



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 marca 2026 r.

Poz. 1314



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.61.2026

Lublin, dnia 4 marca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/146/2025 Rady Miejskiej Piszczac z dnia 11 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Piszczac, w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 3 oraz § 3 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/146/2025 Rady Miejskiej Piszczac z dnia 11 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Piszczac, w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 3 oraz § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXII/146/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 lutego 2026 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m. in. art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025r. poz. 244).

W myśl art. 15 tej ustawy - w obecnie obowiązującym brzmieniu - strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny (ust. 1).

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 (art. 15 ust. 1a).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, 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 2024 r. poz. 1631 i 1674) 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.

Obecne brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych zostało nadane art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1560) zmieniającej m.in. ustawę o ochotniczych strażach pożarnych z dniem 8 września 2023 r.

Bezspornie uchwała podejmowana przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, przyznanego Radzie w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, stanowi akt prawa miejscowego, a w konsekwencji odnoszą się do niej i muszą być spełnione wymogi obowiązujące dla tej kategorii aktów prawnych.

W myśl § 1 ust. 1 uchwały: „Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Gminy Piszczac w wysokości:

- 1) 40,00 zł - za uczestnictwo w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej,
- 2) 10,00 zł - za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inny uprawniony podmiot,
- 3) 3,00 zł - za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez gminę”.

W § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały ustalono ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Gminy Piszczac, za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez gminę w wysokości 3 zł.

W ocenie organu nadzoru postanowienie § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „organizowanym przez gminę” nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w zakresie upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Zgodnie z treścią art. 3 pkt 6 tej ustawy, do zadań ochotniczych straży pożarnych należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty.

Odmienne uregulowanie powyższej kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 ww. ustawy nie znajduje umocowania prawnego i nie mieści się w zakresie upoważnienia udzielonego w tym przepisie Radzie.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 15 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Rz 52/25: „Kontrolując uchwały wydawane w oparciu przepis art. 15 ust. 1 ustawy sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały wagę przepisu, wynikające z niego konsekwencje w naliczaniu ekwiwalentu dla strażaków ratowników i wynikający z tego zakaz modyfikacji zapisów ustawowych. Wielokrotnie wskazywano, że przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważniają rady gminy (miasta) do uzależniania przyznawania uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego od tego, czy szkolenie zorganizowane jest przez Państwową Straż Pożarną lub gminę czy też inny podmiot oraz że każde uczestnictwo strażaka ratownika OSP w szkoleniach lub ćwiczeniach - bez względu na to kto jest ich organizatorem - winno być wynagradzane ekwiwalentem pieniężnym (tak WSA w Warszawie w wyroku z 11 grudnia 2024 w sprawie VIII SA/Wa 857/24, WSA w Rzeszowie w wyroku z 9 kwietnia 2025 w sprawie II SA/Rz 87/25). Oznacza to, że zaskarżona uchwała w zakresie przedmiotowym zasadniczo ograniczyła możliwość przyznawania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP, uzależniając prawo do niego, od rodzaju podmiotu, który organizuje szkolenia czy ćwiczenia. Z tego względu zaskarżona uchwała istotnie narusza powołane przepisy prawa materialnego. W treści zaskarżonej uchwały Rada dokonała bowiem niedopuszczalnej modyfikacji treści przepisu ustawy, wprowadzając do uchwały mniej korzystny zapis aniżeli ustawowy. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu bez względu na podmiot organizujący szkolenie czy ćwiczenie, zaskarżona uchwała - bez podstawy prawnej - wprowadziła takie ograniczenie.”

W ocenie organu nadzoru wykluczone jest zawężanie uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego przysługującego na podstawie przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

Należy również wskazać, że regulacje § 1 ust. 1 pkt 3 oraz § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały są wewnętrznie sprzeczne.

W § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika (...) za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inny uprawniony podmiot w wysokości 10 zł.

Następnie, w § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada ponownie ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika (...), który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez gminę w wysokości 3 zł.

W konsekwencji, nie jest jasne jaka konkretnie wysokość ekwiwalentu przysługuje strażakowi ratownikowi Ochotniczej Straży Pożarnej mającej siedzibę na terenie Gminy Piszczac za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez gminę i którą kwotę powinien stosować organ wykonujący uchwałę.

Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych jest aktem prawa miejscowego.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a przyjęta regulacja winna być sformułowana w taki sposób, aby adresaci uchwały nie mieli wątpliwości, w jakiej wysokości przysługuje ekwiwalent pieniężny za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 26 lipca 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 441/22: *"przepisy tej uchwały stanowią podstawę dla strażaków ratowników OSP do występowania względem gminy z roszczeniem o wypłatę ekwiwalentu w określonej wysokości, płatnego z jej budżetu. Nie jest zatem obojętne, w jaki sposób zostaną zredagowane przepisy omawianego aktu, w szczególności zaś muszą one spełniać warunek określoności, a więc powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, precyzyjnie oraz jasno, czyli zrozumiale dla ich adresata, niezależnie od tego, czy jest nim podmiot profesjonalny czy podmiot nieprofesjonalny. Tego zabrakło przepisowi zakwestionowanemu przez organ nadzoru, doprowadzając w rezultacie do jego sprzeczności z normą ustawową w stopniu istotnym"*.

Jak stanowi § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie zaś z § 143 zasad do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI (z wyjątkiem § 141), w dziale V (z wyjątkiem § 132), w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II.

Jak zauważył WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 lipca 2024 r. sygn. akt II SA/Go 265/24: *"Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00). Wprowadzenie w akcie organu samorządu terytorialnego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy"*.

Zgodnie z § 3 uchwały: *„Potwierdzeniem wykonania działań określonych w § 1 i 2 będzie złożenie przez jednostkę OSP tzw. Potwierdzeń udziału”*.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis § 3 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie Gminy w art. 15 ust. 2 oraz art. 15a ww. ustawy.

W przytoczonym postanowieniu Rada wprowadziła warunek udokumentowania potwierdzenia udziału wykonania działań, do czego nie została uprawniona w upoważnieniu ustawowym. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych Rada została uprawniona wyłącznie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Nie jest natomiast uprawniona do ustalania innych kwestii dotyczących ekwiwalentu.

Z kolei upoważnienie z art. 15a ustawy zezwala wyłącznie na określenie zadań oraz wysokości i sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15.

Każdą regulację prawa miejscowego wykraczającą poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Powyższe stanowisko potwierdzają wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 lutego 2023 r. sygn. akt III SA/Gd 669/22 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2023r. sygn. akt III SA/Po 88/23.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/146/2025, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Gminy Piszczac
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej Piszczac