



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 lutego 2026 r.

WP-I.4131.19.2026

Rada m.st. Warszawy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/1175/2026 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych* w części:

- § 1 pkt 1 w zakresie sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”,
- § 1 pkt 2 w zakresie sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę gotowości do wyjazdu w celu realizowania działań ratowniczo-gaśniczych”,
- § 1 pkt 3 w zakresie sformułowania „pożarniczym organizowanym przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej lub miasto stołeczne Warszawę” oraz sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu”,
- § 1 pkt 4 w zakresie sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 stycznia 2026 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXI/1175/2026 w sprawie *ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych*, zwaną dalej „Uchwałą”. Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 22 stycznia 2026 r.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 15 ust. 1-2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244, zwanej dalej „u.o.s.p.” lub „ustawą”).

Uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze

działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, Legalis nr 820291).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.s.p.: „Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny”. Dodatkowo w art. 15 ust. 1a u.o.s.p. uwzględniono, że „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”. W myśl zaś art. 15 ust. 2 u.o.s.p. „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”.

W § 1 pkt 1 Uchwały ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej na terenie m.st. Warszawy – w wysokości 28 zł za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej.

Radzie gminy na podstawie art. 15 ust. 2 zd. pierwsze u.o.s.p. została przyznana kompetencja jedynie w zakresie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego, a nie sposobu jego naliczania. Sposób naliczania został bowiem określony przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 2 zd. trzecie u.o.s.p. Stanowi to zatem przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego.

Co istotniejsze – Rada m.st. Warszawy określając w Uchwale sposób naliczania ekwiwalentu, uczyniła to w sposób odmienny niż to wynika ze wskazanego przepisu ustawy. Ustawodawca wyraźnie zawarł w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zastrzeżenie, że w przypadku ustalania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu oraz ekwiwalentu dla strażaka ratownika, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 u.o.s.p., nalicza się go bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny. Zastrzeżenia tego brak w omawianej regulacji Uchwały. W tym przypadku nie doszło zatem do powtórzenia przepisu ustawy, ale do jego modyfikacji, w konsekwencji czego przedmiotowe postanowienie Uchwały w zakresie określenia sposobu naliczania ekwiwalentu pieniężnego jest odmienne od ustawy, sprzeczne z art. 15 ust. 2 u.o.s.p. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały jest niedopuszczalna i dezinformująca. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać zatem za niedopuszczalne, a modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego przepisu uchwały (zob. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, Legalis nr 223554). Analogiczna uwaga odnosi się do kolejnych jednostek redakcyjnych § 1 Uchwały tj. pkt 2 i 3 w zakresie sformułowań dotyczących sposobu naliczania ekwiwalentu pieniężnego, zgodnie ze wskazaniem w sentencji rozstrzygnięcia – przy czym w pkt 2 dotyczy to modyfikacji ustawowego sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy” przy jednoczesnym braku zastrzeżenia „bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”, a w pkt 3 dotyczy to modyfikacji ustawowego sformułowania „za każdą rozpoczętą godzinę liczoną od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej” (o czym mowa także niżej) przy jednoczesnym braku zastrzeżenia „bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”.

W tym kontekście należy odnieść się do ostatniego orzecznictwa NSA (wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2025 r., III OSK 1337/24, Legalis nr 3243602; z dnia 25 marca 2025 r., III OSK 3295/23, Legalis nr 3224849; z dnia 7 marca 2025 r., III OSK 2033/23, Legalis nr 3224359; z dnia 19 lutego 2025 r., III OSK 1596/23, Legalis nr 3184741; z dnia 13 września 2023 r., III OSK 2588/22, Legalis nr 2984784). Zaznaczono w nim w sposób tożsamy ze stanowiskiem wyrażonym przez organ nadzoru, że ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do ustalenia wysokości ekwiwalentu przysługującego strażakowi ratownikowi OSP

za działania opisane w art. 15 ust. 1 u.o.s.p. Posługując się terminologią przyjętą przez ustawodawcę, należy odróżnić „ustalenie wysokości ekwiwalentu” od „naliczenia wysokości ekwiwalentu”. Podkreślono, iż oczywistym jest, że uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie określa konkretnej kwoty ekwiwalentu, jaką otrzymuje strażak ratownik OSP w związku z uczestnictwem w konkretnym działaniu. Wysokość tej kwoty uzależniona jest bowiem od liczonego w godzinach przedziału czasu, jaki strażak ratownik OSP poświęcił na uczestnictwo w tym działaniu. Art. 15 ust. 2 u.o.s.p. zastrzega bowiem *expressis verbis*, że wysokość ekwiwalentu nalicza się „za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej”. W ten sposób ustawodawca zdecydował się sam dookreślić moment rozpoczęcia owego uczestnictwa. Zastrzec jednak należy, iż orzecznictwo to zostało wydane na tle poprzedniego stanu prawnego. Art. 15 ust. 2 u.o.s.p. uległ zmianie z dniem 8 września 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1560, dalej zwana „ustawą zmieniającą”). Wszystkie zaś uchwały, które były przedmiotem oceny NSA zostały podjęte przed tą nowelizacją. Aktualnie w ustawowej regulacji odnoszącej się do sposobu naliczania ekwiwalentu pieniężnego dodano fragment „bez względu na liczbę wyjazdów w ciągu jednej godziny”. Dalej w tych orzeczeniach wprost podkreślono, że doprecyzowanie kwestii sposobu naliczania ekwiwalentu na poziomie ustawowym zasadniczo powinno czynić zbędnym normowanie jej w uchwale ustalającej jego wysokość. Upoważnienie do ustalenia wysokości ekwiwalentu zawarte w treści art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie umocowuje bowiem do określenia zakresu uprawnienia do tego ekwiwalentu. NSA zaaprobował przy tym stan, gdy w treści uchwały ustalającej wysokość ekwiwalentu zawarte są postanowienia powtarzające treść art. 15 ust. 1 i ust. 2 u.o.s.p., w zakresie w jakim precyzują sposób naliczania ekwiwalentu. Organ nadzoru podkreśla, iż sformułowania Uchwały kwestionowane w rozstrzygnięciu nadzorczym nie są literalnym odwzorowaniem art. 15 ust. 2 u.o.s.p., a przeciwnie – wprowadzają odmienną od ustawy regulację. Co więcej – omówiona wyżej zmiana przepisów wzmacnia argument, iż powtórzenie regulacji ustawowych – choćby dosłowne, jednak w zakresie wykraczającym poza upoważnienie, jest zjawiskiem istotnie niepożądanym. Znowelizowany art. 15 ust. 2 u.o.s.p. miał bowiem zastosowanie do ekwiwalentu pieniężnego należnego i wypłacanego po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 8 ustawy zmieniającej *a contrario*). Oznacza to, że w przypadku uchwał podjętych przed tą datą, zawierających choćby dosłowne powtórzenie art. 15 ust. 2 u.o.s.p. w dotychczasowej jego treści, akty te pozostały w mocy i w tym zakresie stały się sprzeczne z ustawą (art. 7 ustawy zmieniającej). Dostrzeżenie tej zależności dodatkowo wpływa na ocenę Uchwały przez organ nadzoru i sformułowanie sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyeliminowanie z treści aktu jedynie postanowień odnoszących się do sposobu

naliczania ekwiwalentu pieniężnego (w § 1 pkt 1, 2, 3 i 4 Uchwały jako podjętych poza zakresem upoważnienia ustawowego i dodatkowo w § 1 pkt 1, 2 i 3 w sposób sprzeczny z art. 15 ust. 2 u.o.s.p.) pozwala pozostawić w obrocie prawnym pozostałe regulacje ustalające wysokość ekwiwalentu.

Niezależnie od zastrzeżenia podniesionego wyżej, organ nadzoru kwestionuje także w § 1 pkt 2 Uchwały odwołanie się do „działań ratowniczo-gaśniczych”. Należy podnieść, że ustawodawca nie wskazuje takiego rodzaju działań strażaków OSP zarówno w ustawie, jak i w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188). W art. 3 pkt 7 u.o.s.p. mowa natomiast o jednostkach ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej. Jednostki te wchodziły w skład komendy powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej i mogły wchodzić w skład Akademii Pożarniczej oraz pozostałych szkół (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2025 r. 1312 z późn. zm.)). W myśl art. 15 ust. 1a pkt 2 u.o.s.p. ekwiwalent otrzymuje strażak ratownik OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 u.o.s.p., a zatem w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym. Jak słusznie zaznaczono w stanowisku RIO w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2021 r.¹, sygn. WA 4120-7/2021-w – z powołaniem się na informacje przekazane przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w związku z odpowiedzią udzieloną dnia 15 stycznia 2013 r. przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych na interpelację nr 12568 – nie każde zaalarmowanie sił jednostek OSP do jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej będzie nawet uznane za działanie ratownicze. „Uruchomienie tzw. zabezpieczenia operacyjnego obszaru chronionego następuje w związku z zaangażowaniem wszystkich sił z danej jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP w działania ratownicze. W tym miejscu należy zaznaczyć,

że wspomniane zabezpieczenie jest realizowane w oparciu o jednostki włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zaangażowanie sił ochotniczych straży pożarnych w takich przypadkach może mieć dwojaki charakter: 1. zapewnienie minimalnych, zdolnych do podjęcia działań ratowniczych sił przez czas niezbędny do odtworzenia gotowości operacyjnej jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP; 2. stacjonowanie w siedzibie jednostki ratowniczo-gaśniczej sił stanowiących odwód kierującego działaniami ratowniczymi. W pierwszym przypadku zaangażowanie nie jest traktowane jako działanie ratownicze, jeżeli w czasie zabezpieczenia jednostka nie zostanie zadysponowana do zdarzenia. Powyższe jest niezbędne dla utrzymania standardu gotowości operacyjnej krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do podjęcia

¹ publikacja: <https://share.google/4SInz0kzJdsL28Quq>

działań ratowniczych w przypadku równoległego wystąpienia kolejnego zdarzenia. Zapewnienie minimalnych sił ochotniczych straży pożarnych trwa do czasu uzupełnienia obsad strażakami PSP lub powrotu jednostki z interwencji. W związku z tym należy wskazać, że realizacja zabezpieczenia nie ma długotrwałego charakteru. W drugim przypadku siły ochotniczych straży pożarnych znajdujące się w siedzibie jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP traktowane są jako uczestniczące w akcji będącej przyczyną ich zaalarmowania. Fakt ten odnotowywany jest w dokumentacji zdarzenia prowadzonej przez Państwową Straż Pożarną. W takich przypadkach możliwe jest kilkugodzinne przebywanie w siedzibie danej jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP.”. Konkludując, ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w art. 15 ust. 1a pkt 2 u.o.s.p. przewidziany jest za działanie, jakim jest zabezpieczenie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, nawet jeśli strażak ratownik OSP nie podejmie w ramach zabezpieczenia działań ratowniczych.

Ponadto w § 1 pkt 3 Uchwały ustalono ekwiwalent pieniężny dla strażaka ratownika ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu pożarniczym organizowanym przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej lub miasto stołeczne Warszawę. Wydaje się, że przedmiotowe postanowienie może być pozostałością po dawnych regulacjach, kiedy zagadnienie ekwiwalentu pieniężnego było regulowane przez ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej – w stanie prawnym do dnia 1 stycznia 2022 r. W myśl jej art. 28 ust. 1: „Członek ochotniczej straży pożarnej, który uczestniczył w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, otrzymuje ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu ustala rada gminy w drodze uchwały”. Jednakże w aktualnym stanie prawnym art. 15 ust. 1 u.o.s.p. wskazuje na uczestnictwo strażaka ratownika OSP w szkoleniu lub ćwiczeniu, bez ograniczenia do szkoleń pożarniczych (podobnie: wyrok WSA w Olsztynie z 19 grudnia 2024 r., II SA/Ol 793/24, Legalis nr 3161646 – prawomocny). Ponadto w przepisie tym nie wskazano organizatorów szkoleń i ćwiczeń, za które przysługuje ekwiwalent. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 6 u.o.s.p. do zadań ochotniczych straży pożarnych należy w szczególności podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez: (...) udział w szkoleniach, ćwiczeniach

i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty. Organ stanowiący gminy nie jest zatem upoważniony do wskazania, że ekwiwalent przysługuje tylko za udział w szkoleniu lub ćwiczeniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną i określoną gminę – z jednoczesnym pominięciem ekwiwalentu za udział w szkoleniach lub ćwiczeniach organizowanych przez inne uprawnione podmioty. Odmienne uregulowanie powyższych kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 i art. 3 pkt 6 u.o.s.p. nie znajduje umocowania

prawnego i stanowi modyfikację normy kompetencyjnej. Podobny pogląd wypowiedzany jest także w judykaturze (tak np.: wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2025 r., III OSK 1337/24; z dnia 25 marca 2025 r., III OSK 3295/23; z dnia 7 marca 2025 r., III OSK 2033/23; z dnia 19 lutego 2025 r., III OSK 1596/23; z dnia 13 września 2023 r., III OSK 2588/22; wyrok WSA w Poznaniu z 31 maja 2023 r., III SA/Po 48/23, Legalis nr 2934216 – prawomocny). Niezależnie od uwag poczynionych wyżej organ nadzoru kwestionuje także ustalenie ekwiwalentu pieniężnego w § 1 pkt 3 Uchwały za każdą rozpoczętą godzinę uczestnictwa w szkoleniu lub ćwiczeniu. Zasada naliczania ekwiwalentu zawarta w art. 15 ust. 2 u.o.s.p. nie dotyczy wyłącznie uczestnictwa w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych. Ma ona także zastosowanie do uczestnictwa strażaka ratownika OSP w ćwiczeniach oraz szkoleniach. Jedynie w przypadku kandydata na strażaka ratownika OSP zastrzeżono wprost naliczanie ekwiwalentu za każdą rozpoczętą godzinę szkolenia. Objęcie taką zasadą przypadku naliczania ekwiwalentu w zakresie szerszym niż wynika z ustawy jest przekroczeniem przez organ stanowiący udzielonego mu upoważnienia (tak też: wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2025 r., III OSK 1337/24, Legalis nr 3243602).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru zasadne jest stwierdzenie nieważności Uchwały w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co nie wpływa na obowiązywanie aktu w pozostałym zakresie. 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 u.o.s.p. Wyeliminuje to w zakwestionowanej Uchwale niepewność co do zakresu przysługiwania i sposobu naliczania ekwiwalentu.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje w zakresie objętym orzeczeniem wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/