



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 stycznia 2026 r.

Poz. 471

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.433.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 26 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XII/109/2025 Rady Gminy Jarosław z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jarosław, uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz przyznania strażakom ratownikom ekwiwalentu pieniężnego za wykonywanie innych zadań.

Uzasadnienie

Rady Gminy Jarosław w dniu 19 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII/109/2025 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jarosław, uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz przyznania strażakom ratownikom ekwiwalentu pieniężnego za wykonywanie innych zadań.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 8 stycznia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244).

W §1 analizowanej uchwały Rada Gminy Jarosław uregulowała następująco: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom i kandydatom na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jarosław, uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu w wysokości:

1. 25 zł (słownie: dwadzieścia pięć złotych) dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Jarosław, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej lub brał udział w działaniach ratowniczych polegających na zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w planie ratowniczym;

2. 15 zł (słownie: piętnaście złotych) dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Jarosław, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę;

3. 4 zł (słownie: cztery złote) dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej funkcjonującej na terenie Gminy Jarosław, tj. strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej (który ukończył 18 lat a nie ukończył 65 lat), który był uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.”

Jak stanowi § 2 badanej uchwały: „Przyznaje się ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, tj. zadań wskazanych w art. 3 pkt 3, pkt 4, pkt 8 do 15 tejże ustawy, w wysokości 12 zł (słownie: dwanaście złotych) za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej.”

W związku z powyższym, należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych strażak ratownik *OSP*, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. W myśl ust. 1a tego przepisu 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. Ponadto art. 15 ust. 2 w/w ustawy reguluje, że 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, 1429 i 1672) 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.

W § 1 przedmiotowej uchwały uregulowano, że strażakom ratownikom i kandydatom na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jarosław, uczestniczących w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, następnie wskazano, iż ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w w/w działaniach. Z porównania powyższej treści uchwały z przytoczonymi przepisami ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika, że zachodzi w badanej uchwale modyfikacja zakresu działań, za które kandydatom na strażaków ratowników należy się ekwiwalent, pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu i ćwiczeniu oraz związanej z nim wypłaty ekwiwalentu. Ponadto użycie w § 1 ust. 3 badanej uchwały sformułowania „w szkoleniu i ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub Gminę” oznacza, że wykroczone poza granice delegacji ustawowej, która nie wskazuje podmiotów, jakich szkolenia będą wiązały się z wypłatą ekwiwalentu (tak w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 25 czerwca 2025 r. o sygn. akt II SA/Rz 61/25).

Jednocześnie treść kwestionowanej uchwały nie pozwala przyjąć, iż właściwie realizuje ona upoważnienie normotwórcze z art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, ponieważ pozostawia zasadniczą niepewność co do tego, czy ustalone kwoty ekwiwalentu za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej szkoleniu lub ćwiczeniu przysługują za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Wątpliwości te wzmacnia różnica wynikająca z treści § 1 uchwały w zestawieniu z odmienną treścią § 2 tej samej uchwały - w którym doprecyzowany został moment początkowy, od którego naliczać należy ekwiwalent. Zatem w ocenie organu nadzoru zapisy § 1 badanej uchwały mogą zrodzić zasadniczą niepewność, co do kwoty ekwiwalentu. Odmienna redakcja przepisów § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały może bowiem nasuwać wątpliwości, co do tożsamer treści obu przepisów. Otóż zdaniem organu nadzoru literalne brzmienie § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały - wobec wypukłonej odmienności - nie wskazuje na to, że przyjęte zasady wypłacania ekwiwalentu są tożsame. Może zatem powstać wątpliwość czy ustalony ekwiwalent w § 1 tej uchwały nie jest kwotą całkowitą, przysługującą strażakom ratownikom *OSP* i kandydatom na strażaka ratownika *OSP* za uczestnictwo i udział w czynnościach wymienionych w uchwale (tak w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 1 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Rz 34/25). Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym za naruszenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych uznano taki zapis zaskarżonej uchwały, z którego nie wynika, że ustalona w uchwale wysokość ekwiwalentu ma charakter stawki godzinowej, czy też określony w uchwale ekwiwalent ma charakter całościowy, kompletny, stanowi "kwotę do wypłaty", co jest sprzeczne

z rozumieniem ustawy oraz może wywoływać wątpliwości, a przez to i spory w zakresie obliczenia czasu za jaki ekwiwalent przysługuje (tak m.in. w wyrokach WSA w Rzeszowie z dnia 1 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Rz 34/25 i z dnia 20 marca 2025 r. II SA/Rz 41/25). Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2023 r. o sygn. akt III OSK 2588/22: „Upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu zawarte w treści art. 15 ust. 2 ustawy z 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych nie umocowuje do określenia zakresu uprawnienia do tego ekwiwalentu. Materia ta została unormowana na poziomie ustawowym. Nie oznacza to jednak, że w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu nie mogą znaleźć się postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 cytowanej ustawy, w zakresie w jakim precyzują, że ekwiwalent przysługuje za uczestnictwo w działaniach ratowniczych, za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.”

Organ nadzoru wskazuje również na niejednorodność określenia Ochotniczych Straży Pożarnych, z których strażakom ratownikom lub kandydatom ustalana jest wysokość ekwiwalentu. Mianowicie w § 1 pkt 1 i pkt 2 przedmiotowej uchwały podano, że dotyczy to „Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jarosław”, w jej § 1 pkt 3, że obejmuje „Ochotniczą Straż Pożarną funkcjonującą na terenie Gminy Jarosław”, natomiast w jej § 2 mowa wyłącznie o „jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej”. Analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasad wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Na podstawie powyższego odesłania do badanej uchwały znajdują zastosowanie § 6 i § 10 w dziale I w/w załącznika. Z § 6 w/w załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast § 10 w/w załącznika reguluje, iż do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Dodatkowo w § 2 badanej uchwały ustalono ekwiwalent za wykonywanie innych zadań poprzez odesłanie do przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. W ocenie organu nadzoru powyższe narusza cytowany powyżej § 6 w/w załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Taka redakcja przepisu aktu prawa miejscowego pozostaje również w sprzeczności z § 4 ust. 3 w/w załącznika, który stanowi zakaz odsyłania do przepisów innych aktów prawnych.

Podkreślenia również wymaga, że uchwała podejmowana na podstawie art. 15 i art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Przy tym organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Podkreślenia wymaga, iż każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji. W wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98 Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) we Wrocławiu stanął na stanowisku, iż uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r. o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11). Ponadto organ stanowiący gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", będących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r. o sygn. akt II SA/OI 722/17).

Mając na względzie powyższe, wskazane istotne naruszenie prawa pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru