

OPINIA NR 56/2026
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 15 września 2026 r.

dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek, na obszarze Gminy Miejskiej Kraków – druk nr 1492.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Mał. z 2019 r. poz. 7074, ze zm. opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Mał. z 2020 r. poz. 919), § 4 ust. 3 i 4 uchwały nr II/9/2018 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz pisma Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 maja 2026 r. w zw. z art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Grupę Mieszkańców Miasta Krakowa w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek, na obszarze Gminy Miejskiej Kraków – druk nr 1492.

UZASADNIENIE

Podstawę prawną udzielenia dotacji na rzecz podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce, zatrudniających dziennych opiekunów, ewentualnie – na rzecz dziennych opiekunów działających na własny rachunek, stanowi art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r., poz. 798). Zgodnie z art. 60 ust. 1 ww. ustawy podmioty prowadzące żłobek, klub dziecięcy lub zatrudniające dziennego opiekuna (ewentualnie: dzienni opiekunowie działający na własny rachunek) mogą otrzymać na dzieci objęte opieką dotację celową z budżetu gminy. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „mogą otrzymać” przesądza o fakultatywnym charakterze tego instrumentu wsparcia. Z powyższego wynika, że przepis ten nie nakłada na gminę obowiązku ustanowienia i finansowania dotacji dla podmiotów prowadzących placówki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, lecz pozostawia w tym zakresie decyzję organowi stanowiącemu gminy. Natomiast zgodnie z art. 60 ust. 2 ww. ustawy, wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, określa rada gminy w drodze uchwały.

W tym kontekście wskazać należy, że Gmina Miejska Kraków od 2012 r. dotuje w sposób nieprzerwany dzieci uczęszczające do niepublicznych placówek opieki, działających na terenie Krakowa, przy czym w latach 2016-2022 dotacja wynosiła 1,70 zł do godziny opieki, w latach 2023-2025 3,50 zł do godziny opieki, natomiast w okresie od stycznia do sierpnia 2026 r. – 2,90 zł do godziny opieki.

Nie sposób nie zauważyć, że wysokość dotacji ustalona w poprzednich latach była określana w innych warunkach ekonomicznych i prawnych niż obecnie panujące. Po wejściu w życie świadczenia *Aktywnie w żłobku* zaistniała podstawa do ponownej oceny, czy dotychczasowy poziom dotacji z budżetu Miasta nadal znajduje uzasadnienie. Kolejną istotną kwestią okazał się spadek liczby urodzeń, o czym szczegółowo w dalszej części uzasadnienia.

W dniu 15 maja 2024 r. podpisano ustawę o *wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - „Aktywny rodzic”* (tekst jednolity; Dz.U. z 2026 r. poz. 532). Ustawa wprowadziła trzy nowe świadczenia dla rodzin z dziećmi w wieku do lat 3. Jednym z nich jest świadczenie *Aktywnie w żłobku*, polegające na dofinansowaniu kosztów objęcia dziecka opieką w żłobku, klubie dziecięcym albo sprawowaną przez dziennego opiekuna. Świadczenie *Aktywnie w żłobku* przysługuje rodzicom/opiekunom prawnym na dziecko, które uczęszcza do żłobka, klubu dziecięcego albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, nie dłużej jednak niż do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4. rok życia.

Świadczenie *Aktywnie w żłobku* przysługuje zarówno placówkom publicznym, jak i niepublicznym, wynosi 1 500 zł miesięcznie na dziecko lub 1 900 zł miesięcznie na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności. Zastąpiło ono dotychczas obowiązujące dofinansowanie do opłaty ponoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w wysokości 400 zł miesięcznie. Zapisy ww. ustawy we wskazanym zakresie weszły w życie 1 października 2024 r.

Po wejściu w życie świadczenia *Aktywnie w żłobku* część jednostek samorządu terytorialnego dokonała rewizji własnych systemów wsparcia niepublicznych instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Dla przykładu, Opole zrezygnowało z dotacji w wysokości 650 zł miesięcznie, natomiast Tychy z dotacji w wysokości 400 zł miesięcznie. Katowice przed wejściem w życie świadczenia *Aktywnie w żłobku* udzielały dotacji w wysokości 600 zł miesięcznie na jedno miejsce, a następnie zrezygnowały z tego instrumentu, wskazując na zmianę systemu finansowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wynikającą ze wsparcia w ramach świadczenia *Aktywnie w żłobku*.

Przywołane powyżej przykłady potwierdzają, że wejście w życie świadczenia *Aktywnie w żłobku* stało się dla jednostek samorządu terytorialnego przesłanką do ponownej oceny zasadności i wysokości lokalnego finansowania niepublicznych form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Nie oznacza to automatycznego obowiązku likwidacji dotacji, lecz uzasadnia dokonanie analizy, czy dotychczasowy poziom finansowania pozostaje adekwatny do aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych danej gminy.

Wprowadzenie świadczenia *Aktywnie w żłobku*, w wysokości do 1 500 zł miesięcznie na dziecko, stanowi istotną zmianę systemu finansowania opieki nad dziećmi do lat 3 i zapewnia rodzicom korzystającym również z niepublicznych instytucji opieki znaczące wsparcie ze środków publicznych. W świetle powyższego nie ma uzasadnienia dla automatycznego kumulowania tego wsparcia z dodatkowym finansowaniem z budżetu Miasta, w szczególności w sytuacji ograniczonych możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Środki własne Gminy Miejskiej Kraków powinny być kierowane przede wszystkim na realizację zadań i celów w tych obszarach, w których interwencja samorządu jest najbardziej potrzebna i których finansowanie nie zostało zapewnione w wystarczającym zakresie z innych źródeł publicznych.

Wysokość opłat w niepublicznych placówkach dotowanych przez Kraków kształtuje się obecnie na poziomie średnio od 2 200 zł do 2 700 zł. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że świadczenie Aktywnie w żłobku w większości przypadków pokryje w przeważającej części wysokość ponoszonej opłaty za pobyt dzieci w placówkach niepublicznych, dotowanych przez Gminę Miejską Kraków.

W ostatnim okresie sytuacja systemu opieki nad dziećmi do lat 3 uległa również innym istotnym zmianom. Po pierwsze w Krakowie znacząco zwiększyła się liczba miejsc w żłobkach samorządowych – obecnie funkcjonują 32 żłobki prowadzone przez Gminę z liczbą 3 289 miejsc, a kolejny żłobek dysponujący 52 miejscami ma rozpocząć działalność do końca bieżącego roku. Ponadto funkcjonuje 11 żłobków prowadzonych na zlecenie Gminy z liczbą 767 miejsc. Powyższe łącznie pozwoli na zapewnienie opieki dla 4 108 dzieci. Jednocześnie obserwuje się spadek liczby dzieci uczęszczających zarówno do żłobków publicznych, jak i niepublicznych, będący konsekwencją trendów demograficznych i niższej liczby urodzeń. Liczba urodzeń w Krakowie w ostatnich latach kształtuje się następująco:

- 2022 rok – 8 265,
- 2023 rok – 7 528,
- 2024 rok – 7 057,
- 2025 rok – 6 980.

Prognozuje się około 6 100 urodzeń na koniec 2026 r., co oznacza spadek w stosunku do ubiegłego roku o około 800 urodzeń. Według stanu na wrzesień 2024 r. było 100% zajętych miejsc w żłobkach samorządowych. Dodatkowo na listach rezerwowych znajdowało się 2 307 dzieci. Aktualnie nie ma chętnych na listach rezerwowych, a w żłobkach samorządowych jest 665 wolnych miejsc (według stanu na czerwiec 2026 r.), co stanowi 28,52% dostępnych miejsc opieki. Jeżeli chodzi o żłobki zlecone, to na 767 dostępnych miejsc, zapisanych jest 674 dzieci, wolnych miejsc jest 93, co stanowi 12,12 % (według stanu na czerwiec 2026 r.)

W żłobkach niepublicznych również widoczny jest spadek liczby dzieci – zgodnie z danymi za czerwiec 2026 r. na 9 636 wolnych miejsc przypada 7 111 dzieci zapisanych. Liczba wolnych miejsc wynosi 2 525, co stanowi 26,20% dostępnych miejsc opieki.

W tej sytuacji niezbędne jest odpowiednie dostosowanie poziomu wsparcia finansowego, w taki sposób, aby zapewnić równowagę pomiędzy efektywnym wykorzystaniem infrastruktury miejskiej, a utrzymaniem wysokiej jakości i dostępności opieki. W ocenie Prezydenta Miasta Krakowa optymalnym rozwiązaniem jest oparcie miejskiego systemu na żłobkach samorządowych, z równoległym wsparciem żłobków prowadzonych na zlecenie oraz żłobków prowadzonych przez prywatnych operatorów. Gmina Miejska Kraków dała wyraz poparcia tej koncepcji przyjmując uchwałę dotacyjną na 2026 r. w sytuacji, gdy wiele innych gmin w Polsce podjęło decyzję o całkowitej rezygnacji z dotowania.

Uwzględniając powyższe Rada Miasta Krakowa dokonała obniżenia stawki godzinowej w 2026 r. z 3,50 zł na 2,90 zł w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 31 sierpnia 2026 r. oraz 1,90 zł w okresie od 1 września 2026 r. do 31 grudnia 2026 r.

Kraków po dokonaniu zmian nadal pozostaje na pierwszym miejscu wśród miast o najwyższym w Polsce poziomie wsparcia dla niepublicznych żłobków, klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów. Wprowadzone korekty nie ograniczają dostępu do opieki, a jedynie

porządkują system finansowania uwzględniając zarówno rzeczywistą liczbę dzieci korzystających z opieki, jak i rosnącą dostępność miejsc w placówkach samorządowych.

Zakładając, że w 2027 r. zostałaaby utrzymana dotychczasowa kwota dotacji, tj. 1,90 zł do godziny opieki, to szacowany łączny koszt niezbędny do pokrycia dotacji w 2027 r. wynosi 28 100 772 zł. Kwota ta została oszacowana przy założeniu stawki godzinowej na poziomie 1,90 zł, frekwencji na poziomie 85% liczby dzieci dotowanych w sierpniu 2026 r. (5 869 dzieci), maksymalnej liczby godzin pobytu dziecka w instytucji opieki (10 godzin), przy uwzględnieniu liczby dni roboczych w miesiącu (21 dni) i liczby miesięcy w roku.

Podsumowując, celem uchwały nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 listopada 2025 r. *w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy lub zatrudniających dziennych opiekunów oraz dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek, na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, w roku kalendarzowym 2026* nie była likwidacja wsparcia Gminy na rzecz podmiotów niepublicznych, lecz dostosowanie jego wysokości do zmienionych warunków finansowania opieki nad dziećmi, w szczególności do funkcjonowania świadczenia *Aktywnie w żłobku*.

Wprowadzona zmiana w wysokości dotacji ma również na celu uporządkowanie i dostosowanie zasad finansowania do aktualnych potrzeb oraz możliwości organizacyjnych Miasta. Dofinansowanie w zmienionej formie pozwoli zachować dotychczasowy model współpracy z podmiotami niepublicznymi, przy jednoczesnym racjonalnym kształtowaniu polityki wydatkowej w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3.

Nadmieniam, że w okresie od stycznia do sierpnia 2026 r. nie odnotowano spadku obłożenia miejsc w niepublicznych placówkach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – mimo obniżenia dotychczasowej kwoty dotacji o 0,60 zł (z kwoty 3,50 zł do 2,90 zł w ww. okresie). Wręcz przeciwnie, we wskazanym okresie zauważalny był wzrost liczby dzieci wykazywanych do dotacji przez podmioty niepubliczne o około 800 dzieci. Jak wskazano powyżej obowiązująca od września stawka wynosi 1,90 zł do godziny opieki. Na tym etapie nie sposób ocenić, jak nowa kwota dotacji wpłynie na sytuację placówek niepublicznych, dlatego też obszar ten wymaga wzmożonej uwagi.

Ponadto, z informacji przekazanej przez Wydział Budżetu Miasta UMK wynika, że aktualnie nie ma dodatkowych środków, które można by było przeznaczyć na zwiększenie dotacji celowej jeszcze w tym roku zgodnie z projektem Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa. Bezsporne jest, że jednostki samorządu terytorialnego powinny finansować przede wszystkim te potrzeby mieszkańców, których nie zabezpiecza system państwowy. Jeżeli państwo przejęło istotną część finansowania opieki żłobkowej, utrzymywanie dodatkowej, powszechnej dotacji miejskiej dla placówek prywatnych na proponowanym przez projektodawcę poziomie wymaga ponownego uzasadnienia ekonomicznego.

Jednocześnie nadmieniam, że jeżeli przedsiębiorca prowadzi działalność na rynku usług opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i pobiera od rodziców chesne, zasadą powinno być finansowanie działalności z opłat klientów oraz dostępnych instrumentów państwowych, a środki samorządowe powinny być kierowane tam, gdzie występuje wyraźna potrzeba społeczna. Wskazać należy, że skoro prywatni operatorzy działają na wolnym rynku, to w ich gestii pozostaje przygotowanie na tyle konkurencyjnej oferty, by przekonać do siebie klientów. Nie sposób zgodzić się na to, by działalność tych podmiotów była zależna od dotacji ze strony Gminy, szczególnie przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji demograficznej, kiedy to część miejsc opieki zarówno w placówkach samorządowych, jak i niepublicznych pozostaje wolna. Celem

dotacji jest wspieranie realizacji zadania z zakresu opieki nad dziećmi, a nie zapewnienie podmiotom prowadzącym działalność niepubliczną pełnej kompensacji ponoszonych kosztów.

W tym miejscu warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt: SA/Kr 211/13, w którym Sąd argumentował następująco: *przeznaczeniem dotacji celowej z art. 60 ust. 1 u.o.d. nie może być dofinansowanie do kosztów całości ogólnie rozumianej działalności opiekuńczej żłobka lub klubu dziecięcego, gdyż takie wykorzystanie czyniłoby z niej dotację podmiotową, co przeciwstawiałoby się woli ustawodawcy kształtującego ją jako dotację celową.*

Przechodząc dalej, art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) nakazuje dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, skoro cel społeczny jest nadal realizowany, ale może zostać osiągnięty przy niższym zaangażowaniu środków własnych Gminy, racjonalne jest dostosowanie wysokości dotacji do aktualnych warunków oraz potrzeb.

Reasumując, skoro Rada Miasta Krakowa może w ogóle nie podjąć uchwały w przedmiocie przyznania dotacji podmiotom prowadzącym placówki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, to tym bardziej zachowuje swobodę odnośnie do zasad, jakimi będzie się rządzić ich ustalanie i rozliczanie, a także w zakresie określania wysokości samej dotacji. Jak wskazano powyżej, w obecnych warunkach nie ma wystarczającego uzasadnienia dla zwiększania wsparcia finansowego dla niepublicznych podmiotów prowadzących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3. Wśród głównych przyczyn wskazać należy: spadek liczby urodzeń, dostępność wolnych miejsc w żłobkach samorządowych, żłobkach zleconych, a także w żłobkach prywatnych oraz funkcjonowanie rządowego programu *Aktywny Rodzic*, w tym w szczególności świadczenia *Aktywnie w żłobku*, które istotnie obniża koszty ponoszone przez rodziców korzystających z opieki instytucjonalnej.

Mając na uwadze powyższe opiniuję negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa według druku nr 1492.

p.f. PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA

Stanisław Kracik