



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.12.2025

Warszawa, 19 sierpnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1000).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1000)

I. Założenia projektu

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1000) przewiduje zmiany w art. 2 i dodanie nowego przepisu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 423), dalej: „u.k.u.r.”, przez:

1) dodanie w art. 2 nowego pojęcia, tj. dodanie w art. 2 pkt 9, w brzmieniu:

„9) immisjach pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej” – należy przez to rozumieć 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.”;

2) dodanie po art. 9b nowego przepisu, tj. art. 9c, w brzmieniu:

„Art. 9c. 1. W stosunku do immisji powstających w wyniku 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.

2. W przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub zmiany stosunków miejscowych dopuszczalne jest prowadzenie dotychczasowej działalności rolniczej na nieruchomości.

3. Niniejszy przepis ma zastosowanie do wszystkich nieruchomości rolnych bez ograniczenia, o którym mowa w art. 1a.”.

Z uzasadnienia do projektowanej ustawy wynika, że celem tego projektu jest to, aby działalność rolnicza prowadzona w sposób zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi nie stanowiła zakłócenia w korzystaniu z uprawnień właścicielskich nieruchomości sąsiednich. Jak

wskazał projektodawca: „Nie stanowi bowiem naruszenia prawa własności nieruchomości sąsiednich zgodne z prawem i przepisami prawa miejscowego prowadzenie produkcji rolnej”.

II. Obowiązujący stan prawny w odniesieniu do proponowanych zmian

Poselski projekt ustawy wprowadza do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego pojęcie immisji. Natomiast instytucja immisji (nie pojęcie immisji) funkcjonuje już na gruncie prawa cywilnego i została określona w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 i 1237), dalej: „K.c.”.

Podkreślenia wymaga, że art. 144 K.c. nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek powstrzymywania się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Tymczasem projektowany przepis wprowadza definicję „immisji”, nie odnosząc się w ogóle do obowiązków właściciela (tu: prowadzącego działalność rolniczą). Należy także zauważyć, że to szkodliwe oddziaływanie pochodzące z prowadzenia działalności rolniczej może negatywnie oddziaływać także na prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomości sąsiedniej i wówczas ochrona własności oraz prowadzenia działalności rolniczej także zostałaby istotnie ograniczona, jeżeli nawet nie wyłączona, tylko z tego względu, że sąsiad również prowadzi działalność rolniczą. Nie byłoby to zatem zjawisko pożądane także z punktu widzenia wartości, których ochronie miałby służyć przedstawiony projekt ustawy.

W odniesieniu do art. 1 pkt 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dodającego art. 9c ust. 2 w u.k.u.r., należy wskazać, że obowiązujące przepisy z zakresu planowania przestrzennego zawierają regulację prawną o porównywalnej treści. Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), dalej: „u.p.z.p.”, wskazuje, że tereny, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia przeznaczenie mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania, zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają regulacji, które obligują w określonym czasie

właścicieli nieruchomości do jej zagospodarowania, zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się również sposób i terminy tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

III. Uwagi ogólne

Projektowana ustawa ma na celu „zalegalizować” niektóre zakłócenia, które na gruncie obecnego art. 144 K.c. przekraczałyby przeciętną miarę i uzasadniałyby roszczenia, np. o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zaniechanie dalszych naruszeń czy o odszkodowanie. Trzeba jednak zaznaczyć, że projektowana regulacja nie wskazuje powyższego wyrażnie – na skutek wprowadzenia definicji. Stąd należy przyjąć, że nadal to sąd będzie oceniał – w okolicznościach konkretnej sprawy – czy społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i stosunki miejscowe dają podstawę do przyjęcia, że występujące zakłócenia przekraczają tę „podwyższoną przeciętną miarę”. Tym samym projektowaną definicję można też uznać za wskazówkę interpretacyjną dla sądu w rozstrzyganiu spraw o naruszenie prawa własności. W uzasadnieniu projektu nie wskazano chociażby przykładowych sytuacji wskazujących, że ochrona prawna, jaką w tym zakresie zapewnia art. 144 K.c. jest niewystarczająca. Zgodnie z tym przepisem 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 oraz stosunków miejscowych. Zatem oba te zespolone czynniki wyznaczają granicę dopuszczalnych immisji. Zabronione są immisje zakłócające korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę. Przy czym należy podkreślić, że chodzi tu o miarę obiektywną, wolną od subiektywnych odczuć sąsiadów. Na gruncie języka prawnego pojęcie „przeciętnej miary” jest to pojęcie nieostre, wymagające każdorazowego doprecyzowania poprzez różnicowanie i szeregowanie możliwych elementów i zdarzeń rodzących skutki prawne (por. P. Nazaruk (red.), Kodeks cywilny. Komentarz do art. 144, Lex). Przy ocenie przeciętnej miary uwzględnia się m.in. przeznaczenie nieruchomości, które wynika z jej charakteru i sposobu korzystania. Uwzględnia się zatem także „prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomościach rolnych przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na prowadzenie tej działalności”. Oznacza to, że w procesie ustalenia, jak kształtuje się „przeciętna miara” jej miernik „podwyższa” się o taki właśnie czynnik, jakim jest okoliczność, że dotyczy nieruchomości

rolnej, na której prowadzi się taką działalność rolniczą i która jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na prowadzenie działalności rolniczej. Ponadto przy ocenie przeciętnej miary uwzględnia się stosunki miejscowe. Określenie „stosunki miejscowe” odnosi się zarówno do miejsca, jak i czasu (zob. wyrok Sad Najwyższego z dnia 3 lipca 1969 r., II CR 208/69, OSPiKA 1971, z. 5, poz. 87). Oznacza to, że ocena zakłóceń powinna zapewnić powiązanie jej z konkretną w danym czasie i miejscu sytuacją. Decydujące znaczenie ma przy tym charakter środowiska miejscowego (wieś, miasto, teren przemysłowy, rekreacyjny itp.). Należy podkreślić, że stosując taką właśnie konstrukcję normy zawartej w art. 144 K.c. ustawodawca godzi kolizyjne interesy równouprawnionych właścicieli nieruchomości sąsiednich. Stosując elastyczne kryteria pozwala brać pod uwagę wiele różnorodnych okoliczności towarzyszących immisjom, z uwzględnieniem funkcji miejsca i czasu następujących zakłóceń. Nie można bowiem zapominać, że wykonywać własne prawo własności można jedynie do granic, w których nie zostanie przekroczona nieuprawniona ingerencja w nieruchomości sąsiednie (por. E. Gniewek, Komentarz do kodeksu cywilnego, opublikowany w programie komputerowym Lex, orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 1969 r., II CR 208/69, OSP 1971, Nr 5, poz. 87). Przenosząc powyższe na grunt projektowanej ustawy należy, jak się wydaje, rozróżnić sytuacje, w których powoływanie się na regulacje dotyczące immisji jest wykorzystywane przez właścicieli nieruchomości sąsiednich do ograniczenia już prowadzonej na danej nieruchomości działalności rolniej, od sytuacji, w których właściciel takiej nieruchomości postanawia istotnie zmienić profil lub rozmiary takiej działalności, powodując tym samym dodatkowe, niekiedy bardzo uciążliwe, immisje.

IV. Uwagi legislacyjne

Zgodnie z § 146 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „Z.t.p.”, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Pojęcie immisji jest kategorią pojęciową języka prawniczego, a więc występującą w doktrynie prawa i judykaturze. Nie jest natomiast pojęciem występującym w przepisach prawa. Już tylko z tego względu próbę zdefiniowania pojęcia immisji w przepisach prawa należałoby ocenić bardzo krytycznie.

Projekt ustawy w art. 1 pkt 1 odnosi się do „innej podwyższonej przeciętnej miary zakłóceń”, ale w art. 1 pkt 2 jest już mowa o ocenie „przeciętnej miary zakłóceń”. Nie wiadomo zatem o jaką „inną, podwyższoną przeciętną miarę” chodzi (inną w stosunku do czego), a także brak

konsekwencji projektodawcy w posługiwaniu się siatką pojęciową w obrębie tego samego aktu prawnego. Trzeba wskazać, że projekt ustawy nie ustala w istocie nowego znaczenia określenia „immisji”. Punktem wyjścia do oceny, czy dane zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiednich jest immisją pochodzącą z prowadzenia działalności rolniczej, jest bowiem „przeciętna miara zakłóceń” – czyli tak jak zostało to wyrażone w art. 144 K.c. Tego rodzaju zabieg legislacyjny należy uznać za sprzeczny z § 146 ust. 1 pkt 4 Z.t.p.

Co więcej, definicja immisji zawarta w art. 1 pkt 1 projektu ustawy czytana łącznie z art. 1 pkt 2 tego projektu może prowadzić do wniosku, że znaczenie „immisji” zawarte w art. 144 K.c. konsumuje pojęcie „immisji pochodzących z prowadzenia działalności rolniczej” z art. 1 pkt 1 projektu ustawy. Oznacza to, że działanie przepisu art. 1 pkt 1 projektu ustawy zostaje wyłączone wskutek działania przepisu art. 144 K.c. (zgodnie z zasadą *lex consumens derogat legi consumptae*). Jeżeli intencją projektodawcy było stworzenie przepisu szczególnego względem przepisu ogólnego K.c., to taki zabieg należy uznać za nietrafiony. Przepis szczególny dotyczy tej samej materii co przepis ogólny, ale wprowadza odmienne rozwiązania, które mają pierwszeństwo w stosowaniu. Trudno uznać, że przepis art. 1 pkt 1 projektu ustawy wprowadza odmienne rozwiązania względem regulacji ogólnej z K.c. Propozycja z art. 1 pkt 1 projektu ustawy wykazuje względem art. 144 K.c. cechy regulacji równoległej, która powtarza co do istoty regulację z K.c. Tego rodzaju działanie jest z kolei sprzeczne z § 4 ust. 1 Z.t.p., który stanowi, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Ponadto proponowany art. 9c ust. 1 jest sprzeczny z definicją immisji zawartą w art. 1 pkt 1 projektu. Zgodnie bowiem z treścią art. 9c ust. 1: „przeciętną miarę zakłóceń dla nieruchomości sąsiednich wynikającą z tej działalności należy oceniać zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości” – a więc bez względu na (wskazane w art. 1 pkt 1 projektu) stosunki miejscowe, stanowiące przesłankę oceny „podwyższonej przeciętnej miary zakłóceń”.

V. Uwagi pozostałe

Projektodawca uznał, że w celu wprowadzenia do porządku prawnego pojęcia „immisje pochodzące z prowadzenia działalności rolniczej” dokona zmiany u.k.u.r. Tymczasem zgodnie z art. 1 u.k.u.r. określa ona zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;
- 4) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;

5) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa;

6) aktywną politykę rolną państwa.

Zakres zmian, zawartych w projekcie ustawy, wykracza poza zakres u.k.u.r.

Warto natomiast podkreślić, że ze względu na spójność systemową prawa cywilnego należy zachować szczególną ostrożność przy wprowadzaniu ewentualnych zmian legislacyjnych, które w sposób bezpośredni dotyczą już obowiązujących regulacji o charakterze kodeksowym, w szczególności prawa własności i dopuszczalnych granic oddziaływań sąsiedzkich, a które mogą prowadzić do zdeintegrowania regulacji w powyższym zakresie. Przy czym zauważyć też trzeba, że również ze względu na wspomnianą spójność systemową prawa cywilnego – Kodeks cywilny, jako obejmujący trzon instytucji prawa cywilnego nie wydaje się właściwym miejscem na wprowadzenie tego rodzaju szczegółowych rozwiązań.

Ponadto należy też wskazać, że sama interpretacja już obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego, tj. art. 144, może doprowadzić do pożądanego przez projektodawcę celu i jednoczesnego pogodzenia praw właścicieli nieruchomości, na które oddziałuje działalność rolnicza z prawami osób prowadzących taką działalność. Zauważyć również należy, że wątpliwości może też budzić wprowadzenie odmiennych regulacji w powyższym zakresie dla jednej grupy podmiotów, tj. rolników, w kontekście np. wykonywania jednoosobowych działalności gospodarczych przez przedsiębiorców (np. w postaci warsztatów stolarskich itp.).

VI. Stanowisko Rady Ministrów

W ocenie Rządu z propozycji zawartych w projekcie ustawy oraz ich uzasadnienia nie wynika jednoznacznie, aby wprowadzenie szczególnych „regulacji” chroniących „działalność rolniczą” przed roszczeniami właścicieli nieruchomości sąsiednich o zakaz immisji odpowiadało na rzeczywiście istniejący poważny problem społeczny domagający się rozwiązania przez interwencję ustawodawcy. Projekt ten nie zawiera również żadnych regulacji, które wpłyną na rozwiązanie problemu, jakim jest ochrona działalności rolniczej prowadzonej na terenach wiejskich. Zgłoszone propozycje są wątpliwe pod względem skuteczności, a dodatkowo odnoszą się tylko do nieruchomości, które są przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne – a takich na obszarach wiejskich jest ok. 32%.

Rada Ministrów negatywnie ocenia dalsze procedowanie projektowanej ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1000).