



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 1011

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.14.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 stycznia 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 i 1436)

orzekam

nieważność § 1 ust. 4 oraz § 5 w zakresie zwrotu: „z dniem 1 stycznia 2026 roku” uchwały nr XIX/119/2025 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Wielichowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2025 r. Rada Miejska Wielichowa podjęła uchwałę nr XIX/119/2025 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników oraz kandydatów na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Wielichowo, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 15 ust.1, 1a i 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o Ochotniczych Strażach Pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 1 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska Wielichowa ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie Gminy Wielichowo „za wykonywanie zadań związanych z zabezpieczeniem imprez i uroczystości organizowanych lub współorganizowanych przez Gminę Wielichowo oraz jej jednostki organizacyjne, w uzgodnieniu z Burmistrzem Wielichowa, w wysokości 14,00 zł”.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska Wielichowa powołała przepisy art. 15 ust. 1, 1a i 2 oraz art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z przywołanymi regulacjami art. 15 ustawy: „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” (ust. 1a). Z kolei art. 15 ust. 2 ustawy stanowi, 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 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”.

Cytowana na wstępie treść § 1 ust. 4 uchwały została podjęta w oparciu o upoważnienie, o którym mowa w art. 15a ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem upoważniającym: „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”. Przyznanie ekwiwalentu, o którym mowa w tym przepisie, jest fakultatywne. Jeśli już jednak rada gminy podejmie decyzję o przyznaniu takiego ekwiwalentu, to w uchwale winna unormować wszystkie wymagane przez ustawodawcę kwestie, tj. wskazać zadania, za wykonywanie których przyznaje ekwiwalent pieniężny, określić wysokość ekwiwalentu, a także sposób jego ustalenia.

Tymczasem analiza treści § 1 ust. 4 uchwały prowadzi do wniosku, że rada nie wskazała sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego. Z tak zredagowanego przepisu nie sposób odczytać, czy ustalony ekwiwalent („w wysokości 14,00 zł”) przysługuje jednorazowo (tj. za wykonanie całego zadania), czy też jest ustalany za każdą godzinę wykonywania zadania i jak naliczaną (np. rozpoczętą czy pełną).

Należy zaznaczyć, że w przypadku ekwiwalentu, o którym mowa w art. 15a ustawy, ustawodawca nie określił sposobu jego naliczania, jak to uczynił w art. 15 ust. 2 w odniesieniu do ekwiwalentów wymienionych w art. 15 ust. 1 i 1a ustawy. Kompetencja w tym zakresie - z wyraźnej woli ustawodawcy wyrażonej w art. 15a ustawy - została przekazana radzie gminy i to na tym organie spoczywa obowiązek uregulowania tej materii w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wskazuje, że materia regulowana danym aktem prawa miejscowego nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. Uchybienie w tym zakresie w przypadku uchwał świadczy o pominięciu uchwałodawczym (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r., II GSK 1457/21; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Brak określenia w uchwale koniecznych elementów, wymaganych przez ustawę, na podstawie której została wydana, oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę. Wadliwość tę uznać należy za istotną, gdyż taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym (por. wyrok NSA z 14 października 2021 r., III FSK 3442/21).

Nie wskazując zatem w uchwale sposobu ustalenia ekwiwalentu pieniężnego, Rada Miejska Wielichowo nie zrealizowała prawidłowo i kompleksowo normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15a ustawy, co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym. Pominięcie prawotwórcze w omawianym zakresie czyni wadliwą całą regulację uchwały podjętą na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 5 uchwały, w myśl którego: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 roku”.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Stąd też warunkiem wejścia w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawem trybie, ale także prawidłowe ogłoszenie tego aktu. Na poziomie ustawowym problem ten został uregulowany w art. 4 i 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), zwanej dalej „u.o.a.n.”.

W myśl art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „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”. Z kolei przepis art. 4 ust. 2 u.o.a.n. stanowi, że: „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”.

W kontekście powyższego przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Wielichowa jako akt prawa miejscowego powinna, co do zasady, wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tak zatem należy interpretować treść pozostającego w obrocie prawnym § [...] uchwały (por. wyroki NSA z 24 lipca 2020 r. II FSK 633/20 oraz z 14 czerwca 2011 r. II GSK 623/10).

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 13 stycznia 2026 r. pod poz. 248.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że § 5 uchwały, w zakresie, w jakim wyznacza termin wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., narusza postanowienia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Żaden z tych przepisów nie pozwala na wejście w życie aktu prawa miejscowego przed jego urzędowym ogłoszeniem.

Na kategorię charakteru przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwrócono uwagę w wyroku NSA z 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, iż przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu powyższego wyroku przypomniano, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei zastosowanie przepisu art. 4 ust. 2 u.o.a.n. i skrócenie na jego podstawie 14-dniowego okresu *vacatio legis* (tj. czasu, jaki musi upłynąć od dnia urzędowego ogłoszenia aktu do dnia jego wejścia w życie) stanowi wyjątek od zasady i wymaga spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że najwcześniejszym terminem wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, na jaki pozwala ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.o.a.n., jest dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wejściu w życie badanej uchwały z dniem 1 stycznia 2026 r., podczas gdy została ona ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym 13 stycznia 2026 r., sprzeciwia się wreszcie także sam przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, co wynika z art. 5 u.o.a.n. Wprowadzenie aktu normatywnego z wsteczną mocą obowiązującą może się jednak odbywać wyłącznie na zasadzie wyjątku i jedynie po spełnieniu ustawowych warunków, które muszą być rozpatrywane w kontekście podstawowych zasad konstytucyjnych. Przepis art. 5 u.o.a.n. dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „wstecznej mocy obowiązującej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Moc wsteczna aktu jest dopuszczalna wtedy, gdy jest to „konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji”, jak wskazano w wyroku TK z dnia 1 stycznia 2001 r. (P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., OTK 2001, Nr 2, poz. 29).

W świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. akt prawa miejscowego nie może zatem wejść w życie przed jego ogłoszeniem. Możliwe jest jedynie przewidzenie wstecznej mocy obowiązującej takiego aktu pod warunkiem ścisłego zachowania reguł określonych w art. 5 u.o.a.n.

Zdaniem organu nadzoru, w niniejszej sprawie nie zachodzi jednak sytuacja unormowana w art. 5 u.o.a.n. W treści § 5 uchwały nie przewidziano bowiem wstecznej mocy obowiązującej uchwały, tylko jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Brzmienie tego przepisu dowodzi, że zamiarem prawodawcy gminnego nie było nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Za przyjęciem powyższej tezy przemawia fakt, że rada, redagując przepis o wejściu w życie uchwały, nie zastosowała techniki prawodawczej przewidzianej w § 51 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Zgodnie z § 51 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu ustawy w życie, który nadaje moc wsteczną ustawie albo jej poszczególnym przepisom, można nadać brzmienie: «Ustawa wchodzi w życie ..., z mocą od dnia ...» albo «Ustawa wchodzi w życie..., z tym że art. ... z mocą od dnia ...», albo «Ustawa wchodzi w życie ..., z wyjątkiem art. ..., który wchodzi w życie z dniem ..., z mocą od dnia ...». Przepis § 51 ZTP ma odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 22 maja 2025 r., I OSK 904/24, przepisy końcowe aktu prawa miejscowego, które nadają wsteczną moc takiemu aktowi lub jego poszczególnym przepisom, powinny być formułowane z zastosowaniem także § 51 ZTP.

Końcowo należy też podkreślić, że w uzasadnieniu ocenianej uchwały w żaden sposób nie odniesiono się do wyznaczenia terminu wejścia w życie uchwały na dzień 1 stycznia 2026 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru, przepis § 5 uchwały w zakresie zwrotu: „z dniem 1 stycznia 2026 roku” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Jednocześnie należy przyjąć, że uchwała wejdzie w życie zgodnie z dyspozycją normy ustawowej zapisanej w art. 4 ust. 1 u.o.a.n., tj. po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Wielichowa

Burmistrz Wielichowa