

STAN PRAWNY NA 13 PAŹDZIERNIKA 2023

Prawo dopuszcza prowadzenie w jednej lokalizacji, w tym samym budynku, niepublicznego żłobka i przedszkola. Nie jest oczywiście możliwe łączenie zajęć, ale takie wyposażenie pomieszczeń, które spełniać będzie wymagania właściwe dla jednego i drugiego typu placówki, już tak. Właśnie to daje sposobność do wpisania przedszkola do ewidencji oraz żłobka do rejestru w taki sposób, aby ich siedziba mieściła się pod jednym adresem.

Ustawa żłobkowa a *Prawo oświatowe*

Warto zauważyć, że możliwość rejestracji obu typów placówek w jednym miejscu została przewidziana wprost w art. 9b *Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3* (dalej: ustawa żłobkowa), zgodnie z którym formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (więc także żłobki) mogą mieścić się w jednym budynku z przedszkolami w rozumieniu *Prawa oświatowego*, także w przypadku, gdy znajdują się w jednej strefie pożarowej, bez względu na kategorię zagrożenia ludzi, do której jest zaliczona dana strefa.

Przywołana regulacja nie ma jednak odpowiednika w *Prawie oświatowym*, więc o ile ustawa żłobkowa umożliwia prowadzenie żłobków razem z przedszkolami, o tyle *Prawo oświatowe* na ten temat milczy. Dlatego warto się na nią powoływać w momencie składania wniosku o wpis do ewidencji przedszkoli niepublicznych, zdarza się bowiem, że osoby dokonujące rejestracji przedszkoli nie zajmują się rejestracją żłobków, które z prawnego punktu widzenia należą do innej sfery prawnej. *Prawo oświatowe* wiąże się z ustawą żłobkową jedynie przez określenie minimalnego wieku dzieci uczęszczających do przedszkola. Wprost nie odwołuje się do niej wcale. W efekcie osoby rejestrujące przedszkola nie muszą znać szczegółowych regulacji ustawy żłobkowej, w tym przywołanego przepisu dotyczącego możliwości prowadzenia żłobków i przedszkoli w jednym budynku.

Rejestrując przedszkola, poruszamy się w sferze prawa administracyjnego, które – oczywiście w sporym uproszczeniu – działa w myśl zasady: **można czynić wyłącznie to, co jest w przepisach dozwolone**, czym różni się zasadniczo od prawa cywilnego, którego zasadę stanowi **możliwość czynienia wszystkiego, co nie jest zabronione**. Jeżeli z przepisów administracyjnych, jakimi są regulacje *Prawa oświatowego*, nie wynika wprost możliwość prowadzenia w jednym budynku przedszkola i żłobka, to można na tej podstawie błędnie wywnioskować, że możliwość taka nie istnieje. Wniosek ten będzie błędny, ponieważ dla prawidłowej interpretacji przepisów należy wziąć jeszcze po uwagę przywołaną regulację art. 9b ustawy żłobkowej.

Dopuszczalne jest więc zarejestrowanie w jednym miejscu przedszkola i żłobka, ale muszą być w tym celu spełnione określone warunki.

Wymogi stawiane przedszkolom i żłobkom

Jeśli przedszkole i żłobek mieszczą się w jednej strefie pożarowej, to muszą spełniać wspólne wymogi przeciwpożarowe. Dla żłobków zostały one określone w *Rozporządzeniu MPiPS 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*. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego aktu lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy, znajduje się w budynku lub jego części, które spełniają wymagania określone w przepisach w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz wymagania ochrony przeciwpożarowej dla kategorii zagrożenia ludzi ZL II, określone w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej, z tym że dopuszcza się spełnienie tych wymagań także w sposób określony w art. 6a *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*. Tej z kolei podlegają przedszkola, objęte również przepisami *Rozporządzenia MI z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych*,

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stosownie do § 209 ust. 2 tego aktu budynki oraz części budynków, stanowiące odrębne strefy pożarowe określone jako ZL, zalicza się do jednej lub do więcej niż jedna spośród następujących kategorii zagrożenia ludzi:

- ZL I – zawierające pomieszczenia przeznaczone do jednoczesnego przebywania ponad 50 osób niebędących ich stałymi użytkownikami, a nieprzeznaczone przede wszystkim do użytku ludzi o ograniczonej zdolności poruszania się,
- ZL II – przeznaczone przede wszystkim do użytku ludzi o ograniczonej zdolności poruszania się, takie jak szpitale, żłobki, przedszkola, domy dla osób starszych,
- ZL III – użyteczności publicznej, niezakwalifikowane do ZL I i ZL II,
- ZL IV – mieszkalne,
- ZL V – zamieszkania zbiorowego, niezakwalifikowane do ZL I i ZL II.

Przedszkola i żłobki zostały zaliczone do kategorii ZL II. Można mieć w związku z tym pewność, że powinny spełniać te same wymogi przeciwpożarowe.

Wracając do przepisów *Rozporządzenia w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy*, warto zauważyć, że *Rozporządzenie* to dopuszcza możliwość prowadzenia żłobka w lokalu znajdującym się w budynku lub jego części, które nie spełniają wymagań przeciwpożarowych dla kategorii ZL II, jeżeli lokal:

- jest przeznaczony dla nie więcej niż 25 dzieci,
- znajduje się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku i stanowi zwarty zespół przylegających do siebie i powiązanych funkcjonalnie pomieszczeń przeznaczonych na prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego,
- znajduje się w strefie pożarowej, w której elementy budynku nie rozprzestrzeniają ognia; wymaganie to nie dotyczy kondygnacji zlokalizowanych powyżej drugiej kondygnacji nadziemnej,
- posiada co najmniej dwa wyjścia na zewnątrz, przy czym jednym z nich są drzwi wyjściowe z lokalu, a drugim – inne drzwi lub okno umożliwiające wyjście w bezpieczny sposób osób wykonujących pracę w żłobku lub klubie dziecięcym z dziećmi bezpośrednio w bezpieczne miejsce na zewnątrz budynku,
- został wyposażony w gaśnicę o skuteczności gaśniczej co najmniej 21A, zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, niezależnie od gaśnic zastosowanych w strefie pożarowej, w której znajduje się lokal.

Przywołanie tu pełnej treści rozporządzenia dotyczącego żłobków nie jest potrzebne, akt ten jest publicznie dostępny, warto jednak zwrócić szczególną uwagę na te wymogi stawiane żłobkom, które nie dotyczą przedszkoli niepublicznych. Według § 2 *Rozporządzenia w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy* lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy, oraz jego wyposażenie spełniają m.in. następujące warunki:

- powierzchnia każdego pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m²; w przypadku liczby dzieci większej niż 5 – powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt dzieci ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko, z tym że:
 - powierzchnia przypadająca na każde kolejne dziecko wynosi co najmniej 2 m², jeżeli czas pobytu dziecka nie przekracza 5 godzin dziennie,
 - powierzchnia przypadająca na każde kolejne dziecko wynosi co najmniej 2,5 m², jeżeli czas pobytu dziecka przekracza 5 godzin dziennie;
- wysokość pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci wynosi co najmniej 2,5 m,
- jest zapewnione utrzymanie czystości i porządku w lokalu, pomieszczenia są utrzymywane w odpowiednim stanie oraz są przeprowadzane ich okresowe remonty i konserwacje,
- w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych:

- podłoga i ściany są wykonane tak, aby było możliwe łatwe utrzymanie czystości w tych pomieszczeniach,
- ściany do wysokości co najmniej 2 m są pokryte materiałami zmywalnymi, nienasiąkliwymi i odpornymi na działanie wilgoci oraz materiałami nietoksycznymi i odpornymi na działanie środków dezynfekcyjnych;
- pościel i leżaki są wyraźnie oznakowane, przypisane do konkretnego dziecka i odpowiednio przechowywane, tak aby zapobiec przenoszeniu się zakażeń,
- w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci na grzejnikach centralnego ogrzewania są umieszczone osłony chroniące przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym,
- instalacja elektryczna jest zabezpieczona przed dostępem dzieci,
- w pomieszczeniach jest zapewniona temperatura co najmniej 20°C,
- jest zapewniony dostęp do węzła sanitarnego z ciepłą bieżącą wodą do utrzymania higieny osobistej dzieci.

Rozporządzenie dotyczące żłobków wprowadza wyraźne normy powierzchni pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci. Co ciekawe, są to limity analogiczne do tych, którymi posługuje się *Rozporządzenie MEN z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*. Zgodnie z § 5 tego aktu lokal, w którym prowadzone są zajęcia, musi spełnić warunki, stosownie do których powierzchnia każdego pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m², a w przypadku liczby dzieci większej niż 5 – powierzchnia ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko, z tym że:

- powierzchnia przypadająca na każde kolejne dziecko wynosi co najmniej 2 m², jeżeli czas pobytu dziecka nie przekracza 5 godzin dziennie,
- powierzchnia przypadająca na każde kolejne dziecko wynosi co najmniej 2,5 m², jeżeli czas pobytu dziecka przekracza 5 godzin dziennie lub jest zapewniane leżakowanie.

Są to limity obowiązujące w tzw. innych formach wychowania przedszkolnego, a więc w punktach przedszkolnych i zespołach wychowania przedszkolnego, a nie w przedszkolach. Organy inspekcji sanitarnej powołują się jednak często na *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 lutego 2014 r. (III SA/Lu 777/13)*, w którym czytamy, że:

„(...) mimo braku bezpośrednich uregulowań prawnych w zakresie warunków higieniczno-sanitarnych dotyczących przedszkoli, w tym określenia powierzchni sali przypadającej na dziecko, należy mieć na uwadze także przepisy *Rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2010 r.* Jeżeli dzieci w przedszkolu przebywają dłużej niż dzieci realizujące wychowanie przedszkolne w innych formach wychowania przedszkolnego, tak jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie, należy przyjąć, że takie przedszkole nie może stwarzać innych, a zwłaszcza gorszych warunków, niż przewidziane są dla innych form wychowania przedszkolnego”.

Przywołany *Wyrok* został uchylony przez Naczelnego Sąd Administracyjny *Wyrokiem z dnia 17 marca 2016 r. (II OSK 1785/14)*, w którym z kolei czytamy, że:

„(...) kwestia dopuszczalnej liczby dzieci w przedszkolu nie została sprecyzowana przez ustawodawcę. Jednak jeżeli nie ma takich przepisów, to nie oznacza, że taka norma nie wynika z obowiązujących przepisów prawa. Wypełnienie obowiązującego porządku prawnego taką normą prawną wymaga jednak przeprowadzenia odpowiedniego procesu wykładni prawa, co w okolicznościach tej sprawy nie może polegać wyłącznie na analogicznym zastosowaniu przepisów *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*”.

Sąd odniósł się do działania organów inspekcji sanitarnej, wskazując, że nie udowodniły one w wystarczającym stopniu, iż normy właściwe dla innych form wychowania przedszkolnego należy stosować też do przedszkoli.

Podsumowanie

Można uznać, że wymogi stawiane przed żłobkami i przedszkolami są w wielu punktach zbieżne, więc spełnienie wymagań dla żłobków, np. w zakresie powierzchni sal, oznacza z reguły ich spełnienie dla przedszkoli. Ponieważ obowiązujące przepisy wyraźnie wskazują, że dopuszczalne jest prowadzenie żłobka i przedszkola w jednej lokalizacji, organy rejestrowe nie powinny się sprzeciwiać takiemu rozwiązaniu.

Podstawa prawna:

- *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 ze zm.),
- *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),
- *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225),
- *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1520).