



STAROSTA WARSZAWSKI ZACHODNI

05-850 Ożarów Mazowiecki
ul. Poznańska 129/133

tel. 22 733-72-00
fax. 22 733-72-01

Ożarów Mazowiecki, 12 grudnia 2025r.

Kancelaria Adwokacka
Prawa Nieruchomości
Adwokat Jakub Al-Shaick

e-Puap: KancelariaAl-Shaick

pełnomocnik Pana

1. Zabudowa zagrodowa jest instytucją dostępną wyłącznie dla rolników prowadzących gospodarstwo rolne

Zgodnie z art. 4 pkt 31 i 32 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zabudową zagrodową są wyłącznie budynki i urządzenia:

- położone na gruncie rolnym,
- wchodzące w skład gospodarstwa rolnego,
- związane funkcjonalnie z produkcją rolną.

Definicja ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący i wyklucza możliwość realizowania zabudowy zagrodowej przez podmiot, który gospodarstwa rolnego nie prowadzi.

2. Działka siedliskowa nie jest gospodarstwem rolnym

Organ wskazuje, że od ponad pół wieku w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że:

- siedlisko nie jest gospodarstwem (),
- jest jedynie zapleczem gospodarstwa (),
- może istnieć wyłącznie jako część funkcjonującej produkcji rolnej ().

Twierdzenie pełnomocnika, że siedlisko może powstać samoistnie, nie ma podstaw prawnych.

3. Zabudowa zagrodowa to zespół budynków podporządkowanych działalności rolniczej

NSA wielokrotnie podkreślał, że zabudowa zagrodowa:

- jest funkcjonalnie zorganizowaną całością służącą produkcji rolnej (),
- obejmuje dom mieszkalny jako część gospodarstwa, a nie obiekt autonomiczny (),
- tworzy zagrodę – gospodarczą i mieszkalną strukturę powiązaną funkcjonalnie ()

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1969 r., za działkę siedliskową uważa się działkę pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. Samo siedlisko nie jest gospodarstwem rolnym, stanowi bowiem tylko zaplecze i bazę gospodarstwa rolnego (uchwała Sądu Najwyższego z 13 czerwca 1984 r., III CZP). W doktrynie przyjęto – w ślad za orzecnictwem Sądu Najwyższego – że działka siedliskowa to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony na utworzenie siedliska (dom mieszkalny, budynki inwentarskie i budowle rolnicze oraz podwórko) zabezpieczające działalność rolniczą (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt). W wyroku z (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że zabudowa zagrodowa to funkcjonalnie zorganizowane zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służąca prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Budynki mieszkalne jednorodzinne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych (por. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2008 r. sygn.

. Również w wyroku z r. , publ. w CBOSA, NSA opowiedział się za powyższym rozumieniem zabudowy zagrodowej. Za istotne uznał, przy ustaleniu prawa do realizacji zabudowy zagrodowej, czy inwestor jest rolnikiem prowadzącym gospodarstwo rolne, z którym funkcjonalnie ma być powiązana zabudowa zagrodowa, w tym budynek mieszkalny wchodzący w skład takiej zabudowy. Podkreśla się w judykaturze, że zabudowa zagrodowa to zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie działki siedliskowej. Chodzi więc o zabudowę tworzącą zagrodę, tzn. budynki i budowle skoncentrowane wokół wspólnego obejścia i stanowiące zaplecze mieszkaniowe i gospodarcze dla gospodarstwa rolnego (por. wyroki NSA: z 8 listopada 2017 r. sygn. akt z sygn. akt . października 2019 r. sygn.

Osoba niebędąca rolnikiem nie spełnia żadnego z tych warunków.

Sprawę prowadzi

Biuro podawcze – Wejście A. Tel.

Administratorem danych osobowych jest Starosta Warszawski Zachodni. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym.

Więcej informacji znajdziecie Państwo: <https://pwz.pl/page/ochrona-danych-osobowych>.

8. W zakresie badania statusu rolnika przez organ architektoniczno-budowlany

Organ wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym **Prawo budowlane nie zawiera przepisu**, który wprost nadawałby organowi architektoniczno-budowlanemu kompetencję do samodzielnego badania statusu rolnika inwestora ani żądania dokumentów potwierdzających prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Katalog dokumentów, które inwestor ma obowiązek dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę, określa art. 33–35 ustawy – Prawo budowlane i jest to katalog **co do zasady zamknięty**.

Nie oznacza to jednak, że organ architektoniczno-budowlany jest pozbawiony możliwości – a w pewnych sytuacjach wręcz obowiązku – weryfikacji, czy inwestycja kwalifikująca się jako zabudowa zagrodowa rzeczywiście spełnia **ustawowe przesłanki takiej zabudowy**, w tym jej związek z gospodarstwem rolnym.

Na podstawie art. 7, art. 75 § 1 oraz art. 77 § 1 k.p.a.:

- organ ma obowiązek podjąć wszelkie kroki niezbędne do **dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego**,
- organ przeprowadza postępowanie w sposób zapewniający **wyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego**,
- **dowodem w postępowaniu może być wszystko**, co przyczyni się do ustalenia prawdy obiektywnej, jeżeli nie jest sprzeczne z prawem.

Zgodnie z k.p.a. organ może więc uznać za dowód m.in.:

- oświadczenia stron,
- dokumenty urzędowe i prywatne,
- zaświadczenia ARiMR, KRUS, ewidencję gruntów i budynków,
- decyzje o dopłatach, deklaracje podatku rolnego, umowy dzierżawy, wypisy z rejestru zwierząt,
- inne dokumenty świadczące o prowadzeniu gospodarstwa rolnego.

Wynika to z zasady prawdy obiektywnej – organ **musi ustalić stan faktyczny zgodny z rzeczywistością**, a nie opierać się wyłącznie na deklaracji inwestora.

W przypadku gdy dla terenu obowiązuje MPZP, to **właśnie plan miejscowy rozstrzyga**, czy dopuszczalna jest:

- zabudowa zagrodowa,
- zabudowa siedliskowa,
- zabudowa związana z gospodarstwem rolnym.

W związku z powyższym jeżeli MPZP uzależnia dopuszczalność zabudowy od:

Sprawę prowadzi
Biuro podawcze – Wejście A.

Administratorem danych osobowych jest Starosta Warszawski Zachodni. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym. Więcej informacji znajdziecie Państwo: <https://pwz.pl/page/ochrona-danych-osobowych>.

- prowadzenia gospodarstwa rolnego,
- posiadania określonego areалу,
- wykazania funkcjonalnego związku z działalnością rolniczą,

co za tym idzie, organ **ma obowiązek** (a nie tylko możliwość) zbadać, czy inwestor te warunki spełnia.

A skoro ma obowiązek zbadać, to zgodnie z k.p.a.:

- ma również prawo **żądać dokumentów**,
- a inwestor ma obowiązek je przedłożyć.

Wynika to z zasady, że organ **nie może wydać decyzji sprzecznej z MPZP**, a warunki określone przez plan mają charakter wiążący (art. 7 u.p.z.p.).

Organ podkreśla, że:

- **w postępowaniu o warunki zabudowy (WZ)** to organ wydający WZ bada, czy inwestor prowadzi gospodarstwo rolne — i tylko tam ta kwestia jest rozstrzygana;
- **w postępowaniu o pozwolenie na budowę**, gdy dla terenu obowiązuje WZ, organ architektoniczno-budowlany **nie bada ponownie** tych przesłanek;
- **natomiast gdy obowiązuje MPZP**, to organ architektoniczno-budowlany **samodzielnie weryfikuje**, czy inwestor spełnia warunki wynikające ze strefowania i przeznaczeń planu.

Przykład:

Jeżeli MPZP stanowi, że teren oznaczony „RM” – zabudowa zagrodowa – może być realizowany wyłącznie przez rolnika prowadzącego gospodarstwo, to organ ma obowiązek żądać dokumentów pozwalających ustalić, czy inwestor rzeczywiście:

- jest rolnikiem,
- prowadzi gospodarstwo,
- wykonuje działalność rolniczą,
- posiada areal związany z działką inwestycyjną.

Organ nie może wydać pozwolenia na budowę na rzecz podmiotu, który nie spełnia warunków określonych przez plan.

Prawo budowlane nie zawiera przepisu nakazującego badanie statusu rolnika, jednak **k.p.a. nakłada obowiązek ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego**, zaś **MPZP może zawierać wiążące przesłanki dotyczące rolnika lub gospodarstwa**, dlatego organ **może i musi** żądać dokumentów, jeżeli bez ich przedstawienia nie jest możliwe ustalenie, czy inwestor spełnia warunki dopuszczalności zabudowy określone przez MPZP.

Brak tych dokumentów uniemożliwia organowi stwierdzenie zgodności projektu z planem miejscowym, co skutkuje obowiązkiem odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i odmowy wydania pozwolenia na budowę.

Sprawę prowadzi
Biuro podawcze – Wejście A.

Administratorem danych osobowych jest Starosta Warszawski Zachodni. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym. Więcej informacji znajdziecie Państwo: <https://pwz.pl/page/ochrona-danych-osobowych>.

Dodatkowo organ wskazuje, że w orzecznictwie sądowym jednoznacznie przesądono, iż:

„W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych gruntami rolnymi są także grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi i innymi budynkami służącymi wyłącznie do produkcji rolniczej. Dlatego uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku mieszkalnego wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Grunt pod budynkiem mieszkalnym wchodzącym w skład gospodarstwa rolnego pozostaje nadal gruntem rolnym.”

Ponadto, jak wskazał WSA w Szczecinie w wyroku z

„Art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie znajduje zastosowania do zabudowy zagrodowej, jeżeli powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.”

W orzeczeniu tym podkreślono, że:

- siedlisko musi znajdować się na terenie gospodarstwa rolnego wnioskodawcy,
- jedno gospodarstwo może mieć jedną działkę siedliskową,
- zabudowa zagrodowa jest ściśle związana z funkcją rolniczą, a nie mieszkaniową.

W praktyce oznacza to, że:

- inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy (jeżeli brak MPZP)
- organ wydający decyzję WZ ustali, czy na działce jest prowadzone gospodarstwo oraz czy przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie (lub MPZP określi),
- brak gospodarstwa wyklucza możliwość zastosowania art. 61 ust. 4 u.p.z.p.
- a tym samym wyklucza dopuszczalność zabudowy zagrodowej.

W świetle tego orzecznictwa, jeżeli inwestor nie prowadzi gospodarstwa rolnego, nie ma możliwości ani prawnych, ani faktycznych, aby uzyskać warunki zabudowy dla siedliska.

NSA w wyroku z _____ dodatkowo wskazał, że:

- zabudowa zagrodowa powstaje w ramach struktury gospodarstwa rolnego,
- jej funkcją jest obsługa produkcji rolnej,
- dom mieszkalny rolnika stanowi jedynie element zagrody, nigdy odwrotnie.

Mając na uwadze jednoznaczną treść przepisów oraz utrwalone stanowisko sądów administracyjnych, organ stwierdza, że:

- zabudowa zagrodowa może być realizowana wyłącznie przez rolnika,
- wyłącznie w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego,
- siedlisko nie może powstać samoistnie,
- a tym samym uniemożliwia legalne ubieganie się o pozwolenie na budowę jako zabudowy zagrodowej.

Sprawę prowadzi
Biuro podawcze – Wejście A.

Administratorem danych osobowych jest Starosta Warszawski Zachodni. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym. Więcej informacji znajdziecie Państwo: <https://pwz.pl/page/ochrona-danych-osobowych>.

Organ nie może zaakceptować interpretacji prowadzącej do obejścia przepisów chroniących grunty rolne.

Oczywiście budowa siedliska na działce rolnej jest jak najbardziej możliwa. Zastrzec jednak należy, że w polskim ustawodawstwie nie występuje legalna definicja „siedliska”. Niemniej prawo do wybudowania budynku mieszkalnego na gruncie rolnym przez rolnika wynika bezpośrednio z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym gruntami rolnymi są również grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej lub przetwórstwu rolno-spożywczemu. Oznacza to, że w przypadku zabudowy wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego nie jest wymagana zmiana przeznaczenia gruntu. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z Kodeksem cywilnym gospodarstwem rolnym są grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, a także prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. To w praktyce przesądza, że wybudowanie siedliska jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy na danej działce jest prowadzone gospodarstwo rolne i istnieje realna działalność rolnicza – w przeciwnym razie grunt nie staje się częścią gospodarstwa w rozumieniu przepisów prawa, a inwestycja nie może zostać zakwalifikowana jako zabudowa zagrodowa.

Dla przyjęcia, że poszczególne grunty stanowią jedno gospodarstwo rolne nie ma decydującego znaczenia ich wzajemne położenie, a więc to czy tworzą one zwarty kompleks, czy też są rozproszone. W każdej sprawie konieczne jest dokonanie indywidualnej oceny jak gospodarstwo rolne związane jest z planowaną zabudową, czy ta zabudowa pełni funkcję zabudowy zagrodowej dla tego gospodarstwa rolnego oraz - jaki jest związek - poszczególnych części gospodarstwa rolnego.

Jedynym wymogiem jaki można wywieść z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. jest wymóg, by grunty wchodzące w skład gospodarstwa znajdowały się na terenie tej samej gminy.

Z poważaniem

z up. STAROSTY
mgr inż. arch. Iwona Suszczyńska-Zienkiewicz
Naczelnik Wydz. Architektury i Budownictwa

Otrzymuje:

1. adresat
2. a/a

Sprawę prowadzi
Biuro podawcze – Wejście A.

Administratorem danych osobowych jest Starosta Warszawski Zachodni. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym. Więcej informacji znajdziecie Państwo: <https://pwz.pl/page/ochrona-danych-osobowych>.