

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 22/2023

EKWIWALENT DLA STRAŻAKÓW OSP PO NOWELIZACJI USTAWY O OSP Z 7 LIPCA 2023 R.

dr Dariusz P. Kała

8 września 2023 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o ochotniczych strażach pożarnych[1] (dalej jako u.o.s.p.). Ustawa ta w sposób istotny zmieniła zasady wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków OSP. Część zasad wypłaty została już omówiona w innych wcześniejszych publikacjach[2]. Z tego powodu niniejsza ekspertyza koncentruje się wyłącznie na zmianach wprowadzonych nowelizacją ustawy o OSP.

W aktualnym stanie prawnym problematyka ekwiwalentu jest regulowana przez dwa artykuły z ustawy o OSP tj. art. 15 i 15a. Zgodnie z art. 15 ust. 1-3 u.o.s.p. strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny.

1a. Ekwiwalent pieniężny otrzymują również:

- 1) kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1,
- 2) strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 - stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

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 2023 r. poz. 1251 i 1429) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent pieniężny nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, a w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP - za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. 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.

Natomiast zgodnie z art. 15a u.o.s.p. rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W uchwale wskazuje się te zadania oraz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego.

[1] Wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1560) – dalej jako ustawa nowelizująca.

[2] D.P. Kała, *Istota zmiany prawa w zakresie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz jej ocena – ekspertyza dla FRDL nr 10/2022*, dostęp: <https://frdl.org.pl/publikacje/opinie-i-komentarze-frdl/istota-zmiany-prawa-w-zakresie-ekwiwalentu-pienieznego-dla-strazakow-ratownikow-osp-oraz-jej-ocena> (dostęp: 7.12.2023 r.); D.P. Kała, *Ochotnicze Straże Pożarne. Komentarz*, Warszawa 2023.

1. Rozszerzenie zakresu podmiotowego

Po wejściu ustawy o OSP w życie, tj. po 1 stycznia 2022 r. ekwiwalent mogli otrzymywać wyłącznie strażacy ratownicy OSP na mocy art. 15 u.o.s.p. Takie ograniczenie zakresu podmiotowego budziło jednak pewne kontrowersje, ponieważ do wypłaty ekwiwalentu nie zostali dopuszczeni kandydaci na strażaków ratowników, którzy odbywali szkolenie podstawowe. Część środowiska strażackiego uznawało, że jest to demotywuujące dla przyszłych strażaków ratowników OSP i że może to negatywnie wpływać na rekrutację nowych członków do OSP[3]. Stanowisko Regionalnych Izb Obrachunkowych było w starym stanie prawnym jednoznaczne i zgodnie z nim nie było możliwości wypłacania ekwiwalentu dla kandydatów na strażaków ratowników za udział w szkoleniu podstawowym[4].

Z tego też względu ustawodawca w uzasadnieniu do nowelizacji wskazał:

„Propozycja dotycząca objęciem ekwiwalentem pieniężnym również kandydata na strażaka ratownika OSP, może spowodować zwiększenie liczby osób, które chcą zostać strażakami ratownikami OSP, a co za tym idzie zwiększyć bezpieczeństwo ludności zamieszkującej teren gminy. Przewiduje się, iż przyznanie takiego prawa będzie fakultatywne i będzie zależeć od możliwości (w szczególności finansowych) oraz potrzeb z zakresu ochrony przeciwpożarowej danej gminy. Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż możliwość wypłaty ekwiwalentu pieniężnego osobom, które uczestniczyły w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, wynikała z dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Obecne przepisy ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie przewidują wypłaty z budżetu gminy ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, kandydatom na strażaka ratownika OSP, a jedynie strażakom ratownikom OSP po łącznym spełnieniu wszystkich warunków enumeratywnie określonych w art. 8 przedmiotowej ustawy. Różnicę w tym zakresie zakładał dawny przepis art. 28 ust. 1 zawarty w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, który umożliwiał wypłatę ekwiwalentu pieniężnego członkowi ochotniczej straży pożarnej uczestniczącemu w działaniu ratowniczym lub szkoleniu ratowniczym. Objęci nim więc byli również kandydaci biorący udział w tego rodzaju szkoleniach, oczywiście pod warunkiem, że posiadali członkostwo w stowarzyszeniu (OSP)”[5].

W obecnym stanie prawnym dopuszczalne jest, aby kandydat na strażaka ratownika OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, otrzymywał ekwiwalent za udział w szkoleniu podstawowym. Ekwiwalentu takiego nie otrzymają jednak wszyscy kandydaci. Nie może go otrzymać kandydat na strażaka ratownika, w wieku od 16 do 18 lat, który za zgodą jednego z rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Wynika to literalnie z art. 15 ust. 1a pkt 1 u.o.s.p. **Przy czym o tym czy uprawniony kandydat otrzyma taki ekwiwalent decyduje rada gminy mocą uchwały o ekwiwalencie, ponieważ ustawodawca ustalił fakultatywną możliwość wypłaty ekwiwalentu dla kandydatów, w zależności od posiadanych przez gminę środków finansowych.** Gmina więc nie ma ustawowego obowiązku wypłacania kandydatom ekwiwalentu[6].

[3] Postulat zmiany tego ograniczenia podnosił m.in. ZOSP RP.

[4] RIO: ekwiwalent dla strażaka OSP za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, ale nie na kursie podstawowym, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rio-ekwiwalent-dla-strazaka-osp-za-kazda-rozpoczeta-godzine-szkolenia-ale-nie> (dostęp: 7.12.2023 r.). Szerzej na ten temat: D.P. Kała, *Ochotnicze ...*, s. 143.

[5] Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3148, s. 13-14, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3148> (dostęp: 7.12.2023 r.).

[6] Tak też wynika z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, s. 13-14. Błędnie wskazano w uzasadnieniu że kandydat na strażaka ratownika OSP ma możliwość otrzymania ekwiwalentu za zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, ponieważ z art. 15 ust. 1a pkt 2 u.o.s.p. wyraźnie wskazano że za zabezpieczenie obszaru chronionego ekwiwalent może otrzymać jedynie strażaka ratownika OSP, a nie kandydat na strażaka ratownika OSP.

2. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego

Nowelizacja znacząco rozszerzyła przedmiotowo możliwość wypłaty ekwiwalentu. Można go obecnie wypłacać nie tylko za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Na mocy art. 15 ust. 1a pkt 2 u.o.s.p. **dopuszczono możliwość wypłacania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP za zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej**, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym. Przy czym o tym czy uprawniony strażak ratownik OSP otrzyma ekwiwalent za zabezpieczenie decyduje rada gminy mocą uchwały o ekwiwalencie, ponieważ **ustawodawca ustalił fakultatywną możliwość wypłaty ekwiwalentu dla strażaków ratowników OSP, w zależności od posiadanych przez gminę środków finansowych**. Gmina więc nie ma ustawowego obowiązku wypłacania ekwiwalentu za zabezpieczenie obszaru chronionego.

Drugi przypadek rozszerzenia przedmiotowego dotyczy art. 15a u.o.s.p., zgodnie z którym **rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 o.s.p. Przy czym przyznanie ekwiwalentu na podstawie art. 15a u.o.s.p. jest fakultatywne i gmina nie ma obowiązku przyznania tego ekwiwalentu i nie jest w tym przypadku związana żadnymi przesłankami**[7]. W uchwale wskazuje się te zadania oraz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Przy czym ustawodawca nie skonkretyzował za jakie konkretne działania rada gminy może przyznać ten ekwiwalent. Słuszne jest stanowisko Wojewody Śląskiego, zgodnie z którym: „W ocenie organu nadzoru zakres zadań, za które rada gminy może przyznać ekwiwalent na podstawie art. 15a ustawy jest ograniczony do katalogu określonego w ustawie z wyłączeniem tych zadań, które zostały już objęte treścią art. 15 ustawy. Oznacza to, że pojęcie „inne zadania” należy rozumieć zadania wymienione w art. 3[8] ustawy, inne niż wskazane w art. 15 ustawy. Tym samym rada gminy nie może przyznać ekwiwalentu za zadania, które nie są znane ustawie”[9].

[7] Słuszne w tym zakresie stanowisko: K. M. Miazga, *Informacja w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu*, <https://zosprp.pl/2023/03/26/informacja-w-sprawie-ekwiwalentu-pienieznego-dla-strazaka-ratownika-osp-za-uczestnictwo-w-dzialaniu-ratowniczym-akcji-ratowniczej-szkoleniu-lub-cwiczeniu/> (dostęp: 11.12.2023 r.); G. Krawiec, *Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych. Komentarz*, Warszawa 2023, dostęp: Legalis, art. 15a.

[8] Art. 3: pkt 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.

[9] Słuszne stanowisko zawarto w tym zakresie w: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 31 października 2023 r., NPII.4131.1.1039.2023, LEX nr 3621578 oraz Zob. J. Wilk, *Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych w uchwale rady gminy*, LEX/el. 2023.

Jeżeli w uchwale określi się, że gmina wypłaca ekwiwalent za organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej oraz organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej (art. 3 pkt 9-10) **to na tej podstawie będzie możliwość wypłacania ekwiwalentu za udział w zawodach**[10]. Jeżeli w uchwale określi się, że gmina wypłaca ekwiwalent za wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej oraz integrowanie społeczności lokalnej (art. 3 pkt 13-14) **to na tej podstawie będzie możliwość wypłacania ekwiwalentu za zabezpieczenie imprezy masowej.**

3. Konieczność podwyższenia stawek ekwiwalentu

Zgodnie z art. 15 ust. 2 zd 1 u.o.s.p. wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. W doktrynie prawa wskazano już, że przepis ten literalnie nie nakazuje podwyższać ekwiwalentu, ponieważ „ustalenie” to nie „podwyższenie” oraz, że przepis ten mógłby być bardziej jednoznaczny[11]. Wobec tego, że w publikacjach poradniczych[12] pojawiają się błędne zapatrywania w tym przedmiocie należy dokonać pogłębionej wykładni tego przepisu[13].

W drodze wykładni językowej należy uznać, że przepis ten nie wskazuje literalnie na konieczność podwyższenia ekwiwalentu. Jednak wykładnia literalna jest w tym przypadku nie wystarczająca z racji na pojawiające się rozbieżne interpretacje i zachodzi obowiązek dokonania wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej.

W drodze wykładni systemowej można się odwołać do art. 20 ust. 1 u.o.s.p.[14], który literalnie nakazuje waloryzować świadczenia ratownicze. Trudno tutaj powoływać jakieś zasady konstytucyjne uzasadniające podwyższanie ekwiwalentu. W dalszej wykładni systemowej należy odwołać się do drugiej części art. 15 ust. 2 u.o.s.p., gdzie ekwiwalent jest związany z przeciętnym wynagrodzeniem miesięcznym brutto, ogłaszanym 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. Analiza przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto z kolejnych kwartałów wskazuje, że ono praktycznie nieustannie rośnie: 5504,52 zł[15], 5657,30 zł[16], 5995,09 zł[17], 6235,22 zł[18], 6156,25 zł[19], 6480,67 zł[20], 6733,49 zł[21],

[10] Zob. M. Nagórek, *Poniesienie kosztu udziału strażaków w zawodach pożarniczych przez gminę*, „Praktyczne wyjaśnienia”, dostęp Legalis.

[11] Por. D.P. Kała, *Ochotnicze ...*, s. 149.

[12] Zob. J. Wilk, *Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych w uchwale rady gminy*, LEX/el. 2023.

[13] Zagadnienie to przedstawiono w formie poradniczej w publikacji: D.P. Kała, *Ekwiwalenty dla strażaków OSP do zmiany; ekspert przypomina o obowiązkach gmin*, Serwis Samorządowy PAP, wydanie z dnia 30.10.2023 r., (dostęp: 8.12.2023 r.) - przedruk za zgodą autora z serwisu lexfire.pl - <https://www.lexfire.pl/slider/item/1409-wielkie-ogolnopolskie-ekwiwalentowe-sprzatanie> (dostęp: 8.12.2023 r.).

[14] Kwota świadczenia ratowniczego podlega corocznej waloryzacji od dnia 1 marca.

[15] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2021 r. z dnia 10 sierpnia 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 730).

[16] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2021 r. z dnia 10 listopada 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 1044).

[17] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2021 r. z dnia 9 lutego 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 177).

[18] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2022 r. z dnia 11 maja 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 469).

[19] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. z dnia 9 sierpnia 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 764).

[20] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2022 r. z dnia 10 listopada 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 1085).

[21] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2022 r. z dnia 9 lutego 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 170).

7124,26 zł[22], 7005,76 zł[23], 7194,95 zł[24]. Skoro racjonalny ustawodawca powiązał ekwiwalent z miernikiem, który praktycznie nieustannie rośnie to należy uznać, że zrobił to celowo, aby śledzić komunikaty Prezesa GUS i cyklicznie podwyższać ekwiwalent.

W drodze wykładni funkcjonalnej należy wskazać, że ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie wskazał w tym zakresie żadnych wytycznych[25]. Należy jednak wskazać, że art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który regulował problematykę ekwiwalentu i został zastąpiony przez art. 15 u.o.s.p., nie zawierał przez ponad 30 lat obowiązującego zapisów o konieczności cyklicznego ustalania ekwiwalentu. W związku z tym w środowisku strażackim wielokrotnie były podnoszone zastrzeżenia, że uchwały ekwiwalentowe nie są zmieniane latami przez gminy i stawka ekwiwalentu „stoi” w miejscu, podczas gdy wynagrodzenia w gospodarce rosną. Odpowiedzią na te zastrzeżenia było właśnie sformułowanie w art. 15 u. o.s.p. obowiązku cyklicznego ustalania ekwiwalentu.

Należy także odwołać się do zasad wnioskowania prawniczego: *in dubio pro libertate* (wątpliwości interpretacyjne powinny być rozstrzygane na rzecz praw obywatelskich) oraz *favor debitoris* (należy stosować wykładnię korzystniejszą dla zobowiązanego). Wynika z tego, że zapisany w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. obowiązek ustalania należy wyklądać jako obowiązek podwyższania, ponieważ samo ustalenie w postaci ustalenia stawki na tym samym poziomie lub jej nawet zmniejszenie nic nie wnosi i jest to wykładnia na rzecz praw obywatelskich i na rzecz strażaków OSP. Należy także wskazać na dyrektywę wykładni argumentum ad absurdum (wykładnia prawa prowadząca do wniosków absurdalnych podlega odrzuceniu). Z tego powodu należy odrzucić wykładnię absurdalną w świetle której, art. 15 ust. 2 stanowi *lex imperfecta*, że nie ma żadnych konsekwencji dla rady gminy za nie wykonanie obowiązku ustalenia ekwiwalentu raz na dwa lata oraz, że możliwe jest utrzymanie dotychczasowej stawki ekwiwalentu, zaś ustalenie innej wysokości ekwiwalentu może oznaczać także jej obniżenie[26].

Finalnie należy więc uznać, że rada gminy ma obowiązek raz na dwa lata podwyższać stawki ekwiwalentu.

Ponieważ zdecydowana większość uchwał ekwiwalentowych po wprowadzeniu ustawy o OSP była przyjmowana w okresie styczeń – czerwiec 2022, to na przetomie 2023/2024 r. i z początkiem 2024 r. większość gmin ma obowiązek podwyższyć stawki ekwiwalentu.

4. Zasady wypłaty ekwiwalentu na podstawie art. 15a u.o.s.p.

Artykuł 15a u.o.s.p. jest całkowicie nowym przepisem w systemie prawa ochotniczych straży pożarnych. Jego dodanie do ustawy stanowi realizację postulatów środowiskowych. Otwiera on gminom drogę do możliwości wypłacania ekwiwalentu za dodatkowe, inne niż tradycyjne, aktywności OSP. Jednak ta regulacja jest węższa pod względem treści niż art. 15 u.o.s.p., a przez to rodzi pytania o jej poprawną wykładnię.

[22] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2023 r. z dnia 11 maja 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 499).

[23] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2023 r. z dnia 9 sierpnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 831).

[24] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w trzecim kwartale 2023 r. z dnia 10 listopada 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1216).

[24] Zob. J. Wilk, Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych w uchwale rady gminy, LEX/el. 2023.

[25] Rządowy projekt ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, druk sejmowy nr 1765, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1765> (dostęp: 8.12.2023 r.).

[26] Zob. J. Wilk, Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych w uchwale rady gminy, LEX/el. 2023.

W omawianej regulacji określono, kto ustala wysokość ekwiwalentu i w jakiej formie, za co się wypłaca i komu jest należny ekwiwalent. Natomiast w regulacji tej nie określono, jaka jest stawka maksymalna ekwiwalentu, jaki jest miernik stawki ekwiwalentu, czy stawkę tą należy ustalać cyklicznie i czy podwyższać, nie określono zasad naliczania ekwiwalentu oraz nie wskazano, czy uchwała wydana na podstawie art. 15a jest odrębną uchwałą wydaną na podstawie art. 15 u.o.s.p.

Wskazane braki treści w art. 15a u.o.s.p. należy uznać za lukę konstrukcyjną. W związku z tym należy zastosować wnioskowanie prawnicze w postaci *analogia legis* i doprowadzić do urzeczywistnienia zasady *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* (przy takim samym sensie ustawy, takie same postanowienia ustawy). Należy bowiem wskazać, odwołując się do wykładni historycznej, że norma prawna zawarta w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. pomimo, że została przeniesiona z uchylonego artykułu 28 u.ppoż. obowiązuje praktycznie w niezmiennym kształcie od ponad 30 lat. Ekwiwalent przez ten okres zawsze był obwarowany stawką maksymalną z odwołaniem się do miernika przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto, ogłoszonego przez prezesa GUS i nigdy nie był uznawany za wynagrodzenie, a za równoważnik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej – czasu, wysiłku i zdrowia[27].

W uzasadnieniu do nowelizacji ustawodawca nie zawarł żadnych wytycznych, które można by tu zastosować w drodze wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Absurdalna byłoby więc twierdzenie i wykładnia, że ustawodawca poprzez przedmiotowe rozszerzenie ekwiwalentu w drodze art. 15a chciał „rewolucyjnie” podważyć wszystkie dotychczasowe zasady ustalania i wypłaty ekwiwalentu i stworzyć alternatywny system wypłaty, prowadzący do uznania ekwiwalentu za wynagrodzenie tożsame z wynagrodzeniem za pracę.

Wykładnię art. 15a u.o.s.p. należy więc przeprowadzić w drodze *analogia legis* mając na uwadze treść art. 15 u.o.s.p. ponieważ art. 15 u.o.s.p. reguluje stany faktyczne podobne do stanów faktycznych jakie mają być regulowane na podstawie normy prawnej wyprowadzonej z treści art. 15a u.o.s.p.

W związku z tym należy uznać, że na podstawie art. 15a nie podejmuje się uchwały ekwiwalentowej odrębnej od uchwały podjętej na podstawie art. 15. Gmina nie uchwała dwóch odrębnych uchwał, jednej na podstawie art. 15, a drugiej na podstawie art. 15a. Jeżeli gmina zamierza wypłacać ekwiwalent na podstawie art. 15a, do uchwały podejmowanej na podstawie art. 15 należy dopisać za jakie aktywności gmina zamierza dodatkowo płacić i jakie stawki będą obowiązywać w odniesieniu do tych aktywności. **Wówczas zostanie uchwalona jedna uchwała na podstawie art. 15 i 15a u.o.s.p. będąca aktem prawa miejscowego, który należy ogłosić w wojewódzkim dzienniku urzędowym.**

W drodze wykładni językowej i systemowej nie można ustalić sformułowania „sposób ustalenia” z art. 15a zd. 2. W związku z tym w drodze dyrektyw wykładni celowościowej *argumentum ad consequentiam* (argument z konsekwencji) oraz *argumentum ad iudicium* (argument odwołujący się do rozsądku) należy uznać ten zwrot jako zbędny. Wynika to z faktu, że w uchwale nie określa się sposobu ustalenia ekwiwalentu, ponieważ ekwiwalent został już ustalony w art. 15a u.o.s.p.[28].

Wysokość ekwiwalentu na podstawie art. 15a u.o.s.p. określa rada gminy, ale wysokość ta nie może przekroczyć stawki maksymalnej, która wynosi 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 2023 r. poz. 1251 i 1429) przed dniem ustalenia ekwiwalentu pieniężnego.

[27] Szerzej na ten temat zob. D.P. Kała, *Ochotnicze...*, s. 142.

[28] Zob. D.P. Kała, Czy w uchwale należy wskazać sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom za wykonywanie innych zadań?, LEX QA 2401773.

Stawka ta powinna być wyrażona kwotą (np. 10 zł), a nie ułamkiem i miernikiem przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto. Stawkę tę należy podwyższać nie rzadziej niż raz na 2 lata. Ekwiwalent należy naliczać za każdą rozpoczętą godzinę, liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu.

Wzory wniosków o wypłatę i terminy wypłat należy określić w zarządzeniu wykonawczym do uchwały wydanym przez wójta, które będzie wspólne dla ekwiwalentu wypłacanego na podstawie wspólnej uchwały wydanej na podstawie art. 15 i 15a. Należy wydać tylko jedno zarządzenie, tak jak i przyjąć tylko jedną uchwałę.

Jako całkowicie błędne należy odrzucić stanowisko Wojewody Śląskiego, który uznał, że: „Reguły dotyczących wysokości i sposobu naliczania ekwiwalentu zawartych w art. 15 ust. 2 ustawy nie stosuje się do ekwiwalentu przyznawanego na podstawie art. 15a ustawy”[29]. Stanowisko to jest arbitralne i nie jest oparte na żadnej wykładni prawa. Jest subiektywnym, uznaniowym zapatrywaniem prawnym, które trudno nazwać jakąkolwiek wykładnią prawa. Słusznie Wojewoda Śląski dostrzegł, że: „Brak ustalenia przez organ stanowiący gminy wysokości i sposobu naliczania ekwiwalentu za inne zadania skutkuje zatem brakiem kompleksowej realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 15a ustawy”. Nie potrafił jednak dostrzec, że jest to luka konstrukcyjna, którą należy uzupełnić w drodze wnioskowania prawniczego *analogia legis*.

Przyjęcie innej wykładni prawa w omawianym tu zakresie doprowadzi do wykładni absurdalnej oraz do sytuacji, gdzie będą podejmowane w gminie dwie uchwały ekwiwalentowe, które będą przesyłane do podwójnego nadzoru wojewody[30] i co za tym idzie, będą podlegać podwójnej publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych i będą przedmiotem ewentualnie podwójnych rozstrzygnięć sądowych. Konsekwencją może być jeszcze większy chaos legislacyjny w gminach w zakresie ekwiwalentu niż dotychczas.

Konkluzje:

Nowelizacja dopuszcza fakultatywną możliwość wypłaty ekwiwalentu dla części kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz fakultatywną możliwość wypłaty ekwiwalentu za zabezpieczenie obszaru chronionego PSP. Gmina może fakultatywnie wypłacać ekwiwalent za inne aktywności niż uczestnictwo w działaniach i akcjach ratowniczych oraz ćwiczeniach i szkoleniach. Nie rzadziej niż raz na dwa lata należy podwyższać stawki ekwiwalentu. Wypłata ekwiwalentu na podstawie art. 15a upodabnia się do wypłaty ekwiwalentu na podstawie art. 15 u.o.s.p. Rada gminy podejmuje tylko jedną uchwałę ekwiwalentową na podstawie której wypłaca ekwiwalent za różne aktywności strażaków OSP. W uchwale ekwiwalentowej nie przepisuje się co do zasady treści art. 15 i 15a z ustawy o OSP[31].

[29] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 31 października 2023 r., NPII.4131.1.1039.2023, LEX nr 3621578. Równie błędne stanowisko w tym zakresie idące w tym samym kierunku wyraził J. Wilk, *Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnej w uchwale rady gminy*, LEX/el. 2023.

[30] Zob. M. Nagórek, *Ekwiwalenty dla ochotniczych straży pożarnej: sprawdź, co wojewodowie kwestionują w uchwałach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie 6.12.2023 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/9373520.ekwiwalenty-dla-ochotniczych-strazy-pozarnej-sprawdz-co-wojewodowie.html> (dostęp: 8.12.2023 r.)

[31] Zob. D.P. Kała, *Stanowisko NSA może wywołać falę wadliwych uchwał ekwiwalentowych*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwala-ekwiwalentowa-kontrowersje-wobec-wyroku-nsa.523892.html> (dostęp: 8.12.2023 r.).

Bibliografia

- Kała D.P., *Istota zmiany prawa w zakresie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych oraz jej ocena – ekspertyza dla FRDL nr 10/2022*, dostęp: <https://frdl.org.pl/publikacje/opinie-i-komentarze-frdl/istota-zmiany-prawa-w-zakresie-ekwiwalentu-pienieznego-dla-strazakow-ratownikow-osp-oraz-jej-ocena> (dostęp: 7.12.2023 r.),
- Kała D.P., *Ochotnicze Straże Pożarne. Komentarz*, Warszawa 2023,
- RIO: ekwiwalent dla strażaka OSP za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia, ale nie na kursie podstawowym, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/rio-ekwiwalent-dla-strazaka-osp-za-kazda-rozpoczeta-godzine-szkolenia-ale-nie> (dostęp: 7.12.2023 r.),
- Kała D.P., *Stanowisko NSA może wywołać falę wadliwych uchwał ekwiwalentowych*, <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwala-ekwiwalentowa-kontrowersje-wobec-wyroku-nsa.523892.html> (dostęp: 8.12.2023 r.),
- Kała D.P., *Ekwiwalenty dla strażaków OSP do zmiany; ekspert przypomina o obowiązkach gmin*, Serwis Samorządowy PAP, wydanie z dnia 30.10.2023 r., (dostęp: 8.12.2023 r.) - przedruk za zgodą autora z serwisu lexfire.pl - <https://www.lexfire.pl/slider/item/1409-wielkie-ogolnopolskie-ekwiwalentowe-sprzatanie> (dostęp: 8.12.2023 r.),
- Kała D.P., *Czy w uchwale należy wskazać sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom za wykonywanie innych zadań?*, LEX QA 2401773,
- Krawiec G., *Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych. Komentarz*, Warszawa 2023, dostęp: Legalis,
- Miazga K. M., *Informacja w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu*, <https://zosrpp.pl/2023/03/26/informacja-w-sprawie-ekwiwalentu-pienieznego-dla-strazaka-ratownika-osp-za-uczestnictwo-w-dzialaniu-ratowniczym-akcji-ratowniczej-szkoleniu-lub-cwiczeniu/> (dostęp: 11.12.2023 r.),
- Nagórek M., *Poniesienie kosztu udziału strażaków w zawodach pożarniczych przez gminę*, „Praktyczne wyjaśnienia”, dostęp Legalis,
- Nagórek M., *Ekwiwalenty dla ochotniczych straży pożarnych: sprawdź, co wojewodowie kwestionują w uchwałach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie 6.12.2023 r., <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/9373520.ekwiwalenty-dla-ochotniczych-strazy-pozarnych-sprawdz-co-wojewodowie.html> (dostęp: 8.12.2023 r.),
- Wilk J., *Ekwiwalent pieniężny dla strażaków ochotniczych straży pożarnych w uchwale rady gminy*, LEX/el. 2023.

O AUTORZE

Dariusz P. Kała – doktor nauk prawnych, prowadzi Kancelarię Prawną LexKała oraz Portal Prawa Ochrony Przeciwożarowej 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, 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, *Ochotnicze Straże Pożarne. Komentarz*, Warszawa 2023. Publikuje na łamach portalu Prawo.pl, serwisu samorządowego Polskiej Agencji Prasowej, www.strazacki.pl oraz w serwisach prawnych Wolters Kluwer. Jego publikacje ukazywały się na łamach „Strażaka”, „Przeglądu Pożarniczego”, „W Akcji”, „Rzeczypospolitej”, www.remiza.pl, w wydawnictwie C.H. Beck. Autor ekspertyz prawnych na zamówienie podmiotów publicznych. Członek Ochotniczej Straży Pożarnej oraz przewodniczący komisji rewizyjnej oddziału powiatowego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, delegat na Zjazd Oddziału Wojewódzkiego ZOSP RP. Pełnomocnik dh OSP Edwarda Pruśniewskiego, w głośnej sprawie wygranej przed Sądem Najwyższym. Odznaczony brązowym medalem „Za zasługi dla pożarnictwa”.

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

.....
Warszawa, grudzień 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa