

2.6. Obliczanie czasu działań ratowniczych i szkoleń pożarniczych

2.6.1. Jak rozliczać godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym?

Zgodnie z art. 28 u.ppoż. wysokość ekwiwalentu nie może przekraczać 1/175 przeciętnego wynagrodzenia za każdą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Ustawa jednak nie określa, jak należy rozliczać każdą z tych godzin udziału czy to w działaniu ratowniczym, czy szkoleniu pożarniczym. Brak regulacji technicznej określającej sposób rozliczenia tych godzin należy uznać za lukę prawną o charakterze tetycznym, którą należy uzupełnić poprzez zastosowanie analogii *iuris*, czyli analogii z prawa.

W praktyce działania OSP ukształtowały się co najmniej cztery sposoby rozliczania godziny udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym.

Według pierwszego systemu, który można nazywać „systemem pełnej godziny” za godzinę działania ratowniczego lub szkolenia należy uznać jedynie pełną godziną udziału. Działanie ratownicze trwające 15 minut lub 45 minut traktuje się jako trwające 0 minut, a działanie ratownicze trwające 1 godzinę 15 minut liczy się jako trwające 1 godzinę. Według drugiego z nich, który można nazwać „systemem rozpoczętej godziny”, za godzinę udziału uznaje się każdą rozpoczętą godzinę udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Jeśli działanie ratownicze trwało np. 15 minut lub 45 minut, należy uznać, że działanie ratownicze trwało 1 godzinę. Według trzeciego systemu, który można nazwać „systemem zaokrąglania”, jeżeli działanie ratownicze trwało mniej niż 30 minut, wówczas należy uznać, że trwało 0 minut, a jeżeli trwało od 30 minut do 60 minut, to wtedy należy uznać, że trwało 1 godzinę. Według czwartego systemu, który można nazwać „systemem minutowym”, czas działania ratowniczego należy obliczać poprzez sumowanie czasu wszystkich działań ratowniczych, dodając wszystkie minuty trwania działania ratowniczego. Jeżeli więc strażak brał udział w trzech kolejnych działaniach ratowniczych trwających odpowiednio 1 godzinę i 23 minuty, 47 minut oraz 2 godziny i 16 minut, to należy uznać, że działanie ratownicze trwało 4 godziny i 26 minut. W ten sposób oblicza się czas wszystkich działań ratowniczych w okresie rozliczeniowym (miesięcznym, kwartalnym, rocznym – zależnie od gminy). Osiągnięty w ten sposób czas zaokrąglą się ostatecznie w ten

sposób, że końcówkę wynosząca mniej niż 30 minut zaokrąglą się do 0 minut, a końcówkę wynoszącą między 30 minut a 60 minut zalicza się jako 1 godzinę (więc 28 godzin i 15 minut liczy się jako 28 godzin, a 28 godzin i 45 minut liczy się jako 29 godzin).

Lukę prawną obecną w art. 28 u.ppoż. należy uzupełnić w drodze analogii z prawa poprzez odwołanie się do ogólnych zasad prawa. W tym przypadku należy odwołać się do zasady sprawiedliwości, którą można uznać za podstawową dla naszego systemu prawa, choćby na podstawie treści preambuły do Konstytucji z roku 1997¹⁶². Zasadę sprawiedliwości należy tu definiować, odwołując się do klasycznego rozumienia sprawiedliwości ukształtowanego jeszcze przez Ulpianusa: „Sprawiedliwość jest stałą i wiekuistą wolą oddawania każdemu tego, co mu się należy”¹⁶³. Sprawiedliwość tak rozumianą dzieli się dodatkowo na sprawiedliwość wyrównawczą oraz rozdzielczą i najczęściej używa się formuł: „Każdemu według jego zasług; każdemu według jego dzieł”. Odnosząc do zasady sprawiedliwości działania ratownicze, należałoby uznać, że strażakowi OSP należy się ekwiwalent „według jego zasług, według jego dzieł”.

Spośród czterech wyżej opisanych systemów rozliczania godziny działania ratowniczego, jakie ukształtowały się w praktyce działania OSP, za najbardziej odpowiadający zasadzie sprawiedliwości należy uznać „system minutowy”¹⁶⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalona jest wykładnia ekwiwalentu jako równoważnika wkładu wniesionego przez członka OSP, w postaci czasu, wysiłku i zdrowia, w ochronę przeciwpożarową. A zatem wkład czasu może obejmować także kilkanaście minut.

Słusznie Wojewoda Lubelski oraz Wojewoda Dolnośląski uchylili uchwały zawierające zapisy, zgodnie z którymi chciano zaokrągląć czas przy liczeniu czasu działań ratowniczych¹⁶⁵.

W wykładni tej należało zrezygnować z analogii z ustawy, gdyż w u.ppoż. nie ma przepisów, według których można by ukształtować techniczne

¹⁶² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zob. L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1–5, Warszawa 1999.

¹⁶³ Cyt. za A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 100.

¹⁶⁴ Podobnie zob. K. Miazga, *Odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania w listach do redakcji „Strażaka”, „Strażak” 2007, nr 9, pytanie nr 3*. W pewien sposób podobnie B. Fabin, [w:] *Finansowanie...*, s. 122. Autorka uznaje, że „za niepełną godzinę akcji ratowniczej lub szkolenia ekwiwalent należy obliczyć w proporcjonalnej wysokości do pełnej stawki godzinowej”.

¹⁶⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 marca 2016 r., NK-N.4131.83.7.2016.SP1, Legalis nr 1409425; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 16 marca 2017 r., PN-II.4131.80.2017, Legalis nr 1575948.

rozliczanie godziny działania ratowniczego lub szkolenia pożarniczego na zasadzie analogii. Przepisów takich brak także w u.PSP, która byłaby najwłaściwsza do rozliczania czasu działań ratowniczych lub szkoleń pożarniczych członków OSP. Ustawa Kodeks pracy przewiduje zaś rozliczanie czasu pracy w systemie pełnych godzin i nadgodzin. W związku z tym zasadne było zastosowanie analogii z ogólnych zasad prawa.

Podsumowanie

Spośród czterech wyżej opisanych systemów rozliczania godziny działania ratowniczego, jakie ukształtowały się w praktyce działania OSP, za najbardziej odpowiadający zasadzie sprawiedliwości należy uznać „system minutowy”.

2.6.2. Ekwiwalent za przerwę w szkoleniu¹⁶⁶

Ekwiwalent stanowi równoważnik, odpowiednik wkładu wniesionego na rzecz ochrony przeciwpożarowej przez strażaka OSP uczestniczącego w działaniach ratowniczych lub w szkoleniu, w postaci czasu, wysiłku, zdrowia. Ekwiwalent nie jest równoważnikiem utraconego wynagrodzenia¹⁶⁷.

Strażak OSP, uczestnicząc w szkoleniu pożarniczym, dokonuje wkładu na rzecz ochrony przeciwpożarowej w postaci czasu i wysiłku. Poświęca swój prywatny czas na rzecz ochrony przeciwpożarowej. Swoją prywatny czas poświęca zarówno wtedy, kiedy trwa wykład w trakcie szkolenia, jak i przerwa pomiędzy wykładami. Przerwa pomiędzy wykładami ma służyć odpoczynkowi, który ma zapewnić lepszą przyswajalność treści przekazywanych w trakcie wykładu. W związku z tym godzina szkoleniowa, za którą należy się ekwiwalent, obejmuje zarówno czas wykładu, jak i czas przerwy. Mówiąc inaczej, ekwiwalent należy się zarówno za czas wykładu, jak i przerwy. Ekwiwalent nie należy się natomiast za czas dojazdu na szkolenie i czas powrotu ze szkolenia¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Ten fragment po raz pierwszy opublikowany jako D.P. Kała, *Ekwiwalent za przerwę w szkoleniu*, „Strażak” 2012, nr 7, s. 54.

¹⁶⁷ Zob. Wyrok Sądu Rejonowego w Brzesku z dnia 23 stycznia 2008 r. I C 98/07; Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 5 czerwca 2008, I Ca 141/08; Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1298/09, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2011, nr 5, poz. 100; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1115/09, Lex nr 594898; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 lipca 2009 r., IV SA/Gl 270/09, Lex nr 553428; D.P. Kała, *Ekwiwalent za przerwę...*, s. 54.

¹⁶⁸ Por. D.P. Kała, *Ekwiwalent za przerwę...*, s. 54; D.P. Kała, *Obliczenie ekwiwalentu za szkolenie*, „Strażak” 2014, nr 4, s. 56–57. Por. D.P. Kała, *Dojazd do remizy bez ekwiwalentu*, „Strażak” 2012, nr 9, s. 54–55.

Podsumowanie

W związku z tym godzina szkoleniowa, za którą należy się ekwiwalent, obejmuje zarówno czas wykładu, jak i czas przerwy. Mówiąc inaczej, ekwiwalent należy się zarówno za czas wykładu, jak i przerwy.

2.6.3. Ekwiwalent za dojazd do remizy

Definicja legalna działań ratowniczych została zamieszczona w słowniczku ustawowym u.ppoż. w art. 2 pkt 2. Zgodnie z tą definicją przez działania ratownicze rozumie się każdą czynność podjętą w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Przy czym ustawodawca, wprowadzając do ustawy definicję legalną działań ratowniczych, posłużył się zwrotami definiującymi, które są nieostre. Takim zwrotem jest słowo „każda”. Pomimo że ustawodawca dookreślił, czym jest działanie ratownicze, to jednak nie wymienił w definicji działań ratowniczych, choćby katalogu otwartego czynności, które uznał jako działania ratownicze. W świetle praktyki działań ratowniczych można by uznać, że takim działaniem jest na przykład przykrycie kocem osoby poszkodowanej w pożarze, rozwijanie i zwijanie węża pożarniczego lub jazda samochodem pożarniczym na miejsce pożaru itd. Praktyka działań ratowniczych pokazuje, wobec ich skomplikowania, że trudno jednoznacznie wymienić wszystkie czynności, które należałoby uznać za działania ratownicze. Ustawodawca uznaje także, że nawet nie sam rodzaj czynności decyduje o tym, że jest ona działaniem ratowniczym. Konkretna czynność może być uznana za działanie ratownicze, jeśli jest ona podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska.

W świetle powyższego nie można uznać jazdy do remizy na alarm jako działania ratowniczego¹⁶⁹. Jazda do remizy nie jest podejmowana w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Celem jazdy do remizy jest podjęcie działań ratowniczych. Dopiero kiedy strażak jest w remizie, ma możliwość podjęcia czynności nakierowanych bezpośrednio na ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska. A zatem jazda do remizy jest czynnością poprzedzającą podjęcie działań ratowniczych. W związku z tym, skoro jazda do remizy nie jest działaniem ratowniczym, to za dojazd do remizy i samo przybycie do remizy na alarm nie należy się ekwiwalent na podstawie art. 28 u.ppoż.

¹⁶⁹ Por. D.P. Kała, *Dojazd do...*, s. 54–55.

Działaniem ratowniczym będzie natomiast jazda samochodem pożarniczym na miejsce pożaru, wypadku samochodowego itd. Można więc uznać, że działania ratownicze w przypadku wyjazdu do nich samochodem pożarniczym rozpoczynają się w chwili opuszczania remizy przez samochód pożarniczy.

Podsumowanie

Nie można uznać jazdy do remizy na alarm jako działania ratowniczego. Jazda do remizy nie jest podejmowana w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Celem jazdy do remizy jest podjęcie działań ratowniczych. Dopiero kiedy strażak jest w remizie, ma możliwość podjęcia czynności nakierowanych bezpośrednio na ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska. A zatem jazda do remizy jest czynnością poprzedzającą podjęcie działań ratowniczych. W związku z tym, skoro jazda do remizy nie jest działaniem ratowniczym, to za dojazd do remizy i samo przybycie do remizy na alarm nie należy się ekwiwalent.

2.6.4. Ekwiwalent za czas uzbrojenia samochodu

Uzbrojenie samochodu pożarniczego (np. zatankowanie wody, poprawienie węży pożarniczych, zamontowanie sprzętu itp.), które ma miejsce najczęściej po zakończeniu akcji gaszenia pożaru itp., należy uznać za integralną część działań ratowniczych w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.ppoż., czyli każdej czynności podjętej w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacji przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. W związku z tym za czas uzbrojenia samochodu pożarniczego należy wypłacić ekwiwalent na podstawie art. 28 ust. 1 u.ppoż. Pracownik gminy powinien w porozumieniu z prezesem lub naczelnikiem OSP ustalić uogólnioną normę czasu, która potrzebna jest na uzbrojenie samochodu i każdorazowo stosować ją przy sumowaniu czasu działań ratowniczych.

Ekwiwalentu nie wypłaca się za czas inspekcji gotowości operacyjnej OSP należącej do KSRRG prowadzonej przez Państwową Straż Pożarną na podstawie Zarządzenia nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁷⁰. Udział członka OSP w przeprowadzaniu inspekcji nie może być uznany za

¹⁷⁰ Dz. Urz. KGSPoż. z 2017 r., poz. 21.

udział w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.ppoż., za które to działania należy się ekwiwalent¹⁷¹.

Podsumowanie

Za czas uzbrojenia samochodu pożarniczego należy wypłacić ekwiwalent. Ekwiwalentu nie wypłaca się za czas inspekcji gotowości operacyjnej OSP należącej do KSRG prowadzonej przez Państwową Straż Pożarną.

2.7. Zrzeczenie się ekwiwalentu

Ekwiwalent należy uznać za publiczne prawo podmiotowe. W nauce prawa administracyjnego uznaje się, że podmiot, któremu przysługuje publiczne prawo podmiotowe, nie może nim dysponować oraz że jest ono niezbywalne, nie można się go zrzec, ale dopuszczalna jest rezygnacja z korzystania z niego¹⁷².

Organy oraz urzędnicy gminy nie mają prawa oczekiwać od członków OSP zrzeczenia się prawa do ekwiwalentu. Nie mogą domagać się uchwały władz OSP czy indywidualnie podpisanych oświadczeń strażaków ochotników o zrzeczeniu się ekwiwalentu. Dopuszczalne jest natomiast zrezygnowanie przez strażaków OSP z korzystania z ekwiwalentu. Rezygnacja ta polega na tym, że nie wnosi się w gminie wniosku o wypłatę ekwiwalentu. Ponieważ ekwiwalent jest prawem osobistym, to rezygnacja z korzystania z ekwiwalentu jest osobistą, indywidualną decyzją członka OSP. Rezygnacja władz OSP z korzystania z ekwiwalentu nie oznacza rezygnacji szeregowych członków OSP, podobnie jak rezygnacja większość członków OSP nie oznacza rezygnacji wszystkich¹⁷³.

Za niezgodne z prawem należy uznać takie postępowanie organów i urzędników gminy, które uzależnia finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych (np. zakup samochodu, sprzętu pożarniczego, dofinansowanie budowy) od zrzeczenia się ekwiwalentu przez członków ochotniczych straży pożarnych. Niezgodne z prawem jest także wypłacenie ekwiwalentu należnego strażakom ochotnikom na poczet działania OSP, np. zakup samochodu

¹⁷¹ Por. D.P. Kała, *Inspekcja gotowości operacyjnej*, „Strażak” 2012, nr 1, s. 51.

¹⁷² A. Wróbel, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 336–337; E. Oklińska, w: *Prawo administracyjne*, (red.) B. Orlik, A. Puczko, Warszawa 2011, s. 32; M. Stahl, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) Z. Duniewska i in., Warszawa 2004, s. 65. Odmienne i błędnie zob. B. Fabin, [w:] *Finansowanie...*, s. 126; D.P. Kała, *Ekwiwalentowe wątpliwości*, „Strażak” 2015, nr 7, s. 60–61.

¹⁷³ Por. D.P. Kała, *Rezygnacja z ekwiwalentu*, „Strażak” 2011, nr 9, s. 48.

itp. Dopuszczalne jest natomiast, aby strażak ochotnik otrzymał ekwiwalent od gminy i samodzielnie przekazał go skarbnikowi danej jednostki OSP w postaci darowizny na OSP, np. w formie przelewu na konto¹⁷⁴. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4d ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁷⁵ dochody jednostek organizacyjnych Ochotniczej Straży Pożarnej – w części przeznaczonych na cele statutowe – są wolne od podatku od osób prawnych.

Podsumowanie

Organy oraz urzędnicy gminy nie mają prawa oczekiwać od członków OSP zrzeczenia się prawa do ekwiwalentu. Nie mogą domagać się uchwały władz OSP czy indywidualnie podpisanych oświadczeń strażaków ochotników o zrzeczeniu się ekwiwalentu. Dopuszczalne jest natomiast zrezygnowanie przez strażaków OSP z korzystania z ekwiwalentu. Rezygnacja ta polega na tym, że nie wnosi się w gminie wniosku o wypłatę ekwiwalentu. Dopuszczalne jest natomiast, aby strażak ochotnik otrzymał ekwiwalent od gminy i samodzielnie przekazał go skarbnikowi danej jednostki OSP w postaci darowizny na OSP, np. w formie przelewu na konto.

2.7.1. Darowizna, odbiór i przelew na konto ekwiwalentu

Dopuszczalne jest także udzielenie przez członka OSP (np. skarbnikowi OSP) pełnomocnictwa szczególnego na piśmie do odbierania kwot należnego ekwiwalentu¹⁷⁶.

Pełnomocnictwa takiego mogą udzielić wszyscy członkowie OSP pobierający ekwiwalent¹⁷⁷, przy czym każdy musi sporządzić osobne pełnomocnictwo w swoim imieniu. Nie można udzielić zbiorowego pełnomocnictwa dla jednej osoby. Pełnomocnictwo może być sporządzone w zwykłej formie pisemnej bez udziału notariusza. Może być także sporządzone w obecności pracownika samorządowego, aby uniknąć kosztów notarialnych, gdyby urzędnik nie chciał honorować pełnomocnictwa w zwykłej formie pisemnej.

Jeżeli strażak chce odbierać ekwiwalent w formie przelewu na konto, to on decyduje, jakie konto poda do przelewów. Może podać konto swojej

¹⁷⁴ Por. D.P. Kała, *Rezygnacja...*, s. 48. Podobnie zob. B. Fabian, [w:] *Finansowanie...*, s. 127.

¹⁷⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2343 z późn. zm.

¹⁷⁶ Zob. wzór zamieszczony na końcu książki (wzór 9).

¹⁷⁷ Podobnie M. Legutko, [w:] *Finansowanie...*, s. 127.

OSP¹⁷⁸, przy czym jeżeli by chciał te pieniądze przekazać na OSP w formie darowizny, musi dopełnić właściwych formalności związanych z darowizną.

Podsumowanie

Dopuszczalne jest udzielenie przez członka OSP (np. skarbnikowi OSP) pełnomocnictwa szczególnego na piśmie do odbierania kwot należnego ekwiwalentu. Pełnomocnictwa takiego mogą udzielić wszyscy członkowie OSP pobierający ekwiwalent, przy czym każdy musi sporządzić osobne pełnomocnictwo w swoim imieniu. Jeżeli strażak chce odbierać ekwiwalent w formie przelewu na konto, to on decyduje, jakie konto poda do przelewów. Może podać konto swojej OSP.

2.8. Przedawnienie roszczeń z ekwiwalentu

2.8.1. Termin przedawnienia ekwiwalentu

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej lakonicznie reguluje sprawę ekwiwalentu. Nie reguluje ona kwestii przedawnienia ekwiwalentu.

Ustawę o ochronie przeciwpożarowej należy zaliczyć do gałęzi prawa administracyjnego. Obecnie nie ma w prawie administracyjnym skodyfikowanej części ogólnej (choć pojawił się taki projekt), w której mogłaby być uregulowana kwestia przedawnienia roszczeń.

W takiej sytuacji powstaje pytanie, czy w sytuacji braku generalnego uregulowania przedawnienia w prawie administracyjnym możliwe jest subsydiarne zastosowanie przepisów dotyczących przedawnienia z części ogólnej prawa cywilnego.

W literaturze wskazuje się, że „na temat dawności w prawie administracyjnym trudno doszukać się szerszej monografii, a i w orzecznictwie tak Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wypracowano jednoznacznych reguł w tym względzie”¹⁷⁹.

W doktrynie prawa i orzecznictwie spotkać można dwa poglądy. Według pierwszego z nich uznaje się, że na gruncie prawa administracyjnego przedawnienie nie funkcjonuje jako zasada. W takiej sytuacji nie powinno

¹⁷⁸ Nietrafnie Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach w piśmie z dnia 29 sierpnia 2011 r., WA-0250/68/11, która uznała, że brak jest możliwości przekazywania ekwiwalentu na konto ochotniczej straży pożarnej, przy czym RIO nie uzasadniła swojego stanowiska i nie wglębiła się w ten problem.

¹⁷⁹ Ł. Korózs, D. Kozłowska, *Przedawnienie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, „Nieruchomości” 2001, nr 8, www.nieruchomosci.beck.pl [1.01.2013].