



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 8105

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.719.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2025 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/126/2025 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 17 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dąbrowa Zielona, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z siedziby jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej*, § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia*, § 2 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia*, 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*,
- 2) § 3 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 15a ustawy i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 listopada 2025 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona przyjęła uchwałę Nr XVIII/126/2025 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dąbrowa Zielona.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepis art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 15a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części – z przyczyn opisanych poniżej.

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 kolei art. 15a ustawy stanowi, iż 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.

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 ustalenia ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i Rada nie jest uprawniona do jego powtarzania oraz 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.

Ponadto Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15. W tym przypadku ustawodawca przekazał organom stanowiącym gmin w art. 15a ustawy kompetencje do określenia zarówno wysokości tego ekwiwalentu, jak i sposobu jego ustalania.

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 przekroczone 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W analizowanej uchwale Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP, którzy uczestniczyli w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz dla kandydatów na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy w następujący sposób:

§ 1. Uchwala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dąbrowa Zielona w następującej wysokości:

1. Za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej w kwocie 20 zł. za każdą rozpoczętą godzinę naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z siedziby jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej.

2. Za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dąbrowa Zielona i inne uprawnione podmioty w kwocie 12 zł. za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia.

§ 2. Uchwala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dąbrowa Zielona będącego uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, w kwocie 12 zł. za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia.

W powyższych przepisach uchwały Rada dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy: w § 1 ust. 1 uchwały stanowiąc, że ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Dąbrowa Zielona, za udział w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z siedziby jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej*, bez zawarcia zastrzeżenia, że „bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”. Natomiast w § 1 ust. 2 uchwały Rada stanowiąc, że ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika OSP za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną, Gminę Dąbrowa Zielona i inne uprawnione podmioty przysługuje *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia*, – nie wskazała, że jest ona liczona od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

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 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z siedziby jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej*, w § 1 ust. 2 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia lub ćwiczenia* oraz w § 2 uchwały w zakresie wyrazów: *za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia*. Takie działanie doprowadzi do sytuacji, w której w uchwale określone będą wyłącznie stawki ekwiwalentu, natomiast do zasad jego naliczania zastosowanie znajdzie art. 15 ust. 2 ustawy. Wyeliminuje to w zakwestionowanej uchwale niepewność co do zakresu przysługiwania i sposobu naliczania ekwiwalentu. Jednakże zakwestionowanie samego § 1 ust. 1 i 2 uchwały w części sposobu naliczania ekwiwalentu, przy jednoczesnym pozostawieniu sposobu naliczania ekwiwalentu wymienionego w § 2 uchwały, gdzie Rada nie dokonała modyfikacji art. 15 ust. 2 ustawy, byłoby niewystarczające, bowiem prowadziłoby do niepewności, w jaki sposób naliczany ma być ekwiwalent wymieniony w § 1 ust. 1 i 2 uchwały, skoro nie powtórzono w tym przepisie zasad wynikających z art. 15 ust. 2 ustawy, tj. zgodnie z ustawą. Zakwestionowanie uchwały w części wymienionej na wstępie pozwoli na zachowanie jej spójności i jednoznaczności. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie sposobu obliczania ustalonego w tych przepisach ekwiwalentu przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy.

Ponadto w § 3 ust. 3 uchwały Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 15a ustawy, przyjmując:

§ 3. Uchwala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego w wysokości 17 zł dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnej z terenu Gminy Dąbrowa Zielona, którzy brali udział w działaniach w związku z art. 15a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, za każdą rozpoczętą godzinę naliczaną od zgłoszenia wyjazdu z siedziby jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, którzy na wniosek Wójta Gminy Dąbrowa Zielona uczestniczyli w następujących wyjazdach gospodarczych:

1. Zabezpieczenie wydarzeń sportowych, kulturalnych, edukacyjnych organizowanych na terenie gminy Dąbrowa Zielona,

2. Wyjazdy związane z pracami porządkowymi na terenie gminy Dąbrowa Zielona,

3. Inne działania realizowane na rzecz gminy lub na jej terenie.

W ocenie organu nadzoru Rada przyjmując regulację zawartą w § 3 ust. 3 uchwały posłużyła się ogólnikowym sformułowaniem *inne działania realizowane na rzecz gminy lub na jej terenie*. Nie jest zatem jasne, jak należy rozumieć wskazane sformułowanie na gruncie kwestionowanej uchwały, co sprawia, że inne niż Rada organy na etapie wykonania uchwały będą mogły zdecydować, za jakie działania (zadania) przyznać ekwiwalent, podczas gdy z art. 15a ustawy wynika, iż jedynym organem kompetentnym do tego jest Rada Gminy. Należy wskazać, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zawarte w niej regulacje muszą spełniać standardy prawidłowej legislacji. Oznacza to, że przepisy stanowione przez radę gminy powinny być zredagowane w sposób poprawny językowo, tak aby ich treść była jasna, zrozumiała oraz aby nie zawierała sformułowań wieloznacznych i nieprecyzyjnych. W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 3 ust. 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 15a ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Z uwagi na to, że Rada fakultatywnie może przyznać ekwiwalent pieniężny strażakom ratownikom OSP za wykonywanie zadań innych niż wymienione w art. 15 ustawy możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, poprzez wyeliminowanie jedynie § 3 ust. 3 uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XVIII/126/2025 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 17 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych oraz kandydatów na strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Dąbrowa Zielona – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz