



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 maja 2026 r.

Poz. 3240

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.341.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 maja 2026 r.

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 XXIII/227/26 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wręczyca Wielka, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: *liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej wraz z poprzedzającym je przecinkiem*;
 - 2) § 1 pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania: *liczoną od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu*
- jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2026 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka przyjęła uchwałę Nr XXIII/227/26 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wręczyca Wielka, dalej jako: *uchwała*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2026 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 15 ust. 1, 1a i 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1-2 ustawy:

1. *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.

Z powyższej regulacji wynika, że Rada upoważniona jest do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu (art. 15 ust. 1 ustawy), a także stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych – dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 i dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym (art. 15 ust. 1a ustawy).

W stosunku do ekwiwalentu przyznawanego wyżej wymienionym podmiotom, Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości tego ekwiwalentu, natomiast sposób naliczania ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i Rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania. Na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy:

- ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;
- ekwiwalent dla strażaka ratownika, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;
- ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, nalicza się za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi m.in. modyfikacja przepisów ustawy, która może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19).

W analizowanej uchwale Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 15 ust. 2 ustawy w § 1 i 2 uchwały w następujący sposób:

§ 1. Ustalić stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wręczyca Wielka uczestniczącego:

1) w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 16 zł za każdą rozpoczętą godzinę, liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej,

2) w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę lub inne uprawnione podmioty w kwocie 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia,

3) w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym planie ratowniczym w kwocie 16 zł za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu.

§ 2. *Ustalić stawkę ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wręczyca Wielka, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat uczestniczącego w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych w kwocie 7,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu.*

W powyższych regulacjach uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, stanowiąc w § 1 pkt 2 uchwały, iż ekwiwalent dla strażaka ratownika Ochotniczych Straży Pożarnych, którzy uczestniczyli w szkoleniu lub ćwiczeniu przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia* – bez wskazania, że liczony jest od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Do takiego wniosku w szczególności prowadzi zestawienie § 1 pkt 2 uchwały z jej § 1 pkt 1 oraz pkt 3, w których Rada doprecyzowała, w ślad za art. 15 ust. 2 ustawy, iż uchwalony tam ekwiwalent naliczany jest 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 ustawy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że określając sposób naliczania ekwiwalentu uregulowanego w § 1 pkt 1 i 3 uchwały, Rada nie doprecyzowała, że naliczany jest on bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny, w ślad za art. 15 ust. 2 ustawy.

Jak wyżej wskazano Rada nie jest uprawniona do modyfikacji określonego w art. 15 ust. 2 ustawy sposobu naliczania ekwiwalentu. Prawodawca wyraźnie zaznaczył w art. 15 ust. 2 ustawy, że tylko w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. W pozostałym zakresie utrzymał zaś regułę, że na potrzeby ustalenia wysokości ekwiwalentu - tak za uczestniczenie w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej, jak i za uczestniczenie w szkoleniu lub ćwiczeniu – godziny liczone są od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt III SA/Po 477/23, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 września 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 406/23).

Modyfikując zasady naliczania ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 ustawy, co daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

W analizowanej sprawie wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w części określonej w § 1 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: *liczoną od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej* oraz w § 1 pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania: *liczoną od momentu zgłoszenia gotowości do wyjazdu*. Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określone będą wyłącznie stawki ekwiwalentu przysługujące za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w określonych zdarzeniach, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy, z którego wynika, że:

- za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu – ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;
- za udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym – ekwiwalent naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7, bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny;
- ekwiwalent dla kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, naliczany jest za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

Takie działanie konieczne jest z uwagi na kompleksowe określenie sposobu naliczania ustalonego w tych przepisach ekwiwalentu przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy. Rada natomiast uprawniona jest wyłącznie do ustalenia wysokości tego ekwiwalentu. Jak wskazał WSA w Kielcach w wyroku z dnia 26 listopada 2025 r., II SA/Ke 467/25: *Doprecyzowanie sposobu naliczania ekwiwalentu na poziomie ustawowym, zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie go w uchwale ustalającej wysokość ekwiwalentu. O ile dopuszczalnym jest w niektórych przypadkach powtórzenie przez prawodawcę gminnego treści przepisu ustawy, o tyle wprowadzenie do uchwały postanowień sprzecznych z ustawą należy uznać za istotne naruszenie prawa, pozostające w kolizji z konstytucyjną zasadą praworządności.* W § 1 pkt 1 i 3 uchwały Rada dokonała

częściowego powtórzenia sposobu naliczenia ekwiwalentu ustalonego w art. 15 ust. 2 ustawy, określając stawkę tego ekwiwalentu. Biorąc jednak pod uwagę, że § 1 pkt 2 uchwały Rada całkowicie pominęła wskazanie sposobu naliczania ekwiwalentu za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, a powtórzenie dokonane w § 1 pkt 1 i 3 uchwały jest niepełne, należy uznać, że Rada zmodyfikowała określony ustawowo sposób naliczenia ekwiwalentu. Konstrukcja uchwały pozwala na jej zakwestionowanie w części określonej na wstępie.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/227/26 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Wręczyca Wielka – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy