



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.69.16.2026.AO

Wrocław, 20 października 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

§ 1. ust. 2 o treści: „Ustala się opłatę za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 1 900,00 zł (słownie: jeden tysiąc dziewięćset złotych 00/100) miesięcznie dla dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.” uchwały nr XXXI/265/2026 Rady Gminy Lubin z dnia 22 września 2026 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim i ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubin na sesji w dniu 22 września 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.), art. 58 ust. 1 i art. 59 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 ze zm.), podjęła uchwałę nr XXXI/265/2026 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim i ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, zwaną dalej: „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 września 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §1 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2025 r. poz. 798) zwaną dalej „ustawą” oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na ustaleniu wyższych opłat za pobyt w klubie dziecięcym dla dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności.

W § 1 ust. 1 uchwały ustalono opłatę za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim w wymiarze do 10 godzin dziennie w wysokości 1 500,00zł miesięcznie. W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy Lubin postanowiła, wprowadzić nową, wyższą opłatę dla dzieci z legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, modyfikując o ten zapis dotychczasową uchwałę nr VI/52/2024 Rady Gminy Lubin z dnia 24 września 2024 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim i ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Na mocy uchwały nr XXXI/265/2026 wprowadzono nową stawkę opłaty za pobyt w klubie dziecięcym, dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności, wyższą o 400 złotych w stosunku do innych dzieci. Należy jednakże zauważyć, że art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nie przyznaje Radzie Gminy upoważnienia do różnicowania stawek opłaty z uwagi na jakiegokolwiek kryterium. Zgodnie z powyższą normą kompetencyjną: „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”. Przepis art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat upoważnia radę gminy do określenia opłaty pobytowej oraz opłaty pobytowej przy wydłużonym wymiarze opieki w konkretnej wysokości, jednakże nie daje on żadnej podstawy do jej różnicowania w zależności od jakiegokolwiek

czynników. Jedynym sposobem wpływania na jej ostateczną wysokość jest instrument przewidziany art. 59 ust. 2 ustawy, upoważniający radę do określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ich ponoszenia. Konstrukcja ww. przepisów pozwala więc jedynie na określenie jednej konkretnej wysokości opłaty. Jeśli zatem zamiarem gminy jest uprzywilejowanie określonej grupy podmiotów w ponoszeniu opłat, to może ona tego dokonać wyłącznie korzystając z uprawnienia określonego art. 59 ust. 2 ustawy.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 lutego 2025 r. sygn. IV SA/Po 953/24: „*Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydane na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwalodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego postanowienia aktu prawa miejscowego*”.

Należy podkreślić, że ustawodawca odmiennie uregulował kwestię dotacji celowej z budżetu gminy dla podmiotów prowadzące żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniające dziennych opiekunów oraz inne uprawnione osoby, upoważniając radę gminy w art. 60 ust. 2 ustawy do określenia w drodze uchwały „*wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja (...)*”.

Brzmienie §1 ust. 2 uchwały nie tylko nie znajduje podstawy prawnej w ww. ustawie, ale także narusza określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę równości obywateli wobec prawa. Rodzice dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności nie mogą być zobowiązani do ponoszenia opłat za pobyt w żłobku w kwocie wyższej niż reszta rodziców. Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lipca 2026 r. sygn. III OSK 3486/23: „*Z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej*.”

W szczególności, podstawą do różnicowania wysokości opłat za pobyt w żłobku nie mogą być maksymalne kwoty dopłat przyznawane w ramach programu „Aktywny Rodzic”, na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 532). Ustawodawca zauważając, że pobyt dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności w żłobku może wiązać się z większymi kosztami, postanowił ustalić dopłatę, w tym konkretnym przypadku, na poziomie 1900 złotych. *Ratio legis* nie było jednak przyzwolenie na określanie wyższych opłat za żłobek dla dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, a jedynie pokrycie tych opłat w większym zakresie. Maksymalna wysokość dopłaty może znaleźć zatem zastosowanie tylko w sytuacji, w której podstawowa opłata za pobyt dziecka w żłobku (równa dla wszystkich dzieci) będzie nie mniejsza niż 1900 złotych.

Należy zatem uznać, że podjęcie przez Radę Gminy Lubin postanowienia § 1 ust. 2 uchwały nr XXXI/265/2026 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Krzeczynie Wielkim i ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, polegającym na wprowadzeniu do niej nieuprawnionego różnicowania wysokości opłaty za pobyt w klubie dziecięcym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w części.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska