

BEOS-81/25

Warszawa, 25 lutego 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o
zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego
(druk sejmowy nr 1000)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej na obszarach wiejskich w kontekście emisji. W ocenie Wnioskodawców obowiązujące regulacje zawarte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ (dalej: u.k.u.r.) nie zapewniają wystarczających gwarancji w tym zakresie. Podnoszą oni, że swoboda prowadzenia działalności rolniczej na przeznaczonych do tego obszarach wiejskich nie może stanowić naruszenia prawa własności nieruchomości stanowiących zabudowę mieszkaniową. Zdaniem Wnioskodawców w procesie oceny przeciętnej miary emisji na terenach przeznaczonych na prowadzenie działalności rolniczej należy uwzględnić podwyższone mierniki i doświadczenie życiowe ukierunkowane na ochronę działalności rolniczej. Powinno to przyczynić się do poprawy rentowności tej działalności oraz do jej rozwoju, a w konsekwencji poprawić bezpieczeństwo żywnościowe kraju.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 423.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę u.k.u.r. Nowelizacja dotyczy immisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej.

Proponowana ustawa wprowadza definicję legalną tego pojęcia, zgodnie z którą jest to zakłócanie korzystania z nieruchomości sąsiednich poprzez prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomości, do których stosuje się inną podwyższoną przeciętną miarę zakłóceń wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (dodawany pkt 9 w art. 2 u.k.u.r.).

Zgodnie z projektem w stosunku do immisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomościach rolnych, przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na prowadzenie tej działalności, przeciętną miarę zakłóceń dla nieruchomości sąsiednich wynikającą z tej działalności należy oceniać zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Dopuszczalne będzie prowadzenie dotychczasowej działalności rolniczej na nieruchomości w sytuacji zmiany przeznaczenia tej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub zmiany stosunków miejscowych. Przywołany przepis będzie miał zastosowanie do wszystkich nieruchomości rolnych, bez ograniczenia, o którym mowa w art. 1a u.k.u.r. (dodawany art. 9c u.k.u.r.).

Proponowana ustawa ma wejść w życie 1 listopada 2025 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w wybranych państwach członkowskich UE i OECD w zakresie zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej na terenach wiejskich, w tym ochrony prawnej rolników przed roszczeniami sąsiedzkimi związanymi z immisjami, takimi jak hałas, wibracje czy nieprzyjemne zapachy, wskazuje na różnorodność podejść prawnych. Poniżej przedstawiono porównanie rozwiązań przyjętych we Czechach, Estonii, Francji, Holandii i w USA. Wybór państw do niniejszej analizy został podyktowany kilkoma czynnikami. Czechy, jako państwo sąsiadujące z Polską, zostały uwzględnione w analizie ze względu na podobieństwa w kulturze prawnej i systemie prawnym. Alternatywnie, Estonia i Holandia zostały wybrane jako przykłady państw reprezentujących różne podejścia do regulacji immisji i ochrony rolników, obejmujące zarówno rozwiązania elastyczne, jak i te oparte na ogólnych przepisach, pośrednio wpływających na działalność rolniczą. Natomiast Francja i USA, wskazywane w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o ochronie

prowadzenia działalności rolniczej², gwarantują rolnikom specjalną ochronę prawną w tym obszarze. Ich specyficzne podejście, charakteryzujące się ochroną rolników przed roszczeniami sąsiedzkimi, czyni je punktem odniesienia dla niniejszej analizy.

W Czechach kwestia immisji, czyli wszelkich działań, które w sposób istotny utrudniają korzystanie z nieruchomości sąsiedniej, została uregulowana w ustawie nr 89/2012 (kodeks cywilny)³. Zgodnie § 1013 tej ustawy właściciel nieruchomości⁴ jest zobowiązany powstrzymać się od działań, które w stopniu nieproporcjonalnym do warunków lokalnych powodują przenikanie na sąsiednią nieruchomość hałasu, wibracji, pyłu, dymu, zapachów, światła, cienia lub innych podobnych czynników istotnie ograniczających korzystanie z tej nieruchomości.

W Estonii kwestie immisji uregulowano w ustawie o własności⁵ w podsekcji 143(1). Ustawa dopuszcza pewien poziom uciążliwości przenikania na sąsiednią nieruchomość różnych czynników, takich jak hałas, wibracje czy nieprzyjemne zapachy, o ile nie narusza to w istotny sposób korzystania z tej nieruchomości i jest zgodne z wymogami ochrony środowiska. Jednocześnie, jeśli uciążliwości są na tyle duże, że znacząco utrudniają korzystanie z nieruchomości, właściciel może dochodzić swoich praw.

We Francji w art. L. 311-1-1 ustawy nr 2024-346 z 15 kwietnia 2024 r. o dostosowaniu prawa odpowiedzialności cywilnej do współczesnych wyzwań⁶, ustawodawca wprowadził zasadę chroniącą rolników przed odpowiedzialnością cywilną za uciążliwości (takie jak hałas czy zapach) związane z ich działalnością rolniczą prowadzoną przed osiedleniem się nowego sąsiada. Warunkiem zwolnienia rolnika z odpowiedzialności jest prowadzenie działalności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i w sposób ciągły, na dotychczasowych zasadach. Dopuszczalne są modyfikacje wynikające np. z nowych przepisów, o ile nie prowadzą one do istotnego zwiększenia uciążliwości dla otoczenia.

W Holandii, podstawę prawną regulującą stosunki sąsiedzkie, w tym dotyczące działalności rolniczej, stanowi art. 37 księgi 5 kodeksu cywilnego⁷. Artykuł ten stanowi, że właściciel nieruchomości nie może w sposób sprzeczny z przepisami zawartymi w kodeksie cywilnym⁸ przeszkadzać sąsiadom na przykład hałasem, pozbawieniem światła czy zapachem. Jeśli takie zachowanie będzie uznane za naruszenie przepisów, właściciel może zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Ocena bezprawności takiej immisji zależy od wielu czynników, w tym od lokalizacji nieruchomości, charakteru uciążliwości oraz czasu jej trwania. Na przykład, mieszkańcy miast muszą liczyć się z większym poziomem hałasu niż mieszkańcy

² Poselski projekt ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej, druk nr 998, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E5F526E49FA8CCFC1258C27006D1183> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25 II 2025 r.].

³ Zákon č. 89/2012 Sb., tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89/zneni-20250101>.

⁴ W tym przepisie pojęcie „nieruchomość” nie ogranicza się wyłącznie do gruntu.

⁵ Asjaõigusseadus (Law of Property Act), tekst w j. angielskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032023058>.

⁶ LOI n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000049418434>.

⁷ Burgerlijk Wetboek, artykuł 5:37, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetboekplus.nl/burgerlijk-wetboek-boek-5-artikel-37-onrechtmatige-hinder/>.

⁸ Art. 162 księgi 6 kodeksu cywilnego, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetboekplus.nl/burgerlijk-wetboek-boek-6-artikel-162-onrechtmatige-daad/>.

wsi. Ponadto, znaczenie ma również moment powstania uciążliwości w stosunku do daty nabycia nieruchomości przez poszkodowanego w kontekście celu prowadzonej działalności. Dodatkowo, plany zagospodarowania przestrzennego zawierają przepisy dotyczące ochrony przed hałasem, w tym hałasem pochodzącym z działalności rolniczej. Chociaż przepisy te pozostawiają pewien margines interpretacyjny, to nakładają na rolników obowiązek prowadzenia działalności w sposób nieuciążliwy dla otoczenia⁹.

W USA każdy z 50 stanów posiada własne ustawodawstwo dotyczące ochrony praw rolników, tzw. prawa *Right-to-Farm*¹⁰. Choć wszystkie mają na celu zapewnienie stabilności prawnej w rolnictwie i ochronę przed nieuzasadnionymi pozwami, ich szczegółowe regulacje różnią się. Przykładowo, w stanie Montana¹¹ obowiązuje specjalne prawo, które pozwala rolnikom na wypas zwierząt na otwartych przestrzeniach, nawet jeśli może to powodować pewne uciążliwości dla innych. Przepisy te nazywane są prawem otwartego pastwiska (*open range*). Prawo to określa, że na większości obszarów Montany to właściciel nieruchomości musi ogrodzić swoją posesję, aby zapobiec wchodzeniu na nią zwierząt innych właścicieli¹².

W ankietach nadesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu podnoszono obawy w kwestii przenoszenia hodowli przemysłowych, m.in. z Danii do Polski, z uwagi na bardziej liberalne przepisy. Dodatkowo, wskazywano na zagraniczne rozwiązania dotyczące zielonej transformacji rolnictwa, mającej na celu wzmocnienie sektora żywności roślinnej, co jest zgodne z globalnym trendem przechodzenia na produkcję białek roślinnych ze względu na korzyści klimatyczne, zdrowotne i ekonomiczne¹³.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁴ (dalej: k.c.) wynika, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Opisane w art. 144 k.c. działania są nazywane immisjami.

Z jednej strony przyjmuje się, że immisja polega na wtargnięciu na cudzą nieruchomość (jednak niepolegającym na jej zawładnięciu) albo na podejmowaniu działań (lub zaniechań) co prawda na własnej nieruchomości, ale ze skutkami dla

⁹ Przepisy dotyczące hałasu z gospodarstw rolnych, <https://iplo.nl/thema/geluid/regels-geluid-handig-toepassen/geluid-praktijksituaties/regels-geluid-agrarische-bedrijven/>.

¹⁰ *Right-To-Farm: Typical Provisions*, National Agricultural Law Center Research Fellows & Rusty Rumley, <https://nationalaglawcenter.org/state-compilations/right-to-farm-provisions/>.

¹¹ *Montana Code Annotated – MCA*, Title 81, Chapter 4, tekst w j. angielskim: <https://law.justia.com/codes/montana/title-81/chapter-4/part-4/>.

¹² Więcej informacji na temat prawa do prowadzenia działalności rolniczej w Montanie można znaleźć w publikacji: *Montana's Right-to-Farm Summary*, <https://onerural.uky.edu/right-to-farm/MT>.

¹³ ID ankiety: 10892, 10945.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

nieruchomości sąsiednich¹⁵. Przeważa jednak drugi pogląd, że immisje należy odróżnić od fizycznego wtargnięcia na sąsiednią nieruchomość, gdyż immisja to zawsze działanie na własnym gruncie, którego skutki rozciągają się na grunt sąsiada¹⁶. Jako powszechne można uznać stanowisko, że immisja ma być związana z sąsiedztwem nieruchomości i ma być trwała¹⁷. Immisja, której dotyczy regulacja art. 144 k.c. (zwana powszechnie immisją pośrednią), polega na zachowaniu (działaniu lub zaniechaniu) w całości na nieruchomości wyjściowej, którego skutki zaczynają się już na tej nieruchomości i przechodzą na nieruchomość sąsiednią (w szerokim znaczeniu). Te działania lub zaniechania zachodzą przy wykonywaniu własności. Nie ma znaczenia dla powstania immisji kwestia winy oraz dobrej lub złej wiary naruszydiciela¹⁸.

Pojęcie „przeciętna miara” pochodzi z języka typowego dla statystyki i służy do określenia zbioru zachowań, które znajdują się pomiędzy skrajnościami. Dopuszczalność zachowań należących do zbioru „przeciętnych” wymaga z jednej strony umiarkowanego działania korzystającego ze swojego prawa, z drugiej jednak wymaga biernego znoszenia oddziaływania we wszelkiej postaci w określonym stopniu, jeżeli to oddziaływanie nie ma charakteru celowego działania. W przypadku sporów dotyczących immisji ponad przeciętną miarę w konkretnych przypadkach jej określenia dokonuje sąd¹⁹.

Spółeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości to cel, któremu dane nieruchomości służą, a więc czy np. służą działalności gospodarczej (jeśli tak to jakiej), usługowej, przemysłowej, rolniczej, handlowej, oświatowej, kulturalnej, religijnej, szpitalnej lub są zabudowane budynkami mieszkalnymi²⁰.

Stosunki miejscowe wyznaczone są przez położenie nieruchomości. Mogą one występować w miejscowości, dzielnicy, a nawet na danej ulicy²¹.

Obecnie w orzecznictwie na tle wskazanej regulacji bierze się pod uwagę prowadzenie działalności rolniczej²² przez właściciela nieruchomości. Przykładowo w wyroku z 8 stycznia 2009 r. SN²³ przedstawił propozycję wypełnienia treścią kryterium stosunków miejscowych postulując, aby brać pod uwagę: „charakter terenu, na którym znajdują się dane nieruchomości, wynikający z jego położenia (np. czy jest to teren rolniczy, na którym znajdują się sady, teren rolniczy, na którym znajdują się ферmy hodowlane, teren turystyczno-wypoczynkowy, teren miejski, teren

¹⁵ Tak W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 27-28.

¹⁶ Tak T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 319; J.S. Piątkowski [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. II, s. 122; A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2016, s. 47.

¹⁷ Por. A. Wilk, *Ochrona...*, op. cit., s. 42, która uwzględnia zachowania powtarzające się.

¹⁸ Tak G. Matusik [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024, art. 144.

¹⁹ Tak B. Sitek [w:] P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 144.

²⁰ Tak wyrok SN z 8 I 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833.

²¹ Szerzej G. Matusik [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 144.

²² Sformułowanie „prowadzenie działalności rolniczej” na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oznacza: „prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej” (zob. art. 2 pkt 3 u.k.u.r.). Szeroko o tym pojęciu zob.: T. Czech [w:] *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, art. 2, Lex, nb. 135 i n. Zob. też powołaną przez autora literaturę.

²³ Patrz: przypis 20.

miejski przemysłowy, teren willowy, teren miejskiej zabudowy mieszkaniowej), porę występowania immisji, ich czas trwania i intensywność”.

Skutkiem projektowanej ustawy będzie wprowadzenie nowej definicji, tj. „immisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej”. Jednak wobec tego, że inne przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie posługują się tym pojęciem, może budzić wątpliwość wyodrębnianie tej definicji w ramach tzw. słowniczka ustawowego. Wydaje się bowiem, że definicja ta mogłaby zostać „wpleciona” w projektowany art. 9c.

Ponadto należy odnotować, że w projektowanym art. 2 pkt 9 posłużono się pojęciem immisji: „pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej”, podczas gdy w projektowanym art. 9c mowa o immisjach: „powstających w wyniku prowadzenia działalności rolniczej”. Powyższe może powodować wątpliwości interpretacyjne.

Projektowany art. 9c ust. 1 stanowi, że przeciętną miarę zakłóceń dla nieruchomości sąsiednich wynikającą z prowadzonej działalności rolniczej należy oceniać zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości (pojęcie to zostało wyjaśnione wyżej). Nie jest jasne, dlaczego przepis ten, w zakresie społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, powtarza kryterium z art. 144 k.c., ale nie odnosi się już do „stosunków miejscowych”. O „stosunkach miejscowych” wspomina się dopiero w projektowanym art. 9c ust. 2. Wydaje się, że jeśli art. 144 k.c. ma być nadal stosowany, to powtórzenie kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości jest zbędne. Jeśli zaś projektowany przepis ma stanowić regulację szczególną, do której nie powinno się stosować art. 144 k.c., to należałoby to zaznaczyć. Trudno jednoznacznie określić cel regulacji zamierzony przez Wnioskodawców, ale najbardziej przekonujące wydawałoby się wskazanie w projektowanym art. 9c, że przeciętna miara ma być oceniana w inny sposób (podwyższony), jednak przy pozostawieniu kryteriów z art. 144 k.c. („społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości” i „stosunki miejscowe”).

Skutkiem uchwalenia projektowanej regulacji (art. 9c ust. 2) będzie wprowadzenie ochrony nieruchomości, względem których zmienione zostanie ich przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Może to budzić pewne wątpliwości. Warto bowiem odnotować, że w treści uzasadnienia do projektu ustawy wskazano, że przeznaczenie gruntu powoduje, że istnieje potrzeba szczególnego jego traktowania i ochrony. Takie założenie jest poniekąd sprzeczne z projektowanym art. 9c ust. 2, ponieważ zapewnia on tę ochronę mimo zmiany przeznaczenia nieruchomości.

Jak już wskazano w punkcie II opinii, zgodnie z projektowanym art. 9c ust. 2 w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub zmiany stosunków miejscowych dopuszczalne jest prowadzenie dotychczasowej działalności rolniczej na nieruchomości. Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, czy ta regulacja ma wyłączać stosowanie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴, który stanowi, że: „1. Tereny, których

²⁴ Dz. U. 2024 r. poz. 1130, ze zm.

przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania”.

Projektowana regulacja ma szerszy zakres zastosowania od obowiązującego art. 35 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ w projektowanej regulacji prowadzenie dotychczasowej działalności rolniczej na nieruchomości będzie możliwe także w przypadku zmiany stosunków miejscowych. Należałoby określić, jaka jest relacja pomiędzy projektowanym art. 9c ust. 2 a art. 35 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W projektowanej regulacji nie doprecyzowano także, przez jak długi czas dopuszczalne jest prowadzenie dotychczasowej działalności rolniczej na nieruchomości, co w praktyce może powodować wątpliwości.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r. ilekroć w ustawie jest mowa o „nieruchomości rolnej” należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Zgodnie z art. 1a u.k.u.r. przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) nieruchomości rolnych:

- a) wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- b) w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha,
- c) będących drogami wewnętrznymi,
- d) sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- e) w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości,
- f) nabytych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym;

2) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa w pkt 1.

Zgodnie z projektowanym art. 9c ust. 3 przepis ma mieć zastosowanie do wszystkich nieruchomości rolnych bez ograniczenia, o którym mowa w art. 1a u.k.u.r. Takie sformułowanie przepisu będzie powodować, że ustawa znajdzie zastosowanie do nieruchomości, które nie są rolne w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Oznaczać to może, że skutki projektowanej regulacji będą wykraczać poza aktualny zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Na marginesie należy zauważyć, że w 2019 r. opracowany został projekt ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości

zapachowej²⁵. Projekt nie został uchwalony. Dotyczył on wyłącznie przedsięwzięć planowanych, nie uwzględniał więc tych przypadków działalności rolniczej, które już były źródłem uciążliwości zapachowej. Jak wskazało Ministerstwo Klimatu uregulowanie dotyczące wyznaczania minimalnej odległości wyłącznie dla planowanych przedsięwzięć wynikało przede wszystkim z konieczności ochrony praw nabytych²⁶. Podobne zastrzeżenia można podnieść w kontekście projektowanej regulacji. Może ona bowiem spowodować, że obowiązujące instrumenty ochronne z art. 144 k.c. będą miały ograniczone zastosowanie, a w konsekwencji właściciele nieruchomości nie będą mogli przeciwdziałać uciążliwościom powstającym w wyniku prowadzenia działalności rolniczej, co wpłynie na ich prawo własności. Inaczej ujmując, wprowadzenie projektowanej regulacji może być nieproporcjonalne w kontekście ochrony prawa własności, a ściślej – utraty wartości nieruchomości wywołanej uciążliwym sąsiedztwem, na co zwrócono uwagę również w trakcie konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu²⁷.

Warto odnotować, że problematyka ograniczenia odpowiedzialności za oddziaływania towarzyszące działalności rolniczej jest też przedmiotem innego poselskiego projektu ustawy (druk nr 998)²⁸, który przewiduje, że emisje będące wynikiem działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa, z zasadami współżycia społecznego oraz stosunkami miejscowymi będą podlegały ochronie prawnej i nie będą stanowiły naruszenia innych praw.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁰.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Osoby prowadzące działalność rolniczą, w szczególności tę powodującą uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich

²⁵ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-minimalnej-odleglosci-dla-planowanego-przedswiezciecia-sektora-rolnictwa-ktorego-funkcjonowanie-moze-wiazac-sie-z-ryzykiem-powstawania-uciazliwosci-zapachowej2>.

²⁶ M. Gwiazdowicz, M. Sobolewski, *Informacje na temat ustawodawstwa antyodorowego w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich*, 3 XII 2020 r., BAS-WAPL-1845/20, s. 4. Tam też szerzej o przepisach, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej.

²⁷ ID ankiety: 53152.

²⁸ *Poselski projekt ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej*, druk nr 998, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5E5F526E49FA8CCFC1258C27006D1183>.

²⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Cieciora)*, opinia BEOS z 24 I 2025 r., BEOS-WPEiM-79/25.

³⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Cieciora) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 24 I 2025 r., BEOS-WPEiM-80/25.

Wnioskodawcy proponują wprowadzenie dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej, definiowanej w ustawie jako działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Chcąc oszacować liczbę podmiotów potencjalnie objętych zmianami, można sięgnąć do statystyk GUS, w których wyszczególnia się kategorię gospodarstw rolnych definiowanych jako jednostki wyodrębnione pod względem technicznym i ekonomicznym, posiadające odrębne kierownictwo (w postaci użytkownika lub zarządzającego) i prowadzące działalność rolniczą. W 2023 r. tego typu podmiotów było 1,23 mln. W porównaniu z 2010 r. liczba ta zmalała o 276,5 tys. (tj. o 18,3%³¹). Jednocześnie, porównując wyniki spisów rolnych z 2010 i 2020 r., warto zauważyć wzrost średniej powierzchni ogólnej oraz użytków rolnych (odpowiednio z 11,26 ha do 12,65 ha oraz z 9,85 ha do 11,35 ha³²)³³, a także wskazać na wzrost znaczenia gospodarstw rolnych ukierunkowanych na produkcję rynkową, w tym: małych gospodarstw towarowych (do 1 ha użytków rolnych łącznie) prowadzących w większości intensywną produkcję roślinną i zwierzęcą (np. szklarnie, fermy świń i drobiu) oraz gospodarstw największych obszarowo (o powierzchni 15 ha i więcej użytków rolnych)³⁴.

Należy również odnotować, że gospodarstwa domowe z użytkownikiem gospodarstwa rolnego stanowiły w 2021 r. 9,6% gospodarstw domowych ogółem, a ich zdecydowana większość zlokalizowana była na terenach wiejskich (81%). Stanowiły one 24% ogółu gospodarstw wiejskich.

Co ważne, mimo że ustawa obejmuje tak szeroki krąg podmiotów, projektowane zmiany będą odnosiły się głównie do osób prowadzących działalność rolniczą powodującą nadmierne uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Można założyć, że są to w większości gospodarstwa rolne ukierunkowane na produkcję rynkową, które stanowią coraz większy procent w dynamicznie zmieniającej się strukturze polskich gospodarstw. Immisje generowane przez rodzinne gospodarstwa rolne znacznie częściej będą mieścić się normach, które nie będą powodować naruszenia obecnie obowiązujących przepisów, w szczególności art. 144 k.c. zakazującego zakłócanie korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę. Projektowane przepisy będą miały również znaczenie dla osób prowadzących działalność rolniczą na obszarach, na których stosunki miejscowe podlegają przemianom (w związku z migracjami, zmianami planów zagospodarowania przestrzennego, rozwojem miast itp.). W tej

³¹ Było to spowodowane spadkiem liczby gospodarstw w grupach obszarowych użytków rolnych (UR) od 1 do 20 ha. Najgłębszy spadek dotyczył grupy obszarowej 1-2 ha UR (w latach 2010-2020 o ponad ¼) – *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021*, GUS, Warszawa 2023 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-domowych-rolnikow-na-podstawie-polaczonych-danych-z-psr-2020-i-nsp-2021/7.1.html>, s. 29.

³² Ibidem, s. 23.

³³ Choć nadal największy odsetek gospodarstw stanowiły małe gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych od 1 do 3 ha (33%).

³⁴ Wyniki PSR 2020 wykazały, że blisko 71% ogółu gospodarstw rolnych (932,4 tys.) produkowało na rynek, a blisko ⅓ (854,9 tys.) – głównie (w tym wyłącznie) na sprzedaż. W przypadku gospodarstw indywidualnych ponad 64% produkowało głównie na sprzedaż, a ok. 16% głównie na samozaopatrzenie żywieniowe gospodarstwa domowego (w tym ok. 10% wyłącznie na samozaopatrzenie) – *Powszechny Spis Rolny 2020*, op. cit., s. 31.

kategorii można się spodziewać także mniejszych gospodarstw rolnych, które ze względu na zmianę stosunków miejscowych mogłyby naruszać prawa właścicieli sąsiednich nieruchomości, a zgodnie z projektowaną nowelizacją objęte byłyby podwyższonymi normami immisji.

Ponadto, jak zauważył Sąd Najwyższy w uwagach do poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (druk sejmowy nr 998)³⁵, dotyczącego tej samej materii, projektodawcy zawężają krąg podmiotów objętych przepisami do nieruchomości rolnych przeznaczonych na prowadzenie działalności rolniczej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, więc tym bardziej wpływ zmian może mieć ograniczony zasięg.

Warto również zauważyć, że Wnioskodawcy proponują dodanie przepisu, który rozszerza zakres oddziaływania regulacji również na nieruchomości rolne wyłączone z obowiązywania ustawy (o którym mowa w art. 1a ustawy, w tym m.in. nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha).

2. Mieszkańcy obszarów wiejskich sąsiadujący z osobami prowadzącymi działalność rolniczą o uciążliwym charakterze

Zgodnie z danymi GUS, według stanu na 31 grudnia 2023 r. na obszarach wiejskich mieszkało 15,3 mln osób³⁶ (co stanowiło 40,5% ogółu ludności Polski). W ostatniej dekadzie liczba ta ulegała niewielkim wahaniom. W latach 2008-2023 obserwowany był napływ ludności na tereny wiejskie na przeciętnym poziomie 198 tys. osób rocznie, natomiast odpływ – na poziomie 161,1 tys. osób. Zatem saldo migracji wewnętrznych dla obszarów wiejskich w Polsce w tym okresie było dodatnie i wyniosło przeciętnie 36,8 tys. osób rocznie (w 2023 r. wyniosło ono 46,8 tys. osób)³⁷.

Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczna część mieszkańców wsi nie znajdzie się w kręgu osób, na które wpłynie bezpośrednio omawiany projekt ustawy, ponieważ mimo życia na wsi nie mieszkają w sąsiedztwie działalności rolniczych, które powodują nadmierne uciążliwości. Potencjalnie jednak, jeżeli projektowaną regulację uznać za impuls do powstawania uciążliwych hodowli bądź upraw, to część mieszkańców mogłaby się w sąsiedztwie takich działalności znaleźć w przyszłości.

Pośrednio projekt może również wpływać na osoby prowadzące działalność turystyczną na terenach wiejskich, w tym m.in. właścicieli kwater agroturystycznych, których zgodnie z danymi GUS, według stanu w dniu 31 lipca 2023 r. było 3 799, co stanowiło 16,2% turystycznych obiektów noclegowych w Polsce³⁸.

³⁵ Uwagi do poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej, 31 I 2025 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/0D828BE1CE802976C1258C280031AF68/%24File/998-001.pdf>.

³⁶ Rocznik demograficzny 2024, GUS, 26 XI 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2024,3,18.html>, s. 32.

³⁷ Ibidem, s. 33.

³⁸ Turystyka w 2023 r., GUS, Warszawa, Rzeszów 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2023-roku,1,21.html>.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w DSR zakładają, że proponowane zmiany wywołają pozytywne skutki społeczne. Wprowadzenie definicji immisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej i zagwarantowanie dodatkowej ochrony tej działalności poprzez powiązanie dopuszczalnej miary zakłóceń ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości (wraz z przedłużeniem tej ochrony w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany stosunków miejscowych) ma uchronić osoby prowadzące działalność rolniczą przed stratami wynikającymi z konfliktów z właścicielami nieruchomości sąsiednich nie akceptujących uciążliwości towarzyszących tejże działalności³⁹. Projektodawcy nie zamieszczają jednak danych dotyczących skali tego typu roszczeń. Uzyskanie tych statystyk jest znacznie utrudnione, ponieważ raportowanie spraw przez Ministerstwo Sprawiedliwości ujmuje zbiorczo postępowania prowadzone na podstawie art. 222 k.c., nie wyróżniając tematyki spraw nieruchomości rolnych⁴⁰. Wszystkich spraw prowadzonych na podstawie art. 222 k.c. jest niewiele, spory o immisje są sporadyczne i nie są oddzielnie kategoryzowane⁴¹. Można zatem wnioskować, że spory o immisje rolnicze zdarzają się stosunkowo rzadko, mogą jednak mieć istotne znaczenie społeczno-gospodarcze.

Co ważne, projekt ustawy zabiera gminom narzędzie zapobiegania konfliktom dotyczącym immisji, ponieważ w założeniu dopuszcza kontynuowanie działalności rolniczej mimo zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Plany nie są zmieniane często, jednak jeżeli sięga się po takie rozwiązanie, to świadczyć to może o zmianie stosunków miejscowych. Projektowane rozwiązanie może więc potencjalnie tworzyć sytuacje konfliktowe, gdyż będzie prowadzić do tego, że działalność rolnicza będzie kontynuowana mimo zmiany stosunków miejscowych. Wprowadzenie proponowanych regulacji zabezpiecza więc w pewnym stopniu osoby prowadzące działalność rolniczą przed roszczeniami negatoryjnymi o zaprzestanie immisji oraz roszczeniami o zadośćuczynienie z tytułu immisji i wynikającymi z tego tytułu kosztami i ograniczeniami. Przy czym warto zauważyć, że kwestia roszczeń w tym zakresie jest normowana przez różne przepisy, w tym np. Kodeksu cywilnego (zob. punkt V tej opinii), a rozstrzygnięcia zapadające w tego typu sprawach są wielowątkowe, dlatego trudno prognozować, jak wprowadzenie proponowanych przepisów wpłynęłoby na praktykę sądów.

W uzasadnieniu Wnioskodawcy podkreślają, że „(s)woboda prowadzenia działalności rolniczej na terenach wiejskich, które są do tego przeznaczone, nie

³⁹ Warto dodać, że obecnie toczą się prace rządowe nad rozwiązaniem problemu uciążliwości zapachowych na wsi, ale idą one w kierunku bardziej precyzyjnego sformułowania przepisów, a nie dodatkowej ochrony przed roszczeniami jak w przypadku omawianego projektu – zob. więcej R. Horbaczewski, *Przepisy jak zbuk, kolejny rząd bierze się za ustawę odorową*, 05 IX 2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-odorowa-pomysl-nowego-rzadu,528764.html>.

⁴⁰ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości rok 2019, poz. 138.

⁴¹ Nie da się również określić tej liczby na podstawie innych dostępnych źródeł: m.in. statystyk Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Ministerstwa Rolnictwa, czy wyszukując informacje na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych.

może stanowić naruszenia prawa własności nieruchomości stanowiących zabudowę mieszkaniową, zaś przeciętną miarą emisji na terenach przeznaczonych na działalność rolniczą powinny być podwyższone mierniki i doświadczenie życiowe odpowiednio dostosowane przede wszystkim do przeznaczenia gruntu i wspierania rozwoju obszarów wiejskich w kierunkach do nich przeznaczonych, a więc związanych z działalnością rolniczą”. Istotnie, rolnictwo jest ważną gałęzią gospodarki (wytworzącą ok. 2,7% PKB⁴²) odpowiedzialną za bezpieczeństwo żywnościowe kraju i determinującą krajobraz oraz środowisko naturalne terenów wiejskich. Jednak tereny te, tradycyjnie kojarzone z rolnictwem, są coraz częściej miejscem lokalizacji przemysłu, usług, handlu, zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w pobliżu dużych aglomeracji miejskich (suburbanizacja, peryurbanizacja⁴³)⁴⁴. Warto podkreślić, że gospodarstwa z użytkownikiem gospodarstwa rolnego stanowią jedynie 24% wszystkich gospodarstw wiejskich (NSP 2021)⁴⁵, a praca w rolnictwie, według niektórych szacunków, stanowi główne źródło dochodu jedynie 10% mieszkańców wsi⁴⁶. Co za tym idzie, następuje zmiana tradycyjnego charakteru wsi i jej transformacja w kierunku modelu wielofunkcyjnego, w którym produkcja żywności współistnieje z innymi typami działalności.

Również w tym kontekście, jak zauważa Sąd Najwyższy w przywoływanych już uwagach do podobnego projektu ustawy: „nie należy ochrony prowadzenia działalności rolniczej traktować absolutnie i zakładać bezwarunkowego uprzywilejowania właściciela prowadzącego taką działalność, bez względu na zastane prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich lub pobliskich”⁴⁷. Szczególnie,

⁴² Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2023 rok, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-produktu-krajowego-brutto-za-2023-rok> 9.10.html.

⁴³ Suburbanizacja oznacza ekspansję miasta na tereny podmiejskie, tj. rozprzestrzenianie się zarówno form przestrzennych miasta, jak i wzorców życia miejskiego poza miasto centralne. Peryurbanizacja to proces transformacji urbanistycznej zachodzący na obszarach wiejskich leżących w strefie oddziaływania miast i predysponowanych do rozwoju wielofunkcyjnego – zob. P. Idczak, K. Mrozik, *Peryurbanizacja w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym*, „Studia i Prace WNEiZ US”, nr 46/2 2016, <https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/3421/10663.pdf>. Strefy objęte tymi zjawiskami są odmienne ze względu na status społeczny zamieszkującej je ludności. „W strefie suburbiów jest stosunkowo duży udział tzw. klasy średniej i rodzin pełnych z dziećmi w wieku szkolnym. W strefie peryurbanizacji zaś struktura społeczna jest bardzo zróżnicowana – obejmuje rolników i producentów rolnych, przedstawicieli klasy średniej i wyższej. Są wśród nich rodziny w fazie << pustego gniazda >> i młode rodziny << na dorobku >>, których nie było stać na zakup mieszkania w mieście centralnym” – A. Zborowski, H. Pawlak, J. Gałka, *Relacje społeczne między mieszkańcami wsi i ludnością napływową z miasta w strefie podmiejskiej Krakowa – przestrzeń konfliktu czy współpracy?*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, 4(32) 2019, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/konwersatorium/article/view/8042>.

⁴⁴ Zob. więcej: W. Jabłoński, K. Mazurkiewicz, *Konflikty przestrzenne na terenach wiejskich – ignorancja czy niewiedza? Studium przypadku*, „Infrastruktura i ekologia obszarów wiejskich”, nr IV/2/2014, <https://9lib.org/document/7q0e9e3y-konflikty-przestrzenne-terenach-wiejskich-ignorancja-niewiedza-studium-przypadku.html>.

⁴⁵ Według autorów raportu „Polska Wieś 2022. Raport o stanie wsi” gospodarstwa domowe rolników stanowią około 8% gospodarstw domowych na wsi i 2,7% w całym kraju.

⁴⁶ J. Wilkin, A. Hałasiewicz, *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2022, za: M. Wojtyło (red.), *Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Raport 02/2023, Kraków 2023, <https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2023/06/czas-na-integracje-xxx-wersja-online.pdf>, s. 10.

⁴⁷ Punkt 35 Uwag do poselskiego projektu ustawy o ochronie działalności rolniczej, op. cit.

że, jak wskazano w konsultacjach społecznych, celem obowiązującej ustawy „nie jest wyłącznie wspieranie rozwoju i bezpieczeństwa działalności rolniczej na obszarach wiejskich, ale ich całkowity i holistyczny rozwój z uwzględnieniem ich wielofunkcyjności jako miejsca życia, wykonywania działalności gospodarczej i zawodowej, odpoczynku, turystyki i rekreacji, a także realizacji wszystkich innych potrzeb, które daje możliwość korzystania zgodnie z prawem z przestrzeni publicznej na terenach wiejskich”⁴⁸. Proponowane zmiany mogą być więc niezgodne z tym założeniem, ponieważ nie uwzględniają zmian „struktury zamieszkania na wsi, ich coraz większego powiązania z prowadzeniem innej działalności niż tylko rolnicza, a także oddziaływaniem produkcji rolnej (systemów konwencjonalnych, a zwłaszcza intensywnych przemysłowych) w negatywny sposób na naturalne zasoby i ekosystemy, z którymi również silnie powiązany jest poziom rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich”⁴⁹. Projektowane regulacje mają obejmować wszelkie formy działalności kwalifikowane jako rolnicze, co oznacza, że w jednakowym stopniu będzie on chronił emisje pochodzące zarówno z niewielkich gospodarstw przyzagrodowych, jak i z wielkoprzemysłowych ferm zwierząt przekraczających 210 DJP⁵⁰. Wprowadzenie takiej zmiany może więc ułatwić podmiotom prowadzącym działalność rolniczą na skalę przemysłową emitowanie substancji odorowych i innych uciążliwości w stopniu mogącym stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego i środowiska.

Ponadto, w projektowanych regulacjach ochrona działalności rolniczej może się wydawać ograniczona do ochrony immisji z niej pochodzących. Jak zauważono w konsultacjach społecznych, projekt „umniejsza wartość innych istotnych funkcji terenów wiejskich, takich jak zamieszkiwanie tam ludności, rekreacja, turystyka⁵¹, kultura i folklor”⁵², a wprowadzenie dodatkowej ochrony uciążliwej działalności rolniczej może negatywnie oddziaływać na zamieszkującą wieś ludność (nie czerpiącą zysków z działalności rolniczej), czy wręcz powodować dalszą migrację tej ludności do miast, potęgując przeludnienie i koncentrację ludności na terenach miejskich oraz w efekcie zubożenie obszarów wiejskich⁵³. Negatywne skutki w tym zakresie może odczuć również branża agroturystyczna i ta związana z popularyzacją kultury obszarów wiejskich⁵⁴.

⁴⁸ Koalicja Żywa Ziemia, ID ankiety: 11041.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Stowarzyszenie „Otwarte Klatki”, ID ankiety: 11048. Kwestię tę akcentowało również w swoim komentarzu do projektu Stowarzyszenie „Działamy EKOczule”, ID ankiety: 11049.

⁵¹ Warto tym kontekście wspomnieć, że w OSR do rządowego projektu ustawy z 2019 r., który również dotyczył problemu immisji, podkreślano, że ograniczenie uciążliwości zapachowej wpłynie na rozwój regionów nastawionych na turystykę i rekreację poprzez zapewnienie większego komfortu potencjalnym klientom – *Projekt ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej*, nr z wykazu UD504, <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12321413/12579313/12579314/dokument387166.pdf>.

⁵² ID ankiety: 11013.

⁵³ Podkreślano przy tym, że wraz z osiedlaniem się nowych mieszkańców na terenach wiejskich rozbudowie ulega infrastruktura usługowa, drogowa, kanalizacyjna, internetowa, komunikacyjna, etc., co ma wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców wsi. Argumentowano również, że na budowie domów na terenach wiejskich zarabiają lokalne firmy usługowe i budowlane, a jednostki samorządu terytorialnego odnotowują wpływy z podatków do swoich budżetów, ID ankiety: 11048.

⁵⁴ ID ankiety: 11013.

Komentujący projekt w konsultacjach społecznych zauważyli również, że ograniczenie możliwości dochodzenia swoich praw przez mieszkańców terenów wiejskich przeciwstawiających się generującym immisje sąsiadom prowadzącym działalność rolniczą może skutkować wzrostem napięć społecznych oraz „podejmowaniem przez osoby poszkodowane działań o charakterze protestacyjnym, takich jak blokady, demonstracje czy inne formy obywatelskiego sprzeciwu”⁵⁵. Wprowadzenie projektowanych przepisów może więc prowadzić do pogłębienia konfliktów, wzrostu poczucia bezsilności wśród mieszkańców oraz nasilenia postaw konfrontacyjnych wobec podmiotów prowadzących działalność rolniczą, przede wszystkim na skalę przemysłową⁵⁶.

Mimo że projekt zwraca uwagę na kwestię planowania przestrzennego na terenach wiejskich, to wydaje się, że nie ujmuje tego problemu kompleksowo i nie równoważy interesów różnych stron tego sporu. Jak zauważa w swoich opracowaniach Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, organy odpowiedzialne za planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenów powinny w taki sposób kształtować przestrzeń na obszarach wiejskich, aby tworzyła ona harmonijną całość przy uwzględnieniu wszelkich uwarunkowań środowiskowych, kulturowych, społeczno-gospodarczych oraz estetycznych⁵⁷. Sąd Najwyższy również podkreśla prewencyjną rolę planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji dotyczących zabudowy i przeznaczenia budynków w zabezpieczeniu stosunków sąsiedzkich. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2018 r. (II OSK 1281/16) SN wskazuje, że w sytuacji, w której występuje konflikt między istniejącymi terenami zabudowy mieszkaniowej, a terenami produkcji rolnej, można wprowadzić zakazy dotyczące zwiększania produkcji hodowlanej i rozbudowy infrastruktury rolniczej. Z jednej strony więc dowodzi to, że istotnie mogą występować bariery ograniczające swobodę prowadzenia działalności rolniczej wynikające z przepisów dotyczących immisji⁵⁸, ale jednocześnie zauważalny jest trend zabezpieczania praw mieszkańców ponoszących straty w wyniku uciążliwych zapachów. Planowanie przestrzenne terenów wiejskich ma w miarę możliwości zapobiegać powstawaniu konfliktów, a nie uniemożliwiać dochodzenie własnych praw przez część mieszkańców wsi.

Konsultacje społeczne projektu wzbudziły stosunkowo duże zainteresowanie (47 ankiet). Większość komentujących wypowiadała się negatywnie o proponowanych zmianach, podkreślając, że ich wdrożenie będzie służyło interesom korporacji prowadzących produkcję intensywną, kosztem praw podmiotowych innych mieszkańców wsi⁵⁹, w tym rolników prowadzących małe gospodarstwa na własny użytek czy działalność turystyczną⁶⁰. Proponowano, aby

⁵⁵ ID ankiety: 11048.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Zob. *Funkcje produkcyjne wsi – Rolnicza przestrzeń produkcyjna w planowaniu przestrzennym*, MRiRW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dialog-i-konsultacje--kolejne-spotkanie-z-rolnikami>.

⁵⁸ Niemniej jednak, w orzecznictwie bierze się pod uwagę pozytywną społeczną wartość działalności wytwarzającej imisję (z uwagi na bezpieczeństwo żywnościowe, kultywowanie dziedzictwa, atrakcyjność turystyczną), szczególnie jeżeli jest to działalność tradycyjna i rodzinna.

⁵⁹ ID ankiety: 11012, 11051, 10976, 10995, 11014.

⁶⁰ ID ankiety: 11037.

z proponowanej ochrony wyłączyć hodowle typu przemysłowego⁶¹ (w tym np. fermy⁶²) mające szczególnie szkodliwy wpływ na środowisko naturalne, zdrowie mieszkańców wsi i wartość nieruchomości⁶³. Zauważono również, że „(o)chrona czy wspieranie działalności rolniczej nie może stać w sprzeczności z przepisami regulującymi przeznaczenie terenów na cele inne niż rolnicze, w tym mieszkaniowe i wprowadzać lub utrzymywać rozwiązania godzące w prawa własności”⁶⁴.

Najobszerniejsze komentarze projektowanych przepisów zamieściły osoby prawne, w tym m.in. Koalicja Future Food 4 Climate wskazująca, że wdrożenie zmian może wpłynąć na intensyfikację hodowli zwierząt, co z kolei będzie miało daleko idące negatywne skutki m.in. w zakresie zdrowia publicznego, ochrony środowiska, turystyki⁶⁵. Zwrócono ponadto uwagę, że proponowane ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez mieszkańców sąsiednich nieruchomości w przypadku immisji odorowych, hałasu czy zanieczyszczeń może wpływać na spadek wartości nieruchomości oraz na eskalację konfliktów społecznych na terenach wiejskich. Stowarzyszenie „Otwarte klatki” zauważyło natomiast, że w obecnym stanie prawnym istnieją wystarczające gwarancje bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej na terenach wiejskich, a właściwym kierunkiem działań powinno być wdrożenie kompleksowych standardów środowiskowych oraz skutecznych mechanizmów nadzorczych, a nie ograniczanie prawa obywateli do ochrony ich zdrowia, mienia oraz jakości życia. Stowarzyszenie „Działamy EKOczule” zaproponowało natomiast wprowadzenie spójnych zmian przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i uregulowania kwestii lokowania działalności rolnej w określonej odległości od zabudowy mieszkaniowej. Jako właściwy kierunek działań legislacyjnych wskazywano wdrożenie instrumentów wspierających gospodarstwa rodzinne, ustanowienie skutecznych regulacji ograniczających immisje oraz wprowadzenie efektywnych mechanizmów kontroli nad funkcjonowaniem ferm przemysłowych⁶⁶.

W konsultacjach społecznych pojawiały się również pojedyncze głosy poparcia dla projektowanych zmian, wskazujące, że „(o)chrona prowadzenia działalności rolniczej w obecnych czasach jest niezbędnym elementem w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego i gospodarki kraju”⁶⁷.

⁶¹ *Ustawa ta nie chroni praw mieszkańców wsi i zwykłych rolników gospodarujących w sposób tradycyjny i prowadzących rodzinne gospodarstwa, tylko właścicieli przemysłowych hodowli, niejednokrotnie inwestorów zagranicznych niemieszkających w okolicy* – Fundacja Wspomagania Wsi, ID ankiety: 10892.

⁶² ID ankiety: 10989.

⁶³ ID ankiety: 11037. Stowarzyszenie „Otwarte klatki” w konsultacjach społecznych przywoływało wyniki analiz rzeczoznawców, wskazujące na znaczący spadek wartości nieruchomości położonych w sąsiedztwie ferm przemysłowych, który w powiecie żuromińskim wyniósł nawet 80% w promieniu jednego kilometra od takiej instalacji, ID ankiety: 11038.

⁶⁴ ID ankiety: 10609.

⁶⁵ ID ankiety: 10945.

⁶⁶ ID ankiety: 11049.

⁶⁷ ID ankiety: 11045.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt ustawy, mimo że dotyczy kształtowania ustroju rolnego, to w kontekście gospodarczym powoduje szereg konsekwencji, nie tylko wobec rolników. Projekt z jednej strony oznacza ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej dzięki ochronie zakłóceń, które mogą towarzyszyć tego typu działalności, z drugiej strony nie pozostaje obojętny wobec otoczenia nieruchomości rolnych. Warto podkreślić, że proponowana zmiana po pierwsze nie definiuje jednoznacznie norm dopuszczalnych zakłóceń wobec otoczenia, po drugie dotyczy wszystkich nieruchomości rolnych oraz po trzecie chroni działalność rolniczą nawet po zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). To skutkować może różnymi następstwami gospodarczymi dla odmiennych grup.

Zgodnie z wniesionym projektem, w stosunku do „emisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej” powinno się stosować „podwyższoną przeciętną miarę zakłóceń”. Regulacja ta, mimo że nie jest jednoznaczna, to powoduje znaczące ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej przez ochronę prawną dla takiej działalności. Osoby prowadzące działalność rolniczą przy ograniczonym ryzyku jej wykonywania mają bardziej sprzyjające warunki rozwoju i inwestycji niż w przypadku braku takiej ochrony prawnej. Wśród obszarów ryzyka inwestycyjnego wymienia się bowiem m.in. ryzyko społeczne i prawne⁶⁸. Ich ograniczenie sprzyja inwestycjom. Działania inwestycyjne z kolei bezpośrednio wpływają na skalę oraz rentowność działalności, w tym rolniczej. Zniesienie jednej z barier inwestycyjnych stanowić może zachętę dla rozwoju. Z tego punktu widzenia wniesiony projekt ustawy należy uznać za sprzyjający rozwojowi działalności rolniczej, która odgrywa istotną rolę w bezpieczeństwie żywnościowym kraju. Dotyczy to wszystkich podmiotów, w tym rodzinnych gospodarstw rolnych, które odpowiadają za znaczącą część produkcji żywności⁶⁹.

Jednocześnie warto zauważyć, że projekt zakłada ochronę działalności rolniczej i zakłóceń z nią związanych w stosunku do wszystkich nieruchomości rolnych. Oznacza to, że w zakresie emisji, ochroną objęte zostają zarówno małe rodzinne gospodarstwa rolne, jak również większe podmioty, które generować mogą bardzo uciążliwe dla swojego otoczenia zakłócenia pochodzące z hodowli np.: bydła, drobiu, ryb i innych zwierząt.

Proponowana zmiana i w konsekwencji potencjalny rozwój działalności rolniczej w wielu sytuacjach może skutkować zmniejszeniem przychodów z niektórych form aktywności gospodarczej. Chodzi o przedsiębiorców, u których emisje (w szczególności zapachowe i dźwiękowe), będące wynikiem działalności rolniczej, zniechęcają klientów do korzystania z ich usług. Dotyczyć to może przede wszystkim takich branż jak m.in. hotelarska, gastronomiczna czy turystyczna. Przy dobrze rozwiniętej konkurencji, coraz większych oczekiwaniach klientów oraz

⁶⁸ A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Warszawa 2007, s. 25.

⁶⁹ K. Lowder, J. Scoet, T. Raney, *The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide*, "World Development" 2016, Vol. 87(C).

rosnących kosztach wynagrodzeń, surowców i energii w tych branżach⁷⁰, utrata klientów może być nieodwracalna i w skrajnych przypadkach zakończyć się utratą rentowności prowadzonych działalności gospodarczych. Skala tego zjawiska jest przy tym trudna do oszacowania.

Ponadto projekt zakłada ochronę działalności rolniczej i emisji z nią związanych nawet po zmianie MPZP. Z punktu widzenia gospodarczego może to stanowić poważne ograniczenie działania dla wielu ewentualnych inwestorów oraz w konsekwencji dla samych gmin. Chodzi o sytuacje, w których gminy chcąc się rozwijać, miałyby przeznaczyć swoje tereny pod inwestycje związane np.: z mieszkalnictwem⁷¹, hotelarstwem, gastronomią, turystyką czy szeroko rozumianą rekreacją. Zmiana MPZP nie wywoła wówczas poprawy warunków inwestycyjnych w zakresie uciążliwych emisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej. W skrajnych przypadkach obawa przed dokuczliwymi oddziaływaniami może wręcz zablokować chęć takich inwestycji. Na uwagę zasługuje również fakt, że nadal duża część gmin w Polsce nie posiada MPZP⁷². Proponowana przez wnioskodawców ochrona prowadzenia dotychczasowej działalności rolniczej może zatem w wielu przypadkach wykluczyć chęć inwestycji również na terenach, na których po raz pierwszy uchwalono MPZP. Wynikać to może z obawy przed uporczywymi emisjami i brakiem możliwości ich ograniczenia czy wyeliminowania.

Warto również zauważyć, że potencjalne rozwinięcie działalności rolniczych przy ochronie prawnej emisji, jakie generują, może spowodować obniżenie wartości rynkowej nieruchomości pozostających w ich sąsiedztwie, nawet tym odległym. Powszechnie wiadomo, że wartość rynkowa nieruchomości w największym stopniu zależy od jej położenia oraz otoczenia, w jakim się znajduje. Proponowane przez Wnioskodawców rozwiązanie może zatem mieć znaczący wpływ na uszczuplenie majątków właścicieli tych nieruchomości, na które przytoczone emisje będą oddziaływać. Skala tego zjawiska jest również trudna do oszacowania.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

⁷⁰ P. Bednarz, *Problemy gastronomii i branży hotelarskiej. Ferie nie przyniosły przełomu* 13 III 2023, <https://businessinsider.com.pl/finanse/problemy-gastronomii-i-branzy-hotelarskiej-ferie-nie-byly-przelomowe/d4dhnqq>.

⁷¹ Niechęć mieszkania w sąsiedztwie nieruchomości generujących zakłócenia (np. zapachowe) z działalności rolniczej wyrażona została również w konsultacjach społecznych, np. ID ankiety: 2691, 2692, 2696.

⁷² Serwis Samorządowy PAP, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/mrit-13-gmin-rozpoczela-prace-nad-planami-ogolnymi>.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowany przepis art. 9c budzi wątpliwości. Nie jest jasne, jaka jest relacja art. 9c ust. 1 do art. 144 k.c. oraz jaka jest relacja art. 9c ust. 2 do art. 35 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z projektowanym art. 9c ust. 3 przepis ma mieć zastosowanie do wszystkich nieruchomości rolnych bez ograniczenia, o którym mowa w art. 1a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Takie sformułowanie przepisu będzie powodować, że ustawa znajdzie zastosowanie do nieruchomości, które nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej ustawy. Oznaczać to może, że projektowana regulacja jest sprzeczna z celem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

2. Skutki społeczne: Wprowadzenie dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej ma służyć zachowaniu charakteru i funkcji terenów wiejskich. Wydaje się jednak, że proponowana nowelizacja nie uwzględnia zmian strukturalnych zachodzących na polskiej wsi i zabezpiecza prawa tylko jednej strony sporu dotyczącego praw własności nieruchomości na terenach wiejskich. Proponowane ograniczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez mieszkańców sąsiednich nieruchomości w przypadku immisji odorowych, hałasu czy zanieczyszczeń może wpływać na eskalację konfliktów społecznych na terenach wiejskich oraz sprzyjać rozwojowi gospodarstw prowadzących produkcję intensywną mających szczególnie szkodliwy wpływ na środowisko naturalne, zdrowie publiczne i wartość nieruchomości. Jednocześnie projekt ustawy zabiera gminom narzędzie zapobiegania i rozwiązywania konfliktów sąsiedzkich poprzez zmianę przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

3. Skutki gospodarcze: Projekt chroni działalność rolniczą i sprzyja jej rozwojowi przez ochronę prawną takiej działalności. Jednocześnie proponowana regulacja może spowodować zmniejszenie przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, na które oddziałują zakłócenia pochodzące z działalności rolniczej. W szczególności dotyczy to takich branż jak m.in. hotelarska, gastronomiczna i turystyczna. Dodatkowo, ochrona działalności rolniczej nawet po zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może spowodować ograniczenia w inwestycjach, np. mieszkaniowych, i tym samym spowolnić rozwój wielu gmin. Ponadto ochrona zakłóceń, zwłaszcza zapachowych i dźwiękowych,

może znacząco obniżyć wartość rynkową nieruchomości pozostających w sąsiedztwie działalności rolniczych, które je generują.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w wybranych państwach członkowskich UE i OECD w zakresie ochrony prawnej rolników przed roszczeniami sąsiedzkimi związanymi z immisjami, takimi jak hałas, wibracje czy nieprzyjemne zapachy, wskazuje na różnorodność podejść prawnych. Na przykład Francja i USA zapewniają rolnikom specjalną ochronę prawną, a inne państwa, np. Holandia, stosują bardziej elastyczne rozwiązania oparte na indywidualnej ocenie każdej sprawy. W niektórych państwach (np. w Czechach, Estonii) przepisy regulują kwestię immisji w sposób ogólny i nie zawierają bezpośrednich odniesień do działalności rolniczej.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/