

**URZĄD MIASTA POZNANIA
WYDZIAŁ URBANISTYKI I ARCHITEKTURY**

Dot. Zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego na funkcje związane z działalnością opiekuńczo-wychowawczą

Podjęcie działalności opiekuńczo-wychowawczej może nastąpić w formach przewidzianych w dwóch rozporządzeniach – rozporządzeniu 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 oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia **z dnia 28 sierpnia 2017 r.** w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania – są to następujące formy:

- żłobek,
- klub dziecięcy,
- punkt przedszkolny,
- zespół wychowania przedszkolnego.

W sprawie podjęcia działalności opiekuńczo-wychowawczej we wskazanych formach w obiekcie o funkcji mieszkalnej, kluczowa jest odpowiedź na pytanie: czy jest to zmiana sposobu użytkowania w rozumieniu art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Powołany przepis stanowi, że 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.

Przepis art. 71 ust. 1 pkt 2 nie wymienia enumeratywnie wszystkich przypadków, które należy traktować jako zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Używa bowiem określenia "w szczególności", co oznacza, że wymienione w tym przepisie przypadki zostały wymienione jedynie przykładowo. Zatem mieścić się będzie w tej normie także i inne niż wymienione w niej działanie, które wpływa na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego. W każdym przypadku należy więc dokonać szczegółowej oceny, czy zamierzony nowy sposób użytkowania obiektu jest zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także czy utrzymywany będzie w należyтым stanie technicznym i estetycznym i nie dojdzie do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego.

Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy rozumieć jednak nie tylko przeznaczenie obiektu do innego rodzaju użytkowania, lecz także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu, jeżeli spowoduje to skutki określone w powołanym art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego. Nie tylko zmiana rodzaju użytkowania obiektu budowlanego, lecz także znaczące zwiększenie realizowanej już działalności w tym obiekcie mogą powodować niekorzystne dla otoczenia skutki, w szczególności w sferze bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń.

Ustalenie, iż nastąpiła zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części sprowadza się więc do wyjaśnienia, czy i w jakim zakresie 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 użytkowania.

W sprawie podjęcia w obiekcie o funkcji mieszkalnej działalności polegającej na prowadzeniu żłobka, klubu dziecięcego, punktu przedszkolnego lub zespołu wychowania przedszkolnego należy więc określić, czy powoduje to zmianę wymagań wobec lokalu, w którym prowadzona ma być taka działalność.

W mojej ocenie we wskazanym przypadku następuje zmiana sposobu użytkowania. Świadczy o tym przede wszystkim to, że lokal, w którym prowadzona będzie taka działalność musi spełnić szczególne warunki, określone we wskazanych rozporządzeniach, które nakładają obowiązek spełnienia wymagań określonych w przepisach techniczno-budowlanych i przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz uzyskania pozytywnych opinii właściwego państwowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Biorąc pod uwagę wskazane regulacje prawne nie sposób jest twierdzić, że podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu punktu przedszkolnego nie zmienia wymagań higieniczno-sanitarnych i ochrony przeciwpożarowej. Zmienia – w sposób oczywisty – co jasno wynika z przepisów powołanych rozporządzeń.

Pozytywna opinia komendanta Państwowej Straży Pożarnej oraz państwowego inspektora sanitarnego (uwzględniające warunki, które ustanawia rozporządzenie) potwierdzają jedynie, że w lokalu, w którym prowadzona będzie działalność, są zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dzieci, co jest niezbędnym warunkiem utworzenia takiej placówki.

Uzyskanie wskazanych opinii nie świadczy o tym, że nie doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego w rozumieniu art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego. Obowiązek ich uzyskania związany jest z administracyjną reglamentacją działalności w zakresie oświaty, polegającej w przypadku niepublicznych punktów przedszkolnych przede wszystkim na obowiązku uzyskania wpisu do właściwej ewidencji prowadzonej przez gminę (art. 89a ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Opinie te stanowią potwierdzenie, że obiekt budowlany, w którym ma być prowadzony punkt przedszkolny, spełnia wymogi bezpieczeństwa określone w przepisach wykonawczych – nie przesądzają one natomiast o tym, że nie doszło do zmiany sposobu użytkowania obiektu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2015 r. II OSK 1523/13).

Odnosząc się do stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 03.07.2012 r. – w mojej ocenie – stanowisko to nie jest zasadne z uwagi na sprzeczność z treścią przywołanych rozporządzeń, a samo Ministerstwo w piśmie z dnia 23.07.2013 r. przedstawiło odmienny pogląd w omawianej kwestii, wskazując na konieczność zmiany przepisów w tym zakresie przez wprowadzenie wyłączeń od konieczności zastosowania procedury zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w stosunku do obiektów, w których będzie prowadzony żłobek, klub dziecięcy, punkt przedszkolny lub zespół wychowania przedszkolnego.

Przedstawione w niniejszej ocenie prawnej stanowisko potwierdza orzecznictwo sądowe. Wprawdzie w poprzednich latach można było spotkać się z poglądem, że nie dochodzi do zasadniczej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, gdy zmieniono sposób użytkowania domu jednorodzinnego przeznaczając go na miejsce, gdzie mają przebywać dzieci oraz osoby dorosłe w związku z realizacją wychowania przedszkolnego (wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r. II OSK 1532/13), ale aktualne orzecznictwo stanowczo uznaje podjęcie takiej działalności za zmianę sposobu użytkowania.

Przytoczyć tu można trafną argumentację przedstawioną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2017 r. (**II OSK 964/15**):

„Zmiana użytkowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego zarówno na przedszkole jak i punkt przedszkolny wymaga dokonania stosownego zgłoszenia, a jeśli zmiana ta wiąże się z robotami budowlanymi wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. jednoznacznie wskazują, że lokal przeznaczony na powyższą działalność winien spełniać nie tylko wymagania określone w tym rozporządzeniu, ale i określone w przepisach techniczno-budowlanych oraz przepisach o ochronie przeciwpożarowej dla kategorii zagrożenia ludzi ZL II lub wskazane w ekspertyzie technicznej rzeczoznawcy, o jakiej wyżej mowa. Tym samym podjęcie w lokalu działalności w zakresie prowadzenie punktu przedszkolnego wymaga spełnienia dodatkowych warunków użytkowania obiektu w zakresie wskazanym w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane.

Jak wynika z powyższych przepisów prowadzenie działalności punktu przedszkolnego wymaga spełnienia dodatkowych wymogów, w tym w zakresie bezpieczeństwa pożarowego czy warunków higieniczno-sanitarnych, których to warunków budynek mieszkalny jednorodzinny nie musiał spełniać. Pomieszczenia w budynku mieszkalnym jednorodzinym przed dopuszczeniem do użytkowania nie podlegają uzgodnieniom inspektora sanitarnego ani komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Z powyższych też względów błędne jest stanowisko, że wyłącznym warunkiem tworzenia innych form wychowania przedszkolnego jest uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez gminę właściwą ze względu na miejsce prowadzenia tych form, uzyskanie pozytywnej opinii Państwowej Straży Pożarnej oraz pozytywnej opinii sanitarnej i nie zachodzi konieczność dokonywania zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zmiany sposobu użytkowania.”

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2015 r. (**II OSK 530/14**):

„Prowadzenie działalności punktu przedszkolnego wymaga spełnienia – i jest to bezsporne – dodatkowych warunków, chociażby takich jak warunki bezpieczeństwa pożarowego czy warunki higieniczno-sanitarne, które szczegółowo określone zostały w wymienionym wcześniej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r., którym to warunkom budynek mieszkalny wcześniej nie podlegał.

Dlatego podjęcie takiej działalności w budynku mieszkalnym powinno być zgłoszone właściwemu organowi architektoniczno-budowlanemu.”

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 października 2015 r. (**VII SA/Wa 69/15**) przedstawił analogiczny pogląd:

„Podjęcie w lokalu mieszkalnym działalności polegającej na prowadzeniu punktu przedszkolnego, zmienia warunki bezpieczeństwa pożarowego, higieniczno-sanitarne oraz pracy, w zakresie jakim odrębne przepisy tego wymagają.”

Wniosek końcowy: podjęcie w obiekcie o funkcji mieszkalnej działalności polegającej na prowadzeniu żłobka, klubu dziecięcego, punktu przedszkolnego lub zespołu wychowania przedszkolnego stanowi zmianę sposobu użytkowania w rozumieniu art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego.