



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 998

Warszawa, 31 stycznia 2025 r.

BSA I.021.2.2025

RPW/44 10/2025 – 1P



EZD RP KS
ZSKSDS Sekretariat SZSKSDS (ZSKS – DS)
Data rejestracji: 2025-02-04
Data wpływu: 2025-02-04

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 stycznia 2025 r., znak pisma: SPS-WP.020.323.6.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do ***poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej.***

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-WP.020.323.11.2024**

Data wpływu **05.02.2025r.**



BSA I.021.2.2025

UWAGI

do poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej

Uwagi wstępne

1. Niniejsze uwagi dotyczą poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (dalej – projekt), wniesionego do Sejmu dnia 30 grudnia 2024 r. i przekazanego do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy pismem z dnia 8 stycznia 2025 r. (znak: SPS-WP.020.323.6.2024; [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-319-2024/\\$file/10-020-319-2024.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-319-2024/$file/10-020-319-2024.pdf)).
2. Projekt, inaczej niż mogłoby to zostać odczytane z jego tytułu („o ochronie prowadzenia działalności rolniczej”), nie zakłada wydania nowego aktu normatywnego. Przewiduje natomiast nowelizację ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 423; dalej – ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego). Głównym celem jest wprowadzenie wyraźnej regulacji cywilistycznych rozwiązań prawa sąsiedzkiego w sytuacjach oddziaływania działalności rolniczej na pobliskie nieruchomości (tj. kwestii immisji pośrednich, regulowanych w art. 140, 144 i art. 222 § 2 kodeksu cywilnego).
3. Przedmiotowy projekt został opracowany jako reakcja na interpretację obecnych przepisów przyjętą w wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 23 lipca 2024 r. (I ACa 239/23; [https://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/details/\\$N/152500000000503_IACa_000239_2023_Uz_2024-07-23_001](https://orzeczenia.lodz.sa.gov.pl/details/$N/152500000000503_IACa_000239_2023_Uz_2024-07-23_001); dalej - wyrok SA w Łodzi z 23 lipca 2024 r.). Podobna jest geneza (oraz ogólny kierunek proponowanych zmian) kolejnego projektu poselskiego „o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego” z dnia 13 stycznia 2025 r. ([https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-332-2025/\\$file/10-020-332-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-332-2025/$file/10-020-332-2025.pdf); dalej – drugi projekt). Z uwagi na podobieństwo materii omawianego projektu oraz drugiego projektu, pod koniec niniejszej opinii dokonano ich zwięzłego porównania. Złożenie własnego projektu ustawy zapowiedział w Sejmie również Minister Rolnictwa (tak: *Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu w dniu 26 września 2024 r.*, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter10.nsf/0/E674BFADC8BDAFABC1258BA5000129EB/%24File/18_b_ksiazka_bis.pdf, s. 140-141). To oznacza, że w przyszłości może zostać upubliczniony trzeci projekt zmierzający do ochrony rolników przed nadmiernymi roszczeniami negatoryjnymi ze strony właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Cywilistyczny charakter projektowanej nowelizacji

4. Projektowana zmiana polega na dodaniu do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nowego art. 7a w następującym brzmieniu:

„Art. 7a. Emisje, w szczególności dźwiękowe i zapachowe, w tym pochodzące od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych, będące wynikiem prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z przepisami prawa, z zasadami współżycia społecznego oraz stosunkami miejscowymi, podlegają ochronie prawnej i nie stanowią naruszenia innych praw”.

5. W istocie przedmiot projektu dotyczy zagadnień regulowanych w art. 140, 144 i art. 222 § 2 kodeksu cywilnego. W istocie zmierza on do doprecyzowania, w określonym kierunku, treści praw własności sąsiadujących (lub bliskich pod względem urbanistycznym) nieruchomości oraz zakresu dopuszczalnych emisji i immisji w sytuacji, w której na jednej nieruchomości prowadzona jest działalność rolnicza. Skutkiem ma być ograniczenie ochrony negatoryjnej przed immisjami wynikającymi z takiego charakteru nieruchomości i prowadzonej działalności rolniczej.
6. W uzasadnieniu projektu po pierwsze wskazano na ogólną potrzebę ułatwiania prowadzenia działalności rolniczej oraz jej ochronę, a tym samym - wzmacnianie bezpieczeństwa państwa w wymiarze żywnościowym. Zauważono przy tym, że obecnie prowadzenie działalności rolniczej może być związane z emisją zapachów i dźwięków (podano przykłady: dźwięków naturalnie wydawanych przez zwierzęta i odgłosów pojazdów rolniczych oraz nieprzyjemnego zapachu obornika). Stwierdzono też, że *„wszystkie te emisje zapachów i dźwięków, charakterystyczne są dla obszarów wiejskich i stanowią dziedzictwo sensoryczne wsi”*. W dalszej części dodano, że eliminowanie, jako immisji, działalności rolniczej na obszarach wiejskich prowadzi też do innych niekorzystnych zjawisk, m.in. zmniejszania bioróżnorodności pastwisk, zmniejszenie wykorzystywania nawozów naturalnych, a także ma negatywny wpływ na krajobraz oraz kulturę wsi związaną z rolnictwem.
7. Pod drugie, wskazano na konkretne problemy, które mogą rodzić się we współczesnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Zaproponowano, że rolnicy nie decydują się na kontynuowanie działalności rolniczej z tego powodu, że w ostatnich kilkunastu latach na obszary wiejskie przeprowadzają się mieszkańcy miast, którzy nie prowadzą takiej działalności. Co istotniejsze dla materii omawianego projektu, w uzasadnieniu zauważono też, że nowi mieszkańcy mają często *„odmienne oczekiwania w zakresie charakteru wsi, a charakterystyczne dla rolnictwa zapachy i dźwięki traktowane są jako uciążliwe”*, a to prowadzi do tego, że *„dochodzi do konfliktów sąsiedzkich, w wyniku czego do sądów powszechnych trafiają powództwa, w których rolnicy pozywani są za immisje”* (zapachowe lub dźwiękowe). To z kolei prowadzi ma, w opinii wnioskodawców, do *„zasądzania przez sądy od rolników ogromnych kwot odszkodowań, a w konsekwencji do bankructwa i zaprzestania prowadzenia tradycyjnej, często dziedzicznej działalności rolniczej w ramach rodzinnego gospodarstwa rolnego, co w efekcie zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu Polski”*.
8. Jako przykład takiego – ocenianego negatywnie - rozstrzygnięcia sądowego podano w uzasadnieniu wyrok SA w Łodzi z dnia 23 lipca 2024 r. (sygn. IACa 239/23). To rozstrzygnięcie i przyjętą w nim interpretację kodeksu cywilnego poddano *de facto* krytyce, co zarazem stanowi główną przyczynę omawianego przedsięwzięcia legislacyjnego. Jak też motyw innych inicjatyw stanowiących reakcję na ten wyrok i zmierzających do zmiany prawa, które zostały zasygnalizowane na wstępie.

9. Projektowana ustawa ma też zabezpieczać i chronić prowadzenie działalności rolniczej, co jest zasadą konstytucyjną, oraz pozytywnie wpłynąć na podaż produktów rolnych, a co za tym idzie - na ich ceny dla konsumentów. Ponadto założono, że *„charakterystyczne zapachy i dźwięki z rolnictwa wpływają pozytywnie na stale rozwijającą się na obszarach wiejskich agroturystykę, dla której obecność zwierząt hodowlanych jest kluczowa, ponieważ stanowi atrakcję turystyczną”*. Ponadto, projektowana ustawa ma zmniejszyć ilość postępowań sądowych, będących wynikiem roszczeń związanych z immisjami, oraz zwiększyć bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego.
10. Na końcu uzasadnienia są wzmiankowane rozwiązania francuskie i amerykańskie. Wskazano, że: *„w ostatnich latach przepisy chroniące „dziedzictwo sensoryczne wsi” zostały wprowadzone do prawa francuskiego. W przepisach francuskiej ustawy nr 2024-346 z dnia 15 kwietnia 2024 r. odniesiono się do przepisów o zakłóceniach sąsiedzkich wprowadzając dodatkowo zasadę pierwszeństwa. Oznacza to, że nie można powoływać się na zakłócenia wynikające z działalności rolniczej, jeżeli jest ona prowadzona zgodnie z prawem, a także jeżeli była ona prowadzona w taki sam sposób przed tym, zanim osoba skarżąca nabyła nieruchomości objętą zakłóceniami”*. Dodano ogólnie, że: *„Prawo chroniące działalność rolniczą przed skargami z powodu uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich zostało uchwalone również w innych państwach m.in. w Stanach Zjednoczonych (różniące się w zależności od konkretnego stanu Right-to-farm laws obowiązują we wszystkich stanach)”*.

Kontekst administracyjnoprawny projektowanych zmian

11. Swego rodzaju prewencyjną rolę, w tym zabezpieczenie przyszłych stosunków sąsiedzkich, może mieć tworzenie i treść planów zagospodarowania przestrzennego, a ponadto wydawanie decyzji dotyczących zabudowy i przeznaczenia budynków. W sądownictwie administracyjnym podkreśla się potrzebę takiego ujęcia planów (np. przez określenie na danym terenie jedynie możliwości rozporoszonej zabudowy zagrodowej), które w przyszłości zapobiegnie zabudowie i korzystaniu z pobliskich nieruchomości w sposób skutkujący nadmiernymi emisjami i immisjami. Ewentualnie kształtu, w którym wprowadzane zostają do planu stosowne ograniczenia, które wyeliminują możliwość zbyt dużego oddziaływania dźwiękowego lub zapachowego. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r. (II OSK 1281/16) podkreślono na przykład, że w sytuacji, w której w danym miejscu występuje *„konflikt między istniejącymi terenami zabudowy mieszkaniowej, a terenami produkcji rolnej (obiekty gospodarcze z chlewnią)”* z uwagi na uciążliwości odorowe na sąsiadujących terenach mieszkaniowych, możliwe jest – celem ograniczenia tego konfliktu – wprowadzenie w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzi. W tym zakazów i ograniczeń dotyczących zwiększania produkcji hodowlanej i zakazu rozbudowy istniejących obiektów inwentarskich, zakazu budowy nowych obiektów inwentarskich, a także zmiany sposobu użytkowania budynków gospodarczych na inwentarskie.
12. Natomiast, co do indywidualnych decyzji w sprawie warunków zagospodarowania terenu, w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej – NSA) z dnia 4 marca

2009 r. (II OSK 282/08) wskazano, że „zasada dobrego sąsiedztwa polega na uzależnieniu zmiany w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. W związku z tym analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiedniego w stosunku do terenu inwestycji, dokonywana na użytek decyzji o warunkach zabudowy, nie może być ogólnikowa i powinna dawać pełen obraz charakterystyki terenu sąsiedniego”. Zaś w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 21 lipca 2009 r. (II OSK 1193/08) podkreślono wymaganie kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji. Ale wskazano przy tym, że taka zasada nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy, jeśli analiza urbanistyczna wskazuje przyczyny odstępstwa poparte oceną zachowania ładu przestrzennego, uciążliwości i wpływu inwestycji dla działek sąsiednich.

13. Trzeba jednak wskazać, że w postępowaniu administracyjnym w sprawach budowlanych może być wąsko rozumiany interes prawny sąsiada. A tym samym, nie musi on zawsze występować jako strona i może przed wydaniem decyzji nie mieć okazji, żeby przedstawić swoje argumenty dotyczące przyszłych stosunków sąsiedzkich. Na przykład w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2023 r. (II OSK 2403/21) wyraźnie stwierdzono, że „decyzja administracyjna określająca sposób korzystania z pomieszczeń w budynku znajdującym się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza bowiem automatycznie możliwości dokonania przez sąd ustaleń i ocen, czy sposób korzystania z lokalu przeznaczonego zgodnie z decyzją administracyjną na prowadzenie działalności gospodarczej nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą z art. 144 k.c. Przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę nie daje jakiegokolwiek oddziaływanie inwestycji na nieruchomości sąsiednie, lecz jedynie oddziaływanie określone w art. 3 pkt 20 prawa budowlanego, czyli powodujące ograniczenia w zagospodarowaniu otoczenia wynikające z odrębnych przepisów. Z przepisu art. 144 k.c. tego rodzaju ograniczenie w kontekście Prawa budowlanego nie wynika. Ograniczenia takiego nie można bowiem upatrywać tylko w następstwie potencjalnych obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z przyszłym użytkowaniem obiektu budowlanego. Okoliczność występowania tzw. immisji (pośrednich) może rodzić określone roszczenia jedynie na gruncie cywilnoprawnym, lecz nie daje praw strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 prawa budowlanego”.

Zaś w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2023 r. (II OSK 633/21) zauważono, że co prawda w art. 140 i art. 144 k.c. zagwarantowano właścicielom nieruchomości uprawnienie do korzystania z nich zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Jak też ochronę przed takimi działaniami właścicieli nieruchomości, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę. Sąd skonkludował, że w sprawie budowlanej kwestia immisji musi być uwzględniana, jednak pod warunkiem, że podlega określonej regulacji prawa administracyjnego, która powinna zostać wykazana.

14. Spełnienie powyższego warunku wykazania określonej regulacji administracyjnoprawnej może więc w praktyce nie nastąpić na etapie postępowania administracyjnego. Jeżeli właściciel nieruchomości sąsiedniej nie będzie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, to organ lub sąd na tym prewencyjnym etapie może w niektórych wypadkach nie poznać wszystkich cech danej sytuacji, koniecznych dla zapobieżenia

przyszłemu wystąpieniu nadmiernego uciążliwego oddziaływania (np. emisji odorowych). W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 2 lipca 2024 r. (II OSK 1164/23) odniesiono się bezpośrednio do działalności rolniczej. Wskazano, że na gruncie prawa administracyjnego wymagane jest wykazanie istnienia konkretnej normy prawa materialnego, która wskazywałaby, że istniejące immisje nie będą mieściły się w granicach wyznaczonej normy. Dodano, że ewentualna okoliczność naruszenia prawa własności, o jakim mowa w art. 140 i art. 144 kodeksu cywilnego, wymaga wykazania, że planowana inwestycja będzie powodowała ponadprzeciętne negatywne oddziaływanie (uciążliwości) dla sąsiedniej nieruchomości, a nie jakiegokolwiek oddziaływanie. Z samego faktu sąsiedzowania działki stanowiącej własność skarżącej z terenem inwestycji nie wynika status strony postępowania, a do tego potrzebne jest określenie konkretnej normy prawa materialnego, która wskazywałaby, że immisje nie będą mieściły się w granicach wyznaczonej normy i będą rodzić ponadprzeciętne negatywne oddziaływanie (uciążliwości) dla sąsiedniej nieruchomości.

Ocena projektowanych rozwiązań

15. Na tle obowiązującego stanu normatywnego nie jest w pełni uzasadniona generalna teza przedsięwzięcia legislacyjnego, mówiąca, że brak jest obecnie ochrony prawnej emisyjnych aspektów prowadzenia działalności rolniczej. W uzasadnieniu stwierdzono, że: *„Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym emisje, w tym również zapachowe i dźwiękowe będące wynikiem prowadzenia działalności rolniczej, a więc zjawiska charakterystyczne dla obszarów wiejskich, nie podlegają ochronie prawnej. Prowadzi to do sytuacji, w której rolnicy prowadzący zgodnie z prawem działalność są narażeni na roszczenia negatoryjne w związku z immisjami, o których mowa w art. 222 § 2 w zw. z art. 144 kodeksu cywilnego”*. Dodano, że projektowany stan normatywny, drogą dodania powyższego przepisu, ma zabezpieczyć produkcję rolną, w szczególności prowadzoną w ramach rodzinnych gospodarstw rolnych w sposób tradycyjny, przed roszczeniami negatoryjnymi, oraz ma na celu *„promocję korzyści wynikających z ochrony dziedzictwa sensorycznego wsi, w tym jego walorów kulturowych, krajobrazowych i turystycznych”*.

Tymczasem, podobną funkcję ochronną mogą spełniać już obecnie obowiązujące przepisy, które można w sprawach sąsiedzkich z udziałem osób prowadzących działalność rolniczą interpretować specyficznie, skoro ustawodawca posłużył się w nich formułami ogólnymi. I tak, w art. 140 kodeksu cywilnego - odnośnie do treści prawa własności - przewidziano, że właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy (co z kolei może za sobą pociągać emisje). Korzystanie jest przy tym ograniczone - zarówno po stronie oddziaływania (emisji), jak i znoszenia (immisji) - trzema ustawowymi przesłankami. Korzystanie z rzeczy (a tym samym z prawa własności) odbywa się bowiem *„w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego”*, a dodatkowo *„zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności danej osoby”*. Ta formuła ogólna odnosi się do każdego z właścicieli sąsiadujących lub bliskich nieruchomości, a tym samym określa zakres możliwych emisji (z perspektywy jednej nieruchomości) i immisji (z perspektywy drugiej nieruchomości). Omawiane stosunki sąsiedzkie są przedmiotem dość dokładnej regulacji

w art. 144 kodeksu cywilnego, w świetle którego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa własności powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Nie jest to zakaz absolutny, ponieważ w dalszej części tego przepisu sprecyzowano, że ograniczenie dotyczy emisji „*ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych*”. Oddziaływanie jednej nieruchomości na drugą bez bezpośredniego wtargnięcia na nią, a np. przez hałas lub zapach, określane jest jako immisja pośrednia. Natomiast ochrona negatoryjna na podstawie art. 222 § 2 kodeksu cywilnego polega na tym, że przeciwko osobie, która narusza własność w taki sposób, właścicielowi przysługuje roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Tym samym roszczenie nie przysługuje, jeżeli rolnicze korzystanie z nieruchomości, w tym skutkujące emisjami pochodzącymi od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych, nie następuje „*ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych*”. Wówczas immisje pośrednie są dopuszczalne, co potwierdza orzecznictwo sądowe (np. wyrok SN z 2 czerwca 2016 r.; I CSK 533/15).

16. Powyższe rozwiązania kodeksowe mają już bogate orzecznictwo sądowe, w którym uwzględniana jest specyfika prowadzenia działalności rolniczej, a które stanowi cenny dorobek do wykorzystania. Łatwiej tego dokonywać w razie zachowania zasady, że regulacje dotyczące treści i ochrony własności znajdują się w kodeksie cywilnym, a nie – niejako – przy okazji innych spraw, które są zasadniczym przedmiotem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W szczególności przy ocenie przeciętnej miary immisji, bierze się pod uwagę takie czynniki, jak np.: częstotliwość występowania zakłóceń, porę, w której zakłócenia są wywoływane, oraz intensywność oddziaływań (długość trwania i regularność). Uwzględnia się też to, jak immisje wpływają na zdrowie i życie ludzi. Jeżeli oddziaływania grożą bezpośrednio i realnie określonym osobom albo grupie osób. Z kolei, jeśli chodzi o społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, to zakres dopuszczalnych immisji należy ustalać, oceniając charakter zarówno nieruchomości wyjściowej, jak i nieruchomości objętych immisjami. Granice akceptowalnych immisji może bowiem wyznaczać cel, któremu dane nieruchomości służą, np. działalność rolnicza lub funkcja mieszkalna nieruchomości. Wskazuje się też, że miernikiem, jaki należy brać pod uwagę przy ocenie dopuszczalności immisji, są stosunki miejscowe występujące w danym miejscu i czasie. Uwzględnia się powszechne postępowanie i zapatrywania ludności zamieszkującej na danym terenie, poziom zakłóceń, do którego dana społeczność przyzwyczała się (np. do prowadzonego dłuższy czas gospodarstwa rolnego).

Z drugiej strony, przy ocenie tego, czy immisje nie przekraczają przeciętnej miary, bierze się w orzecznictwie też pod uwagę pozytywną społeczną wartość działalności wytwarzającej immisje (tak np. w wyroku SN z 22 czerwca 1972 r., III CRN 126/72). Taką pozytywną działalność (z uwagi na bezpieczeństwo żywnościowe oraz kultywowanie dziedzictwa i atrakcyjność turystyczną, o których mowa w uzasadnieniu projektu) można przypisać działalności rolniczej, w szczególności tradycyjnej i rodzinnej. To może, już na tle obecnego stanu normatywnego, skutkować w orzecznictwie podwyższeniem *in concreto*

dopuszczalnej miary emisji, co prowadzić będzie w praktyce do osiągnięcia skutku ochronnego dla rolników, który jest wizją projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu.

17. Zasadnicze zastrzeżenie rodzi w projektowanych przepisach ogólne ujęcie, przewidujące poddanie rolniczych emisji szerokiej „ochronie prawnej” oraz generalne przesądzenie, że dźwiękowe i zapachowe (odorowe) emisje pośrednie „nie stanowią naruszenia innych praw”. Skutkiem takiego generalnego ujęcia i szerokiego odniesienia go do wszelkich „innych praw” może się okazać praktyce w szczególności to, że emisje (w tym również zapachowe i dźwiękowe w wyniku prowadzenia działalności rolniczej), będą musiały być znoszone w każdej sytuacji przez właścicieli nieruchomości sąsiedzkich i pobliskich oraz inne podmioty, mimo, że przysługują im „inne prawa”, w tym dotyczące stałego zamieszkania. Zakresu zastosowania projektowanych przepisów nie ograniczono bowiem do prawa własności nieruchomości sąsiednich lub pobliskich oraz do sytuacji zastanej przez nowych sąsiadów, a uprzywilejowanie osoby prowadzącej działalność rolniczą może *de facto* zredukować szeroką kategorię „innych praw”, a tym samym osłabiać pozycję szerokiego katalogu osób uprawnionych. W szczególności, projektodawca – wbrew twierdzeniu, że celem projektu „jest zabezpieczenie produkcji rolnej, w szczególności prowadzonej w ramach rodzinnych gospodarstw rolnych, w sposób tradycyjny” – nie ogranicza zakresu zastosowania projektowanego rozwiązania do takiej kategorii gospodarstw rolnych. Podsumowując, projektowane rozwiązanie w powyższym zakresie stanowi zbyt dużą i nie w pełni uzasadnioną ingerencję w uprawnienia nabyte przez inne podmioty prawa cywilnego.
 18. Zastrzeżenie wywołuje proponowana – dla osiągnięcia zamierzonego celu ochrony działalności rolniczej – konstrukcja prawna poddania „ochronie prawnej” emisji wynikających z prowadzenia działalności rolniczej. W kodeksie cywilnym oczywiście w sposób wyraźny nie poddaje się ochronie prawnej kazuistycznej kategorii emisji, bo przepisy o własności zbudowane są po pierwsze kompleksowo przez pryzmat właściciela i ochrony danej własności (a nie przez pryzmat oddziaływania na inną własność). A po drugie są one sformułowane w sposób ogólny i niekazuistyczny, co daje cenną elastyczność orzecznictwu, potrzebną dla oceny *in concreto* różnorodnych sytuacji sąsiedzkich. Punktem centralnym rozwiązania kodeksowego jest własność konkretnej rzeczy i jej ochrona, a nie odwrotnie – jak to przewiduje projekt – ochrona emisji z drugiej nieruchomości, co stanowi, dopuszczalne lub nie, emisje na daną nieruchomość. Dla zachowania konsekwencji ujęcia zawartego w kodeksie cywilnym problematyki objętej projektem nie należy formułować jako skoncentrowanej wokół uprawnienia właściciela nieruchomości do określonego – za treścią art. 144 kodeksu cywilnego – zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich i pobliskich. Centralnym ujęciem powinna być bowiem inna problematyka, tj. swoisty rewers tej samej sytuacji życiowej, zogniskowana wokół tego, że w określonym stanie faktycznym następuje dookreślenie praw własności obu nieruchomości. Konsekwentne, w stosunku do kodeksu cywilnego byłoby ujęcie projektowanych przepisów w ten sposób, że właściciel sąsiedniej nieruchomości jest ograniczony w wykonywaniu prawa własności i musi znosić określone emisje, co wynika ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.
- Stąd – abstrahując od zasadności projektowanej zmiany – konstrukcyjnie poprawniejsze byłoby inne ujęcie legislacyjne niż zawarte w projekcie. Polegałoby ono na zredukowaniu

przepisu bez odniesienia do kwestii podlegania ochronie prawnej przez emisje (w szczególności dźwiękowe i zapachowe oraz pochodzące od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych). Taka konstrukcja prawna też służyłaby osiągnięciu w praktyce podobnego rezultatu, jaki jest zamierzony przez projektodawcę. Ale zostałaby sformułowana od drugiej strony danej sytuacji życiowej, którą jest przyjęcie, że takie emisje nie stanowią (pod warunkiem wynikiem prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z ustawą, zasadami współżycia społecznego i stosunkami miejscowymi) zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich lub pobliskich. A tym samym – brak w takich okolicznościach prawnego uzasadnienia dla dochodzenia przez sąsiada ochrony negatoryjnej, tj. wyłączona jest możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem, o odszkodowanie i o zaniechanie naruszeń. Takie ujęcie lepiej oddawałoby istotę projektowanego rozwiązania szczegółowego na tle ujęcia zawartego w obowiązujących rozwiązaniach kodeksu cywilnego, które w uzasadnieniu projektu są powoływane jako cel oddziaływania planowanej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

19. Ponadto, projektowany przepis niepotrzebnie powiela okoliczności doprecyzowujące zakres dopuszczalnych emisji oraz znoszonych immisji (dozwolonego zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich), o których już mowa w art. 144 kodeksu cywilnego, tj. jest w nim mowa o zasadach współżycia społecznego oraz o znaczeniu stosunków miejscowych. Za to pomięto w nim inne, wymienione obecnie w kodeksie warunki, tj. brak ponadprzeciętnej miary zakłóceń oraz uwzględnianie przy określaniu tej ostatniej społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości. W uzasadnieniu nie wyjaśniono takiego celu ujęcia. Wydaje się, że może ono w praktyce okazać się niekorzystne dla osób prowadzących działalność rolniczą, ponieważ pominięcie przy ocenie dopuszczalności okoliczności przeznaczenia ich nieruchomości w praktyce może obniżyć poziom dopuszczalnych emisji.
20. Opracowanie przedmiotowego projektu (oraz innych złożonych lub zapowiadanych projektów zmierzających w podobnym kierunku) wynika z negatywnej oceny jednego orzeczenia sądowego, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 23 lipca 2024 r. Niezależnie od oceny interpretacji prawa, które legła u jego podstaw, wydaje się, że to za mało, aby od razu została uruchomiona procedura legislacyjna zmierzająca do zmiany prawa w zakresie materii *de facto* kodeksowej. Po pierwsze, obecne przepisy regulujące prawo sąsiedzkie obowiązują od dekad, a w tym czasie zapadało na ich podstawie wiele orzeczeń sądowych, które nie były podobnie kwestionowane w dyskursie społecznym i politycznym. Tym samym jeden wyrok, nawet prawomocny i wydany przez sąd apelacyjny, nie musi oznaczać trwałej zmiany stanu normatywnego, która miałaby wynikać z nowej interpretacji przepisów w praktyce sądowej. Po drugie, obecne przepisy kodeksowe (art. 140, 144 i 222 kodeksu cywilnego) nie przewidują co prawda literalnie rozwiązań dotyczących działalności rolniczej. Ale posługują się kilkoma formułami ogólnymi, których interpretacja i zastosowania *in casu* będzie uwzględniała specyfikę rolnego obszaru oraz rolniczej działalności, a przy tym kontekst jej długotrwałego prowadzenia, administracyjnych reguł przeznaczenia i zabudowy oraz usprawiedliwionych praw i obowiązków właścicieli i osób korzystających z nieruchomości objętych immisjami, w tym zamieszkałych w nich na stałe. W istocie również

projektowane przepisy zawierają formuły ogólne, których interpretacja w niektórych sytuacjach może nastąpić na niekorzyść osoby prowadzącej działalność rolniczą.

21. Formalną wątpliwość rodzi natomiast planowane umiejscowienie dodatkowego przepisu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta nie obejmuje bowiem wszystkich nieruchomości rolnych (np. nie ma, w świetle art. 1a, zastosowania m.in. do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha oraz gruntów, na których stawy stanowią co najmniej 70 %), a z uzasadnienia projektu wynika, że „ochrona prowadzenia działalności rolniczej” dotyczyć ma wszelkich nieruchomości, na których działalność jest prowadzona.

Przed wszystkim, za umiejscowieniem w kodeksie cywilnym przemawia materia projektu. Sam projektodawca zauważa w uzasadnieniu, że „projektowane przepisy będą stanowić przepisy szczególne wobec art. 144 k.c.”, a emisje wywołane działalnością rolniczą „nie będą źródłem roszczeń negatoryjnych, o których mowa w art. 222 § 2 k.c.”. Kodeks cywilny jest zbudowany w taki sposób, że rozwiązania szczególne dotyczące rolnictwa są ujęte w nim w sąsiedztwie rozwiązań ogólnych. Jako przykłady takich rozwiązań szczególnych (w stosunku do innego rodzaju nieruchomości) dotyczących nieruchomości rolnych (art. 46[1] kodeksu cywilnego) i gospodarstwa rolnego (art. 55[3] kodeksu cywilnego) można podać: pierwokup współwłaścicieli nieruchomości rolnych (art. 166 § 1 kodeksu cywilnego), zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213-218 kodeksu cywilnego), zakończenie dzierżawy gruntu rolnego (art. 704, 706 i 708 kodeksu cywilnego) oraz zasady dziedziczenia gospodarstwa rolnego powyżej 1 ha (art. 1058 i n. kodeksu cywilnego). Takie ujęcie jest poprawniejsze metodologicznie i warto je zachować w bieżącej legislacji. Metoda legislacyjna, polegająca na dodaniu ewentualnego przepisu (rozwiązania) szczególnego dotyczącego działalności rolniczej do obecnych ogólnych przepisów odnoszących się do wykonywania prawa własności rzeczy i jej ochrony, byłaby też klarowniejsza dla podmiotów stosujących prawo.

22. Nie ma pełnego pokrycia w prawie obcym uzasadnienie projektu w części mówiącej o jego podobieństwie do wzorców w niektórych zagranicznych systemach prawnych. Podobny do wskazanego prawa obcego może być deklarowany cel projektu, ale nie proponowane przepisy. Rzeczywiście we francuskim kodeksie cywilnym i w ustawie znalazły się wyraźne rozwiązania dotyczące działalności rolniczej oraz dopuszczalnych immisji na nieruchomościach sąsiednich, które ostatnio zostały znowelizowane. Te wzorce mogą być interesujące dla polskiego ustawodawcy. Jednak trudno przyjąć, że na ich tle – podobnie, jak to się przewiduje w przedmiotowym projekcie – podlegają ochronie prawnej i nie stanowią naruszenia innych praw „emisje, w szczególności dźwiękowe i zapachowe, w tym pochodzące od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych”. A takie podobieństwo przepisów sugerować by mogło wzmiankowanie zagranicznych aktów normatywnych w uzasadnieniu projektu.

W prawie amerykańskim (dokładniej – w prawie każdego ze stanów) rzeczywiście funkcjonują rozbudowane regulacje kompleksowo dotyczące prowadzenia gospodarstw rolnych (*Right to Farm*; przegląd: <https://nationalaglawcenter.org/state-compilations/righttofarmoverview>). Niektóre z nich zawierają również szczególne, złagodzone zasady odpowiedzialności cywilnej za emisje związane z prowadzeniem

działalności rolniczej (*liability for nuisance*, przegląd: <https://nationalaglawcenter.org/overview/landowner-liability>). Brak jednak jednolitego rozwiązania na poziomie, który przewiduje projekt, a poza tym rozstrzygnięcia konkretnych przypadków zapadają w orzeczeniach sądowych, w których co prawda uwzględnia się rozsądne typowe skutki prowadzenia działalności rolniczej, ale też potrzebę nienaruszania praw sąsiadów, zwłaszcza kiedy okolica staje się coraz bardziej zurbanizowana.

W prawie francuskim nowelizacja z 2024 r. (*LOI n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels*; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049418434>;) doprowadziła do wprowadzenia specjalnej regulacji do kodeksu cywilnego i modyfikacji rozwiązań ustawowych, obowiązujących już wcześniej (streszczenie: <https://www.bignonlebray.com/en/abnormal-neighborhood-disturbances-enter-the-civil-code/>). Ponadprzeciętnych naruszeń (zakłóceń) w relacjach sąsiedzkich dotyczy obecnie art. 1253 francuskiego kodeksu cywilnego, który odsyła do art. L. 311-1-1 francuskiego kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego. Zgodnie z tą nową regulacją wyłączenie odpowiedzialności za zakłócenia (*immisje*), które wykraczają poza przeciętne zakłócenia sąsiedzkie, ma miejsce w sytuacji, w której działalność była prowadzona przed nabyciem własności przez sąsiada, pod warunkiem, że jest ona zgodna z prawem oraz kontynuowana w tych samych warunkach lub w nowych bez zwiększenia zakłóceń. Na skutek tej nowelizacji art. L. 311-1-1 kodeksu rolnego oraz rybołówstwa morskiego obecnie stanowi (podobnie), że odpowiedzialność przewidziana w art. 1253 akapit pierwszy kodeksu cywilnego nie jest ponoszona, gdy ponadprzeciętne zakłócenie wynika z działalności rolniczej, która istniała przed aktem przeniesienia własności lub przyznania użytkowania nieruchomości, przy czym działalność ta musi być zgodna z prawem i kontynuowana na tych samych warunkach. Ewentualnie nowych, o ile nie powodują one zwiększenia nadmiernych zakłóceń, albo wynikają z dostosowania działalności do nowych wymagań ustawowych bez istotnej zmiany ich charakteru lub intensywności. Przed nowelizacją w 2024 r. kwestie te mniej szczegółowo regulował art. L. 113-8 kodeksu budowlanego i mieszkaniowego; zgodnie z którym szkody wyrządzone mieszkańcom budynku przez uciążliwości wynikające z działalności m.in. rolniczej (też przemysłowej, rzemieślniczej, handlowej, turystycznej, kulturalnej lub lotniczej) nie kreowały prawa do odszkodowania, jeżeli złożono wniosek o pozwolenie na budowę budynku narażonego na te uciążliwości lub sporządzono akt notarialny sprzedaży lub dzierżawy po zaistnieniu takiej działalności, pod warunkiem, że jest ona prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi lub wykonawczymi i była kontynuowana na tych samych warunkach (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041563715/2025-01-22).

Powyższe, podane w uzasadnieniu, przykłady rozwiązań zagranicznych mogą z perspektywy prawnoporównawczej z pewnością służyć uzasadnieniu tezy, że przedmiotem regulacji szczegółowej i dokładniejszej niż ma to miejsce obecnie w prawie polskim mogą być stosunki sąsiedzkie z nieruchomością, na której prowadzona jest działalność rolnicza. Ale nie musi z nich wynikać teza, że akurat takie ujęcie powinno stać się treścią prawa polskiego. Dla uzasadnienia tej ostatniej trzeba by dokładniej wykazać, że podobna jest sytuacja społeczno-gospodarcza (co można przyjąć z uwagi na podobne procesy rozrostu miast,

redukcji liczby gospodarstw rolnych oraz migracji wewnętrznych, skutkujących stykiem zamieszkiwania i pracy osób o różnych przyzwyczajeniach, wrażliwości i oczekiwaniach wobec funkcjonowania sąsiedztwa).

23. Z uwagi na podobieństwo zamierzenia legislacyjnego, powyższe uwagi o charakterze ogólnym można odnosić też do kolejnego projektu poselskiego, upublicznionego w sejmowym wykazie projektów pod datą 13 stycznia 2025 r. ([https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-332-2025/\\$file/10-020-332-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-020-332-2025/$file/10-020-332-2025.pdf)). Również ten drugi projekt przewiduje zmianę ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa prowadzenia i rozwoju działalności rolniczej na terenach wiejskich. W jego uzasadnieniu napisano: *„Na terenach wiejskich, gdzie głównym celem i przeznaczeniem gruntu jest prowadzenie działalności rolniczej ocena immisji powstających w wyniku prowadzenia tej działalności powinna podlegać innym miarom niż te obowiązujące w normalnych stosunkach sąsiedzkich na terenach przeznaczonych przede wszystkim pod zabudowę mieszkaniową jedno lub wielorodzinną. Nie stanowi bowiem naruszenia prawa własności nieruchomości sąsiednich, zgodne z prawem i przepisami prawa miejscowego prowadzenie produkcji rolnej. Swoboda prowadzenia działalności rolniczej na terenach wiejskich, które są do tego przeznaczone, nie może stanowić naruszenia prawa własności nieruchomości stanowiących zabudowę mieszkaniową, zaś przeciętna miara immisji 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”*.

Porównywany drugi projekt zakłada nieco inne rozwiązanie, tj. dodanie do tej ustawy art. 9c o brzmieniu:

- „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.”*

W tym dodawanym przepisie pominięto, w porównaniu z definicją dodawaną w art. 2 pkt 9 ustawy, celne sformułowanie, że chodzi o zakłócanie korzystania z nieruchomości sąsiednich poprzez prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomości, *„do których stosuje się inną, podwyższoną przeciętną miarę zakłóceń”*. Wydaje się, że ujęcie mówiące o *„podwyższonej przeciętnej mierze zakłóceń”* trafniej oddaje cel projektodawcy.

Porównując opiniowany projekt z tą drugą inicjatywą poselską, trzeba wskazać, że w nieco inny sposób odniesiono się w niej do stosunków sąsiedzkich z elementem działalności rolniczej. Poprawniejsze konstrukcyjnie, o czym była mowa wyżej, wydaje się przyjęcie właśnie optyki podwyższenia miary dopuszczalnych zakłóceń (immisji), zamiast

wprowadzania „ochrony prawnej” emisji. Celnie też poszerzono zakres przedmiotowy zastosowania projektowanego przepisu w stosunku do art. 1a ustawy. Wartością dodaną jest to, że projektuje się dalsze (na kształt prawa nabytego) prowadzenie działalności rolniczej na nieruchomości w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub zmiany stosunków miejscowych. Ocena tego rozwiązania, w tym kwestia możliwości takiego swoistego wyłączenia za stosownym odszkodowaniem, wymyka się przy tym poza ramy niniejszych uwag.

Natomiast zastrzeżenie, podobne do wyrażonego wyżej, rodzi w drugim projekcie okoliczność, że postulowane zmiany nie dotyczą kodeksu cywilnego, którego rozwiązania *de facto* mają zostać zmodyfikowane. Dodatkowe zastrzeżenia rodzi fakt, że w projektowanym przepisie znalazła się tylko klauzula ogólna „społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości”. Pominęto zaś klauzulę ogólną „stosunków miejscowych”, która na tle art. 144 kodeksu cywilnego obecnie pozwala również na elastyczne orzecznictwo, w tym *in casu* na korzyść rolników. A ponadto znalazło się w nim zawężenie do nieruchomości rolnych przeznaczonych na prowadzenie tej działalności rolniczej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co stanowi wyjście poza materię cywilistyczną.

Wnioski końcowe

24. Głównym celem przedmiotowego projektu jest zabezpieczenie prawne możliwości prowadzenia działalności rolniczej w zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym w sytuacji zgłaszania roszczeń odszkodowawczych i negatoryjnych przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jako przykład stanu normatywnego, który planuje się zmienić, w uzasadnieniu projektu wskazano interpretację kodeksu cywilnego zawartą w wyroku SA w Łodzi z 23 lipca 2024 r. Reakcją na tę interpretację stanowi też kolejny, drugi projekt poselski ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 13 stycznia 2025 r., jak zapowiedź sprzed kilku miesięcy (dotychczas nie zrealizowana) złożenia ministerialnego projektu ustawy. W uzasadnieniach projektów pojawia się w szczególności dążenie do zapewnienia możliwości prowadzenia działalności rolniczej w sytuacji zmian społeczno-gospodarczych w ostatnich dekadach, które szczególnie intensywnie występują w sąsiedztwie dużych miast. Ostatnie spostrzeżenie jest trafne, ponieważ kilka miast w Polsce intensywnie się rozwija, też terytorialnie. To powoduje po pierwsze, że obszar zwartej zabudowy, typowo miejskiej, się poszerza i wkracza na tereny podmiejskie i dotychczasowych wsi, w których była prowadzona działalność rolnicza. Po drugie, nierzadkie są sytuacje, w których dotychczasowi mieszkańcy miast nabywają nieruchomości na wsi, dokąd się przeprowadzają i zamieszkują w zastanym otoczeniu o charakterze różniącym się od dotychczasowego sąsiedztwa. W obu tych sytuacjach rodzą się nowe relacje sąsiedzkie, a przy tym powstawać mogą nowe kwestie, jak też spory, z zakresu prawa sąsiedzkiego oraz potrzeba dookreślenia treści własności obu sąsiadujących nieruchomości (w tym np. gospodarstwa rolnego). Jak też, najbardziej sygnalizowane w omawianym projekcie, kwestie określenia w konkretnym wypadku zakresu dopuszczalnych emisji pośrednich i granic ochrony negatoryjnej, szczególnie na styku intensywnej produkcyjnej działalności rolniczej oraz zabudowy mieszkalnej.

25. W pewnym stopniu, ale nie całkowicie, powstawaniu konfliktów sąsiedzkich zapobiega prawo budowlane oraz plan zagospodarowania przestrzennego. Uzasadniona jest, zawarta w uzasadnieniu projektu teza, że „zgodnie z obowiązującym stanem prawnym nawet prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z prawem, w tym zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie stanowi bowiem ochrony przed roszczeniami negatoryjnymi”.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że przy rozpatrywaniu sposobu zabudowy i charakteru przeznaczenia nieruchomości brane jest pod uwagę przyszłe oddziaływanie wynikające z określonego korzystania z danej nieruchomości, jak też wpływ na przyszłe korzystanie z innych nieruchomości i relacje sąsiedzkie. Tytułem przykładu można wskazać – referowaną wyżej – prawną regulację oraz załatwianie administracyjnych spraw warunków zabudowy, w tym zasadę kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy, oraz – generalnie – tworzenie studiów i planów zagospodarowania przestrzennego.

W doktrynie zauważa się jednak, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite odnośnie do lokalizowania zabudowy jednorodzinnej wśród dominującej zagrodowej (tak D. J. Kościuk, *Dom jednorodzinny na wsi - dopuszczalność lokalizowania zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej a zasada dobrego sąsiedztwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020/1-2, s. 90-92). Niezależnie od tego trzeba stwierdzić, że nawet najlepsze rozwiązania prawa administracyjnego oraz oparte na nich decyzje i wyroki sądowe nie są w stanie zapobiec w przyszłości wystąpieniu sytuacji, w której sporny będzie zakres sąsiedzkich immisji pośrednich pochodzących z pobliskiej nieruchomości wykorzystywanej na cele rolnicze oraz zrodzi się w postępowaniu cywilnym potrzeba interpretacji *in concreto* kodeksowych postanowień o treści własności i jej ochronie.

26. Powyższe okoliczności, łącznie z sygnalizowaną wyżej kwestią rozumienia strony w postępowaniu administracyjnym, prowadzą do wniosku, że – mimo założeń administracyjnego prawa materialnego i przewidzianej w nim zasady dobrego sąsiedztwa, uwzględnianych na etapie ogólnego planowania i wydawania indywidualnych decyzji o zabudowie lub przeznaczeniu – w praktyce będą zdarzać się sytuacje, w których nie będzie podstaw do wzruszenia decyzji administracyjnej, a konieczne będzie rozpoznanie sprawy przez sąd cywilny, w tym interpretacji i zastosowania art. 140, 144 i art. 222 § 2 kodeksu cywilnego.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 września 2008 r. (II CSK 169/08) z jednej strony wyraźnie wskazał, że „Decyzja administracyjna określająca sposób korzystania z pomieszczeń w budynku znajdującym się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza bowiem automatycznie możliwości dokonania przez sąd ustaleń i ocen, czy sposób korzystania z lokalu przeznaczonego zgodnie z decyzją administracyjną na prowadzenie działalności gospodarczej nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą z art. 144 k.c.”. Jednocześnie SN podkreślił, że zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkalna jednorodzinna stanowią inny rodzaj zabudowy oraz dokonał przeglądu orzeczeń sądów administracyjnych, w których podkreślano, że celem przepisów o ochronie ładu przestrzennego (stanowiących ograniczenie prawa własności nieruchomości i wolności zabudowy) jest powstrzymanie zabudowy, która nie da się pogodzić z zabudową już istniejącą oraz kształtowanie przestrzeni w taki sposób,

aby tworzyła harmonijną całość. Zauważono przy tym, że z – wykluczającą zabudowę jednorodzinną – zabudową zagrodową, a tym samym z prowadzeniem gospodarstwa rolnego może wiązać się szereg różnego typu uciążliwości mających charakter immisji (w tym odór i hałas). Stąd na terenach rolnych winna powstawać zabudowa zagrodowa, gdzie funkcja mieszkaniowa jest podporządkowana rolnej funkcji terenu.

27. Materia projektu ma duże znaczenie praktyczne wobec zintensyfikowanego obecnie zjawiska poszerzenia się terytoriów intensywnej zabudowy wokół miast i wkraczania na obszary dotychczas wiejskie, jak też indywidualne zmiany miejsca zamieszkania, w tym z miasta na wieś. Ma również znaczenie wynikające z zanikania gospodarstw indywidualnych, ale dalszego (może nawet intensywniejszego) funkcjonowania dużych gospodarstw rolnych, produkujących na skalę przemysłową. Jednak dokonywanie zmian obowiązujących ustaw, a tym bardziej kodeksów, trzeba zawsze traktować jako ostateczność. Brak stabilności prawa z istoty wywołuje bowiem skutki negatywne, ponieważ nigdy nie da się przewidzieć w pełni skutków (w przeciwieństwie do zaistniałej już praktyki stosowania obecnych przepisów), a poza tym stanowi obciążenie dla stron i sądu. Zachowanie ostrożności z dokonywaniem zmian jest w szczególności wskazane w omawianej sytuacji, w której do zakresu przedmiotowego projektu odnoszą się kodeksowe klauzule generalne (treść prawa własności i jej ochrona oraz dopuszczalność oddziaływań sąsiedzkich). Ich interpretacja w orzecznictwie może doprowadzić do pożądanego przez projektodawcę rezultatu społeczno-gospodarczego, jak też do należytego wyważania praw własności sąsiadujących lub bliskich nieruchomości.

Nieco przesadzone wydaje się przy tym twierdzenie w uzasadnieniu projektu, że zawiera on przepisy chroniące „dziedzictwo sensoryczne wsi” (o ile w ogóle można konstruować koncepcję takiego dziedzictwa w odniesieniu do ograniczonego zakresu przedmiotowego projektu). W szczególności z tego względu, że odnoszą się one do wąskiego zakresu emisji i immisji w stosunkach sąsiedzkich oraz do zakresu zastosowania konstrukcji cywilistycznych, a nie do jej pełnego dziedzictwa wsi. Projekt nie odnosi się do, innych niż specyficzne negatywne emisje dźwiękowe i zapachowe, przejawów bogactwa wsi, rozumianej jako pozamiejski obszar i społeczność. Obejmują one też np. aspekty przyrody, niepodzielnie z wsią związanej (a ubogiej w, coraz intensywniej zabudowanych, miastach), jak duchowe i materialnych aspektów dziedzictwa kulturowego niezwiązanych z gospodarstwami rolnymi (np. ochrony, jako walorów sąsiedzkich: lokalnych akcentów w architekturze, luźniejszej zabudowy, dużego udziału zieleni w otoczeniu, lokalnych zwyczajów, np. dźwięków kołędowania bądź tradycyjnych procesji, lub zabezpieczenia funkcjonowania ruchu drogowego o nieuciążliwym charakterze).

28. W obecnym stanie normatywnym o granicy kolizji uprawnień właścicieli poszczególnych nieruchomości decydują też – pozostawiające pewien, przydatny w praktyce, zakres swobodnej interpretacji orzeczniczej - zasady współżycia społecznego (w tym specyficzne na obszarach, na których prowadzi się działalność rolniczą) i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa (w którym może z jednej strony mieścić się prowadzenie działalności, np. rolniczej, a z drugiej zamieszkiwanie ludzi). Najistotniejsze dla oceny projektu jest rozwiązanie zawarte w art. 144 kodeksu cywilnego i przewidujące, że właściciel

nie musi powstrzymywać się od działań, które co prawda zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich, ale nie czynią tego ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości (w tym działalności rolniczej) i stosunków miejscowych (w tym sytuacji zastanej przez nowych mieszkańców terenów wiejskich).

Mając na względzie powyższe, uzasadnione jest zajęcie ogólnego stanowiska wyrażającego zastrzeżenie względem bardzo krytycznej oceny obowiązującego prawa, która stanowi główne uzasadnienie projektu. Wątpliwość budzi to, że zaprezentowana przez projektodawcę krytyka wynika z uogólnienia negatywnej oceny jednego orzeczenia sądowego, tj. wyroku SA w Łodzi z 23 lipca 2024 r., bez wykazania, że krytykowana interpretacja została przyjęta w większej liczbie orzeczeń (powszechnie). Z tego powodu przedmiotowa inicjatywa – na obecnym etapie, w którym brak jest potwierdzenia zmiany linii orzeczniczej – musi zostać oceniona jako przedwczesna. Ogólny kierunek proponowanych zmian byłby warty rozważenia, o ile by zaczęło dominować w większej liczbie wypadków orzecznictwo podobne do kwestionowanego przez projektodawcę (oraz inne, wspomniane na wstępie, podmioty) wyroku. W obecnej chwili trudno taki bieg wydarzeń zakładać jako pewnik, a przy tym – zreferowane wyżej – rozwiązania kodeksowe (formuły ogólne) dają możliwość odpowiedniego zabezpieczenia interesów rolników oraz dalszego prowadzenia przez nich działalności, przy wyważeniu ich z interesami sąsiadujących nieruchomości.

Stąd należy też zająć stanowisko, że dalsze prace legislacyjne byłby uzasadnione w razie ugruntowania się niekorzystnego orzecznictwa dla zastanej działalności rolniczej. Należałoby je ukierunkować nie na zmianę ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ale na doprecyzowaniu rozwiązań kodeksowych. Na przykład, wprowadzenie szczególnego rozwiązania dotyczącego miary dopuszczanych zakłóceń korzystania z nieruchomości sąsiednich. Oraz granic, których brak przekroczenia powoduje, że w sprawie nie znajdują podstaw zastosowania cywilistyczne środki prawne (tj. roszczenie negatoryjne), które wykluczałyby emisje (a w efekcie – częściowo ograniczałyby prowadzenie działalności rolniczej). Inspiracją mogłaby być treść, wspomnianego w uzasadnieniu projektu, prawa francuskiego, w którym najpierw jest mowa o braku odpowiedzialności za typowe (normalne) oddziaływanie i uciążliwości spowodowane sąsiedztwem, a następnie o poszerzeniu wyłączania odpowiedzialności w razie intensywniejszego oddziaływania (emisji), które istniały przed przeniesieniem własności nieruchomości sąsiadującej. Zarazem ogólnie w nich przewidziano, że dalsza działalność (co można odnosić do działalności rolniczej) może być kontynuowana w tych samych warunkach lub w nowy sposób, który nie powoduje zwiększenia nadmiernych zakłóceń dla sąsiedztwa.

29. Jurydyczne zastrzeżenie wywołuje proponowana – dla osiągnięcia zamierzonego celu ochrony działalności rolniczej – konstrukcja poddania „ochronie prawnej” emisji z prowadzenia działalności rolniczej. Wydaje się, że poprawniejsze jest poprzestanie w dyspozycji projektowanego przepisu na dookreśleniu sytuacji braku naruszenia innego prawa przez działalność rolniczą. Klarowniejsze byłoby opisanie zamierzonego praktycznego rezultatu z tej perspektywy, która już jest przyjęta w kodeksie cywilnym.

- Tj. braku - pod określonymi warunkami dodatkowymi - naruszenia praw właściciela nieruchomości sąsiedniej lub bliskiej (a tym samym braku podstaw do żądania ochrony).
30. Mając na względzie formalny aspekt projektu, można wyrazić opinię, że brak jest uzasadnienia dla techniki legislacyjnej, która polega na projektowaniu zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, a nie kodeksu cywilnego. To w kodeksie zawarto regulacje treści prawa własności, dopuszczalnych immisji oraz ochrony negatoryjnej, które modyfikować ma projektowany przepis.
 31. Stąd poprawniejsze wydaje się projektowanie rozwiązania szczególnego w księdze drugiej kodeksu cywilnego, w której regulowana jest treść prawa własności, prawo sąsiedzkie (w tym immisje) oraz ochrona negatoryjna na wzór innych, zawartych w nim rozwiązań szczególnych dotyczących nieruchomości rolnych i działalności rolniczej. Miejszem takiego ewentualnego dodatkowego przepisu doprecyzowującego relacje sąsiedzkie z zastanym gospodarstwem rolnym mogłoby być kolejne zdanie art. 144 kodeksu cywilnego, który reguluje dopuszczalne emisje i immisje. Z uwagi na cywilistyczną materię projektu, w razie ewentualnych dalszych prac parlamentarnych, warto rozważyć przeprowadzenie konsultacji z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego (w tym odnośnie do spójności merytorycznej i terminologicznej z obecnym stanem przepisów i innymi nowelizacjami).
 32. Powyższe uwagi o charakterze ogólnym można, z uwagi na podobieństwo zamierzenia legislacyjnego, odnieść też do innego poselskiego projektu zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, umieszczonego w sejmowym wykazie dnia 13 stycznia 2025 r. W razie dalszej pracy legislacyjnej nad projektem konieczne jest jego łączne procedowanie z tym drugim, złożonym później, projektem poselskim. Jak również łącznie z ewentualnym kolejnym projektem, którego złożenie zostało zapowiedziane przez Ministerstwo Rolnictwa.

Podsumowanie

33. Teza o niezbędności uchwalenia przedmiotowego projektu (a tym samym – ustanowienia nowych przepisów ze skutkiem abstrakcyjnym i generalnym) dla osiągnięcia rezultatów opisanych w uzasadnieniu nie jest w pełni uzasadniona, a przy tym przedwczesna. Opracowanie nowelizacji zostało wywołane głównie negatywną oceną jednostkowej interpretacji orzeczniczej brzmienia obecnych przepisów, dokonanej w wyroku SA w Łodzi z 23 lipca 2024 r., a ponadto obawą o podobną, niekorzystną dla rolników interpretację prawa w przyszłości. Nie jest jednak pewne, czy ten wyrok zapoczątkuje zasadniczą zmianę linii orzeczniczej oraz reinterpretację kodeksowych przepisów, które obowiązują od dekad i dotychczas nie rodziły podobnych zastrzeżeń w praktyce.
34. Postulowana przez projektodawcę, ochrona dziedzictwa wsi oraz nieskrępowanego dalszego prowadzenia działalności rolniczej jest możliwa na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Służyć temu może zastosowanie odpowiednich rozwiązań prawa administracyjnego, w tym ochrona prewencyjna na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego oraz przy wydawaniu decyzji dotyczących zabudowy i przeznaczenia budynków. Skutki zbieżne z zakładanymi w uzasadnieniu projektu może przynieść zastosowanie przepisów prawa cywilnego (rzeczowego) w obecnym kształcie. W tym, interpretacja kodeksowej regulacji treści praw własności, prawa sąsiedzkiego

- i zakresu dopuszczalności immisji oraz zakresu ochrony negatoryjnej (tj. zastosowanie obecnych rozwiązań zawartych art. 140, 144 i art. 222 § 2 kodeksu cywilnego).
35. 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 (w tym zamieszkujących w sąsiedztwie, jak też prowadzących działalność rolniczą, podobną lub inną, albo działalność o innym charakterze wytwórczym).
 36. Na aprobatę zasługują projektowane rozwiązania w części wyrażającej przesłankę zgodności sposobu prowadzenia działalności rolniczej z prawem publicznym (np. celem zagwarantowania ochrony środowiska bądź zdrowia publicznego). Również z tego powodu pożądane jest utrzymanie obecnych rozwiązań kodeksowych, które posługują się formułami ogólnymi (w tym dopuszczają działania, które zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich w mierze przeciętnej, wynikającej ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych). Obecnie możliwa jest taka interpretacja obowiązujących przepisów, w szczególności art. 144 kodeksu cywilnego, która pozwala zabezpieczyć dotychczasowe prowadzenie działalności rolniczej i należyście wyważyć interesy właścicieli nieruchomości sąsiadujących i bliskich. W tym chronić przed immisjami dźwiękowymi lub zapachowymi, które wcześniej nie występowały (w ogóle bądź w danym stopniu), albo są niezgodne z konkretną normą prawa administracyjnego.
 37. Jeżeli w trakcie dalszych prac parlamentarnych przeważałoby stanowisko o potrzebie doprecyzowania prawa sąsiedzkiego odnośnie do działalności rolniczej (a w szczególności gospodarstw rodzinnych, których szczególny status został określony w art. 23 Konstytucji RP z 1997 r.), to zakres ingerencji ustawodawcy powinna być jak najwęższa. Na przykład polegać na zwięzłym doprecyzowaniu art. 144 kodeksu cywilnego odnośnie do stosunków sąsiedzkich i uwzględnieniu działalności rolniczej w zakresie jej dotychczasowej intensywności, z zastrzeżeniem prowadzenia jej zgodnie z wymaganiami prawa administracyjnego. Celem ochrony dalszego prowadzenia takiej działalności, przy określaniu dopuszczalnych immisji uwzględniania byłaby – poza innymi obecnymi kryteriami, sytuacja zastana (w szczególności prowadzenia gospodarstwa rodzinnego). Do rozważenia byłoby też ogólniejsze brzmienie, mówiące - jak to ujęto w uzasadnieniu projektu - o poszanowaniu w stosunkach sąsiedzkich wszelkich aspektów dziedzictwa wsi i regionu. Nie tylko oddziaływań uciążliwych, określonych w projekcie, ale też takich, które pozytywnie stanowią sensoryczne dziedzictwo i bogactwo danej okolicy.
 38. Wskazane jest łączne prowadzenie dalszych prac legislacyjnych nad przedmiotowym projektem oraz nad drugim projektem poselskim (jak też nad ewentualnym kolejnym projektem ministerialnym), ponieważ mają one podobną genezę i zbieżne cele.