



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 marca 2026 r.

WP-P.4131.2.2026

Rada Gminy Załuski

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 166/XXIV/26 Rady Gminy Załuski z dnia 19 lutego 2026 r. w *sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Załuski.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 lutego 2026 r. Rada Gminy Załuski podjęła uchwałę Nr 166/XXIV/26 w *sprawie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników będących członkami Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Załuski.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 15 ust. 1, 1a i ust. 2 oraz art. 15a 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). Dodatkowo, ustawodawca przewidział w art. 15a u.o.s.p. możliwość przyznania przez radę gminy, w drodze uchwały, ekwiwalentu pieniężnego 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.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2026 r.

Po dokonaniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) – dalej u.o.a.n oraz § 14 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2026 r., poz. 300).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest postanowienie § 4 uchwały, zgodnie z którym *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 marca 2026 r.* Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że Rada nie zakwalifikowała przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, a do aktów kierownictwa wewnętrznego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) – dalej u.s.g., zgodnie z którym, *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.* Jednakże przepisy u.s.g. nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów,

2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne). Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2016 r. sygn. akt I OSK 258/16).

Zdaniem organu nadzoru, ustalenie wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników OSP stanowi prawo miejscowe. Zamieszczone w uchwale przepisy charakteryzują się bowiem generalnością i abstrakcyjnością. O generalności uchwały decyduje fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł powołać się każdy strażak ratownik OSP. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 ust. 1, 1a i ust. 2 oraz art. 15a *u.s.g.* zawiera regulacje uprawniające każdego strażaka ratownika OSP, o którym mowa w uchwale do uzyskania ekwiwalentu i nakłada na gminę obowiązek wypłaty tego ekwiwalentu.

Z powyższego wynika, że unormowania zakwestionowanej uchwały wykazują cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego.

Skoro podjęta przez Radę Gminy uchwała w sprawie ustalenia ekwiwalentu pieniężnego strażakom ratownikom OSP ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa (art. 2 ust. 1 *u.o.a.n.*). Zgodnie z art. 88 ust. 1 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W niniejszej sprawie oznacza to konieczność publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 *u.o.a.n.*) niezwłocznie po jej podjęciu przez Radę Gminy. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 *u.o.a.n.*, *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dnia od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto art. 7 *Konstytucji RP* obliuguje 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru wskazuje także na przekroczenie delegacji ustawowej przez Radę Gminy Załuski w § 1 ust. 1 pkt 1-3 omawianej uchwały, w którym Rada postanowiła:

Strażak ratownik OSP, który:

- 1) uczestniczył w działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej- otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 28,00 złotych za każdą rozpoczętą godzinę [pisownia oryg.];*
- 2) brał udział w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo- gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej- otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 28,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę;*
- 3) uczestniczył w szkoleniu lub ćwiczeniu – otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 4,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę.*

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.*

Co istotniejsze – Rada Gminy Załuski, 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, nalicza się go 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 *u.o.s.p.* 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

W tym kontekście należy odnieść się do najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. 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 lub gotowości do wyjazdu w celu realizowania zadań*. 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. Naczelny Sąd Administracyjny 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 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). Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zauważa, 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.

Podkreślić należy, że art. 7 *Konstytucji RP* nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Oczywistym jest więc, że uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Jeżeli natomiast organ uchwałodawczy narusza wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym - a taka sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie - to mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, co w konsekwencji musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu. Jednocześnie wskazuje się bowiem w orzecznictwie, że podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu winno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 kwietnia 2022 r.; sygn. akt III FSK 4957/21 oraz z dnia 13 września 2023 r.; sygn. akt III OSK 2588/22).

Ponadto, w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr 166/XXIV/26 Rada Gminy Załuski postanowiła, że *Strażak ratownik OSP, który: uczestniczył w:*

- a) organizacji wydarzeń realizowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Załuski*
 - b) zabezpieczeniu lokalnych imprez, koncertów, pikników, wydarzeń sportowych itp. Zapewniającej ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska*
 - c) wyjazdach gospodarczych realizowanych na wniosek Wójta Gminy Załuski*
- otrzymuje ekwiwalent pieniężny w wysokości 25,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę.*

Artykuł 15a *u.o.s.p.* określa, 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. Przepis ten nie określa, jakie to *inne zadania* mogą być wykonywane. W tej kwestii organ nadzoru podziela stanowisko prezentowane w doktrynie, iż zakres pojęcia *innych zadań*, o których mowa w art. 15a *u.o.s.p.*, nie może wykraczać poza katalog zadań określony w art. 3 *u.o.s.p.* (Kała Dariusz P., (w:) Ochotnicze straże pożarne. Komentarz, wyd. II, WKP 2024). W tym kontekście cytowana wyżej regulacja uchwały, narusza w sposób istotny dyspozycję art. 15a *u.o.s.p.* Rada gminy nie ma uprawnienia do wskazywania jednostkom ochotniczych straży pożarnych dowolnych zadań, nie związanych z ich misją, jaką jest podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska (art. 3 *u.o.s.p.*). Nawet, jeśli przyjąć tak zredagowane zapisy uchwały za uprawnione, to art. 15a *u.o.s.p.* zobowiązuje radę do wskazania również sposobu ustalenia ekwiwalentu (o ile art. 15 ust. 2 zd. 3 wskazuje sposób naliczania ekwiwalentu za zadania wskazane w art. 15 ust. 1, o tyle art. 15a zobowiązuje do tego Radę Gminy). W kwestionowanej uchwale Rada wymieniła kilka różnorodnych zadań, za które mógłby ekwiwalent przysługiwać i wskazała jedynie wysokość ekwiwalentu przysługującą „za każdą rozpoczętą godzinę”. Zdaniem organu nadzoru takie sformułowanie nie wypełnia upoważnienia do określenia sposobu ustalenia ekwiwalentu. Powinno być doprecyzowane, od którego momentu liczy się rozpoczętą godzinę, z podziałem na wyszczególnione w kolejnych punktach działania, tak jak zrobił to ustawodawca w przepisie art. 15 ust. 2 zd. 3 *u.o.s.p.*

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Załuski nr 166/XXIV/2026 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/