



Znak: P-1.4131.135.2026.AKS
Szczecin, 28 kwietnia 2026 r.

Wójt Gminy Dobra

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, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

zarządzenia Nr 52/2026 Wójta Gminy Dobra z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli w Ochotniczych Strażach Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Dobra.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2026 r. Wójt Gminy Dobra wydał zarządzenie Nr 52/2026 w sprawie przeprowadzenia kontroli w Ochotniczych Strażach Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Dobra. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie ww. zarządzenie wpłynęło w dniu 13 kwietnia 2026 r.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 1 i ust. 2 ww. zarządzenia: Zarządzam przeprowadzenie kontroli w Ochotniczych Strażach Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Dobra (ust. 1), Kontrola obejmuje: 1. prawidłowość wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu Gminy Dobra, z podziałem na rok 2023, 2024 i 2025; 2. stan techniczny gminnego majątku (pojazdy, sprzęt, obiekty) użytkowanego przez OSP; 3. prawidłowość prowadzenia dokumentacji eksploatacyjnej gminnego majątku; 4. realizację zadań wynikających z umów zawartych z Gminą Dobra. Z kolei, w § 4 ust. 1 ustalono skład zespołu kontrolującego (ust. 1), natomiast w ust. 2 wskazano, że Osoby, o których mowa w ust. 1, są uprawnione do: 1. wstępu do obiektów i pomieszczeń gminnych użytkowanych przez OSP; 2. wglądu do dokumentów związanych z działalnością OSP, w zakresie objętym kontrolą; 3. żądania wyjaśnień od członków OSP; 4. sporządzania protokołów kontroli.

Jako materialnoprawną podstawę wydania zarządzenia Nr 52/2026 w ww. przedmiocie wskazano przepisy: art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32

ust. 1 i art. 33 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych¹, a także art. 44 ustawy o finansach publicznych².

W toku badania legalności zarządzenia Nr 52/2026 stwierdzono, że przywołane przez organ wykonawczy przepisy jako podstawa prawna ww. aktu nie zawierają upoważnienia do przeprowadzenia kontroli w Ochotniczych Strażach Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Dobra w takim zakresie, jaki wynika z brzmienia zarządzenia.

I tak, zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym *Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, w świetle art. 32 ust. 1 i art. 33 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych Koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych są pokrywane w szczególności z: 1) budżetów jednostek samorządu terytorialnego; 2) środków z budżetu państwa przekazywanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej; 3) wpływów instytucji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 38 i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; 4) środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn; 5) środków pochodzących ze zbiorów publicznych; 6) środków własnych (art. 32 ust. 1), Nieruchomości, środki transportu, urządzenia i sprzęt pozostające w posiadaniu ochotniczej straży pożarnej mogą być odpłatnie wykorzystywane do innych społecznie użytecznych celów określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej (art. 33 ust. 1), Środki uzyskane z tytułu, o którym mowa w ust. 1, pozostają w dyspozycji zarządu OSP z przeznaczeniem na działalność statutową (art. 33 ust. 2). Z kolei, w myśl art. 44 ustawy o finansach publicznych Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (ust. 1) Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (ust. 2) Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (ust. 3), Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (ust. 4).*

Analizując pierwszy z przytoczonych przepisów, którym jest art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy zauważyć, że zgodnie z nim *Kierownikiem urzędu jest wójt*, nie sposób pominąć art. 33 ust. 5 ww. ustawy w myśl, którego *Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt Gminy Dobra nie jest*

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 244 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

zwierzchnikiem ochotniczych straży pożarnych na terenie gminy, gdyż podmioty te nie stanowią gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych Ochotnicze straże pożarne to jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Tym samym w świetle art. 8 ust. 5 ustawy prawo o stowarzyszeniach³ Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - w zakresie nadzoru nad innymi niż wymienione w pkt 1 stowarzyszeniami. Analiza kolejnych przepisów wskazanych przez Wójta Gminy Dobra w materialnoprawnej podstawie zarządzenia Nr 52/2026 również nie uzasadnia przeprowadzenia kontroli w ochotniczych strażach pożarnych przez ten organ w zakresie wskazanym w zarządzeniu. Jak wynika z treści zacytowanego art. 32 ust. 1 i art. 33 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, pierwszy z nich określa źródła pokrywania kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, drugi zaś reguluje wykorzystywanie środków ochotniczych straży pożarnych do celów społecznie użytecznych, podobnie art. 44 ustawy o finansach publicznych normuje zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Trzeba mieć na uwadze, że sama okoliczność przyznawania środków czy to finansowych czy rzeczowych OSP przez gminę nie uzasadnia przekonania, że gmina ma prawo do dokonywania kontroli OSP w taki sposób, w jaki określono to w zarządzeniu. Uprawnienia do zweryfikowania prawidłowego wykorzystywania środków finansowych bądź rzeczowych nie może być rozumiane jako prawo do nieograniczonej kontroli OSP, w tym do wstępu na teren OSP, które nie jest jednostką podległą gminie.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* Powyższy przepis konstytucyjny stanowi jedną z fundamentalnych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Należy podkreślić, że organ wykonawczy, jak każdy inny organ władzy publicznej jest obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia nadanego mu przez prawodawcę. Nie ulega przy tym wątpliwości, że Wójt Gminy Dobra nie jest organem nadzoru upoważnionym do przeprowadzenia kontroli ochotniczych straży pożarnych, zatem wydanie zarządzenia Nr 52/2026 stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością jego nieważnością.

Zauważyć należy, że za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku⁵.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności zarządzenia Nr 52/2026 Wójta Gminy Dobra z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli w *Ochotniczych Strażach Pożarnych funkcjonujących na terenie Gminy Dobra* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁵ Zob. Wyrok NSA z 15.06.2021 r., III OSK 3457/21, LEX nr 3188042, Wyrok NSA z 13.01.2022 r., III OSK 542/21, LEX nr 3287532, Wyrok NSA z 23.02.2022 r., III OSK 2954/21, LEX nr 3349614.