

# Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej

## *The fire protection obligations of the commune*

### 1. Wstęp

Restytucja polskiego samorządu terytorialnego, będąca następstwem przemian ustrojowych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, doprowadziła do pewnych przesunięć w zakresie kompetencji organów państwowych. Przede wszystkim, zgodnie z Konstytucją RP<sup>1</sup>, wspólnotom samorządowym powierzono wykonywanie zadań publicznych, które służą zaspokajaniu ich potrzeb. Jednostki samorządu terytorialnego realizują swoje kompetencje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy zwrócić uwagę na relacje zachodzące między samorządem terytorialnym a centralnymi organami państwa. Wyraża je konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej. Proces decentralizacji prowadzi do przekazania kompetencji i zadań organów centralnych jednostkom administracyjnym niższego szczebla, włącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć<sup>2</sup>.

Zawarta w preambule Konstytucji RP zasada subsydiarności (pomocniczości), doprecyzowuje kwestię podziału zadań między organami państwowymi i samorządowymi. Zgodnie z jej brzmieniem, zadania publiczne powinny być realizowane jak najbliżej obywateli oraz w taki sposób, aby umożliwić im jak najszersze uczestnictwo w sprawowaniu władzy<sup>3</sup>. Przytoczony sposób funkcjonowania państwa jest również akcentowany przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę w 1993 r. W przypadku wątpliwości co do właściwości danego organu ustrojodawca wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 493 ze zm.

<sup>2</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001, s. 35.

<sup>3</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 130.

Kompetencje wspólnot samorządowych do realizacji określonych zadań mogą pochodzić nie tylko z ustaw, ale również z porozumień zawieranych z organami administracji rządowej. Stronami takiego porozumienia są: organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz organ administracji rządowej (centralnej lub zespolonej). Tego typu formy działania w doktrynie są uznawane za umowy publicznoprawne<sup>4</sup>. Porozumienie powinno również określać zasady i terminy przekazywania środków finansowych, niezbędnych przy wykonywaniu zadania.

## 2. Ochrona przeciwpożarowa jako zadanie własne gminy

Analizując kategorię działań administracji zdecentralizowanej, najważniejszą rolę należy przypisać gminie, która została ukształtowana przez prawodawcę jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Z takiego rozwiązania wynika wiele istotnych rozwiązań w kwestii zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych. Jednym z najważniejszych jest normatywne domniemanie kompetencji gminy, które oznacza, iż do zakresu jej działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Według tej regulacji gmina jest właściwa nie tylko do załatwiania zadań, które włączono do jej zakresu działania w drodze ustawy, ale także tych, które nie zostały powierzone żadnemu innemu podmiotowi. Ustawa o samorządzie gminnym<sup>5</sup> (dalej jako u.s.g.) wyróżnia kilka rodzajów zadań gminy. Przede wszystkim są to zadania własne, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>6</sup>. Ponadto gmina wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, które w dwojaki sposób znajdują się w jej kompetencji – *ex lege* lub powierzenie w drodze porozumienia. W celu ich realizacji gminie zapewniane są środki finansowe. Już na poziomie regulacji konstytucyjnej zagwarantowano jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ustawodawca powinien ustalać podział dochodów publicznych tych jednostek na takim poziomie, aby wykonanie ich obowiązków dało się sfinansować<sup>7</sup>. Gmina może również wykonywać zadania znajdujące się we właściwości powiatu lub województwa, na podstawie porozumienia z tymi jednostkami.

<sup>4</sup> A. Błaś, J. Boć, *Umowy publicznoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 353.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>6</sup> A. Szewc (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 131.

<sup>7</sup> W. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 443.

W art. 7 u.s.g. ustawodawca wskazał obligatoryjne zadania gminy, używając jako kryterium ich wyodrębnienia zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. To sformułowanie jest zwrotem niedookreślonym, precyzowanym między innymi przez działania samych gmin. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepis art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowi normę kompetencyjną, która określa zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, ale zarazem nie stanowi on źródła jakichkolwiek uprawnień mieszkańców gminy<sup>8</sup>. B. Dolnicki formułuje twierdzenie, iż kwestia zbiorowości odnosi się do sumy indywidualnych potrzeb ludzi zamieszkujących dany teren<sup>9</sup>. Ustawowy katalog zadań własnych gminy pozostaje otwarty, co jest związane przede wszystkim z ich mnogością oraz stopniem rozbudowania.

Punktem wyjścia do określenia obowiązków gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej jest art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., zgodnie z którym do zadań własnych gminy należą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Stosunkowo często wskazuje się, że utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa to jedno z najstarszych zadań władzy publicznej, związane z samym procesem jej powstawania<sup>10</sup>. Przytoczone pojęcia należy uznać za abstrakcyjne. Ustawodawca nie stworzył w przytoczonym przepisie odrębnego katalogu zdarzeń, które można uznać za zagrażające wspólnocie samorządowej. Należy jednak zauważyć, że wymienione również w tym artykule ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa to pojęcia zakresowo węższe niż porządek publiczny czy bezpieczeństwo. Wszak obrona przed klęskami żywiołowymi czy też usuwanie lub minimalizowanie ich skutków to działania, które uznaje się za niezbędne do ochrony podstawowych dóbr człowieka. Powiązanie ochrony przeciwpożarowej z bezpieczeństwem publicznym, będącym jedną z najistotniejszych wartości chronionych konstytucyjnie, podkreśla również orzecznictwo<sup>11</sup>.

W polskim systemie prawnym istnieje definicja legalna ochrony przeciwpożarowej. Ustawodawca zamieścił normatywne wyjaśnienie tego pojęcia w art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (dalej jako u.o.p.). Zgodnie z powyższą regulacją ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem przez:

---

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA.

<sup>9</sup> T. Moll, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 215.

<sup>10</sup> M. Mączyński, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 220.

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2015 r., II SA/Go 54/15, CBOSA.

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 3) prowadzenie działań ratowniczych.

Działania składające się na ochronę przeciwpożarową gmina podejmuje przy wykorzystaniu form prawnych i faktycznych zawartych w u.s.g. Kapitalne znaczenie ma tutaj relacja między organami gminy. Rada gminy stanowi o kierunkach działania wójta, które jej zdaniem służą ochronie przeciwpożarowej oraz utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), zaś organ wykonawczy gminy wydaje indywidualne decyzje administracyjne w tych sprawach oraz podejmuje określone działania w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej (art. 31b ust. 2 u.s.g.). Ponadto ustawodawca pozostawił gminom możliwość współdziałania ze sobą w celu lepszego wykonywania ich zadań; analizowany przypadek dotyczy zaś zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Gminy mogą w tym celu zawierać porozumienia, czy też tworzyć związki międzygminne i stowarzyszenia. Te instytucje cechuje dobrowolny charakter, gminy same decydują o przynależności do związku czy też zawarciu porozumienia, mając na względzie równorzędną pozycję tych jednostek<sup>12</sup>.

### 3. Gmina w systemie ochrony przeciwpożarowej

Uchwalenie u.o.p. dało asumpt do utworzenia na terytorium RP krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG). Funkcjonuje on jako nierozzerwalny element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. System usytuowano w administracji rządowej państwa i jest on pierwszą w Polsce formacją tego typu z jednolitą strukturą<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.p. celem KSRG jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

- 1) walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi;
- 2) ratownictwo techniczne;
- 3) ratownictwo chemiczne;
- 4) ratownictwo ekologiczne;
- 5) ratownictwo medyczne;
- 6) współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz systemem powiadamiania ratunkowego.

<sup>12</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 333.

<sup>13</sup> S. Ręćławowicz, J.A. Wrzesiński, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 106, s. 333.

System ten jest zorganizowany na poziomie powiatowym, wojewódzkim oraz krajowym, ale nie oznacza to bierności gmin w kwestii stymulowania jego działalności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem koordynującym funkcjonowanie KSRG na obszarze gminy w zakresie, który został ustalony przez wojewodę. To zadanie może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, o ile został on zatrudniony przez wójta, albo komendanta gminnego związku Ochotniczych Straży Pożarnych (art. 14 ust. 5 u.o.p.). Wojewoda, a także odpowiednio starosta, może żądać od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) informacji związanych z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa lub powiatu (art. 21 ust. 1 u.o.p.). W szczególności sposób widać tutaj zależność organów gminnych od koordynatorów poziomów KSRG.

Ścisłe elementy działalności KSRG określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>14</sup>. W tym akcie prawnym wskazano m.in. sposób opracowania oceny zagrożeń na obszarze powiatu, na który składa się określenie stopnia zagrożenia gmin, które wchodzi w jego skład. Na tej podstawie można oszacować, które obszary państwa są potencjalnie najbardziej narażone na klęskę oraz podjąć stosowne przedsięwzięcia w celu ich ochrony.

Gminna zawodowa straż pożarna oraz funkcjonująca na terenie danej gminy Ochotnicza Straż Pożarna są ustawowymi jednostkami ochrony przeciwpożarowej (art. 15 pkt 4 i 6). Minister właściwy do spraw wewnętrznych, a za jego zgodą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą – w drodze zarządzenia – tworzyć, przekształcać lub likwidować gminne (miejskie) straże pożarne, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie (art. 17 u.o.p.). Na poziomie gminy organem, który za uprzednio udzieloną zgodą może dokonać przytoczonych działań, jest wójt, umocowany do wydawania zarządzeń. Z punktu widzenia obowiązków gminy istotne jest to, iż ustawodawca nie zobligował samorządu terytorialnego do tworzenia jednostek ochrony przeciwpożarowej. W przywołanym przepisie stworzono jedynie taką możliwość, uwzględniając potrzeby lokalnego bezpieczeństwa oraz zasoby finansowe gminy<sup>15</sup>.

Istotną rolę w praktyce sprawowania ochrony przeciwpożarowej odgrywają normy prawne odnoszące się do technicznego przygotowania akcji ratowniczych. Ta materia jest w najszerszym zakresie regulowana przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

<sup>15</sup> M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 147.

oraz dróg pożarowych<sup>16</sup>. Delegacja do wydania tego aktu została zawarta w art. 13 ust. 3 u.o.p. Zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru jest wymagane dla jednostek osadniczych o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 osób, niestanowiących zabudowy kolonijnej, a także znajdujących się w ich granicach: budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektów budowlanych produkcyjnych i magazynowych (§ 3 ww. rozporządzenia). W załączniku do rozporządzenia zawarto z kolei tabelę wskazującą wymaganą ilość wody do celów przeciwpożarowych, z uwzględnieniem liczebności danej jednostki osadniczej. Woda do celów przeciwpożarowych powinna być dostępna w szczególności z urządzeń zaopatrujących ludność w wodę. Rozporządzenie odsyła tutaj do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy, rada gminy na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Ta kwestia budzi wiele problemów w praktyce, bogate jest również orzecznictwo sądów administracyjnych na ten temat. Komplikacje powstają głównie wtedy, gdy idzie o własność sieci wodociągowej. W jednym ze swoich wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, iż przedsiębiorstwo wodociągowe odpowiada za utrzymanie zewnętrznych elementów sieci wodociągowej (np. hydrantów), ale to gmina jest właścicielem sieci wodociągowej, dla niej też ochrona przeciwpożarowa (a więc i odpowiednie umieszczenie hydrantów) jest zadaniem własnym<sup>18</sup>. Obowiązkiem gminy jest również poniesienie kosztów wody zużytej na cele przeciwpożarowe.

W u.o.p. wskazano także zadania finansowe gminy związane z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową. Zgodnie z art. 29 pkt 2 u.o.p. koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tej sytuacji nie ma wskazanego ograniczenia w zakresie finansowania tych jednostek, ale koszty pokrywane przez gminę muszą wykazywać związek z ich działalnością. Przytoczone koszty klasyfikuje się jako wydatki na zadanie własne gminy, jakim jest ochrona przeciwpożarowa. Co do zasady, zadania własne są finansowane z dochodów własnych gmin i traktuje się je jako wydatki bieżące<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz. U. z 2009 r., Nr 124, poz. 1030.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 ze zm.

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2015 r., II SA/Kr 1753/14, CBOSA.

<sup>19</sup> R. Kowalczyk, *Dochoły i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik -Mastalska, *op. cit.*, s. 480–481.

W praktyce przeważająca część środków gminy jest związana z działalnością Ochotniczych Straży Pożarnych, co zostanie poruszone w dalszej części tekstu. Zgodnie z art. 19b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>20</sup>, w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej może uczestniczyć także gmina. Wprowadza to możliwość, lecz nie obowiązek, obciążenia samorządu terytorialnego wydatkami związanymi z działalnością państwowego systemu ochrony przeciwpożarowej. Niemniej jednak, w praktyce główny ciężar utrzymania jednostek tego systemu wciąż spoczywa na budżecie państwa<sup>21</sup>.

#### 4. Gmina a Ochotnicza Straż Pożarna

Jedną z jednostek ochrony przeciwpożarowej, wymienionych w u.o.p. jest Ochotnicza Straż Pożarna (OSP). Jej funkcjonowanie oparte jest na przepisach dotyczących stowarzyszeń. Zgodnie z art. 19 ust. 1a u.o.p. Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Szczegółowe zadania i organizacja OSP oraz jej związku jest określona przez statut. Akt ten wymienia również cele OSP, do których należą w szczególności:

- 1) prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami;
- 2) udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń;
- 3) informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi;
- 4) rozwijanie wśród członków OSP kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenia działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej;
- 5) wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej oraz statutu OSP;
- 6) działania na rzecz ochrony środowiska<sup>22</sup>.

Gmina w celu wykonywania swoich zadań związanych z ochroną przeciwpożarową została w pewien sposób zobowiązana także wobec OSP działającej na jej obszarze. W głównej mierze chodzi tutaj o świadczenia rzeczowe i finansowe. Przytaczane już

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.

<sup>21</sup> B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 285.

<sup>22</sup> D.P. Kała, *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże Pożarne. Poradnik Praktyczny*, t. 1, Zarząd Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku, Gdańsk 2012, s. 65.

regulacje dotyczące finansowania jednostek ochrony przeciwpożarowej doprecyzowuje art. 32 ust. 2–3 u.o.p., który *expressis verbis* wskazuje pewne obowiązki względem OSP. Koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP ponosi gmina. Wyjątkiem jest kwestia szkolenia ochotniczych strażaków, które prowadzi Państwowa Straż Pożarna. Inne obowiązki gminy wobec OSP to:

- 1) bezpłatne umundurowanie członków OSP;
- 2) ubezpieczenie w instytucji ubezpieczeniowej strażaków ochotników i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne;
- 3) ponoszenie kosztów okresowych badań lekarskich, do których ma prawo członek OSP biorący bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.

Jak łatwo zauważyć, zadania te są dość rozległe i obejmują różne dziedziny działania Ochotniczych Straży Pożarnych. B. Kurzępa podkreśla, że swego rodzaju uprzywilejowana pozycja OSP, jako stowarzyszenia działającego na terenie gminy, wynika z faktu, iż zajmują się one nie tylko ochroną przeciwpożarową, ale również działalnością kulturalną, czy oświatową, będąc także czynnikiem integrującym lokalną społeczność<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 32 ust. 3b u.o.p. jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać Ochotniczemu Strażom Pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Należy tutaj zwrócić uwagę, że przepis ten upoważnia do takiego działania nie tylko gminę, ale również powiat i województwo. Kwestia dotacji jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych oraz uchwał regionalnych izb obrachunkowych. Wskazano w nich między innymi, iż gminy nie mogą w trybie art. 29 i art. 32 u.o.p. przekazywać środków na inwestycje OSP, jednak działanie takie jest już możliwe na podstawie przepisów o finansach publicznych<sup>24</sup>. Oprócz tego, obowiązujące przepisy prawa nie dają organom innych jednostek samorządu terytorialnego niż właściwa gmina, uprawnienia do udzielenia z ich budżetu dotacji dla OSP na dofinansowanie zakupu wyposażenia straży, gdyż koszty te leżą właśnie po stronie tej gminy<sup>25</sup>.

Odrębnym obowiązkiem gminy wobec OSP jest wypłata tzw. ekwiwalentu pieniężnego. W art. 28 ust. 1 u.o.p. wskazano, że może go otrzymać członek OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały i nie może ona przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu

<sup>23</sup> B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 292.

<sup>24</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.

<sup>25</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 lipca 2015 r., 0102- 270/15, [http://www.rio.olsztyn.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=2187&bar\\_id=684](http://www.rio.olsztyn.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=2187&bar_id=684). [dostęp 13.11.2018].



ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent nie przysługuje członkowi OSP za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie. Ekwiwalent wypłacany jest z budżetu gminy. Uchwała podjęta przez radę gminy w sprawie ekwiwalentu nakłada na gminę obowiązek jego wypłaty, jednocześnie stwarzając po stronie osób spełniających ustawowe warunki prawo do jego otrzymania<sup>26</sup>.

Od 2016 r. strażacy-ochotnicy są wyposażeni w jeszcze jedno uprawnienie względem gminy, co jest wynikiem nowelizacji u.o.p.<sup>27</sup>. Mianowicie, zgodnie z dodanym art. 26a u.o.p. członkowi OSP, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku, za czas niezdolności do pracy, za który nie zachował prawa do wynagrodzenia albo nie otrzymał zasiłku chorobowego, albo świadczenia rehabilitacyjnego na podstawie odrębnych przepisów, przysługuje, na jego wniosek, rekompensata pieniężna. Jeżeli OSP, której członkiem jest uprawniony do rekompensaty, nie została włączona do KSRG, to wówczas rekompensatę ustala i wypłaca podmiot ponoszący koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej. Przytoczona regulacja odnosi się oczywiście do gminy, jednak ustawodawca nie wskazał tego wprost. Dopiero w akcie wykonawczym wydanym na podstawie analizowanego przepisu u.o.p.<sup>28</sup>, w załączniku nr 1, który stanowi wzór wniosku o przyznanie rekompensaty, *explicite* jako adresat wskazany jest właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z rozporządzeniem wypłacanie rekompensat jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, na które gminy otrzymują środki z budżetu państwa. Jeżeli strażak należy do OSP włączonej do KSRG, to wówczas rekompensatę wypłaca właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.

## 5. Zakończenie

Ustawodawca, wprowadzając domniemanie kompetencji gminy, postawił przed tymi jednostkami niełatwe zadanie. Z jednej strony, gmina to najmniejsza wspólnota samorządowa, a więc na jej lepsze funkcjonowanie mogą mieć wpływ ściśle relacje międzyludzkie oraz ograniczony obszar zaspokajania potrzeb. Z przeciwnej strony, potencjały gmin są zróżnicowane, zwłaszcza w kwestii finansowej, czego często nie są w stanie wyrównać dotacje z budżetu państwa lub od innych podmiotów. Wykonywanie

---

<sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, CBOSA.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2015 r., poz. 867.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.

zadań własnych, a także tych, których nie przeznaczono innym podmiotom, jest kosztowne. Same zadania własne gminy, a wśród nich sprawy ochrony przeciwpożarowej, determinują praktyczny sens istnienia najściślejszych wspólnot samorządowych.

Zadania stojące przed gminą w zakresie ochrony przeciwpożarowej są dosyć rozległe i zróżnicowane. Ich uszczegółowienie dokonuje się przede wszystkim na gruncie u.o.p. Konkretyzując, można dokonać syntetycznego podziału obowiązków gminy w związku z ochroną przeciwpożarową na:

1. Obowiązki z zakresu relacji między organami gminy – rada gminy stanowi o kierunkach działania organu wykonawczego, zaś ten ma kompetencje do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych związanych z ochroną przeciwpożarową oraz sytuacjami kryzysowymi. Do tego rodzaju obowiązków można również zaliczyć tworzenie związków międzygminnych oraz zawieranie porozumień między gminami w celu skuteczniejszego sprawowania ochrony przeciwpożarowej.
2. Obowiązki organizacyjne – chodzi tutaj o stworzenie praktycznych warunków do skutecznej walki z pożarami i klęskami żywiołowymi. Organy gminy mają obowiązek oceniania sytuacji w gminie i jak najlepszego jej przygotowania do walki z żywiołem. Przejawiają się tutaj kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, m.in. w celu nadzorowania działalności jednostek ochrony przeciwpożarowej. Oprócz tego, po spełnieniu ustawowych przesłanek, organ wykonawczy gminy może występować z wnioskiem do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wydanie zgody na tworzenie, likwidowanie lub przekształcanie gminnych jednostek ochrony przeciwpożarowej.
3. Obowiązki związane z uczestnictwem w KSRG – przede wszystkim wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ramach tej kategorii jest zobowiązany do koordynacji funkcjonowania tego systemu na obszarze gminy w zakresie, który został ustalony przez wojewodę. Rolę pomocniczą może tutaj pełnić komendant gminny ochrony przeciwpożarowej. Co więcej, na każde żądanie wojewody lub starosty, organ wykonawczy gminy obowiązany jest udzielać informacji na temat działalności KSRG na obszarze tej jednostki samorządowej.
4. Obowiązki związane z infrastrukturą techniczną – kluczowa zdaje się tu problematyka obowiązku zaopatrywania obszaru gminy w wodę do celów ochrony przeciwpożarowej, a także tworzenia przeciwpożarowych instalacji wodociągowych oraz dróg przeciwpożarowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym uchwałą rady gminy.
5. Obowiązki finansowe – rada gminy, jako organ stanowiący, podejmuje uchwałę budżetową, której projekt przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zawiera ona ściśle określenie wydatków związanych z ochroną przeciwpożarową na terenie gminy. Ponadto gmina uczestniczy w ponoszeniu kosztów utrzymania jednostek ochrony przeciwpożarowej, choć w ograniczonym zakresie.

6. Obowiązki wobec OSP – szczególna kategoria obowiązków, łącząca w pewnym sensie poprzednio wymienione obowiązki z unikatowymi, przysługującymi tylko tym jednostkom. Te zadania związane są ze szczególną rolą OSP w życiu gminy.

## **Bibliografia**

### **Akty normatywne**

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 493 ze zm.
2. Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2015 r., poz. 867.
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1204 ze zm.
4. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. z 2001 r., Nr 72, poz. 747 ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, Dz. U. z 2009 r., Nr 124, poz. 1030.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie przyznawania rekompensaty pieniężnej albo wyrównania członkowi ochotniczej straży pożarnej, Dz. U. z 2015 r., poz. 2348.

### **Orzecznictwo**

1. Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 22 lipca 2015 r., 0102-270/15, CBOSA.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, CBOSA.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2015 r., II SA/Go 54/15, CBOSA.

4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2015 r., II SA/Kr 1753/14, CBOSA.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., III SA/Wa 2736/05, LEX nr 198839.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 93/09, CBOSA.

## Literatura

1. Błaś A., Boć J., *Umowy publicznoprawne*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
2. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
3. Kała D.P., *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże Pożarne. Poradnik Praktyczny*, t. 1, Zarząd Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku, Gdańsk 2012.
4. Karpiuk M., *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
5. Kowalczyk R., *Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
6. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2013.
7. Mączyński M., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.
8. Miemieć W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Moll T., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
10. Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001.
11. Ręclawowicz S., Wrześciński J.A., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przeгляд Prawa i Administracji”, 2016, 106.
12. Szewc A. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
13. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.