UNIA METROPOLII POLSKICH
IM. PAWŁA ADAMOWICZA

Warszawa, 22 lipca 2025 r.

Postulaty Zespołu ds. żłobków Unii Metropolii Polskich

dot. opieki nad dziećmi do lat 3

Zespół ds. żłobków Unii Metropolii Polskich dostrzega konieczność zmian w zakresie funkcjonowania żłobków, w oparciu o ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 798); dalej: ustawa żłobkowa.

1. Rezygnacja z obowiązkowego zatrudniania pielęgniarek i położnych w żłobkach

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy żłobkowej, *„w żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną."*

Postulujemy odejście od obowiązku zatrudniania pielęgniarek i położnych w żłobkach. Osoby te mogłyby być zatrudniane fakultatywnie, np. gdy do placówki uczęszczają dzieci wymagające specjalistycznego wsparcia medycznego.

Nie ma uzasadnienia medycznego dla obligatoryjnej obecności personelu medycznego w żłobkach. Należy zauważyć, że na przestrzeni lat zmieniła się funkcja i zadania, jakie pełnią te placówki. W żłobkach nie udziela się obecnie świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.). Ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie dzieciom opieki, pielęgnacji i wczesnej edukacji w warunkach zbliżonych do domowych. Jak zaś wskazuje art. 2 ust. 2 ustawy żłobkowej, *„w ramach opieki realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna."* Większość dzieci uczęszczających do żłobków nie wymaga specjalistycznego wsparcia zdrowotnego. W nagłych sytuacjach pierwszej pomocy udzielają opiekunowie. Należy podkreślić, że ustawa żłobkowa oraz akty wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1602), nakładają na placówki obowiązek zapewnienia odpowiedniego standardu, m.in. poprzez zatrudnianie odpowiednio przeszkolonych opiekunów. Opiekunowie przechodzą obowiązkowe szkolenia z zakresu medycyny ratunkowej (udzielania dziecku pierwszej pomocy). W nagłych sytuacjach żłobki działają zgodnie z obowiązującymi procedurami – udzielają pierwszej pomocy przedmedycznej, wzywają odpowiednie służby ratunkowe oraz informują rodziców. Nie ma zatem potrzeby utrzymywania odrębnego, kosztownego wymogu zatrudniania pielęgniarek lub położnych. Alternatywnie można rozważać rozszerzenie szkoleń dla opiekunów, np. o szkolenia z zakresu podawania leków przeciwalergicznych.

Istniejący obowiązek **generuje problemy kadrowe.** Żłobkom trudno zapewnić obsadę pielęgniarek lub położnych. Ze względu na relatywnie niskie zarobki w sektorze samorządowym, osoby te wybierają bardziej atrakcyjne finansowo i dające większe możliwości rozwojowe zatrudnienie w ochronie zdrowia. Bowiem charakter wykonywanej w żłobkach pracy negatywnie wpływa na rozwój zawodowy pielęgniarek i położnych, prowadząc do spadku ich kwalifikacji, co także zniechęca je do podejmowania takiego zatrudnienia.

Dzisiejsze wymagania **ograniczają możliwości tworzenia nowych miejsc żłobkowych i zmniejszają elastyczność organizacyjną placówek.** Generują też dodatkowe koszty związane z zatrudnieniem. Rezygnacja z obligatoryjnego zatrudnienia pielęgniarek lub położnych pozwoli na lepsze dostosowanie struktury kadrowej żłobka do faktycznych potrzeb placówki, jednocześnie eliminując problemy związane z brakiem specjalistów oraz nieefektywnym wykorzystaniem ich kompetencji. Fakultatywność zatrudniania personelu medycznego pozwoli na dostosowanie kadry do rzeczywistych potrzeb danej placówki, nie zamykając drogi do ich zatrudnienia, np. w sytuacjach, gdy do żłobka uczęszczają dzieci niepełnosprawne lub przewlekle chore.

Jednocześnie pragniemy zauważyć, że projektowana zmiana art. 15 ust. 3 ustawy żłobkowej zawarta w projekcie z dnia 3 czerwca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw nie rozwiązuje powyższych problemów (projekt z dnia 3 czerwca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw, UD 181; dalej projekt). Według projektu (art. 1 pkt 11 projektu), *„w żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zapewnia się, w zakresie dostosowanym do potrzeb żłobka, usługi pielęgniarskie lub usługi położnej."* Nadal więc zatrudnienie pielęgniarki lub położnej ma być obowiązkowe, z tym, że dodatkowo:
- nie jest jasny charakter tego zatrudnienia (czy może być to współpraca z podmiotem leczniczym, dyżur, etat, umowa cywilnoprawna, własna działalność gospodarcza),
- brakuje definicji „usług pielęgniarskich" realizowanych w żłobku jako placówce niemedycznej,
- niejasne są kryteria określania „potrzeb żłobka".

Zwracamy uwagę, że przy tym brzmieniu przepisu w praktyce może się okazać, że zatrudnianie pielęgniarki lub położnej przybierze charakter czysto formalny, tzn. osoby te będą zatrudniane np. na jedną godzinę w tygodniu, co w żaden sposób nie zapewni większego bezpieczeństwa dzieciom uczęszczającym do żłobka.
Polska zmaga się z niedoborem pielęgniarek. Kierowanie ich do pracy poza ochroną zdrowia (często do prac administracyjnych) pogłębia deficyt kadrowy w szpitalach, przychodniach i POZ wbrew polityce zdrowotnej państwa. Dodatkowo obowiązek zatrudnienia pielęgniarki w żłobkach nie uwzględnia specyfiki małych miejscowości, w których może nie być dostępu do takiego personelu. Brak jest również spójności z systemem edukacji przedszkolnej, gdzie nie ma obowiązku zatrudnienia pielęgniarki, mimo, że dzieci są w zbliżonym wieku i również mogą wymagać szybkiej interwencji medycznej. Wymóg zatrudnienia pielęgniarki w żłobku nie wynika z rzeczywistych potrzeb zdrowotnych, lecz z przestarzałej regulacji, niestosowanej spójnie w całym systemie opieki i edukacji. Brak jest również obowiązku zatrudniania pielęgniarek czy świadczenia usług pielęgniarskich w klubach dziecięcych czy w punktach dziennego opiekuna, co również jest niespójne.

Rozwiązanie:

- **zmiana brzmienia art. 15 ust. 3 przepisu:** „W żłobku można zatrudniać pielęgniarkę lub położną."

2. Odejście od wydawania decyzji lokalowych przez wójta w wypadku klubów dziecięcych

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy żłobkowej, *„żłobek oraz klub dziecięcy mogą być prowadzone w lokalu, który spełnia wymagania lokalowe i sanitarne zawarte w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.”.* Wymagania co do lokalu określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 72).

Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy żłobkowej, *„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.”

Postulujemy zrezygnowanie z wydawania opinii (decyzji) lokalowych wobec klubów dziecięcych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i **wprowadzenie takiej samej procedury, jak w przypadku żłobków, to jest wydawanie decyzji przez właściwego państwowego inspektora sanitarnego.**

Decyzja o spełnieniu warunków sanitarno-lokalowych zarówno w przypadku żłobków, jak i klubów dziecięcych, powinna być wydawana przez ten sam organ. Merytorycznie przygotowany jest do tego państwowy inspektor sanitarny. Wójt z zasady nie dysponuje odpowiednio wyszkolonymi pracownikami, którzy mieliby kompetencje do oceniania warunków lokalowych i sanitarnych określonych w ww. rozporządzeniu.

Różnicowanie przeprowadzania oceny w stosunku do żłobków i klubów dziecięcych jest nieuzasadnione i może być uznane za naruszenie równych szans w dostępie do właściwej opieki. Obie te formy opieki mają bowiem zbliżony charakter, funkcję oraz dotyczą tej samej grupy wiekowej dzieci.

Na marginesie należy zauważyć, że udział wójta w tworzeniu żłobka lub klubu dziecięcego i tak jest zapewniony. Zarówno prowadzenie żłobka, jak i klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.) i wymaga wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych (art. 26 ustawy żłobkowej). Rejestr ten prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego (art. 27 ust. 1 ustawy żłobkowej). Jak wskazuje art. 28 ust. 1 ustawy żłobkowej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje wpisu do rejestru na podstawie wniosku o wpis do rejestru, złożonego przez podmiot zamierzający prowadzić żłobek lub klub dziecięcy. Przesłanki odmowy wpisu do rejestru określa art. 31 ustawy żłobkowej, gdy podmiot nie spełnia warunków wymaganych do utworzenia i prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego (pkt 1).

<u>Jednocześnie nadmieniamy, że w projekcie z dnia 3 czerwca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw, UD 181, nie przewidziano zmiany art. 25 ust. 2a ustawy żłobkowej.</u>
Z tych względów postulujemy nowelizację art. 25 ust. 2a pkt 2 ustawy żłobkowej, w kierunku zrównania sposobu dokonywania oceny spełnienia wymagań sanitarno-lokalowych w wypadku żłobków i klubów dziecięcych.

Rozwiązanie:

Nadanie nowego brzmienia art. 25 ust. 2a ustawy żłobkowej:

„Spełnienie wymagań sanitarno-lokalowych w przypadku żłobków lub klubów dziecięcych potwierdza się ***decyzją właściwego państwowego inspektora sanitarnego****, określającą w szczególności maksymalną liczbę miejsc odpowiednio w żłobku lub klubie dziecięcym."*

UNIA METROPOLII POLSKICH
Dyrektor Zarządzający
r.pr. Dorota Bąbiak-Kowalska

Otrzymują:

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego