

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 3/2022

NOWE ZASADY FINANSOWANIA OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH

STAN PRAWNY NA 1.01.2022

Jarosław Kotowski

CEL NOWEJ REGULACJI

Do zakładanych celów nowej regulacji – ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o Ochotniczych Strażach Pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490), zwanej w dalszej części ustawą o osp, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. – zaliczają się:

- 1) określenie w jednym akcie normatywnym rozproszonych uregulowań dotyczących relacji zachodzących między konstytucyjnie niezależnym stowarzyszeniem, jakim jest każda ochotnicza straż pożarna, a konstytucyjnie niezależnym samorządem terytorialnym oraz administracją rządową, reprezentowaną przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
- 2) przyznanie długo oczekiwanych świadczeń, w szczególności ratowniczych, wraz ze zrównaniem i ujednoczeniem zasad wypłacania innych świadczeń, w stosunku do wszystkich strażaków ochotniczych straży pożarnych, bez podziału na przynależność do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i strażaków ochotniczych straży pożarnych spoza tego systemu;
- 3) podniesienie rangi stowarzyszeń ochotniczych straży pożarnych, podejmujących jako jednostki ochrony przeciwpożarowej działania na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem;
- 4) przeniesienie dotychczasowych uregulowań prawnych dotyczących ochotniczych straży pożarnych (z ich doprecyzowaniem) z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, która powinna być ustawą ustrojową, bez określania zasad funkcjonowania jakiegokolwiek jednostki ochrony przeciwpożarowej. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych ma również na celu realizację ustaleń zapoczątkowanych w 1991 r. w czasie procesu legislacyjnego nad projektami ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej przez ówczesnych parlamentarzystów, kierownictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ZG ZOSP RP;

5) wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań i zasad w funkcjonowaniu ochotniczych straży pożarnych, które wynikają z potrzeb praktyki, a są efektem prac badawczych, analiz oraz konsultacji;

6) systemowe, przemyślane skorelowanie spraw związanych z usytuowaniem (funkcjonowaniem) członków zrzeszonych w ochotniczych strażach pożarnych z działaniami realizowanymi w stanach lub sytuacjach objętych prawem międzynarodowym, w szczególności Konwencjami Genewskimi i Haskimi oraz przepisami regulującymi stany nadzwyczajne wyszczególnione w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady podnoszenia wydatków z budżetów JST na funkcjonowanie OSP i realizację ich zadań ustawowych i statutowych

Zadania OSP, a nowe obowiązki gmin w zakresie finansowania działalności OSP z budżetu oraz zawierania umów z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi (art. 3 w zw. z art 7 ust. 1 i 2 i art 10 ust. 1 ustawy o osp) – ponoszenie wydatków bezpośrednio z budżetu j.s.t.

Do zadań Ochotniczych Straży Pożarnych na gruncie art. 3 ustawy o osp należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

1) prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże;

2) udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych;

3) udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach;

4) udział w ochronie ludności;

5) wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy;

6) organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty;

7) zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym;

8) propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów;

9) organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej;

10) organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej;

11) upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej;

12) propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy;

13) wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej;

14) integrowanie społeczności lokalnej;

15) udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Pochodną wyżej wymienionych zadań ustawowych ochotniczych straży pożarnych jest nowy obowiązek gmin na gruncie art. 7 nowej ustawy o osp do zawarcia umowy ze wszystkimi ochotniczymi strażami pożarnymi działającymi na jej terenie, zawierającej postanowienia dotyczące podejmowanych działań, o których mowa w art. 3 ustawy oraz zawierającej postanowienia dotyczące obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 1 nowej ustawy o osp. Umowa taka zawierana jest nawet wówczas, gdy jednostka OSP nie jest włączona do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Na gruncie art. 10 ust. 1 nowej ustawy o osp do obowiązków gmin należy zapewnienie, stosownie do posiadanych sił i środków, ochotniczym strażom pożarnym:

- 1) obiektów, terenów, pojazdów i sprzętu specjalistycznego, środków ochrony indywidualnej, umundurowania i środków łączności oraz ich utrzymania;
- 2) ubezpieczenia strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz członków młodzieżowych drużyn pożarniczych i dziecięcych drużyn pożarniczych, w tym ubezpieczeń grupowych, od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania powierzonych zadań;
- 3) badań lekarskich strażaków ratowników OSP przeprowadzanych w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych;
- 4) badań lekarskich kandydatów na strażaków ratowników OSP, przeprowadzanych w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

W zakresie badań lekarskich ustawodawca wskazuje jedynie na zniesienie obowiązku realizacji zadania własnego gminy w zakresie badań lekarskich strażaków ratowników OSP, przeprowadzanych w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych w sytuacji, gdy strażak ratownik OSP posiada równorzędne i aktualne orzeczenie lekarskie, stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych.

Równocześnie w art 10 ust. 3 nowej ustawy o osp ustawodawca wyraźnie wskazuje, że strażak ratownik OSP ma prawo do bezpłatnych okresowych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych. Natomiast w art. 10 ust. 4 nowej ustawy o osp ustawodawca wskazuje również, rozwiewając dotychczas istniejące wątpliwości w tym zakresie, że również kandydat na strażaka ratownika OSP ma prawo do bezpłatnych badań lekarskich, stwierdzających brak przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Badania tak jak w stanie prawnym obowiązującym pod rządami ustawy o ochronie przeciwpożarowej przeprowadza lekarz, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 229 § 8 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162). Zgodnie z art. 10 ust. 8 ustawy o osp częstotliwość oraz zakres badań dla strażaków ratowników osp oraz kandydatów na takich strażaków ma określić w drodze rozporządzenia Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Należy jednak pamiętać, że na mocy art. 55 przepisów dostosowujących – zawartych w rozdziale 7 ustawy, przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 32 ust. 2a ustawy zmienianej w art. 41, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 32 ust. 2a ustawy zmienianej w art. 41, w brzmieniu nadanym ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 42, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 42, w brzmieniu nadanym ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zatem de facto ustawodawca ma 12 miesięcy liczonych do dnia 1 stycznia 2022 r. na zastąpienie dotychczasowych przepisów wykonawczych do ustawy o ochronie przeciwpożarowej nowymi przepisami wykonawczymi. W tym okresie dotychczas obowiązujące akty wykonawcze do ustawy o ochronie przeciwpożarowej zachowują moc obowiązującą.

Z upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego w zakresie badań lekarskich nie wynika jednak, że koszty badań będzie ponosił budżet państwa. Zauważyć należy, że na gruncie art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zadania wyspecyfikowane w tym przepisie dla gmin **stanowią ich zadania własne**, które powinny być finansowane wyłącznie poprzez bezpośrednie ponoszenie wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego tego szczebla. Nie powinny być natomiast finansowane w drodze przekazywania dotacji celowej dla ochotniczej straży pożarnej, o której stanowi art. 32 ust. 5 ustawy o osp. W zakresie zadań własnych gmin warto wspomnieć również o kwestii ustawowego wsparcia gmin w zakresie realizacji zadań własnych wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Otóż ustawodawca wskazuje w art. 10 ust. 6 ustawy o osp, że podczas realizowania zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej, **gmina może korzystać ze wsparcia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewody**. Ustawa nie precyzuje jednak obowiązków tych organów w tym zakresie i nie określa zasad ewentualnego wsparcia gmin w realizacji jej zadań własnych, wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy przez właściwego miejscowo wojewodę. Ponadto, podobnie jak miało to miejsce pod rządami ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w art. 10 ust. 7 ustawy o osp określono jedynie fakultatywne uprawnienie dla gmin do powołania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, którego organ wykonawczy gminy wyznacza spośród strażaków OSP lub pracowników podległego mu urzędu. Zauważyć trzeba, że zadaniem ustawowym komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej jest w zasadzie tylko koordynacja ochotniczych straży pożarnych, funkcjonujących na terenie danej gminy. Ustawodawca nie przyznaje poza tym komendantowi gminnemu żadnych dodatkowych uprawnień, chociażby w zakresie prawidłowości naliczania i kontroli ekwiwalentów dla strażaków ratowników osp.

Nowością na gruncie art. 7 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych jest kwestia dotycząca tego, że w przypadku gdy na terenie gminy nie ma jednostki ochrony przeciwpożarowej, gmina jest obowiązana do zawarcia umowy z gminą sąsiednią, w której funkcjonuje taka jednostka, w uzgodnieniu z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, w celu odpowiedniego dla tej gminy zabezpieczenia przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem.

Zatem nawet w sytuacji, gdy na terenie gminy nie funkcjonuje żadna ochotnicza straż pożarna lub wszystkie dotychczasowe jednostki zaprzestały działalności lub uległy likwidacji, gmina **musi zawrzeć umowę**, lecz nie z OSP funkcjonującymi na terenie sąsiedniej gminy lub gmin, **a z samą sąsiednią gminą lub gminami**, w których funkcjonują takie jednostki – w celu właściwego zabezpieczenia tej gminy przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Ustawodawca w przepisie nie precyzuje jednak, czy umowa taka ma mieć część finansową, zobowiązującą do ponoszenia wydatków przez gminę korzystającą z działań osp na swoim terenie, czy też finansowanie ma odbywać się na zasadzie udzielenia pomocy finansowej sąsiedniej gminie, w trybie art. 220 ustawy o finansach publicznych – na realizację zadań własnych gminy posiadającej jednostkę OSP na swoim terenie, określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Uzasadnienie do nowej ustawy o osp wskazuje, że celem umów ma być jedynie objęcie gmin nieposiadających na swoim terenie funkcjonujących jednostek OSP systemem zabezpieczenia przed pożarem, klęską żywiołową lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika OSP za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu – art 15 ust. 1-3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o osp – strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, **ekwiwalent pieniężny**. Zatem, tak jak miało to miejsce na gruncie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, dla powstania roszczenia o wypłatę ekwiwalentu po stronie strażaka ratownika osp nie ma znaczenia jego sytuacja majątkowa, osobista czy zawodowa. Nie ma znaczenia dochód na osobę w rodzinie oraz to, czy strażak ratownik pozostaje rolnikiem, bezrobotnym, osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, czy też pracownikiem etatowym. Za udział w przewidzianych w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych działaniach niezależnie od przysługujących strażakowi ratownikowi wynagrodzeń czy świadczeń z innych tytułów, ma on prawo do ekwiwalentu pieniężnego. **Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały.** Zatem ustawodawca z jednej strony nie przewidział mechanizmu stałej waloryzacji ekwiwalentu o wskaźnik chociażby inflacji, lecz z drugiej strony nakazał organom stanowiącym gmin refleksję w tym zakresie, obligując je do ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego nie rzadziej niż raz na 2 lata. Oczywiście nie oznacza to wcale, że ekwiwalent będzie ulegał automatycznemu zwiększeniu w każdej kolejnej uchwale dotyczącej ustalenia jego wysokości. Ustawodawca bowiem nie wskazał w tym przepisie kryteriów, jakie ma brać obligatoryjnie pod uwagę organ stanowiący przy uchwalaniu nowej wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Co ważne, w sytuacjach wynikających z art. 15 ust. 1 ustawy o osp, gmina nie może odmówić wypłaty ekwiwalentu, a strażak ratownik osp ma roszczenie o jego wypłatę. Nie przysługuje mu też prawo, ani wynikające z ustawy, ani z jego oświadczenia, do zrzeczenia się wypłaty czasowo lub na stałe.

Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Zmiana w zakresie sposobu naliczania ekwiwalentu jest zasadnicza, bowiem o ile proporcja 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego nie budzi wątpliwości, o tyle zauważyć należy zmianę dyspozycji art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych względem dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. **Nowa regulacja zawarta w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych nie mówi już bowiem o „każdej godzinie udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym”, lecz o każdej rozpoczętej godzinie od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.** Zatem czas liczony ma być w tym przypadku inaczej. W szerszym ujęciu przesłanek zdarzeń i działań oraz szkoleń uprawniających do ekwiwalentu. Powstaje zasadnicza kwestia, skoro inaczej ustawodawca określa sposób liczenia i nie mówi już o każdej godzinie udziału, lecz według nowych przepisów o każdej rozpoczętej godzinie, to w mojej ocenie do wyliczenia wysokości ekwiwalentu przyjmować należy zarówno pełne zakończone godziny (60 minut), jak i każdą godzinę rozpoczętą, liczoną w ujęciu minutowym (1h = 60 minut). Za moment początkowy naliczania ekwiwalentu przyjmować należy nie czas dotarcia na miejsce szkolenia lub działania ratowniczego, lecz czas zgłoszenia wyjazdu przez załogę wozu bojowego z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Powyższe powoduje – w mojej ocenie – zasadniczą zmianę ustawowego sposobu naliczania ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP poprzez zamianę z naliczania godzinowego na naliczanie minutowe. Oczywiście należy w tym zakresie zaczekać na orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych, jednak zmiana regulacji w art. 15 ust. 1 i 2 nie wydaje się być jedynie zmianą redakcyjną i porządkującą. W mojej ocenie ma na celu zmianę dotychczasowej, niejednolitej praktyki j.s.t. w tym zakresie.

Istotne po 1 stycznia 2022 r. będzie nie tylko monitorowanie czasu zgłoszenia wyjazdu wozu bojowego z jednostki właściwej OSP. Również czas powrotu do jednostki będzie niezbędnym dla prawidłowego, minutowego naliczenia ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom OSP. Jest to zagadnienie niezwykle ważne dla gmin, bowiem wypłata ekwiwalentu stanowi ich zadanie własne i następuje z ich budżetów, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Zatem również j.s.t. powinny być żywotnie zainteresowane prawidłowym naliczaniem i wypłatą ekwiwalentów, celem uniknięcia sporów i roszczeń ze strony strażaków ratowników OSP.

Nowe uchwały dotyczące uregulowania wysokości ekwiwalentu pieniężnego na podstawie art 15 ust. 2 ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych mają być podjęte przez organy stanowiące gmin do dnia 30 czerwca 2022 r. zgodnie z dyspozycją art. 48 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

W mojej ocenie jest to **termin zawity** i po jego upływie w obrocie prawnym nie powinny już pozostawać uchwały dotyczące ekwiwalentu pieniężnego wydane na podstawie nieobowiązującej w tym zakresie od dnia 1 stycznia 2022 r. ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Uważam, że podstawa prawna do obowiązywania w obrocie prawnym „starych” uchwał dotyczących ekwiwalentu pieniężnego wygasa z dniem 30 czerwca 2022 r., a zatem przed tą datą nowe stosowne akty prawne powinny być odpowiednio wcześniej podjęte i prawidłowo ogłoszone.

Art. 15 ust. 3 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych stanowi również, że za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w art. 15 ust. 1 strażacy ratownicy OSP zachowują uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą, przewidziane w odrębnych przepisach. Mowa tu na przykład o tzw. świadczeniu mundurowym, świadczeniach z tytułu posiłków regeneracyjnych, czy też związanych z wydłużonym – względem przepisów Kodeksu Pracy – wymiarem urlopu wypoczynkowego.

Inne świadczenia, w tym pieniężne mogące przysługiwać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego strażakom ratownikom OSP oraz osobom, którym przyznano świadczenie ratownicze.

Zgodnie z nowym przepisem art. 27 i 28 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych strażakowi ratownikowi OSP oraz osobie, której przyznano świadczenie ratownicze mogą przysługiwać dodatkowe świadczenia. Świadczenia te mogą być przyznane przez:

- ministrów innych niż minister spraw wewnętrznych;
- jednostki samorządu terytorialnego;
- przedsiębiorców.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych może zawrzeć umowę z przedsiębiorcami oraz jednostkami samorządu terytorialnego w celu przyznania dodatkowych świadczeń, w szczególności **zniżek** dla strażaków ratowników OSP lub osób, którym przyznano świadczenie ratownicze, **na przejazdy środkami transportu publicznego oraz udział w przedsięwzięciach kulturalno-oświatowych i sportowych.**

Zauważyć należy, że nowy przepis art. 27 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie wskazuje, że dodatkowe świadczenia mogą mieć wyłącznie charakter rzeczowy lub, że mogą dotyczyć wyłącznie ulg lub zniżek np. na przejazdy środkami komunikacji miejskiej. W mojej ocenie mogą to być również nagrody finansowe lub rzeczowe oraz wydatki ponoszone na organizację akademii okolicznościowych, spotkań kulturalno-oświatowych, imprez rocznicowych np. związanych z rocznicą założenia czy „leciem” działalności danej OSP. Co więcej, przyznania tych świadczeń ustawa o ochotniczych strażach pożarnych nie uzależnia od zawarcia umowy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Mogą one więc być w całości finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub przez przedsiębiorców prywatnych, z ich inicjatywy.

Skoro ustawodawca wskazuje, że organem przyznającym jest jednostka samorządu terytorialnego to w mojej ocenie o zakresie takich świadczeń powinien decydować organ stanowiący danej j.s.t. w drodze uchwały, gdyż ustawodawca nie zastrzega w tym zakresie kompetencji do wyłączności organu wykonawczego. Co więcej, ustawodawca nie ogranicza uprawnienia do przyznawania świadczeń na podstawie tego przepisu wyłącznie do gmin, a zatem można stwierdzić że inicjatywa w tym zakresie może dotyczyć również dwóch pozostałych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Co ważne, zgodnie z art. 27 ust. 4 nowej ustawy o osp, w uzasadnionych przypadkach dodatkowe świadczenie może przyznać minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Warto pamiętać, że zgodnie z dyspozycją art. 27 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w przypadku przyznania strażakom ratownikom OSP lub osobom, którym przyznano świadczenie ratownicze, dodatkowych świadczeń przez przedsiębiorców lub j.s.t. wykaz tych świadczeń oraz podmiotów je przyznających jest niezwłocznie przekazywany ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Stosownie do art. 28 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wykaz dodatkowych świadczeń oraz podmiotów, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy, minister właściwy do spraw wewnętrznych zamieszcza na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Wykaz dodatkowych świadczeń oraz podmiotów jest aktualizowany w przypadku zmiany świadczenia (rodzaju, kwoty) lub podmiotu, który je przyznał.

Udzielanie dotacji celowych z budżetów j.s.t dla Ochotniczych Straży Pożarnych– art. 32 ust. 5 ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych

Omawianie tego tematu rozpocząć należy od dotychczasowego brzmienia art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Zgodnie z przepisem obowiązującym do 31 grudnia 2021 r., jednostki samorządu terytorialnego mogły przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Zatem z dotacji udzielanych z budżetu danej j.s.t. mogły być finansowane zarówno zadania, które na gruncie ustawy o ochronie przeciwpożarowej powinny być finansowane na zasadzie bezpośredniego ponoszenia wydatków z budżetu, czyli związane z zapewnieniem gotowości bojowej danej OSP, jak również inne zadania bezpośrednio z gotowością bojową nie związane np. udzielenie dotacji na zakup i montaż ogrodzenia do remizy, będącej własnością gminy. Ustawodawca nie rozstrzygał, czy zadanie ma mieć charakter bieżący, czy inwestycyjny, jak również nie dookreślał celu publicznego, na jaki dotacja ma być udzielona. Nie regulował też, ani nie ograniczał maksymalnej wysokości dotacji dla OSP.

Sytuacja prawna uległa zmianie z dniem 1 stycznia 2022 r., a więc wraz z wejściem w życie art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. W świetle tego przepisu, **jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne, również w formie dotacji.** Na uwagę w dyspozycji tego przepisu zasługuje słowo „dodatkowe”. Ma to szczególne znaczenie w świetle m.in. wyroku WSA w Olsztynie z dnia 4 października 2018 r. sygn. I SA/OI 396/18. Sąd stwierdził, że „art. 32 ust. 3b ustawy z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej nie ma charakteru samoistnego. Nie może on bowiem stanowić samodzielnej podstawy do przyznania dotacji.

Treść tego przepisu powinna być powiązana z przepisami prawa materialnego, które precyzują prawo do ponoszenia wydatków.” Jednocześnie sąd nie zgodził się z innymi argumentami, w tym w przedmiocie „planowania w budżecie dotacji celowych dla OSP na zakup sprzętu przeciwpożarowego. Finansowanie m.in. kosztów wyposażenia, utrzymania, (do którego należą koszty zakupu sprzętu dla OSP) nie może być finansowane dotacją, gdyż tego typu wydatki są finansowane bezpośrednio z budżetu gminnego. Ponadto wprowadzenie dotacji do budżetu wymaga zachowania odpowiednich zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych”.

Zatem w nowym brzmieniu upoważnienia do udzielania dotacji celowych dla OSP zaakcentować należy dodatkowość środków dotacyjnych przekazywanych z budżetów j.s.t. dla OSP, które powinny być subsydiarne względem zasady ponoszenia wydatków na rzecz OSP bezpośrednio z budżetu danej jednostki, na terenie której funkcjonuje ochotnicza straż pożarna. *A contrario* nie powinna powstać sytuacja, w której gmina nie realizuje zadania własnego wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i nie ponosi wydatków na to zadanie bezpośrednio z budżetu, lecz całość finansowania OSP realizuje poprzez udzielanie dotacji na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. **Zatem dotacja powinna stanowić jedynie uzupełnienie zasady finansowania OSP poprzez bezpośrednie ponoszenie wydatków z budżetu j.s.t.** Również w tej regulacji ustawodawca nie wskazuje, czy z dotacji celowej mają być finansowane tylko określone wydatki, czy mają mieć one charakter bieżący czy majątkowy, oraz, jaka ma być maksymalna wysokość udzielanej na podstawie tego przepisu dotacji dla OSP.

Odpłatne wykorzystanie przez OSP nieruchomości, środków transportu, urządzeń i sprzętu do realizacji celów społecznie użytecznych

Art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wskazuje, że nieruchomości, środki transportu, urządzenia i sprzęt, pozostające w posiadaniu ochotniczej straży pożarnej mogą być odpłatnie wykorzystywane do innych społecznie użytecznych celów określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej. Środki uzyskane z tytułu, o którym mowa w ust. 1, pozostają w dyspozycji zarządu OSP, z przeznaczeniem na działalność statutową. Zatem OSP nie musi być właścicielem obiektu, środków transportu czy sprzętu, aby mogła na mocy wskazanego wyżej przepisu (w tym również w zakresie szeroko pojętych środków, rzeczy i nieruchomości użyczonych lub użytkowanych na podstawie umowy z j.s.t.) wykorzystywać wymienione środki, urządzenia czy nieruchomości do realizacji innych społecznie użytecznych celów, wynikających z przepisów statutowych danej OSP. Co więcej, środki uzyskane z takiej działalności nie stanowią dochodu gminy, lecz w świetle ustawy pozostają w całości w dyspozycji zarządu danej OSP, a jedynym ustawowym ograniczeniem w ich wydatkowaniu jest obowiązek przeznaczenia ich w całości na działalność statutową straży. Nie ma również ustawowych ograniczeń dochodów, jakie może uzyskać OSP z tego typu działalności w okresie roku podatkowego.

Dochody z imprez, w tym o charakterze imprez masowych, z przeznaczeniem na realizację zadań ustawowych OSP

Nowy art. 34 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wskazuje, że w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 8-15 ustawy, ochotnicze straże pożarne mogą organizować imprezy, podczas których zapewniają porządek oraz bezpieczeństwo osobom obecnym na imprezie. Na organizację imprezy spełniającej kryteria imprezy masowej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171), w miejscu innym niż nieruchomości zarządzane przez ochotnicze straże pożarne jest wymagana zgoda wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce organizacji imprezy. Zgodę, o której mowa wydaje się na wniosek ochotniczej straży pożarnej, złożony co najmniej 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy.

Wniosek OSP o wydanie zgody zawiera:

- wskazanie ochotniczej straży pożarnej będącej organizatorem imprezy;
- rodzaj i nazwę imprezy;
- informację o miejscu oraz terminie rozpoczęcia i zakończenia imprezy;
- informację o przewidywanej liczbie uczestników imprezy;
- wskazanie osoby reprezentującej ochotniczą straż pożarną w sprawach bezpieczeństwa imprezy oraz informacje umożliwiające kontakt z tą osobą.

Przepisów tych nie stosuje się, jeżeli przepisy odrębne wymagają zezwolenia na organizację imprezy lub zawiadomienia właściwego organu. Dochody z imprez są przeznaczane na realizację zadań ustawowych ochotniczych straży pożarnych. Należy zwrócić uwagę, że dochody uzyskiwane z tego tytułu nie mogą być przeznaczane na realizację celów statutowych OSP, a jedynie na realizację zadań ustawowych ochotniczych straży pożarnych w planowanym zakresie, wynikającym z art. 3 ustawy o OSP.

Ewidencja majątku, księgowość, rachunkowość OSP a zadanie dodatkowe gminy

Stosownie do art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ochotnicze straże pożarne prowadzą ewidencję majątku niezbędnego do prowadzenia działań ratowniczych oraz udziału w akcjach ratowniczych. W skład ewidencji, o której mowa wchodzi:

- ewidencja materiałowa;
- ewidencja przedmiotów nietrwałych;
- ewidencja środków trwałych;
- ewidencja wyposażenia osobistego.

Ustawa o OSP wskazuje wprost, że osobą odpowiedzialną za dokonywanie wpisów do ewidencji majątku jest członek zarządu OSP, któremu powierzono taką funkcję. Równocześnie jednak z art. 35 ust. 4 ustawy wynika, że na wniosek zarządu OSP gmina bezpłatnie prowadzi ewidencję majątku, księgowość oraz rachunkowość ochotniczej straży pożarnej. Z wniosku powinno również wynikać, czy prowadzenie wskazanych ewidencji majątku, prowadzenie księgowości oraz rachunkowości ma być stałe czy czasowe. Ponadto, warto zauważyć, że ustawodawca nie przewiduje żadnej rekompensaty dla gmin z tytułu nałożenia na nie tego dodatkowego zadania i zwiększenia obowiązków pracowników wydziałów finansowych urzędów.

Podsumowanie – czy nowa ustawa o ochotniczych strażach pożarnych mogła być bardziej dotkliwa finansowo dla budżetów gmin?

Na tak zadane pytanie trzeba odpowiedzieć twierdząco. Pełna analiza rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę wskazuje na jego zamiar zwiększenia udziału aparatu państwa w finansowaniu wydatków związanych z funkcjonowaniem OSP. Podkreślić należy na pierwszym miejscu całkowite zdjęcie z gmin obowiązków odszkodowawczych z tytułu uczestnictwa strażaka ratownika OSP w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniach lub ćwiczeniach, w sytuacji, gdy strażak ratownik doznał uszczerbku na zdrowiu lub poniósł szkodę w mieniu. Również koszty pogrzebu takich osób przejmuje na siebie Państwowa Straż Pożarna. Przejmuje ona również w całości wypłaty rekompensat strażakom OSP z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej uczestnictwem w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w trakcie, których doznali oni uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku. Obowiązek ten dotyczy czasu niezdolności do pracy, za który osoba nie zachowała prawa do wynagrodzenia, nie otrzymała zasiłku chorobowego, albo świadczenia rehabilitacyjnego.

Kolejnym elementem, który ma być finansowany z budżetu państwa są tzw. świadczenia ratownicze (w wysokości 200 zł.). Przypadają one strażakowi i ratownikowi OSP, który czynnie uczestniczył w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych: w przypadku mężczyzn – przez co najmniej 25 lat, a w przypadku kobiet – przez co najmniej 20 lat oraz osiągnął: w przypadku mężczyzn – 65. rok życia, a w przypadku kobiet – 60. rok życia.

Kolejny element, na który należy zwrócić uwagę w aspekcie nowej ustawy to, w mojej ocenie, rozwiązanie bardzo ważnego i finansowo dotkliwego dla gmin problemu szkoleń strażaków OSP. Zgodnie z art. 11 ustawy o OSP szkolenia, w tym specjalistyczne, strażaków ratowników OSP oraz kandydatów na strażaków ratowników OSP prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna. W ramach szkoleń są realizowane kursy przygotowujące do uzyskiwania przez strażaków ratowników OSP kwalifikacji i uprawnień do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t. Skierowanie strażaków ratowników OSP na te kursy wymaga zawarcia umowy między właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, a strażakiem ratownikiem OSP. Umowa ta ma dotyczyć pełnienia funkcji kierowcy w danej ochotniczej straży pożarnej i być zawarta na okres nie krótszy niż 5 lat, liczony od momentu uzyskania kwalifikacji i uprawnień. O zawarciu umowy właściwy komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej powiadamia jedynie właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ukończenie przez strażaka ratownika OSP szkolenia podstawowego, kursu z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz szkoleń z poszczególnych dziedzin ratowniczych w zakresie podstawowym uznaje się za równorzędne z ukończeniem szkolenia w zawodzie strażak. Programy szkoleń o których mowa opracowuje Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, a zatwierdza minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Kolejnym ważnym elementem działania OSP, który reguluje nowa ustawa jest uprawnienie strażaka ratownika OSP do używania środków ochrony indywidualnej, takich jak te, przeznaczone dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto, w zakresie bezpieczeństwa i higieny służby strażaków OSP oraz w celu rozwiązania wątpliwości co do szkoleń BHP w nowej ustawie w art. 26 ustawodawca wskazuje, że wymagania, o których mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 29a ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, mają odpowiednio zastosowanie do strażaków ratowników OSP biorących udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także w szkoleniach i ćwiczeniach.

Stwierdzić należy, że ustawa kompleksowo stara się uregulować status prawny, uprawnienia i zasady ponoszenia wydatków na OSP. Warto podkreślić, że w mocy (po 1 stycznia 2022) utrzymano przepisy o ochronie przeciwpożarowej w zakresie dotyczącym partycypacji ubezpieczycieli w kosztach funkcjonowania OSP.

Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2022 r. za wyjątkiem art. 44 dotyczącego zmian w zakresie rejestracji OSP, jako organizacji pożytku publicznego na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (przepis ten zacznie obowiązywać od dnia 1 lipca 2022 r.).

Warto również wspomnieć, że ustawa wprowadza szereg zmian ważnych dla OSP w przepisach szczególnych. Dla przykładu, zmiany dotyczą wypłaty świadczeń ratowniczych dla osób uprawnionych (z mocą wsteczną) oraz objęcia tym świadczeniem ratowników górskich. Ponadto, zmianie dla OSP uległy taryfy opłat za energię elektryczną, a także uprawnienia kierowców OSP i zasady związane z oceną ich kwalifikacji na gruncie ustawy o kierujących pojazdami i ustawy o żegludze śródlądowej.

Należy mieć nadzieję, że przepisy wykonawcze do nowej ustawy, które muszą zostać wydane maksymalnie do 12 miesięcy od jej wejścia w życie, doprecyzują rozwiązania ustawowe i umożliwią bezproblemowe wdrożenie ustawy w życie.

O AUTORZE

Jarosław Kotowski - Doktorant w Katedrze Prawa Finansowego, Wydziału Prawa, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, aplikant radcowski, etatowy członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, trener w zakresie dotacji i finansów publicznych oraz finansowania podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Jest autorem i współautorem kilkudziesięciu publikacji naukowych.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego.

.....
Warszawa, styczeń 2022
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa