Sygn. akt III SA/Gd 190/26

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Jolanta Sudoł (sprawozdawca)
Sędziowie:	Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak
	Asesor sądowy WSA Adam Osik

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 6 sierpnia 2026 r.
sprawy ze skargi Wojewody Pomorskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Debrznie
z dnia 30 stycznia 2026 r., nr 11.XXXI.2026
o zmianie uchwały w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nawie: Żłobek Gminny Debrznie oraz ustalenia jego statusu

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 9 ust. 2 i § 20 załącznika do uchwały;
2. zasądza od Gminy Debrzno na rzecz Wojewody Pomorskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 6 sierpnia 2026 r.
Postanowienie
sygn. akt III SA/Gd 190/26
jest prawomocny (e) od dnia 6 października 2026 r.
podpis sędziego/referendarza sądowego

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GDAŃSKU

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
SPECJALISTA
Anna Zegan

Sygn. akt III SA/Gd 190/26

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Debrznie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153; dalej: „u.s.g.") i art. 11 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j.: Dz. U. z 2025 r. poz. 798; dalej: „ustawa o opiece"), podjęła w dniu 30 stycznia 2026 r. uchwałę nr 11.XXXI.2026 o zmianie uchwały w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nazwie: Żłobek Gminny w Debrznie oraz ustalenia jego statutu. Status Żłobka Gminnego w Debrznie stanowi załącznik do uchwały.

W dniu 22 kwietnia 2025 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wpłynęła skarga Wojewody Pomorskiego na wskazaną powyżej uchwałę Rady Miejskiej w Debrznie. Wojewoda Pomorski zaskarżył uchwałę w części objętej § 9 ust. 2 oraz § 20 załącznika do uchwały.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda Pomorski zarzucił istotne naruszenie:

a) art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na niedopuszczalnym upoważnieniu dyrektora żłobka do regulowania materii zastrzeżonej dla organu przyjmującego statut żłobka;

b) § 143 w zw. z § 124a ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 300; dalej: „Zasady techniki prawodawczej") oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na zamieszczeniu w statucie żłobka części zapisów poza rozdziałem poświęconym materii w nich ujętej, a które to błędnie umiejscowione zapisy w dodatku częściowo powielają, a częściowo modyfikują inne postanowienia statutu.

W skardze zawarto wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym oraz zasądzenie od organu, który wydał zaskarżony akt, zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece. Kwestionowanym zapisem statutu Rada Miejska w Debrznie postanowiła upoważnić dyrektora żłobka do przyjęcia regulaminu rekrutacji dzieci do żłobka. Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece, organ przyjmujący statut żłobka winien zawrzeć w tym akcie zapisy regulujące

wszelkie warunki przyjmowania dzieci do żłobka. Zapisem § 9 ust. 2 statutu Rada Miejska w Debrznie w sposób niedopuszczalny upoważniła więc dyrektora żłobka do regulowania materii zastrzeżonej dla organu przyjmującego statut. Tym samym organ stanowiący gminy naruszył również art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności, z której 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 gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Wskazano ponadto, że niektóre z zapisów załącznika do uchwały pozostają w sprzeczności z przepisami Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 143 w zw. z § 124a ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej, w celu systematyzacji przepisów aktu prawa miejscowego paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W załączniku do uchwały zamieszczono Rozdział 8, zatytułowany: „Zasady udziału rodziców zajęciach prowadzonych przez żłobek". Część zapisów statutu dotycząca jednak materii, do której tytuł ten się odnosi, zamieszczona została poza tym rozdziałem. Uwaga ta dotyczy zapisów § 20, które w dodatku w części powielają i modyfikują zapisy § 22, zamieszczonego prawidłowo w Rozdziale 8. Pozostaje to również w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ujętą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Debrznie, reprezentowana przez Burmistrza Debrzna, wskazała, że podziela w całości zarzuty i wnioski skargi, jednocześnie wnosi o odstąpienie od obciążania kosztami postępowania. W zakresie wniosku o nie obciążanie organu kosztami postępowania podano, że postępowanie sądowe jest wyłącznie wynikiem odmowy przez organ skarżący oczekiwania na dokonanie przez Radę Miejską w Debrznie zmiany przedmiotowej uchwały w kwestionowanym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 1267), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, w zakresie swojej właściwości, przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.; powoływanej dalej jako: „p.p.s.a."), obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 134 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Przepis art. 147 p.p.s.a. stanowi, że Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W przedmiotowej sprawie skarga została wniesiona przez organ nadzoru, który nie skorzystał z możliwości samodzielnego stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz po upływie tego terminu, tj. w dniu 24 marca 2026 r. (data stempla pocztowego), skierował skargę do Sądu w związku z treścią art. 93 ust. 1 u.s.g. Wskazany przepis stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, co uczyniono.

W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa.

Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Jako istotne naruszenie prawa uchwałą organu samorządu terytorialnego – w orzecznictwie sądów administracyjnych – traktowane jest naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia uchwały, naruszenie podstawy prawnej wydania uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt I OSK 124/17). Przy czym istotna sprzeczność uchwały z prawem określana jest jako wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z jednoznacznych naruszeń przepisów prawa materialnego lub formalnego, niepozwalających na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia lub skutki, jakie wywołuje (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2884/16).

Odnosząc powyższe rozważania do zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały, Sąd uznał, że skarga Wojewody Pomorskiego zasługuje na uwzględnienie.

Podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis ten zawiera upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, do ustalenia jego statutu. Jednocześnie określa on zakres przedmiotowy takiego statutu - wskazuje niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści, zaliczając do nich w szczególności:

1) nazwę i miejsce jego prowadzenia;

2) cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności;

3) warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych;

3a) warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b;

4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym;

5) zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym.

Analizowany przepis art. 11 ust. 2 ustawy o opiece wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego. Użyte w

przepisie wyrażenie „w szczególności" zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie warunków. Wynika to z użycia zwrotu „w szczególności", wskazującego na otwarty katalog kompetencji uchwałodawczej rady gminy w zakresie uchwalenia statutu żłobka. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu.

Mając na uwadze powyższego, zgodzić się należy z zarzutem organu nadzoru, że § 9 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Jak stanowi § 9 ust. 2 załącznika do uchwały „Rekrutacja będzie się odbywać na podstawie Regulaminu rekrutacji opracowanego przez Dyrektora". W art. 11 ust. 2 pkt. 3 ustawy o opiece wskazano natomiast wprost, że kompetencję do określania warunków przyjmowania dzieci ustawodawca powierzył podmiotowi, który utworzył żłobek. Doszło zatem do nieuprawnionego przekazania Dyrektorowi Żłobka kompetencji zastrzeżonej dla organu tworzącego. Rada w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały dokonała niedopuszczalnej subdelegacji kompetencji prawotwórczych.

Podkreślić należy, że powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Jakiekolwiek odstępstwo organu stanowiącego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W świetle zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej jeden ze standardów państwa prawnego, treść przepisów kompetencyjnych nie może być korygowana w drodze wykładni rozszerzającej czy zawężającej (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99; pub.: OTK 2000/5/141).

Niezależnie od powyższego Sąd zauważa, że zapis § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 pkt. 3 ustawy o opiece z uwagi na to, że wbrew wymogom delegacji ustawowej, na podstawie której warunki przyjmowania dzieci do żłobka ma określać statut żłobka, odsyła do „Regulaminu rekrutacji opracowanego przez Dyrektora".

Zaskarżony przepis zatem w sposób nieuprawniony i sprzeczny z prawem dokonuje subdelegacji kompetencji prawotwórczej, przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego, do uregulowania w drodze statutu warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającą delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece) nie może być rozumiane inaczej niż jako kryteria wedle, których dzieci są przyjmowane do żłobka. Wypełnienie delegacji ustawowej w tej części wymaga przyjęcia norm powszechnie obowiązujących, kierowanych do adresatów zewnętrznych, określających w istocie rzeczy sytuację prawną rodziców ubiegających się o korzystanie przez dziecko ze świadczeń publicznych udzielanych przez żłobek. Rada Miejska w Debrznie, przyjmując tego rodzaju przepis, dokonała niedopuszczalnej subdelegacji, co spowodowało w konsekwencji sytuację, w której normy prawa powszechnie obowiązującego podjął nieuprawniony organ (Dyrektor Żłobka), w nieuprawnionej formie („Regulaminu rekrutacji"). Wskazać przy tym należy, jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy o opiece, że wyłącznie regulamin organizacyjny regulujący organizację wewnętrzną żłobka jest nadawany przez dyrektora żłobka. W ustawie nie ma mowy o regulaminie rekrutacyjnym, jak i o upoważnieniu dyrektora do wydawania aktów regulujących tryb i zasady postępowania rekrutacyjnego.

Zgodzić się należy także z Wojewodą Pomorskim, że regulacja § 20 załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami Zasad techniki prawodawczej. Jak zasadnie zauważył Wojewoda Pomorski, zgodnie z § 143 w zw. z § 124a ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej, w celu systematyzacji przepisów aktu prawa miejscowego paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W załączniku do uchwały zamieszczono Rozdział 8, zatytułowany: „Zasady udziału rodziców zajęciach prowadzonych przez żłobek". Tymczasem, część zapisów statutu dotycząca materii, do której tytuł ten się odnosi, zamieszczona została poza tym rozdziałem. W § 20 załącznika do uchwały powielono i zmodyfikowano zapisy § 22 załącznika do uchwały, zamieszczonego prawidłowo w Rozdziale 8. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, ujętą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, mając na uwadze wszystkie powyższe ustalenia, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność

zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 9 ust. 2 oraz § 20 załącznika do uchwały (pkt 1 wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 2 wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., zasądzając od Gminy Debrzno na rzecz Wojewody Pomorskiego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Na zasądzoną kwotę składa się wynagrodzenie pełnomocnika ustalone zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 118).

Odnosząc się do prośby Rady Miejskiej w Debrznie o odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, Sąd wskazuje, że nie dostrzegł podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie art. 206 p.p.s.a. Powołany przepis stanowi, że w uzasadnionych przypadkach sąd może odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części (...). Deklaracja zmiany zaskarżonej uchwały w celu eliminacji kwestionowanych przez Wojewodę Pomorskiego zapisów załącznika do tej uchwały, w ocenie Sądu, nie jest takim uzasadnionym przypadkiem. Skutki uchwały uchylającej lub zmieniającej uchwałę pierwotną obejmują bowiem wyłącznie okres od momentu jej wejścia w życie na przyszłość (skutek *ex nunc*). Natomiast nieważność uchwały sprzecznej z przepisami prawa rozciąga się na cały okres obowiązywania tego aktu, poczynając od momentu jego uchwalenia (skutek *ex tunc*), co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (zob. w tej materii m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 40/20).

Sąd orzekł w niniejszej sprawie na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Zgodnie z tą regulacją, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
SPECJALISTA
Anna Zegan