



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-636976-IV/09/JL

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 24 marca 2010 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Na podstawie jednej ze skarg, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zwrócenie uwagi Pana Ministra na zaprezentowane w piśmie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2008 r. (znak: BR/MPD/0780-1/4847/08 - w załączeniu) stanowisko dotyczące braku obowiązku dokonywania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego w przypadku tworzenia w tym obiekcie innych form wychowania przedszkolnego, tj. punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego.

Należy zauważyć, że stosownie do art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), wychowanie przedszkolne jest realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, z zastrzeżeniem art. 14a ust. 5 ustawy. Warunki tworzenia wskazanych innych form wychowania przedszkolnego określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. Nr 83, poz. 693).

Pragnę zaznaczyć, że jakkolwiek wystąpienie Ministerstwa Infrastruktury, skierowane do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dotyczy wykładni poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. - wyrażone w nim stanowisko pozostaje aktualne, ze względu na analogiczną regulację zawartą w rozporządzeniu Ministra z dnia 27 maja 2009 r. w zakresie warunków tworzenia punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego (dalej jako: punkty i zespoły przedszkolne).

Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r., warunkiem utworzenia punktu lub zespołu przedszkolnego jest uzyskanie przez organ

prowadzący pozytywnej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia w ramach punktu lub zespołu, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci, uwzględniających warunki, o których mowa w § 3 i 4. Przepis § 3 ust. 1 regulacji dookreśla przy tym warunki, jakie winien spełnić lokal, w którym mają być prowadzone zajęcia w ramach punktu lub zespołu, a w szczególności wymagania określone w przepisach techniczno-budowlanych oraz przepisach o ochronie przeciwpożarowej. Jednocześnie - zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia - dopuszczona została możliwość prowadzenia zajęć w ramach punktu lub zespołu przedszkolnego w lokalu znajdującym się w budynku lub jego części innych niż określone w § 3 ust. 1, jeżeli m.in. lokal przeznaczony dla nie więcej niż 25 dzieci, zlokalizowany został na parterze budynku wykonanego z elementów co najmniej nierozprzestrzeniających ognia, posiada oznaczoną liczbę wyjść na zewnątrz oraz został wyposażony w określone trudnozapalne elementy wyposażenia, jak również gaśnice.

Należy podkreślić, że zawarte w rozporządzeniu Ministra wymagania dotyczące tworzenia punktów oraz zespołów przedszkolnych nie stanowią jedynych ograniczeń, jakie obowiązujące przepisy prawa przewidują dla osób zainteresowanych w tym względzie. Niezależnie bowiem od spełnienia wymogów w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz norm techniczno-budowlanych, z przepisów ustaw szczególnych mogą wynikać inne obowiązki. I tak, w przypadku podjęcia przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną działalności, polegającej na prowadzeniu wychowania przedszkolnego w formie niepublicznego punktu lub zespołu przedszkolnego, niezbędne jest uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, uregulowanego w art. 59a ustawy o systemie oświaty, jak również wymagany jest wpis do ewidencji prowadzonej przez gminę właściwą ze względu na miejsce prowadzenia danej formy. Jeśli natomiast wyczerpana zostanie dyspozycja art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), a więc nastąpi zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, bezwzględnie wymagane jest dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi. Z kolei, przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że spełnienie zawartych w rozporządzeniu Ministra wymagań w zakresie uzyskania pozytywnej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o

zapewnieniu w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia w ramach punktu lub zespołu przedszkolnego, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci, nie wyłącza obowiązku dokonania zgłoszenia właściwemu organowi w sytuacji, gdy nastąpi zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

Należy bowiem mieć na uwadze okoliczność, iż ustalenie, czy i w jakim stopniu podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności związanej z jego użytkowaniem wpływa na zmianę wymagań stawianych obiektowi, związanych głównie z bezpieczeństwem jego dalszego, zmienionego sposobu użytkowania, jest możliwe wyłącznie w trybie procedury zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu. Użyte w powołanym art. 71 ust. 2 ustawy Prawo budowlane sformułowanie, iż przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się "w szczególności" wskazuje, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego katalogu przesłanek świadczących o zmianie sposobu użytkowania, a więc zmiana sposobu użytkowania może zaistnieć także w innych, nie wymienionych w tym przepisie sytuacjach. W konsekwencji jedynie procedura zmiany sposobu użytkowania obiektu umożliwia właściwemu organowi dokonanie szczegółowej oceny, czy zamierzony nowy sposób użytkowania obiektu lub jego części może istotnie naruszać interes użytkowników tego obiektu oraz uzasadnione interesów osób trzecich - w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy. W sytuacji, gdy zmiana sposobu użytkowania wiąże się z dokonaniem zmian w obiekcie budowlanym, wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, jak również gdy wystąpią przesłanki zawarte w art. 71 ust. 5 ustawy Prawo budowlane - wówczas organ jest obowiązany wnieść sprzeciw.

Jak podkreślano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymagającą pozwolenia właściwego organu (zgłoszenia) należy rozumieć nie tylko przeznaczenie obiektu do innego rodzaju użytkowania, lecz także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu, jeżeli wywołuje to skutki określone w art. 71 ustawy Prawo budowlane. Jest oczywistym, iż zwiększenie realizowanej działalności wytwórczej lub usługowej w takim obiekcie może spowodować niekorzystne dla otoczenia skutki, w szczególności w sferze warunków zdrowotnych, higieniczno-sanitarnych, a nawet może kolidować z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. VII SA/Wa 476/05; LEX nr 179074; podobnie wyrok WSA w Opolu z dnia 27 września 2007 r., sygn. II SA/Op 288/07; LEX nr 376753).

Odnosząc powyższe rozważania do prezentowanego przez Ministerstwo Infrastruktury stanowiska, iż „ w przypadku budynków użyteczności publicznej m. in. budynki oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki (np. świetlice środowiskowe), kultury (np. ośrodki lub domy kultury), kultu religijnego (np. budynki parafialne) itp., lub mieszkań znajdujących się na pierwszej kondygnacji

nadziemnej budynków mieszkalnych, podjęcie w nich działalności polegającej na prowadzeniu zespołu wychowania przedszkolnego lub punktu przedszkolnego, po spełnieniu przez konkretny budynek lub jego część wymagań higieniczno-sanitarnych oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego, określonych w przepisach w/w rozporządzenia, i uzyskanie pozytywnych opinii, o których mowa w powyższym akapicie, oznacza że działalność ta nie zmienia wymagań higieniczno-sanitarnych oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego, a tym samym nie zachodzi konieczność dokonywania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zmiany sposobu użytkowania", należy stwierdzić, że powyższy pogląd stoi w opozycji do uregulowań zawartych w ustawie Prawo budowlane w przedmiocie obowiązku dokonywania zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Dostrzegając potrzebę wspierania tworzenia i organizowania przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne i fizyczne innych form wychowania przedszkolnego, Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, iż podjęcie działalności, polegającej na prowadzeniu zajęć w ramach punktu lub zespołu przedszkolnego, wymaga dokonania zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu, jeśli spełniona zostanie przesłanka zawarta w art. 71 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, tj. gdy nastąpi zmiana sposobu użytkowania. O ile bowiem Rzecznik podziela stanowisko Ministerstwa Infrastruktury w zakresie braku obowiązku dokonywania przedmiotowego zgłoszenia w przypadku zlokalizowania punktu lub zespołu przedszkolnego w budynkach użyteczności publicznej - zmiana sposobu użytkowania obiektu istotnie w tym wypadku nie zachodzi - to, należy z całą mocą podkreślić, że brak jest uzasadnienia dla objęcia kategorii mieszkań znajdujących się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynków mieszkalnych wyłączeniem z obowiązku dokonywania zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

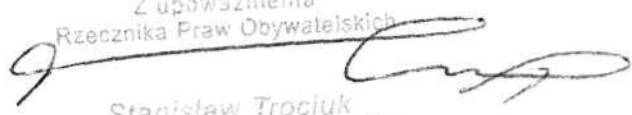
Należy bowiem dostrzegać, iż uruchomienie przedszkola w obiekcie budowlanym, o dotychczasowym przeznaczeniu mieszkalnym, wymusza potrzebę dostosowania zmienionej funkcji pomieszczeń do wymagań przepisów przeciwpożarowych, bezpieczeństwa pracy w kontekście przepisów Kodeksu pracy w odniesieniu do stworzenia odpowiednich warunków w związku z powołaniem nowych miejsc pracy, natomiast w zakresie warunków sanitarnohigienicznych - wymaga dostosowania instalacji i dostaw mediów. Nowa funkcja obiektu wywołuje zatem inne niż dotychczas obciążenia na konstrukcję budynku. Tym samym podjęcie w budynku mieszkalnym działalności, polegającej na prowadzeniu przedszkola, stanowi zmianę sposobu użytkowania obiektu, w rozumieniu przepisu art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, ponieważ w sposób oczywisty zmiana ta wiąże się ze zmianą warunków bezpieczeństwa pożarowego, pracy, zdrowotnego, higieniczno-sanitarnego, układu obciążeń. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2006 r. (sygn. II OSK 1064/05; LEX nr 320885),

użytkowanie obiektu z przeznaczeniem na przedszkole może naruszać prawnie chronione interesy właścicieli nieruchomości sąsiednich, w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, jak też może kolidować z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, w niektórych sytuacjach - w zależności od zakresu i sposobu dokonywanej zmiany sposobu użytkowania budynku - do zgłoszenia należy dołączyć także pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, które zostaną poddane ocenie właściwego organu.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się z prośbą do Pana Ministra o rozważenie podniesionych argumentów oraz przedstawienie stanowiska w przedmiocie braku obowiązku dokonywania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego w przypadku tworzenia innych form wychowania przedszkolnego, tj. punktów przedszkolnych oraz zespołów wychowania przedszkolnego.

Załącznik 1.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich