

Zabudowa zagrodowa XXI w.

– dla kogo specprzepisy na żądanie?

arch. Bożena Nieroda, arch. Wojciech Gwizdak

Hasło „zabudowa zagrodowa” wywołuje zróżnicowane emocje. Po jednej stronie mamy romantyczną tęsknotę za wolnością i nieskażoną cywilizacją, z drugiej pojawia się obraz zaniedbanej, odchodzącej w zapomnienie wiejskiej chaty... Która z wersji bliższa jest polskiej zabudowie zagrodowej XXI wieku?



FOT. BOŻENA NIERODA I KWAZIWA NIERODA

1

Zabudowa zagrodowa
w krajobrazie otwartym



2

Wyłączona z użytkowania
wiejska chata

Rozważania nad kondycją i sensem zabudowy zagrodowej warto rozpocząć od dookreślenia zasadniczego przedmiotu dysputy, tj. od zbadania pojęcia „zagroda”. To wydawałoby się tak popularne słowo, przy próbie zdefiniowania napotyka na konkretne przeszkody ❶ ❷.

Zabudowa zagrodowa – a co to takiego?

Hasło „zagroda” nie pojawia się ani w sześciotomowej Nowej Encyklopedii Powszechniej PWN ani w trzydziestotomowej Wielkiej Encyklopedii PWN. Dopiero lektura trzytomowego Słownika języka polskiego PWN ujawnia, iż pod pojęciem „zagroda” można rozumieć „dom wiejski z podwórzem i zabudowaniami gospodarskimi”.

Hasło „zabudowa zagrodowa” nie pojawia się jednak w żadnej z powyższych publikacji.

Pomimo braku zainteresowania wydawnictw PWN hasłami „zagroda” i „zabudowa zagrodowa”, drugie z tych pojęć mocno zaznacza swoją obecność w przepisach prawa.

Perypetie prawnej definicji

Badanie przepisów poruszających zagadnienia związane z zabudową zagrodową warto rozpocząć od § 3 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, stanowiącym, iż: „*Ilekcroć w rozporządzeniu jest mowa o zabudowie zagrodowej – należy przez to rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”.

Drugim ważnym przepisem prawa dotyczącym zabudowy zagrodowej jest § 2 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy – stanowiący, iż w de-

cyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy „ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy zapisuje się, stosując w szczególności następujące nazewnictwo: *zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*”.

Pierwszy z paragrafów zawarty jest w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo budowlane, a drugi – pochodzi z rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. **Czy przepisy te wyjaśniają czym jest zabudowa zagrodowa w świetle polskiego prawa?**

Niestety nawet pobieżna ich analiza tylko zaciemnia obraz sytuacji. Zacytowane paragrafy chociaż **prawie podobne**, za sprawą niewielkich różnic nie pomagają w wyjaśnieniu „idei” zabudowy zagrodowej.

Niespójność oraz brak właściwej koordynacji pomiędzy przepisami rodzi problemy natury interpretacyjnej.

Rozporządzenie w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy stanowi, iż zabudowa zagrodowa – to zabudowa w każdym gospodarstwie rolnym, hodowlanym lub ogrodniczym. Natomiast z pozycji Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – zabudowa zagrodowa w tych gospodarstwach ograniczona została do budynków w gospodarstwach rodzinnych.

Taki stan prawny naraża inwestorów i projektantów na nieprzewidywalne interpretacje. Przykładowo może powodować, że projekt budowlany zgodny z decyzją o warunkach zabudowy wydaną dla zabudowy zagrodowej, nie zostanie zatwierdzony, w sytuacji, gdy zabudowa zagrodowa położona jest w gospodarstwie, które nie ma statusu gospodarstwa rodzinnego.

Kolejne problemy pojawiają się przy próbie stosowania w decyzjach o warunkach zabudowy takiej definicji zabudowy zagrodowej, która oparta jest na § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Na możliwość stosowania definicji z wyżej wymienionego rozporządzenia (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pominęła problem definicji zabudowy zagrodowej) wskazują niektóre orzeczenia sądów administracyjnych.

Przykładowo w wyroku z dnia 21 grudnia 2007 r. (II OSK 1723/06) NSA najpierw przytacza definicję zabudowy zagrodowej zawartą w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...), a potem w odniesieniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza, iż „w każdej sprawie, w której zachodzi możliwość zastosowania art. 61 ust. 4 ustawy, rozważenia wymaga, czy planowana inwestycja *może być uznana za zabudowę zagrodową w rozumieniu wskazanych przepisów*” (tj. § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych).

Natomiast w innym wyroku (wyrok II OSK 1118/06 z 23.08.2007 r.) NSA stwierdza, iż „*Pojęcie zabudowy zagrodowej w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690), nie może być uznane za definicję legalną „zabudowy zagrodowej” przy dokonywaniu wykładni przepisu art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”.

Przy takiej rozbieżności stanowisk orzeczenia nie mogą być przewidywalne. **Osoby posługujące się ww. przepisami nigdy nie mogą być pewne, że ich sposób działania zostanie oceniony jako prawidłowy.** »

3
Nieduża wieś
w Chinach



4
Wieś/mlasteczko
w Prowansji



5
Typowy krajobraz południowej Polski,
dominuje rozproszona zabudowa
o zniżejonej formie



» Dla kogo speczprzepisy na żądanie?

Poszukiwanie przepisów poruszających zagadnienia związane z zabudową zagrodową kieruje nas także do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zawiera jeden z bardziej osobliwych przepisów polskiego prawa, bowiem **przepis różnicujący inwestorów przy zastosowaniu kryterium zamożności**.

Według bowiem art. 61 ust. 4 ustawy, inwestorzy budujący zabudowę zagrodową mogą być zwolnieni z obowiązku kontynuacji formy i funkcji sąsiedniej zabudowy, jednakże takie zwolnienie uzyskują jedynie inwestorzy posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Na kontrowersyjność takiego przepisu zwraca uwagę NSA (wyrok II OSK 1118/06 z 23.08.2007 r.) – stwierdzając: „Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. chociażby z uwagi na to, że odnosi się jedynie do gospodarstw rolnych przekraczających średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, musi budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa”.

Oprócz wątpliwości konstytucyjnych, art. 61 ust. 4 przynosi także niepewność co do sposobu liczenia powierzchni gospodarstwa, bowiem przepis nie wyjaśnia czy zliczany areal winien być położony w gminie, w której ma być prowadzona inwestycja, czy też może znajdować się w gminach sąsiednich.

Piękna i bogata czy brzydka i biedna?

Jeżeli już w jakiś sposób uporamy się z definicją zabudowy zagrodowej oraz pogodzimy z faktem, że pewne uprawnienia dostępne są jedynie dla wybranej grupy osób (bogaci rolnicy), to zasadniczym problemem staje się rozważenie zasadniczego sensu art. 61 ust. 4 ustawy i zbadanie **czy przepis zapewnia ochronę tak**

uznanych wartości jak ład przestrzenny oraz czy przyczynia się do stymulacji takich działań inwestycyjnych, które zapewniają sukces gospodarczy.

Doświadczenia innych państw pokazują, że popularną w świecie strukturą wiejską, zapewniającą sukces ekonomiczny i społeczny, jest zabudowa maksymalnie skoncentrowana, zwarta. Często taka zabudowa bywa też **spójna stylistycznie**, bowiem jej mieszkańcy szanują przez setki lat te same lokalne, „tradycyjne” wartości ③ ④.

Niestety z niewiadomych przyczyn polski ustawodawca uznał, że scalanie zabudowy wiejskiej nie jest potrzebne oraz równie zbędne jest nawiązywanie do lokalnej tradycji kulturowej.

Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów niżej zacytowanych, każe postawić pytanie jakiego czynniki zadecydowały o takim kształcie prawa.

Art. 61. 1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku 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; (...)

4. Przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Art. 61 ust. 4 według którego, jeżeli inwestorzy posiadają gospodarstwo rolne o po-

wierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, to mogą być **zwolnieni z obowiązku kontynuacji formy i funkcji sąsiedniej zabudowy** wręcz **zachęca do rozpraszania zabudowy i ignorowania kontekstu kulturowego.**

Jednakże łatwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy przynosi rolnikom tylko pozorne profity. Realizacja i eksploatacja budynków stawianych w znacznej odległości od istniejącej sieci osadniczej, najczęściej nie jest opłacalna ekonomicznie. Konieczność wyposażania w odpowiednią infrastrukturę oddalonych terenów musi kosztować. Dowóz dzieci do szkół, podróże „na zakupy” oraz pracochłonne odśnieżanie dodatkowych kilometrów dróg w zimie – nie ułatwiają codziennego życia. Utrudnienie z racji odległości kontaktów sąsiedzkich osłabia więzi społeczne a pomijanie lokalnej tradycji architektonicznej, utrudnia integrację przybyszów z lokalną wspólnotą.

W taki to sposób, za aprobatą przepisów prawa, do błędów planistycznych poprzedniej epoki – dołączają nowe, zmniejszając szanse na uczynienie Polski krajem pięknym i bogatym (większość budowanych po 1945 r. obiektów, realizowana była na podstawie różnego rodzaju lokalnych planów urbanistycznych) ⑤.

Jak często grzeszymy?

Jak często i gęsto realizowana jest zabudowa zagrodowa w oparciu o art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – nie wiadomo.

Próbując rozpoznać skalę zjawiska wystosowaliśmy pismo do Ministerstwa Infrastruktury, zadając poniższe pytania.

■ Czy MI zbiera informacje na temat ilości warunków zabudowy wydanych na podstawie art. 61 pkt 4 ustawy o planowaniu przestrzennym? »

6
Przykład zabudowy
zagrodowej, zlokalizowanej
w jednym z dużych miast
wojewódzkich



7
Fragment krajobrazu, do którego
wprowadzono zróżnicowane stylistycznie
budynki, mogące tworzyć barierę
estetyczną dla kolejnych inwestorów



8
Zagubione w mgłach Spitsbergenu
domki weekendowe, do których przyjeżdżają
mieszkańcy niewielkiej wioski aby
kilkanaście godzin pomieszkąć w jeszcze
włększej samotności



Sprostowanie: Zmagania z linią zabudowy

Jak w każdą pracę, w którą wkłada serce kilka osób, tak i do artykułu pt. „Zmagania z linią zabudowy” (Z:A_03/2011, str. 87) wkradł się niewielki błąd. Chochlik drukarski zamienił linie zabudowy obowiązującą z nieprzekraczalną – mylnie wskazując ich graficzne oznaczenia (rysunek w tabeli 1 u dołu).

Najwyraźniej z linią zabudowy zmagają się nie tylko architekci, ale i drukarze. Informację o błędzie z prośbą o jego sprostowanie nadesłała do nas czytelniczka – Pani Beata Kuźmienko.

Dziękujemy za czujność. Przepraszamy Czytelników i Autorów.

■ Polska Norma PN-B-01027 zawiera niżej pokazane oznaczenia graficzne:

▼▼▼▼▼ „obowiązująca linia zabudowy”

▼▼▼▼▼ „maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy”

- » ■ Czy MI zbiera informacje na temat ilości pozwoleń na budowę, które zostały wydane na podstawie wyżej wymienionych warunków zabudowy (wystawionych na podstawie art. 61 pkt 4. ustawy o planowaniu przestrzennym)?
- Czy MI monitoruje ilość przeniesień decyzji na mocy art. 63 pkt 5 – warunków zabudowy wydanych w oparciu o art. 61 pkt 4 lub pozwoleń na budowę, które wystawiono na podstawie warunków zabudowy wydanych w oparciu o art. 61 pkt 4?
- Czy MI monitoruje jaki procent wszystkich przeniesień warunków zabudowy stanowią przeniesienie warunków zabudowy wydanych na podstawie art. 61 pkt 4?
- Jeśli Ministerstwo nie dysponuje takimi informacjami, to która z instytucji państwowych może nimi dysponować?

W przesłanej przez Ministerstwo Infrastruktury odpowiedzi (pismo Departamentu Gospodarki Przestrzennej znak BP-IIp-025-41/11; L.dz.: KO/11/05853 z dnia 19 kwietnia 2011 r.) przeczytać można: „*Departament Gospodarki Przestrzennej informuje, że nie posiada informacji na temat ilości wydanych, na podstawie art. 61 ust. 4 ww. ustawy, decyzji o warunkach zabudowy oraz informacji dotyczących przeniesień takich decyzji. Departament nie posiada również informacji, która z instytucji państwowych może takimi informacjami dysponować.*”

Komu potrzebna jest zabudowa zagrodowa?

Wobec niemożności dotarcia do oficjalnych danych statystycznych, źródłem informacji o zabudowie zagrodowej stają się publikowane wyroki sądowe. Już lektura kilku pierwszych orzeczeń wskazuje, iż wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej składane są przykładowo:

- dla terenu otoczonego lasem z najbliższą zabudową mieszkalną znajdującą się w odległości ok. 1,5 km (wyrok NSA II OSK 1118/06 z dnia 23.08.2001 r.),
- dla terenu znajdującego się poza terenami istniejącego i planowanego zainwestowania wsi (wyrok WSA II S.A./Op 100/08 z dnia 08.07.2008 r.),
- dla terenu położonego w jednej z dzielnic miasta, w sytuacji w której inwestor posiada grunty rolne w innych gminach (wyrok NSA II OSK 1723/06 z dnia 21.12.2007 r.).

Perypetie sądowe towarzyszące wnioskowi o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej pokazują, że wielokrotnie są to sprawy ciągnące się latami bez satysfakcjonującego dla inwestora zakończenia. Cóż zatem skłania inwestorów do podejmowania prób posługiwania się art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym?

Często przyczyną jest chęć wybudowania budynków w miejscu, dla którego w „normalnym” trybie, inwestor nie uzyskałby stosownych zezwoleń. Innym powodem bywa próba ucieczki od zdewastowanego przez innych otoczenia albo unikanie potencjalnie możliwych konfliktów sąsiedzkich **6 7**.

Oprócz pojawiających się względów gospodarczych i estetycznych, dążenie do budowania w oddaleniu od ludzkich siedzib bywa także dyktowane tak rzadko spotykaną potrzebą, jak potrzeba samotności. Chęć, czasem tylko czasowej izolacji od społeczeństwa, można zaobserwować nawet na terenach, gdzie możliwość

kontakty z drugim człowiekiem bywa rzadka, a przez to cenna.

Jako przykład takiej sytuacji niech posłuży zjawisko społeczne obserwowane wśród ludzi zamieszkujących wysunięte na daleką północ wyspy Spitsbergenu. Niektórzy mieszkańcy położonych tam wioski weekendy spędzają w niewielkich samotnych chatkach, odległych o wiele kilometrów od swoich codziennych domostw **8**.

Co dalej z zabudową zagrodową?

Analiza przepisów obowiązującego prawa, odnoszących się do zabudowy zagrodowej w naszym kraju, nie nastraja do optymizmu. Przepisy które miały pomóc rolnikom, wspierając ich działania w dość karykaturalny sposób.

Ponadto każda decyzja ustalająca warunki zabudowy dla zabudowy zagrodowej lub zezwalająca na budowę takiej zagrody, może zostać przeniesiona na rzecz innej osoby, która niekoniecznie musi być rolnikiem. Możemy jako społeczeństwo albo akceptować taki stan rzeczy, albo postulować zmiany.

Celem artykułu jest wywołanie dyskusji środowiskowej pod hasłem – „co dalej z zabudową zagrodową”.

Jeżeli uznamy, że sytuacja stała się głęboko patologiczna, należałoby zmobilizować polityków do podjęcia prac legislacyjnych i reformy obecnych unormowań. ■

W tekście wykorzystano m.in.:

1_ fragmenty wyroków publikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych

2_ korespondencję prowadzoną z Ministerstwem Infrastruktury

Bożena Nieroda
architekt, członek IARP



> napisz do autorki:
bozenanieroda@izbaarchitektow.pl

Wojciech Gwizdak
architekt, członek IARP



> napisz do autora:
wojciech.gwizdak@2gstudio.eu