

*Ustawa „żłobkowa” niepotrzebnie  
utrudnia zakładanie i prowadzenie  
klubów malucha*

Michał Magdziak

## Ustawa „żłobkowa” niepotrzebnie utrudnia zakładanie i prowadzenie klubów malucha

### Synteza

Ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm., dalej jako: Ustawa) reguluje różnorodne formy instytucjonalnej opieki nad dziećmi.

Jedną z form opieki są tzw. **kluby malucha**. W ciągu pół roku obowiązywania Ustawy, tj. od 4 kwietnia 2011 r. do połowy listopada 2011 roku w całym kraju powstało jedynie **19** nowych klubów malucha (stan na dzień 16 listopada 2011 r.).

Niestety, nie istnieją statystyki obrazujące, ile klubów malucha powstało wcześniej. Szacuje się jedynie, iż ich opiece mogło być poddanych ok. **170 tys.** dzieci.<sup>1</sup> Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>2</sup> – w Rejestrze Żłobków i Klubów Dziecięcych (są one prowadzone oddzielnie przez gminy, poniższe dane pochodzą ze zbiorczej statystyki) znajduje się **48** takich placówek.<sup>3</sup> Z tego 4 zostały założone lub są prowadzone przez gminy, natomiast pozostałe zostały utworzone przez podmioty prywatne. W skali całego kraju statystyki te wypadają niezwykle słabo.

Szczególnie nieuzasadnione wydaje się zróżnicowanie dotyczące żłobków oraz klubów malucha, w szczególności ograniczenie możliwości sprawowania opieki nad dziećmi w klubach do 5 godzin dziennie. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której pracujący rodzice powierzają swoje dzieci opiece w tak ograniczonym czasie.

**Ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 (tzw. ustawa „żłobkowa”), ograniczając czas działania klubów malucha do 5 godzin dziennie, uczyniła je nieprzydatnymi dla większości rodziców stojących przed problemem zapewnienia opieki dzieciom na czas pracy.**

<sup>1</sup>[http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny\\_przyrost\\_zlobkow\\_za\\_rok\\_bedzie\\_piec\\_razy\\_wiecej.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny_przyrost_zlobkow_za_rok_bedzie_piec_razy_wiecej.html)

<sup>2</sup> *Informacja dotycząca realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stan na dzień 31 grudnia 2011 r.*

<sup>3</sup> <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>

## Opis przypadku

Kluby malucha nie są instytucją całkowicie nową. Istniały dotychczas w dość pokaźnej liczbie. Poniższa tabela<sup>4</sup> obrazuje liczbę żłobków oraz klubów malucha w ostatnich latach wraz z liczbą miejsc w nich istniejących oraz przeznaczonych na nie wydatków z budżetu państwa. Należy zwrócić uwagę, iż uwzględnia ona istnienie klubów malucha dopiero po wejściu w życie Ustawy. Wcześniej rozwijały się one jako prawnie nieuregulowane formy opieki nad dziećmi. Ustawa miała jedynie „zalegalizować” istniejący od dłuższego czasu stan rzeczy.

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011***	
Liczba instytucji	Żłobki											Kluby dziecięce
	396	382	399	377	371	371	373	381	380	392	523	48
Liczba oddziałów żłobkowych	176	177	140	134	130	125	130	123	122	119	x	x
Liczba miejsc w instytucjach w tys.*	28,2	27,1	25,7	24,8	25,2	24,8	26,9	29,3	30,6	31	31,8	0,2
Wydatki na żłobki (w mln zł)**	bd	bd	bd	202,3	209,8	225,1	256,4	309,4	346,9	345,4	375,1	

\* do 2005 r. zawiera również liczbę miejsc w oddziałach żłobkowych.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS (wiersz 1, 2, 3)

\*\* opracowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie informacji pochodzących z bazy sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

\*\*\* opracowanie na podstawie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na dzień 31 grudnia 2011 r.

Dla porównania, poniższa tabela<sup>5</sup> obrazuje liczbę placówek wykształcenia przedszkolnego (tj. przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, zespołów wychowania przedszkolnego oraz punktów przedszkolnych) na przestrzeni ostatnich lat:

Rok szkolny	2000/01	2005/06	2009/10	2010/11
Placówki ogółem	18003	17229	18263	19090
Przedszkola	8501	7738	8441	8808
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	9502	9491	9003	9048
Zespoły wychowania przedszkolnego	nd	nd	112	113
Punkty przedszkolne	nd	nd	707	1121

<sup>4</sup> <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, Warszawa 2011, s.254

Jak widać, liczba tego typu placówek jest znacznie większa, a mimo to stale narasta problem braku dostępnych miejsc w przedszkolach.

Według danych GUS, do końca marca 2011 r. (a więc tuż przed wejściem Ustawy w życie), zarejestrowane były 1952 kluby malucha. Ustawa „żłobkowa” zaostrzyła wymogi dotyczące funkcjonowania klubów malucha, co może spowodować, że wielu dotychczasowych przedsiębiorców prowadzących takie placówki zrezygnuje ze swojej działalności lub będzie je prowadzić w innej, prawnie nieuregulowanej formie, podobnie jak miało to miejsce przed wejściem w życie Ustawy. Ponadto Ustawa wprowadziła jasne kryteria różnicowania żłobków i klubów malucha, jednak podstawa tego różnicowania jest całkowicie niezrozumiała.

Poniższa tabela<sup>6</sup> obrazuje założenia Ustawy w stosunku do dwóch form opieki nad dziećmi:

	<b>Żłobek</b>	<b>Klub dziecięcy</b>
<b>Wiek dziecka dopuszczający objęcie opieką placówki.</b>	Ukończony 20 tydzień życia (ok. 4,5 miesiąca życia).	Ukończony 1 rok życia.
<b>Wymiar czasu opieki nad dzieckiem.</b>	Do 10 godzin dziennie.	Do 5 godzin dziennie.
<b>Wydłużenie czasu opieki nad dzieckiem na wniosek rodzica.</b>	Dopuszczalne za dodatkową opłatą.	<b>Nie przewidziano.</b>
<b>Wyżywienie.</b>	Obowiązek zapewnienia.	Nie ma obowiązku.
<b>Wymagania kwalifikacyjne wobec kadry kierowniczej.</b>	Przewidziano stanowisko dyrektora: 1) osoby z wykształceniem wyższym i co najmniej 3-letnim doświadczeniem w pracy z dziećmi. 2) osoby ze średnim wykształceniem i co najmniej 5-letnim doświadczeniem w pracy z dziećmi.	Nie określono stanowiska. Osoba kierująca powinna spełniać <b>wymogi takie, jak opiekun w żłobku bądź w klubie dziecięcym.</b>
<b>Wymagania kwalifikacyjne wobec osoby zatrudnionej w placówce.</b>	Osoba z kwalifikacjami pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego.	<b>Wymagania takie, jak w przypadku opiekuna w żłobku.</b>
<b>Liczba dzieci przypadająca na jednego opiekuna.</b>	Maksymalnie ośmioro dzieci. W przypadku, gdy w grupie jest dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło 1-ego roku życia – maksymalnie pięcioro dzieci.	Maksymalnie ośmioro dzieci. W przypadku, gdy w grupie jest dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki – maksymalnie pięcioro dzieci.

<sup>6</sup> [http://samorząd.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/501476,ustawa\\_zlobkowa\\_weszla\\_w\\_zycie.html](http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/501476,ustawa_zlobkowa_weszla_w_zycie.html)

<b>Obowiązek zatrudnienia pielęgniarki lub położnej.</b>	Tak. Obowiązek zatrudnienia co najmniej jednej pielęgniarki lub położnej, gdy do placówki uczęszcza <b>więcej niż dwadzieścioro dzieci.</b>	Nie ma obowiązku.
<b>Warunki lokalowe.</b>	Obowiązek posiadania <b>co najmniej dwóch</b> pomieszczeń, w tym jednego przystosowanego <b>do odpoczynku dzieci.</b>	Obowiązek posiadania co najmniej jednego pomieszczenia z <b>miejscem przeznaczonym do odpoczynku dzieci.</b>

***Dlaczego tylko 5 godzin dziennie?***

Opieka w klubie dziecięcym została przez Ustawę ograniczona jedynie do 5 godzin dziennie bez możliwości jej przedłużenia, podczas gdy w żłobku jest to aż 10 godzin wraz z możliwością przedłużenia opieki o ponad 10 godzin dziennie. W uzasadnieniu do projektu Ustawy możemy przeczytać, iż „ograniczenie czasu przebywania dziecka poza rodziną ma na celu ochronę małego dziecka przed zbyt długą rozłąką z rodzicami, co odbija się negatywnie na jego rozwoju”. Nie jest zrozumiałe, dlaczego rozłąka dziecka w tym samym wieku ma być szkodliwa w klubie dziecięcym, ale w żłobku już taka nie jest. Tym bardziej, że wymagania kwalifikacyjne w stosunku do pracowników obu instytucji są jednakowe. W przypadku żłobka stawia się jedynie sformalizowane wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia dyrektorowi żłobka, a także wymóg zapewnienia dzieciom wyżywienia oraz zatrudnienia co najmniej jednej pielęgniarki, gdy do placówki uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci. To rozróżnienie nie jest jednak konieczne – kluby malucha mogłyby opcjonalnie zapewniać takie elementy opieki.

***Państwo zrobiło jeden krok naprzód, zdejmując ze żłobków status zakładów opieki zdrowotnej...***

Państwo, chcąc instytucjonalnie uregulować opiekę nad dziećmi do lat 3, zrobiło dobry krok naprzód, odbierając żłobkom status zakładów opieki zdrowotnej. Dzięki temu złagodzone zostały warunki sanitarne, organizacyjne i techniczne, które dotąd powodowały, iż podmioty prywatne nie decydowały się na zakładanie podobnych instytucji na szeroką skalę.

***... a następnie dwa do tyłu, znacznie zaostrzając wymogi dotyczące zakładania klubów malucha oraz ograniczając czas, w jakim ich opiece mogą podlegać dzieci, do 5 godzin dziennie.***

Z drugiej strony ustawodawca jednocześnie zaostrzył warunki dotyczące funkcjonowania klubów malucha, które radziły sobie bardzo dobrze. Do czasu wejścia w życie Ustawy panowały mniej rygorystyczne wymagania sanitarne, zaś do prowadzenia placówki wystarczyło zarejestrowanie działalności gospodarczej o profilu „opieka nad dziećmi”.<sup>7</sup> Forma opieki nad dziećmi, jaką oferują kluby malucha, jest po wprowadzeniu zmian ustawowych nieatrakcyjna, głównie ze względu na ograniczony czas, w którym dzieci mogą w nich przebywać.

Do czasu wejścia w życie Ustawy nie istniała kontrola funkcjonowania klubów malucha ze strony państwa lub samorządu. Kontroli dokonywał jedynie Sanepid, pod kątem eliminowania zagrożeń sanitarnych w miejscu opieki nad dziećmi.

<sup>7</sup> <http://www.rp.pl/artykul/635687,692597-Ustawa-zlobkowa-zaostrzyla-wymogi-dla-klubow-malucha.html>

Brakiem kontroli uzasadnia się zaostrenie wymogów dotyczących założenia i prowadzenia klubu malucha. Pytanie tylko: czy konieczność przeprowadzania kontroli pociąga za sobą konieczność zaostrenia powyższych wymogów? Odpowiedź brzmi -nie.

Masowe korzystanie z usług klubów malucha przed wejściem w życie Ustawy świadczy o tym, że w ich funkcjonowaniu nie było fundamentalnych problemów. Jeśli państwo chce kontrolować wykonywanie funkcji wychowawczo-opiekuńczej przez żłobki i kluby malucha, to ma taką możliwość, poprzez kontrolę dokonywaną przez organy jednostek samorządu terytorialnego, co określił rozdział 7 Ustawy.

***Rozwiązanie tkwi  
w zwiększeniu  
możliwości, jakie mogą  
przystąpić klubom  
malucha.***

Wydłużenie czasu, w jakim dzieci mogą przebywać w klubach malucha naprawi błąd ustawodawcy. Dodatkowe uregulowania w tym zakresie mogłyby opierać się na tym, iż klub malucha w przypadku, gdy chciałby (fakultatywnie) obejmować opieką dzieci w czasie dłuższym niż 5 godzin dziennie, wówczas musiałby zapewnić im wyżywienie lub wykazać, że obecne warunki lokalowe umożliwiają dzieciom odpowiedni wypoczynek. Ponadto gminy powinny popularyzować niepubliczne kluby malucha, które oprócz wypełniania zadania publicznego, jakim jest opieka nad dziećmi, stałyby się też atrakcyjną formą działalności zawodowej. Nawet przy obecnych, dalece zaostrzonych wymogach dotyczących tego typu placówek, pewne modyfikacje pozwalające na efektywniejszą ich działalność, nie spowodowałyby utraty miejsca pracy przez osoby obecnie je prowadzące. Nie skutkowałyby również nieopłacalnością tego typu działalności gospodarczej.

W przeciwnym wypadku będziemy mieli do czynienia z przepisami, które nie osiągają w żadnym stopniu celów, jakie zostały przed nimi postawione. A szkoda, bo perspektywa jest ciekawa. W odpowiedzi na stale rosnący popyt na usługi opieki nad dziećmi być może pojawią się nowe, prawnie nieuregulowane formy sprawowania takiej opieki.

Pytanie tylko – co dalej?

## Bibliografia

[http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny\\_przyrost\\_zlobkow\\_za\\_rok\\_bedzie\\_piec\\_razy\\_wiecej.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/477518,nienaturalny_przyrost_zlobkow_za_rok_bedzie_piec_razy_wiecej.html)

<http://www.zlobki.mpips.gov.pl/statystyki/>

Główny Urząd Statystyczny, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, Warszawa 2011, s.254

[http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa\\_ustawy\\_zlobkowej\\_skorzystal\\_o\\_trzech\\_opiekunow.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566265,klapa_ustawy_zlobkowej_skorzystal_o_trzech_opiekunow.html)

[http://samorzad.infor.pl/temat\\_dnia/artykuly/501476,ustawa\\_zlobkowa\\_weszla\\_w\\_zycie.html](http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/501476,ustawa_zlobkowa_weszla_w_zycie.html)

<http://www.rp.pl/artykul/635687,692597-Ustawa-zlobkowa-zaostrzyła-wymogi-dla-klubow-malucha.html>

[http://kadry.infor.pl/popzednie\\_tematy\\_dnia/teksty/501440,przekształcenia\\_zlobkow\\_skutki\\_dla\\_pracownikow.html](http://kadry.infor.pl/popzednie_tematy_dnia/teksty/501440,przekształcenia_zlobkow_skutki_dla_pracownikow.html)

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3. (Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm.) wraz z Uzasadnieniem projektu Ustawy.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

**Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR  
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa

### Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

### Kontakt do autora analizy

Michał Magdziak  
tel. +48 519 491 934  
e-mail: [michal\\_magdziak@interia.pl](mailto:michal_magdziak@interia.pl)