



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Dziecka  
*Marek Michalak*

Warszawa, 12 maja 2017 roku

ZEW.422.10.2017.JK

**Pani**  
**Elżbieta Rafalska**  
**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

*Szanowne Pani Minister,*

w szczególnym zainteresowaniu Rzecznika Praw Dziecka od wielu lat pozostaje kwestia realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2016 r. poz. 157 oraz 2017 r. poz. 60) – dalej jako: *ustawa o opiece*. Rzecznik Praw Dziecka aktywnie uczestniczył w pracach nad tym bardzo potrzebnym dzieciom aktem prawnym. Zaangażowanie Rzecznika w tej kwestii wynikało z przeświadczenia o potrzebie zwiększenia bezpieczeństwa małych dzieci przebywających w różnego rodzaju miejscach opieki. Liczba interwencji zgłaszanych w tym zakresie do Rzecznika przed jej wprowadzeniem była alarmująca.

Skutkiem licznych skarg na niewłaściwą jakość opieki w miejscach pobytu małych dzieci była decyzja Rzecznika Praw Dziecka o przeprowadzeniu ogólnopolskiego badania stanu przestrzegania praw dziecka w klubach dziecięcych. Wyniki kontroli ujawniły liczne nieprawidłowości w pracy klubów dziecięcych funkcjonujących wówczas w oparciu o ustawę o swobodzie działalności gospodarczej i wskazały na potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych chroniących przebywające tam dzieci. Argumenty sformułowane na podstawie tego badania zostały wykorzystane podczas prac parlamentarnych nad projektem *ustawy o opiece* w latach 2010-2011. Na wniosek Rzecznika Praw Dziecka wprowadzono rejestr klubów dziecięcych i poddano te miejsca kontroli właściwego burmistrza, wójta, prezydenta. Podkreślenia wymaga również, że po wejściu w życie tych przepisów, liczba skarg na niewłaściwe funkcjonowanie miejsc opieki nad małymi dziećmi znacząco się zmniejszyła. Fakt ten wskazuje jednoznacznie, że wszędzie tam, gdzie sprawowana jest opieka nad dziećmi, muszą obowiązywać przepisy gwarantujące im bezpieczny pobyt i właściwie sprawowaną opiekę.



27 lat Konwencji  
o Prawach Dziecka

Dlatego Rzecznik Praw Dziecka stoi na stanowisku, że wnikliwej analizie powinien zostać poddany projekt ustawy z dnia 27 kwietnia 2017 r. o *zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin* – dalej jako: *projekt*<sup>1</sup>. Art. 11 tego *projektu* wprowadza znaczące zmiany w *ustawie o opiece*. W ocenie Rzecznika nie wszystkie propozycje tam zawarte są korzystne dla dzieci.

Rzecznik Praw Dziecka z zadowoleniem przyjmuje uregulowanie zawarte w *projekcie*, obligujące do zapewnienia dzieciom wyżywienia zgodnego z wymaganiami dla danej grupy wiekowej wynikającymi z aktualnych norm żywienia dla populacji polskiej, opracowanych przez Instytut Żywności i Żywienia. O wprowadzenie takiego rozwiązania Rzecznik wnioskuje już od 2011 roku, kiedy to zwracał się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu wprowadzenia stosowanych regulacji prawnych określających normy żywieniowe dla dzieci przebywających w żłobkach (klubach dziecięcych), przedszkolach i szkołach. Kolejno w 2012 roku Rzecznik występował do Ministra Zdrowia o *wprowadzenie uregulowań prawnych, które umożliwiłyby egzekwowanie norm żywieniowych, opracowanych przez Instytut Żywności i Żywienia w odniesieniu do dzieci uczęszczających do żłobków, przedszkoli, szkół i placówek oświatowych*, zaś w 2014 roku brał czynny udział w pracach parlamentarnych nad ustawą o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Pozytywnie Rzecznik odnosi się także do proponowanych zmian dotyczących uzupełnienia wymagań wobec dyrektora żłobka, osoby kierującej pracą klubów dziecięcych oraz opiekuna dziecięcego poprzez zmianę art. 18 pkt 4 oraz art. 39 ust. 1 pkt 4 *ustawy o opiece* polegającą na dodaniu sformułowania: *nie figuruje w bazie danych publicznego Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym i nie została skazana prawomocnym wyrokiem za inne przestępstwo umyślne*. Jednak w ocenie Rzecznika Praw Dziecka powyższy przepis powinien dotyczyć wszystkich osób pracujących z dziećmi.

Za korzystną propozycję zmian należy uznać również rozszerzenie listy podmiotów, które mogą założyć żłobek lub klub dziecięcy (m.in. o instytucje państwowe), a także wprowadzenie możliwości powołania w żłobku rady rodziców.

Rzecznik Praw Dziecka negatywnie ocenia natomiast następujące propozycje zmian:

---

<sup>1</sup> <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-zwiazanych-z-systemami-wsparcia-rodzin/#akapit1>

## **1) Rozszerzenie zakresu działalności klubów dziecięcych przy jednoczesnym zmniejszeniu wymagań wobec nich**

Obecnie obowiązująca *ustawa o opiece* wyraźnie rozgranicza zasady funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych. Do żłobka mogą być przyjmowane dzieci od 20. tygodnia życia zaś opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi, które ukończyły 1 rok życia. *Projekt* przewiduje natomiast, że zarówno w żłobku jak i w klubie dziecięcym jest sprawowana opieka nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia. Ponadto obecnie w żłobku, co do zasady, dzieciom zapewnia się opiekę w wymiarze do 10 godzin dziennie, zaś w klubie dziecięcym do 5 godzin dziennie. W myśl nowych przepisów, w obu miejscach dzieci będą mogły przebywać do 10 godzin dziennie, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony. Tak więc w świetle nowych przepisów jedyne ograniczenie w działalności klubów w stosunku do żłobków stanowi maksymalna liczba przyjmowanych tam dzieci (nie więcej niż 30). Proponowane zmiany w znacznym stopniu rozszerzają zatem możliwości funkcjonowania klubów dziecięcych, ale nie zwiększają stawianych im wymagań, a w niektórych przypadkach nawet je redukują. Szczególne wątpliwości budzi brak opinii służb sanitarnych przy zakładaniu klubu dziecięcego. Art. 25 ust. 2a *projektu* reguluje: *Spełnienie wymagań sanitarno-lokalowych potwierdza się: 1) w przypadku żłobków – decyzją właściwego państwowego inspektora sanitarnego, określającą w szczególności maksymalną liczbę miejsc w żłobku, 2) w przypadku klubów dziecięcych – pozytywną opinią wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, określającą w szczególności maksymalną liczbę miejsc w klubie dziecięcym.* Obecnie obowiązujące uregulowanie – art. 25 ust. 2 *ustawy o opiece* wskazuje na konieczność uzyskania pozytywnej opinii właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

## **2) Zwiększenie liczby dzieci pozostających pod opieką jednego opiekuna**

Aktualnie, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1) *ustawy o opiece*: jeden opiekun może sprawować opiekę w żłobku *nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia maksymalnie nad pięciorgiem dzieci,* zaś w klubie dziecięcym *nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki maksymalnie nad pięciorgiem dzieci.* Zgodnie z *projektem*: *Jeden opiekun może sprawować*

*opiekę nad maksymalnie: 1) ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia maksymalnie nad pięciorgiem dzieci; 2) dziesięciorgiem dzieci, jeżeli wszystkie te dzieci ukończyły 2. rok życia i w grupie nie znajduje się dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki.*

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka proponowane rozwiązanie nie gwarantuje dzieciom właściwej opieki. Podkreślenia wymaga, że w przypadku tak małych dzieci, liczba opiekunów sprawujących nad nimi opiekę powinna stwarzać możliwość czasowego zajęcia się tylko jednym dzieckiem, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa pozostałym dzieciom (np. podczas czynności higienicznych odbywających się w innym pomieszczeniu lub w czasie odbierania dzieci przez rodziców – opiekun powinien mieć możliwość oddania dziecka pod opiekę rodzica oraz swobodnej z nim rozmowy na temat pobytu dziecka w placówce poza pomieszczeniem, w którym przebywają dzieci). Zwiększenie liczby dzieci pozostających pod opieką jednego opiekuna może też utrudniać obserwację i analizę zachowania poszczególnych dzieci. Warto podkreślić, że zadaniem żłobków jest nie tylko opieka nad dzieckiem, ale również dbanie o jego rozwój i kształtowanie nowych umiejętności. Ponadto tak małe dzieci nie zawsze dobrze znoszą rozstanie z rodzicem i wymagają szczególnego zainteresowania ze strony opiekunów. Ważne powinno być zatem, aby dzieci przebywające w żłobku i klubie dziecięcym były indywidualnie traktowane przez opiekunów, a to wymaga odpowiedniej liczby zatrudnionych tam osób.

### **3) Liczba pomieszczeń w żłobkach i klubach dziecięcych**

Obecnie art. 24 ust. 1 pkt 1) i 2) *ustawy o opiece* wskazuje, że lokal, w którym tworzony i prowadzony jest żłobek musi posiadać co najmniej dwa pomieszczenia, w tym jedno przystosowane do odpoczynku dla dzieci, zaś lokal w którym tworzony i prowadzony jest klub dziecięcy – jedno pomieszczenie. *Projekt* przewiduje, że zarówno żłobek, jak i klub dziecięcy, muszą posiadać co najmniej jedno pomieszczenie, z zastrzeżeniem, że placówki te zapewniają miejsca do odpoczynku dzieci.

Podkreślenia wymaga, że tak małe dzieci potrzebują miejsca do spokojnego odpoczynku w ciągu dnia – jednak czas przeznaczony na sen bywa zróżnicowany. Z praktycznego punktu widzenia trudno więc sobie wyobrazić, aby w jednym pomieszczeniu część dzieci spała, podczas gdy ich koledzy i koleżanki uczestniczą w zabawie. Proponowane zmiany spowodują ponadto, że jedno pomieszczenie pełnić będzie funkcję jadalni, bawialni

i sypialni. Istnieje zatem uzasadniona obawa, że powyższa sytuacja może doprowadzić do zmniejszenia standardów opieki nad dziećmi.

W kwestii standardów opieki żłobkowej nad dziećmi zwrócili się do Rzecznika Praw Dziecka pracownicy żłobków zrzeszeni w Organizacji Zakładowej NSZZ "Solidarność" Region Mazowsze nr 3097. Wnioskowali o podjęcie starań w celu zwiększenia minimalnej powierzchni przypadającej na jedno dziecko w żłobku. W ich ocenie brak takich regulacji powoduje zbyt duże zagęszczenie dzieci w pomieszczeniach żłobka i znaczne obniżenie komfortu przebywających tam dzieci (np. ustawione zbyt blisko siebie leżaki do spania powodują, że dzieci nie mogą zejść na podłogę z boku łóżeczka, a opiekunowie nie mają możliwości okrycia śpiącego dziecka; takie ustawienie leżaków budzi też wątpliwości w zakresie sanitarno-higienicznym). Skarżący poinformowali też Rzecznika, że zdarza się, że w jednym pomieszczeniu przebywa nawet 50 dzieci. Wśród postulatów pracowników żłobków znalazło się też zmniejszenie liczby dzieci przebywających pod opieką jednego opiekuna (z ośmiorga do pięciorga) oraz określenie maksymalnej liczby dzieci w grupie żłobkowej do 25. Głos praktyków sugeruje zatem, że w trosce o właściwą opiekę nad dziećmi należy raczej zaostrzać istniejące uregulowania, a nie je łagodzić.

Reasumując Rzecznik Praw Dziecka dostrzega problem braku wystarczającej liczby miejsc opieki nad małymi dziećmi, jednak metodą na jego rozwiązanie absolutnie nie może być obniżenie standardów opieki i warunków bezpieczeństwa w żłobkach oraz klubach dziecięcych. Małe dzieci w pełni zdane są na opiekę dorosłych. Nie potrafią zadbać o swoje bezpieczeństwo ani w żaden sposób zareagować na wyrządzaną im krzywdę. Wprowadzenie zmian zawartych w *projekcie* może być tragiczne w skutkach. Pod rozwagę powinna zatem zostać poddana rola państwa w zwiększeniu finansowania opieki żłobkowej, a nie obniżanie kosztów funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi.

Wobec powyższego, w oparciu o art. 10a ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2015 r. poz. 2086, z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister o uwzględnienie uwag Rzecznika Praw Dziecka w toku prac legislacyjnych nad z projektem ustawy z dnia 27 kwietnia 2017 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin*.

→ wypracował nacelnik  
Marek [Signature]