



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 329

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.762.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 XIX/324/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych oraz kandydata na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę”;
- 2) § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę”;
- 3) § 1 pkt 3 w zakresie zwrotu: „za każdą rozpoczętą godzinę”

- jako sprzecznej z art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1, ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 listopada 2025 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XIX/324/2025 w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych oraz kandydata na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 15 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 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, 1429 i 1672) 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, 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). Kandydat na strażaka ratownika OSP, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy tj.: strażak OSP, który ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, i który jest uczestnikiem szkolenia podstawowego przygotowującego do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.

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 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 OSP, 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.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji

publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy podnieść, że Rada w § 1 pkt 1–3 uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1. Ustala się wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych mających siedzibę na terenie miasta Gliwice za udział w:*

- 1) działaniu ratowniczym lub akcji ratowniczej – w kwocie 43 zł za każdą rozpoczętą godzinę,*
- 2) zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w planie ratowniczym dla miasta Gliwice i powiatu gliwickiego – w kwocie 43 zł za każdą rozpoczętą godzinę,*
- 3) w szkoleniu lub ćwiczeniu – w kwocie 21 zł za każdą rozpoczętą godzinę.*

W ocenie organu nadzoru, w odniesieniu do udziału w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, Rada określiła wysokość ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika OSP modyfikując jednocześnie sposób naliczania tego ekwiwalentu określony przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy. Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z powołanym już wyżej przepisem *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 (...).*

Tymczasem, Rada w kwestionowanym § 1 pkt 1 i pkt 3 uchwały wskazała, iż wysokość tego ekwiwalentu będzie naliczana *za każdą rozpoczętą godzinę* pomijając, że ma być liczony *od zgłoszenia wyjazdu z jednostki ochotniczej straży pożarnej*. Powyższe uwagi należy analogicznie odnieść do treści § 1 pkt 2 uchwały. We wskazanym wyżej przepisie uchwały Rada uwzględniła w sposobie naliczenia ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który brał udział w działaniach, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy, tj. w zabezpieczeniu obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym wskazując, iż przysługuje on – *za każdą rozpoczętą godzinę*, jednocześnie pomijając, że ma być liczony *od gotowości do wyjazdu w celu realizowania ww. zadań*.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice w ww. zakresie zmodyfikowała przepis prawa, czym w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1, ust. 1a pkt 2 ustawy.

Przedmiotowe stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 października 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 468/24 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *W stosunku do ekwiwalentu przyznawanego wyżej wymienionym podmiotom, rada upoważniona jest wyłącznie do określenia wysokości tego ekwiwalentu poprzez wskazanie jego stawki godzinowej (kwoty) dla wskazanych w ustawie wariantów aktywności strażackich, natomiast sposób wypłaty ekwiwalentu określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 ustawy i rada nie jest uprawniona do jego modyfikowania. To ustawa bowiem określa sposób obliczania należnego ekwiwalentu, wiążąc jednoznacznie rozpoczęcie jego naliczania ze zgłoszeniem wyjazdu z jednostki straży pożarnej lub gotowości do wyjazdu w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy bądź z każdą rozpoczętą godziną szkolenia w odniesieniu do kandydatów na strażaka (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/Gd 14/24 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia*

7 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 898/23, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru zaznacza, że w odniesieniu do § 1 pkt 1-3 uchwały wystarczające jest jej stwierdzenie nieważności odpowiednio w zakresie sformułowań: „każdą rozpoczętą godzinę”. 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 modyfikację co do sposobu naliczania ekwiwalentu (tj. odmiennie niż określa to art. 15 ust. 2 ustawy). Zakwestionowanie uchwały w powyższej części pozwoli na zachowanie jej spójności i jednoznaczności. Takie działanie możliwe jest z uwagi na kompleksowe określenie przez ustawodawcę – w art. 15 ust. 2 ustawy – sposobu obliczania ustalonego w przepisach uchwały ekwiwalentu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 października 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 501/24 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzono, że: *Skoro bowiem u.o.s.p. uprawnia radę gminy do przyznania kandydatowi na strażaka ratownika prawo do ekwiwalentu pieniężnego za udział w szkoleniu, a nie przyznaje za udział w ćwiczeniach (art. 15 ust. 2 zdanie trzecie w związku z art. 15 ust. 1a z uwzględnieniem treści art. 9 ust. 2 pkt 1 u.o.s.p.), to regulacja § 1 ust. 2 idąca wbrew tym wymaganiom, bo przyznająca kandydatom na strażaka ratownika OSP prawo do ekwiwalentu za udział w ćwiczeniach stanowi naruszenie prawa mające wpływ na treść uchwały. Stanowi więc w konsekwencji naruszenie istotne prowadzące do eliminacji co najmniej tego zapisu z obrotu prawnego. Inaczej rzecz ujmując poza zakresem treści ustawowej rozszerzono możliwość przyznania ekwiwalentu kandydatom na strażaków ratowników OSP, tj. nie tylko za uczestnictwo w szkoleniu, lecz również w ćwiczeniach. Bez wątplenia zatem uchwała w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z treścią ustawy kompetencyjnej (u.o.s.p.) zmieniając (modyfikując) zakres regulacji przekazany radom do uregulowania.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/324/2025 Rady Miasta Gliwice z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych oraz kandydata na strażaka ratownika ochotniczych straży pożarnych – 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**