



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 marca 2026 r.

Poz. 1280

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.50.2026.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 marca 2026 r.

Na podstawie 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 XVIII/107/26 Rady Gminy Białowieża z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP i kandydatom na strażaków ratowników OSP.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 27 lutego 2026 r. Rada Gminy Białowieża podjęła uchwałę nr XVIII/107/26, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 marca 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 16 marca 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. 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 w ww. uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej - brak określenia wysokości ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ww. ustawy, art. 15 ust. 2 ww. ustawy, poprzez modyfikację przepisu ustawowego oraz art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez nieuzasadnione nadanie części przepisów uchwały wstecznej mocy obowiązującej.

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. 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 zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym.

- stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych.

W ocenie organu nadzoru wskazany przepis nakłada na Radę obowiązek uchwalenia stawki ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 582/24: „*Powołana regulacja*

*nie pozostawia zatem radzie gminy prawa do decydowania o przyznaniu bądź nieprzyznaniu ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 u.o.s.p., jego wysokość winna zatem zostać określona w uchwale organu gminy. Charakter tego naruszenia, to jest stwierdzone pominięcie uchwałodawcze, świadczy o tym, że zaskarżony akt prawa miejscowego jest niekompletny i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę i tym samym także stanowi istotne naruszenie prawa”.*

Niewypełnienie delegacji ustawowej przez organ stanowiący gminy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych 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 powyższego wynika, że ustawodawca, w art. 15 ust. 2 ustawy, upoważnił Radę jedynie do określenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Sposób naliczania ekwiwalentu pieniężnego został uregulowany przez ustawodawcę.

Tymczasem w § 1 uchwały Rada Gminy dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego ustalając wysokość ekwiwalentu oraz określając sposób jego naliczania, poprzez wskazanie, iż ekwiwalent przysługuje: „za każdą rozpoczętą godzinę udziału”. Takie działanie organu stanowiącego gminy stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy. Ustawa kompetencyjna w ogóle nie upoważnia rady gminy do ustalania zasad wypłaty ekwiwalentu dla strażaków ratowników i kandydatów na strażaka ratownika, a jedynie kwot tych świadczeń. Jeżeli już gmina postanowiła tę kwestię uregulować w uchwale to nie powinna tego robić w sposób wybiórczy czy też modyfikujący zapisy ustawy. Jak wskazał WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/OI791/22: „Z brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wyraźnie wynika, że ekwiwalent pieniężny może być naliczany »za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej«. Wyrażenie to w sposób precyzyjny określa moment rozpoczęcia naliczania godzin, za które przysługuje ekwiwalent. Jest to zgłoszenie wyjazdu.” Tym samym przyjęcie w § 1 uchwały, że ekwiwalent przysługuje „za każdą rozpoczętą godzinę udziału” stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy ponadto zauważyć, że w § 1 uchwały przyjęła, że ekwiwalent przysługuje za "udział" w działaniu ratowniczym i akcji ratowniczej oraz z udział w szkoleniu lub ćwiczeniu. Ustawodawca w treści art. 15 ust. 1 ustawy nie posłużył się terminem "udział", lecz terminem "uczestnictwo". Skorzystanie w uchwale z terminu innego niż ustawowy, dla określenia działania, które ten termin ustawy definiuje rodzi niebezpieczeństwo, że przy realizacji prawa do ekwiwalentu, poprzez naliczenie jego wysokości, będzie mu nadawana treść inna od ustawowej, in concreto, że "udział w działaniu ratowniczym" nie będzie rozumiany, jako "uczestnictwo w działaniu ratowniczym" od momentu zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 28 listopada 2024 r. sygn. akt II SA/Bk 582/24 „jakakolwiek modyfikacja pojęcia uczestnictwa w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej lub ćwiczeniu i związanej z nim wypłaty ekwiwalentu dokonana w wydanej na podstawie tego przepisu uchwale stanowi istotne naruszenie prawa. Z porównania zapisów uchwały i ustawy wynika, że zapisy uchwały są mniej korzystne. O ile bowiem ustawodawca wprowadza prawo naliczania ekwiwalentu już od chwili zgłoszenia wyjazdu lub gotowości o tyle normodawca lokalny uzależnia początek wypłaty ekwiwalentu od udziału w działaniach ratowniczych, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu”.

W § 4 uchwały Rada postanowiła: *Stawki o których mowa w § 1, § 2 i § 3 mają zastosowanie do ustalenia wysokości ekwiwalentu od dnia 01 stycznia 2026 r.* Oznacza, że uchwała wiąże skutki prawne wynikające z zawartych w niej norm ze zdarzeniami, które miały miejsce przed jej uchwaleniem oraz przed publikacją w dzienniku urzędowym, a tym samym wprowadza te normy do obrotu prawnego z mocą wsteczną.

Powoduje to, że uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy wskazać, że przepis art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) uzależnia wejście w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (ust. 2).

Jednocześnie art. 5 ww. ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Reasumując, wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej obwarowane jest przesłanką wymagającą, by zasady demokratycznego państwa prawnego nie stały temu na przeszkodzie. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych „jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu. Zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem *retroakcji*” (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt III OSK 2962/23).

W § 1 uchwały Rada postanowiła: *Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Białowieża za za każdą rozpoczętą godzinę udziału:*

- 1) w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej - w wysokości 40,00 zł;
- 2) w szkoleniu lub ćwiczeniu - w wysokości 15,00 zł.

Zgodnie z § 2 uchwały *ustala się ekwiwalent pieniężny w wysokości 15,00 zł przysługujący kandydatowi na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej mającego siedzibę na terenie gminy Białowieża, który uczestniczył w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.*

Tym samym w związku z wejściem w życie przedmiotowej uchwały wysokość ekwiwalentu przysługująca strażakowi ratownikowi ochotniczych straży pożarnych za uczestnictwo w szkoleniu lub ćwiczeniu, a także ekwiwalentu przysługującego kandydatowi na strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, ulegnie obniżeniu w stosunku do ekwiwalentu przysługującego wcześniej. Zgodnie bowiem z poprzednio obowiązującą uchwałą Nr LII/309/24 Rady Gminy Białowieża z dnia 1 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP i kandydatom na strażaków ratowników OSP (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 709), która utraciła moc w związku z wejściem w życie niniejszej uchwały, ekwiwalent pieniężny wynosił 40,00 zł.

Tym samym przedmiotowa uchwała prowadzi do pogorszenia sytuacji adresatów uchwały, co wyklucza możliwość nadania aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej.

Należy ponadto podkreślić, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że skoro art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania

wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 400/20).

W przedmiotowej sprawie nie wystąpiły żadne wyjątkowe okoliczności, które uzasadniałyby nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Należy przy tym zaznaczyć, że żadne tego rodzaju okoliczności nie zostały również wskazane w uchwale Rady Gminy. Z uwagi zatem na brak wystąpienia przesłanek określonych w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych niedopuszczalne było nadanie przytoczonym przepisom uchwały wstecznej mocy obowiązującej.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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*