

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 10/2022

ISTOTA ZMIANY PRAWA W ZAKRESIE EKWIWALENTU PIENIĘŻNEGO DLA STRAŻAKÓW RATOWNIKÓW OCHOTNICZYCH STRAŻY POŻARNYCH ORAZ JEJ OCENA

Dariusz P. Kała

1. Historia projektowanych zmian

31 grudnia 2021 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych[1]. Zanim została ona formalnie przegłosowana w Sejmie i Senacie i podpisana przez Prezydenta RP, kolejne projekty tej ustawy były poddawane szerokim konsultacjom społecznym prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej oraz Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Ukazanie zmian proponowanych w kolejnych projektach ustawy pozwala uchwycić i zrozumieć aktualne problemy związane z wdrażaniem części przepisów ustawy o OSP dotyczących ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP. W przestrzeni publicznej ukazały się co najmniej 3 projekty ustawy o OSP, które zawierały propozycje zmian dotyczące ekwiwalentu pieniężnego.

Pierwszy projekt ustawy pochodził z dnia 26 kwietnia 2021 r. Regulację dotyczącą ekwiwalentu zamieszczono w art. 15 projektu[2].

[1] Dz.U. z 2021 r., poz. 2490

[2] Art. 15. 1. Ratownik OSP, który uczestniczył w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych organizowanych i prowadzonych przez Państwową Straż Pożarną oraz medycznych działaniach ratowniczych, zabezpieczeniu obszaru chronionego jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, a także w działaniach związanych z ochroną ludności otrzymuje ekwiwalent pieniężny. 2. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały. Wysokość ekwiwalentu nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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 przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy.

Regulacja ta w dużym stopniu stanowiła przeniesienie do nowego art. 15 treści poprzedniego artykułu 28 z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, którego uchYLENIE planowano. Oceny tej pierwotnej propozycji dokonałem w swojej publikacji D.P. Kała, *Projekt ekwiwalentu dla strażaka ochotnika do poprawki*[3]. W publikacji tej przedstawiono pozytywne i negatywne aspekty proponowanych zmian, wskazując m.in. na niedostatki propozycji wynikające z nieuwzględnienia dotychczasowego orzecznictwa sądów i administracji oraz problemów praktycznych pojawiających się w stosowaniu prawa dotyczącego ekwiwalentu.

Drugi projekt ustawy pochodził z dnia 2 lipca 2021 r. Regulacja dotycząca ekwiwalentu znalazła się wówczas w projektowanym art. 14[4]. Regulacja ta stanowiła jeszcze gorszą propozycję niż zamieszczona w pierwotnym projekcie. Do regulacji prawnej przeniesiono tezy z orzeczeń sądowych o charakterze prawnym ekwiwalentu. Proponowano indywidualny tryb wypłaty ekwiwalentu, nie usunięto z przepisu zbędnych regulacji nie mających znaczenia w praktyce oraz nie związanych wprost z ekwiwalentem. Na szczęście z tych błędnych i nietrafnych propozycji całkowicie się wycofano.

Zasadniczej korekty dokonano w projekcie ustawy o OSP z dnia 11 października 2021 r. Regulacja powróciła ponownie do art. 15[5].

[2] 3. Ekwiwalent przysługuje również ratownikowi OSP za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie.

4. Ratownicy OSP, za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą.

5. W przypadku zbiegu świadczeń, o których mowa w ust. 1 i 4, przysługujących na podstawie odrębnych przepisów stosuje się przepisy korzystniejsze.

6. Ratownik JRC OSP ma prawo do okresowych bezpłatnych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych.

7. Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb, sposób i zakres przeprowadzania badań, o których mowa w ust. 6, biorąc pod uwagę specyfikę działań ratowniczych.

[3] www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ochotnika-projekt-zmian-w-ustawie-o-osp,508555.html [15.03.2022 r.].

[4] 1. Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej, który wykonywał zadania, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, otrzymuje ekwiwalent pieniężny, stanowiący odpowiednik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej.

2. Strażak Ochotniczej Straży Pożarnej, który ukończył 18 rok życia, niebędący strażakiem ratownikiem Ochotniczej Straży Pożarnej może otrzymać ekwiwalent, o którym mowa w ust. 1, za udział w działaniach dotyczących realizacji zadań określonych w art. 3 ust. 1 pkt 6, w uzgodnieniu z właściwą gminą.

3. Wysokość ekwiwalentu ustala, nie rzadziej niż raz na dwa lata, rada gminy w drodze uchwały. Wysokość ekwiwalentu nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia, 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, 353 i 794) przed dniem ustalenia ekwiwalentu, za każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniach wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 6. Ekwiwalent jest wypłacany z budżetu gminy.

4. Ekwiwalent przysługuje również strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie.

5. Ekwiwalent wypłacany jest w formie wskazanej przez strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej.

6. Strażacy ratownicy Ochotniczej Straży Pożarnej, za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą.

7. Strażak ratownik Ochotniczej Straży Pożarnej ma prawo do okresowych i bezpłatnych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych.

8. Kandydat na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej ma prawo do bezpłatnych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do udziału w działaniach ratowniczych.

9. Minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb, sposób i zakres przeprowadzania badań, o których mowa w ust. 7, biorąc pod uwagę specyfikę działań ratowniczych.

[5] 1. Strażak ratownik OSP, który był dysponowany przez Państwową Straż Pożarną do działań ratowniczych lub akcji ratowniczych otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.

W regulacji tej dokonano zasadniczego zwrotu projektowanych zmian. Usunięto kilka zbędnych ustępów, a przepis uczyniono bardziej przejrzystym i zrozumiałym dla adresatów, którzy mają go stosować w praktyce.

Finalnie w ustawie o OSP wprowadzono przepis art. 15 ust. 1-3 zgodnie z którym:

1. *Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.*
2. *Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. 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.2)) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy.*
3. *Za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1 strażacy ratownicy OSP zachowują uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą, przewidziane w odrębnych przepisach.*

Analizując kolejne wersje ustawy o OSP można stwierdzić, że ustawodawca „rzucił się od ściany do ściany” w zakresie proponowanych zmian dotyczących ekwiwalentu. W proponowanych zmianach widać było brak kontaktu z praktykami, którzy na co dzień stosują przepisy o ekwiwalencie oraz brak wiedzy na temat dotychczasowego orzecznictwa sądów i administracji w tej materii. Finalnie słusznie zrezygnowano z wielu nietrafnych przepisów, które skomplikowałyby wykładnię i praktykę stosowania tych regulacji. Ograniczono się do zapisów najbardziej koniecznych, aczkolwiek nie uregulowano np. kwestii trybu wypłaty ekwiwalentu, co od lat jest postulowane przez środowisko samorządowe, strażackie oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

2. Zakres zmian wprowadzonych ustawą o ochotniczych strażach pożarnych

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że nowa ustawa o ochotniczych strażach pożarnych dokonuje formalnego rozdzielenia członków ochotniczych straży pożarnych na strażaków OSP (art. 1 ust. 3 u. OSP) i strażaków ratowników OSP (art. 8 u. OSP). W poprzednim stanie prawnym ustawodawca posługiwał się tylko nazwą członek ochotniczej straży pożarnej.

Ma to praktyczne duże znaczenie, ponieważ wiele gmin w Polsce w pośpiechu przygotowując nowe uchwały o wysokości ekwiwalentu, bazowało prawdopodobnie na starych uchwałach i sporządziło błędne uchwały, które są obecnie uchylane przez wojewodów[6].

[5] 2. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na dwa lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. 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, 353, 794 i 1621) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, naliczanego za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy.

3. Strażacy-ratownicy OSP za czas nieobecności w pracy z przyczyn określonych w ust. 1, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą.

[6] D.P. Kała, *Kompromitująca masowa produkcja bubli prawnych pod egidą wojewodów*, https://zlomzy.pl/pl/473_na_sygnale/19841_kompromitujaca-masowa-produkcja-bubli-prawnych-pod-egida-wojewodow.html [17.03.2022 r.].

Z cytowanych przepisów wynika zatem, że nie każdy członek ochotniczych straży pożarnych jest strażakiem ratownikiem OSP – nie są to pojęcia tożsame. Oznacza to, że przyznając ekwiwalent wszystkim członkom ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Pozezdrze, Rada Gminy naruszyła art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, gdyż w myśl ww. przepisu ekwiwalent przysługuje jedynie strażakom ratownikom OSP”[7].

Pomimo zmiany nazewnictwa w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych można powiedzieć, że zakres podmiotowy ekwiwalentu został zachowany ponieważ w obecnym stanie prawnym, tak jak i w poprzednim, ekwiwalent należy tym członkom OSP, którzy posiadają uprawnienia do wyjazdu do działań ratowniczych i biorą w nich udział.

Nowa ustawa rozszerza zakres przedmiotowy ekwiwalentu. Dotychczas ekwiwalent należy był za udział w działaniach ratowniczych i szkoleniach pożarniczych. Obecnie ekwiwalent należy jest za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Delegację ustawową (przedmiotową) zawartą w art. 15 ust. 1 u. OSP należy ściśle uwzględnić w uchwałach o wysokości ekwiwalentu na co zwracają obecnie wojewodowie w aktualnych tegorocznych rozstrzygnięciach nadzorczych. „Rada Gminy Koszarawa w § 1 uchwały ustaliła stawki ekwiwalentu pieniężnego dla członka ochotniczej straży pożarnej z terenu Gminy Koszarawa, za udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę. Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy oraz treść uchwały trudno uznać, że Rada Gminy wypełniła prawidłowo (w pełnym zakresie) obecnie obowiązującą delegację ustawową. Organ nadzoru zauważa, że uchwała rady gminy powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego za udział w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu”[8].

W obecnym stanie prawnym nie ma także wskazania, aby ekwiwalent był płacony za działanie ratownicze, akcje ratownicze, szkolenia lub ćwiczenia organizowane przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. „Należy wskazać, iż w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej regulacji, nie wskazano wyjącznie Państwowej Straży Pożarnej, czy gminy jako organizatora szkoleń pożarniczych, za które należy się ekwiwalent w ustalonej w uchwale wysokości. W przepisie tym mowa jest ogólnie o uczestnictwie w "szkoleniu", co koresponduje z treścią art. 3 pkt 6 ww. ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, w którym - określając zadania ochotniczych straży pożarnych - ustawodawca, wskazał na udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych nie tylko przez Państwową Straż Pożarną oraz gminę, ale również inne uprawnione podmioty. Zatem w kwestionowanej uchwale Rada Gminy Lubawa w sposób nieuprawniony zawężyła krąg podmiotów organizujących szkolenia, za które należy się ekwiwalent w ustalonej wysokości, do tych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną lub gminę”[9].

Nowa ustawa nie ogranicza także w art. 15 ust. 1 wypłaty ekwiwalentu tylko za udział w szkoleniach pożarniczych, tak jak to robił art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Obecnie w art. 15 ust. 1 u. OSP wskazano, że ekwiwalent należy wypłacać za szkolenie.

[7] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.119.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1227); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NP11.4131.1.216.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1428).

[8] Rozstrzygnięcie Nadzorcze NP11.4131.1.231.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1704).

[9] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.103.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1184); Rozstrzygnięcie Nadzorcze NP11.4131.1.233.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1705).

W kontekście obecnej wojny w Ukrainie, napływu uchodźców wojennych do Polski i podejmowanych w tym zakresie działań ratowniczych przez Ochotnicze Straże Pożarne należy wskazać, że Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP w uzgodnieniu z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej uznał, że „wszelkie działania Ochotniczych Straży Pożarnych związane z pomocą Ukrainie i uchodźcom z Ukrainy są kwalifikowane jako działania ratownicze (miejscowe zagrożenia)”[10]. Oznacza to, że za taką pomoc należy strażakom ratownikom OSP wypłacić ekwiwalent pieniężny.

Istotną i pozytywną zmianą w zakresie ustalania wysokości ekwiwalentu jest zapisanie w art. 15 ust. 2 u. OSP, że: „Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały”. Przepis ten zobowiązuje gminy do cyklicznej waloryzacji wysokości ekwiwalentu. Jest jednak nieprecyzyjny. Zobowiązuje on bowiem gminy do cyklicznego ustalania wysokości ekwiwalentu, ale nie zobowiązuje wprost, aby nowo ustalone stawki były wyższe od poprzednich. Gmina zachowała prawo do ustalania wysokości ekwiwalentu w widełkach od 1 grosza do maksymalnej wysokości 1/175 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Chociaż z uzasadnienia do projektu ustawy[11] o OSP nie wynika, że stawki ekwiwalentu mają nie rzadziej niż raz na 2 lata wzrastać, to jednak z wielu publicznych wypowiedzi autorów i promotorów ustawy wynikało, że założeniem nowych przepisów o ekwiwalencie było, aby stawki ekwiwalentu cyklicznie wzrastały.

Istotną zmianą w ustawie jest modyfikacja systemu naliczania czasu udziału w działaniach ratowniczych potrzebnego do wyliczenia należnego ekwiwalentu. Dotychczas obowiązywał system „minutowy”. Obecnie zgodnie z art. 15 ust. 2 u. OSP wysokość ekwiwalentu pieniężnego nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Jest to przejście na system „rozpoczętej godziny”. Oznacza to, że jeżeli OSP prowadziło działania ratownicze 1 godzinę i 1 minutę, to należy wypłacić ekwiwalent za 2 h, ponieważ druga godzina się rozpoczęła[12]. Takie uregulowanie niestety będzie zachęcać część strażaków ratowników do sztucznego przedłużenia czasu udziału w działaniach ratowniczych, aby otrzymać więcej ekwiwalentu. Zmiana ta jest niesprawiedliwa dla samorządów gminnych, które będą musiały wypłacać ekwiwalenty za działania, które potencjalnie się nie odbyły. Podczas spodziewanej nowelizacji ustawy należy powrócić do systemu „minutowego”.

Rewolucyjną wręcz zmianą w zakresie ekwiwalentu jest wprowadzenie w art. 15 ust. 3 u. OSP zasady, że strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Dotychczas obowiązywała zasada, że strażak nie otrzymywał ekwiwalentu jeżeli za czas nieobecności w pracy zachował wynagrodzenie. Zmiana ta powoduje, że np. kierowca OSP zatrudniony przez gminę na umowę o pracę lub umowę zlecenie będzie mógł otrzymywać dodatkowo ekwiwalent za udział w działaniach ratowniczych lub akcjach ratowniczych. Będzie więc podwójnie „wynagradzany”. Podobnie jeżeli strażak OSP będzie na urlopie płatnym u pracodawcy i pojedzie na działania ratownicze, otrzyma dodatkowo ekwiwalent. Zmiana ta powoduje także odejście od praktyki konieczności zaświadczenia, że za czasu udziału w działaniach ratowniczych nie zachowało się wynagradzania, przy okazji składania wniosków o wypłatę ekwiwalentu.

[10] <https://zosprp.pl/2022/03/11/wyjazdy-osp-zwiazane-z-pomoca-ukrainie-kwalifikowane-jako-dzialania-ratownicze/?fbclid=IwAR1exF7v8fpf9Fyjr-gTC45GZXR4jSTOhHWVXoxiZG7Zu7IDPNcLofNuduk> [17.03.2022 r.].

[11] Druk nr 1765, dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1765> [17.03.2022 r.].

[12] RIO Poznań, sygn. WA-0280/9/2022, www.interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalenty-pieniezne-dla-strazakow-ochotniczych-strazy-pozarnych/ [19.03.2022 r.]; RIO Poznań, sygn. WA-0280/3/2022, <https://interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalenty-dla-strazakow-osp/> [19.03.2022 r.].

Zmianę tą należy ocenić negatywnie, choćby z tego względu że zbyt „uprzywilejowuje” kierowców OSP w stosunku do pozostałych strażaków OSP biorących udział w działaniach ratowniczych. Kierowca OSP będzie otrzymywał „podwójną gratyfikację” (wynagrodzenie z umowy plus ekwiwalent) za udział w działaniach, a strażak nie będący kierowcą tylko „pojedynczą gratyfikację” (ekwiwalent). W ewentualnej nowelizacji przepisów u. OSP należy powrócić do poprzedniej zasady, że nie otrzymuje się ekwiwalentu za czas nieobecności w pracy, jeżeli strażak zachował wynagrodzenie.

3. „Dziura ekwiwalentowa” i moc wsteczna uchwał ekwiwalentowych

Proces wdrażania przepisów o ekwiwalentach już na samym początku doznał zaburzeń, które trwają do dzisiaj i będą się jeszcze ciągnęły w samorządach co najmniej przez kilka miesięcy. Wszystko to jest spowodowane „dziurą ekwiwalentową”, czyli brakiem właściwych przepisów przejściowych dotyczących ekwiwalentów, które utrzymywałyby w mocy po 1 stycznia 2022 r., „stare” uchwały ekwiwalentowe podjęte przed zmianą przepisów o OSP, tj. przed 1 stycznia 2022 r.[13].

Obecnie w tej sprawie trwa „chaos interpretacyjny” oraz „chaotyczna praktyka stosowania przepisów”, za który odpowiedzialność ponoszą autorzy ustawy, w głównej mierze Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, jako główny autor i promotor ustawy o Ochotniczych Strażach Pożarnych.

Obecnie wykształciła się jednolita linia orzecznicza wojewodów, zgodnie z którą „stare” uchwały ekwiwalentowe podjęte na podstawie art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wygasły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r. z uwagi na brak właściwych przepisów przejściowych. Takie stanowisko reprezentuje wojewoda warmińsko-mazurski oraz wojewoda śląski. „Zgodnie z art. 48 ustawy: uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Należy równocześnie zauważyć, iż ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP podejmowanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, tj. art. 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 869 ze zm.). Jednocześnie przepis ten został uchylony na podstawie art. 38 pkt 12 ustawy, z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (zob. art. 57 ustawy). Wobec powyższego, poprzednie uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP utraciły swoją moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r., a zatem z dniem, w którym została wyeliminowana podstawa prawna do ich podjęcia.

[13] Szerzej na ten temat zob. D.P. Kała, *Błąd w ustawie - strażacy ochotnicy nie dostają ekwiwalentu za akcje*, www.prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html; D.P. Kała, *„Zgubiono” przepisy przejściowe związane z ekwiwalentem pieniężnym dla strażaków OSP*, www.samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/ekspert-zgubiono-przepisy-przejsciowe-zwiazane-z-ekwiwalentem-pienieznym-dla-strazakov; D.P. Kała, *Dziurawe sita wojewodów w sprawie uchwał o ekwiwalentach dla strażaków*, www.prawo.pl/samorzad/wojewody-nad-uchwala-w-sprawie-ekwiwalentu-dla-strazaka,513468.html; D.P. Kała, *Nadzór wojewodów nad uchwałami ekwiwalentowymi to fikcja*, www.samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/dr-kała-nadzór-wojewodów-nad-uchwałami-ekwiwalentowymi-fikcja; D.P. Kała, *Gminy niekoniecznie wierzą w komunikat Komendy Głównej PSP – prośba o dementi*, <https://www.lexfire.pl/slider/item/1401-gminy-niekoniecznie-wierza-w-komunikat-komendy-glownej-ppsp-prosba-o-dementii>; R. Horbaczewski, MSWiA: *Obowiązują uchwały ekwiwalentowe dla strażaków. Według prawników niekoniecznie*, www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ochotnika-problem-z-uchwalagminy,512944.html#fbclid=IwAR13uAixn4nNBZKscnGkOQSkDaBJVL1gxKiFIIHKIFq827GEvOw6jt38PTo; R. Horbaczewski, *Gminy mają problem z podstawą do wypłaty ekwiwalentów strażakom OSP*, www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ratownika-osp,513406.html [18.03.2022 r.].

Uchwała, jako akt podstawowy, czerpie bowiem swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym całkowicie „samodzielnie”[14]. Stanowisko takie podzielił także wojewoda dolnośląski[15]. Także Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP wskazał na uchylenie art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej i wygaśnięcie uchwał podjętych przed 1 stycznia 2022 r. [16]. Stanowisko takie podzieliło kilkaset gmin w Polsce, które przyjęło uchwały ekwiwalentowe z mocą wsteczną[17]. Brak właściwych przepisów przejściowych dotyczących ekwiwalentu oraz uchylenie art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz wygaśnięcie dotychczasowych uchwał dostrzegła także Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu[18]. Tym samym stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[19] oraz Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej[20] które nie dostrzegają braku przepisu przejściowego oraz wskazują, że stare uchwały ekwiwalentowe obowiązują po 1 stycznia 2022 r. zostało jednoznacznie i ostatecznie podważone.

Znamienne jest, że jednoznacznego stanowiska prawnego w tym zakresie nie zajęła Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych[21], ani Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych[22]. Organy te nie poparły stanowiska MSWiA oraz KG PSP. Brak takiego poparcia należy interpretować jako milczące zakwestionowanie stanowiska MSWiA oraz KG PSP.

[14] Rozstrzygnięcie Nadzorcze NPII.4131.1.233.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1705); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.120.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1229); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr N.4131.122.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1232); Rozstrzygnięcie Nadzorcze NPII.4131.1.233.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1705); Rozstrzygnięcie Nadzorcze NPII.4131.1.231.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1704); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.103.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1184); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.123.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1272); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.177.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 7 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1476); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.119.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1227); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.114.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1131); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NPII.4131.1.172.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1534).

[15] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NK-N.4131.94.1.2022.RJ1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 lutego 2022 r. (Dz. U. Woj. DŚl. 2022 r., poz. 857). Rozstrzygnięcie to z niewiadomych przyczyn zostało następnego dnia uchylone kolejnym rozstrzygnięciem wojewody; Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NK-N.4131.94.1.2022.RJ1 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2022 r. (Dz. U. Woj. DŚl. 2022 r., poz. 881).

[16] Stanowisko Związku OSP RP w sprawie uchwał rad gmin dotyczących ekwiwalentów dla strażaków ochotników, <https://zosprp.pl/2022/02/08/stanowisko-zwiazku-osp-rp-w-sprawie-uchwal-rad-gmin-dotyczacych-ekwiwalentow-dla-strazakow-ochotnikow/> [19.03.2022 r.].

[17] R. Horbaczewski, *Gminy mają problem z podstawą do wypłaty ekwiwalentów strażakom OSP*, www.prawo.pl/samorzad/ekwiwalent-dla-strazaka-ratownika-osp,513406.html [19.03.2022 r.].

[18] RIO Opole, 2022-02-2, sygn. NA.III-422-5/2022, <https://interpretacjebudzetowe.pl/wyplata-ekwiwalentu-za-biezace-dzialania-ratownicze-i-szkolenia-pozarnicze-strazakom-na-podstawie-starej-uchwaly/> [19.03.2022 r.];

[19] Pismo Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z dnia 23 lutego 2022 roku, DOLiZK-OL-026-5/2022.

[20] Komunikat Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej z dnia 19 stycznia 2022 r., <https://www.gov.pl/web/kgpsp/komunikat-w-sprawie-ekwiwalentu-za-akcje-druhow-osp> [19.03.2022 r.]. Stanowisko KG PSP zostało poparte przez RIO Gdańsk: <https://interpretacjebudzetowe.pl/zachowanie-mocy-obowiazujacej-uchwal-podjetych-na-podstawie-art-28-ustawy-o-ochronie-przeciwpozarowej/> [19.03.2022 r.] oraz RIO Kielce: <https://interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalent-pieniezny-dla-strazakow-ochotnikow-za-2021-rok-wyplacane-w-2022-roku-na-podstawie-art-28-ustawy-o-ochronie-przeciwpozarowej/> [19.03.2022 r.].

Stanowisko KG PSP zostało poparte przez RIO Gdańsk: <https://interpretacjebudzetowe.pl/zachowanie-mocy-obowiazujacej-uchwal-podjetych-na-podstawie-art-28-ustawy-o-ochronie-przeciwpozarowej/> [19.03.2022 r.] oraz RIO Kielce: <https://interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalent-pieniezny-dla-strazakow-ochotnikow-za-2021-rok-wyplacane-w-2022-roku-na-podstawie-art-28-ustawy-o-ochronie-przeciwpozarowej/> [19.03.2022 r.].

[21] Pismo Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 11 lutego 2022 roku, BDF2.058.1.2022.

[22] Pismo Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 15 marca 2022 r., KRRIO-0011/0700-2/22-6/2022

Sprawa w tym zakresie wydaje się dalej otwarta. Na dzień sporządzania ekspertyzy ok. 1088 gmin w Polsce spośród ponad 2400 wszystkich gmin w Polsce, podjęto nowe uchwały ekwiwalentowe. W związku z tym jeszcze ponad połowa gmin w Polsce nie przyjęła nowych uchwał ekwiwalentowych. Z uwagi na liczne błędy w dotychczasowych uchwałach, przeważająca ich część powinna być uchylona i poprawiona przez rady gmin. Proces uchylania i poprawiania już się rozpoczął. Na tę chwilę wydano już 36 rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów w tym zakresie.

W praktyce gmin i organów orzekających zaczęły się kształtować odmienne praktyki w zakresie zaradzenia problemowi braku przepisów przejściowych oraz wygaśnięciu starych uchwał ekwiwalentowych. Część gmin przyjmuje uchwały z mocą wsteczną obowiązywania od 1 stycznia 2022 r., aby zachować ciągłość stanu prawnego, co w mojej ocenie jest niezgodne z prawem[23]. Uchwały z mocą wsteczną są obecnie legalizowane przez wojewodów[24]. Część z nich jest uchylanych przez wojewodów z racji tego, że zawierają inne błędy. Niektóre gminy opierając się na stanowisku MSWiA i KG PSP nie przyjmują uchwał z mocą wsteczną, uchwalają jedynie uchwały, które mają obowiązywać „na przyszłość”. Część gmin wstrzymuje się z wypłatą ekwiwalentu za IV kwartał 2021 r., płaci za ekwiwalent na bieżąco na podstawie nowej uchwały i jednocześnie nie płaci za okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia wejścia w życie nowej uchwały oczekując na nowelizację przepisów ustawy o OSP. Część gmin zapewne oprze się na stanowisku RIO Opole[25], które pomimo dostrzeżenia braku przepisów przejściowych i wygaśnięcia starych uchwał ekwiwalentowych rekomenduje na podstawie wykładni systemowej[26], z którą autor tej ekspertyzy nie może się zgodzić, wypłacać ekwiwalent na podstawie starych uchwał ekwiwalentowych, do czasu pilnego podjęcia nowej uchwały, nie później niż do 30 czerwca 2022 r.

Wszystkie te liczne interpretacje oraz sposoby zaradzenia wadliwemu prawu potwierdzają jednoznacznie, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych w zakresie wypłaty ekwiwalentu nie została wystarczająco dopracowana, a niechęć autorów ustawy do przyznania się do błędu można postrzegać m.in. w kategoriach politycznych, a nie merytorycznych. Nieprecyzyjne prawo zawsze będzie podlegać rozbieżnym interpretacjom, a im bardziej będzie ono nieprecyzyjne, tym tych interpretacji będzie więcej i będą one bardziej rozbieżne, czego w niniejszym przypadku wyraźnie doświadczamy.

Jedynym sensownym sposobem rozwiązania niniejszych problemów z „dziurą ekwiwalentową” jest wyłącznie dokonanie szybkiej nowelizacji ustawy o OSP, z zamieszczeniem w ustawie odpowiednich przepisów przejściowych z uwzględnieniem obecnej sytuacji prawnej powstałej na skutek przyjęcia już w ponad 1000 gminach w Polsce nowych uchwał ekwiwalentowych.

4. Najczęstsze błędy w dotychczas przyjętych nowych uchwałach ekwiwalentowych

Obecnie opublikowano w wojewódzkich dziennikach urzędowych ok. 1088 uchwał ekwiwalentowych uchwalonych na podstawie nowej ustawy o OSP. Opublikowano także 36 rozstrzygnięć nadzorczych, na bazie których można wskazać najczęściej popełniane błędy. Jednym z najpoważniejszych błędów jest wskazywanie w tytułach uchwał oraz w treści, że ekwiwalent jest należny członkom ochotniczych straży pożarnych.

[24] Szerzej na ten temat: D.P. Kała, Błąd w ustawie - strażacy ochotnicy nie dostają ekwiwalentu za akcje, www.prawo.pl/samorzad/strazacy-ochotnicy-bez-prawa-do-wypłaty-ekwiwalentu,512903.html [19.03.2022 r.].

[25] www.samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rio-o-ekwiwalentach-dla-osp-do-podjecia-nowej-uchwały-mozna-wypłacać-po [19.03.2022 r.].

[26] Obecnych przepisów nie interpretuje się w kierunku powstania luku prawnej. Luka prawna istnieje w przepisach o ekwiwalencie, nie zależnie od interpretacji prawa, co dostrzegają wojewodowie, i ZOSP RP oraz same gminy.

Rady gmin nie dostrzegają, że obecnie ekwiwalent jest należny strażakom ratownikom OSP. Pojęcie członka OSP obejmuje natomiast także strażaków OSP, którzy nie mają statusu ratownika i im ekwiwalent nie jest należny, bo oni nie wyjeżdżają do działań ratowniczych[27].

Kolejnym błędem jest nie realizowanie delegacji ustawowej z art. 15 ust. 1 ustawy OSP. W uchwałach należy wskazywać jakie stawki ustala się za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Część gmin wskazuje natomiast, że ekwiwalent jest należny tylko za działania i szkolenia. Część gmin wskazuje, że ekwiwalent jest należny za szkolenie pożarnicze, a obecne przepisy już nie zawierają takiego zawężenia. Część gmin błędnie wskazuje, że ekwiwalent jest należny za działania ratownicze i szkolenia organizowane przez gminy lub PSP, a obecne przepisy nie zawierają już takich ograniczeń[28].

Następnym błędem jest wskazywanie, że „stara” uchwała ekwiwalentowa traci moc prawną na podstawie nowo uchwalonej uchwały. Jest to naruszenie prawa, ponieważ „stare” uchwały ekwiwalentowe wygasły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r. i nie ma potrzeby ich uchylać[29].

Jednym z błędów w nowych uchwałach jest wskazywanie, że ekwiwalent jest należny za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym. Tymczasem nowe przepisy wskazują, że ekwiwalent jest należny za rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu[30].

Powtarzane są także stare błędy, które zostały już dostrzeżone przed wejściem w życie nowej ustawy o OSP w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów i orzecznictwie sądowym. Gminy w sposób naruszający prawo próbują ustalać tryb wypłaty ekwiwalentu poprzez wskazywanie, że będzie on wypłacany na podstawie np. imiennych list sporządzanych przez kierowców lub dowódców OSP i potwierdzanych w PSP[31].

W niektórych uchwałach próbuje się modyfikować definicje ustawowe np. działań ratowniczych. Próbuje się także tworzyć definicje lub katalogi ćwiczeń, szkoleń, za które należy wypłacać ekwiwalent[32].

Wiele uchwał, które zostały już opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych zawiera wskazane wyżej błędy. Prawdopodobnie (a powinny) zostaną one uchylone w drodze wzrastającej liczby rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów. Spora liczba błędów w nowych uchwałach jest spowodowana m.in. tym, że ustawa o OSP została wprowadzona co do zasady bez *vacatio legis*, co spowodowało że pracownicy gmin nie mieli czasu zapoznać się z jej ostatecznym kształtem i musieli ją w pośpiechu wdraża. Poza tym gminy nie śledzą na bieżąco problematyki prawnej OSP co powoduje, że popełniają także błędy, które zostały już zdiagnozowane w uchwałach w orzecznictwie administracji i sądów parę lat temu.

[27] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NP.11.4131.1.216.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1428); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.120.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1229).

[28] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.54.2022 Wojewody Lubelskiego z dnia 1 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Lubel. 2022 r., poz. 1033); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NP.11.4131.1.216.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1428); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.120.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1229);

[29] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN.4131.120.2022 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. War.-Maz. 2022 r., poz. 1229);

[30] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171);

[31] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr Nr 32/2022 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Kuj.-Pom. 2022 r., poz. 1171); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.54.2022 Wojewody Lubelskiego z dnia 1 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Lubel. 2022 r., poz. 1033);

[32] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.54.2022 Wojewody Lubelskiego z dnia 1 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Lubel. 2022 r., poz. 1033); Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr NP.11.4131.1.216.2022 Wojewody Śląskiego z dnia 4 marca 2022 r. (Dz. U. Woj. Śl. 2022 r., poz. 1428);

5. Istota zmian, ich ocena oraz znaczenie dla samorządu gminnego

Istota zmian w obszarze ekwiwalentu sprowadza się do „wzmocnienia” tego świadczenia głównie w wymiarze ekonomicznym z elementami usunięcia zbędnych treści prawnych. Dokonano tego za pośrednictwem rozszerzenia zakresu przedmiotowego, poprzez przyznanie ekwiwalentu za ćwiczenia, co było dotychczas w praktyce sporną kwestią. Świadczenie to ma być cyklicznie waloryzowane. Obecnie ekwiwalent ma być płacony za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Dodatkowo ekwiwalent ma być płacony niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia. Wszystkie te zmiany powodują, że strażacy OSP będą otrzymywać jednostkowo więcej ekwiwalentu „na rękę”.

Samo zachowanie ekwiwalentu w systemie świadczeń dla OSP należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek jego „wzmacnianie” ekonomiczne spowoduje zapewne w gminach wzrost wydatków finansowych na wypłatę ekwiwalentów. Czy będzie to wyzwaniem ekonomicznym dla gmin to się okaże w przyszłości.

Pozytywnie należy także ocenić „wyczyszczenie” art. 15 nowej ustawy o OSP ze zbędnych zapisów zawartych w art. 28, które nie miały zastosowania od dawna w praktyce oraz przeniesienie do innych artykułów przepisów, które nie powinny się znaleźć w artykule dotyczącym ekwiwalentu.

Zaniechaniem ustawodawcy jest brak wprowadzenia do ustawy o OSP obowiązku wydawania przez wójtów zarządzeń wykonawczych do uchwał w sprawie wysokości ekwiwalentu. W zarządzeniach tych jest miejsce na uregulowanie trybu wypłaty ekwiwalentu. W obecnie przyjmowanych uchwałach ekwiwalentowych znowu próbuje się regulować tryb wypłaty ekwiwalentu, z racji braku wskazań ustawowych, co powoduje ich uchylanie przez wojewodów.

Negatywnie należy także ocenić wprowadzenie zasady wypłacania ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. System ten powoduje, że gminy będą musiały np. płacić za 2 h w przypadku jeżeli strażacy będą przy działaniach tylko 1 h i 1 min lub 1 h i 15 min. Gminy dostrzegają ten problem i mają świadomość, że będą musiały płacić za czas, który nie stanowi udziału w działaniach ratowniczych, co nie jest dla nich sprawiedliwe. Niestety wprowadzenie tej zasady u części strażaków OSP będzie rodzić pokusę doliczenia „kilku minut” aby otrzymać ekwiwalent np. za 3 h a nie za 2. Zmiana ta powoduje, że gminy w obecnie przyjmowanych uchwałach ekwiwalentowych, aby minimalizować te negatywne zapisy, próbują wpisywać zapisy o „zaokrągłaniu” czasu udziału w działaniach ratowniczych oraz zwracają się w tych sprawach do Regionalnych Izb Obrachunkowych[33].

Przy okazji najbliższej nowelizacji ustawy o OSP należy „uzdrowić” wskazane tutaj nieprawidłowości, aby uczynić praktykę wypłaty ekwiwalentu bardziej sprawiedliwą, sprawną i przejrzystą.

Z pewnego punktu widzenia można ocenić, że zmiany w zakresie ekwiwalentu są pozytywne, ponieważ niektórzy strażacy ochotnicy poświęcają na rzecz OSP czas znacznie przekraczający typowy wolontariat. Z tego tytułu państwo i samorząd powinny im to aktywne zaangażowanie „wynagrodzić”, także w wymiarze materialnym.

Trzeba też mieć świadomość, że ekwiwalent przez część środowiska strażaków nie jest pobierany na indywidualne, prywatne cele, a jest przekazywany w całości na rzecz OSP.

[33] RIO Poznań, sygn. WA-0280/9/2022, www.interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalenty-pieniezne-dla-strazakow-ochotniczych-strazy-pozarnych/ [19.03.2022 r.]; RIO Poznań, sygn. WA-0280/3/2022, <https://interpretacjebudzetowe.pl/ekwiwalenty-dla-strazakow-osp/> [19.03.2022 r.].

Część środowiska OSP w ogóle źle ocenia sam ekwiwalent jako formę „wynagrodzenia” ponieważ uważa, że wprowadza to niezdrową rywalizację w OSP „o wyjazd do akcji” oraz pozbawia OSP wymiaru ochotniczego. Z tego punktu widzenia dokonane zmiany mogą być oceniane negatywnie lub co najmniej obojętnie.

Trzeba wiedzieć, że zmienianie czy reformowanie OSP nie może polegać tylko na polepszeniu służby w OSP w wymiarze ekonomicznym, ponieważ dla znacznej części środowiska OSP służba ta ma charakter etosu społecznego, kontynuowania tradycji rodzinnych itp. „Merkantylizowanie” służby w OSP może odnieść czasami skutek odwrotny od zamierzonego. Zamiast przyciągnąć do OSP więcej „społeczników”, do OSP zaczną przychodzić osoby widzące w OSP tylko wymiar ekonomiczny. Finalnie może się to coraz bardziej przeradzać w dostrzegalną gdzieś postawę „nie płacę, to nie jadę”. A od takiej postawy prosta już droga do zaniku etosu w OSP i osłabienia tak cennego, ochotniczego ruchu i zaangażowania na rzecz państwa i samorządu.

Zmiany wprowadzone w OSP w zakresie ekwiwalentu należy oceniać także w kontekście innych dokonanych zmian. Chodzi tu m.in. o przyznawanie nowych odznaczeń (Odznaki i Krzyża Świętego Floriana), przyznanie legitymacji, przyznanie środków ochrony indywidualnej na poziomie takim jak w PSP, przyznanie wieloletnie postulowanych dodatków emerytalnych czy ostatecznie wprowadzenie nowej całościowej ustawy o OSP do systemu prawa polskiego. Wszystkie te zmiany sprawiają, że w zakresie ulepszania ochrony przeciwpożarowej i samych OSP uczyniliśmy krok naprzód, wzmacniający OSP tożsamościowo i ekonomicznie. Daje to szansę na uzyskanie pozytywnych efektów w przyszłości i stanowi kolejny etap dobrych pozytywnych zmian dokonanych w latach 2016-2018. Dalej punktem odniesienia powinny być wnioski z raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego finansowania OSP. Obecnie nie udało się, z różnych względów, głównie politycznych wprowadzić tak daleko idących zmian jak to wskazywał NIK, ale pytania i wnioski obecnie formułowane przy okazji wprowadzania nowej ustawy będą wracać w przyszłości.

O AUTORZE

Dariusz P. Kała – doktor nauk prawnych, prowadzi Kancelarię Prawną LexKała oraz Portal Prawa Ochrony Przeciwpożarowej LexFire.pl. Adiunkt w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie. Były asystent w Zakładzie Podstaw Prawnych Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, prowadził zajęcia z prawa na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Lublinie. Trener i autor monograficznych szkoleń zawodowych dla pracowników samorządowych i strażaków OSP oraz PSP z zakresu prawa ochrony przeciwpożarowej oraz finansów publicznych, wielokrotny stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Rektora KUL, autor licznych książek, artykułów i opracowań naukowych, popularnonaukowych i poradnikowych z zakresu prawa, m.in. cywilnego, administracyjnego (w tym ochrony przeciwpożarowej), m.in. książek *Sto pytań do prawnika o Ochotnicze Straże Pożarne. Poradnik praktyczny, t. 1 i t. 2*, Gdańsk 2012, Gdańsk 2014; *Ekwiwalent pieniężny dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych. Orzecznictwo, wzory pism, tablice*, Zielonka 2013; wyd. 2, Gdańsk 2018, *Dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych*, Zielonka 2015; *System finansowania ochotniczych straży pożarnych w Polsce (z suplementem elektronicznym)*, Gdańsk 2020. Publikuje na łamach portalu Prawo.pl, serwisu samorządowego Polskiej Agencji Prasowej, www.strazacki.pl., w wydawnictwie C.H. Beck oraz Wolters Kluwer. Jego publikacje ukazywały się na łamach „Strażaka”, „Przeglądu Pożarniczego”, „W Akcji”, „Rzeczypospolitej”, www.remiza.pl,

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

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

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