

INFORMACJA w sprawie ekwiwalentu pieniężnego

Zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity: Dz. U. 2020 r. poz. 961 ze zm.) członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. 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.

W związku z powyższym ekwiwalent pieniężny członkowi OSP przysługuje:

- 1) Za czas uczestnictwa w działaniu ratowniczym.
- 2) Za czas uczestnictwa w szkoleniu pożarniczym - którego organizatorem jest Państwowa Straż Pożarna lub gmina.

Słowo „ekwiwalent” (łac. *aequivalens*, *-ntis* od *aequivallere* ‘mieć taką samą wartość’) oznacza rzecz przedstawiającą tę samą wartość, a mającą inną postać, np. ekwiwalent pieniężny. Odpowiada słowom „odpowiednik”, „równoważnik”. Zwykle w przypadku, gdy używane jest w tekstach prawnych wskazuje, czego jest równoważnikiem, np. ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, ekwiwalent za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych.

W przypadku ustawy o ochronie przeciwpożarowej brak jednoznacznego wskazania czego ekwiwalent pieniężny określony w art. 28 jest odpowiednikiem. Tak więc przybiera on postać swoiście pojętego wynagrodzenia przysługującego każdemu członkowi ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym, niezależnie od tego czy jest osobą zatrudnioną, prowadzącą działalność gospodarczą, rolnikiem, bezrobotnym itp. (wniosek z ust. 1 art. 28). Gdyby ustawodawca chciał w sposób ogólny ograniczyć wypłatę tego ekwiwalentu, np. tylko do członków ochotniczej straży pożarnej z tytułu utraconego przez nich zarobku, to w art. 28 ust. 1 zawarłby formułę dookreślającą charakter ekwiwalentu, tak jak uczynił to w przypadku ekwiwalentów regulowanych w innych przepisach, a w dalszych normach ustawy o ochronie przeciwpożarowej uściśliłby tylko zasady wypłaty ekwiwalentu. Takiego trybu postępowania jednak nie przyjął.

Ustawodawca zawarł tylko jeden wyjątek od powyższej zasady.

Ekwiwalent pieniężny bowiem nie przysługuje członkowi ochotniczej straży pożarnej za czas nieobecności w pracy, za który zachował wynagrodzenie. Członkowie ochotniczych straży pożarnych, za czas nieobecności w pracy z powodu uczestniczenia w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, zachowują przewidziane w odrębnych przepisach uprawnienie do innych niż wynagrodzenie świadczeń związanych z pracą (art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Zapis ten należy rozumieć, że członkowi OSP przysługuje ekwiwalent pieniężny za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym zawsze, gdy członek OSP nie pobiera wynagrodzenia. Teza ta znajduje potwierdzenie w stanowisku zawartym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2006 r., I OSK 614/2006 (ONSAiWSA 2007/2 poz. 52), którego znaczną część uzasadnienia przytaczamy w dalszej części informacji dotyczącej stanu prawnego obowiązującego przed 25 września 2008 r.

Za przyjęciem tezy o prawie do ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym dla szerokiego kręgu członków OSP (w tym niezatrudnionych na podstawie umowy o pracę) pośrednio przemawia także fakt, iż w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity: Dz. U. 2020 r. poz. 1426 ze zm.) zwolnione od podatku są przychody członków Ochotniczych Straży Pożarnych, uzyskane z tytułu uczestnictwa w szkoleniach, akcjach ratowniczych i akcjach związanych z likwidowaniem klęsk żywiołowych (art. 21 ust. 1 pkt 44).

Powołany powyżej przepis odrywa się od określenia przyjętego w ustawie o ochronie przeciwpożarowej („ekwiwalent pieniężny”) i wskazuje na charakter tego świadczenia z punktu widzenia ustawodawstwa podatkowego („przychód”). Uregulowanie to pojawiło się od 1 stycznia 1995 r. [wprowadzone ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 5 poz. 25 z póź. zm.), znowelizowane od dnia 1 stycznia 2007 r. ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137 poz. 638 z póź. zm.)], a więc już w czasie, gdy zapis art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej o „ekwiwalencie pieniężnym” obowiązywał (choć trochę o odmiennej treści). Z tego też powodu są pełne podstawy do przyjęcia, że ustawodawca przychodów uzyskiwanych przez członków OSP z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym nie traktuje tylko jako ekwiwalentu z tytułu utraconego zarobku przez osobę - członka OSP zatrudnioną na podstawie umowy o pracę. Gdyby ustawodawca chciał „ekwiwalent pieniężny” potraktować inaczej art. 21 ust. 1 pkt 44 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stworzyłby w sposób zbliżony do zapisów art. 21 ust. 1 pkt 10, 11, 11a, 13, 38, 49a, 76, 92, 110. W każdym z tych

wypadków wymieniony jest ekwiwalent stanowiący pewną rekompensatę na konkretną stratę (wydatek, wyrzeczenie) określonych w wymierny sposób.

Ekwiwalent pieniężny za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym ma charakter bardziej zbliżony do świadczeń określanych w przepisach prawa pod nazwą „diet” związanych z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich, radnych, posłów, senatorów. Przyjmuje się, że jest to forma wynagrodzenia dla osób pełniących funkcje o wysokim stopniu użyteczności publicznej, stanowiąca rekompensatę za wykorzystywanie czasu wolnego w interesie dobra powszechnego. W przypadku strażaków ochotników można mówić wprost o narażaniu życia i zdrowia w interesie dobra wspólnego.

Zgodnie z tezą wyroku NSA ekwiwalent pieniężny, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 ze zm.), stanowi odpowiednik wartości pracy strażaka ochotnika na rzecz ochrony przeciwpożarowej; nie jest on odpowiednikiem wynagrodzenia utraconego przez strażaka w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub szkoleniowych.

Ekwiwalent pieniężny, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej stanowi odpowiednik wartości pracy strażaka ochotnika na rzecz ochrony przeciwpożarowej. Nie jest on odpowiednikiem wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z zasadą wynikającą z wskazanego przepisu należy się on wszystkim tym, którzy brali udział w akcjach ratowniczych lub szkoleniach przeciwpożarowych. Jedyne wyjątek od tej zasady zawarty został w ust. 3 art. 28 ustawy (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn.. akt I OSK 1298/09).

Jak stwierdziło KRIO w jednym z orzeczeń ekwiwalent, o jakim mowa w art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, stanowi równoważnik, odpowiednik wkładu wniesionego przez członka OSP, w postaci czasu, wysiłku i zdrowia, w ochronę przeciwpożarową, czyli w działanie mające na celu ochronę życia, zdrowia, mienia innych osób lub ochronę środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innymi zagrożeniami (patrz: orzeczenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 8 października 2012 r., NA.III-0221-22/2012).

Sformułowanie ust. 2 art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej „nie może przekraczać 1/175 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia” wskazuje na możliwość kształtowania jego wysokości, gdzie jego górną granicą jest owa 1/175 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały.

Rady gmin, na terenie których działają OSP powinny podjąć uchwały, w których ustalą wysokość ekwiwalentu przysługującego członkom OSP. Mogą oczywiście przyjąć maksymalną wysokość ekwiwalentu przewidzianą w ustawie, tj. 1/175 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu. Nie mogą jednak całkowicie pozbawić członków OSP prawa do tego ekwiwalentu, ponieważ ustawa

przewiduje prawo dla członka OSP do tego ekwiwalentu, a uprawnieniem rady gminy jest jedynie ustalenie wysokości tego ekwiwalentu. Przyjęcie w uchwale rady gminy wysokości ekwiwalentu np. „0 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za godzinę udziału w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu” stałoby w sprzeczności z zapisem ustawy, ponieważ prowadziłoby do pozbawienia tego prawa członka OSP.

Pod pojęciem „działań ratowniczych” (za udział w których przysługuje ekwiwalent) należy rozumieć każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia (art. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Tak więc prawo dla strażaka ochotnika do otrzymania ekwiwalentu nie ogranicza się tylko do pożarów i zawężająca interpretacja art. 28 jest nieuprawniona.

Powyzsza ustawowa definicja działań ratowniczych wynika z tego, iż ustawa o ochronie przeciwpożarowej szeroko traktuje pojęcie ochrony przeciwpożarowej. Czyni to w sposób odmienny od tradycyjnego pojęcia, wynikającego tylko z literalnego brzmienia słów. W myśl art. 1 ustawy ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 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.

Można dokonać szeroko idącej interpretacji sformułowania „szkolenie pożarnicze”, do których zaliczają się nie tylko szkolenia ściśle pożarnicze ale także szkolenia obejmujące ratownictwo medyczne, chemiczne, techniczne itd. Szkolenia te muszą być niezbędne dla wykonywania działań ratowniczo-gaśniczych oraz takie które dają możliwość obsługi specjalistycznego sprzętu.

Kolejnym warunkiem obligatoryjnym uzyskania ekwiwalentu jest to by szkolenie było organizowane przez Państwową Straż Pożarną lub gminę. Ustawodawca zastosował katalog zamknięty dla podmiotów mogących organizować szkolenia, za które przysługuje ekwiwalent.

Jeżeli więc wszystkie powyższe warunki zostały spełnione to gmina jest zobowiązana do wypłaty ekwiwalentu. Ćwiczenia/warsztaty/szkolenia, które organizuje PSP lub gmina, które podnoszą poziom wyszkolenia strażaków ochotników, mieszczą się w definicji szkolenia pożarniczego z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, za które przysługuje ekwiwalent.

Jak można odnaleźć w wyroku WSA, na gruncie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej zawarte w nim pojęcie „szkolenie” obejmuje terminy "szkolenie" i "ćwiczenie", czyli odnosi się zarówno do nabywania

wiedzy teoretycznej (np. na wykładach, kursach, itp.), jak i praktycznej, np. poprzez udział w zawodach pożarniczych, manewrach i ćwiczeniach (patrz: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2014, sygn. akt IV SA/Wr 100/14).

Jeżeli szkolenie organizuje inny podmiot to za udział w takim szkoleniu ekwiwalent nie przysługuje.

Roszczenie o wypłatę ekwiwalentu przysługuje członkom OSP, a nie samej OSP. OSP potwierdza organom gminy udział członka OSP w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu i zakres czasowy tego udziału. Wypłata ekwiwalentu dokonywana jest na rzecz danego członka OSP. Nawet wtedy gdy dokonuje się tego za pośrednictwem OSP. W przypadku niewypłacenia ekwiwalentu przez gminę lub w przypadku wypłacenia go w zaniżonej wysokości z roszczeniem wobec gminy występuje dany członek OSP. Wierzytelność może być dochodzona na drodze postępowania sądowego (sąd powszechny, wydział cywilny). Zrzeczenie się prawa do ekwiwalentu jest prawnie dopuszczalne, ponieważ wierzytelność nie ma charakteru świadczenia należnego ze stosunku pracy. Uczynić to jednak może wyłącznie osoba uprawniona, a więc członek OSP, któremu ten ekwiwalent przysługuje.

Z uwagi na treść ust. 3 art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej gmina wypłacająca ekwiwalent ma prawo do uzyskania informacji, czy któryś z członków OSP, który brał udział w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu jest zatrudniony i czy zachował za czas nieobecności w pracy (gdzie akcja ratownicza lub szkolenie odbywały się w czasie jego godzin pracy) wynagrodzenie. Sposób potwierdzania tych okoliczności ustawodawca pozostawił do uznania stron. Najczęstszą i najlepszą formą tych potwierdzeń będą stosowne oświadczenia składane przez członków OSP. Sposób ich pobierania zależy od inwencji pracowników gminy i członków OSP.

Jako możliwą do zaakceptowania formę można zaproponować oświadczenia (ponawiane np. raz do roku) wszystkich członków OSP potencjalnie mogących brać udział w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu, w których wskażą, czy są pracownikami. Później oświadczenia dotyczące zachowania lub niezachowania wynagrodzenia za czas udziału w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu składałoby jedynie ci członkowie OSP, którzy są pracownikami, a nie składałoby ich np. rolnicy lub bezrobotni. W przypadku przyjęciu w porozumieniu między członkami OSP (których mogą reprezentować władze danej OSP) a gminą określonego okresu rozliczeniowego ekwiwalentu (np. miesiąca kalendarzowego) możliwe są oświadczenia zbiorcze obejmujące okres rozliczeniowy.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej nie wskazuje w jakim terminie ma zostać wypłacony ekwiwalent. W takim wypadku przyjmuje się zasadę niezwłoczności wypłaty po wezwaniu do zapłaty (art. 455 k.c.). Formą wezwania do zapłaty mogą być np. zestawienia udziału członków OSP w działaniach ratowniczych i szkoleniu, które są podstawą do naliczenia i wypłaty ekwiwalentu z budżetu gminy. Termin „niezwłocznie” oznacza termin realny,

mający na względzie okoliczności miejsca i czasu. Nie można go utożsamiać z terminem natychmiastowym. Przy ocenie omawianego problemu bowiem nie można pomijać wskazań zawartych w art. 354 § 1 i art. 355 k.c.. W praktyce czas niezbędny dłużnikowi do niezwłocznego wykonania zobowiązania kształtować się będzie niejednolicie. Spełnienie świadczenia stosownie do wezwania uzależnione może być nieraz od przedsięwzięcia różnych, zawitych często, czynności natury kasowej i księgowej. Wszystkie te okoliczności rzutują więc na czas, jaki jest potrzebny dłużnikowi do dostosowania się do wezwania wierzyciela. W typowych sytuacjach, gdy z okoliczności nic innego nie wynika, należy przyjmować, że spełnienie świadczenia oznacza spełnienie w terminie 14 dni od wezwania (tak np. SN w orz. z dnia 28 maja 1991 r., II CR 623/90).

Na etapie poprzedzającym proces sądowy w imieniu członków OSP w charakterze ich pełnomocnika mogą występować np. przedstawiciele władz danej OSP. Na etapie procesu sądowego pełnomocnikiem procesowym członków OSP w sporze z gminą może być adwokat lub radca prawny. W przypadku gdyby członkowie OSP wytoczyli gminie powództwo w jednym piśmie procesowym (co jest dopuszczalne) wtedy pełnomocnikami procesowymi mogliby być poszczególni współuczestnicy sporu.

Odmowa wypłaty ekwiwalentu daje prawo członkom OSP do wystąpienia przeciwko gminie na drogę postępowania sądowego.

*informację przygotował
adw. Krzysztof M. Miazga
10 II 2021 r.*