

Warszawa, 12 lutego 2025 r.

BEOS-4/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI FUNKCYJNY SEJMU
Ld1: SPIS - K P. O20. 323. 13. 2024
Data wpływu 13. 02. 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (druk nr 998)

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 skutków powództw kierowanych przeciwko osobom prowadzącym działalność rolniczą, związanych z imisjami będącymi efektem tej działalności.

Wnioskodawcy podnoszą, że w ostatnich kilkunastu latach nastąpiły zmiany dotyczące struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, polegające na zmniejszeniu zatrudnienia w rolnictwie. Wynikają one z migracji ludności miejskiej na obszary wiejskie i zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej przez dotychczasowych mieszkańców wsi. Część mieszkańców wsi obecnie postrzega jako uciążliwe imisje wynikające z prowadzenia działalności rolniczej, w szczególności związane z emisją hałasu bądź z wydzielaniem odorów. Powoduje to konflikty sąsiedzkie, na skutek czego do sądów są kierowane powództwa zawierające roszczenia negatoryjne o zaprzestanie imisji oraz roszczenia o zadośćuczynienie z tytułu imisji. Wnioskodawcy twierdzą, że w następstwie zasądzenia ogromnych kwot odszkodowań pozwani rolnicy bankrutują i zaprzestają prowadzenia działalności rolniczej, co prowadzi do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, a także do pozbawienia wsi jej tradycyjnego charakteru.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje dodanie art. 7a w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ (dalej także jako: u.k.u.r.).

Zgodnie z proponowanym artykułem emisje będące wynikiem prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z przepisami prawa, z zasadami współżycia społecznego oraz stosunkami miejscowymi będą podlegały ochronie prawnej i nie będą stanowiły naruszenia innych praw. W projekcie wymieniono jako przykładowe rodzaje emisji emisje dźwiękowe i zapachowe, w tym pochodzące od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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 ochrony prawnej rolników przed roszczeniami sąsiedzkimi związanymi z imisjami, takimi jak hałas, wibracje czy nieprzyjemne zapachy, wskazuje na różnorodność podejść prawnych. Na przykład Francja i USA zapewniają rolnikom specjalną ochronę prawną, inne, takie jak Holandia, stosują bardziej elastyczne rozwiązania oparte na indywidualnej ocenie każdej sprawy. Przepisy zastosowane np. w Czechach lub Estonii regulują ogólnie kwestię imisji i mają pośredni wpływ na działalność rolniczą. Poniżej przedstawiono porównanie rozwiązań przyjętych we Czechach, Estonii, Francji, Holandii i w USA.

W Czechach kwestia imisji, czyli wszelkich działań, które w sposób istotny utrudniają korzystanie z nieruchomości sąsiedniej, została uregulowana w ustawie nr 89/2012 Sb. (kodeks cywilny)². Zgodnie § 1013 ustawy nr 89/2012 Sb. właściciel nieruchomości³ 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 imisji uregulowano w ustawie o własności w podsekcji 143(1)⁴. 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

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 423.

² Zákon č. 89/2012 Sb., <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89/zneni-20250101> [dostęp: 11.02.2025].

³ W tym przepisie pojęcie „nieruchomość” nie ogranicza się wyłącznie do gruntu.

⁴ Asjaõigusseadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032023058> [dostęp: 11.02.2025].

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 wyzwań⁵, 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 artykuł 37 księgi 5 kodeksu cywilnego⁶. Artykuł ten stanowi, że właściciel nieruchomości nie może w sposób sprzeczny z przepisami zawartymi w kodeksie cywilnym⁷ 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 wsi. Ponadto, znaczenie ma również moment powstania uciążliwości w stosunku do daty nabycia nieruchomości przez poszkodowanego w kontekście celu prowadzonej działalności. Ponadto, 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 otoczenia⁸.

W USA każdy z 50 stanów posiada własne ustawodawstwo dotyczące ochrony praw rolników, tzw. prawa *Right-to-Farm*⁹. Choć wszystkie mają na celu zapewnienie stabilności prawnej w rolnictwie i ochronę przed nieuzasadnionymi pozwami, ich szczegółowe regulacje różnią się. Przykładowo, w stanie Montana¹⁰ obowiązuje specjalne prawo, które pozwala rolnikom na wypas zwierząt na otwartych

⁵ 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> [dostęp: 11.02.2025].

⁶ *Burgerlijk Wetboek*, artykuł 5:37, <https://wetboekplus.nl/burgerlijk-wetboek-boek-5-artikel-37-onrechtmatige-hinder/> [dostęp: 11.02.2025].

⁷ Art. 162 księgi 6 kodeksu cywilnego, <https://wetboekplus.nl/burgerlijk-wetboek-boek-6-artikel-162-onrechtmatige-daad/> [dostęp 11.02.2025].

⁸ Przepisy dotyczące hałasu z gospodarstw rolnych, <https://iplo.nl/thema/geluid/regels-geluid-handig-toepassen/geluid-praktijksituaties/regels-geluid-agrarische-bedrijven/> [dostęp 11.02.2025 r.].

⁹ Right-To-Farm: Typical Provisions. Compiled by: National Agricultural Law Center Research Fellows & Rusty Rumley, NALC Senior Staff Attorney. <https://nationalaglawcenter.org/state-compilations/right-to-farm-provisions/> [dostęp: 11.02.2025].

¹⁰ *Montana Code Annotated – MCA*, Title 81, Chapter 4, <https://law.justia.com/codes/montana/title-81/chapter-4/part-4/> [dostęp: 11.02.2025].

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 właścicieli¹¹.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy wskazano na francuskie rozwiązanie jako przykład, który warto byłoby zaadaptować w polskim porządku prawnym¹². Ponadto odniesiono się do rozwiązań zagranicznych związanych z ograniczeniem uciążliwości środowiskowych, takich jak odory i obecność owadów, poprzez inwestycje w odpowiednią infrastrukturę¹³.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁴ (dalej także jako: 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.

Jak już wskazano wyżej w punkcie II opinii, planowane jest dodanie art. 7a u.k.u.r. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że przepis ten ma rozszerzyć zakres zastosowania ustawy i wprowadzić ochronę emisji, w szczególności dźwiękowych i zapachowych, będących wynikiem prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto zaznaczono, że dodawana regulacja byłaby przepisem szczególnym do art. 144 k.c. Projektodawcy nie wyjaśniają, dlaczego, skoro proponowany przepis ma stanowić *lex specialis* do art. 144 k.c., nie znajduje się on w Kodeksie cywilnym¹⁵. Gdyby projektowana regulacja miała stanowić *lex specialis* do art. 144 k.c., to powinna odnosić się do przesłanek z art. 144 k.c. Na powyższy problem zwrócono również uwagę podczas konsultacji społecznych¹⁶. Na gruncie art. 144 k.c. brana jest pod uwagę „przeciętna miara”, „społeczno-gospodarczego przeznaczenie nieruchomości” i „stosunki miejscowy”, a tymczasem

¹¹ Więcej informacji na temat prawa do prowadzenia działalności rolniczej w Montanie można znaleźć w publikacji, *Montana's Right-to-Farm Summary*, dostępnej na stronie University of Kentucky: <https://onerural.uky.edu/right-to-farm/MT> [dostęp: 11.02.2025].

¹² ID ankiety: 52965, 54208, 54237.

¹³ ID ankiety: 51984.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

¹⁵ Wprowadzanie w taki sposób zmian w systemie prawnym jest przykładem zjawiska dekodyfikacji, które może być oceniane negatywnie – więcej na ten temat: Longchamps de Berier F. (red.), *Dekodyfikacja prawa prywatnego*, Warszawa 2017; J. Rudnicki, *O postępie dekodyfikacji prawa cywilnego w Polsce w 2023 r. – trzy przykłady legislacyjne*, „Forum Prawnicze” nr 2 (82)/2024. Warto też zauważyć, że przedłożono projekt ustawy „o ochronie prowadzenia działalności rolniczej”, podczas gdy w istocie jest to projekt zmieniający ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego. Por. § 82 i n. Zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁶ Zob. ID ankiety: 51689.

w projektowanym art. 7a u.k.u.r. jest mowa o „zgodności z przepisami prawa, z zasadami współżycia społecznego oraz stosunkami miejscowymi”. Może budzić wątpliwości, czy wymagana „zgodność z przepisami prawa” nie byłaby w praktyce interpretowana jako konieczność zgodności z art. 144 k.c., co niweczyłoby zamierzony efekt wprowadzanej regulacji, mającej być *lex specialis* względem art. 144 k.c. Ponadto należy zwrócić uwagę, że art. 144 k.c. ma uniwersalne zastosowanie do wszystkich przypadków wykonywania prawa własności (w tym w kontekście wszystkich nieruchomości rolnych), a tymczasem projektowana regulacja miałaby zastosowanie tylko do niektórych nieruchomości rolnych, ze względu na zakres zastosowania u.k.u.r. określony w jej art. 1a (w którym wymieniono kategorie nieruchomości rolnych, do których u.k.u.r. nie ma zastosowania).

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono również, że jej celem jest zabezpieczenie produkcji rolnej prowadzonej w sposób tradycyjny¹⁷ przed roszczeniami negatoryjnymi oraz promocja korzyści wynikających z „ochrony dziedzictwa sensorycznego wsi”. Jednakże zakres zastosowania projektowanej regulacji nie ogranicza wyłącznie do gospodarstw rolnych prowadzonych w sposób tradycyjny. Zatem deklarowane cele wprowadzenia nowej regulacji nie znajdują odzwierciedlenia w tekście samej regulacji.

Względem projektowanego przepisu może zostać podniesiony zarzut naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (np. osób prowadzących działalność rolniczą). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (np. osób sąsiadujących z osobą prowadzącą działalność rolniczą)¹⁸. Tymczasem wprowadzenie

¹⁷ Treść przepisu nie odwołuje się do „tradycyjnej produkcji rolnej”, a jedynie używa sformułowania „prowadzenia działalności rolniczej”, co 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.

¹⁸ Zasada proporcjonalności składa się z trzech zasad szczegółowych, które tworzą tzw. test proporcjonalności. Pierwszą z nich jest zasada przydatności, w myśl której ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. Drugą z nich jest zasada najłagodniejszego środka, zwana też zasadą konieczności, która zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. Przede wszystkim trzeba unikać sytuacji, gdy środek prawny ograniczający w sposób uzasadniony wolność lub prawo konstytucyjne osoby powoduje równocześnie ograniczenie innych praw. Trzecim elementem zasady proporcjonalności jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Polega ona na ważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad i wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo. Jeżeli rozstrzygnięcie kolizji zasad dokonywane jest w procesie stanowienia prawa lub jego kontroli, ma charakter abstrakcyjny i przybiera postać reguły prawnej. Tak P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 31, Lex.

projektowanego art. 7a u.k.u.r. zgodnie z zamysłem Projektodawców mogłoby oznaczać ustanowienie „kontratypu cywilnego”, w tym znaczeniu, że jeśli prowadzono by działalność rolniczą zgodnie z przepisami prawa, z zasadami współżycia społecznego i stosunkami miejscowymi, to w istocie można by było w sposób nieograniczony zakłócać korzystanie z nieruchomości sąsiednich, w tym ponad przeciętną miarę, o której mowa w art. 144 k.c. Skutki prawne wprowadzenia projektowanej regulacji wydają się zbyt daleko idące, ponieważ powodują, że wyłączona zostaje odpowiedzialność prowadzącego działalność rolniczą. Inaczej ujmując, projektowany przepis uniemożliwiłby przeciwstawienie się uciążliwościom związanym z działalnością rolniczą w każdym przypadku.

Należy też 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 zapachowej¹⁹. Projekt nie został uchwalony, ale dotyczył 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 nabytych²⁰. Wprowadzenie projektowanej regulacji może być zatem nieproporcjonalne w kontekście ochrony prawa własności, a ściślej utraty wartości nieruchomości wywołanej uciążliwym sąsiedztwem. Jak zauważono podczas konsultacji społecznych, ważną kwestią jest utrata wartości nieruchomości, o czym uzasadnienie ustawy w żaden sposób nie wspomina²¹.

W Kodeksie cywilnym na tle art. 144 k.c. kryteria oceny dotyczą immisji. Właściciel nie może zakłócać korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę²², wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości²³ i stosunków miejscowych²⁴. W projektowanej regulacji natomiast

¹⁹ Źródło: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-minimalnej-odleglosci-dla-planowanego-przedswiezecia-sektora-rolnictwa-ktorego-funkcjonowanie-moze-wiazac-sie-z-ryzykiem-powstawania-uciazliwosci-zapachowej2> [dostęp: 12.02.2025 r.].

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

²¹ Zob. ID ankiety: 51985.

²² 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 określenia jej dokonuje sąd. Tak B. Sitek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. P. Nazaruk, Warszawa 2024, art. 144, Lex.

²³ Społeczno-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 mieszkaniami” (tak wyr. SN z 8.01.2009 r. I CNP 82/08, LEX nr 508833).

²⁴ Stosunki miejscowe wyznaczone są przez położenie nieruchomości. Mogą one występować w miejscowości, dzielnicy, a nawet na danej ulicy. Szerzej G. Matusik [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, Warszawa 2024, art. 144, Legalis.

kryteria zostały użyte do oceny działalności rolniczej. Jeżeli działalność rolnicza będzie zgodna z prawem, zasadami współżycia społecznego i stosunkami miejscowymi, to wtedy dozwolone będzie każde działanie mieszczące się w wykonywaniu tej działalności. Pojęcia te są klauzulami generalnymi, co może powodować problemy interpretacyjne, a w związku z tym budzić wątpliwości.

Dodatkowo warto zauważyć, że w orzecznictwie na tle obowiązujących regulacji bierze się pod uwagę prowadzenie działalności rolniczej. Przykładowo w powoływanym wyżej wyroku z 8 stycznia 2009 r. Sąd Najwyższy (SN) 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 fermy hodowlane, teren turystyczno-wypoczynkowy, teren miejski, teren miejski przemysłowy, teren willowy, teren miejskiej zabudowy mieszkaniowej), porę występowania immisji, ich czas trwania i intensywność”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że w zakresie skutków prawnych ma się zmniejszyć liczba postępowań sądowych będących wynikiem roszczeń związanych z immisjami. Nie wskazano jednak, ile obecnie jest tych postępowań. Ponadto podano, że zmiany mają zwiększyć bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego, jednak nie wyjaśniono, w jaki sposób miałyby to nastąpić. Powołano się na „zasądzanie przez sądy ogromnych kwot odszkodowań” i na postępowania sądowe będące wynikiem roszczeń negatoryjnych. W tym zakresie warto zatem wyjaśnić, że roszczenie wynikające z art. 144 k.c. to roszczenie negatoryjne, czyli żądanie zaniechania naruszeń i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (art. 222 § 2 k.c.), a także zaniechanie przygotowań, które, po zrealizowaniu odpowiednich robót, wywołałyby niedozwolone immisje. Artykuł 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c. pozwala na nałożenie, w zależności od sytuacji, obowiązku całkowitego zaprzestania działań stanowiących źródło immisji lub też nałożenie na właściciela nieruchomości, z której pochodzą immisje, obowiązków zapewniających powrót zakłóceń w granice przeciętnej miary, a więc do poziomu dozwolonego, negatywnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie. Roszczenie negatoryjne jest niezależne od winy podmiotu legitymowanego biernie oraz od wystąpienia szkody po stronie legitymowanego czynnie. Jeżeli jednak szkoda powstanie, jej naprawienia należy żądać w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych, pod warunkiem, że spełnione zostaną wymagane przez nie przesłanki. Podstawowymi przepisami będą: art. 415 k.c. (wyrządzenie drugiemu szkody z własnej winy) oraz art. 435 k.c. (odpowiedzialność na zasadzie ryzyka podmiotu prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo uprawiane w ruch za pomocą sił przyrody), a także art. 449¹ k.c. (odpowiedzialność za produkt niebezpieczny). Uwzględnić też należy art. 439 k.c., z którego wynika roszczenie prewencyjne (w razie bezpośredniego zagrożenia szkodą, żądanie przedsięwzięcia środków niezbędnych do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby, także uzyskanie odpowiedniego zabezpieczenia). Możliwy jest zbieg roszczeń z art. 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c.

i z art. 24 k.c. Immisje pośrednie mogą bowiem nie tylko przekraczać przeciętną miarę, ale także stanowić bezprawne naruszenie dóbr osobistych. Wybór podstawy roszczenia należy w takiej sytuacji do uprawnionego, który przy podejmowaniu decyzji powinien uwzględnić różnice w dochodzeniu swojego roszczenia, np. dotyczące rozkładu ciężaru dowodów²⁵. Biorąc powyższe pod uwagę trudno wskazać, jaka była intencja Projektodawców, którzy wskazali na zmniejszenie liczby postępowań sądowych, z jednej bowiem strony odwołali się oni do „kwot odszkodowań”, z drugiej do roszczeń negatoryjnych (art. 222 § 2 k.c.).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu²⁷.

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

Projektodawcy proponują wzmocnienie ochrony prawnej osób prowadzących działalność rolniczą, mogącą generować emisje dźwiękowe i zapachowe uciążliwe dla innych mieszkańców terenów wiejskich, przy czym w uzasadnieniu szczególnie akcentują konieczność ochrony produkcji rolnej prowadzonej w ramach tradycyjnych, rodzinnych gospodarstw rolnych. Jednocześnie, zgodnie z definicją zawartą w zmienianej ustawie, działalność rolnicza to działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, bez różnicowania ze względu na formę prawną czy wielkość gospodarstwa (poza określeniem, że gospodarstwo rolne to takie, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha).

Starając się oszacować liczbę podmiotów, których będzie dotyczył projekt, należy sięgnąć do danych statystycznych GUS, przy zaznaczeniu, że podmioty prowadzące działalność rolniczą mogą być w nich różnie definiowane. W Roczniku Statystycznym Rolnictwa z 2024 r. (zawierającym najnowsze, wstępne dane) mowa jest o gospodarstwach rolnych definiowanych jako jednostki wyodrębnione pod

²⁵ M. Habdas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, red. M. Fras, Warszawa 2018, art. 144, Lex. Zob. też D. Michalski, *Odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku oddziaływania immisji a roszczenie negatoryjne*, Monitor Prawniczy 2022, nr 24, Legalis. Cywilnoprawne środki ochrony przed immisjami szeroko omawia A. Wilk, *Ochrona... op.cit.*, Legalis.

²⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Włodzimierz Skalik)*, opinia z 14 stycznia 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2/25.

²⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Włodzimierz Skalik) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 14 stycznia 2025 r., BEOS-WOSR/WAPEiM-3/25.

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 Powszechnym Spisem Rolnym (PSR) z 2010 r. liczba ta zmalała o 276,5 tys. (tj. o 18,3%²⁸).

Jednocześnie porównując wyniki PSR 2010 i 2020 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 ha²⁹). Coraz większe znaczenie mają też gospodarstwa rolne ukierunkowane na produkcję rynkową, w tym: małe gospodarstwa towarowe (do 1 ha użytków rolnych łącznie) prowadzące w większości intensywną produkcję roślinną i zwierzęcą (np. szklarnie, ферmy świń i drobiu) oraz gospodarstwa największe obszarowo (o powierzchni 15 ha i więcej użytków rolnych)³⁰.

W Narodowym Spisie Powszechnym (NSP) GUS posługuje się natomiast kategorią gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego³¹. W 2021 r. odnotowano prawie 1,2 mln tego typu gospodarstw, co stanowiło 9,6% gospodarstw domowych ogółem. Zdecydowana większość tych gospodarstw zlokalizowana była na terenach wiejskich (81%), stanowiąc 24% ogółu gospodarstw wiejskich. Największy odsetek tych gospodarstw stanowiły małe gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych od 1 do 3 ha (33%).

Mając na uwadze szeroki krąg podmiotów objętych ustawą, należy podkreślić, że projektowane zmiany będą odnosiły się głównie do osób prowadzących działalność rolniczą powodującą uciążliwość dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Można założyć, że są to w większości gospodarstwa rolne ukierunkowane na produkcję rynkową, które w dynamicznie zmieniającej się strukturze polskich gospodarstw stanowią coraz większy procent. Immisje/emisje 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. Kodeks cywilny zakazuje zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę – dla naruszenia tego przepisu skala prowadzonej działalności będzie miała istotne znaczenie³².

²⁸ 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*, Główny Urząd Statystyczny, 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 [dostęp: 11.02.2025].

²⁹ *Tamże*, s. 23.

³⁰ 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) – *Tamże*, s. 31.

³¹ *Tamże*, s. 29.

³² Warto również wspomnieć o osobach prowadzących działalność rolniczą na obszarach, na których stosunki miejscowe podlegają przemianom (w związku z migracjami, zmianami planów zagospodarowania przestrzennego, rozwojem miast itp.). W tej kategorii można się spodziewać także mniejszych gospodarstw rolnych, które ze względu na zmianę stosunków miejscowych zaczynają naruszać prawa właścicieli sąsiednich nieruchomości.

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 osób³³ (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)³⁴.

Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczna część mieszkańców wsi nie będzie 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 z tychże mieszkańców mogłaby się w sąsiedztwie takich działalności znaleźć w przyszłości.

3. Osoby prowadzące działalność agroturystyczną

Zgodnie z danymi GUS, według stanu w dniu 31 lipca 2023 r., kwater agroturystycznych było 3 799, co stanowiło 16,2% turystycznych obiektów noclegowych w Polsce³⁵.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wprowadzenie dodatkowej ochrony prawnej emisji dźwiękowych i zapachowych pochodzących od zwierząt gospodarskich oraz maszyn i urządzeń rolniczych zdaniem projektodawców zabezpieczy osoby prowadzące działalność rolniczą przed roszczeniami negatoryjnymi o zaprzestanie immisji oraz roszczeniami o zadośćuczynienie z tytułu immisji i wynikającymi z tego tytułu kosztami i ograniczeniami³⁶. Projektodawcy nie zamieszczają jednak danych dotyczących skali tego typu roszczeń. Uzyskanie tych statystyk jest znacznie utrudnione, ponieważ raportowanie spraw przez Ministerstwo Sprawiedliwości ujmuje zbiorczo

³³ *Rocznik demograficzny 2024*, Główny Urząd Statystyczny, 26.11.2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2024,3,18.html>, s. 32 [dostęp: 11.02.2025].

³⁴ *Tamże*, s. 33.

³⁵ *Turystyka w 2023 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Rzeszów 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2023-roku,1,21.html> [dostęp: 12/02.2025].

³⁶ Warto dodać, że toczą się obecnie 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 zbruk, kolejny rząd bierze się za ustawę odorową*, 05.09.2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ustawa-odorowa-pomysl-nowego-rzadu,528764.html> [dostęp: 11.02.2025].

postępowania prowadzone na podstawie art. 222 k.c., nie wyróżniając tematyki spraw nieruchomości rolnych³⁷. Wszystkich spraw prowadzonych na podstawie art. 222 k.c. jest niewiele, spory o immisje są sporadyczne i nie są oddzielnie kategoryzowane.

Pewien obraz skali zjawiska mogą dostarczyć statystyki Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, który udostępnia dane dotyczące liczby skarg i wniosków w sprawie uciążliwości zapachowej³⁸ powodowanej m.in.: przez eksploatację oczyszczalni ścieków, wykorzystanie komunalnych osadów ściekowych w rolnictwie, nieprawidłowe stosowanie nawozów, nieprzestrzeganie zasad dobrej praktyki rolniczej przy nawożeniu gnojowicą, funkcjonowanie ferm zwierząt oraz składowanie lub unieszkodliwianie odpadów (zob. tabela 1). Jest to jednak kategoria szersza niż objęta projektowanymi przepisami (ale jednocześnie nieuwzględniająca uciążliwości dźwiękowych, które są również ujmowane w statystykach zbiorczo, więc nie są użyteczne z punktu widzenia tego opracowania), oraz uwzględniająca skargi, a nie postępowania sądowe, więc nie może służyć do bezpośredniego określenia liczby przypadków, których dotyczy projektowana ustawa.

Tabela 1. Liczba skarg do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na uciążliwości zapachowe w latach 2019-2023

Rok	Liczba skarg
2019	2330
2020	2467
2021	2568
2022	3419
2023	4027

Źródło: Departament Prawny Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

Innym źródłem danych może być Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, który umożliwia wyszukiwanie rozstrzygnięć w konkretnych sprawach sądowych, jednakże forma wyszukiwania po słowach kluczowych nie daje również możliwości dokładnego oszacowania liczby przypadków, o których mowa w projekcie. Można jedynie stwierdzić, że w przeciągu ostatnich lat skala tego typu roszczeń jest niewielka i może sięgać kilku spraw rocznie³⁹. Warto przy tym podkreślić, że pomimo niewielkiej liczby tego typu spraw, mogą one mieć istotne znaczenie, np. dla lokalnej gospodarki i zatrudnienia oraz środowiska naturalnego.

Co ważne, kwestia roszczeń w tym zakresie jest normowana przez różne przepisy, w tym np. Kodeksu cywilnego (zob. punkt V tej opinii), a rozstrzygnięcia

³⁷ 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.

³⁸ Skargi mogą być składane również do wojewódzkich inspektoratów, są wtedy rozpatrywane w odrębnej procedurze.

³⁹ Np. wyszukiwanie po haśle: „zapach gnojowicy” – 11 wyników wyszukiwania (lata 2013-2024), pianie koguta – 2 wyniki. Konfiguracje innych słów uwzględniały również orzeczenia nie dotyczące spraw, których dotyczy projekt, więc nie były pomocne w określeniu liczby przypadków.

zapadające w tego typu sprawach wielowątkowe, dlatego trudno prognozować, jak wprowadzenie proponowanych przepisów wpłynie na praktykę sądów.

Nie jest jasne, jak Projektodawcy rozumieją deklarowany pozytywny wpływ przepisów na rozwój agroturystyki. Wydaje się bowiem, że proponowany projekt niesie duże ryzyko degradacji atrakcyjności turystycznej miejsc, w których skorzystano by ze zwiększenia uprawnień do zakłócania korzystania z nieruchomości sąsiednich. Warto tym kontekście wspomnieć, że w OSR do rządowego projektu ustawy z 2019 r., który również dotyczył problemu uciążliwych zapachów⁴⁰, podkreślano, że to ograniczenie uciążliwości zapachowej wpłynie na rozwój regionów nastawionych na turystykę i rekreację poprzez zapewnienie większego komfortu potencjalnym klientom. W konsultacjach społecznych opiniowanego projektu również w ten sposób interpretowano zmiany. Komentujący wyrażali obawy, że ustawa negatywnie wpłynie na agroturystykę⁴¹ i zablokuje jej szanse rozwoju poprzez sprzyjanie interesom m.in. właścicieli ferm⁴².

Rolnictwo jest istotną gałęzią gospodarki (wytworzącą ok. 2,7% PKB⁴³) 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, peryurbanizacja⁴⁴)⁴⁵. Warto podkreślić, że gospodarstwa z użytkownikiem

⁴⁰ 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> [dostęp: 11.02.2025].

⁴¹ ID ankiety: 10559.

⁴² ID ankiety: 10586.

⁴³ 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> [dostęp: 11.02.2025].

⁴⁴ 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. Mroziak, *Peryurbanizacja w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym*, Studia i Prace WNEiZ US, nr 46/2 2016, DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-21, <https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/3421/10663.pdf> [dostęp: 11.02.2025]. 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 różnicowana – 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://doi.org/10.18778/2543-9421.04.04>, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/konwersatorium/article/view/8042> [dostęp: 11.02.2025].

⁴⁵ 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, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, DOI: <http://dx.medra.org/10.14597/infraeco.2014.4.2.086>, <https://9lib.org/document/7a0e9e3y-konflikty-przestrzenne-terenach-wiejskich-ignorancja-niewiedza-studium-przypadku.html> [dostęp: 11.02.2025].

gospodarstwa rolnego stanowią jedynie 24% wszystkich gospodarstw wiejskich (NSP 2021)⁴⁶, a praca w rolnictwie, według niektórych szacunków, stanowi główne źródło dochodu jedynie 10% mieszkańców wsi⁴⁷. 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.

Projektodawcy wskazują w związku z tym na konieczność zabezpieczenia tzw. dziedzictwa sensorycznego wsi, które jest zagrożone w wyniku osiedlania się na terenach wiejskich osób dotychczas mieszkających w mieście i egzekwujących swoje prawa osobiste stojące w konflikcie ze specyfiką działalności rolniczej⁴⁸. Dziedzictwo wsi (także to sensoryczne) nie musi być jednak rozumiane jako kontynuacja czy rozwijanie uciążliwych emisji. Projektowana regulacja mogłaby doprowadzić do dalszego rozwoju dużych ferm i upraw, co zmieni społeczny pejzaż wsi, doprowadzając do dalszego zmniejszania się liczby rodzinnych („tradycyjnych”) gospodarstw rolnych (nasilając trend większego udziału bardziej dochodowych gospodarstw w strukturze podmiotów prowadzących działalność rolniczą).

Ponadto, jak już wspomniano wcześniej, nie jest pewne, na ile wprowadzenie nowelizacji rzeczywiście wpłynie na ograniczenie możliwości dochodzenia przez mieszkańców terenów wiejskich roszczeń w sprawie uciążliwości zapachowych i dźwiękowych, jednakże uchwalenie tego przepisu byłoby zajęciem stanowiska w sporze dotyczącym odpowiedzialności rolników za immisje towarzyszące produkcji rolniczej. Spór ten uwiaryścił się m.in. w konsultacjach społecznych projektu ustawy. Z jednej strony pojawiły się komentarze piętnujące ludzi sprowadzających się na wieś, uprzykrzających życie miejscowym i próbujących uniemożliwić im wykonywanie działalności rolniczej⁴⁹, z drugiej natomiast argumentowano, że „(n)ie można ograniczać człowiekowi prawa do tego, by mógł walczyć z czymś, co mu nie odpowiada w zakresie jego miejsca zamieszkania”⁵⁰. Spór ten, w związku z trendem migracji wewnętrznych może przybierać na sile.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ J. Wilkin, A. Hałasiewicz, *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, 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 [dostęp: 11.02.2025].

⁴⁸ Jak zauważa w swoich opracowaniach Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednym ze sposobów na rozwiązanie tego problemu jest właściwe planowanie przestrzenne. 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 estetycznych. Zob. *Funkcje produkcyjne wsi – Rolnicza przestrzeń produkcyjna w planowaniu przestrzennym*, MRiRW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dialog-i-konsultacje--kolejne-spotkanie-z-rolnikami> [dostęp: 11.02.2025].

⁴⁹ ID ankiety: 10617. „Nie można dopuszczać żeby osoby samodzielnie wybierające mieszkanie na wsi niszczyły finansowo, psychicznie i często również zdrowotnie swoich sąsiadów bo wybierając miejsce na dom nie myśleli o wszystkim co składa się na charakter wsi.” – ID ankiety 10621; „To rolnicy byli pierwsi na tej ziemi i każdy kolejny mieszkaniec wsi powinien się do tych warunków dostosować albo zrezygnować z osiedlania się na terenach rolniczych. Rolnictwo nie powinno ulegać mieszkalnictwu.” – ID ankiety 10434.

⁵⁰ ID ankiety 10535.

Wątpliwe podstawy ma założenie Projektodawców, że proponowane przepisy wpłyną na zmniejszenie liczby sporów sąsiedzkich. Ograniczenie możliwości dochodzenia praw jednej grupy mieszkańców w stosunku do drugiej nie rozwiąże panujących napięć, a może je zaostrzyć. Niemożność należytego zadbania o komfort mieszkania w warunkach wolnych od uciążliwego zapachu i hałasu może wywoływać frustrację mieszkańców wsi, szczególnie że, jak pokazały konsultacje społeczne, licznie formułowane są obawy, że wprowadzenie projektowanych zmian będzie służyło zabezpieczeniu interesów dużych hodowców i przedsiębiorców rolnych⁵¹.

Konsultacje społeczne projektu ustawy wzbudziły umiarkowane zainteresowanie (wzięło w nich udział 57 osób). Niemal połowa komentujących (27 osób) wyraziła zdecydowany brak zgody na proponowane w projekcie rozwiązania. Wyrażano przede wszystkim obawy, że projektowane zmiany są efektem pracy lobbystów reprezentujących interesy przedsiębiorców rolnych i ich wprowadzenie pozbawi mieszkańców wsi prawa do obrony przed odorem z hodowli przemysłowych⁵² i spowoduje spadek wartości ich nieruchomości⁵³. Podawano w wątpliwość skalę przedstawionego przez projektodawców problemu⁵⁴ i zasadność wprowadzania dodatkowych przepisów w tym zakresie⁵⁵. Zdecydowani zwolennicy projektowanych zmian (22 osoby, czyli 39% komentujących) podkreślali natomiast, że istnieje potrzeba zwiększenia ochrony tradycji⁵⁶ i działalności rolniczej, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego Polski⁵⁷. W konsultacjach pojawiały się również koncepcje, jak w inny sposób należałoby rozwiązać problem zdefiniowany przez projektodawców: lepsze projektowanie planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy⁵⁸, określenie zasady pierwszeństwa⁵⁹, wprowadzenie do ustawy przelicznika/wskaźnika/ograniczenia DJP⁶⁰ i czytelnych norm zapachu/dźwięku⁶¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wniesiony projekt w kontekście gospodarczym oznacza przede wszystkim ograniczenie ryzyka prowadzenia działalności rolniczej przez redukcję potencjalnych roszczeń wynikających z emisji będących jej następstwem. Na uwagę zasługuje fakt, że proponowana zmiana zakłada ochronę prawną bez wskazania

⁵¹ Np. ID ankiety: 10559, 10555, 10560, 10587.

⁵² Np. ID ankiety: 10303, 10560, 10587.

⁵³ ID ankiety: 10381, 10587.

⁵⁴ ID ankiety: 10560, 10535.

⁵⁵ ID ankiety: 10610, 10685, 10584, 10549.

⁵⁶ ID ankiety: 10569.

⁵⁷ ID ankiety: 10423.

⁵⁸ ID ankiety: 10331, 10568.

⁵⁹ ID ankiety: 10381, 10573.

⁶⁰ ID ankiety 10443. DJP (duża jednostka przeliczeniowa) – rozumie się przez to umowną jednostkę przeliczeniową zwierząt gospodarskich odpowiadającą zwierzęciu o masie 500 kg albo zwierzętom o łącznej masie 500 kg.

⁶¹ ID ankiety: 10555.

norm wspomnianych emisji w oraz odniesieniu do obecnych, jak i przyszłych podmiotów. To skutkować może różnymi następstwami gospodarczymi dla odmiennych grup.

Osoby prowadzące działalność rolniczą przy ograniczonym ryzyku wskazanych roszczeń 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 oraz prawne⁶². Ich ograniczenie sprzyja inwestycjom. Działania inwestycyjne z kolei bezpośrednio wpływają na skalę oraz rentowność działalności, w tym rolniczej. Zależność ta dotyczy istniejących podmiotów, jak również tych, które dopiero planują rozwinąć lub rozpocząć działalność rolniczą. Zniesienie jednej z barier inwestycyjnych stanowić może zachętę dla takich działań. 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 żywności⁶³.

Jednocześnie proponowana zmiana i w konsekwencji potencjalny rozwój działalności rolniczej bez żadnych ograniczeń w zakresie emisji (w szczególności dźwiękowych i zapachowych) w wielu sytuacjach może skutkować zmniejszeniem przychodów w działalności gospodarczej. Chodzi o przedsiębiorców, u których emisje będące wynikiem działalności rolniczej (nowej lub rozwijanej) zniechęca 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 rosnących kosztach wynagrodzeń, surowców i energii w tych branżach⁶⁴, 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 należy zauważyć, że potencjalne rozwinięcie istniejących lub rozpoczęcie nowych działalności rolniczych, które będą mogły generować bez żadnych ograniczeń uciążliwe dla swojego otoczenia emisje, spowoduje 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.

⁶² A. Michalak, *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Warszawa 2007, Wydawnictwo Naukowe PWN.

⁶³ K. Lowder & J. Scoet & T. Raney, *The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide*, 2016, World Development, Elsevier, vol. 87(C).

⁶⁴ Businessinsider, <https://businessinsider.com.pl/finanse/problemy-gastronomii-i-branzy-hotelarskiej-ferie-nie-byly-przelomowe/d4dhngg> [dostęp: 11.02.2025r.].

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.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zgodnie z projektem planowane jest dodanie art. 7a w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że przepis ten ma rozszerzyć zakres zastosowania ustawy i wprowadzić ochronę emisji, w szczególności dźwiękowych i zapachowych, będących wynikiem prowadzenia działalności rolniczej. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że projektowana regulacja byłaby przepisem szczególnym do art. 144 k.c. Powyższe może budzić wątpliwości. Względem projektowanego przepisu możliwe będzie podniesienie zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Skutki społeczne: Proponowane regulacje mają na celu ochronę rolników przed roszczeniami z tytułu hałasu i uciążliwości zapachowych towarzyszących produkcji rolniczej i tym samym, zgodnie z intencją Projektodawców, mają służyć zachowaniu tradycyjnego charakteru terenów wiejskich i ich dziedzictwa sensorycznego. Wydaje się jednak, że projektowana regulacja może doprowadzić do dalszego rozwoju dużych ferm i upraw, co zmieni społeczny pejzaż wsi, doprowadzając do dalszego zmniejszania się liczby rodzinnych („tradycyjnych”) gospodarstw rolnych (nasilając tym samym trend większego udziału gospodarstw ukierunkowanych na produkcję rynkową w strukturze podmiotów prowadzących działalność rolniczą).

Ponadto proponowane zmiany mogą, wbrew intencji wyrażonej przez Projektodawców, zwiększać ryzyko konfliktów sąsiedzkich na terenach wiejskich oraz zniechęcać do korzystania z agroturystyki.

3. Skutki gospodarcze: Projekt chroni działalność rolniczą i sprzyja jej rozwojowi przez ograniczenie ryzyka potencjalnych roszczeń związanych z emisjami, jakie mogą towarzyszyć takiej działalności. Jednocześnie proponowana regulacja może spowodować zmniejszenie przychodów z działalności gospodarczych, na które oddziałują emisje pochodzące z działalności rolniczej. W szczególności dotyczy to takich branż jak m.in. hotelarska, gastronomiczna i turystyczna. Ponadto emisje mogą 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, inne takie jak 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)

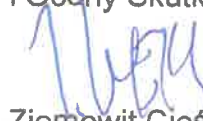
dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

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

dr Olga Olkowska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak