



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 01 kwietnia 2026 r.

WP-P.4131.3.2026

### **Rada Gminy w Kuczborku - Osadzie**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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 i 1436)

#### **stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr XXII/107/2026 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 26 lutego 2026 r. *w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika i kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuczbork-Osada uczestniczącego w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 lutego 2026 r. Rada Gminy w Kuczborku - Osadzie podjęła uchwałę Nr XXII/107/2026 *w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika i kandydata na strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuczbork-Osada uczestniczącego w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 15 ust. 1, 1a i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ochotniczych strażach pożarnych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 244) – dalej: *u.o.s.p.* W myśl przywołanych przepisów: *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). 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 (ust. 2).*

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 3 marca 2026 r.

W § 1 Rada ustaliła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu Gminy Kuczbork – Osada, który:

- 1) uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej - w wysokości 25,00 zł,*
- 2) uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu – w wysokości 15,00 zł,*
- 3) uczestniczył w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym - naliczany za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny – w wysokości ..... zł.*

Z niniejszego wnioskować można, że Rada przyznała prawo do ekwiwalentu strażakowi, który uczestniczył w zabezpieczaniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, jednak nie określiła jego stawki, gdyż miejsce na wpisanie kwoty pozostało wykropkowane. Badając przedmiotową uchwałę, organ nadzoru powziął wątpliwość co do transparentności tak zredagowanego przepisu w akcie prawa miejscowego, jakim jest omawiana uchwała. W celu rozstrzygnięcia tych wątpliwości, przeanalizowano transmisję sesji Rady Gminy Kuczbork – Osada z dnia 26 lutego 2026 r., zamieszczoną na stronie <https://kuczborkosada.posiedzenia.pl/?> Z analizy tej wynika, że Przewodnicząca Rady, przed poddaniem uchwały pod głosowanie, przeczytała następujące

stawki ekwiwalentu: „za akcję ratowniczą – 25 zł, za szkolenie, ćwiczenie – 15 zł, ekwiwalent dla kandydata – 5 zł”.

Ponadto, pismem z dnia 25 marca 2026 r. znak WP-P.40.10.2026 organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy w Kuczborku – Osadzie, z prośbą o wyjaśnienie, czy przekazana do organu nadzoru treść uchwały była faktycznie uchwalona przez Radę Gminy. Wyjaśnienia zostały przekazane organowi nadzoru, pismem z dnia 27 marca 2026 r. znak OR.0711.1.2026.

Zarówno z ww. wyjaśnień, jak i transmisji sesji wynika, że Radni głosowali nad trzema stawkami ekwiwalentu: „za akcję ratowniczą – 25 zł, za szkolenie, ćwiczenie – 15 zł, ekwiwalent dla kandydata – 5 zł.”. Przewodnicząca przed głosowaniem uchwały nie odczytała (nawet skrótowo) przyznania ekwiwalentu za działania określone w §1 pkt 3 uchwały. Rada nie ustaliła także stawki ekwiwalentu za działania określone w § 1 pkt 3 uchwały (jak wynika z wyjaśnień - z powodu przeoczenia). Zatem, zdaniem organu nadzoru, skoro radni nie przegłosowali ekwiwalentu za działania określone w §1 pkt 3, to przepis ustalający taki ekwiwalent nie powinien znaleźć się w treści uchwały. Poza tym, skoro ustalona podczas obrad treść przegłosowanej uchwały różniła się od przesłanego radnym projektu, należało ją w całości odczytać przed podjęciem, czego nie zrobiono. W związku z powyższym uznać należy, że przekazana do organu nadzoru uchwała nie odzwierciedla w pełni woli radnych, wyrażonej w treści uchwały przegłosowanej na sesji Rady Gminy.

Tak zredagowana uchwała budzi wątpliwości interpretacyjne, co oznacza, że została podjęta z istotnym naruszeniem § 5 i § 6 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2026 r., poz. 300) – dalej *ZTP*.

Dodatkowo należy zauważyć, że podpisany przez Przewodniczącą Rady Gminy dokument nie stanowi uchwały *sensu stricto*, ponieważ, jak się trafnie zauważa w doktrynie, pozostaje on jedynie swoistym odpisem uchwały przygotowanym po ustaleniu wyników głosowania. *De facto* uchwała zostaje bowiem podjęta w momencie jej przegłosowania. Uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały, które jest działaniem o charakterze następczym. Znaczenie prawne tego dokumentu określić należy tym samym jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia (przegłosowania) uchwały przez członków organu kolegialnego (por. K. Wlaźlak (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 14, uwaga nr 8).

*Należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania przez Przewodniczącą Rady. Czynność podpisania uchwały następuje zawsze po uchwaleniu uchwały. Zatem uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały. Przyjęte projekty stają się*

*uchwałami po przeprowadzeniu głosowania oraz ogłoszeniu wyników, o ile oczywiście w trakcie głosowania "za" opowiedziała się odpowiednia ilość członków organu stanowiącego. Na fakt uchwalenia (...) nie ma zatem wpływu okoliczność podpisania (niepodpisania) uchwały przez Przewodniczącego Rady (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1137/10).*

Podkreślenia wymaga jednak, że uchwała w innym brzmieniu niż faktycznie przegłosowana, została przekazana w celu jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i została w nim ogłoszona pod poz. 2117. Tym samym wadliwa uchwała wywołuje określone skutki prawne, co jest w niniejszej sprawie niedopuszczalne.

Uchwała została zmieniona w sposób nieuprawniony, z naruszeniem kompetencji organu stanowiącego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Reasumując, uchwała w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu dla strażaków, będąca aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, kierowanym do ogółu odbiorców, powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny. Ponadto uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05). Zgodnie zaś z przepisami § 5 i § 6 w związku z § 143 *ZTP*, przepisy aktów normatywnych redaguje się poprawnie pod względem językowym i tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Skoro Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie przegłosowała wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika, który uczestniczył w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej (ekwiwalent ten był zapisany wyłącznie w projekcie), to taki brak spójności sprawia, że uchwała nie spełnia zasady prawidłowej legislacji i w związku z tym może budzić uzasadnione wątpliwości co do uprawnień z niej wynikających. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, który to akt podlega szczególnym rygorom prawnym. Zapisy uchwały będącej takim aktem powinny wypełniać zasady techniki prawodawczej, określone w § 5 i § 6 *ZTP*. Przy redagowaniu tekstu aktu prawa miejscowego należy się kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Ze wskazanych powyżej względów, przepisy badanej uchwały nie mogą być zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm, ani też nie wyrażają

intencji prawodawcy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji implikować może rozstrzygnięcie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym należy, za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie Nr XXII/107/2026 z dnia 26 lutego 2026 r. istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/