



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 czerwca 2025 r.

WP-O.4131.10.2025

Burmistrz Miasta Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

- zarządzenia nr 74/2025 Burmistrza Miasta Mława z dnia 3 kwietnia 2025 r. *[w sprawie] ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego,*
- zarządzenia nr 84/2025 Burmistrza Miasta Mława z dnia 16 kwietnia 2025 r. *zmieniającego Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego,*
- zarządzenia nr 111/2025 Burmistrza Miasta Mława z dnia 22 maja 2025 r. *zmieniającego Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego.*

Uzasadnienie

W dniu 3 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta Mława wydał zarządzenie nr 74/2025 *[w sprawie] ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego.* Następnie w dniu 16 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta Mława wydał zarządzenie nr 84/2025 *zmieniające Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego.* Natomiast

w dniu 22 maja 2025 r. Burmistrz Miasta Mława wydał zarządzenie nr 111/2025 *zmieniające Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego*.

Powyższe zarządzenia zostały doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 26 maja 2025 r.

Jako podstawę prawną wymienionych powyżej zarządzeń Burmistrz Miasta Mława wskazał art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm., dalej: *u.s.g.*) oraz § 12 ust. 3 *Statutu Miasta Mława*, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta Mława nr XII/117/2025 z dnia 4 marca 2025r. *w sprawie Statutu Miasta Mława*.

Pismem z dnia 11 czerwca 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Burmistrza Miasta Mława o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzeń nr 74/2025, nr 84/2025 oraz nr 111/2025.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego powyższe zarządzenia istotnie naruszają prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Zarządzeniem nr 74/2025 z dnia 3 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta Mława ustalił zasady decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego (§ 1). Wykonanie zarządzenia powierzono Pierwszemu Zastępcy Burmistrza Miasta Mława (§ 2). Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania (§ 3). Załącznik do niniejszego zarządzenia stanowią *Zasady decydowania przez Rady Osiedli o realizacji zadań osiedlowych w 2025 roku w ramach I edycji Mławskiego Funduszu Osiedlowego* (dalej: *Zasady MFO*). Załączniki nr 1 i nr 2 do *Zasad MFO* stanowią odpowiednio: *Formularz propozycji projektu do Mławskiego Funduszu Osiedlowego* oraz *Lista poparcia dla projektu osiedlowego w ramach Mławskiego Funduszu Osiedlowego*.

Zarządzeniem nr 84/2025 z dnia 16 kwietnia 2025 r. Burmistrz Miasta Mława dokonał nowelizacji zarządzenia nr 74/2025, poprzez zmianę formuły „Rada Miasta Mława uchwała co następuje” na sformułowanie „Burmistrz Miasta Mława zarządza co następuje”. Podobnie korygujący charakter posiada zarządzenie Burmistrza Miasta Mława nr 111/2025 z dnia 22 maja 2025 r. zmieniające zarządzenie nr 74/2025 poprzez zamianę w tytule oraz w całej treści tego zarządzenia formuły „Rada Osiedla” na formułę „Ogólne Zebranie Mieszkańców”.

Analiza treści *Zasad MFO* wskazuje, że określono w nich definicję Mławskiego Funduszu Osiedlowego (ust. 1), wysokość środków przeznaczonych dla osiedli na 2025 r.

(ust. 2 i 3), rodzaje zadań finansowanych z MFO (ust. 4-6) oraz szczegółową procedurę zgłaszania i procedowania projektów realizowanych w ramach MFO (ust. 7-23).

Zgodnie z powyższymi unormowaniami Mławski Fundusz Osiedlowy stanowią wyodrębnione środki finansowe przeznaczone na realizację zadań osiedlowych, a wysokość środków w ramach MFO ma być zaplanowana w Budżecie Miasta Mława na 2025 r. Wstępną kwotę tych środków na każde z 15 osiedli na terenie Miasta Mława przewidziano w wysokości 100 000 zł. Ponadto w ramach tego funduszu mają być realizowane wyłącznie zadania, których przedmiot mieści się w katalogu zadań gminy. Określono również kategorie zadań, które nie mogą być realizowane w ramach MFO (ust. 5 pkt 1-14) obejmujące między innymi: zadania naruszające przepisy prawa, naruszające prawa osób trzecich, zadania sprzeczne z planami Burmistrza oraz ze strategiami i programami przyjętymi przez Miasto. Wskazano ponadto, że istnieje możliwość realizacji zadań na nieruchomościach niebędących własnością miasta Mława, o ile zostaną spełnione określone warunki (ust. 6).

W ust. 7 *Zasad MFO* przewidziano, że: *Propozycję projektu do zrealizowania w ramach Funduszu zgłasza osoba fizyczna, zwana dalej „projektodawcą”, poprzez formularz zgłoszenia propozycji projektu, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszych zasad.* Natomiast ust. 8 wskazuje, iż: *Do formularza zgłoszenia propozycji projektu projektodawca dołącza listę poparcia dla projektu podpisaną przez co najmniej 50 pełnoletnich mieszkańców danego osiedla, który zawiera: imię i nazwisko osoby udzielającej poparcia, adres zamieszkania na danym osiedlu oraz czytelny podpis według wzoru na formularzu, który stanowi załącznik nr 2 do niniejszych zasad.* W następnych ustępach określono przesłanki ważności formularza (ust. 9), termin i miejsce złożenia projektu przez projektodawcę (ust. 10), możliwość składania wniosków w formie elektronicznej (ust. 11), górną granicę kosztów projektu w danym osiedlu (ust. 12).

W kolejnych unormowaniach Burmistrz sformułował procedurę weryfikacji projektów przez Komisję Weryfikacyjną powołaną przez Burmistrza (ust. 13) oraz przewidział, że propozycje pozytywnie zweryfikowanych projektów będą przedmiotem głosowania na Radach Osiedlowych (po nowelizacji zarządzenia – Ogólnych Zebraniach Mieszkańców) poszczególnych osiedli (ust. 14). Burmistrz określił, że każdy projektodawca podczas posiedzenia Rady Osiedlowej (Ogólnego Zebrania Mieszkańców) będzie miał możliwość zaprezentowania własnego projektu w czasie nieprzekraczającym 10 minut (ust. 15). W ust. 16 Burmistrz zarządził, że: *O zgłoszeniu zadania osiedlowego do Funduszu Rada Osiedla [Ogólne Zebranie Mieszkańców] decyduje w formie uchwały. Uchwała musi zawierać upoważnienie*

dla Przewodniczącego Zarządu Osiedla do ewentualnej modyfikacji zakresu zadania osiedlowego w toku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz w toku realizacji. W ust. 17 określono, że Rada Osiedla (Ogólne Zebranie Mieszkańców) może zgłosić do realizacji w ramach Funduszu dowolną liczbę zadań osiedlowych z zastrzeżeniem w szczególności, że ich wartość nie przekroczy kwoty 100 000 zł., a w ust. 18 wskazano rok 2025 jako termin realizacji zadań osiedlowych.

W ust. 19 *Zasad MFO* Burmistrz przewidział uprawnienia dla Przewodniczącego Zarządu Osiedla do przedstawienia rekomendacji, czy należy powtórzyć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, czy też na realizację zadania przeznaczyć środki przewidziane na inne zadanie, w sytuacji gdy w wyniku otwarcia ofert stwierdzono, że najkorzystniejsza oferta przekracza kwotę przeznaczoną na daną inwestycję. Następne unormowania *Zasad MFO* określają: konsultacje Urzędu Miasta Mława z Przewodniczącym Zarządu Osiedla (ust. 20), uprawnienie dla Przewodniczącego Zarządu Osiedla do przedstawienia rekomendacji przy ponownym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (ust. 21), postępowanie Urzędu Miasta w sytuacji wystąpienia wolnych środków po zakończeniu weryfikacji zadań osiedlowych (ust. 22) oraz zasadę, że wolne środki pozostałe po ostatecznym rozstrzygnięciu postępowań nie przechodzą na następną edycję Funduszu (ust. 23).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, wskazane powyżej zarządzenie nr 74/2025, wraz z zarządzeniami nr 84/2025 i 111/2025, jest sprzeczne z prawem oraz istotnie narusza powszechnie obowiązujące przepisy prawa z trzech głównych powodów. Po pierwsze, unormowania powyższych zarządzeń mają charakter powszechnie obowiązujący, co oznacza wydanie przez Burmistrza Miasta Mława aktu prawa miejscowego bez upoważnienia do jego wydania, ujętego w akcie rangi ustawowej. Po drugie, wydając wyżej wymienione zarządzenia, Burmistrz Miasta Mława wkroczył w zakres zagadnień, których unormowanie pozostaje w kompetencji Rady Miasta Mława, naruszając tym samym konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na organy stanowiące i wykonawcze. Po trzecie, zarządzenia powyższe ingerują w ustrój jednostek pomocniczych (osiedli), którego określenie jest domeną organu stanowiącego gminy.

Szczegółowa argumentacja przedstawia się w sposób następujący:

I. Zgodnie z art. 87 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.): *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa*

Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 określa, że: organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Powyższe unormowania wskazują jednoznacznie na uprawnienie organów gminy do ustanawiania aktów prawa miejscowego na obszarze gminy oraz na bezwzględnie obowiązujący wymóg zaistnienia upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego należy do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 2 *Konstytucji*). Cechą aktu powszechnie obowiązującego (w tym aktu prawa miejscowego) jest określenie adresata normy w sposób generalny, czyli poprzez wskazanie jego cech (nazwą generalną), a nie nazwą indywidualną (imienną). Ponadto normy prawa powszechnie obowiązującego mają charakter abstrakcyjny, co oznacza, że dotyczą zachowań powtarzalnych, a nie jednorazowych. Obok cechy generalności i abstrakcyjności przepis powszechnie obowiązujący (akt prawa miejscowego) musi być skierowany do adresata powszechnego, występującego na zewnątrz organów taki akt wydających. W przypadku aktu prawa miejscowego, wydanego przez organ samorządu gminnego, powszechność adresata oznacza, że taki akt generalnie-abstrakcyjny skierowany jest do mieszkańców gminy, a nie jest skierowany do wewnątrz organów gminy (pracowników jednostek organizacyjnych gminy, takich jak urząd gminy). Brak spełnienia wymogu powszechności oznacza, że akt posiada charakter wewnętrznie obowiązujący (por. komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym w: *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, WKP 2020). W orzecnictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że akt prawa miejscowego jest typem aktu normatywnego o szczególnych cechach, do których zalicza się jego generalność oraz zewnętrzny i abstrakcyjny charakter. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, staje się ona w tym zakresie aktem prawa miejscowego (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r. wskazał, że: *Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów*

w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) (sygn. akt IV SA/Po 245/18, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W świetle przedstawionych powyżej argumentów należy stwierdzić, że normy zawarte w zarządzeniu nr 74/2025, zmienionym zarządzeniami nr 84/2025 i 111/2025, spełniają wymogi norm generalnie-abstrakcyjnych oraz powszechnie obowiązujących. Należy bowiem zauważyć, że adresatem powyższych norm nie są, co do zasady, tylko pracownicy Urzędu Miasta Mława, lecz są one skierowane na zewnątrz, z uwagi na fakt, że Burmistrz wskazuje w zarządzeniach: osoby fizyczne, projektodawców, Rady Osiedli (Ogólne Zebrania Mieszkańców), Przewodniczących Zarządów Osiedli. Adresat jest więc określony generalnie i w sposób powszechny – obejmujący mieszkańców osiedli (osoby fizyczne, projektodawcy, osoby wchodzące w skład Ogólnego Zebrania Mieszkańców, osoby pełniące funkcje Przewodniczących Zarządów Osiedli). Wreszcie, powyższe normy ujęte w zarządzeniach mają charakter abstrakcyjny, ponieważ odnoszą się do powtarzalnych zachowań, na które składają się czynności związane z realizacją procedury weryfikacji, akceptacji i wykonania projektów, w każdym z 15 osiedli Miasta Mława w 2025 roku.

Wobec spełnienia cech aktu prawa miejscowego przez przedmiotowe zarządzenia Burmistrza Miasta Mława, należy ustalić, czy posiadają one, zgodnie z wymogiem określonym w art. 94 *Konstytucji*, upoważnienie do ich wydania, zawarte w ustawie. W świetle bowiem doktryny prawa: *Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Upoważnienie to nie musi być tak szczegółowe jak w wypadku rozporządzeń, niemniej Konstytucja przesądza, że nie może być wywodzone tylko z generalnej kompetencji, zakresu działania bądź zadań organu* (źródło: komentarz do art. 94 *Konstytucji* w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, WKP 2023).

Tymczasem w podstawach prawnych kwestionowanych zarządzeń wskazano art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, które to przepisy określają, że wójt (burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy (rady miasta) i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1) oraz że do zadań wójta (burmistrza) należy wykonywanie budżetu (art. 30 ust. 2 pkt 4). Są to jedynie ogólne przepisy kompetencyjne, dotyczące organu wykonawczego gminy. Tym samym nie ulega wątpliwości, że powyższe podstawy prawne nie wypełniają wymogu upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 94 *Konstytucji*. Brak również innych przepisów rangi ustawowej, które upoważniałyby Burmistrza do wydania takiego aktu. Oznacza to tym samym, że Burmistrz, wydając kwestionowane zarządzenia, działał bez podstawy prawnej, co oznacza sprzeczność tych zarządzeń z prawem oraz istotne naruszenie art. 7 *Konstytucji*, określającego, że: *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.

Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym przez organ samorządu terytorialnego aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji* (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 *Konstytucji*, organy samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność prawotwórczą jedynie w zakresie, w jakim zostały do tego upoważnione. Organy te nie mogą domniemywać swoich uprawnień prawotwórczych, ani interpretować ich w sposób rozszerzający. W orzecznictwie oraz w doktrynie prawa wielokrotnie podkreślano, że do zasad systemu prawa w Polsce zalicza się: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz stosowania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze a także regułę, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141). Nie ulega również

wątpliwości, że wydanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu (uchwały, zarządzenia) bez podstawy prawnej jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1242/08, Lex 478532).

II. Wydanie przez Burmistrza Miasta Mława zarządzeń noszących cechy aktu prawa miejscowego, bez upoważnienia wynikającego z ustawy, jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności kwestionowanych zarządzeń. Tym niemniej, należy wskazać, że powyższe zarządzenia stanowią ponadto naruszenie kolejnych przepisów rangi konstytucyjnej i ustawowej, zgodnie z poniższą argumentacją.

Art. 18 ust. 2 pkt 7 *u.s.g.* określa, że do wyłącznej właściwości rady gminy (rady miasta) należy ustalenie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez jednostki pomocnicze. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, jednostki pomocnicze to w szczególności sołectwa, dzielnice i osiedla. Z kolei art. 51 ust. 3 *u.s.g.* stanowi, że: *Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy*. Ponadto art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) normuje iż: *uchwała budżetowa określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy*.

Przytoczone powyżej przepisy rangi ustawowej w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości wskazują, że właściwym organem do określenia zagadnień unormowanych w kwestionowanych zarządzeniach Burmistrza Miasta Mława jest Rada Miasta Mława, a głównym aktem, w którym powinny być unormowane uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy jest *Statut Miasta Mława*.

Na marginesie zauważyć należy, że przytoczony w podstawach prawnych kwestionowanych zarządzeń art. 30 ust. 2 pkt 4 *u.s.g.*, przyznający wójtowi (burmistrzowi) zadanie w postaci wykonywania budżetu, dotyczy czynności dokonywanych już po jego podjęciu. Tym niemniej, nawet w tej wykonawczej sferze wójt (burmistrz) może być ograniczony, o ile stanowią tak przepisy prawa (źródło: komentarz do art. 30 *u.s.g.* w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, WKP 2022). Nie ulega wątpliwości, że materia, o której mowa w art. 51 ust. 3 *u.s.g.* i art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy *o finansach publicznych* nie należy do sfery wykonawczej budżetu i dotyczy zagadnień stanowienia prawa, w zakresie opisanych tam kwestii.

Z analizy treści zarządzenia nr 74/2024 wynika, że określa ono zasady decydowania przez Rady Osiedli (Ogólne Zebrania Mieszkańców) o realizacji zadań osiedlowych, tymczasem zagadnienie to mieści się w zakresie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, które określa rada gminy w statucie gminy (art. 51 ust. 3 *u.s.g.*). Zauważyć należy, że z treścią tego przepisu koresponduje brzmienie art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o *finansach publicznych*. W świetle stanowiska doktryny prawa, ujęcie w uchwale budżetowej, na podstawie tego przepisu, wyżej wymienionych uprawnień jednostki pomocniczej jest wtórne i zależne od uchwał rady gminy podjętych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 *u.s.g.* (por. komentarz do art. 212 ustawy o *finansach publicznych* w: *Finanse publiczne. Komentarz*, pod red. J. Salachny i M. Tymienieckiego, WKP 2024).

Realizując upoważnienie określone w art. 51 ust. 3 *u.s.g.*, Rada Miasta Mława w § 12 *Statutu Miasta Mława*, stanowiącego załącznik do uchwały nr XII/117/2025 Rady Miasta Mława z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie *Statutu Miasta Mława* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2025 r. poz. 2629), określiła co następuje: *Wysokość środków finansowych pozostawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych określa Rada w uchwale budżetowej* (ust. 1). *Osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu Miasta* (ust. 2). *Uprawnienia Osiedli do prowadzenia gospodarki finansowej obejmują: 1) wnioskowanie przez mieszkańców Osiedli do Burmistrza o ujęcie w budżecie Miasta środków na potrzeby Osiedli; 2) po podjęciu uchwały budżetowej wybór zadań do realizacji w obrębie każdego Osiedla, podczas Ogólnych Zebrań Mieszkańców, spośród propozycji zgłoszonych przez mieszkańców Osiedla, podlegających wcześniejszej weryfikacji formalnoprawnej oraz merytorycznej dokonanej przez Komisję Weryfikacyjną powołaną przez Burmistrza* (ust. 3). Natomiast w uchwale nr X/99/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie *budżetu Miasta Mława na 2025 r.* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2025 r. poz. 245, z późn. zm.) Rada Miasta Mława przewidziała środki finansowe dla 15 osiedli na terenie miasta Mława, nie określając zagadnień, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o *finansach publicznych*.

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze został dokonany już na poziomie *Konstytucji* w art. 169: *Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych* (ust. 1), *ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące* (ust. 4).

Art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 *u.s.g.* określa, że organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Art. 15 ust. 1 *u.s.g.* wskazuje radę gminy jako organ stanowiący

i kontrolny, natomiast art. 18 ust. 1 tej ustawy ustanawia domniemanie właściwości rady gminy w brzmieniu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. stwierdza, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych, niż wymienione w punktach od 1 do 14 tegoż artykułu, sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady.

Natomiast art. 26 ust. 1 u.s.g. określa, że organem wykonawczym gminy jest wójt. Zakres kompetencji wójta jako organu wykonawczego precyzuje art. 30 tej ustawy, określając w szczególności jego rolę jako organu wykonującego uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1). Ponadto należy zauważyć, że w przeciwieństwie do organu stanowiącego, nie istnieje zasada domniemania kompetencji organu wykonawczego: *W związku z tym domniemanie właściwości rady gminy w przedmiocie zadań w sposób oczywisty wyłącza domniemanie właściwości organu wykonawczego gminy. Wójt działa na podstawie wyraźnego przepisu ustawy upoważniającego go do działania. Zadaniem wójta jest to, co wyraźnie przypisuje mu ustawa* (źródło: komentarz do art. 11a u.s.g. w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, WKP 2022).

Określona powyżej konstrukcja ustrojowa organów samorządu gminy (miasta) ma na celu wyraźne rozgraniczenie kompetencji obu organów i niedopuszczanie do sytuacji wkraczania organu w zakres kompetencji innego organu (wykonawczego w zakres kompetencji organu stanowiącego lub na odwrót) oraz niewypełnienia nałożonych na organ kompetencji i obowiązków.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wkroczenie Burmistrza Miasta Mława w zakres kompetencji Rady Miasta Mława, poprzez wydanie kwestionowanych zarządzeń nr 74/2025, nr 84/2025 i nr 111/2025, godzi w ustrojowe ramy prawne funkcjonowania organów samorządu gminnego i stanowi istotne naruszenie opisanych powyżej unormowań prawnych, zarówno rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej, określających rozgraniczenie kompetencji obu organów gminy.

III. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że w kwestionowanych zarządzeniach Burmistrz określił także zasady działania organów osiedli, w związku z realizacją procedury wyboru i weryfikacji projektów zadań osiedlowych, wskazując na zadania Rad Osiedli (Ogólnych Zebrań Mieszkańców), jak również Przewodniczących Zarządów Osiedli (ust. 14-17, ust. 19-21 zarządzenia nr 74/2025). Tymczasem rola wójta (burmistrza), jako organu wykonawczego gminy, w stosunku do jednostek pomocniczych (osiedli), została sprowadzona do roli organu o charakterze kontrolnym i nadzorczym, którego

szczegółowe kompetencje określone są w statucie jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 pkt 5 *u.s.g.*). Stosownie do treści uchwały nr IV/40/2011 Rady Miasta Mława z dnia 8 lutego 2011 r. *w sprawie uchwalenia Statutów Osiedli w Mieście Mława* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. Nr 36 poz. 1161) Burmistrz Miasta sprawuje kontrolę działalności Zarządu Osiedla (§ 34 ust. 2 statutów osiedli, stanowiących załączniki nr 1-15 do wyżej wymienionej uchwały) oraz posiada kompetencję do wstrzymania wykonania uchwały w ramach uprawnień nadzorczych Rady Miasta w stosunku do uchwał organów osiedli (§ 33 ust. 4 w związku z ust. 2 statutów osiedli).

Należy zauważyć, że to rada gminy (rada miasta) jako organ stanowiący jest uprawniona do określania organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej (osiedla) poprzez uchwalenie jej statutu, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 *u.s.g.*). Z powyższym koresponduje opisana wyżej rola rady gminy w zakresie dotyczącym określenia: zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez jednostki pomocnicze (art. 18 ust. 2 pkt 7 *u.s.g.*) oraz uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 *u.s.g.* oraz art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy *o finansach publicznych*). Nie ulega więc wątpliwości, że zarówno na poziomie ogólnym, dotyczącym ustroju jednostki pomocniczej (osiedla), jak i na poziomie szczegółowym, dotyczącym zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze (osiedla), to rada gminy (rada miasta), a nie wójt gminy (burmistrz) jako organ wykonawczy, jest organem upoważnionym ustawowo do normowania wyżej wymienionych kwestii. Tym samym kwestionowane zarządzenia Burmistrza Miasta Mława istotnie naruszają opisane powyżej unormowania *u.s.g.* określające rolę rady gminy (rady miasta) w stosunku do jednostek pomocniczych gminy.

Podkreślić w tym miejscu należy, że Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru nad działalnością gminną, nie kwestionuje możliwości uprawnienia jednostek pomocniczych do decydowania o sposobie wykorzystania przyznanych im w budżecie gminy środków. Taka praktyka jest bowiem często stosowana w skali kraju (por. A. Jarosz, *Finanse miejskich jednostek pomocniczych*, *Finanse Komunalne* nr 3 z 2023 r., źródło: Lex). **Tym niemniej uprawnienie takie musi zostać wprowadzone w sposób szanujący opisane powyżej unormowania konstytucyjne oraz unormowania ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych.**

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.*

Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa: *Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*). W doktrynie wskazuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarządzenia Burmistrza Miasta Mława nr 74/2025 z dnia 3 kwietnia 2025 r., nr 84/2025 z dnia 16 kwietnia 2025 r. oraz nr 111/2025 z dnia 22 maja 2025 r. istotnie naruszają prawo i jako sprzeczne z prawem, są w całości nieważne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu 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 zarządzeń w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/