



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 12 marca 2021 r.

WA-0280/11/2021

Pan

Przemysław Majchrzak

Wójt Gminy Wągrowiec

W związku z wnioskiem z dnia 8 lutego 2021 r. znak: DF-II-1.3021.315.2021 (doręczonym w dniu 10 lutego 2021 r.) dotyczącym finansowania ochotniczych straży pożarnych, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu przedstawia następujące stanowisko.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) ochrona przeciwpożarowa jest zadaniem własnym gminy.

Zgodnie z art. 29 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, z późn. zm.) koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są m.in. z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 32 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1, w myśl którego szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej, o których mowa w art. 28 ust. 6, prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna. Gmina ma również obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich, o których mowa w art. 28 ust. 6 (art. 32 ust. 3).

Wskazane w przepisie art. 32 ust. 2 i 3 obowiązki nałożone na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie finansowania OSP mają charakter obowiązkowy.

Finansowanie tych kosztów przybiera różne formy, a mianowicie:

- przekazywanie dotacji celowej (na podstawie przepisu art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej),

- ponoszenie wydatków bezpośrednich z budżetu (np. ponoszenie kosztów działania OSP w oparciu o rachunki, faktury, dokonywanie zakupów rzeczowych przez gminę),
- stosowanie, formy „mieszanej”, uwzględniającej dwie ww. formy.

W świetle powołanych przepisów bezsporny zatem jest obowiązek gminy w ponoszeniu kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej.

W przedłożonym do tut. Izby wniosku sformułowano zapytania w brzmieniu:

1. „Czy Gmina może zatrudniać na podstawie umowy zlecenia osoby pełniące funkcję kierowców - konserwatorów, mechanika, osoby pełniące opiekę nad sprzętem, dbającej o porządek w remizie i wokół niej w Jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej?”.
2. „Czy Gmina może zatrudniać na podstawie umowy zlecenia osobę, która także dodatkowo pełni funkcje Komendanta Gminnego Ochotniczych Straży Pożarnych?”.
3. „Czy Gmina może sfinansować kurs prawa jazdy dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych?”.

Ad. 1

Zagadnienie zlecenia przez organy wykonawcze gmin i finansowania środkami budżetowymi wynagrodzeń członków gminnych ochotniczych straży pożarnych, a dokładnie zawierania umów zleceń, których przedmiotem jest wykonywanie obowiązków konserwatora lub mechanika na rzecz jednostek ochotniczych straży pożarnych przez członków gminnych ochotniczych straży pożarnych budzi wątpliwości prawne.

Przepisy prawa nie regulują bezpośrednio zasad zatrudniania kierowców – konserwatorów pojazdów samochodowych OSP. W związku z powyższym praktyka w tym zakresie jest niejednolita. Kierowcy są zatrudniani zarówno przez gminę jak i OSP. Ponadto zatrudnienie na wskazanych stanowiskach następuje na podstawie umowy o pracę, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), bądź też na podstawie umowy zlecenia.

Na praktykę w przedmiotowym zakresie wskazywało m.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedziach na różne interpelacje poselskie, jak również Najwyższa Izba Kontroli, w opracowanej w 2019 r. Informacji o wynikach kontroli dotyczącej finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych. Jednocześnie żaden ze wskazanych podmiotów nie zakwestionował jej dopuszczalności (legalności).

Niezależnie od powyższego, pojawiły się również odosobnione stanowiska negujące istnienie podstaw prawnych dla zatrudnienia na podstawie umów zlecenia kierowców – konserwatorów będących członkami OSP.

Zgodnie z pierwszym z nich, powierzenie wskazanym osobom czynności polegających na konserwacji i prowadzeniu wozu strażackiego, w drodze umowy zlecenia, zmierza do

obejścia przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, normujących w sposób bezwzględnie obowiązujący uprawnienia członków OSP do świadczeń związanych z udziałem w akcjach i członkostwem w OSP.” (por. wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 14 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI U 405/13).

Drugie ze stanowisk stwierdza, że zawieranie umów zleceń na rzecz jednostek OSP nie może dotyczyć kierowców, gdyż otrzymują oni ekwiwalent pieniężny za czas pracy podczas działań ratowniczo – gaśniczych.

Ze względu na znaczenie, jakie w działalności samorządów gminnych odgrywa realizacja ochrony przeciwpożarowej, regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2000 r., w ramach kontroli koordynowanych - kontrole w skali całego kraju dotyczące zadań własnych gminy z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Wyniki przedmiotowych kontroli zostały przedstawione w Sprawozdaniu z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku, przyjętym uchwałą Nr 5/2002 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 23 maja 2002 roku. KR RIO, działając na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), przedłożyła Sejmowi i Senatowi RP Sprawozdanie z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku do dnia 30 czerwca 2002 r. Sprawozdanie zostało rozpatrzone i przyjęte w dniu 12 listopada 2002 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

W sprawozdaniu wykazano, że: „Ekwiwalent należny za udział w akcjach i szkoleniach oraz jego wysokość zostały jasno określone w art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Obowiązujące przepisy nie regulują natomiast jednoznacznie sposobu wynagradzania kierowców-mechaników.

Z uwagi na konieczność utrzymania w gotowości bojowej najważniejszego sprzętu przeciwpożarowego, jakimi są samochody i motopompy, celowym byłoby ujęcie w przepisach możliwości zatrudniania kierowców-mechaników przez gminę”.

Do chwili obecnej ustawodawca nie wprowadził odpowiednich regulacji we wskazanym zakresie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, biorąc pod uwagę treść uregulowań ustawowych powierzających jst realizację zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a także różne możliwości finansowania tych zadań, nie kwestionuje legalności zawierania umów zlecenia, których przedmiotem jest wykonywanie obowiązków kierowcy - konserwatora (mechanika itp.) na rzecz jednostek ochotniczych straży pożarnych przez członków gminnych ochotniczych straży pożarnych.

Ad. 2

Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 5 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

W dalszej kolejności ustawodawca wskazuje, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. Na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być także zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych (art. 32 ust. 3a).

W rozpatrywanym zakresie należy odróżnić stanowisko komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej od stanowiska komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych. Pierwszy z nich, zgodnie z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, z późn. zm.), ma status pracownika samorządowego zatrudnionego w urzędzie gminy (miasta) na podstawie umowy o pracę.

W § 3 pkt 3 wskazanego rozporządzenia ustalono kwoty minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania i wykaz stanowisk, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalony w kategoriach zaszeregowania oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, które są określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia.

W przedmiotowym załączniku, w II. Tabeli A. - Stanowiska w urzędach gmin, miast (miast na prawach powiatu) i biurach związków jednostek samorządu terytorialnego - Stanowiska kierownicze urzędnicze - lp. 10 wskazano komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej.

Z kolei komendant gminnego związku ochotniczych straży pożarnych jest:

- podmiotem znajdującym się w strukturze ZOSP RP;
- dowódcą jednostek operacyjno – technicznych OSP na terenie gminy, koordynującym przygotowanie tych jednostek do działań ratowniczych;
- wybierany przez zarząd oddziału gminnego.

Zgodnie z przywołanym powyżej art. 32 ust. 3a ustawy o ochronie przeciwpożarowej na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być także zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych. W takim przypadku wskazana osoba będzie pracownikiem samorządowym pełniącym równocześnie funkcję w oddziale gminnym ZOSP.

W ocenie tut. Izby nie ma podstaw prawnych do zawierania umów zleceń, których przedmiotem jest wykonywanie obowiązków komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej.

Ad. 3

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, w sposób celowy i oszczędny. Powyższe skutkuje tym, że jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjnie zagwarantowany i sądownie chroniony szeroki zakres samodzielności, jednak w dziedzinie planowania i wydatkowania środków budżetowych mogą one działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych przepisami ustawowymi zawierającymi normy kompetencyjne dla organów gminy do zaplanowania konkretnych wydatków.

W zakresie zadania własnego jakim jest ochrona przeciwpożarowa, wskazane na wstępie przepisy art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej stanowią, że gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1, w myśl którego szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej, o których mowa w art. 28 ust. 6, prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna.

Przedłożony do tu. Izby wniosek dotyczy możliwości sfinansowania kursu prawa jazdy kategorii C dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Z 2020 r., poz. 1268, z późn. zm) dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu silnikowego i przyczepy lub naczepy jest m.in. wydane w kraju prawo jazdy (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a).

Prawo jazdy kategorii C stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania:

- pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t, z wyjątkiem autobusu,
- zespołem pojazdów złożonym z pojazdu, o którym mowa w lit. a, oraz z przyczepy lekkiej,
- pojazdami określonymi dla prawa jazdy kategorii AM (art. 6 ust. 1 pkt 8).

W ocenie Wnioskodawcy: „zdolność do prowadzenia samochodu pożarniczego wpisuje się w zapewnienie gotowości bojowej, zatem sfinansowanie ze środków budżetu gminy kursu prawo jazdy kat. C winno być uzasadnione”.

Odnosząc się do powyższego stwierdzić należy, że wyznacznikiem dokonania wydatku z budżetu gminy jest okoliczność czy dany wydatek pozostaje w związku z utrzymaniem gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, przy czym ustawodawca nie wskazuje zamkniętego katalogu czynności, które zapewniają gotowość bojową.

W literaturze gotowość bojową określa się jako zdolność do podjęcia działań interwencyjnych w określonym czasie o każdej porze. Ponadto wskazuje się, że zapewnienie gotowości bojowej to stałe, nieprzerwane zabezpieczenie przez gminę wszystkich pozostałych kosztów, innych niż te, które miałyby się mieścić w pojęciach wyposażenia, utrzymania i wyszkolenia, tak aby możliwa była realizacja przez OSP jej ustawowych zasad (por. A. Juszczak, w: B. Fabian, A. Juszczak, P. Józefczyk, M. Legutko, *Finansowanie ochotniczych straży pożarnych przez samorządy...*, s. 20.).

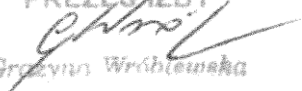
Jako elementy zapewniające utrzymanie gotowości bojowej wskazać należy m.in.:

- odpowiedni, sprawny system alarmowania strażaków o zdarzeniu, który ma wpływ na szybkość podjęcia działań,
- zapewnienie aby pojazdy przewidziane do prowadzenia działań oraz pozostały sprzęt będący na wyposażeniu jednostki były nieuszkodzone i sprawne, posiadały ważne badania techniczne, przeglądy, a także
- zapewnienie aby strażacy biorący udział w działaniach spełniali przewidziane ustawą kryteria, pozwalające na wzięcie udziału w działaniach, tj.: m.in. posiadali odpowiednie szkolenie pożarnicze w stosunku do pełnionej funkcji w zastępie; posiadali aktualne badania lekarskie, ubezpieczenie oraz przeszkolenie BHP.

W związku z powyższym, w ocenie tut. Izby, sfinansowanie kursu prawa jazdy kategorii C dla członków OSP nie mieści się w katalogu kosztów, których obowiązek ponoszenia spoczywa na gminie, tj. kosztów, o których mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w tym zapewniających gotowość bojową.

Przedstawiając powyższe stwierdzić należy, że jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, mają samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową dotyczącą realizowanych zadań własnych. Samodzielność j.s.t. w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej polega na tym, że ich organy - w granicach obowiązującego prawa - są suwerenne w podejmowaniu decyzji dotyczących m.in. wydatkowania środków finansowych.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniami.

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska