



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 10 czerwca 2026 r.

Poz. 2471

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.112.2026.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 9 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/83/26 Rady Gminy Kołaki Kościelne z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom oraz kandydatom na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kołaki Kościelne.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 14 maja 2026 r. Rada Gminy Kołaki Kościelne podjęła uchwałę nr XII/83/26 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom oraz kandydatom na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kołaki Kościelne. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 18 maja 2026 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 1 czerwca 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244 z późn. zm.), dalej jako: ustawa, poprzez: ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego kandydatom na strażaków ratowników za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej oraz udziału w ćwiczeniach oraz poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej, tj. brak określenia wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ww. ustawy.

Jak stanowi 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. Stosownie do treści art. 15 ust. 1a ww. ustawy 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, tj. w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym
- stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 tej 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.

Z przytoczonych regulacji ustawy wynika, że ustawodawca upoważnił radę jedynie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Natomiast sposób jego naliczania oraz podmioty, którym przysługuje prawo do tego ekwiwalentu, określił ustawodawca. Brak jest też podstaw do powtarzania, a tym bardziej modyfikowania zapisów ustawowych dotyczących sposobu naliczania ekwiwalentu pieniężnego. Takie działanie organu gminy stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy.

Przechodząc do analizowanej uchwały Rady Gminy Kołaki Kościelne, zwrócić należy uwagę na § 1, zgodnie z którym *„Ustala się następujące wysokości ekwiwalentu pieniężnego przysługującego strażakom ratownikom oraz kandydatom na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Kołaki Kościelne:*

- 1) *za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej w czasie działania ratowniczego lub udziału w akcji ratowniczej – 35,00 zł*
- 2) *za każdą rozpoczętą godzinę udziału w szkoleniu lub ćwiczeniu – 5,00 zł”.*

Z przedstawionej regulacji wynika, że zarówno strażak ratownik OSP, jak i kandydat na strażaka ratownika OSP otrzymywać będzie ekwiwalent pieniężny za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Powyższe niezgodne jest z art. 15 ust. 1 i 1a ustawy, bowiem ekwiwalent pieniężny, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia otrzymuje strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Z kolei kandydat na strażaka ratownika OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, otrzymuje ekwiwalent pieniężny jedynie za udział w szkoleniu podstawowym.

Regulacja, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych nie przewiduje zatem wypłaty z budżetu gminy ekwiwalentu pieniężnego kandydatom na strażaka ratownika OSP za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, ćwiczeniu, a jedynie strażakom ratownikom OSP. Wskazać w tym miejscu należy, że ustawodawca rozróżnia strażaka ratownika od kandydata na strażaka ratownika, czemu dał wyraz w art. 8 i art. 9 ust. 2 ustawy. Tym samym rozróżnił też sposób ustalania ekwiwalentu pieniężnego ww. podmiotom. Rada Gminy Kołaki Kościelne, przyznając i określając w § 1 uchwały wysokości ekwiwalentu dla kandydatów na strażaków ratowników OSP za uczestnictwo w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej i ćwiczeniach przekroczyła zatem zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 1a ustawy.

Kolejno zauważyć należy, że w kwestionowanej uchwale nie ustalono wysokości ekwiwalentu pieniężnego należnego strażakowi ratownikowi OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy. Powołać w tym miejscu należy wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2024 r. sygn. akt III SA/Łd 452/24, w którym ww. Sąd wskazał: *„(...) brak uregulowania stawki ekwiwalentu za udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy stanowi pominięcie uchwalodawcze, którego dopuścił się organ w kontrolowanej uchwale bowiem zgodnie z art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy ekwiwalent pieniężny otrzymują również strażacy ratownicy OSP, którzy brali 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, stosownie do posiadanych przez gminę środków. Wskazany przepis nakłada zatem na radę obowiązek uchwalenia stawki ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, zezwalając wyłącznie aby przy ustalaniu jego wysokości rada uwzględniła posiadane przez gminę środki. A zatem przepis ten pozwala na różnicowanie wysokości tego ekwiwalentu ze względu na sytuację finansową gminy. Fakultatywne uprawnienie dla rady gminy do przyznania ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP zawarte zostało wyłącznie w art. 15a ustawy zgodnie z którym rada gminy może, w drodze uchwały, przyznać*

ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W uchwale wskazuje się te zadania oraz wysokość i sposób ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. A zatem fakultatywnie rada gminy może ale nie musi przyznać strażakom ratownikom OSP ekwiwalent za wykonywanie innych zadań niż wymienione w art. 15.” (por. także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 września 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 474/24 oraz z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 582/24).

Zwrócić należy uwagę, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. A zatem każda norma prawna zawarta w tym akcie musi być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym także organu stanowiącego gminy Kołaki Kościelne, muszą bowiem znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej zobowiązane są przestrzegać zasady legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie stanowi natomiast istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego to także 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: NSA oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02; NSA 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; WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Gl 391/12; WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 35/17; WSA we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt III SA/Wr 555/19).

Mając na względzie przedstawione okoliczności, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska