



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.42.1.2026.MS6

Wrocław, 4 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 3 we fragmencie „oraz dla kandydata na strażaka ratownika OSP” uchwały nr XX/149/2026 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa na sesji w dniu 28 stycznia 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 15 i art. 15a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244 ze zm.), podjęła uchwałę nr XX/149/2026 w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 30 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 3 we fragmencie „oraz dla kandydata na strażaka ratownika OSP” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1a pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), polegającym na nieprawidłowej realizacji delegacji ustawowej w zakresie ekwiwalentu dla kandydata na strażaka OSP.

Rada Gminy Jerzmanowa w § 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały nr XX/149/2026 postanowiła: „§ 1. Ustala się ekwiwalent pieniężny dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Jerzmanowa w wysokości: 1) dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych - 42,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę; 2) dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniach na polecenie Wójta Gminy Jerzmanowa polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Jerzmanowa - 30,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę; 3) dla strażaka ratownika OSP oraz dla kandydata na strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w szkoleniach lub ćwiczeniach - 20,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę.”.

Materialnoprawną podstawę do wydania przedmiotowej uchwały stanowiły przepisy ustawy o ochotniczych strażach. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy – strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Ustęp 2 tego artykułu 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.

Ponadto nowelizacja ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, która obowiązuje od dnia 8 września 2023 r. (ustawa o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. - Dz. U. z 2023 r. poz. 1560) zmieniła m.in. art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych

poprzez dodanie nowego przepisu w postaci ust. 1a. Zgodnie z ust. 1a art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych 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. zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym]] – stosownie do posiadanych przez gminę środków finansowych. Podkreślenia wymaga, że w przypadku tych osób, odmiennie od regulacji art. 15 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, przyznanie ekwiwalentu pieniężnego nie jest jednak bezwarunkowe, ponieważ zależy od posiadanych przez gminę środków finansowych.

Z powyższych przepisów ustawy o ochotniczych strażach pożarnych wynika zatem, że uchwała rady gminy, stosownie do art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 tej ustawy, powinna określać wysokość ekwiwalentu pieniężnego przede wszystkim za uczestniczenie w następujących zdarzeniach: działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. W § 1 pkt 1 uchwały wprowadzono ekwiwalent dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych - 42,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę.

Na podstawie zaś art. 15a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych rada gminy może także, 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. Rada Gminy Jerzmanowa w § 1 pkt 2 uchwały zrealizowała upoważnienie z art. 15a ustawy przyznając dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniach na polecenie Wójta Gminy Jerzmanowa polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców Gminy Jerzmanowa - 30,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę.

Dodatkowo, na zasadach określonych w art. 15 ust. 1a ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, rada gminy może przyznać ekwiwalent pieniężny kandydatowi na strażaka ratownika OSP oraz strażakowi ratownikowi OSP.

Tymczasem wobec § 1 pkt 3 uchwały dotyczącego strażaka ratownika OSP uznać należy, że Rada Gminy zrealizowała upoważnienie z art. 15 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 tej ustawy, ponieważ ekwiwalent przyznano za udział w szkoleniach lub ćwiczeniach, a nie działaniach, wynikających art. 3 pkt 7 w związku z art. 15 ust. 1a ustawy. Przy czym postanowienie § 1 pkt 3 uchwały stanowi również o ekwiwalencie dla kandydata na strażaka ratownika OSP z tytułu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach, przez co wykroczone poza dopuszczalny ustawą zakres upoważnienia. Ustawodawca przewidział bowiem możliwość przyznania ekwiwalentu dla kandydata na strażaka ratownika OSP, zawężając go jedynie do kandydata na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, czyli do strażaka OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Rada Gminy Jerzmanowa na podstawie § 1 pkt 3 uchwały rozszerzyła ten krąg po pierwsze na pozostałych kandydatów na strażaków ratowników (art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych - strażak OSP w wieku od 16 do 18 lat, który za zgodą jednego z rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 204 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 oraz z 2024 r. poz. 878, 1222, 1871 i 1965) oraz po drugie przyznała ekwiwalent kandydatom na strażaków OSP także za ćwiczenia, podczas gdy ustawa dopuszcza jedynie ściśle określony przypadek, a więc uczestnictwo w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Taki zabieg legislacyjny stanowi wyjście przez prawodawcę miejscowego poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy (wyrok WSA w Gdańsku z 13 czerwca 2024 r., III SA/Gd 14/24). Stanowisko organu nadzoru potwierdza także orzecznictwo sądowe (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2025 r., sygn. akt III SA/Łd 351/25).

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP wszelkie działania organu władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Przy czym realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej, a ponadto normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że "istotne" naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie

uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, dostępne w CBOSA) Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Wobec powyższego, organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności § 1 pkt 3 we fragmencie „**oraz dla kandydata na strażaka ratownika OSP**” **uchwały nr XX/149/2026 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie ekwiwalentu pieniężnego dla członków ochotniczych straży pożarnych.**

Mając na uwadze powyższe należało więc orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska