



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6248

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.49.2025

#### WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 września 2025 r.

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

§ 4 i § 5 uchwały nr XX/107/2025 Rady Gminy Łysomice z dnia 6 sierpnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty stałej za pobyt dziecka, warunków zwolnienia od ponoszonej opłaty stałej i maksymalnej opłaty za wyżywienie w Publicznym Żłobku w Łysomicach.

#### UZASADNIENIE

W dniu 6 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Łysomice podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty stałej za pobyt dziecka, warunków zwolnienia od ponoszonej opłaty stałej i maksymalnej opłaty za wyżywienie w Publicznym Żłobku w Łysomicach. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 7 sierpnia 2025 r. Po wszczęciu postępowania, w piśmie z dnia 2 września 2025 r. Gmina Łysomice nie wniosła zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów w sprawie.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy Łysomice wskazała art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”. Stosownie to treści powołanych przepisów: „1. Wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.” „2. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.”

Cytowane przepisy podstawy prawnej ściśle wskazują na upoważnienie rady gminy do ustalenia wysokości opłaty stałej oraz opłaty za opiekę nad dzieckiem ponad ustalony podstawowy wymiar czasu pracy żłobka, a także określenia zasad zwolnień od ponoszenia opłat.

Przystępując do oceny prawnej analizowanej uchwały należy podkreślić, że zgodnie z zasadą legalizmu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” (art. 7 Konstytucji RP). Mając na uwadze przywołany obowiązek oraz utrwaloną wykładnię orzecznictwa w podobnych sprawach należy zakwestionować zapisy § 4 oraz § 5 niniejszej uchwały, które wykraczają poza zakres kompetencji rady gminy.

W treści § 4 uchwały ustalono, że: „Zwolnienie z opłaty stałej, o której mowa w § 1 przysługuje rodzicom (prawnym opiekunom) w części proporcjonalnej do ilości dni roboczych miesiąca, w którym żłobek nie świadczył usług, w przypadku:

- 1) zamknięcia żłobka w okresie miesięcznej przerwy w okresie wakacji szkolnych ustalonej z organem prowadzącym żłobek;
- 2) czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności żłobka uzasadnionego nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci.”

Cytowany zapis wskazuje tylko dwa przypadki, w których opłaty ulegają obniżeniu z powodu wstrzymania świadczenia usług przez żłobek. Jednocześnie w § 3 uchwały ustalono właściwą, szeroką zasadę, że opłata „jest

należna za dany miesiąc w wysokości proporcjonalnej do okresu, w którym obowiązuje umowa o objęcie dziecka opieką żłobka i żłobek jest gotowy do sprawowania opieki nad dzieckiem w danym miesiącu.”

Wobec tego należy stwierdzić, że oba zapisy uchwały regulują tę samą materię ale w odmienny sposób. Rozstrzygając taką sprzeczność należy uwzględnić obowiązek stosowania zasady ekwiwalentności usług publicznych, która była przedmiotem analiz orzecznictwa w podobnych sprawach.

„Opłatę można zatem zdefiniować jako przymusową odpłatność, nakładaną przez władze publiczne za oferowane świadczenie na rzecz obywatela. Istnieje więc charakterystyczny dla opłat związek przyczynowy między świadczeniem pieniężnym dłużnika (opłatą), a świadczeniem wzajemnym administracji publicznej. Opłata stanowi instytucję prawnofinansową, której istotną cechą jest ekwiwalentność. Pobiera się ją w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Tym samym opłata stanowi swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 sygn. akt I OSK 2315/11, CBOSA).”

W niniejszej sprawie omawianą zasadę można wprost wyinterpretować z brzmienia cytowanego przepisu podstawy prawnej, zgodnie z którym opłata jest należna „za pobyt dziecka w żłobku”. Dlatego należy stwierdzić, że zapis § 4 uchwały wadliwie ogranicza stosowanie zasady ekwiwalentności do ściśle oznaczonych przypadków.

Z kolejnej analizowanej regulacji - § 5 uchwały wynika, że stawka opłaty stałej ustalona, zgodnie z przepisem kompetencyjnym, w § 1 uchwały może być w praktyce zmodyfikowana: „W przypadku realizacji w żłobku projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych, pokrywających część wydatków bieżących żłobka,” wówczas „uczestnicy projektu ponoszą opłaty i korzystają ze zwolnień z opłat z uwzględnieniem zasad określonych w warunkach danego projektu.”

Tym samym należy przyjąć, że mocą analizowanego zapisu Rada Gminy Łysomice deleguje kompetencję ustalenia opłat na uczestników procesu świadczenia usługi opiekuńczej. Rada Gminy nie realizuje w sposób bezpośredni i kompleksowy swojej wyłącznej kompetencji, co narusza zakres podstawy prawnej uchwały.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które 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. Wobec tego Rada Gminy Łysomice podejmując uchwałę nr XX/107/2025 w sposób istotny naruszyła powołane przepis ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Michał Szybel