

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym

1. Zgodnie z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, zmiana zagospodarowania terenu w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagają ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Powyższa regulacja odnosi się również do zabudowy zagrodowej projektowanej na obszarze, dla którego nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wyraźnie odróżnił zabudowę zagrodową od innych inwestycji zmieniających zagospodarowanie terenu.

Na gruncie przepisów u.p.z.p. nie sformułowano legalnej definicji pojęcia „zabudowa zagrodowa”. Zachodzi zatem potrzeba ustalenia treści tego pojęcia. Zadanie powyższe ma nie tylko walor poznawczy. Wyraźnie rysuje się także aspekt praktyczny, gdyż ustawodawca przewidział odrębne reguły dla sytuowania obiektów budowlanych tworzących zabudowę zagrodową. Ustalenie, co wchodzi w skład zabudowy zagrodowej, determinuje zakres czynności prowadzonych w ramach postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalenia warunków zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy wydają wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.).

Zabudowa zagrodowa stanowi istotny element gospodarstwa rolnego. Zgodnie z art. 55³ k.c. budynki lub ich części, wraz z gruntami rolnymi,

¹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm. (dalej jako: u.p.z.p.).

urządzeniami i inwentarzem, razem stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą, określane są jako gospodarstwo rolne. Zabudowa zagrodowa to także ważny wyznacznik ukształtowania przestrzeni w krajobrazie wiejskim.

2. Pojęcie „zabudowa zagrodowa” zostało zamieszczone w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., ale bez objaśnienia treści tego pojęcia. Ustawodawca ograniczył się do wskazania, że zabudowa zagrodowa jest związana z gospodarstwem rolnym. W tej sytuacji należy rozważyć możliwość zrekonstruowania pojęcia „zabudowa zagrodowa” na podstawie przepisów prawa budowlanego oraz przepisów prawa rolnego.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej: a) parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, b) płyt do składowania obornika, c) szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojowicę o pojemności do 25 m³, d) naziemnych silosów na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m, e) suszarni kontenerowych o powierzchni zabudowy do 21 m². Jak widać, ustawodawca posługuje się pojęciem „zabudowa zagrodowa”, nie zdefiniował jednak tego pojęcia w samej ustawie, lecz w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Mianowicie w myśl § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³, przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. W tym samym rozporządzeniu wyjaśniono, że budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej przeznaczony jest do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych (§ 3 pkt 8).

Szczególnie istotnym elementem przywołanej regulacji jest zastrzeżenie, że zabudowa zagrodowa związana jest z rodzinnym gospodarstwem rolnym. Wprawdzie przepisy budowlane nie wyjaśniają, co należy rozumieć przez rodzinne gospodarstwo rolne, jednak definicję tego pojęcia

² T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³ Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690 ze zm.

zamieszczono w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Zgodnie z art. 5 ust. 1 powołanej ustawy za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Wedle tej samej ustawy za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych (łączna ich powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha), która posiada kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i przez ten okres osobiście prowadzi to gospodarstwo (art. 6 ust. 1).

Na uwagę zasługuje okoliczność, że także sądy administracyjne przyjmują niekiedy, że pojęcie „zabudowa zagrodowa”, o którym mowa w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., trzeba rozumieć zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, i kładą akcent na to, czy zabudowa ma być zlokalizowana w rodzinnym gospodarstwie rolnym⁵.

Z przytoczonych przepisów wyłania się dość szczególne pojęcie zabudowy zagrodowej. Widoczny jest element przedmiotowy, którym jest rodzaj zabudowy. W skład zabudowy zagrodowej wchodzi bowiem budynki mieszkalne, budynki gospodarcze, budynki inwentarskie (np.: chlewnie, kurniki, obory, stajnie), a także takie obiekty budowlane, jak: płyty do składowania obornika, szczelne zbiorniki na gnojówkę lub gnojowicę, naziemne silosy na materiały sypkie czy suszarnie kontenerowe.

Równie istotny okazuje się przy definiowaniu zabudowy zagrodowej element podmiotowy. Mianowicie zabudowę zagrodową w świetle cytowanego rozporządzenia wykonawczego do prawa budowlanego stanowią budynki i budowle położone w gospodarstwach rodzinnych. Chodzi zatem o gospodarstwo prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego.

Pojawia się jednak wątpliwość, czy na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnione jest ograniczanie pojęcia zabudowy zagrodowej tylko do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Z treści art. 59 i nast. u.p.z.p. zupełnie nie wynika, aby

⁴ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm.

⁵ Np.: wyrok NSA z 17 czerwca 2008 r., II OSK 660/07, Lex, nr 488011; wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2011 r., II SA/Lu 519/11, Lex, nr 1152919.

zamiana zagospodarowania terenu była uzależniona od tego, jaki podmiot jest właścicielem nieruchomości, na której planowana jest inwestycja budowlana. Ważne jest to, czy planowana zabudowa będzie harmonizowała z dotychczasowym sposobem zagospodarowania określonego obszaru, stanowiącego pewną całość urbanistyczną. Nowa zabudowa musi kontynuować funkcję, parametry oraz wskaźniki już istniejącej. Cechy podmiotowe właściciela terenu są indyferentne z perspektywy określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy tego terenu. Zatem zawężenie zabudowy zagrodowej tylko do rodzinnego gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez rolnika indywidualnego nie znajduje uzasadnienia w przepisach regulujących tryb ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również na to, że nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, w którym wszyscy są wobec prawa równi (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP), byłaby definicja „zabudowy zagrodowej” ograniczająca zakres tego pojęcia wyłącznie do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych⁶. Zdaniem sądów nie zachodzą żadne przesłanki, by różnicować możliwości zabudowy gospodarstw rolnych w zależności od ich potencjału produkcyjnego⁷.

Kolejna wątpliwość wynika z pytania o to, jak dalece można sięgnąć do innych aktów prawnych, dokonując rekonstrukcji pojęcia, którego znaczenie próbujemy ustalić na gruncie konkretnego aktu prawnego. Zatem rodzi się wątpliwość, czy definicji zabudowy zagrodowej, zamieszczonej w przepisach wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane, można nadać tak szeroki zakres zastosowania. Każda definicja legalna powinna wskazywać, czy obejmuje regulacje w obrębie jednej ustawy, w obrębie kilku ustaw, czy może ma doniosłość w ramach całej gałęzi prawa. Jeśli akt prawny, w którym zawarta została definicja legalna, nie daje w tej mierze żadnej wskazówki, to zakres stosowania takiej definicji wynikać powinien z miejsca aktu normatywnego, w którym definicję legalną zamieszczono, w systemie wszystkich aktów normatywnych, a więc decydująca będzie hierarchia źródeł prawa⁸.

Nie ma generalnej odpowiedzi na pytanie, czy definicje zamieszczone w jednym akcie prawnym mogą swym zasięgiem zastosowania obejmo-

⁶ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., II OSK 1118/06, Lex, nr 352065.

⁷ Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., II OSK 1536/07, Lex, nr 477263.

⁸ A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 159 i n.

wać także inne regulacje. W grę będą wchodziły różne wskazówki interpretacyjne, jak na przykład adekwatność definicji w kontekście celów, które realizuje określony akt prawny. Istotne będą argumenty z zakresu wykładni systemowej lub funkcjonalnej⁹.

Definicja „zabudowy zagrodowej” zamieszczona w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy do przepisów prawa budowlanego. Natomiast regulacje budowlane pozostają w ścisłym związku z przepisami regulującymi zagospodarowanie przestrzenne. Obie kategorie przepisów się uzupełniają, gdyż dotyczą różnych etapów tego samego procesu inwestycyjnego. Skoro prawo budowlane oraz prawo wyznaczające ład przestrzenny powinny ze sobą harmonizować, istnieje uzasadnienie, aby w razie potrzeby te same pojęcia w obu kategoriach przepisów rozumieć jednakowo.

Pojawia się jednak istotna wątpliwość, gdyż definicja „zabudowy zagrodowej” nie została sformułowana w ustawie – Prawo budowlane, lecz zamieszczono ją w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy. Zgodnie z § 149 Zasad techniki prawodawczej, zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰: „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Ponieważ dyrektywy redagowania tekstu prawnego powinny korespondować z dyrektywami interpretowania tekstu prawnego, zatem powstaje na tle przytoczonych zasad techniki prawodawczej domniemanie, że definicja zabudowy zagrodowej zamieszczona w rozporządzeniu wykonawczym nie posiada doniosłości poza przepisami tego rozporządzenia.

Należy zauważyć również, że wyżej powołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, który to przepis nie zawiera upoważnienia do formułowania w rozporządzeniu definicji ustalających znaczenia pojęć ustawowych. Nadto trzeba podkreślić, że z brzmienia § 3 wcześniej wskazanego rozporządzenia wynika wprost, że definicje w nim zawarte mają zastosowanie jedynie w ramach

⁹ Zob. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 135-141.

¹⁰ Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908.

przepisów tego rozporządzenia, o czym świadczy zwrot: „Ilekcroć w rozporządzeniu jest mowa o”.

Istotne jest także to, że definicja zabudowy zagrodowej w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 grudnia 2002 r. różni się wyraźnie od treści art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Ten drugi przepis wskazuje, które obiekty gospodarcze związane z produkcją rolną mogą być budowane bez pozwolenia na budowę, a jedynie na podstawie zgłoszenia zamiaru podjęcia budowy. Ustawodawca wyjaśnił, że wymienione obiekty uzupełniają zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej. Natomiast w powołanym wyżej rozporządzeniu wskazuje się na dwa nowe elementy. Mianowicie do zabudowy zagrodowej zaliczone zostały także budynki mieszkalne, ale – co istotniejsze – rozporządzenie wiąże zabudowę zagrodową nie z działką siedliskową, lecz z rodzinnym gospodarstwem rolnym. Opisany brak harmonii pomiędzy zapisem ustawowym a ustaleniami zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym każe sceptycznie podchodzić do możliwości szerszego stosowania definicji „zabudowa zagrodowa” ustalonej w rozporządzeniu.

Stanowisko powyższe przeważa w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem sądów pojęcie „zabudowa zagrodowa” w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nie może być uznane za definicję legalną zabudowy zagrodowej przy dokonywaniu wykładni przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p. W konsekwencji uznaje się, że skoro przy dokonywaniu wykładni art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie można stosować definicji zabudowy zagrodowej ustalonej w § 3 pkt 3 powołanego wyżej rozporządzenia, to tym samym nie można też posługiwać się definicją „gospodarstwo rodzinne” wynikającą z przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹.

3. W świetle powyższych ustaleń, należy rozważyć możliwość rekonstrukcji pojęcia „zabudowa zagrodowa”, występującego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., na podstawie znaczenia, w jakim pojęcie to funkcjonuje w języku

¹¹ Np.: wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., II OSK 1118/06, Lex, nr 352065; wyrok WSA w Poznaniu z 26 listopada 2010 r., II SA/Po 504/10, Lex, nr 754452; wyrok WSA w Poznaniu z 8 listopada 2011 r., II SA/Po 741/11, Lex, nr 1094800; wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2012 r., II SA/Po 1046/11, Lex, nr 1138736; zob. też wyrok WSA w Białymstoku z 10 listopada 2009 r., II SA/Bk 513/09, Lex, nr 589081.

powszechnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych zaleca się, aby organy administracji prowadzące postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dokonywały wykładni językowej badanego pojęcia bez nawiązywania do regulacji zamieszczonych w innych aktach prawnych. Na podstawie definicji zamieszczonych w słownikach języka polskiego przyjmuje się, że „zabudowa zagrodowa” to zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza¹². Takie rozumienie zabudowy zagrodowej bardzo często przyjmują sądy administracyjne. Niemniej formułowane są także inne dość zbliżone określenia. W jednym z wyroków sądów administracyjnych uznano, że na gruncie wyłącznie postanowień art. 61 ust. 4 u.p.z.p. można przyjąć, że cechą zabudowy zagrodowej jest istnienie zagrody, czyli w językowym znaczeniu ogółu zabudowań gospodarczych, wraz z domem mieszkalnym, służących rolnikowi¹³.

Założenie, że pojęcie „zabudowa zagrodowa”, zamieszczone w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., powinno być rozumiane na gruncie powszechnej intuicji językowej, prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z zabudową skoncentrowaną wokół jednego miejsca, które można nazwać podwórzem lub zagrodą. Zagroda pełni dwie funkcje – jest to miejsce zamieszkania rolnika i jego rodziny, a zarazem miejsce pracy. Oznacza to, że budynkowi mieszkalnemu powinny towarzyszyć budynki gospodarcze, budynki inwentarskie, a także inne budowle potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

4. Istotną wątpliwość budzi miejsce lokalizacji zabudowy zagrodowej. Z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. wynika jednoznacznie, że zabudowa zagrodowa musi być związana z gospodarstwem rolnym. Ustawodawca mówi ogólnie o gospodarstwie rolnym, nie wyróżniając jakiegoś specjalnego miejsca w tym gospodarstwie. Z kolei zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane zabudowa zagrodowa może istnieć tylko w ramach działki siedliskowej, przy czym brakuje ustawowej definicji działki siedliskowej. Natomiast definicje zabudowy zagrodowej oparte na znaczeniach zaczerpniętych z języka powszechnego wskazują, że chodzi o zabudowę w obrębie jednego podwórza.

Przy rozważaniu powyższego problemu nie można pominąć ustaleń zawartych w ewidencji gruntów i budynków. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy

¹² Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., II OSK 1536/07, Lex, nr 477263.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 10 października 2011 r., II SA/GI 539/11, Lex, nr 1152549.

z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴ podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z pkt 1 ppkt 5 (zamieszczonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁵) do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych. Co więcej, z paragrafu 68 ust. 1 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia wyraźnie wynika, że budynki mogą być wznoszone na rozmaitych użytkach rolnych, takich jak: grunty orne, łąki, pastwiska czy sady. Na podstawie przytoczonych przepisów wolno uznać, że ewidencja gruntów i budynków nie wiąże zabudowy zlokalizowanej w gospodarstwie rolnym ani z pojęciem siedliska, ani z pojęciami zagrody lub podwórza.

Niemniej bardzo często zabudowa zagrodowa jest wiązana z pojęciem „siedlisko”, jako wyodrębnioną częścią gospodarstwa rolnego. Podkreśla się, że „działka siedliskowa to działka, na której rolnik mieszka i pracuje, a zabudowa zagrodowa to zespół zabudowań na tej działce składający się z domu mieszkalnego i budynków gospodarczych (stodoły, obory, spichlerza [...] itp.). Zabudowa ta może być zwarta (gdy budynki się ze sobą stykają) lub wolnostojąca (gdy budynki się nie stykają), jednak musi znajdować się w tzw. jednym obejściu, ogrodzeniu, na zwartym obszarze”¹⁶.

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie przypomina się, że przepisy prawa nie zawierają definicji legalnej ani pojęcia „działka siedliskowa”, ani pojęcia „siedlisko”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1969 r.¹⁷ za działkę siedliskową uważa się działkę pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. Samo siedlisko nie jest jeszcze gospodarstwem rolnym, stanowi bowiem tylko zaplecze i bazę gospo-

¹⁴ T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm.

¹⁵ Dz. U. 2001, Nr 38, poz. 454.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 stycznia 2010 r., II SA/Gd 455/09, Lex, nr 600120.

¹⁷ III CZP 12/69, OSN 1970, nr 3, poz. 39.

darstwa rolnego¹⁸. W ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego przyjmuje się, że „działka siedliskowa to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony na utworzenie siedliska (dom mieszkalny, budynki inwentarskie i budowle rolnicze oraz podwórko) zabezpieczające działalność rolniczą. Działka siedliskowa może być wydzielona z jednej lub kilku działek ewidencyjnych wchodzących w skład danego gospodarstwa rolnego. Nie można zatem granic obszaru zajętego pod działkę siedliskową utożsamiać z granicami działki wyodrębnionej ewidencyjnie”¹⁹.

Zdarzają się sytuacje, kiedy sądy administracyjne utożsamiają siedlisko z zabudową zagrodową, używając tych pojęć zamiennie. „Siedlisko lub inaczej zabudowa zagrodowa ma służyć prowadzeniu działalności gospodarczej, stanowiąc jednocześnie miejsce zamieszkania i pracy rolnika i jego rodziny. Zabudowa zagrodowa (siedlisko) łączy zatem funkcję mieszkaniową z funkcją produkcji rolnej i siedlisko tworzy dom mieszkalny, budynki inwentarskie, budynki gospodarcze i budowle rolnicze”²⁰.

Warto także przytoczyć stanowisko ostatnio wypowiedziane przez NSA, że „siedliskiem jest działka gruntu, na której znajdują się, a więc istnieją, użytkowane zabudowania, w szczególności budynek mieszkalny, zabudowania gospodarcze, budynki rolnicze czy też sam budynek mieszkalny. Jest to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony pod zabudowania zabezpieczające działalność rolniczą. Istniejącym siedliskiem rolnym jest miejsce stanowiące zaplecze gospodarstwa, zabudowane budynkiem mieszkalnym oraz innymi budynkami gospodarczymi i rolnymi, czy też samymi zabudowaniami gospodarczymi i inwentarskimi, służące do racjonalnego prowadzenia gospodarstwa. Siedliskiem nie są natomiast same grunty, nawet wykorzystywane rolniczo”²¹.

Analiza związku pomiędzy określeniami „zabudowa zagrodowa” i „działka siedliskowa” prowadzi do wniosku, że pojęcia te w pełni korelują ze sobą. „Zabudowa zagrodowa” to zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie „działki siedliskowej”. „Związaną gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej. Aby więc można było przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy zastosować art. 61 ust. 4 u.p.z.p., siedlisko winno znajdować się na

¹⁸ Uchwała SN z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSN 1985, nr 1, poz. 8.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 30 stycznia 2009 r., II SA/Lu 777/08, Lex, nr 569105. Podobnie wyrok WSA w Szczecinie z 14 listopada 2012 r., II SA/Sz 866/12, Lex, nr 1241500.

²⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 listopada 2011 r., II SA/Sz 917/11, Lex, nr 1132453.

²¹ Wyrok NSA z 24 października 2012 r., II OSK 1173/11, Lex, nr 1234234.

terenie gospodarstwa rolnego wnioskodawcy. Zdaniem sądu, jedno gospodarstwo rolne może też mieć co najwyżej jedną działkę siedliskową, by mogła ona korzystać z przywileju wynikającego ze wskazanego wyżej przepisu²².

Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. stanowi wprost, że zabudowa zagrodowa związana jest z gospodarstwem rolnym. Gdyby wskazany przepis mówił ogólnie o zabudowie związanej z gospodarstwem rolnym, wówczas odniesienie do działki siedliskowej nie znajdowałoby uzasadnienia. Jednakże art. 61 ust. 4 u.p.z.p. posługuje się pojęciem zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym. Chodzi zatem o zabudowę tworzącą zagrodę, a więc o budynki i budowle skoncentrowane wokół wspólnego obejścia. Zabudowa w postaci zagrody prowadzi do powstania siedliska. W rezultacie należy przyjąć, że art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie dotyczy możliwości posadowienia obiektu budowlanego w jakiegokolwiek części gruntów należących do gospodarstwa rolnego, lecz dotyczy zagospodarowania siedliska jako zaplecza mieszkaniowego i gospodarczego dla gospodarstwa rolnego.

Niewątpliwie działka siedliskowa może być większa niż obszar zajęty pod zagrodę, gdyż może obejmować dodatkowo np. ogródek przydomowy lub sad. Współczesny charakter gospodarki rolnej może jednak dezaktualizować tradycyjne pojęcie zagrody, gdyż obiekty wielkogabarytowe (np. silosy), czy budynki inwentarskie o bardzo dużej obsadzie, znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych (np. garaż, kotłownia, szopa na narzędzia). W tym kontekście na uwagę zasługuje następujące stanowisko sądu administracyjnego: „Inwestycja, polegająca na budowie na działkach użytkowanych już obecnie [...] dla celów zabudowy zagrodowej – budynku inwentarskiego o obsadzie do 40 DJP z silosem na paszę, zbiornikiem na gnojowicę i płytą gnojową stanowi element zabudowy zagrodowej. Nie ma bowiem żadnych podstaw do przyjmowania, że zabudowę zagrodową stanowią tylko małe budynki inwentarskie [...] oraz że wszystkie budynki znajdują się mają w niewielkiej od siebie odległości, tylko wówczas bowiem znajdować się będą w obrębie jednego po-

²² Wyrok WSA w Szczecinie z 14 listopada 2012 r., II SA/Sz 866/12, Lex, nr 1241500.

dwórza. Nie ma również podstaw do przyjmowania, że zabudowę zagrodową stanowią tylko te budynki, które przylegają do podwórza. Należy zauważyć, że podwórze to plac wśród zabudowań stanowiących pewną całość. Wielkość tego placu może być różna. Także na zabudowę zagrodową składać się może wiele zabudowań gospodarczych, różnie usytuowanych. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że częstokroć kształt i rozmiar działki zajętej pod zabudowę zagrodową wymuszają będą określone usytuowanie budynków, nie zawsze [...] wokół wąsko rozumianego podwórza²³.

5. Kontrowersje wywołuje ustalenie, czy jeden lub dwa budynki tworzą już zagrodę, czy też o zabudowie zagrodowej można mówić dopiero z chwilą, gdy powstanie kompletny zespół obiektów, składający się z budynku mieszkalnego oraz budynków gospodarczych i inwentarskich.

Początkowo przeważał pogląd, że: „budowa budynku gospodarczego na działce, na której znajduje się wyłącznie budynek mieszkalny, nie stanowi uzupełnienia zabudowy zagrodowej w ramach istniejącej działki siedliskowej w świetle art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁴. Przyjmowano, że zagroda musi mieć charakter zabudowy mieszkaniowo-produkcyjnej, związanej z gospodarstwem rolnym. Natomiast jeżeli na działce posadowiono wyłącznie budynek mieszkalny, to obiekt taki samodzielnie nie stanowi zabudowy zagrodowej.

W § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy²⁵, dokonano rozróżnienia poszczególnych rodzajów zabudowy, w tym także rozróżniono zabudowę mieszkaniową i zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych. Stworzyło to asumpt do podkreślenia, że wiejska zabudowa zagrodowa musi się różnić od zabudowy jednorodzinnej, w przeciwnym razie wyodrębnienie zabudowy zagrodowej byłoby niecelowe²⁶.

Z czasem zaczęło przeważać odmienne stanowisko. Mianowicie zwrócono uwagę na okoliczność, że to właśnie budynek mieszkalny określa charakter zabudowy zagrodowej. NSA uznał, że w wypadku zabudowy zagrodowej należy przyjąć, że zabudowa taka jest jedynie możliwa pod

²³ Wyrok WSA w Lublinie z 28 września 2010 r., II SA/Lu 340/10, Lex, nr 753784.

²⁴ Wyrok NSA z 11 grudnia 2003 r., II SA/Lu 886/02, Lex, nr 202738.

²⁵ Dz. U. 2003, Nr 164, poz.1588.

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2009 r., II SA/Po 190/09, Lex, nr 583061; zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 21 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 447/09, Lex, nr 576267.

warunkiem, że pozwolenie na budowę w pierwszym etapie dotyczy również budynku mieszkalnego, bez którego nie mogą funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem inne budowle rolnicze²⁷. Za siedlisko uznawana jest działka, na której posadowiono choćby tylko budynek mieszkalny. Zresztą zwykle budowę zagrody inicjuje budowa budynku mieszkalnego, wokół którego powstaje zabudowa uzupełniająca, tworząc funkcjonalną całość²⁸. Żeby przyjąć, że mamy do czynienia z zabudową zagrodową, wystarcza, aby na nieruchomości znajdował się tylko budynek mieszkalny lub tylko budynek gospodarczy, ważne jednak jest, aby każdy z nich był częścią składową gospodarstwa rolnego²⁹.

6. Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. wprowadza dwie odmienne reguły lokalizacji zabudowy zagrodowej na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inne zasady odnoszą się do zabudowy zagrodowej, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, a inne do zabudowy zagrodowej w gospodarstwach obszarowo mniejszych.

Znamienne jest, że ustawodawca wprowadził kryterium obszarowe w skali gminy, a nie np. województwa czy kraju. Jest to rozwiązanie zrozumiałe, skoro ład przestrzenny kształtowany jest właśnie na poziomie gminy.

Problematyczna okazuje się jednak sytuacja, kiedy grunty tworzące jedno gospodarstwo rolne położone są w co najmniej dwóch gminach, a budowa lub uzupełnienie zabudowy zagrodowej dotyczy tylko działki położonej w jednej gminie. Powstaje pytanie, czy jest dopuszczalne sumowanie poszczególnych nieruchomości położonych w kilku gminach, a należących do jednego gospodarstwa rolnego. Wątpliwość jest istotna, ponieważ to, czy zabudowa zagrodowa jest rozproszona, czy też skoncentrowana, należy oceniać w skali gminy, na której terenie ma być zlokalizowana zabudowa zagrodowa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaakceptowano rozwiązanie korzystne dla inwestora. Przyjęto, że jeżeli grunty wchodzące w skład jednego gospodarstwa rolnego, a położone w kilku gminach, są funkcjonalnie związane z zabudową zagrodową położoną tylko w jednej gminie,

²⁷ Wyrok NSA z 29 czerwca 2012 r., II OSK 609/11, Lex, nr 1285036.

²⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2011 r., II SA/Lu 811/10, Lex, nr 953343.

²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 kwietnia 2006 r., II SA/Wr 11/05, Lex, nr 891645.

to można grunty te sumować w celu porównania ze średnią powierzchnią gospodarstwa rolnego w gminie, w której będzie realizowana inwestycja. Zatem nie trzeba uwzględniać tylko gruntów inwestora położonych w tej gminie, w której inwestor zamierza realizować zabudowę zagrodową³⁰.

Należy uznać za trafne stanowisko, że nie wolno ograniczać pojęcia gospodarstwa rolnego, zawartego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., tylko do tej jego części położonej na terenie gminy, w której planowana jest realizacja lub uzupełnienie zabudowy zagrodowej. Gospodarstwo rolne to zorganizowana całość gospodarcza zdolna do realizacji wyznaczonych zadań gospodarczych, natomiast to, czy grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego są względem siebie rozproszone, czy też tworzą zwarty kompleks, nie ma doniosłości z perspektywy art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Jeżeli grunty są funkcjonalnie powiązane, to niezależnie czy znajdują się w granicach administracyjnych jednej lub kilku gmin, ich łączna powierzchnia służy do porównania ze średnią powierzchnią gospodarstwa rolnego w gminie, w której zlokalizowana jest zabudowa zagrodowa³¹.

7. Gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z zabudową zagrodową nie przekracza średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie, wówczas inwestycja budowlana planowana w ramach zabudowy zagrodowej podlega tym samym regułom, co każda inwestycja. Wobec tego zabudowa w małych gospodarstwach rolnych powinna być tworzona zgodnie z zasadami powszechnie obowiązującymi. Zasady te wyznacza art. 61 ust. 1 u.p.z.u., wedle którego ustalenie warunków zabudowy dla każdego przedsięwzięcia budowlanego wymaga łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej, przez co należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające do zamierzenia budowlanego, przy czym warunek ten jest spełniony także,

³⁰ Wyrok NSA z 21 grudnia 2007 r., II OSK 1723/06, Lex, nr 372227.

³¹ Wyrok NSA z 16 października 2009 r., II OSK 1632/08, Lex, nr 573589.

jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane przez umowę zawartą między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem;

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc z dniem 1 stycznia 2003 r.;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Na wstępie trzeba zauważyć, że warunek z pkt 4, a zatem prawna możliwość zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, nie odnosi się do zabudowy zagrodowej. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³² gruntami rolnymi są także grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi i innymi budynkami służącymi wyłącznie do produkcji rolniczej. Wobec tego uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Niezależnie od treści art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. można ustalać warunki zabudowy na przedsięwzięcia zgodne z rolnym lub leśnym przeznaczeniem terenu, gdyż grunt pod budynkami tworzącymi zagrodę pozostaje nadal gruntem rolnym i nie zmienia przeznaczenia³³. Zabudowa zagrodowa nie zmienia przeznaczenia gruntów rolnych.

Najistotniejsza jest jednak okoliczność, że zabudowa zagrodowa w małych gospodarstwach rolnych musi spełniać kryterium tzw. dobrego sąsiedztwa. Oznacza to, że w najbliższym otoczeniu musi istnieć zabudowa podobna do planowanej, a planowana zabudowa w ramach zagrody musi kontynuować wskaźniki i parametry zabudowy sąsiedniej. W warunkach wiejskich znalezienie w sąsiedztwie choćby jednej działki już zabudowanej, dostępnej z tej samej drogi publicznej nie zawsze jest możliwe. Ale nawet jeśli w sąsiedztwie występuje zabudowa, to należy pamiętać, że będzie ona determinowała formę architektoniczną i wskaźniki kształtowania zabudowy (np. intensywność wykorzystania terenu) w odniesieniu do projektowanej inwestycji.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy brak miejscowego planu zagospo-

³² T.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 509.

darowania przestrzennego³⁴, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków zawartych w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy zasadniczej w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Zatem obszar analizowany nie jest zbyt rozległy, a skoro wiąże się z pojęciem sąsiedztwa, to zabudowy sąsiedniej nie można poszukiwać zbyt daleko. Taka sytuacja wyraźnie komplikuje plany inwestycyjne w gospodarstwach rolnych o powierzchni mniejszej niż średnia wyliczona dla danej gminy.

Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. zwalnia wielkopowierzchniowe gospodarstwa rolne od stosowania wobec nich w procesie inwestycyjnym zasady tzw. dobrego sąsiedztwa. Z rozproszoną zabudową zagrodową mamy do czynienia w odniesieniu do gospodarstw rolnych, których powierzchnia przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Rezygnacja w stosunku do dużych gospodarstw z ograniczeń wynikających z zasady tzw. dobrego sąsiedztwa jest zrozumiała. W wypadku zabudowy zagrodowej istniejącej w znacznym rozproszeniu nie ma ani możliwości, ani potrzeby, aby zabudowa taka nawiązywała do parametrów, cech i wskaźników jakiejś innej zabudowy.

W takiej sytuacji rozproszona zabudowa zagrodowa musi spełniać tylko dwa warunki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Po pierwsze, inwestycja budowlana prowadzona w ramach zagrody powinna mieć zapewnioną obsługę komunikacyjną. Po drugie, gestorzy sieci przesyłowych (np. wodociągi, linie energetyczne) muszą zapewnić, co najmniej na poziomie planowania, dostęp do infrastruktury przesyłowej. Są to warunki zrozumiałe i niezbędne do racjonalnego prowadzenia inwestycji budowlanej.

8. Poczynione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że pojęcia „zabudowa zagrodowa”, zamieszczonego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie należy rekonstruować tylko na podstawie przepisów budowlanych ani przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przy interpretacji art. 61 ust. 4 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze także dyrektywę pierwszeństwa języka potocznego/powszechnego. Prowadzi to do rozumienia pojęcia „zabudo-

³⁴ Dz. U. 2003, Nr 164, poz. 1588.

wa zagrodowa” jako zespołu zabudowań złożonego z budynku mieszkalnego, budynków i budowli gospodarczych oraz budynków inwentarskich, usytuowanych wokół wspólnego podwórza. Zagroda stanowi zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego; jest z tym gospodarstwem funkcjonalnie i organizacyjnie powiązana.

Zabudowa zagrodowa łączona jest z pojęciem „działka siedliskowa”. Dla omawianej zabudowy kluczowe są także pojęcia podwórza lub obejścia. Współcześnie brak wystarczających powodów, aby obstawać przy tradycyjnym rozumieniu podwórza, jako miejsca, wokół którego koncentruje się zabudowa zagrodowa. Należy przyjąć, że poszczególne budynki, budowle lub urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Jednocześnie jednak powinna być zachowana ciągłość komunikacyjna pomiędzy tymi obiektami, a ich lokalizacja uzasadniona rolą, jaką odgrywają w procesie produkcji rolnej.

Stwierdzić należy także brak dostatecznych powodów, aby zbyt wąsko interpretować pojęcie „istniejąca zabudowa zagrodowa”. Przeważa słuszne przekonanie, że już sam budynek mieszkalny może być traktowany na równi z zabudową zagrodową, jeśli jest funkcjonalnie związany z gospodarstwem rolnym. Budynek mieszkalny jest koniecznym elementem do zorganizowania wokół niego dalszych obiektów budowlanych służących do prowadzenia gospodarstwa.

Na tle art. 61 ust. 4 u.p.z.p. bardzo istotne jest wyróżnienie rozproszonej zabudowy zagrodowej, jako charakterystycznej dla gospodarstw rolnych większych niż średnie. Proces budowlany został w odniesieniu do takiej zabudowy ułatwiony. Natomiast w małych gospodarstwach rolnych zabudowa zagrodowa musi spełniać kryterium tzw. dobrego sąsiedztwa. Oznacza to, że w okolicy stanowiącej pewną urbanistyczną całość wszystkie budynki wchodzące w skład zagrody nie tylko powinny kontynuować taką samą funkcję, lecz także formę architektoniczną oraz wskaźniki kształtowania zabudowy.

A CONCEPT OF A ‘FARM BUILDING’ IN LIGHT OF THE PROVISIONS REGULATING SPATIAL DEVELOPMENT

S u m m a r y

The aim of this paper is an analysis of the concept ‘farm building’ in light of article 41 clause 4 of the Act on Planning and Spatial Development and clarification of certain specific issues. Different interpretations of the same concept are presented, followed by rather

impossible to accept consequences of such interpretations grounded in the regulations of construction law and agricultural law. Further, relationships between certain legal categories referred to in the Act, such as an agricultural holding, a dwelling plot, or a barnyard are discussed with an attempt to decide whether a dwelling house alone, if connected with an agricultural holding, may be treated in the same way as a farm building. The importance of the size factor in determining different categories of building permits and conditions has been also noted. Finally, the manner of determining land development conditions for small objects erected in small agricultural holdings is presented.

IL CONCETTO DI FATTORIA SULLO SFONDO DELLE NORME SULL'EDIFICAZIONE TERRITORIALE

Riassunto

Lo scopo del lavoro è l'analisi del concetto di "fattoria" alla luce dell'art. 61, comma 4 della legge sulla pianificazione ed edificazione territoriale e la risoluzione di una serie di problemi specifici. L'autore presenta diverse interpretazioni di questo concetto e le conseguenze, difficili da accettare, dell'interpretazione riferentesi alla comprensione del concetto discusso sullo sfondo delle norme del diritto edilizio e agrario. Egli descrive anche il rapporto tra la fattoria e le categorie giuridiche quali azienda agricola, appezzamento di terreno destinato all'insediamento e cortile nonché risponde alla domanda se l'edificio abitativo stesso, collegato all'azienda agricola, può essere equiparato alla fattoria. L'attenzione è stata posta anche sull'importanza del criterio territoriale in materia di determinare le condizioni edificatorie per la fattoria. Alla fine è stata presentata la procedura da seguire nel determinare le condizioni edificatorie per gli edifici collocati nelle piccole aziende agricole.