych straży pożarnych. Dalej zadanie gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest delegowane na ochotnicze straże pożarne w gminach. Ochotnicze straże pożarne pozostają niezależnymi od gminy stowarzyszeniami posiadającymi osobowość prawną. Gminy pozostają podmiotami w największym i najszerszym zakresie odpowiedzialnymi za finansowanie ochotniczych straży pożarnych poprzez finansowanie OSP w zakresie wyznaczonym przez u.o.s.p. Nowy art. 10 u.o.s.p. wprowadza dodatkowe kryterium finansowania OSP w postaci uzależnienia zakresu tego finansowania m.in. od „posiadanych środków”.

Ochrona przeciwpożarowa to zadanie własne gminy, wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2023r., poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.) Szczegółowe obowiązki gminy związane z finansowaniem ochrony przeciwpożarowej wskazane zostały przez ustawodawcę m.in. w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.o.s.p. Zgodnie z tym przepisem w ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina zapewnia, m.in. stosownie do posiadanych środków, ochotniczym strażom pożarnym: obiekty, tereny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny, środki ochrony indywidualnej, umundurowanie i środki łączności oraz ich utrzymanie. Natomiast na podstawie przepisu art. 7 ustawy, gmina została zobowiązana do zawarcia ze wszystkimi ochotniczymi strażami pożarnymi działającymi na jej terenie, zawierającej postanowienia dotyczące podejmowanych działań, o których mowa w art. 3 u.o.s.p., oraz postanowienia dotyczące obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.o.s.p.

Dotychczas można było uważać, że gminy i OSP łączy pewny quasi-administracyjny stosunek prawny w zakresie finansowania OSP. Wynikał on z tego, że chociaż OSP jest niezależna podmiotowo od gminy, to gmina kształtowała sytuację finansową OSP, ponieważ to organy gminy decydowały o wysokości finansowania OSP (w postaci zapisów wydatków budżetowych). Taki charakter relacji dalej wynika z art. 10 u.o.s.p. Relację tę zaburza jednak aktualny art. 7 ust. 1 u.o.s.p., ponieważ zmierza on do ukształtowania relacji pomiędzy OSP a gminą na zasadzie cywilistycznej. Umowa opiera się przecież na autonomii woli stron podpisujących umowę. O ile art. 7 ust. 1 u.o.s.p. obliguje gminy do zawarcia (podpisania) umów z ochotniczymi strażami pożarnymi, to przepis ten nie obliguje ochotniczych straży pożarnych do podpisania takiej umowy (umowa zostanie zawarta, jeśli OSP wyrazi zgodę na jej zawarcie). Umowa taka wydaje się zbędna, ponieważ w jej treści może się znaleźć *de facto* powtórzenie treści art. 3 i 10 u.o.s.p. Artykuł 7 u.o.s.p. tylko w sposób niedookreślony wskazuje, co powinna zawierać umowa gminy z OSP, co powoduje dalsze problemy interpretacyjne i praktyczne. Skoro art. 10 u.o.s.p. zobowiązuje gminy do finansowania ochotniczych straży pożarnych, a art. 7 ust. 1 u.o.s.p. uzależnia to finansowanie od zawarcia umowy, to przepisy te wzajemnie się wykluczają i są wzajemnie sprzeczne. Sprzeczność ta wymaga pilnej interwencji ustawodawcy i usunięcia z ustawy o ochotniczych strażach pożarnych obowiązku zawierania umów pomiędzy gminami a OSP. Dla finansowania OSP wystarczająca jest co do zasady regulacja z art. 10 u.o.s.p. Wysokość dofinansowania dla OSP w gminach jest zapisana w uchwale budżetowej w gminie, a wydatki są realizowane co do zasady w formie bezpośredniej. Całość modelu finansowania OSP z gminy dopełniają dotacje dla OSP, które mogą być przyznawane na podstawie art. 32 ust. 5 u.o.s.p.

Zestawiając ze sobą te dwa przepisy tj. art. 10 ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.o.s.p., dochodzi do swoistej sprzeczności, bowiem pierwszy z nich nakłada na gminę obowiązek ustawowy m.in. finansowania OSP w wyniku czego pomiędzy gminą a OSP nawiązuje się quasi stosunek administracyjnoprawny, zaś drugi z nich nakazuje finansować OSP na podstawie postanowień umowy cywilnoprawnej. Tym niemniej, obowiązek finansowania OSP przez gminy wynika bezpośrednio z ustawy, zaś w zasadzie umowa jest jej powtórzeniem.

Zapisy ustawowe spowodowały, iż Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej (KGPSP) przygotowała wzór takiej umowy i rozesłała go m.in. do wojewodów, celem rozpowszechnienia wśród gmin z całego kraju. Projekt ten był niekorzystny dla gmin (także – jak wskazał Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej – KGPSP nie posiadała *de facto* umocowania prawnego dla przygotowania takiej propozycji). Jako odpowiedź prawnicy pracujący dla Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej (ZOSPRP) opracowali odrębny ramowy projekt umowy pomiędzy gminą a jednostką OSP, odnoszący się do formy finansowania na podstawie przekazywanych na rzecz OSP środków finansowych (por. wzór umowy – załącznik do pisma ZOSPRP z 20 maja 2022 r.). Ostatecznie na podstawie zapisów ustawowych podpisywanie umów pomiędzy gminą a jednostkami OSP stało się obligatoryjne (dla gmin), choć w toku prac legislacyjnych strona samorządowa zabiegała o fakultatywność tego rozwiązania, zwracając uwagę, iż OSP była finansowana na zasadzie wydatków bezpośrednich, a wysokość i cele konkretnych wydatków na straż w gminie określano corocznie w budżecie gminy i realizowano zgodnie z nim.

Ad.1.

Kwestie dofinansowania dla OSP w zakresie zapewnienia obiektów, terenów, pojazdów i sprzętu specjalistycznego, środków ochrony indywidualnej, umundurowania i środków łączności oraz ich utrzymania, w tym wysokość takiego dofinansowania jest zapisana w uchwale budżetowej w gminie, a wydatki są realizowane w formie bezpośredniej z możliwością uzupełniającego udzielenie dotacji celowej mającej podstawę w u.o.s.p. Wysokość i cele konkretnych wydatków na straż w gminie określa się corocznie w budżecie gminy i realizuje zgodnie z nim, zaś dotacje udzielone straży przez gminę realizuje się zgodnie z zawartymi w tym zakresie umowami.

Każdorazowo, wydatkując środki publiczne, gmina jest zobowiązana do przestrzegania podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), w tym w szczególności do dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (por. Pismo RIO Kraków z 14.07.2022 r., WIAS.710.27.2022). Jak wskazuje RIO, OSP chcąc uzyskać finansowanie ze strony gminy powinna uzyskać akceptację wydatku a udzielanie bez akceptacji gminy zamówień (zleceń, zakupów) uznać należy za niedopuszczalne (w szczególności jeżeli jakiś wydatek nie jest celowy i oszczędny, nie przyniesie najlepszych efektów i nie przyniesie realizacji celów z zakresu ochrony przeciwpożarowej gminy).

Artykuł 10 u.o.s.p. podtrzymuje dotychczasowy obowiązek finansowania OSP przez gminę, pozornie tylko zmienia przesłanki i zakres finansowania OSP przez gminy w porównaniu do uchylanego art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057), niepotrzebnie generując dodatkową pracę analityczną dla regionalnych izb obrachunkowych (por. Kała Dariusz P. Zakres finansowania ochotniczych straży pożarnych przez gminę do korekty, <https://www.prawo.pl/samorzad>).

Odnosząc zakres niezbędnego finansowania wskazać należy, iż w roku 2021¹ wydatki działu 754 (Wykonanie za 2021r. – Rozdział 75412 Ochotnicze straże pożarne) wyniosły 180.515,54 zł, a w roku 2022² (po zmianach wynikających z u.o.s.p.) 224.277,20 zł.

Ad.2.

Zasady związane z ewentualnymi zakupami pojazdów przez jednostki OSP nie mogą zostać opisane w umowie, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.o.s.p. Treść umowy może obejmować tylko zagadnienia wskazane w art. 3 i art. 10 ust. 1 u.o.s.p. Jest to katalog zamknięty. Natomiast żaden z tych przepisów nie upoważnia gminy i OSP, aby w drodze umowy cywilnoprawnej regulowała kwestie zakupu przez OSP (a nie gminę) samochodów pożarniczych. Umowa mogłaby dookreślać kwestie związane z zakupem pojazdów i ich utrzymania przez gminę, chociaż stanowiłoby to niepotrzebną próbę kodyfikacji przepisu rangi ustawowej. W doktrynie znajdujemy stanowisko, zgodnie z którym w zakresie określenia finansowania w umowie zawieranej na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.s.p., wystarczy wskazać, że OSP jest finansowana na zasadach określonych przede wszystkim w ustawie o OSP i ustawie o ochronie

¹ Sprawozdanie Wójta Gminy Kwilcz z dnia 18 marca 2022 r. z wykonania budżetu za 2021 rok

² Sprawozdanie Wójta Gminy Kwilcz z dnia 31 marca 2023 r. z wykonania budżetu za 2022 rok

przeciwpożarowej oraz w umowach dotacyjnych pomiędzy OSP a gminą (tak: Kała Dariusz P. *Ochotnicze Straże Pożarne Komentarz*, rok 2023). Poza tym, zakup samochodów zapewne musiałyby odbywać się na podstawie ustawy prawo zamówień publicznych, która odrębnie reguluje zasady przeprowadzenia postępowania w sprawie takiego zakupu.

Wskazać należy, iż – pomimo, iż wskazane jednostki dokonały zakupu pojazdów „samodzielnie”, bez uprzednich uzgodnień z gminą w zakresie celowości zakupu, ale przede wszystkim bez uzgodnień z gminą w zakresie finansowania bieżącego utrzymania pojazdów – jednostki otrzymywały i otrzymują wsparcie o charakterze finansowym (np. ubezpieczenie oc pojazdów, zakupy bieżące – zakup akumulatora). Zważywszy na wiek czy stan techniczny wskazanych pojazdów za zasadne uważam wyposażanie „małych” jednostek (spoza K.S.R.G.) w pojazdy typu lekkiego i w przypadku posiadania środków własnych oraz możliwości zewnętrznego dofinansowania gmina Kwilcz będzie aplikowała o zakup pojazdu lekkiego.

Ad.3.

Umowy z jednostkami OSP z terenu Gminy Kwilcz zawierają, zgodnie z wytycznymi piśmiennictwa, uregulowanie dotyczące zasad finansowania poprzez odniesienie się do zasad ogólnych uregulowanych w ustawie oraz ustawie o ochronie przeciwpożarowej. To na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.o.s.p., gmina zapewnia, stosownie do posiadanych środków, ochotniczym strażom pożarnym: obiekty, tereny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny, środki ochrony indywidualnej, umundurowanie i środki łączności oraz ich utrzymanie. „Nietrafny jest pogląd, że umowa gmina-OSP miałyby być gwarancją dla OSP w zakresie jej finansowania. O wiele silniejszym zabezpieczeniem dla OSP są obowiązki gminy w zakresie finansowania OSP płynące wprost z ustawy np. art. 10. Gwarancja ustawowa jest o tyle pewniejsza i mocniejsza niż jakikolwiek stosunek umowny, który np. może być w każdym czasie wypowiedziany”³.

Jednocześnie wskazuję, że projekt umów zawieranych z OSP na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy został przedstawiony OSP. Żaden przepis prawa nie przewiduje obowiązku przeprowadzenia konsultacji w sprawie treści umowy przed jej podpisaniem. Oczywiście, ta jednostka OSP, która nie zgadzała się z treścią umowy, mogła odstąpić od jej podpisania. Jak już wyżej zostało wskazane, do zawarcia umowy gmina-OSP zobowiązana jest jedynie gmina, zaś OSP może takiej umowy nie podpisać. Wówczas, gmina i tak jest zobowiązana do finansowania OSP, w tym utrzymywania pojazdów, na podstawie przepisu rangi ustawowej. Gwarancja finansowania OSP przez gminę wynika bowiem z art. 10 u.o.s.p., a nie ze stosunku zobowiązaniowego, który kreuje umowa gmina-OSP⁴.

Gmina nie otrzymała jeszcze od K.P.P.S.P. w Międzychodzie podsumowania roku 2022, jednak na podstawie danych wcześniejszych (lata 2017-2021) wskazane jednostki nie uczestniczyły w działaniach ratowniczych.

Ilość wyjazdów do działań ratowniczo-gaśniczych, w których brały udział jednostki OSP z terenu Gminy Kwilcz w latach 2017 - 2021 (dane K.P.P.S.P. w Międzychodzie):

³ (tak: Kała Dariusz P. *Ochotnicze Straże Pożarne Komentarz*, rok 2023).

⁴ (tak: Kała Dariusz P. *Ochotnicze Straże Pożarne Komentarz*, rok 2023).

Jednostka	KSRG	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020	Rok 2021	Razem
OSP Kwilcz	TAK	83	66	70	112	133	464
OSP Kurnatowice	TAK	23	26	11	32	40	132
OSP Miłostowo	NIE	4	3	2	1	2	12
OSP Lubosz	TAK	53	51	34	38	54	230
OSP Mechnacz	NIE	1	3	2	8	5	19

Ad.4.

Gmina Kwilcz (Urząd Gminy w Kwilczu) dysponuje pojazdem Fiat Doblo (samochód dostawczo-osobowy z segmentu kombivanów, typu furgon, przestrzeń ładunkowa ok. 3 m³) oraz przyczepą transportową, które mogą być wykorzystywane do działań związanych z transportem.

Z poważaniem

WÓJT
Mańka
Stanisław Mańka

