Kraków

Kraków, 17 września 2026 r.

PR.02.074.480.2026

OPINIA PRAWNA

do 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

projekt Grupy Mieszkańców Miasta Krakowa — druk nr 1492

Projekt opiniuję z **istotnymi uwagami prawnymi.**

I. Przedmiot i granice opinii

Przedmiotem opinii jest wyłącznie treść normatywna projektu uchwały ujętego w druku nr 1492, tj. tytuł, podstawa prawna oraz § 1–5.

Projekt przewiduje od 1 września 2026 r. dotację celową w wysokości 3,50 zł za godzinę opieki nad dzieckiem zamieszkałym na obszarze Gminy Miejskiej Kraków oraz dodatkowo 6,00 zł za godzinę opieki nad dzieckiem posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności. Limit wynosi 10 godzin na dobę, a obie kwoty mają podlegać kumulacji. Projekt ma obowiązywać bez oznaczonego końca, przy czym dla 2026 r. obejmuje okres od 1 września do 31 grudnia.

II. Podstawy oceny

Oceny dokonano według stanu prawnego na dzień 3 września 2026 r., w szczególności na podstawie:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912), dalej: „u.s.g.”, w tym art. 14, art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 41a;
- ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798), dalej: „ustawa opiekuńcza”, zwłaszcza art. 60;
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, 1844 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 426, 635, 680 i 912), dalej: „u.f.p.”, w szczególności art. 233 i art. 250–253;
- ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 oraz z 2026 r. poz. 912), zwłaszcza art. 4 i art. 5;
- rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), dalej: „ZTP”, stosowanych do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 ZTP.

Urząd Miasta Krakowa
ZESPÓŁ RADCÓW PRAWNYCH
tel. +48 12 616 14 48, +48 12 616 14 47, pr.umk@um.krakow.pl
31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3-4
www.krakow.pl

Uwzględniono ponadto uchwałę nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 listopada 2025 r. w tożsamej przedmiotowo sprawie (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2025 r. poz. 6821; projekt – druk nr 983), wcześniejszą opinię PR-02.074.304/2025 do druku nr 787, uchwały Kolegium RIO w Krakowie KI.411.23.2026 i KI.411.26.2026 dotyczące wykonania uchwały nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa oraz artykuł: M. Nagórek, „Nieprawidłowości w uchwałach dotacyjnych na żłobki", LEX/el. 2024.

III. Dopuszczalność obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Przedmiot projektu mieści się w zakresie działania gminy i w kompetencji Rady Miasta Krakowa. Art. 60 ust. 2 ustawy opiekuńczej stanowi, że *wysokość oraz zasady ustalania i rozliczania dotacji, w tym kategorie dzieci, na które dotacja jest przyznawana, określa rada gminy w drodze uchwały.* Uchwała taka ma charakter generalny i abstrakcyjny, jest kierowana do podmiotów spoza struktury administracji i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym; stanowi zatem akt prawa miejscowego.

Zgłoszenie projektu w trybie art. 41a u.s.g. oraz uchwały nr II/9/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zmienionej uchwałami nr LVI/1645/21, LXXVI/2167/22 i CXXV/3460/23, jest co do przedmiotu dopuszczalne. Wniosek ten pozostaje zgodny z kierunkiem przyjętym w wyroku WSA w Krakowie z dnia 2 lipca 2024 r., III SA/Kr 1827/23. Obywatelski sposób wniesienia projektu nie obniża wymagań wynikających z art. 60 ust. 2 ustawy opiekuńczej ani standardów prawidłowej legislacji.

Należy odróżnić inicjatywę dotyczącą zasad dotacji od inicjatywy zmian w budżecie. Jeżeli podwyższenie stawki wymaga zwiększenia planu wydatków lub zmiany wieloletniej prognozy finansowej, projekt takich zmian może wnieść wyłącznie Prezydent Miasta Krakowa na podstawie art. 233 u.f.p. Nie czyni to samego druku nr 1492 niedopuszczalnym, ale może warunkować możliwość zgodnego z prawem i realnego finansowo wykonania uchwały.

IV. Podstawa prawna i aktualność publikatorów

1. Podstawa kompetencyjna

Art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. jest właściwym przepisem odsyłającym do ustaw szczególnych. Szczegółową normę kompetencyjną zawiera art. 60 ust. 2 ustawy opiekuńczej. W podstawie prawnej projektu należy wskazać właśnie art. 60 ust. 2, a nie ogólnie cały art. 60. Ze względu na ograniczenie dotacji do dzieci zamieszkałych w Krakowie pomocnicze znaczenie ma również art. 60 ust. 3, który pozwala radzie – ale jej nie zobowiązuje – rozszerzyć dotację na dzieci z innych gmin.

2. Publikator ustawy o samorządzie gminnym

Publikator u.s.g. użyty w projekcie jest nieaktualny. W miejsce „Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436" należy wpisać: **„Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912".** Uchybienie nie znosi kompetencji Rady, lecz powinno zostać poprawione przed uchwaleniem.

3. Ustawa opiekuńcza i zmiana od 1 stycznia 2028 r.

Dla obecnie obowiązującego brzmienia art. 60 prawidłowy pozostaje publikator „Dz. U. z 2025 r. poz. 798". Ustawą z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2026 r. poz. 1123), ogłoszoną 25 sierpnia 2026 r., zmieniono m.in. art. 60 ust. 1, lecz zmiana ta wejdzie w życie 1 stycznia 2028 r. Przyszłego brzmienia nie należy przedstawiać jako już obowiązującego, ale trzeba je uwzględnić przy projektowaniu aktu bezterminowego.

4. Ogłoszenie aktu

W § 5 prawidłowo przewidziano ogłoszenie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego i czternastodniową vacatio legis. Zastrzeżenia budzi jednak połączenie tej reguły z § 1 ust. 1 i 4, które wiążą finansowanie z datą wcześniejszą niż możliwa data wejścia aktu w życie.

V. § 2–3 projektu w świetle art. 60 ust. 2 ustawy opiekuńczej

1. Obowiązek wyczerpującego unormowania zasad dotacji

Najpoważniejsza wada projektu dotyczy § 2 i § 3. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy wyłącznie do wskazania stawek. **Rada ma sama określić zasady ustalania oraz rozliczania dotacji**. Powinny one pozwalać adresatowi na podstawie uchwały ustalić, według jakich danych i dokumentów obliczana jest dotacja, jak wykazuje się liczbę godzin i kategorie dzieci, w jaki sposób koryguje się dane i jak następuje rozliczenie wykorzystanych środków.

Zasadnym jest odwołanie do uchwały Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2022 r., nr 013/g283/D/22. Brak określenia elementów wniosku i danych koniecznych do rozliczenia oznacza fragmentaryczne wykonanie art. 60 ust. 2 oraz pozostaje w kolizji z § 119 ust. 1 w związku z § 143 ZTP, wymagającymi wyczerpującego uregulowania materii objętej upoważnieniem.

2. Wniosek o dotację – konieczne elementy i problem terminu

§ 2 uzależnia udzielenie dotacji od złożenia wniosku, ale nie wskazuje nawet minimalnej jego treści. Nie wiadomo, czy wniosek ma dotyczyć całego roku, miesiąca czy konkretnego dziecka, jakie dane beneficjenta i placówki mają zostać podane, w jaki sposób wykazuje się liczbę dzieci, ich przynależność do kategorii objętych stawką podstawową albo podwyższoną oraz jak aktualizuje się i koryguje dane. Zdanie drugie pozostawia określenie „szczegółów" Prezydentowi Miasta. Jeżeli pod tym pojęciem mają mieścić się dane lub warunki wpływające na prawo do dotacji albo jej wysokość, **następuje niedopuszczalne przekazanie organowi wykonawczemu materii zastrzeżonej dla Rady.**

Początkowo jako niedopuszczalne traktowano w orzecznictwie wprowadzenie sztywnego terminu, np. do 31 sierpnia roku poprzedniego, opierając się na wyroku III SA/Gl 853/23. Późniejszy wyrok NSA I GSK 652/24 nakazał zrewidować tę tezę: termin służący planowaniu budżetowemu nie może być obecnie traktowany jako automatycznie sprzeczny z prawem. Orzecznictwo wskazuje jednak na potrzebę szczególnej ostrożności, ponieważ termin nie powinien arbitralnie pozbawiać wsparcia podmiotów rozpoczynających działalność lub obejmujących opieką nowe dzieci w trakcie roku.

Dla oceny druku nr 1492 oznacza to, że sam brak daty złożenia wniosku nie jest najistotniejszą wadą. **Wadliwe jest natomiast pozostawienie całego zagadnienia Prezydentowi oraz brak reguł dotyczących wniosków składanych po rozpoczęciu roku, zmian liczby dzieci, rozpoczęcia działalności w trakcie roku, uzupełnienia braków i korekty danych**. Jeżeli termin ma zostać wprowadzony, powininna uczynić to sama Rada, określając także proporcjonalne skutki jego niedochowania i mechanizm pozwalający uwzględniać zmiany zachodzące w trakcie roku. Nie należy delegować tej decyzji do zarządzenia Prezydenta.

3. Sprawozdanie i termin rozliczenia

§ 3 przewiduje sprawozdanie rzeczowo-finansowe, lecz nie określa jego minimalnej treści, okresu sprawozdawczego, danych pozwalających odtworzyć liczbę finansowanych godzin i kategorie dzieci, sposobu wykazania wydatków, zasad korekty ani terminu rozliczenia. Prezydent miałby określić nie tylko techniczny wzór, lecz także sam termin złożenia sprawozdania.

Na wadliwość projektu wskazuje lektura uchwały Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 16 listopada 2022 r., nr 0102-351/22. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie **uznaje termin rozliczenia za element zasad rozliczania, który powinna określić rada.** Termin rozliczenia należy odróżnić od terminu złożenia pierwotnego wniosku o objęcie dotacją. Pierwszy zamyka i porządkuje rozrachunek środków już udzielonych, drugi może – zależnie od konstrukcji – oddziaływać na sam dostęp do finansowania.

4. Granice zarządzenia Prezydenta i umowy dotacyjnej

Prezydent może określić techniczne miejsce lub kanał składania dokumentów i przygotować formularz, **o ile formularz jedynie odtwarza dane oraz reguły ustanowione przez Radę**. Zarządzenie Prezydenta nie jest aktem prawa miejscowego i nie może samodzielnie kształtować praw ani obowiązków beneficjentów spoza struktury administracji.

Analogicznie umowa zawierana na podstawie art. 250 u.f.p. może konkretyzować wysokość dotacji, opis zadania, sposób i termin przekazywania środków, termin wykorzystania, rozliczenia i zwrotu. Nie może jednak zastępować uchwały ani wprowadzać nowych przesłanek nabycia prawa do dotacji.

Stanowisko to zostało potwierdzone bezpośrednio w odniesieniu do Krakowa. W uchwałach KI.411.23.2026 i KI.411.26.2026 Kolegium RIO w Krakowie zakwestionowało zarządzenie wykonawcze do uchwały nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa w zakresie, w którym Prezydent dodał informacje niewymagane uchwałą, ograniczył okres dotowania i ustanowił dodatkowe warunki. **Rada nie może więc w § 2–3 udzielić organowi wykonawczemu ogólnego upoważnienia do stworzenia zasad, których sama nie ustanowiła.**

5. Dane osobowe dzieci – kompletność nie oznacza nadmiarowości

Obowiązek określenia elementów wniosku i sprawozdania nie upoważnia Rady do żądania dowolnych danych. Uchwała Kolegium RIO w Warszawie z dnia 31 stycznia 2023 r., nr 4.64.2023, oraz wyrok NSA z dnia 19 października 2022 r., I GSK 3285/18, wskazują na brak podstaw do r u t y n o w e g o przekazywania gminie imion, nazwisk, dat urodzenia i adresów dzieci, gdy do ustalenia kwoty wystarczają dane zagregowane. Wspiera to zasada minimalizacji danych z art. 5 ust. 1 lit. c RODO.

W druku nr 1492 kwestia jest bardziej złożona, ponieważ wysokość dotacji zależy nie tylko od godzin, lecz również od zamieszkania dziecka w Krakowie i od posiadania orzeczenia o niepełnosprawności. Potrzeba weryfikacji tych przesłanek nie uzasadnia jednak automatycznie gromadzenia pełnego zestawu danych identyfikacyjnych każdego dziecka w każdym miesięcznym sprawozdaniu. Uchwała powinna najpierw określić, jakie informacje są konieczne do ustalenia kwoty – np. liczbę godzin w poszczególnych kategoriach – a ewentualny dostęp do danych indywidualnych ograniczyć do wyraźnej podstawy prawnej, celu kontrolnego i zakresu rzeczywiście niezbędnego. Art. 3a ustawy opiekuńczej upoważnia podmioty opieki do przetwarzania określonych danych na potrzeby rekrutacji i zapewnienia opieki; nie stanowi sam przez się blankietowej podstawy do stałego przekazywania całego zbioru danych gminie.

6. Zaświadczenia i dodatkowe oświadczenia

Projekt nie wymaga wprost zaświadczenia o wpisie do rejestru żłobków i klubów dziecięcych ani oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponieważ § 2–3 pozostawiają jednak „szczegóły" Prezydentowi, ryzyko wprowadzenia takich wymogów w formularzu powinno zostać wyraźnie wyeliminowane.

Zgodnie z uchwałą Kolegium RIO w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2024 r., nr 2/27/2024, nie należy żądać zaświadczenia o wpisie do rejestru, jeżeli organ prowadzi rejestr i może ustalić tę okoliczność samodzielnie; odpowiada to art. 220 § 1 pkt 2 lit. a k.p.a. Z kolei uchwała Kolegium RIO w Łodzi z dnia 21 września 2022 r., nr 29/75/2022, potwierdza brak podstawy do nakładania oświadczeń o znajomości ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Zakres dotowanych form opieki i kategorie dzieci

Projekt obejmuje podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, podmioty zatrudniające dziennych opiekunów oraz dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek. Odpowiada więc aktualnemu zakresowi art. 60 ust. 1 ustawy opiekuńczej. Nie występuje tu praktyczny problem pominięcia jednej z ustawowych form opieki, który był przedmiotem wyroków I SA/Ol 127/23 i I GSK 834/23.

Ograniczenie dotacji do dzieci zamieszkałych w Gminie Miejskiej Kraków oraz wyróżnienie kategorii dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności co do zasady mieszczą się w art. 60 ust. 2 i 3. Rada może ustalać kategorie dzieci, a rozszerzenie finansowania na dzieci spoza Krakowa jest fakultatywne.

8. Ocena końcowa § 2–3

Po uwzględnieniu orzecznictwa podtrzymać należy zarzut **niepełnego wykonania art. 60 ust. 2 oraz niedopuszczalnej subdelegacji.** Istotą problemu jest brak rozstrzygnięcia przez Radę minimalnej treści wniosku i rozliczenia, zasad aktualizacji danych, sposobu ustalania kwoty oraz terminu rozliczenia, połączony z pozostawieniem tych kwestii Prezydentowi. Dokładny dzień wypłaty może zostać skonkretyzowany w umowie z art. 250 u.f.p.; nie może ona jednak zmieniać ustawowego i uchwałowego zakresu uprawnienia.

VI. Kolizja z obowiązującą uchwałą nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa

Uchwała nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa obowiązuje w 2026 r. i dla okresu od 1 września do 31 grudnia 2026 r. przewiduje stawkę 1,90 zł za godzinę opieki nad dzieckiem zamieszkałym w Krakowie. Druk nr 1492 dla tego samego okresu, tego samego rodzaju świadczenia i zasadniczo tej samej kategorii beneficjentów przewiduje stawkę 3,50 zł. **Projekt nie zawiera przepisu zmieniającego ani uchylającego uchwałę nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa.**

Po ewentualnym wejściu projektu w życie w systemie prawa lokalnego znalazłyby się równolegle dwie sprzeczne normy dotyczące tego samego zdarzenia. Nie powinno się pozostawiać adresatom, organowi wykonawczemu ani organowi nadzoru rozstrzygania tej sprzeczności jedynie za pomocą reguły lex posterior. Z § 38–40 w związku z § 143 ZTP oraz z zasady określoności wynikającej z art. 2 Konstytucji RP **wynika obowiązek jednoznacznego wskazania, czy dotychczasowy akt jest zmieniany, uchylany, czy też zastępowany w całości.**

Jeżeli zamiarem jest wyłącznie podwyższenie stawki za okres od 1 września do 31 grudnia 2026 r., prawidłowym narzędziem jest nowelizacja § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały nr XLI/836/25. Pozwoliłoby to zachować obowiązujące reguły wnioskowania, obliczania i rozliczania. Jeżeli zamiarem jest regulacja wieloletnia, nowa uchwała musi zawierać pełny zestaw zasad i wyraźnie określać los uchwały nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa.

VII. Niespójność temporalna i problem działania wstecz

Zgodnie z § 5 uchwała ma wejść w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Jednocześnie § 1 ust. 1 i 4 przewidują przyznanie dotacji od 1 września 2026 r. Projekt wpłynął 28 sierpnia 2026 r., a więc – niezależnie od sprawności dalszego procedowania – nie mógł wejść w życie 1 września. Powstaje rozbieżność między początkiem obowiązywania aktu a początkiem okresu, za który ma być należna dotacja.

Nie można na podstawie samego tekstu ustalić, czy projektodawca zamierza nadać uchwale moc wsteczną, czy data 1 września wyznacza jedynie okres rozliczeniowy. Jeżeli celem jest retroaktywne przyznanie świadczenia, **powinno to zostać wyrażone odrębną i jednoznaczną formułą „z mocą od dnia …”**. Takie rozwiązanie wymaga zbadania przesłanek art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w szczególności zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego i ochrony zaufania.

Kolegium RIO w Poznaniu w uchwale nr 8/381/2026 **wskazało analogicznie, że zamiar nadania aktowi mocy wstecznej musi zostać wyrażony wprost, a data wcześniejsza niż wejście w życie nie może być ukryta w przepisie merytorycznym.** Sama korzystność podwyżki dla beneficjentów nie usuwa wymogu jednoznaczności ani potrzeby uregulowania wyrównania transz i korekt rozliczeń.

Najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest zastosowanie nowej stawki od dnia wejścia aktu w życie albo od pierwszego dnia miesiąca następującego po jego wejściu w życie. Jeżeli Rada zdecyduje się na retroakcję, przepisy przejściowe powinny określić uzupełniające wnioski, wyrównanie już wypłaconych kwot i termin korekty rozliczeń.

VIII. Szczegółowa ocena § 1

1. Stawka godzinowa, limit, kategorie dzieci i kumulacja

Określenie stawki za godzinę oraz limitu 10 godzin dziennie mieści się co do zasady w swobodzie Rady na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy opiekuńczej. Dopuszczalne jest także wyróżnienie kategorii dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności i dzieci zamieszkałych w Krakowie. Kumulacja kwot z § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 prowadzi do łącznej stawki 9,50 zł za godzinę, czyli maksymalnie 95,00 zł za dzień. Jeżeli taki skutek jest zamierzony, dla jednoznaczności § 1 ust. 3 powinien wskazywać wprost łączną stawkę albo klarowny sposób jej obliczenia.

2. Faktyczna opieka a okresy niefunkcjonowania

§ 1 ust. 1 uzależnia kwotę od liczby godzin opieki, a ust. 5 odwołuje się do podmiotu, który sprawuje faktyczną opiekę. Tymczasem ust. 6 dopuszcza dotację również podczas czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności, przerwy wakacyjnej i niefunkcjonowania z przyczyn obiektywnych**. W takim okresie nie występują faktyczne godziny opieki, a projekt nie wskazuje, według jakiej liczby godzin należy obliczyć dotację.**

Zastrzeżenie na końcu § 1 ust. 6 odsyła jedynie do ust. 5. Ustęp 5 identyfikuje podmiot uprawniony przy opiece sprawowanej przez więcej niż jedną placówkę, ale nie tworzy fikcji godzin opieki w czasie zamknięcia. Dla porównania uchwała nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa łączyła analogiczny wyjątek także z mechanizmem miesięcznego obliczenia dotacji. Pominięcie tego elementu powoduje, że kwoty za okresy niefunkcjonowania nie dają się ustalić na podstawie samego projektu.

Uchwała powinna wskazywać obiektywną podstawę kalkulacji, np. liczbę godzin wynikającą z umowy z rodzicem albo średnią liczbę godzin z oznaczonego okresu poprzedzającego zamknięcie, oraz regułę zapobiegającą podwójnemu finansowaniu tego samego dziecka. Wybór modelu należy do Rady.

3. Przerwa wakacyjna

§ 1 ust. 6 pkt 2 odnosi się wyłącznie do przerwy wakacyjnej w lipcu i sierpniu 2026 r., podczas gdy dotacja za 2026 r. ma przysługiwać dopiero od 1 września. Przepis nie może więc znaleźć zastosowania w 2026 r., a w latach kolejnych pozostanie bezskuteczny z powodu wskazania minionego roku. W akcie bezterminowym należy zastosować regułę odnoszącą się do każdego roku albo usunąć ten wyjątek.

4. Opieka w więcej niż jednej instytucji

§ 1 ust. 5 stanowi, że dotacja przysługuje podmiotowi faktycznie sprawującemu opiekę „w danym okresie". Nie określono, czy okresem jest miesiąc, dzień czy poszczególne godziny, jak dzielić finansowanie przy opiece następującej w tym samym dniu ani jak stosować dobowy limit 10 godzin łącznie wobec wszystkich podmiotów. Brak ten ma znaczenie dla wysokości dotacji i powinien zostać usunięty w uchwale wraz z regułą wykazywania i weryfikowania godzin.

5. Przeznaczenie dotacji

§ 1 ust. 7 pozwala pokrywać wydatki bieżące związane z prowadzeniem „instytucji opieki". Kierunek jest zgodny z celowym charakterem transferu, lecz pojęcie to może nie obejmować jednoznacznie każdego dziennego opiekuna prowadzącego działalność na własny rachunek. Cel wydatku należy opisać terminologią obejmującą wszystkie kategorie beneficjentów z § 1 ust. 1 i art. 60 ust. 1 ustawy opiekuńczej.

IX. Bezterminowy charakter aktu a reforma obowiązująca od 1 stycznia 2028 r.

Projekt ma obowiązywać w każdym roku kalendarzowym, bez daty końcowej. Ogłoszona ustawa zmieniająca z dnia 31 lipca 2026 r. przewiduje od 1 stycznia 2028 r. nowe brzmienie art. 60 ust. 1 oraz zmianę organizacji dotychczasowej działalności dziennych opiekunów. Przepisy przejściowe ustawy zmieniającej zapewniają ciągłość określonych stosunków i odwołań, ale nie zwalniają lokalnego prawodawcy z obowiązku tworzenia jasnej regulacji na przyszłość.

Rada może przyjąć akt ograniczony czasowo do 31 grudnia 2027 r., a następnie uchwalić regulację dostosowaną do nowego stanu prawnego, albo już teraz wprowadzić odpowiednie przepisy przejściowe. Pozostawienie obecnego tytułu i katalogu podmiotów bez dostosowania zwiększa ryzyko rozbieżności interpretacyjnych po wejściu reformy w życie.

X. Uwagi redakcyjne i zasady techniki prawodawczej

1. Oczywista omyłka w § 3

W § 3 występuje powtórzenie „Rozliczenie rozliczenie dotacji". Należy pozostawić jedno słowo „Rozliczenie".

2. Wadliwe odesłania do zarządzenia

Końcowa część § 3 jest niepoprawna składniowo: „określi szczegóły sprawozdania oraz terminu jego złożenia". Po usunięciu problemu kompetencyjnego można mówić najwyżej o określeniu technicznego wzoru formularza odpowiadającego elementom i terminowi ustanowionym już w uchwale. Analogicznie należy przeredagować § 2.

3. Niedookreślone przesłanki w § 1 ust. 6

Zwrot „wprowadzonego przez organ administracji rządowej" powinien identyfikować zdarzenie w sposób pozwalający adresatowi ustalić jego podstawę i zakres. Nieprecyzyjne jest także zestawienie siły wyższej, zdarzenia losowego i „innej obiektywnej okoliczności" bez kryteriów oraz bez wskazania sposobu dokumentowania. Nie wiadomo, czy dofinansowanie zachowuje podmiot, którego własne zaniedbanie przyczyniło się do przerwy.

4. Terminologia i przepis wykonawczy

W całym akcie należy ujednolicić liczbę pojedynczą i mnogą oraz terminologię ustawową dotyczącą podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy, podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów i dziennych opiekunów prowadzących działalność na własny rachunek.

Przepis § 4 o powierzeniu wykonania uchwały Prezydentowi jest prawidłowy, ale nie stanowi podstawy do uzupełniania brakujących norm materialnych w zarządzeniu, formularzu lub umowie.

XI. Wymogi finansowe i dalszy tryb

Zwiększenie stawki z 1,90 zł do 3,50 zł za godzinę od 1 września 2026 r. może wymagać zwiększenia środków zaplanowanych na realizację zadania. RIO w Krakowie w uchwale KI.411.23.2026 wskazała, że niewystarczający plan finansowy nie uprawnia organu wykonawczego do skrócenia okresu dotowania ustalonego przez Radę; właściwym rozwiązaniem jest podjęcie działań zmierzających do zmiany budżetu. Przed uchwaleniem należy uzyskać aktualną informację o zabezpieczeniu wydatków. Projekt zmiany budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej pozostaje objęty wyłączną inicjatywą Prezydenta na podstawie art. 233 u.f.p.

Późniejsze orzecznictwo NSA dotyczące terminu wniosku potwierdza, że potrzeba planowania budżetowego może być brana pod uwagę przy konstruowaniu systemu. Nie uzasadnia to jednak oddania terminu i jego skutków do swobodnego określenia Prezydentowi ani zamknięcia systemu na zmiany liczby dzieci w ciągu roku. Regulacja powinna godzić planowanie finansowe z równością beneficjentów i przewidywalnością zasad.

Z uwagi na charakter projektu jako aktu prawa miejscowego oraz jego związek z działalnością statutową organizacji pozarządowych, projekt powinien zostać poddany konsultacjom z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, z późn. zm.), na zasadach określonych w załączniku nr 2 do uchwały nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy (dalej: „uchwała konsultacyjna").

W odniesieniu do projektu obywatelskiego należy zastosować mechanizm właściwy projektowi procedowanemu przez Radę. Przewodniczący Rady Miasta Krakowa przekazuje projekt Prezydentowi Miasta Krakowa, rekomendując termin konsultacji i wskazując planowany termin pierwszego czytania, a Prezydent wskazuje jednostkę odpowiedzialną za ich przeprowadzenie. Konsultacje trwają co najmniej 21 dni. Po ich zakończeniu sporządza się raport przekazywany Radzie Miasta Krakowa. Brak opinii Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego nie niweczy prawidłowo przeprowadzonych konsultacji.

Ogólne konsultacje z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków są fakultatywne. Nie stanowią automatycznego następstwa wniesienia projektu w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i wymagają odrębnej inicjatywy Prezydenta Miasta Krakowa lub Rady Miasta Krakowa albo wniosku podmiotu określonego w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały konsultacyjnej.

Prowadzi je Prezydent Miasta Krakowa; powinny trwać co najmniej 21 dni i wykorzystywać minimum trzy formy, w tym otwarte spotkanie albo warsztaty. Jeżeli zostaną rzeprowadzone, stosownie do § 6 załącznika nr 2 do uchwały konsultacyjnej nie prowadzi się równolegle odrębnych konsultacji z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego i organizacjami pozarządowymi. W konsekwencji wskazane wyżej tryby konsultacji nie stanowią dwóch obowiązkowych, kumulatywnych etapów procedowania projektu.

O przyjęciu aktu Rada rozstrzyga w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g.

XII. Wnioski i rekomendowany sposób usunięcia wad

Projekt według druku nr 1492 nie powinien zostać uchwalony w przedłożonym brzmieniu. Wady § 2–3, kolizja z uchwałą nr XLI/836/25 Rady Miasta Krakowa oraz niespójność temporalna **mają charakter** istotny**.**

Signed by / Podpisano przez:

Piotr Edward Łanoszka
Gmina Miejska Kraków - Urząd Miasta Krakowa

Date / Data: 2026-09-18 14:38

Piotr Łanoszka

RADCA PRAWNY

Otrzymują:
1. Kancelaria Rady Miasta Krakowa;
2. a.a.