SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 3032

Warszawa, 7 kwietnia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku,

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o ochronie funkcji produkcyjnej wsi.

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Zbigniewa Boguckiego - Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt

U S T A W A

z dnia 2026 r.

o ochronie funkcji produkcyjnej wsi [1)]

W przekonaniu, że polska wieś jest dobrem wspólnym, kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz zasadą zrównoważonego rozwoju, mając na uwadze, że rolnicy dzięki swojej codziennej pracy zapewniają stabilność dostaw żywności, uznając, że wieś jest jednocześnie miejscem życia i miejscem pracy, w którym produkcja rolna stanowi podstawę lokalnej gospodarki - uchwala się niniejszą ustawę.

Celem ustawy jest wzmocnienie pewności prawa i ochrona legalnej działalności rolniczej tak, aby rolnik nie ponosił odpowiedzialności tylko dlatego, że wykonuje swoją pracę i produkuje żywność. Ustawa ma przeciwdziałać sytuacjom, w których zwykłe, nieuniknione następstwa prowadzenia gospodarstwa - wynikające z chowu zwierząt, prac polowych, zabiegów agrotechnicznych czy używania maszyn - stają się pretekstem do nieuzasadnionych postępowań, kar albo prób ograniczania produkcji.

Jednocześnie ustawa ma służyć zapewnieniu równowagi interesów i dobremu sąsiedztwu, przy poszanowaniu praw mieszkańców do ochrony zdrowia oraz przy zachowaniu obowiązujących wymogów bezpieczeństwa, dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska.

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady ochrony produkcyjnej funkcji wsi, w szczególności w zakresie zapewnienia możliwości prowadzenia, utrzymania, modernizacji oraz rozwoju produkcji rolniczej, jako elementu bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Ustawa służy ograniczeniu konfliktów sąsiedzkich związanych z oddziaływaniami wynikającymi z prowadzenia działalności rolniczej na obszarach wiejskich.

3. Przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem zasady proporcjonalności obowiązków wobec prowadzących działalność rolniczą, zróżnicowanej w zależności od rodzaju i skali tej działalności, w tym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony gospodarstw rodzinnych

[1)] Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawę z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1653 oraz z 2026 r. poz. 317).

4. Za działalność rolniczą chronioną niniejszą ustawą uznaje się również działalność w zakresie rolniczego handlu detalicznego, sprzedaży bezpośredniej oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej oraz innych form działalności bezpośrednio związanej z produkcją rolniczą, w tym dotyczącej wytwarzania energii, prowadzonej w gospodarstwie rolnym.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) gospodarstwie rodzinnym – rozumie się przez to gospodarstwo rodzinne w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, niezależnie od sposobu nabycia, w szczególności w drodze dziedziczenia, darowizny, innej czynności prawnej przenoszącej własność albo w wyniku scalenia lub podziału nieruchomości;
2) istniejącym gospodarstwie – rozumie się przez to gospodarstwo, w którym działalność rolnicza jest prowadzona, zgodnie z przepisami prawa;
3) oddziaływaniach typowych dla działalności rolniczej – rozumie się przez to oddziaływania powstające w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, związane z typowymi i zwyczajowo stosowanymi w danym rodzaju produkcji czynnościami produkcyjnymi i agrotechnicznymi w tym w godzinach wieczornych i nocnych oraz w dniach ustawowo wolnych od pracy, jeśli to wynika z technologii produkcji; do oddziaływań typowych należą w szczególności:
    a) emisja substancji powodujących odór w tym w związku z chowem zwierząt oraz nawożeniem,
    b) hałas powstały w związku z pracami polowymi, obsługą urządzeń oraz ruchem maszyn rolniczych,
    c) sezonowe pylenie,
    d) ruch technologiczny maszyn rolniczych i środków transportu związanych z produkcją rolniczą.

    Przepisów zdania pierwszego nie stosuje się do oddziaływań będących skutkiem działań sprzecznych z prawem;
4) istotnej zmianie intensywności – rozumie się przez to znaczącą zmianę sposobu lub skali prowadzenia gospodarstwa, która może powodować zwiększenie oddziaływań na nieruchomości sąsiednie, oceniane z uwzględnieniem rodzaju produkcji, zmian technologii, wzrostu obsady lub mocy, zwiększenia częstotliwości działań generujących oddziaływania,

zmiany organizacji ruchu technologicznego oraz czasu trwania i powtarzalności oddziaływań, w szczególności jeśli powoduje wzrost oddziaływań powyżej wartości odniesienia określonych w przepisach odrębnych.

Art. 3. 1. W sprawach cywilnych dotyczących roszczeń związanych z oddziaływaniami typowymi dla działalności rolniczej, pochodzącymi z istniejącego gospodarstwa, stosuje się art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, 1172 i 1508 oraz z 2026 r. poz. 184) z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

2. Domniemywa się, że oddziaływania typowe dla działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa nie przekraczają przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych w rozumieniu art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

3. Domniemania nie stosuje się, jeżeli:

1) działalność rolnicza jest prowadzona z naruszeniem przepisów wymagających uzyskania decyzji, dokonania zgłoszenia, uzyskania wpisu albo pozwolenia – do czasu usunięcia naruszenia;
2) oddziaływania są następstwem działań sprzecznych z prawem albo z warunkami ostatecznych decyzji administracyjnych;
3) właściwy organ stwierdził, w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej albo prawomocnego orzeczenia, naruszenie przepisów powodujące bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska – do czasu usunięcia przyczyny zagrożenia.

Art. 4. 1. W sprawach, o których mowa w art. 3, oddziaływania typowe dla działalności rolniczej pochodzące z istniejącego gospodarstwa mieszczą się w granicach przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

1) działalność rolnicza była prowadzona na nieruchomości przed dniem:
   a) wybudowania budynku mieszkalnego lub z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym agroturystyki na nieruchomości sąsiedniej,
   b) zmiany sposobu użytkowania nieruchomości sąsiedniej na cele mieszkaniowe lub na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym agroturystyki, lub
   c) nabycia nieruchomości sąsiedniej przez powoda;
2) działalność rolnicza jest prowadzona zgodnie z przepisami prawa;
3) nie nastąpiła istotna zmiana intensywności.

2. Jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 1, sąd oddala powództwo o zaniechanie albo ograniczenie działalności rolniczej, chyba że powód wykaże, iż

oddziaływania powodują bezpośrednie i poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. Ciężar dowodu spoczywa na powodzie.

Art. 5. 1. Modernizacja, zmiana technologii, a także rozbudowa istniejącego gospodarstwa, w tym w szczególności związana z rozwojem przetwórstwa rolnego, rolniczego handlu detalicznego lub działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, stanowią dopuszczalne wykonywanie działalności rolniczej.

2. W przypadku istotnej zmiany intensywności ochrona, o której mowa w art. 4, przysługuje po zastosowaniu co najmniej środków minimalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 oraz przy dotrzymaniu wartości odniesienia i dopuszczalnych poziomów wynikających z przepisów odrębnych.

Art. 6. 1. W sprawach, o których mowa w art. 3, przed wytoczeniem powództwa powód zwraca się w formie pisemnej do prowadzącego działalność rolniczą z wezwaniem do podjęcia działań ograniczających oddziaływania oraz z propozycją polubownego rozwiązania sporu, w tym mediacji.

2. Wezwanie zawiera w szczególności opis zarzucanych oddziaływań oraz termin nie krótszy niż 30 dni na zajęcie stanowiska.

3. Na wniosek strony w mediacjach bierze udział przedstawiciel właściwej miejscowo izby rolniczej.

4. Powód dołącza do pozwu kopię wezwania oraz informację o podjętych próbach polubownego rozwiązania sporu.

5. Brak odpowiedzi na wezwanie w wyznaczonym terminie nie stanowi przeszkody do rozpoznania sprawy; sąd uwzględnia ten fakt przy rozstrzyganiu o kosztach postępowania.

Art. 7. 1. Prowadzący działalność rolniczą może uzyskać protokół potwierdzający zastosowanie środków ograniczania oddziaływań, sporządzony według wzoru określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 9 pkt 2.

2. Protokół nieodpłatnie sporządza wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego.

3. Domniemywa się, że prowadzący działalność rolniczą, który uzyskał protokół zastosował środki ograniczania oddziaływań adekwatne do rodzaju i skali tej działalności. Domniemanie może zostać obalone.

4. W przypadku gospodarstwa rodzinnego protokół sporządza się w pierwszej kolejności przy uwzględnieniu uproszczonego zestawu środków minimalnych dla gospodarstw rodzinnych oraz rozwiązań alternatywnych o porównywalnej skuteczności, możliwych do

zastosowania przy niższych nakładach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 pkt 3.

Art. 8. 1. Jeżeli sąd ustali, że oddziaływania związane z działalnością rolniczą są sprzeczne z prawem, sąd rozważa w pierwszej kolejności orzeczenie o zastosowaniu środków ograniczających oddziaływania, właściwe dla danego rodzaju działalności, zamiast zakazu prowadzenia działalności rolniczej chyba że okoliczności sprawy, ustalone na podstawie przeprowadzonych dowodów, uzasadniają orzeczenie zakazu albo innego środka.

2. Zakaz prowadzenia działalności rolniczej albo istotne ograniczenie jej wykonywania może zostać orzeczone wyłącznie w przypadku, gdy zastosowanie środków, o których mowa w ust. 1, jest niewystarczające albo obiektywnie niemożliwe lub gdy oddziaływania powodują bezpośrednie i poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska.

Art. 9. Minister właściwy do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw klimatu oraz ministra właściwego do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia:

1) katalog środków ograniczania oddziaływań dla działalności rolniczej, zróżnicowany w zależności od rodzaju produkcji i skali działalności, z uwzględnieniem uproszczonych rozwiązań dla gospodarstw rodzinnych,
2) sposób dokumentowania zastosowania środków ograniczania oddziaływań typowych dla działalności rolniczej, w tym wzór protokołu potwierdzającego ich zastosowanie,
3) odrębny, uproszczony zestaw środków minimalnych dla gospodarstw rodzinnych oraz rozwiązania alternatywne o porównywalnej skuteczności, możliwe do zastosowania przy niższych nakładach

– kierując się koniecznością ochrony zdrowia ludzi i środowiska, potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, realiami technologicznego prowadzenia produkcji rolnej, a także różnicowaniem obowiązków w zależności od rodzaju i skali produkcji oraz uwarunkowań obszaru na którym prowadzona jest produkcja rolna.

Art. 10. W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1653 oraz z 2026 r. poz. 317) po art. 2c dodaje się art. 2d w brzmieniu:

„Art. 2d. 1. Jeżeli przedmiotem czynności prawnej jest nabycie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową, położonej na obszarze, dla którego ustalenia planu ogólnego gminy albo miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują funkcję rolniczą, produkcyjną albo dopuszczają

zabudowę zagrodową, notariusz sporządzający akt notarialny zamieszcza w nim pouczenie o następującej treści:

„Nabywca oświadcza, że jest świadomy, iż na nieruchomościach sąsiednich może być prowadzona działalność rolnicza, a w związku z tym mogą występować zwykłe następstwa prowadzenia działalności rolniczej, mogące powodować zakłócenia korzystania z nabywanej nieruchomości.”.

Art. 11. Do spraw sądowych wszczętych i niezakończonych prawomocnie przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.

Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Projekt ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi jest inicjatywą ustawodawczą będącej konsekwencją głośnych spraw sądowych, w których rolnicy byli obciążani odpowiedzialnością za prowadzenie produkcji roślinnej i zwierzęcej. Dotyczyło to sytuacji, gdy działalność rolnicza była wykonywana legalnie i stanowiła naturalny element funkcjonowania obszarów wiejskich. Długotrwałe i skomplikowane procesy kierowane przeciwko rolnikom produkującym żywność osłabiają stabilność gospodarstw, zniechęcają do inwestycji, modernizacji i rozwoju. W efekcie mogą ograniczać krajową produkcję żywności, co jest niekorzystne z punktu widzenia interesu państwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej.

W praktyce narasta liczba sporów sąsiedzkich na wsi. Wynikają one z lokowania oraz nabywania zabudowy mieszkaniowej w bezpośrednim sąsiedztwie gospodarstw prowadzących działalność rolniczą. Źródłem konfliktu bywa zarówno nowa zabudowa, jak i zmiana właściciela istniejącej nieruchomości. Nowy nabywca, mimo że kupuje nieruchomość na obszarze o utrwalonej funkcji rolniczej, inicjuje postępowania dotyczące oddziaływań typowych dla rolnictwa.

Obowiązujące instrumenty prawa cywilnego, w tym regulacje dotyczące immisji, mają charakter ogólny. Nie zapewniają dostatecznej przewidywalności rozstrzygnięć w sprawach, w których spór dotyczy działalności rolniczej. W praktyce powoduje to rozbieżności w ocenach, długie postępowania dowodowe oraz niepewność po stronie rolników. Brak przepisów szczególnych jest odczuwalnym problemem dla rosnącej grupy rolników indywidualnych, w tym prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Celem ustawy jest uporządkowanie zasad rozstrzygania sporów dotyczących oddziaływań typowych dla działalności rolniczej w sposób odpowiadający realiom współczesnej wsi. Ustawa ma chronić legalnie prowadzoną produkcję i możliwość jej rozwoju. Jednocześnie zachowuje mechanizmy ochrony zdrowia ludzi i środowiska oraz zapobiega nadużyciom.

Niniejsza inicjatywa ustawodawcza jest również realizacją przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jego postulatów zawartych w „Planie dla polskiej wsi", który został ogłoszony podczas kampanii wyborczej.

Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepis ten ma charakter ogólny i nie zawiera unormowań szczególnych odnoszących się do działalności rolniczej.

W praktyce prowadzi to do stanu niepewności prawnej po stronie rolników prowadzących działalność zgodnie z prawem, zwłaszcza w sytuacjach, w których typowe oddziaływania gospodarstwa rolnego, takie jak: zapachy, hałas, pył, światło, ruch maszyn rolniczych i środków transportu lub wykonywanie zabiegów agrotechnicznych, stają się przedmiotem sporów sąsiedzkich. Problem ten ujawnia się szczególnie wyraźnie w sytuacji powstawania nowej zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie istniejących wcześniej gospodarstw rolnych.

Projekt ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi zmierza do przywrócenia i utrwalenia równowagi między prawem rolnika do legalnego, przewidywalnego prowadzenia produkcji rolnej (roślinnej lub zwierzęcej) a prawami mieszkańców obszarów wiejskich do ochrony zdrowia, środowiska i porządku publicznego. Impulsem do podjęcia prac jest narastanie sporów sąsiedzkich, w których osią sporu są oddziaływania typowe dla działalności rolniczej i immanentnie związane z technologią produkcji: zapachy wytwarzane przy chowie i hodowli zwierząt oraz nawożeniu, hałas towarzyszący pracom polowym i obsłudze urządzeń, sezonowe pylenie oraz zwiększony, okresowy ruch maszyn i środków transportu. Zjawisko to nasila się w warunkach postępującej urbanizacji wsi, lokowania nowej zabudowy mieszkaniowej w bezpośrednim sąsiedztwie gospodarstw oraz zmian właścicielskich, gdy nabywcy obejmują w posiadanie nieruchomości na obszarach o utrwalonej funkcji rolniczej, po czym formułują oczekiwania odpowiadające standardom środowiskowym właściwym typowym obszarom miejskim. W dotychczasowym stanie prawnym brak jest sektorowych rozwiązań dostosowanych do specyfiki produkcji rolniczej. Natomiast sądy powszechne rozstrzygają takie spory w oparciu o ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące immisji, co skutkuje zróżnicowaniem linii orzeczniczych, dużą niepewnością po stronie rolników i przewlekłością prowadzonych postępowań. W praktyce prowadzi to do ograniczenia skłonności do modernizacji, podniesienia ryzyka inwestycyjnego i ogólnego osłabienia stabilności gospodarstw, w tym rodzinnych, co w skali systemowej stanowi zagrożenie dla produkcyjnej funkcji wsi i bezpieczeństwa żywnościowego całego państwa.

Produkcja rolna jest fundamentem bezpieczeństwa żywnościowego państwa i musi podlegać realnej ochronie. Projektowana ustawa porządkuje zasady współżycia na wsi. Projekt

jednoznacznie potwierdza, że prowadzenie legalnej działalności rolniczej – w tym hodowla zwierząt, prace polowe czy używanie maszyn – jest czymś naturalnym. Hałas, zapachy czy sezonowy ruch maszyn to nie nadużycie, lecz nieodłączny element produkcji żywności.

Ustawa wprowadza czytelną zasadę: działalność rolnicza prowadzona zgodnie z prawem jest dopuszczalna i chroniona. To odwrócenie dotychczasowej praktyki, w której rolnik często musiał tłumaczyć się z samego faktu pracy. Jednocześnie ustawa nie znosi ochrony zdrowia ani środowiska. Zakaz prowadzenia działalności rolniczej pozostaje możliwy, ale wyłącznie jako środek ostateczny – gdy inne rozwiązania nie działają lub gdy występuje realne zagrożenie. W pierwszej kolejności sądy mają sięgać po środki ograniczające uciążliwości, a nie likwidujące produkcję.

Projekt kładzie silny nacisk na polubowne rozwiązywanie sporów, w tym mediacje z udziałem izb rolniczych, oraz na większą odpowiedzialność osób kupujących nieruchomości na terenach wiejskich – nabywcy mają być jasno informowani, że w sąsiedztwie może toczyć się normalna działalność rolnicza.

Projektowane regulacje wzmacniają pozycję gospodarstw rodzinnych, ułatwiają modernizację i rozwój produkcji oraz kończą z sytuacją, w której decyzje sądowe de facto wypychają rolnictwo z obszarów wiejskich.

Projektowana ustawa przywraca elementarną równowagę interesów – chroni prawo do pracy i produkcji żywności, a jednocześnie jasno wyznacza granice tam, gdzie rzeczywiście dochodzi do naruszeń prawa.

II. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Obecnie żadna ustawa nie zawiera regulacji odnoszącej się wprost do oceny immisji pochodzących z działalności rolniczej. W rezultacie ocena dopuszczalności oddziaływań pochodzących z gospodarstwa rolnego jest pozostawiona ogólnym kryteriom prawa cywilnego i wykładni sądowej. Stan ten nie zapewnia wystarczającej przewidywalności ani dla rolników, ani też dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

III. Opis proponowanych zmian

Projekt wprowadza definicje legalne pojęć kluczowych dla stosowania ustawy. Doprecyzowanie „oddziaływań typowych dla działalności rolniczej" ma ograniczać spory interpretacyjne i sprzyjać jednolitemu stosowaniu prawa przez oparcie się na realiach produkcji rolnej, przy jednoczesnym wyłączeniu z ochrony wszelkich działań sprzecznych z prawem. Z kolei zdefiniowanie „istotnej zmiany intensywności" wyznacza granice, w których możliwe jest korzystanie z mechanizmów ochronnych, w tym w szczególności wtedy, gdy dochodzi do modernizacji lub rozwoju gospodarstwa. Na tym tle projektodawca proponuje ustanowić zasadniczy mechanizm ochrony działalności rolniczej, wprowadzając domniemanie prawne, że oddziaływania typowe prowadzonej zgodnie z prawem produkcji nie przekraczają przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych. Rozwiązanie to doprecyzowuje reżim prawa cywilnego i służy zwiększeniu przewidywalności orzeczeń, przy zachowaniu wyjątków wyłączających stosowanie domniemania w przypadku naruszeń prawa albo wystąpienia zagrożeń dla zdrowia ludzi lub środowiska, co zabezpiecza interes publiczny.

Konstrukcja ta racjonalizuje rozkład ciężarów dowodowych w toku postępowania sądowego bowiem to powód, który kwestionuje zwykłe funkcjonowanie gospodarstwa, powinien wykazać przesłanki obalenia domniemania lub jego wyłączenia. Z drugiej strony zachowano należytą ochronę interesu publicznego – domniemanie nie obejmie sytuacji stwarzających ryzyko dla zdrowia lub środowiska. Dla skorzystania z ochrony konieczne będzie łączne spełnienie trzech przesłanek: czasowej (pierwszeństwo działalności względem nowej zabudowy, zmiany sposobu użytkowania lub nabycia nieruchomości sąsiedniej przez powoda), legalności (prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z prawem) oraz braku istotnej zmiany intensywności (normalna modernizacja gospodarstwa nie będzie wyłączać ochrony). Przy spełnieniu tych warunków powództwo o zaniechanie albo ograniczenie działalności co do zasady powinno być oddalone, chyba że powód wykaże bezpośrednie i poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. Rozwiązanie to stabilizuje sytuację prawną istniejących gospodarstw a jednocześnie pozostawia sądowi skuteczne narzędzie ingerencji w razie realnego zagrożenia.

Projekt wzmacnia prawo gospodarstw rolnych – w szczególności gospodarstw rodzinnych – do modernizacji i rozwoju, przesądzając, że utrzymanie, zmiana technologii czy rozbudowa, w tym zwiększenie skali produkcji, stanowią normalne wykonywanie działalności rolniczej. Jednocześnie przewidziano mechanizm na wypadek istotnej zmiany intensywności oddziaływań. W takich sytuacjach korzystanie z ochrony łączone jest z obowiązkiem wdrożenia

adekwatnych, ekonomicznie racjonalnych środków ograniczania uciążliwości oraz z koniecznością dotrzymania stosownych standardów wynikających z przepisów odrębnych. Pozwala to uniknąć automatyzmu decyzji ingerencyjnych i utrzymać równowagę między rozwojem gospodarstw a uzasadnionymi oczekiwaniami sąsiadów.

Regulacja porządkuje sekwencję środków orzeczniczych w sporach o immisje pozostających w związku z rolnictwem. Po ustaleniu sprzeczności oddziaływań z prawem lub przekroczeń poziomów dopuszczalnych w rozumieniu przepisów odrębnych, sąd – co do zasady – w pierwszej kolejności powinien orzekać o zastosowaniu środków ograniczających uciążliwości właściwych dla danego rodzaju działalności. Dopiero gdy środki te okażą się niewystarczające, obiektywnie niemożliwe do wdrożenia albo gdy oddziaływania powodują bezpośrednie i poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska, stosuje się środki dalej idące, łącznie z zakazem prowadzenia działalności rolniczej lub istotnym ograniczeniem jej wykonywania. Stopniowalny model ochrony odzwierciedla zasadę proporcjonalności i racjonalnej gospodarności, minimalizuje uciążliwości bez zbędnego uderzania w podstawy produkcji żywności, a zarazem zachowuje pełną efektywność ochrony w przypadkach realnego zagrożenia.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie metody polubownego rozwiązywania sporów i wprowadza proste, a zarazem użyteczne instrumenty dowodowe. Przed wniesieniem pozwu powód powinien wezwać rolnika do podjęcia działań ograniczających oddziaływania oraz zaproponować rozwiązanie polubowne, w tym mediację. Rozwiązanie takie nie stanowi bariery dostępu do sądu, lecz jest normalnym mechanizmem wczesnego reagowania, sprzyjającym szybkim korektom technicznym i deeskalacji konfliktów. Dodatkowo przewidziano możliwość uzyskania protokołu potwierdzającego zastosowanie środków ograniczania oddziaływań, sporządzanego w jednolitym standardzie przez uprawnioną jednostkę doradztwa rolniczego. Protokół stanowi podstawę domniemania, że w gospodarstwie wdrożono środki adekwatne do rodzaju i skali produkcji. Domniemanie to może być obalone, ale jego istnienie urealnia rozstrzyganie sporu i równoważy pozycję dowodową stron. Dla gospodarstw rodzinnych przewidziano uproszczony zestaw środków minimalnych dostosowanych do ich możliwości ekonomicznych, aby ochrona nie była dostępna wyłącznie dla największych podmiotów.

Istotnym dopełnieniem systemu jest obowiązek pouczenia nabywcy nieruchomości położonej na obszarze przewidzianym w dokumentach planistycznych dla funkcji rolniczej lub produkcyjnej, bądź z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej, że na nieruchomościach sąsiednich mogą występować oddziaływania typowe dla działalności rolniczej. Rozwiązanie to pełni funkcję prewencyjną i cywilnoprawną, zwiększa transparentność obrotu, kształtuje świadome oczekiwania co do warunków korzystania z nieruchomości i wpływa na ocenę staranności nabywcy przy ewentualnych przyszłych sporach. Nie ogranicza przy tym odpowiedzialności podmiotów prowadzących działalność sprzecznie z prawem ani nie modyfikuje standardów środowiskowych – służy wyłącznie przywróceniu równowagi informacyjnej i stabilizacji stosunków sąsiedzkich na obszarach wiejskich. Dzięki temu cały mechanizm – oparty na definicjach, domniemaniach, środkach ograniczających uciążliwości, jednolitych standardach środowiskowych oraz obowiązkach informacyjnych – pozostaje spójny, proporcjonalny i zorientowany na szybkie, przewidywalne i sprawiedliwe rozwiązywanie sporów.

Projektowany art. 11 określa zasady intertemporalne stosowania niniejszej ustawy do spraw sądowych będących w toku w dniu jej wejścia w życie. Przyjęte rozwiązanie przewiduje objęcie zakresem stosowania nowych przepisów również spraw wszczętych i niezakończonych prawomocnie przed dniem wejścia w życie ustawy. Wprowadzenie takiej regulacji jest uzasadnione charakterem norm ustanawianych niniejszą ustawą. Przepisy te nie wprowadzają sankcji represyjnych ani nie znoszą dochodzonych roszczeń, lecz porządkują sposób oceny oddziaływań typowych dla działalności rolniczej, wprowadzają domniemania prawne, zasady rozkładu ciężaru dowodu oraz reguły wyboru środków ochrony prawnej. Mają one na celu ujednolicenie stosowania art. 144 Kodeksu cywilnego oraz zwiększenie pewności prawa w sporach sąsiedzkich na obszarach wiejskich. Zastosowanie przepisów niniejszej ustawy do postępowań niezakończonych prawomocnie jest uzasadnione przede wszystkim potrzebą zapewnienia jednolitych standardów orzekania. Pozostawienie spraw w toku do rozstrzygnięcia według dotychczasowych zasad prowadziłoby do sytuacji, w której podobne stany faktyczne byłyby oceniane w odmienny sposób wyłącznie ze względu na moment wszczęcia postępowania, co osłabiałoby zasadę równości wobec prawa oraz spójność systemu prawnego.

Projektowana ustawa potwierdza, że prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z przepisami prawa, obejmujące w szczególności chów i hodowlę zwierząt, wykonywanie prac polowych oraz eksploatację maszyn i urządzeń rolniczych, stanowi normalny i społecznie niezbędny element zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. Typowe następstwa tej działalności, takie jak

emisja hałasu, zapachów czy wzmożony ruch technologiczny, nie mogą same w sobie stanowić podstawy do ingerencji w wykonywanie legalnej produkcji rolnej.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia. Termin ten jest wystarczający z uwagi na charakter projektowanej regulacji.

IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Projekt nie znosi praw i środków ochrony mieszkańców wsi przed niewłaściwie prowadzoną produkcją, lecz wprowadza porządek i proporcjonalność w doborze instrumentów. W pierwszej kolejności wykorzystywane mają być środki techniczno-organizacyjne ograniczające uciążliwości, dopiero w razie ich niewystarczalności lub obiektywnej niemożności, albo przy bezpośrednim i poważnym zagrożeniu dla zdrowia ludzi bądź środowiska, sąd stosuje środki dalej idące. Jednocześnie ustawodawca wyposaża strony i sądy w narzędzia zmniejszające koszty i czas trwania postępowań: obowiązek uprzedniego wezwania i propozycji mediacji, standard protokołu, jasny rozkład ciężaru dowodu oraz wzruszalne domniemania. Całość rozwiązań tworzy kompletny, powtarzalny mechanizm rozwiązywania sporów, podnoszący przewidywalność orzeczeń i komfort życia na obszarach wiejskich bez uszczerbku dla rozwoju legalnie prowadzonej produkcji żywności.

W konsekwencji przyjęcie ustawy doprowadzi do ograniczenia eskalacji sporów sąsiedzkich, wzmocni stabilność funkcjonowania gospodarstw rolnych, poprawi pewność inwestycyjną sektora rolnego i sprzyjać będzie modernizacji, w tym szczególnie w segmencie gospodarstw rodzinnych. Z punktu widzenia systemu prawa projekt uzupełnia ogólne regulacje Kodeksu cywilnego o precyzyjne, sektorowe dyrektywy interpretacyjne i standardy materialne, zachowując pełną zgodność z przepisami odrębnymi oraz z zasadami postępowania cywilnego. To rozwiązanie nie tylko rozwiązuje bieżące problemy praktyki, lecz także tworzy trwałe ramy ochrony produkcyjnej funkcji wsi w warunkach dynamicznych przemian społecznych i przestrzennych.

Nie przewiduje się istotnego bezpośredniego wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych. Projekt nie powoduje potrzeby tworzenia nowych organów ani dodatkowych mechanizmów administracyjnych.

Nie przewiduje się bezpośredniego wpływu projektowanej ustawy na rynek pracy.

W zakresie wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz gospodarstw domowych, projekt będzie sprzyjał

stabilności prowadzenia działalności rolniczej oraz ograniczy niepewność prawną dotyczącą utrzymywania i modernizacji gospodarstw rolnych. Skutkiem pośrednim powinno być zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego po stronie rolników oraz poprawa przewidywalności sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne i gospodarcze bowiem przyczynia się do zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o gospodarstwa rodzinne oraz tradycyjną produkcję rolną, bowiem sprzyja stabilizacji warunków prowadzenia działalności rolniczej na obszarach wiejskich i ograniczaniu konfliktów pomiędzy funkcją produkcyjną terenów rolnych a nową zabudową mieszkaniową.

V. Wpływ na prawo Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty harmonizacją prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.
Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.
Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.
Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2026 r. poz. 166).

Z uwagi na oczywiste pozytywne skutki dla polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej projekt ustawy nie podlegał opiniowaniu.

SZEF
KANCELARII PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Zbigniew Bogucki

Warszawa, dnia 17 czerwca 2026 r.

BPU.15.6.2026.MP

RPW/21021/2026-1P

EZD RP KS
(GMS-WSU)
Data rejestracji: 2026-06-18
Data wpływu: 2026-06-18

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 kwietnia 2026 r., znak: SPS-III.020.99.7.2026, w sprawie uzupełnienia uzasadnienia projektu ustawy o ochronie produkcyjnej funkcji wsi w załączeniu przekazuję założenia aktu wykonawczego, o którym mowa w art. 9 w/w projektu opracowane zgodnie z wymogami art. 34 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu.

Wnoszę o nadanie dalszego biegu temu projektowi ustawy.

Z poważaniem
Zbigniew Bogucki

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.99.11.2026
Data wpływu 18. 06. 2026

Założenia do projektu aktu wykonawczego wskazanego w art. 9 projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Planowane do wydania na podstawie art. 9 projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi rozporządzenie ministra właściwego do spraw rolnictwa ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania opisanych w projekcie ustawy mechanizmów potwierdzających w sposób rzetelny zastosowanie przez producenta rolnego środków ograniczania negatywnych, choć typowych oddziaływań związanych z prowadzoną produkcją rolną, tj. opisanych w projekcie art. 2 pkt 3) ustawy takich jak:

a) emisja substancji powodujących odór w tym w związku z chowem zwierząt oraz nawożeniem;

b) hałas powstały w związku z pracami polowymi, obsługą urządzeń oraz ruchem maszyn rolniczych i środków transportu;

c) sezonowe pylenie;

d) ruch technologiczny maszyn rolniczych i środków transportu związanych z produkcją rolniczą.

Projektowane rozporządzenie ma służyć potwierdzeniu prawidłowości działań producenta rolnego przy wykonywaniu przez niego działalności rolniczej, tj. prowadzonej produkcji roślinnej lub zwierzęcej, a która może stale lub okresowo negatywnie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie ponad przeciętną miarę wynikającą ze stosunków miejscowych. Dzięki projektowanym przepisom, w razie sporu sąsiedzkiego o nadmierne oddziaływanie, ocena działań producenta rolnego będzie miała charakter bardziej zobiektywizowany.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

W obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 144 Kodeksu cywilnego możliwe jest udzielania sąsiadom nieruchomości ochrony prawnej przed nadmiernym oddziaływaniem. Jednakże droga sądowa jest jedyną możliwą drogą rozwiązania sporu. Projektowana ustawa wraz z rozporządzeniem daje, poprzez wpisany mechanizm mediacji, szansę na alternatywne rozwiązywanie sporów sąsiedzkich powstałych na tle prowadzonej produkcji rolnej.

[3] Rekomendowane rozwiązania, w tym planowane narzędzia interwencji oraz oczekiwany efekt

Projektowane rozporządzenie stanowić będzie wykonanie delegacji zawartej w art. 9 ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi.
Oczekiwanym efektem jego uchwalenia będzie:
- wskazanie katalogu środków ograniczających typowe oddziaływania pochodzące z produkcji rolnej, tak zwierzęcej, jak roślinnej, związanych z emisją hałasu, emisją odorów i pyłów oraz z ograniczaniem ruchu maszyn rolniczych;
- wskazanie uproszczonego zestawu środków minimalizujących negatywne oddziaływania produkcji rolnej możliwe do zastosowania przez gospodarstwa rodzinne i te o najmniejszym areale;
- wprowadzenie wzoru protokołu potwierdzającego zastosowanie środków ograniczających typowe oddziaływania w produkcji rolnej.

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań? Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

a) Projekt jest spójny z dotychczasowymi regulacjami, w szczególności z Kodeksem cywilnym.
b) Projekt jest zgodny z Konstytucją RP, gdyż nie ogranicza prowadzenia działalności rolniczej.
c) Projektowana regulacja wprowadza mechanizm ograniczania negatywnych oddziaływań produkcji rolnej na nieruchomości sąsiednie.
d) Wprowadzenie nowych regulacji wynikających z planowanej regulacji może zwiększyć przewidywalność oddziaływań na nieruchomości sąsiadujące z terenami produkcji rolnej.
e) Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

[4] Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE?

Zakres regulacji prawnej objętej rozporządzeniem nie podlega harmonizacji w Unii Europejskiej i każde z państw członkowskich rozwiązuje te problemy samodzielnie.

[5] Podmioty, na które oddziaływuje projekt

Projekt oddziaływuje na grupę zawodową producentów rolnych – ok. 1,2 mln osób aktywnie prowadzących działalność rolniczą oraz na mieszkańców terenów wiejskich, na których prowadzona jest produkcja rolna.

[6] Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia nie podlegał konsultacjom społecznym.

[7] Wpływ na sektor finansów publicznych

Wydanie rozporządzenia nie pociąga za sobą bezpośrednich wydatków z budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego. Projektodawca nie przewiduje też bezpośredniego wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych. Projekt nie powoduje potrzeby tworzenia nowych organów ani dodatkowych mechanizmów administracyjnych.

[8] Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowania przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt rozporządzenia wraz całością rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie będzie sprzyjał stabilności i przewidywalności prowadzenia produkcji rolnej w Polsce oraz ograniczy niepewność prawną dotyczącą utrzymywania i modernizacji gospodarstw rolnych. Skutkiem pośrednim powinno być zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego po stronie rolników oraz poprawa przewidywalności sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości sąsiednich.

[9] Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt rozporządzenia nie wprowadza nowych obciążeń regulacyjnych. Stosowanie środków ograniczających oddziaływania będzie miało charakter dobrowolny, jako dobrej praktyki rolniczej ograniczającej negatywne oddziaływania.

[10] Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

[11] Wpływ na pozostałe obszary

Nie zidentyfikowano wpływu na inne obszary poza działalnością rolniczą i utrzymywaniem stosunków dobrosąsiedzkich.

[12] Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planowane jest wejście w życie rozporządzenia razem z przepisami całej ustawy, tj. po upływie 6 miesięcy od dnia jej publikacji.

[13] W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Analiza skutków projektowanej regulacji prawnych będzie prowadzona na bieżąco przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako właściwe merytorycznie w sprawie.

[14] Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy, itp.)

Brak.

KRAJOWY ZWIĄZEK ROLNIKÓW
KÓŁEK i ORGANIZACJI ROLNICZYCH
(ROK ZAŁOŻENIA - 1862)

Koła Gospodyń Wiejskich
160 – LAT
NA ZIEMIACH POLSKICH
(1866 - 2026)

Warszawa **23 kwietnia 2026r.**

K.Z.Org.Sejm/01/01.04.2026

RPW/14219/2026 – 1P

EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 04 – 23
Data wpływu: 2026 – 04 – 23

Sz. Pan
Włodzimierz CZARZASTY
MARSZAŁEK SEJMU
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku!

W związku z pismem SPS-III.020.99.5.2026 z dnia 13 kwietnia 2026r. Pana Marszałka Sejmu R.P. wnoszącym o zaopiniowanie przedłożonego przez Pana PREZYDENTA R.P, projektu ustawy **„o ochronie funkcji produkcyjnej wsi”**, przedstawiam stanowisko Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych w tej sprawie:

1. Mając na uwadze przede wszystkim dobro rolnika i jego rodziny w wykonywaniu zawodu rolnika i zapewnienia godnych warunków pracy nie tylko dla dobra osobistego ale dla potrzeby zapewnienia samowystarczalności żywnościowej państwa polskiego , nasza Organizacja wielokrotnie zgłaszała konieczność uregulowań prawnych w tym obszarze, spełnieniem tych oczekiwań jest projekt ustawy **„ o zmianie niektórych ustaw w celu ochrony rolniczych funkcji wsi”**
2. Ważnym aktem prawnym w uregulowaniu tych problemów jest projekt ustawy : **„o zmianie niektórych ustaw w celu ochrony rolniczych funkcji wsi”,** przedłożony w dniu 28 marca 20226r. do konsultacji społecznych jako projekt **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi** jako przedłożenie w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Związek stoi na stanowisku, że w związku z **nieakceptowaną i nieuzasadnioną społecznie ani** gospodarczo konkurencją polityczną Pana Prezydenta RP, wobec Konstytucyjnego Organu Rzeczypospolitej Polskiej jakim jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych nie będzie się odnosił do treści ustawy **„o ochronie funkcji produkcyjnej wsi”**, przedłożonej przez Pana PREZYDENTA R.P.
4. KZRKiOR jest w trakcie szerokich konsultacji społecznych wewnątrz organizacji Kółek Rolniczych, Kół Gospodyń Wiejskich i w środowisku wiejskim nie tylko rolniczym projektu **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi „o zmianie niektórych ustaw w celu ochrony rolniczych funkcji wsi”…**
5. KZRKiOR stwierdza, ze projekt ustawy Pana Prezydenta R.P. **o ochronie funkcji produkcyjnej wsi,** należy traktować z pełną powagą jako element szerokich konsultacji społecznych projektu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako opinii wyrażanej przez Pana Prezydenta R.P. i jego środowisko gospodarcze i polityczne.

Do wiadomości:
1. PREZES RADY MINISTRÓW
2. KANCELARIA PREZYDENTA R.P.
3. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
4. Zarząd KZRKiOR
5. Związki i Organizacje Rolnicze
6. Media

Z Poważaniem

PREZES
Władysław SERAFIN

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.99.8.2026
Data wpływu 24.IV.26r.

KRAJOWA RADA IZB ROLNICZYCH
Adres do korespondencji:
Parzniew, ul. Przyszłości 5, 05-804 Pruszków tel. 881 939 421
e-mail: sekretariat@krir.pl
www.krir.pl

KRIR/JM/ 583/2026 Warszawa, 27.04.2026 r.

Pan Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 13 kwietnia 2026 r., znak: SPS-III.020.99.5.2026, przy którym przekazano do konsultacji publicznych projekt ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi, wniesiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przekazuję następujące uwagi samorządu rolniczego.

Samorząd rolniczy pozytywnie ocenia inicjatywę Prezydenta Rzeczypospolitej, która zakłada wzmocnienie potencjału produkcyjnego wsi oraz stworzenie stabilnych i przewidywalnych warunków prowadzenia działalności rolniczej. Jednocześnie samorząd rolniczy podkreśla, że choć kierunek proponowanych zmian jest słuszny i odpowiada na realne potrzeby rolników, projekt w obecnej formie wymaga doprecyzowania w zakresie wskazanym poniżej.

Do art. 3 ust. 2

Zwracamy uwagę na niejednoznaczność sformułowania „przeciętnej miary". Nie jest jasne, jakie konkretnie kryteria miałyby decydować o ocenie tej „przeciętnej miary", co może prowadzić do różnych interpretacji tego przepisu, a w konsekwencji do jego niejednolitego stosowania oraz potencjalnych nadużyć.

Do art. 4 ust. 1 pkt 3

Pojęcie „istotnej zmiany intensywności" zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 4 projektu, jednak definicja ta posługuje się kryteriami ocennymi – w szczególności „znaczącą zmianą sposobu lub skali prowadzenia gospodarstwa" – bez określenia jakichkolwiek mierzalnych wskaźników. W praktyce może to oznaczać, że nawet naturalny i ekonomicznie uzasadniony rozwój gospodarstwa – przykładowo wzrost liczby zwierząt z 50 do 60 sztuk – zostanie zakwalifikowany jako „istotna zmiana intensywności", rodząc tym samym spory i konsekwencje prawne dla rolnika. Konieczne jest uzupełnienie definicji o obiektywne kryteria pozwalające jednoznacznie odróżnić normalne, stopniowe zwiększanie produkcji od zmian rzeczywiście znaczących, mogących wpływać na nieruchomości sąsiednie.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.99.10.2026
Data wpływu 28.IV.26r.

Do art. 6 ust. 3

Samorząd rolniczy wyraża poparcie dla udziału przedstawiciela właściwej miejscowo izby rolniczej w postępowaniu mediacyjnym. Rozwiązanie to zapewni merytoryczne wsparcie uwzględniające specyfikę działalności rolniczej oraz realia funkcjonowania gospodarstw.

Do art. 7 ust. 2

Wnioskujemy o uzupełnienie przepisu poprzez dodanie po wyrazach „wojewódzki ośrodek doradztwa rolniczego" sformułowania „lub właściwa miejscowo izba rolnicza". Udział zarówno ośrodka doradztwa rolniczego lub izby rolniczej pozwoli rolnikom na dokonanie wyboru, która jednostka dokona oceny gospodarstwa oraz potwierdzi, że działalność rolnicza prowadzona jest prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami dobrej praktyki rolniczej.

Do art. 10

Projektowany przepis wymaga doprecyzowania i rozszerzenia zakresu jego stosowania tak, aby obejmował wszystkie nieruchomości, gdzie realnie prowadzona jest działalność rolnicza. Ponadto, w odniesieniu do wskazanych w przepisie ustaleń planu ogólnego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasadnym jest uzupełnienie przepisu o odniesienie do stref planistycznych, tj.: SJ – strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, SZ – strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, SR – strefy produkcji rolniczej oraz SO – strefy otwartej. Dodatkowo postulujemy, aby obowiązek zamieszczenia pouczenia obejmował również nieruchomości położone w określonej odległości od ww. stref (np. do 200 metrów od ich granic), ponieważ również w takich lokalizacjach mogą występować oddziaływania związane z działalnością rolniczą.

Przedstawiając powyższe,

Pozostaję z poważaniem

PREZES
KRAJOWEJ RADY IZB ROLNICZYCH
WIKTOR SZMULEWICZ

SĄD NAJWYŻSZY
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 27 kwietnia 2026 r.

BSA I.021.23.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 kwietnia 2026 r., SPS-III.020.99.5.2026, 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 świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy nie zgłasza uwag do *prezydenckiego projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi.*

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.99.9.2026
Data wpływu 28.IV.26r.

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1773/26

Warszawa, 24 sierpnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-111.020.99.15.2026
Data wpływu 24.08.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o ochronie funkcji produkcyjnej wsi (przed nadaniem numeru druku)[1]

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa służy zaradzeniu problemowi, jakim jest niepewność prawna, w której funkcjonują rolnicy prowadzący działalność rolniczą zgodnie z prawem, szczególnie gdy odziaływania gospodarstwa rolnego (zapachy, hałas, pył, światło, ruch maszyn rolniczych i środków transportu) lub wykonanie zabiegów agrotechnicznych stają się przedmiotem sporów sąsiedzkich. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji powstawania nowej zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie istniejących gospodarstw rolnych. Wnioskodawca zwraca uwagę, że w dotychczasowym stanie prawnym brak jest rozwiązań dostosowanych do specyfiki produkcji rolnej, a sądy powszechne rozstrzygają spory w oparciu o ogólne reguły prawa cywilnego dotyczące immisji. Brak jednolitego orzecznictwa w tym zakresie prowadzi do niepewności po stronie rolników oraz skutkuje przewlekłością postępowań. Dalszymi skutkami są – w ocenie Wnioskodawcy – ograniczenie skłonności do modernizacji produkcji rolnej, podniesienie ryzyka inwestycyjnego, osłabienie stabilności gospodarstw, a nawet zagrożenie produkcyjnej funkcji wsi i bezpieczeństwa żywnościowego państwa.

[1] Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/12011/2026.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Proponowana ustawa określa zasady ochrony produkcyjnej funkcji wsi. Ochrona dotyczy prowadzenia, utrzymania, modernizacji oraz rozwoju produkcji rolniczej. Ustawa ma służyć ograniczeniu konfliktów sąsiedzkich związanych z oddziaływaniami wynikającymi z prowadzenia działalności rolniczej (art. 1 projektu).

Projekt wprowadza definicje legalne m.in. „oddziaływań typowych dla działalności rolniczej"[2] i „istotnej zmiany intensywności"[3]. Projekt określa zasady dochodzenia roszczeń związanych z oddziaływaniami typowymi dla działalności rolniczej, pochodzącymi z istniejącego gospodarstwa i wprowadza stopniowalny model ochrony przed oddziaływaniami sprzecznymi z prawem (art. 6-8 projektu). Projekt formułuje przepisy szczególne w stosunku do art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[4] (art. 3-5 projektu) i ustanawia mechanizm ochrony działalności rolniczej, wprowadzając domniemanie prawne, że oddziaływania typowe prowadzonej zgodnie z prawem produkcji nie przekraczają przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych, oraz określa granice stosowania tego domniemania.

Ponadto projekt: zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rolnictwa do wydania rozporządzenia dotyczącego środków ograniczania oddziaływań dla działalności rolniczej (art. 9); przewiduje dodanie art. 2c w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[5] (art. 10) i zawiera postanowienia przejściowe (art. 11).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia (art. 12 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie wskazał innych rozwiązań.

---

[2] Zgodnie z art. 2 pkt 3 projektu są to oddziaływania powstające w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, związane z typowymi i zwyczajowo stosowanymi w danym rodzaju produkcji czynnościami produkcyjnymi i agrotechnicznymi.

[3] Zgodnie z art. 2 pkt 4 projektu jest to znacząca zmiana sposobu lub skali prowadzenia gospodarstwa, która może powodować zwiększenie oddziaływań na nieruchomości sąsiednie, oceniane z uwzględnieniem rodzaju produkcji, zmian technologii, wzrostu obsady lub mocy.

[4] Dz. U. z 2026 r. poz. 795. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

[5] Dz. U. z 2026 r. poz. 941.

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

Analiza porównawcza rozwiązań przyjętych w wybranych państwach członkowskich UE w zakresie ochrony działalności rolniczej przed roszczeniami sąsiedzkimi związanymi z oddziaływaniami wynikającymi z jej prowadzenia wskazuje na różnorodność stosowanych rozwiązań prawnych. Obejmują one zarówno ogólne przepisy prawa sąsiedzkiego dotyczące dopuszczalności immisji, takich jak hałas, zapachy, pył czy wibracje, jak i rozwiązania odnoszące się do szczególnych uwarunkowań prowadzenia i kontynuowania działalności rolniczej.

Poniżej przedstawiono rozwiązania obowiązujące w Czechach, Niemczech, Francji i Holandii.

W Czechach problematyka immisji została uregulowana w ustawie nr 89/2012 – Kodeks cywilny[6]. Regulacja zawarta w § 1013 kodeksu ma charakter ogólny i nie odnosi się szczególnie do działalności rolniczej. Zgodnie z § 1013 ust. 1 właściciel powinien powstrzymać się od działań powodujących przenikanie na grunt innego właściciela m.in. odpadów, wody, dymu, pyłu, gazu, zapachu, światła, cienia, hałasu, wstrząsów lub innych podobnych oddziaływań w stopniu nieproporcjonalnym do stosunków miejscowych i jednocześnie istotnie ograniczającym zwykłe korzystanie z gruntu. Przepis zakazuje również bezpośredniego kierowania immisji na grunt innego właściciela bez względu na stopień takich oddziaływań i uciążliwości dla sąsiada, chyba że istnieje ku temu szczególna podstawa prawna. Zgodnie natomiast z § 1013 ust. 2, jeżeli immisje są skutkiem zatwierdzonej urzędowo eksploatacji zakładu lub podobnego urządzenia, sąsiadowi przysługuje jedynie prawo do rekompensaty pieniężnej, także w przypadku, gdy uszczerbek został spowodowany okolicznościami, których nie uwzględniono w postępowaniu urzędowym. Zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli eksploatacja wykracza poza zakres, w jakim została urzędowo zatwierdzona. W orzecznictwie czeskiego Sądu Najwyższego przyjmuje się, że nabycie gruntu w czasie, gdy immisje już istniały albo można było przewidywać ich powstanie, samo w sobie nie pozbawia właściciela możliwości dochodzenia ochrony przed nieproporcjonalnymi immisjami na podstawie § 1013 ust. 1 kodeksu cywilnego. Dla oceny zasadności roszczenia znaczenie ma to, czy immisje występują w stopniu nieproporcjonalnym do stosunków miejscowych i czy istotnie ograniczają zwykłe korzystanie z gruntu[7].

W Niemczech zasady dotyczące immisji sąsiedzkich określa m.in. § 906 kodeksu cywilnego[8]. Właściciel nieruchomości nie może zakazać oddziaływań pochodzących z innej nieruchomości, takich jak zapachy, dym, hałas czy wstrząsy,

---

[6] *Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* (*ustawa nr 89/2012, kodeks cywilny*), § 1013, Sbírka zákonů, částka 33/2012, tekst w j. czeskim: https://e-sbirka.gov.cz/sb/2012/89 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 VIII 2026 r.].

[7] Wyrok *Nejvyššího soudu České republiky* z 23 II 2023 r., sygn. akt 22 Cdo 3552/2021, ECLI:CZ:NS:2023:22.CDO.3552.2021.1, tekst w j. czeskim: https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nscr/22-cdo-3552-2021.

[8] *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* (*kodeks cywilny*), § 906, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__906.html.

jeżeli nie wpływają one na korzystanie z jego nieruchomości albo wpływają na nie jedynie w nieistotnym stopniu. Co do zasady nieistotne oddziaływanie zachodzi, jeżeli nie zostały przekroczone określone w przepisach wartości graniczne lub referencyjne. Właściciel jest również zobowiązany tolerować istotne oddziaływanie, jeżeli wynika ono ze zwyczajowego w danym miejscu sposobu korzystania z sąsiedniej nieruchomości i nie można mu zapobiec za pomocą środków ekonomicznie uzasadnionych dla użytkowników prowadzących tego rodzaju działalność. Dodatkowe ograniczenie roszczeń sąsiedzkich przewiduje § 14 federalnej ustawy o ochronie przed immisjami. Jeżeli pozwolenie na eksploatację instalacji nie może już zostać zaskarżone, na podstawie ogólnych roszczeń cywilnoprawnych dotyczących niekorzystnych oddziaływań na nieruchomość sąsiednią nie można żądać zaprzestania eksploatacji tej instalacji [9]. Można natomiast żądać zastosowania środków eliminujących takie oddziaływania, a jeżeli ich zastosowanie jest niewykonalne zgodnie ze stanem techniki albo ekonomicznie nieuzasadnione, można żądać odszkodowania. Szczegółowe kryteria oceny immisji zapachowych, w tym związanych z instalacjami chowu zwierząt, określa ponadto instrukcja techniczna TA Luft[10].

We Francji zasady odpowiedzialności za uciążliwości przekraczające normalne niedogodności sąsiedzkie określa art. 1253 kodeksu cywilnego [11]. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność z mocy prawa za szkodę wynikającą z takiej uciążliwości. Odpowiedzialność nie powstaje jednak, jeżeli uciążliwość wynika z działalności prowadzonej przed aktem przenoszącym własność lub przyznającym prawo do korzystania z nieruchomości, a w braku takiego aktu przed dniem wejścia w posiadanie nieruchomości przez osobę dotkniętą uciążliwością. Działalność ta musi być zgodna z ustawami i rozporządzeniami oraz być kontynuowana w takich samych warunkach albo w nowych warunkach niepowodujących zwiększenia uciążliwości. Szczególne rozwiązanie dotyczące działalności rolniczej przewiduje art. L. 311-1-1 kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego, wprowadzony ustawą nr 2024-346 z 15 kwietnia 2024 r. o dostosowaniu prawa odpowiedzialności cywilnej do współczesnych wyzwań [12]. Przy zachowaniu wymogu wcześniejszego

---

[9] *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)*, § 14, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/__14.html.

[10] *Neufassung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft)*, załącznik 7, tekst w j. niemieckim: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/BMU-IGI2-20210818-SF-A007.htm.

[11] *Code civil*, art. 1253, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049423788/.

[12] *Code rural et de la pêche maritime*, art. L. 311-1-1, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049419766/; *Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049418434. Na dzień 12 VIII 2026 r. trwają ponadto prace legislacyjne nad zmianą art. L. 311-1-1 w zakresie wyjątkowej i sezonowej zmiany godzin prowadzenia działalności rolniczej uzasadnionej dostosowaniem do zdarzenia klimatycznego; projekt został przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe i przekazany do Senatu, gdzie znajduje się w pierwszym czytaniu. Zob. *Proposition de loi visant à renforcer la place des agriculteurs dans l'aménagement du territoire et à sécuriser l'exercice des activités agricoles face au changement climatique*, texte n° 480 (2025-2026), art. 2, tekst w j. francuskim: https://www.senat.fr/leg/ppl25-480.html.

prowadzenia działalności oraz jej zgodności z ustawami i rozporządzeniami przepis ten przewiduje dodatkowo, że odpowiedzialność nie powstaje, jeżeli działalność jest kontynuowana w warunkach wynikających z dostosowania jej do ustaw i rozporządzeń albo bez istotnej zmiany jej charakteru lub intensywności.

W Holandii zasady dotyczące immisji sąsiedzkich określa art. 37 księgi 5 kodeksu cywilnego[13]. Regulacja ta ma charakter ogólny i nie odnosi się szczególnie do działalności rolniczej. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości nie może powodować uciążliwości dla właścicieli innych nieruchomości, takich jak hałas, drgania, zapach, dym lub gazy, pozbawienie światła lub powietrza albo pozbawienie nieruchomości oparcia, w stopniu lub w sposób uznawany za bezprawny w rozumieniu art. 162 księgi 6 kodeksu cywilnego. Art. 162 księgi 6 kodeksu cywilnego reguluje odpowiedzialność z tytułu czynu bezprawnego i wskazuje, jakie zachowania uznaje się za bezprawne. Za bezprawne uznaje się naruszenie prawa podmiotowego, działanie lub zaniechanie sprzeczne z obowiązkiem ustawowym oraz działanie lub zaniechanie sprzeczne z tym, czego zgodnie z niepisanym prawem wymagają stosunki społeczne, chyba że zachodzi podstawa usprawiedliwiająca[14].

Nie każda uciążliwość ma zatem charakter bezprawny. Zgodnie z orzecznictwem ocena ta ma charakter obiektywny i zależy m.in. od charakteru, natężenia i czasu trwania uciążliwości, spowodowanej nią szkody oraz pozostałych okoliczności konkretnego przypadku, w tym warunków miejscowych. Znaczenie ma również to, czy osoba skarżąca się na uciążliwość osiedliła się w danym miejscu przed rozpoczęciem działalności powodującej uciążliwość czy po jej rozpoczęciu. W tym drugim przypadku może być konieczne tolerowanie pewnego stopnia uciążliwości. Samo to, że źródło uciążliwości istniało już w chwili nabycia nieruchomości przez osobę skarżącą się na uciążliwość, nie wyklucza jednak uznania uciążliwości za bezprawną[15].

W odniesieniu do działalności rolniczej obowiązują ponadto regulacje publicznoprawne dotyczące hałasu i zapachu. Na podstawie ustawy o środowisku i planowaniu przestrzennym (*Omgevingswet*) ogólne zasady ochrony przed hałasem przedsiębiorstw rolnych są określane w gminnym planie środowiskowym (*omgevingsplan*). Państwo nie ustanawia w tym zakresie bezpośrednio obowiązujących ogólnych reguł. Gmina ustala poziom ochrony przed hałasem, stosując reguły instrukcyjne zawarte w rozporządzeniu w sprawie jakości środowiska (*Besluit kwaliteit leefomgeving*[16]), przy czym może go określać dla poszczególnych

---

[13] Kodeks cywilny, księga 5 (*Burgerlijk Wetboek Boek 5*), art. 37, tekst w j. niderlandzkim: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005288/2024-01-01/?g=2024-01-01&z=2026-08-11#Boek5_Titeldeel4_Artikel37.

[14] Kodeks cywilny, księga 6 (*Burgerlijk Wetboek Boek 6*), art. 162, tekst w j. niderlandzkim: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005289/2026-07-16/0/Boek6/Titeldeel3/Afdeling1/Artikel162.

[15] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Hadze (*Gerechtshof Den Haag*) z 13 VI 2023 r., ECLI:NL:GHDHA:2023:1144, pkt 6.2 i 6.12, tekst w j. niderlandzkim: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI%3ANL%3AGHDHA%3A2023%3A1144.

[16] *Besluit kwaliteit leefomgeving* (rozporządzenie w sprawie jakości środowiska), § 5.1.4.2, w szczególności art. 5.59 i 5.65 oraz § 5.1.4.6.3, w szczególności art. 5.109, 5.112 i 5.116, tekst w j. niderlandzkim: https://wetten.overheid.nl/BWBR0041313.

lokalizacji lub obszarów. W przypadku zapachu z chowu zwierząt gospodarskich rozporządzenie w sprawie jakości środowiska określa reguły instrukcyjne, które gminy stosują przy określaniu zasad dotyczących zapachu w gminnym planie środowiskowym (*omgevingsplan*). Gminy ustalają w tych planach normy zapachowe i mogą przyjmować wartości odbiegające od wartości standardowych na zasadach określonych w rozporządzeniu. Regulacje te obejmują również wymagania dotyczące minimalnych odległości[17].

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Analizowana propozycja legislacyjna obarczona jest usterkami natury konstrukcyjnej, które skutkują zmniejszeniem czytelności tekstu. Prowadzi to do trudności interpretacyjnych, których rezultatem może być obniżenie poziomu pewności prawa, a co za tym idzie także poziomu bezpieczeństwa prawnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 projektu: „W sprawach cywilnych dotyczących roszczeń związanych z oddziaływaniami typowymi dla działalności rolniczej, pochodzącymi z istniejącego gospodarstwa, stosuje się art. 144 ustawy [...] Kodeks cywilny [...] z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy". Na wstępie należy wyjaśnić, że art. 144 Kodeksu cywilnego stanowi, iż „[w]łaściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych". Przepis ten, jak podkreśla się w doktrynie, dotyczy tzw. immisji pośrednich [18], które określane są jako zdarzenia będące pochodną działań lub zaniechań właściciela w ramach wykonywania przez niego prawa własności nieruchomości[19]. Innymi słowy, regulacja ta dotyczy skutków zachowań właściciela mieszczących się w zakresie przysługującego mu uprawnienia do korzystania z rzeczy (nieruchomości), które odczuwalne są na nieruchomości sąsiedniej (nieruchomościach sąsiednich) – rozumianej jako każda nieruchomość leżąca w zasięgu oddziaływania naruszeń, niekoniecznie bezpośrednio przyległa –

---

[17] Punkt Informacji o Środowisku (*Informatiepunt Leefomgeving*), *Zasady dotyczące hałasu przedsiębiorstw rolnych* (*Regels over geluid voor agrarische bedrijven*), tekst w j. niderlandzkim: https://iplo.nl/thema/geluid/regels-geluid-handig-toepassen/geluid-praktijksituaties/regels-geluid-agrarische-bedrijven/; oraz *Zapach z gospodarstw prowadzących chów zwierząt* (*Geur door veehouderijen*), tekst w j. niderlandzkim: https://iplo.nl/thema/toepassing-regels-praktijk/veehouderijen/geur-veehouderijen/geur-veehouderijen/. Na dzień 12 VIII 2026 r. prowadzone są ponadto prace przygotowawcze nad zmianą krajowych reguł dotyczących uciążliwości zapachowych związanych z chowem zwierząt. Zob. Informatiepunt Leefomgeving, *Beleidsontwikkelingen geurhinder en veehouderij*, tekst w j. niderlandzkim: https://iplo.nl/thema/toepassing-regels-praktijk/veehouderijen/geur-veehouderijen/beleidsontwikkelingen-geurhinder-veehouderij/.

[18] Zob. np. W. Szydło [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 144, nb. 2, Legalis.

[19] Zob. np. M. Orlicki [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Art. 1–352, Warszawa 2021, komentarz do art. 144, nb. 2, Legalis.

stanowiąc niejako skutek uboczny wykonywania przez właściciela uprawnienia do korzystania ze swojej rzeczy[20].

Mając powyższe na uwadze trzeba zauważyć, że art. 3 ust. 1 projektu mógłby budzić wątpliwości w świetle załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (dalej: z.t.p.). Należy bowiem zauważyć, że „[k]ażdy jest zobowiązany do przestrzegania prawa, prawo zaś nie wymaga dla swej mocy żadnych dodatkowych czynności poza tymi należącymi do procesu legislacyjnego"[21]. Zatem ani konieczność stosowania art. 144 Kodeksu cywilnego w przypadku generowania immisji na nieruchomości rolnej ani konieczność stosowania zawartych w projekcie „reguł modyfikujących" – w przypadku uchwalenia proponowanej ustawy – nie wymagają formalnego potwierdzenia w jakimkolwiek przepisie. Samo jednak wskazanie, że w sprawach objętych projektowaną regulacją stosuje się art. 144 Kodeksu cywilnego, może służyć określeniu relacji między regulacją ogólną a projektowanymi przepisami szczególnymi. Taki sposób redakcji przepisów prawnych jest co do zasady dopuszczalny na gruncie § 156 ust. 3 z.t.p., który pozwala posługiwać się odesłaniami służącymi zapewnieniu spójności regulowanych instytucji prawnych, pod warunkiem wskazania zakresu spraw oraz przepisu, do którego następuje odesłanie. Poważniejsze wątpliwości wywołuje natomiast przyjęty w art. 3 ust. 1 projektu sposób określenia wzajemnego stosunku projektowanej regulacji i art. 144 Kodeksu cywilnego przez użycie zwrotu „z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy", który nie przesądza jednoznacznie zakresu modyfikacji reguł wynikających z art. 144 Kodeksu cywilnego. W myśl art. 3 ust. 2 projektu: „Domniemywa się, że oddziaływania typowe dla działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa nie przekraczają przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych w rozumieniu art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny". Zauważyć przy tym trzeba, że owa propozycja legislacyjna musi być odczytywana w świetle omówionego powyżej art. 3 ust. 1 projektu, który, co warto przypomnieć, odnosi „reguły modyfikujące" regulację zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego do działalności „istniejącego gospodarstwa", którym, zgodnie z art. 2 pkt 2 projektu, jest „gospodarstwo, w którym działalność rolnicza jest prowadzona, zgodnie z przepisami prawa".

Skoro domniemanie z projektowanego art. 3 ust. 2 odnosić się ma (z uwagi na treść art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 projektu) do gospodarstw, w których działalność jest prowadzona „zgodnie z przepisami prawa" („gospodarstw istniejących"), wymóg prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z przepisami prawa zawarty w art. 3 ust. 2 projektu jawi się jako zbędny. Przy czym podkreślenia wymaga, iż jedną z przyjętych zasad wykładni jest zakaz interpretacji prowadzącej do uznania, że fragmenty przepisów prawnych albo i całe przepisy są zbędne (zakaz wykładni *per non est*), co wynika z założenia, iż racjonalny prawodawca

[20] *Ibidem*, nb. 2, 15.
[21] M. M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do § 4, LEX.

nie posługuje się niepotrzebnymi wyrażeniami i zwrotami w tekstach prawnych[22]. Dyrektywa ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że „niedopuszczalne jest takie ustalenie znaczenia przepisu, przy którym pewne jego zwroty traktowane są jako niemające znaczenia, a więc są wręcz zbędne"[23], czy też, w nieco innym ujęciu, iż „nie można przyjąć takiej wykładni danego przepisu, w świetle której jakaś jego część byłaby bezprzedmiotowa i pozbawiona sensu"[24]. To zaś prowadzić może do wystąpienia, we wskazanym zakresie, wątpliwości interpretacyjnych w przypadku uchwalenia projektowanej ustawy. Niezależnie od wskazanej redundancji odrębny problem stanowi zakres znaczeniowy zwrotu „zgodnie z przepisami prawa".

Problematyczne wydaje się użycie w art. 3 ust. 2 projektu sformułowania „prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z przepisami prawa". Stosownie do reguł języka nazwy przysługujące przedmiotom ze względu na przypisywane im cechy (nazwy generalne) odnoszą się do wszystkich przedmiotów danego rodzaju (posiadających określony zespół cech)[25]. Mówiąc bardziej ogólnie, desygnatami danej nazwy są wszelkie przedmioty, o których można trafnie orzec daną nazwę[26]. W omawianym przypadku należałoby zatem przyjąć, iż chodzi o wszelkie przepisy prawa – z tym zastrzeżeniem, że muszą być one relewantne dla prowadzenia działalności rolniczej; odmienny wniosek prowadziłby bowiem do absurdu, a zatem powinien zostać odrzucony[27]. Niewątpliwie za relewantne należałoby w omawianym kontekście uznać przepisy dotyczące własności wpływające siłą rzeczy m.in. na prowadzenie działalności rolniczej na danej nieruchomości. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na art. 140 Kodeksu cywilnego, w myśl którego „[w] granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą". Owe „granice ustawowe" określa w pierwszym rzędzie sam Kodeks cywilny m.in. we wspomnianym już art. 144[28], który służy konkretyzacji art. 140[29]. Artykuł 144 Kodeksu cywilnego natomiast, jak już wspomniano, zakazuje zachowań zakłócających korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

---

[22] Szerzej patrz np. M. Krzemiński, O. Pogorzelski, *Zakaz wykładni per non est* [w:] M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, Kraków 2021, s. 556 i nast.

[23] Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 III 2000 r., sygn. akt I KZP 53/99, LEX nr 39499.

[24] Wyrok NSA w Warszawie z 30 X 2003 r., sygn. akt III SA 2290/02, LEX nr 111991.

[25] Zob. Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2014, s. 28–29.

[26] *Ibidem*, s. 28.

[27] Szerzej patrz np. D. Kowalska, J. Kret, K. Ptak, *Argument ad absurdum* [w:] M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty i rozumowania*..., *op. cit.*, s. 688 i nast.

[28] Zob. np. G. Matusik [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2026, komentarz do art. 140, nb. 17, Legalis.

[29] Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2020, s. 152 (nb. 180–181); A. Machnikowska [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 144, nb. 3, Legalis.

Jeżeli wymóg prowadzenia działalności rolniczej „zgodnie z przepisami prawa" obejmuje także zgodność z art. 144 Kodeksu cywilnego, to warunkiem stosowania domniemania z art. 3 ust. 2 projektu jest ustalenie, że oddziaływania związane z tą działalnością nie przekraczają przeciętnej miary, podczas gdy właśnie ustaleniu tej okoliczności ma służyć przedmiotowe domniemanie. Mówiąc inaczej, warunkiem zastosowania domniemania nieprzekroczenia przeciętnej miary byłoby uprzednie ustalenie, że działalność nie narusza art. 144 Kodeksu cywilnego, a więc że przeciętna miara oddziaływania nie została przekroczona. Taka konstrukcja nie może zostać uznana za poprawną i co najmniej problematyczna byłaby możliwość jej „wykładniczej korektury" poprzez przyjęcie, że art. 144 Kodeksu cywilnego nie wchodzi w zakres „przepisów prawa", o których mowa w art. 3 ust. 2 projektu.

Jak wyżej wspomniano, art. 3 ust. 2 projektu ma wprowadzać domniemanie braku przekroczenia „przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych w rozumieniu art. 144 ustawy [...] Kodeks cywilny". W związku z tym należy zauważyć, że na gruncie art. 144 Kodeksu cywilnego „przeciętna miara" ustalana jest na podstawie dwóch mierników: społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Jak zauważono w doktrynie „[u]stanowione w art. 144 kryterium zakłóceń (przeciętna miara) określone jest przez dwa czynniki połączone ze sobą koniunkcją «i». Oznacza to, że do ustalenia, czy mamy do czynienia z przekroczeniem przeciętnej miary, niezbędna jest ocena, czy działanie lub zaniechanie zakłóca korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą nie tylko ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, ale także ze stosunków miejscowych" [30]. Inaczej mówiąc „[w]yznaczniki społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych powinny być stosowane łącznie, tzn. chodzi o zbadanie, czy określona immisja jest w danych stosunkach miejscowych nie do pogodzenia ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości"[31]. W tym kontekście powstać mogą wątpliwości co do normatywnego znaczenia art. 3 ust. 2 projektu. Mówiąc inaczej, powstaje pytanie, czy domniemanie z art. 3 ust. 2 projektu dotyczy tylko jednego z dwóch kryteriów z art. 144 Kodeksu cywilnego, tj. stosunków miejscowych, czy też nie uchyla drugiego kryterium, czyli społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Nie jest bowiem jasne, czy: 1) w jego świetle ocena dopuszczalności immisji powinna, co do zasady, koncentrować się na społeczno-gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości (która to kwestia powinna być analizowana zgodnie z zasadami ogólnymi) z uwagi na objęcie domniemaniem miernika stosunków miejscowych – takie stanowisko może jednak budzić wątpliwości chociażby w świetle uzasadnienia projektu, zgodnie z którym „projekt uzupełnia ogólne regulacje Kodeksu cywilnego o precyzyjne, sektorowe [wyróżnienie – B.O.] dyrektywy interpretacyjne i standardy materialne"[32]; 2) czy też miernik społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości miałby być wyłączony w kontekście

[30] S. Rudnicki, J. Rudnicka, G. Rudnicki [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2015, komentarz do art. 144, s. 97 (nb. 6).
[31] M. Habdas [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018, komentarz do art. 144, s. 68 (nb. 11).
[32] Uzasadnienie, s. 7.

nieruchomości, na których prowadzona jest działalność rolna – takie stanowisko może jednak budzić wątpliwości z uwagi na wspomniane wcześniej wyraźne podkreślenie w art. 3 ust. 1 projektu, że art. 144 Kodeksu cywilnego jest stosowany „[w] sprawach cywilnych dotyczących roszczeń związanych z oddziaływaniami typowymi dla działalności rolniczej, pochodzącymi z istniejącego gospodarstwa", tymczasem „wyłączenie" we wskazanych przypadkach miernika społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości oznaczałoby w istocie wprowadzenie odrębnego unormowania.

Podkreślenia wymaga także fakt, iż domniemanie z art. 3 ust. 2 projektu, odnoszące się do „oddziaływań typowych dla działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa", zgodnie z art. 3 ust. 3 projektu nie miałoby zastosowania m.in. w sytuacji, gdy: 1) „działalność rolnicza jest prowadzona z naruszeniem przepisów wymagających uzyskania decyzji, dokonania zgłoszenia, uzyskania wpisu albo pozwolenia – do czasu usunięcia naruszenia" (pkt 1); 2) oddziaływania te „są następstwem działań sprzecznych z prawem albo z warunkami ostatecznych decyzji administracyjnych" (pkt 2). W konsekwencji pkt 1 i 2 ust. 3 art. 3 projektu przewidują wystąpienie sytuacji normatywnie niemożliwych. Mówiąc inaczej, problem polega na tym, że część przypadków z art. 3 ust. 3 pozostaje poza zakresem domniemania z art. 3 ust. 2, ponieważ pojęcie „istniejącego gospodarstwa" obejmuje tylko gospodarstwo prowadzące działalność zgodnie z prawem, a „typowe oddziaływania rolnicze" nie obejmują oddziaływań wynikających z działań sprzecznych z prawem. Mając bowiem na uwadze treść ust. 1 i 2 art. 3 projektu, stwierdzić trzeba, że pkt 1 ust. 3 art. 3 projektu zakłada, iż działalność rolnicza w ramach „istniejącego gospodarstwa" (czyli, co raz jeszcze należy przypomnieć, takiego „w którym działalność rolnicza jest prowadzona, zgodnie z przepisami prawa" – art. 2 pkt 2 projektu) może być „prowadzona z naruszeniem przepisów", co miałoby skutkować „wyłączeniem" domniemania z art. 3 ust. 2 projektu. Z kolei pkt 2 ust. 3 art. 3 projektu zakłada takie „wyłączenie" domniemania w przypadku, gdy „oddziaływania typowe dla działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa" byłyby „następstwem działań sprzecznych z prawem", przy czym na mocy projektowanego art. 2 pkt 2, aby uznać dane „oddziaływania" za „oddziaływania typowe dla działalności rolniczej" nie mogą one być „skutkiem działań sprzecznych z prawem".

Ponadto podkreślenia wymaga, że art. 3 ust. 3 projektu zakłada „wyłączenie" domniemania z art. 3 ust. 2 projektu w przypadku „naruszenia przepisów wymagających uzyskania decyzji, dokonania zgłoszenia, uzyskania wpisu albo pozwolenia" (pkt 1), podjęcia „działań sprzecznych z prawem albo z warunkami ostatecznych decyzji administracyjnych" (pkt 2), administracyjnego albo sądowego stwierdzenia „naruszenia przepisów powodującego bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska" (pkt 3). Przy czym art. 3 ust. 2 projektu odnosi się do „działalności rolniczej prowadzonej zgodnie z przepisami prawa". Pamiętając, że jedna z dyrektyw wykładni nakazuje przyjąć, iż normodawca nie nadaje różnym

zwrotom tego samego znaczenia[33], należałoby zapytać o relacje pomiędzy użytymi w art. 3 projektu pojęciami, np. w jakim stosunku pozostają zakresy znaczeniowe zwrotów „prawo" i „przepisy prawa". Projekt nie zawiera odpowiedzi na to pytanie. Tymczasem niepewność w tej mierze (w razie wejścia w życie omawianej propozycji legislacyjnej) przekładałaby się negatywnie na sferę stosowania prawa. Przykładowo problematyczna byłaby ocena, czy w przypadku prowadzenia działalności rolniczej z naruszeniem „przepisów prawa" innych niż „wymagających uzyskania decyzji, dokonania zgłoszenia, uzyskania wpisu albo pozwolenia" oraz przy braku skutku w postaci „bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska", domniemanie z art. 3 ust. 2 jest stosowane. Chodzi zatem o to, że nie jest jasne, czy każde naruszenie przepisów prawa wyłącza zastosowanie domniemania, czy jedynie naruszenia wskazane w art. 3 ust. 3 projektu.

Podobne wątpliwości dotyczą relacji art. 4 projektu do art. 144 Kodeksu cywilnego. Przepis ten przewiduje, że przy spełnieniu wskazanych w nim przesłanek oddziaływania mieszczą się w granicach przeciętnej miary wynikającej ze stosunków miejscowych, a sąd co do zasady oddala powództwo o zaniechanie albo ograniczenie działalności rolniczej. Nie jest przy tym w pełni jasne, w jaki sposób rozwiązanie to pozostaje w relacji do obu kryteriów przeciętnej miary określonych w art. 144 Kodeksu cywilnego oraz do reguł wynikających z art. 3 projektu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy zauważyć, że projektowane regulacje mogą budzić wątpliwości w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmującej m.in. kwestie bezpieczeństwa obrotu prawnego i pewności prawa[34]. Zapewnienie jednostce bezpieczeństwa prawnego wymaga bowiem, aby miała ona możliwość „decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich i jej działania mogą za sobą pociągnąć"[35]. Inaczej mówiąc, jedną z najważniejszych cech porządku prawnego jest „realizacja zasady jasności i pewności prawa i wynikającego z nich poczucia bezpieczeństwa prawnego dla wszystkich uczestników obrotu prawnego"[36]. Przy czym „[w]ymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie"[37]. Wskazane powyżej wątpliwości interpretacyjne rodzące się już na gruncie art. 3 w związku z art. 2 projektu stawiają pod znakiem zapytania realizację wymogu jasności i pewności prawa. Tymczasem, jak wskazano w orzecznictwie konstytucyjnym, w przypadku gdy prawodawca ukształtował regulację prawną w sposób prowadzący do „poważnej dezorientacji"

[33] Szerzej patrz np. R. Michalczak, M. Pach, *Zakazy wykładni synonimicznej i homonimicznej* [w:] *Argumenty i rozumowania…*, *op. cit.*, s. 510 i nast.
[34] Zob. np. wyrok TK z 13 X 2015 r., sygn. akt SK 63/12, OTK ZU 9A/2015, poz. 146.
[35] Wyrok TK z 15 II 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU 2A/2005, poz. 15.
[36] Wyrok TK z 5 X 1999 r., sygn. akt U 4/99, OTK ZU 6/1999, poz. 118.
[37] Wyrok TK z 21 III 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU 3/2001, poz. 51.

adresatów tychże norm oraz organów stosujących prawo, dochodzi do podważenia zaufania do jego racjonalności (stanowiącej „element zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa"), a w konsekwencji do naruszenia art. 2 Konstytucji[38]. Dlatego też, mając na uwadze powyższe ustalenia, wskazanym byłoby przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej konstytucyjnoprawnej analizy projektu.

Uzupełniająco należy zauważyć, że w Sejmie procedowane są dwa poselskie projekty ustaw zmierzające, zgodnie z deklaracjami ich wnioskodawców, do osiągnięcia celu zbliżonego do postulowanego w omawianym projekcie. Są to projekt ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (druk sejmowy nr 998)[39] oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk sejmowy nr 1000)[40]. Oba projekty, jak wynika z informacji zawartych w Systemie Informacji Sejmu, skierowane zostały do I czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi[41].

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w art. 8 (prawo do ochrony życia prywatnego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC. Stosowanie proponowanych przepisów wymaga uwzględnienia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – na gruncie art. 8 EKPC – dotyczącego immisji na sąsiednie nieruchomości.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

1. Podmioty prowadzące działalność rolniczą, zwłaszcza taką, której wykonywanie może wiązać się z występowaniem uciążliwości oddziałujących na właścicieli nieruchomości sąsiednich

Według Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2025 w 2023 r. działalność rolniczą prowadziło 1,232 mln gospodarstw rolnych[42]. Od wielu lat utrzymuje się tendencja spadku liczby gospodarstw rolnych (w porównaniu do 2020 r. ich liczba zmniejszyła się o ok. 85 tys., tj. o 6,4%[43]) przy jednoczesnym wzroście ich średniej

[38] Por. wyrok TK z 3 XII 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 90.
[39] https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/BF55C7633AC2D558C1258C27006D936F/%24File/998.pdf.
[40] https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/38E2D735E5CFE9FCC1258C27006E2E39/%24File/1000.pdf.
[41] https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=998; https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1000.
[42] GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2025*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2025,6,19.html, s. 89.
[43] Było to spowodowane spadkami liczby gospodarstw w grupach obszarowych użytków rolnych (UR) do 20 ha. Największy spadek dotyczył grupy obszarowej 2–3 ha UR (o ponad 17%) oraz do 1 ha UR (o ponad 7%) – GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023 r.*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/rolnictwo/charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2023-r-,5,6.html, s. 22.

powierzchni[44]. Należy także wskazać na wzrost znaczenia gospodarstw rolnych ukierunkowanych na produkcję rynkową, w tym: małych gospodarstw towarowych (do 1 ha użytków rolnych włącznie) prowadzących w większości intensywną produkcję roślinną i zwierzęcą (np. szklarnie, fermy świń i drobiu) oraz gospodarstw największych obszarowo (o powierzchni 15 ha i więcej użytków rolnych)[45].

Gospodarstwa domowe z użytkownikiem gospodarstwa rolnego stanowiły w 2021 r. 9,6% ogółu gospodarstw domowych, a ich zdecydowana większość (81%) była zlokalizowana na obszarach wiejskich. Jednocześnie gospodarstwa te stanowiły 24% wszystkich gospodarstw domowych funkcjonujących na terenach wiejskich[46].

Warto również przywołać bardziej aktualne dane administracyjne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazujące, że w 2025 r. 1 188 975 rolników złożyło wnioski o płatności bezpośrednie[47], co odzwierciedla liczbę aktywnych gospodarstw uczestniczących w systemie wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej. Dane ARiMR nie obejmują wszystkich gospodarstw w rozumieniu statystyki publicznej, lecz stanowią najbardziej aktualny wskaźnik skali aktywnej działalności rolniczej.

Projektowane zmiany będą bezpośrednio dotyczyły głównie osób prowadzących działalność rolniczą powodującą nadmierne uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. W praktyce będą to głównie gospodarstwa prowadzące produkcję zwierzęcą, zwłaszcza o dużej skali. W przeciwieństwie do większości immisji związanych z produkcją roślinną, które mają charakter sezonowy, oddziaływania pochodzące z chowu i hodowli zwierząt mają często charakter ciągły lub powtarzalny.

Skutki regulacji będą również w szczególności dotyczyły osób prowadzących działalność rolniczą na obszarach, na których zachodzą dynamiczne przemiany stosunków miejscowych, związane m.in. z procesami migracyjnymi, zmianami planów zagospodarowania przestrzennego i suburbanizacją. Na tych terenach problem roszczeń związanych z immisjami rolniczymi dotyczy również właścicieli mniejszych gospodarstw rolnych, znajdujących się w otoczeniu zmieniającej się zabudowy.

---

[44] Jak pokazuje porównanie wyników spisów rolnych z 2010 i 2020 r. liczba gospodarstw w przeciągu dekady zmalała o 276,5 tys. (tj. o 18,3%), a średnia powierzchnia ogólna oraz użytków rolnych wzrosła (odpowiednio z 11,26 ha do 12,65 ha oraz z 9,85 ha do 11,35 ha – GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021*, 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. 23.

[45] Wyniki PSR 2020 wykazały, że blisko 71% ogółu gospodarstw rolnych (932,4 tys.) produkowało na rynek, a blisko ⅔ (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) – Ibidem, s. 31.

[46] Ibidem, s. 23.

[47] *Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w 2025 roku*, https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gruntow-rolnych-w-gospodarstwie-w-2025-roku.

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

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, według stanu na 31 grudnia 2025 r., na obszarach wiejskich mieszkało 15,2 mln osób[48], co stanowiło 40,7% ludności Polski. W ostatnich latach liczba mieszkańców wsi pozostaje względnie stabilna, choć od 2020 r. obserwowany jest jej niewielki spadek. Nadal utrzymuje się jednak dodatnie saldo migracji wewnętrznych na obszarach wiejskich[49], wynikające z procesu suburbanizacji i przenoszenia się części ludności z miast na tereny podmiejskie i wiejskie. Zjawisko to powoduje zwiększanie udziału mieszkańców niezwiązanych z działalnością rolniczą, a tym samym wzrost potencjalnych konfliktów pomiędzy funkcją produkcyjną a mieszkaniową wsi.

Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczna część mieszkańców obszarów wiejskich nie znajdzie się w kręgu podmiotów bezpośrednio objętych skutkami projektowanej regulacji. Mimo zamieszkiwania na terenach wiejskich nie są oni bowiem narażeni na oddziaływanie działalności rolniczej powodującej nadmierne uciążliwości. Jednocześnie nie można wykluczyć, że w dłuższej perspektywie, jeżeli projektowana regulacja przyczyni się do lokalizowania nowych lub rozwoju istniejących uciążliwych przedsięwzięć rolniczych, część tych mieszkańców może znaleźć się w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

3. Osoby nabywające nieruchomości na terenach wiejskich – projekt ma na celu zwiększenie świadomości prawnej nabywców i ograniczenie liczby sporów wynikających z braku wiedzy o charakterze użytkowania terenów wiejskich. Według danych GUS, w 2024 r. dokonano 231,3 tys. transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości poza granicami miast[50].

4. Notariusze (4 297 notariuszy prowadzących 3 507 kancelarii notarialnych, stan na 31 grudnia 2025 r.[51]), którzy zostaną zobowiązani do zamieszczania dodatkowego pouczenia w aktach notarialnych dotyczących określonych nieruchomości.
5. Sądy powszechne – w tym przede wszystkim wydziały cywilne sądów rejonowych (318[52]), które rozpoznają większość sporów dotyczących immisji sąsiedzkich oraz roszczeń wynikających z art. 144 i art. 222 §2 Kodeksu cywilnego; jedynie sprawy należące do właściwości rzeczowej sądów okręgowych (w szczególności o wyższej wartości przedmiotu sporu) będą rozpoznawane przez sądy okręgowe (47). Projekt zmienia zasady rozkładu

[48] *Rocznik demograficzny 2025*, Główny Urząd Statystyczny, 24.11.2025 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2024,3,18.html, s. 32.
[49] W 2024 r. wyniosło ono 42,4 tys. osób – Ibidem, s. 33.
[50] GUS, *Obrót nieruchomościami w 2024 r.*, Warszawa, Szczecin 2025, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2024-r-,4,22.html, s. 26.
[51] *W 2025 roku 4 297 notariuszy prowadziło 3 507 kancelarii*, 14 IV 2026, https://krn.org.pl/aktualnosci/w-2025-roku-4-297-notariuszy-prowadzilo-3-507-kancelarii.
[52] Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P.2020.241 z dnia 2020.03.05).

ciężaru dowodu, wprowadza domniemania prawne oraz obowiązek wcześniejszego podjęcia próby polubownego rozwiązania sporu.

6. Izby rolnicze (16 podmiotów, po jednej izbie rolniczej w każdym województwie), których przedstawiciele będą mogli uczestniczyć w mediacjach poprzedzających wniesienie pozwu oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, które będą nieodpłatnie sporządzać protokoły potwierdzające zastosowanie środków ograniczających oddziaływania działalności rolniczej.
7. Minister właściwy do spraw rolnictwa, który uzyska nowe upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego m.in. katalog środków ograniczających oddziaływania działalności rolniczej.

B) Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z założeniem Wnioskodawcy opiniowany projekt ma stanowić odpowiedź na narastający problem sporów sąsiedzkich związanych z uciążliwościami powodowanymi prowadzeniem produkcji roślinnej i zwierzęcej na terenach wiejskich, co może w dłuższej perspektywie negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo żywnościowe państwa. W uzasadnieniu nie zamieszczono jednak danych dotyczących skali tego typu konfliktów i wysuwanych w ich trakcie roszczeń. Uzyskanie tych statystyk jest znacznie utrudnione, ponieważ raportowanie spraw przez Ministerstwo Sprawiedliwości ujmuje zbiorczo postępowania prowadzone na postawie art. 222 k.c., nie wyróżniając tematyki spraw nieruchomości rolnych[53]. Wszystkich spraw prowadzonych na podstawie art. 222 k.c. jest niewiele, spory o immisje są sporadyczne i nie są oddzielnie kategoryzowane[54].

Wnioskodawca zakłada, że proponowane rozwiązania będą miały istotny wpływ na ograniczenie konfliktów sąsiedzkich i zwiększą bezpieczeństwo prowadzenia działalności rolniczej. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych skutków należy jednak rozpatrywać w szerszym kontekście dynamicznych procesów społecznych toczących się obecnie na polskiej wsi.

Niezaprzeczalny jest fakt, że rolnictwo jest istotną gałęzią gospodarki (wytwarzającą ok. 2,5% PKB[55]) odpowiedzialną za bezpieczeństwo żywnościowe kraju i determinującą krajobraz oraz środowisko naturalne terenów wiejskich. Jednocześnie, należy zwrócić uwagę na postępujący proces dezagraryzacji obszarów wiejskich, czyli zmniejszania znaczenia rolnictwa jako podstawowego

---

[53] *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.

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

[55] Kategoria statystyczna obejmuje oprócz rolnictwa również leśnictwo, łowiectwo i rybactwo. W stosunku do roku 2023 odnotowano spadek o 0,2% udziału tej kategorii w PKB – *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2024 rok*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-produktu-krajowego-brutto-za-2024-r-,9,11.html.

źródła utrzymania mieszkańców wsi [56] . Gospodarstwa z użytkownikiem gospodarstwa rolnego w 2021 stanowiły jedynie 24% wszystkich gospodarstw wiejskich[57], a praca w rolnictwie, według niektórych szacunków, stanowi główne źródło dochodu jedynie 10% mieszkańców wsi[58]. Co za tym idzie, następuje zmiana tradycyjnego charakteru wsi i jej transformacja w kierunku modelu wielofunkcyjnego, w którym produkcja żywności współistnieje z funkcjami mieszkaniowymi, usługowymi, rekreacyjnymi, gospodarczymi i środowiskowymi.

Zjawiska te są szczególnie widoczne w pobliżu dużych aglomeracji miejskich i są określane mianem suburbanizacji i peryurbanizacji[59]. 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[60]. Strefy objęte tymi zjawiskami są odmienne ze względu na status społeczny zamieszkującej je ludności. „W strefie suburbiów jest stosunkowo duży udział tzw. klasy średniej i rodzin pełnych z dziećmi w wieku szkolnym. W strefie peryurbanizacji zaś struktura społeczna jest bardzo zróżnicowana – obejmuje rolników i producentów rolnych, przedstawicieli klasy średniej i wyższej. Są wśród nich rodziny w fazie «pustego gniazda» i młode rodziny «na dorobku», których nie było stać na zakup mieszkania w mieście centralnym"[61].

Literatura opisuje również zjawisko semiurbanizacji, oznaczające stopniowe upowszechnianie miejskiego modelu życia na terenach formalnie wiejskich bez ich administracyjnego włączenia do miast. Proces ten przejawia się wzrostem liczby mieszkańców niezwiązanych zawodowo z rolnictwem, zmianą oczekiwań dotyczących standardu życia oraz stopniowym osłabianiem społecznej dominacji funkcji produkcyjnej na rzecz funkcji mieszkaniowej. Nie oznacza to jednak utraty

---

[56] Dezagraryzację pogłębiają liczne przypadki faktycznie nieistniejących gospodarstw rolnych, których areał został w całości przekazany w użytkowanie innym rolnikom na mocy nieformalnych dzierżaw – Zob. W. Poczta, A. Hałasiewicz, *Polska wieś 2026. Raport o stanie wsi,* Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2026, https://www.fdpa.org.pl/polska-wies-2026-raport-o-stanie-wsi, s. 101.

[57] Warto podkreślić duże zróżnicowanie regionalne w tym zakresie. Najwyższy udział gospodarstw domowych związanych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego notuje się w województwach: podlaskim (przeszło 51%), lubelskim ponad 47%, oraz łódzkim i świętokrzyskim na poziomie 43%. Natomiast najniższy występuje w województwach: śląskim 14,3%, zachodniopomorskim 14,7% oraz lubuskim 16,5% – GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020…*, op. cit., s. 34-35.

[58] W. Poczta, A. Hałasiewicz, *Polska wieś 2026…*, op. cit., s. 12.

[59] Jak wskazuje OECD, Polska należy do państw o szczególnie wysokiej dynamice rozwoju stref podmiejskich, a udział ludności zamieszkującej strefy dojazdów do miast należy do najwyższych wśród państw OECD (43% vs średnia OECD na poziomie 25%). Czynniki, które mogły się do tego przyczynić to m.in. brak wysokiej jakości i przystępnych cenowo mieszkań w miastach centralnych, udostępnienie znacznych obszarów gruntów rolnych pod zabudowę mieszkaniową na obszarach podmiejskich oraz wzrost liczby posiadanych samochodów – OECD, *Urban-Rural Linkages in Poland*, OECD Regional Development Studies, 27 VI 2022, https://www.oecd.org/en/publications/urban-rural-linkages-in-poland_94b5c782-en.html.

[60] Zob. P. Idczak, K. Mrozik, *Peryurbanizacja w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym*, Studia i Prace WNEiZ US, nr 46/2 2016, https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/3421/10663.pdf.

[61] A. Zborowski, H. Pawlak, J. Gałka, *Relacje społeczne między mieszkańcami wsi i ludnością napływową z miasta w strefie podmiejskiej Krakowa – przestrzeń konfliktu czy współpracy?*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście", 4(32), 2019, https://czasopisma.uni.lodz.pl/konwersatorium/article/view/8042.

społecznego znaczenia rolnictwa. Z najnowszych badań opinii wynika, że produkcja żywności pozostaje najważniejszą funkcją obszarów wiejskich – wskazało ją 69,6% mieszkańców wsi, mimo że w porównaniu z poprzednią edycją badania odsetek ten zmniejszył się o 4,8%[62]. Jednocześnie zdecydowana większość mieszkańców wsi opowiada się za wprowadzeniem przepisów wzmacniających ochronę rolniczej funkcji produkcyjnej. Poparcie dla takich rozwiązań jest wysokie zarówno wśród rolników (79,5%), jak i mieszkańców wsi niezwiązanych z rolnictwem (74,5%), co wskazuje, że przekonanie o potrzebie ochrony działalności rolniczej wykracza poza grupę osób bezpośrednio prowadzących gospodarstwa rolne.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania i brak precyzyjnych danych dotyczących skali sporów związanych z immisjami pochodzącymi z działalności rolniczej, nie jest możliwe jednoznaczne przesądzenie, czy projektowana regulacja pozwoli na osiągnięcie celów zakładanych przez Wnioskodawcę. Należy raczej oczekiwać, że wpłynie ona przede wszystkim na sposób rozstrzygania tego rodzaju sporów, aniżeli na ograniczenie ich liczby. Projektowane rozwiązania, takie jak odwrócenie ciężaru dowodu w określonych przypadkach czy wprowadzenie obowiązkowej próby polubownego rozwiązania sporu przed wniesieniem powództwa, mogą przyczynić się do zmniejszenia liczby spraw kierowanych na drogę sądową. Nie oznacza to jednak usunięcia społecznych i przestrzennych przyczyn konfliktów, które pozostaną aktualne niezależnie od przyjętych rozwiązań proceduralnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że projektowane przepisy wyraźnie akcentują znaczenie produkcyjnej funkcji obszarów wiejskich i wzmacniają ochronę interesów producentów rolnych. W konsekwencji mogą one prowadzić do ograniczenia możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń przez mieszkańców terenów wiejskich nieprowadzących działalności rolniczej, którzy stanowią większość ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Wiedza na temat utrudnień proceduralnych może zniechęcać część zainteresowanych osób do podejmowania działań na drodze sądowej w celu przeciwdziałania uciążliwościom związanym z działalnością rolniczą. W rezultacie nie można wykluczyć, że będzie to sprzyjało narastaniu napięć społecznych na poziomie lokalnym oraz zwiększało skłonność do poszukiwania nieformalnych sposobów rozwiązywania konfliktów sąsiedzkich.

Można również przypuszczać, że projektowane zmiany mają pełnić funkcję prewencyjną, ograniczając potencjalne konflikty poprzez zmniejszenie atrakcyjności osiedlania się na obszarach, na których działalność rolnicza może generować uciążliwości dla mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że kierunki rozwoju wielu obszarów wiejskich będą w najbliższych dekadach w znacznym stopniu determinowane przez procesy demograficzne, w szczególności postępującą depopulację oraz starzenie się ludności. W licznych gminach wiejskich już obecnie obserwowany jest systematyczny spadek liczby mieszkańców, a jednym

[62] Badanie przeprowadzone we wrześniu 2025 r. metodą CAPI na próbie 2 550 mieszkańców terenów wiejskich, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – *Polska wieś i rolnictwo 2025*, Market Research World, https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo, s. 66.

z kluczowych wyzwań rozwojowych staje się nie tyle pozyskiwanie nowych inwestycji, ile utrzymanie odpowiedniej bazy ludnościowej umożliwiającej efektywne świadczenie usług publicznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w warunkach kurczenia się populacji skuteczna polityka rozwoju obszarów wiejskich wymaga nie tylko działań stymulujących wzrost gospodarczy, lecz również wdrażania strategii adaptacyjnych. Obejmują one w szczególności dostosowywanie organizacji i zakresu usług publicznych do zmieniającej się struktury demograficznej, rozwój współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, racjonalne gospodarowanie przestrzenią oraz poszukiwanie nowych funkcji społecznych i gospodarczych dla obszarów wiejskich[63]. W tym kontekście rozwiązania, które mogłyby pośrednio ograniczać napływ nowych mieszkańców na tereny wiejskie, powinny być oceniane również z perspektywy ich długookresowego wpływu na procesy demograficzne i rozwój lokalny. Ograniczanie konfliktów związanych z działalnością rolniczą stanowi niewątpliwie istotny cel polityki publicznej, jednak jego realizacja powinna uwzględniać potrzebę zachowania atrakcyjności osiedleńczej obszarów wiejskich oraz wspierania wielofunkcyjnego charakteru współczesnej wsi. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że korzyści wynikające ze wzmocnienia ochrony działalności rolniczej będą częściowo niwelowane przez negatywne skutki społeczne i demograficzne, ujawniające się w dłuższej perspektywie.

Odnosząc się do deklarowanego przez Wnioskodawcę celu, jakim jest zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego, należy ocenić, że projekt będzie miał w tym zakresie prawdopodobnie znikome oddziaływanie. Regulacja nie wpływa bowiem bezpośrednio na podstawowe czynniki determinujące poziom produkcji rolnej, takie jak dostępność gruntów, opłacalność produkcji, sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych czy poziom inwestycji w sektorze [64]. W konsekwencji ewentualne korzyści wynikające z ograniczenia ryzyka sporów prawnych dla producentów rolnych będą najprawdopodobniej miały charakter lokalny i trudny do zaobserwowania oraz empirycznej weryfikacji w skali całego systemu żywnościowego.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu złożono 11 ankiet zawierających 17 komentarzy. Zdecydowana większość uczestników konsultacji (8) poparła proponowane zmiany.

Zwolennicy regulacji podkreślali przede wszystkim potrzebę wzmocnienia ochrony rolników prowadzących legalną działalność przed roszczeniami wynikającymi z typowych oddziaływań gospodarstw. Pozytywnie oceniano

[63] Zob. np. OECD, *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paryż 2018, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-rural-policy-reviews-poland-2018_9789264289925-en.html; P. Hubar, M. Kachniarz, *Depopulation and Sustainable Territorial Governance: A Multilevel Analysis of Strategic Response Patterns in Poland*, Sustainability, Vol. 18, Issue 11, 2026, https://www.mdpi.com/2071-1050/18/11/5434.

[64] Zob. m.in. najczęściej wskazywane bariery rozwoju gospodarstw rolnych – *Polska wieś i rolnictwo 2025…*, op. cit., s. 40.

zwłaszcza zasadę pierwszeństwa istniejącej działalności, domniemanie nieuciążliwości legalnej działalności rolniczej oraz wykorzystanie mediacji jako instrumentu ograniczania konfliktów sąsiedzkich. Jednocześnie bardziej szczegółowe komentarze wskazywały na potrzebę dopracowania projektu, w szczególności doprecyzowania pojęcia „istotnej zmiany intensywności" działalności, określenia zakresu działalności rolniczej objętej regulacją oraz zapewnienia odpowiednich kompetencji i zaplecza instytucjom mającym prowadzić mediacje[65]. Zwracano także uwagę na potrzebę zachowania równowagi między ochroną działalności rolniczej a prawem sąsiadów do korzystania z nieruchomości oraz na ryzyko nadmiernego ograniczenia możliwości dochodzenia przez nich roszczeń. Jedyny głos krytyczny wskazywał natomiast, że projekt może nadmiernie uprzywilejować rolników kosztem rozwoju terenów wiejskich[66].

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawca wskazuje, że projekt będzie wywierał pozytywne skutki gospodarcze polegające na: wzmocnieniu stabilności funkcjonowania gospodarstw rolnych, poprawie pewności inwestycyjnej sektora rolnego, sprzyjaniu modernizacji i rozwojowi produkcji, w szczególności w gospodarstwach rodzinnych oraz na ograniczeniu kosztów i czasu trwania sporów sąsiedzkich. Jako skutki pośrednie wymienia zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego rolników i poprawę przewidywalności sytuacji prawnej właścicieli sąsiednich nieruchomości, a w wymiarze ogólnym wiąże projekt z ochroną produkcyjnej funkcji wsi i bezpieczeństwem żywnościowym państwa. Nie wskazuje natomiast żadnej grupy, która poniosłaby ciężar ekonomiczny regulacji, ani nie przedstawia danych pozwalających ocenić skalę zjawiska, wartość spodziewanych korzyści czy rozkład kosztów i korzyści pomiędzy poszczególne grupy interesariuszy. Skutki gospodarcze opisano wyłącznie jako pozytywne.

Sam kierunek rozumowania przedstawiony przez Wnioskodawcę należy ocenić jako zasadny. Im większa niepewność co do wyniku potencjalnego sporu, tym wyższe ryzyko prowadzenia działalności rolniczej, a ryzyko prawne stanowi jeden z elementów ryzyka inwestycyjnego. Ograniczenie tej niepewności może zatem sprzyjać podejmowaniu i realizacji inwestycji. Stanowisko takie Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji zajmowało już w opiniach do wcześniejszych projektów dotyczących tej samej materii[67]. Projekt zawiera przy tym rozwiązania korzystniejsze niż tamte propozycje: obowiązkowe wezwanie przed pozwem pozwala zakończyć spór taniej niż w sądzie, zasada sięgania po zakaz produkcji dopiero w ostateczności zastępuje rozstrzygnięcie „wszystko albo nic" rozwiązaniem stopniowanym, a warunkowanie ochrony przy rozbudowie gospodarstwa

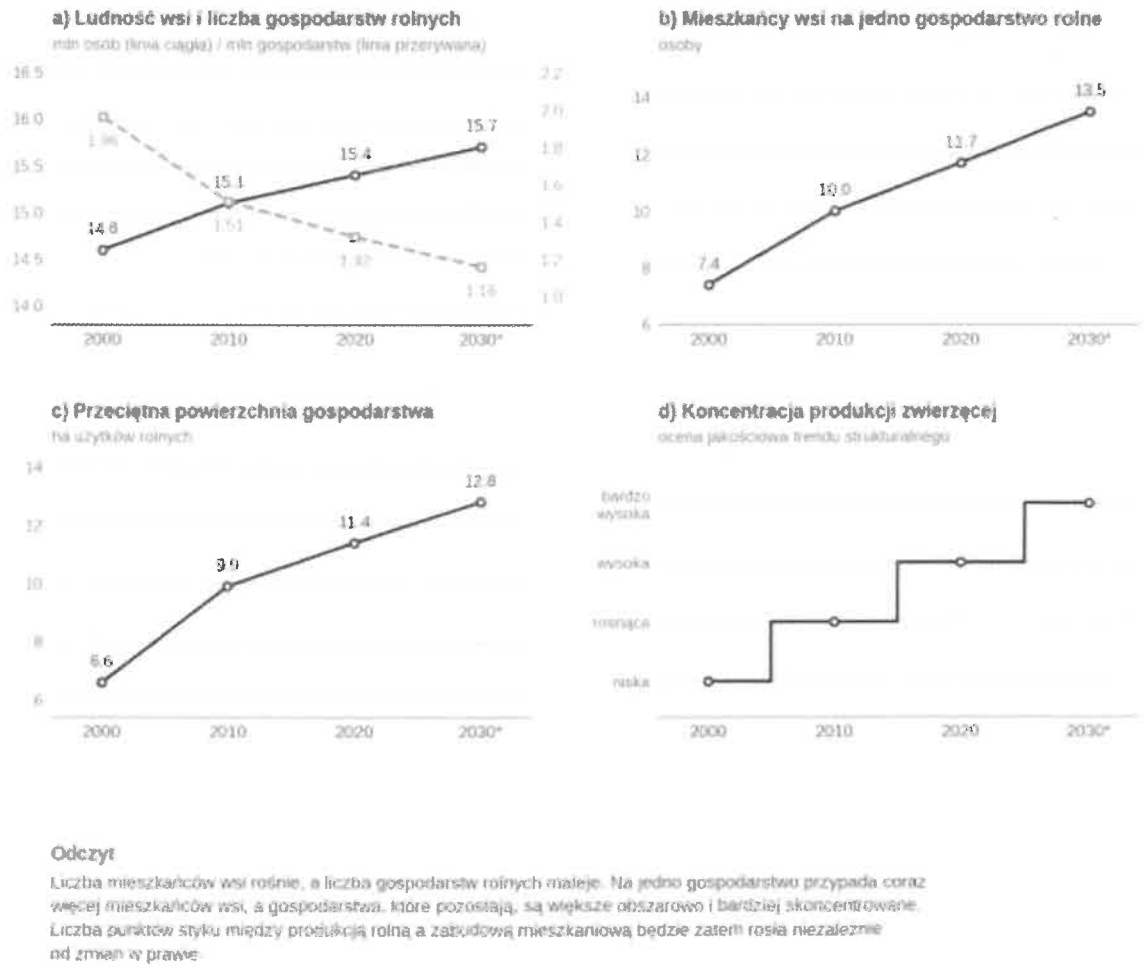
[65] ID ankiety: 186652, 186084.
[66] ID ankiety: 180423.
[67] *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o ochronie prowadzenia działalności rolniczej (druk nr 998)*, opinia BEOS z 12 II 2025 r., BEOS-4/25, pkt VII; *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk sejmowy nr 1000)*, opinia BEOS z 25 II 2025 r., BEOS-81/25, pkt VII.

zastosowaniem środków minimalnych utrzymuje zachętę do ograniczania uciążliwości.

Powyższe argumenty nie pozwalają jednak przyjąć, że projekt przyniesie deklarowane skutki w skali państwa. Uzasadnienie projektu nie zawiera bowiem danych pozwalających ocenić skalę problemu, w szczególności liczbę i charakter potencjalnych sporów, ani oszacować, w jakim stopniu projektowane rozwiązania mogłyby wpływać na decyzje inwestycyjne rolników. W konsekwencji można wskazać na prawdopodobny kierunek oddziaływania regulacji, nie ma jednak podstaw do oceny jego skali ani do przesądzenia, czy będzie on istotny z perspektywy sektora rolnego lub całej gospodarki.

Ekonomiczny kontekst zjawiska pokazuje, że problemem jest bardziej dynamika zjawiska niż jego obecna skala. Ubywa gospodarstw rolnych, przybywa mieszkańców wsi niezwiązanych z rolnictwem, a produkcja rolna ulega koncentracji. Można zatem przewidywać, że sporów sąsiedzkich będzie przybywać, ponieważ ich narastanie jest następstwem nieuniknionej zmiany strukturalnej na wsi, a nie luki w przepisach – patrz Rysunek 1.

Rysunek 1. Trendy strukturalne na obszarach wiejskich

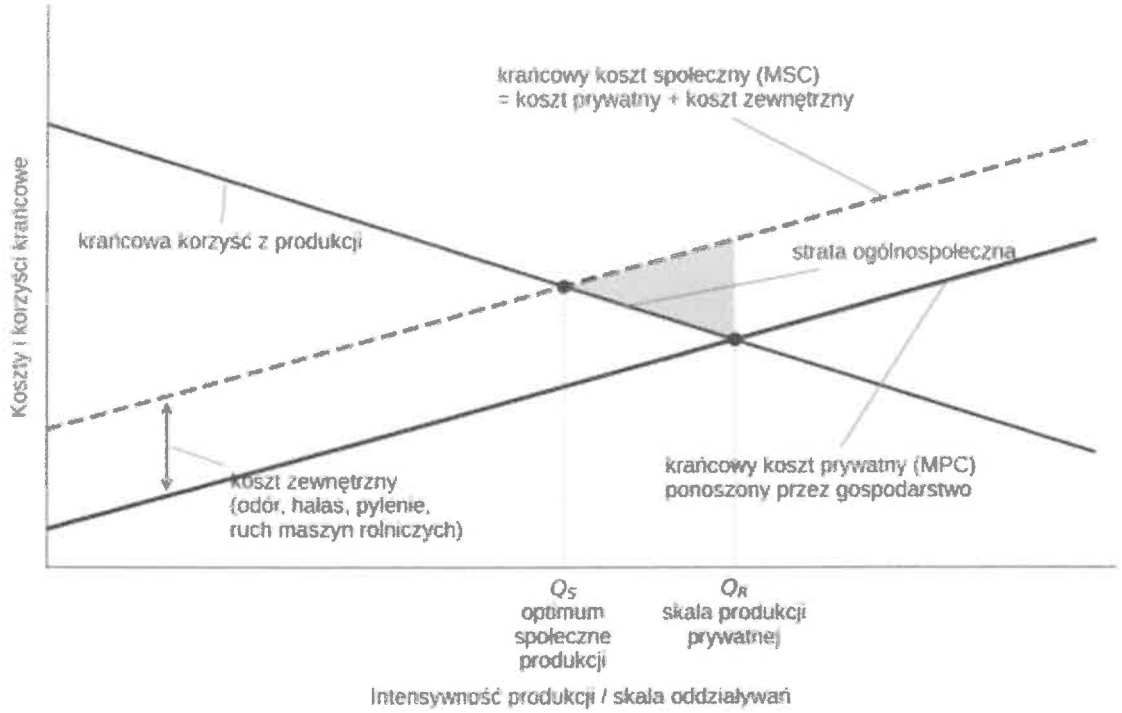


Źródło: opracowanie własne na podstawie powszechnych spisów rolnych GUS 2002, 2010 i 2020, Roczników Demograficznych GUS oraz Prognozy ludności GUS. Wartości dla 2030 r. dotyczące liczby gospodarstw, liczby

mieszkańców przypadających na jedno gospodarstwo oraz przeciętnej powierzchni gospodarstwa stanowią ekstrapolację trendu historycznego.

Z ekonomicznego punktu widzenia uciążliwości objęte projektem ustawy – odór, hałas, sezonowe pylenie i ruch maszyn – nazywa się negatywnymi efektami zewnętrznymi. Chodzi o sytuację, w której część kosztów działalności ponosi nie ten, kto ją prowadzi, lecz jego otoczenie. Rolnik płaci za paszę, paliwo i pracę, ale nie zawsze ponosi pełny koszt ekonomiczny uciążliwości odczuwanej przez sąsiadów. Ma to zasadnicze znaczenie dla oceny projektu: proponowana regulacja nie eliminuje społecznego kosztu uciążliwości ani go nie zmniejsza – rozstrzyga jedynie, kto ma go ponieść.

Rysunek 2. Uciążliwości z działalności rolniczej jako negatywny efekt zewnętrzny produkcji

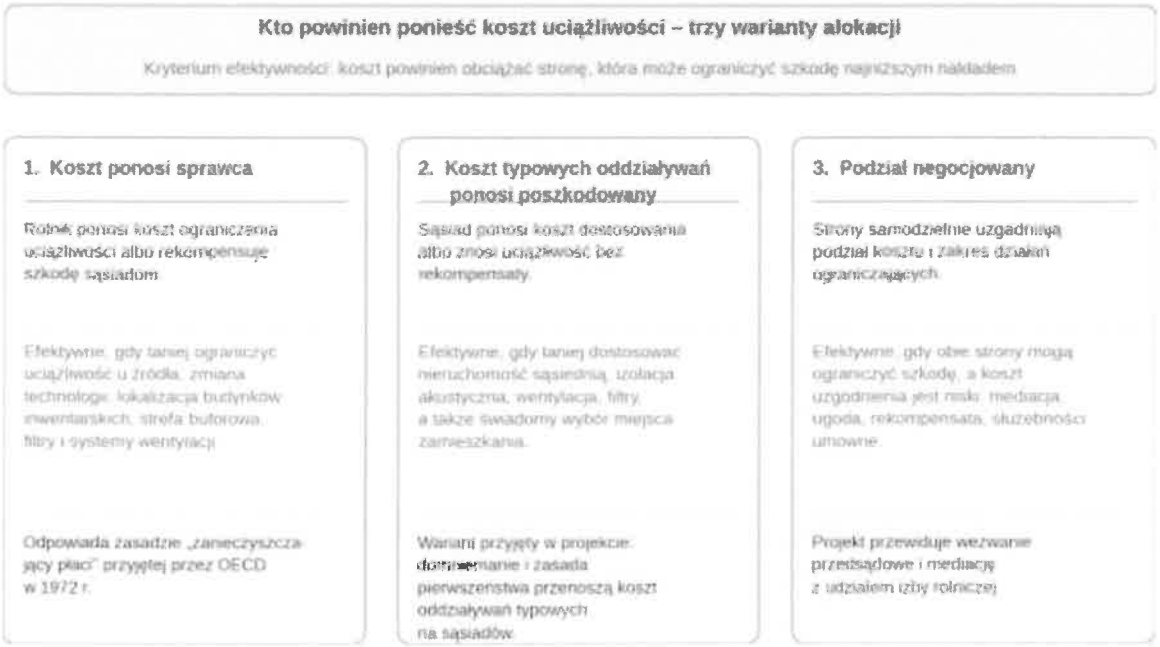


Źródło: opracowanie własne. Ujęcie modelowe; położenie krzywych i wielkość obszaru straty dobrobytu mają charakter poglądowy i nie stanowią oszacowania ilościowego.

Zależność tę przedstawia Rysunek 2. Decydując o skali produkcji, gospodarstwo bierze pod uwagę wyłącznie własne koszty (dolna linia ciągła). Koszt odczuwany przez sąsiadów do tego rachunku nie wchodzi. Pełny koszt dla społeczeństwa (linia przerywana) jest więc wyższy, a produkcja ustalana prywatnie – większa niż byłaby wówczas, gdyby rolnik ponosił także ten koszt. Różnica między jednym a drugim poziomem produkcji odpowiada tzw. stracie ogólnospołecznej, czyli wartości traconej przez społeczeństwo. Projekt nie przesuwa linii przerywanej w dół, ponieważ nie zmniejsza uciążliwości. Przesądza jedynie, kto pokryje odległość między obiema liniami.

Warto dodać, że problem powstaje z samego sąsiedztwa dwóch sposobów korzystania z ziemi, a nie z działania jednej ze stron[68]. Gdyby strony mogły łatwo się porozumieć, to, komu prawo przyzna rację, nie wpływałoby na ostateczny wynik. W praktyce porozumienie kosztuje – trzeba się odnaleźć, uzgodnić warunki i doprowadzić do ich wykonania – a wtedy sposób przypisania prawa wpływa również na to, ile uciążliwości ostatecznie powstanie. Reguła ekonomiczna jest w takim wypadku prosta: odpowiedzialność powinna obciążać tę stronę, która taniej może zapobiec szkodzie[69]. Projekt przyznaje prawo rolnikowi, o ile prowadził działalność wcześniej niż powstała sąsiednia zabudowa. Jest to rozwiązanie racjonalne wtedy, gdy taniej dostosować się sąsiadowi – przez wybór miejsca zamieszkania, izolację budynku albo uwzględnienie uciążliwości w cenie zakupu. Jest nieracjonalne wtedy, gdy taniej uciążliwość ograniczyć samemu gospodarstwu.

Rysunek 3. Trzy warianty alokacji kosztu uciążliwości



Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72)128, OECD/LEGAL/0102, 26 V 1972 r. – wariant 1; R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „The Journal of Law and Economics" 1960, t. 3, s. 1-44 – wariant 3; G. Calabresi, A.D. Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, „Harvard Law Review" 1972, t. 85, nr 6, s. 1089–1128 – kryterium wyboru między wariantami.

Trzy możliwe warianty alokacji kosztu przedstawia Rysunek 3. Pierwszy odpowiada zasadzie „zanieczyszczający płaci", przyjętej przez OECD w 1972 r. jako podstawowa reguła rozdziału kosztów zapobiegania zanieczyszczeniom i ich ograniczania[70]. Drugi obciąża poszkodowanego kosztem oddziaływań typowych i to

[68] R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „The Journal of Law and Economics" 1960, t. 3, s. 1-44.
[69] G. Calabresi, A.D. Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, „Harvard Law Review" 1972, t. 85, nr 6, s. 1089-1128.
[70] OECD, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies* (*Zalecenie Rady w sprawie zasad przewodnich dotyczących międzynarodowych aspektów ekonomicznych polityki ochrony środowiska*), C(72)128,

właśnie ten wariant przyjęto w projekcie. Trzeci pozostawia podział kosztu uzgodnieniu stron; projekt wykorzystuje go częściowo, wprowadzając obowiązkowe wezwanie przedsądowe i propozycję mediacji. Żaden z wariantów nie jest efektywny w każdych warunkach – o wyborze powinno decydować to, po której stronie ograniczenie szkody jest tańsze. Uzasadnienie nie zawiera porównania tych wariantów ani wyjaśnienia, dlaczego wybrano drugi z nich.

Rozkład kosztów i korzyści ujawnia asymetrię, której uzasadnienie nie odnotowuje. Zestawienie grup, na które projekt oddziałuje, wraz z kierunkiem skutku, przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Rozkład kosztów i korzyści projektowanej regulacji

Grupa	Kierunek skutku	Na czym polega
Gospodarstwa rolne, zwłaszcza prowadzące chów zwierząt i produkcję intensywną	korzyść	Mniejsze ryzyko zadośćuczynienia, kosztów procesu i nakazu ograniczenia produkcji; krótszy spór; łatwiejszy dostęp do finansowania. Korzyść rośnie ze skalą oddziaływań.
Gospodarstwa rodzinne	korzyść	Uproszczony zestaw środków minimalnych i tańsze rozwiązania alternatywne, ale zakres tej ulgi zależy od rozporządzenia.
Właściciele sąsiednich nieruchomości	koszt	Mniejsza wygoda korzystania z nieruchomości, wydatki na dostosowanie i na ekspertyzy konieczne do obalenia domniemania, spadek wartości rynkowej. Grupa ta rośnie wraz z napływem ludności miejskiej na wieś.
Sprzedający nieruchomości na terenach rolniczych	koszt	Nabywca uwzględni ryzyko uciążliwości w oferowanej cenie, więc ciężar przesuwa się na sprzedającego.
Agroturystyka, noclegi, gastronomia, rekreacja	koszt	Utrata klientów i wyższe ryzyko inwestowania w pozarolnicze źródła dochodu na wsi.
Gminy	koszt pośredni	Zmiana planu miejscowego nie wygasza ochrony gospodarstwa już działającego. Słabsze narzędzie godzenia produkcji rolnej z zabudową mieszkaniową.
Ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, sądy	koszt	Nowe, nieodpłatne zadanie ośrodków doradztwa i udział izb w mediacjach. W sądach mniej spraw, ale część trudniejsza dowodowo.
Rynek pracy	neutralny	Bez istotnego wpływu bezpośredniego; pośrednio możliwe utrzymanie produkcji zwierzęcej wokół miast.

OECD/LEGAL/0102, przyjęte 26 V 1972 r., https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102.

Konkurencyjność rolników	nieustalony	Brak dowodów, że ryzyko odpowiedzialności za immisje stanowi jedną z głównych barier inwestycyjnych gospodarstw rolnych, nie oznacza, że problem nie występuje. Oznacza jednak, że nie wykazano związku przyczynowego pomiędzy projektowaną regulacją a wzrostem konkurencyjności sektora rolnego. W przeglądzie dostępnej literatury nie zidentyfikowano badań dla Polski wskazujących, że immisje stanowią barierę inwestycyjną gospodarstw rolnych; do najczęściej wymienianych barier rozwoju i modernizacji należą niska opłacalność produkcji, wysokie koszty środków produkcji, ograniczony dostęp do kapitału oraz niepewność cenowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstu projektu.

Korzyść jest skoncentrowana i rośnie wraz ze skalą oddziaływań, a więc przypada grupie, która wskutek koncentracji produkcji zwierzęcej systematycznie się zawęża. Koszt jest rozproszony i obciąża grupy, które się powiększają – mieszkańców wsi niezwiązanych z rolnictwem oraz przedsiębiorców świadczących usługi na obszarach wiejskich. Dla większości pozycji kosztowych brak jest danych pozwalających na oszacowanie ilościowe.

Wyjątkiem jest wpływ na wartość nieruchomości. Badania zagraniczne oparte na metodzie cen hedonicznych wskazują, że ceny domów położonych blisko dużych obiektów inwentarskich są niższe o kilka procent – tym bardziej, im bliżej obiektu i gdy wiatr wieje od niego w stronę zabudowy – a część spadku ujawnia się jeszcze zanim obiekt zacznie działać[71]. Wyniki te pochodzą jednak z rynków o innej strukturze osadnictwa i nie można ich przenosić wprost na warunki polskie; przeglądowe zestawienie badań tego typu podaje raport doradztwa rolniczego stanu Missouri[72]. Oszacowań dla Polski brak.

Twierdzenia, że spory sąsiedzkie zagrażają bezpieczeństwu żywnościowemu państwa, nie poparto danymi. Aby wpływać na krajową podaż żywności, spory musiałyby obejmować znaczną część potencjału produkcyjnego – wobec 1,23 mln gospodarstw rolnych działających w Polsce[73]. Nic na to nie wskazuje. Bardziej prawdopodobny jest wpływ lokalny: utrzymanie produkcji zwierzęcej wokół miast i na terenach, które szybko się zabudowują.

Wnioskodawca nie poddał projektu opiniowaniu, projekt został jednak objęty konsultacjami społecznymi. W rozbudowanej odpowiedzi na pytanie 8 formularza konsultacji, dotyczące oceny skutków gospodarczych, wskazano m.in. dwa koszty pominięte w uzasadnieniu: wydatki właścicieli sąsiednich nieruchomości na ekspertyzy akustyczne i środowiskowe, konieczne do obalenia projektowanego

[71] C. Lawley, *Hog Barns and Neighboring House Prices: Anticipation and Post-Establishment Impacts*, „American Journal of Agricultural Economics" 2021, t. 103, nr 1 – wyniki odnoszą się do rynku nieruchomości w Kanadzie, https://doi.org/10.1111/ajae.12203.

[72] University of Missouri Extension, *Animal Feeding Operations and Housing Values: Summary of Literature*, MP748, Columbia 2003, https://mospace.umsystem.edu/server/api/core/bitstreams/539285d6-dc26-4a3e-8b57-8e6eb84961da/content.

[73] *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2025*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, s. 388, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/6/19/1/rocznik_statystyczny_rolnictwa_2025.pdf.

domniemania, oraz koszt nowego, nieodpłatnego zadania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego przewidzianego w projekcie[74]. Pierwsza z tych uwag uzupełnia obraz kosztów po stronie sąsiadów: skoro obalenie domniemania wymaga pomiarów albo opinii biegłego, koszt wejścia w spór rośnie niezależnie od jego wyniku. Pośrednie znaczenie gospodarcze mają dwie dalsze uwagi: że izby rolnicze nie dysponują kompetencjami ani zapleczem do prowadzenia mediacji przewidzianych w projekcie[75] oraz że nieostrość pojęcia istotnej zmiany intensywności może służyć kwestionowaniu nawet niewielkich inwestycji w gospodarstwie [76], co osłabia pewność inwestycyjną, którą projekt ma zwiększać. Postulowano też wyłączenie z zakresu ochrony inwestycji wielkopowierzchniowych, w tym fermowych[77].

Uzasadnienie projektu nie zawiera analizy, czy korzyści uzyskiwane przez gospodarstwa rolne przewyższają koszty ponoszone przez pozostałych uczestników życia społeczno-gospodarczego, co stanowi podstawowy element analizy kosztów i korzyści zalecanej w ocenie skutków regulacji.

Podsumowując, projekt mógłby zmniejszyć ryzyko prawne prowadzenia działalności rolniczej i – dzięki stopniowaniu środków oraz mechanizmom przedsądowym – obniżyć koszt rozwiązywania sporów. Nie eliminuje jednak społecznego kosztu uciążliwości, lecz przesuwa rozkład kosztów między uczestnikami rynku – na właścicieli sąsiednich nieruchomości, na przedsiębiorców z branż wrażliwych oraz, w zakresie nowych zadań, na sektor publiczny. Grupa ponosząca ten koszt się przy tym powiększa, a grupa z niego korzystająca zawęża. Ostateczny bilans zależy w decydującym stopniu od treści rozporządzenia wykonawczego, którego projektu nie przedstawiono, oraz od rzeczywistej skali sporów sąsiedzkich.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

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

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

---

[74] ID ankiety: 186084. Komentarz w odpowiedzi na pytanie 8 formularza konsultacji społecznych: „Uzasadnienie nie uwzględnia kosztu po stronie sąsiadów, którzy będą musieli ponosić wyższe wydatki na ekspertyzy (akustyczne, środowiskowe) w celu obalenia nowego domniemania. Pominięto też wpływ na koszty funkcjonowania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, na które nałożono nowy, bezpłatny dla wnioskodawców obowiązek (art. 7)".

[75] ID ankiety: 186652. Komentarz do całości projektu: „na chwilę obecną izby rolnicze nie posiadają odpowiednich kompetencji ani zaplecza, aby prowadzić mediacje między stronami".

[76] ID ankiety: 186652. Komentarz do całości projektu: „Brak parametryzacji pojęcia «istotnej zmiany intensywności» w praktyce może skutkować używaniem go jako wytrycha do pozywania rolników nawet przy relatywnie niewielkich inwestycjach w ramach gospodarstw".

[77] ID ankiety: 186652. Komentarz do art. 1 projektu: „proponujemy doprecyzowanie pojęcia działalności rolniczej na gruncie omawianej ustawy poprzez wyłączenie z niej wielkopowierzchniowych inwestycji, w tym inwestycji fermowych, z uwagi na ich wysoką uciążliwość dla lokalnych społeczności".

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby nałożeniem obciążeń administracyjnych na: 1) podmioty doświadczające immisji (wymóg pisemnego wezwania prowadzącego działalność rolniczą do podjęcia działań ograniczających oddziaływania wraz z propozycją polubownego rozwiązania sporu); 2) izby rolnicze (obowiązek udziału w mediacji, w przypadku złożenia takiego wniosku przez strony); 3) Ośrodki Doradztwa Rolniczego (obowiązek nieodpłatnego sporządzenia protokołu potwierdzającego zastosowanie środków ograniczania oddziaływań, na wniosek prowadzącego działalność rolniczą); 4) ministra właściwego do spraw rolnictwa (obowiązek wydania rozporządzenia określającego katalog środków ograniczania oddziaływań dla działalności rolniczej; sposób dokumentowania zastosowania środków ograniczania oddziaływań typowych dla działalności rolniczej; odrębny, uproszczony zestaw środków minimalnych dla gospodarstw rodzinnych oraz rozwiązania alternatywne o porównywalnej skuteczności, możliwe do zastosowania przy niższych nakładach); 5) ministrów właściwych do spraw klimatu oraz zdrowia (wymóg zaopiniowania rozporządzenia ministra właściwego do spraw rolnictwa); 6) notariuszy (obowiązek zamieszczenia wskazanego w projekcie pouczenia w umowie przeniesienia własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową, położonej na obszarze, dla którego ustalenia planu ogólnego gminy albo miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują funkcję rolniczą, produkcyjną albo dopuszczają zabudowę zagrodową).

Projekt nie wprowadza powszechnych obciążeń administracyjnych dla obywateli. Nowe obowiązki będą miały charakter incydentalny i będą dotyczyć przede wszystkim osób uczestniczących w sporach dotyczących immisji związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Najbardziej istotnym nowym obowiązkiem będzie konieczność podjęcia próby pozasądowego rozwiązania sporu przed wniesieniem powództwa do sądu. Osoba zamierzająca dochodzić roszczeń będzie zobowiązana do uprzedniego wezwania prowadzącego działalność rolniczą do ograniczenia oddziaływań oraz wyznaczenia odpowiedniego terminu na ich usunięcie. Dopiero po upływie tego terminu i przy braku reakcji osoby wezwanej będzie możliwe wniesienie powództwa. Projekt wprowadza więc dodatkowy etap poprzedzający postępowanie sądowe. Może to prowadzić do wydłużenia procesu dochodzenia roszczeń, jednak jednocześnie stwarza warunki do polubownego zakończenia sporu bez konieczności angażowania sądu.

Wejście w życie projektu spowoduje zwiększenie obciążeń administracyjnych. Projekt nakłada na wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego obowiązek

nieodpłatnego sporządzania protokołów potwierdzających zastosowanie środków ograniczania oddziaływań, według wzoru określonego w rozporządzeniu. Nie jest to czynność doradcza, lecz czynność o skutku dowodowym – protokół rodzi domniemanie adekwatności zastosowanych środków – wymagająca kompetencji technicznych i jednolitego standardu oceny. Projekt przewiduje ponadto udział przedstawiciela właściwej miejscowo izby rolniczej w mediacjach na wniosek strony oraz obciążenie po stronie powoda w postaci obowiązku uprzedniego wezwania, wyznaczenia terminu nie krótszego niż 30 dni oraz udokumentowania prób polubownego rozwiązania sporu przy wnoszeniu pozwu.

Ustalenia te pozostają w sprzeczności z deklaracją zawartą w uzasadnieniu, zgodnie z którą projekt „nie powoduje potrzeby tworzenia nowych organów ani dodatkowych mechanizmów administracyjnych". Nowe zadanie nie polega wprawdzie na utworzeniu organu, lecz na powierzeniu istniejącym jednostkom zadania dotychczas przez nie niewykonywanego. Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego są państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną, a ich zadania i źródła finansowania określa ustawa[78], a rozszerzenie katalogu zadań wymaga zapewnienia odpowiednich środków. Skala tego obciążenia zależy od liczby wniosków o sporządzenie protokołu i nie została przez Wnioskodawcę oszacowana. Na pominięcie wpływu projektu na koszty funkcjonowania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego zwrócono również uwagę w konsultacjach społecznych[79].

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w projekcie – w szczególności regulacji wpływającej na stosowanie przepisu ogólnego dotyczącego odpowiedzialności właściciela nieruchomości za tzw. immisje pośrednie (art. 144 Kodeksu cywilnego) – mogłoby doprowadzić do zmniejszenia czytelności systemu prawnego i wystąpienia trudności interpretacyjnych skutkujących obniżeniem poziomu pewności prawa – a co za tym idzie także bezpieczeństwa prawnego. We wskazanym zakresie zasadnym byłoby jednak przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej analizy konstytucyjnoprawnej.
Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Z zastrzeżeniem uwag dotyczących prawnych skutków projektowanej regulacji (zob. pkt V opinii), jej bezpośrednim skutkiem społecznym mogłoby być wzmocnienie pozycji prawnej producentów rolnych, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości dochodzenia roszczeń przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. W konsekwencji projekt mógłby zmniejszyć liczbę sporów trafiających do sądów, nie eliminując jednak społecznych przyczyn konfliktów, wynikających z postępującej suburbanizacji i zmiany funkcji obszarów wiejskich.

[78] Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2024 r. poz. 76), art. 4 i art. 11.
[79] ID ankiety: 186084.

Jednocześnie z uwagi na brak możliwości oszacowania skali konfliktów dotyczących immisji i ich wpływu na prowadzenie działalności rolniczej trudno jest jednoznacznie określić czy wprowadzenie nowych zasad rozwiązywania sporów przełoży się w odczuwalnym stopniu na realizację deklarowanego celu, jakim jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego państwa.

3. Skutki gospodarcze: Z zastrzeżeniem uwag dotyczących prawnych skutków projektowanej regulacji (zob. pkt V opinii), projekt mógłby ograniczać ryzyko prawne prowadzenia działalności rolniczej i obniżyć koszty transakcyjne rozwiązywania sporów sąsiedzkich, w szczególności dzięki obowiązkowemu wezwaniu przedsądowemu, stopniowalności środków orzeczniczych oraz uproszczonym wymogom dla gospodarstw rodzinnych. Regulacja nie eliminowałaby jednak społecznego kosztu uciążliwości, lecz zmieniałaby jego rozkład między uczestnikami rynku: przenosi go na właścicieli nieruchomości sąsiednich (obniżenie wartości rynkowej i użyteczności nieruchomości, wydatki dostosowawcze), na przedsiębiorców branż wrażliwych na oddziaływania – w tym agroturystyki, którą projekt wymienia wprost – oraz, w zakresie nowych zadań wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego i izb rolniczych, na sektor publiczny. Rozkład korzyści jest przy tym nierównomierny: największą wartość ma ochrona dla podmiotów prowadzących produkcję o największej intensywności, a wobec postępującej koncentracji produkcji zwierzęcej grupa ta systematycznie się zawęża, podczas gdy grupa ponosząca koszt uciążliwości – mieszkańcy wsi niezwiązani z rolnictwem – rośnie. Uzasadnienie nie zawiera oszacowań ilościowych pozwalających ocenić skalę tych efektów, w szczególności liczby i kosztów sporów sądowych o oddziaływania rolnicze, nie przedstawiono też analizy, czy korzyści gospodarstw rolnych przewyższają koszty ponoszonych przez pozostałych uczestników życia społeczno-gospodarczego, a kluczowy parametr ekonomiczny regulacji – katalog środków ograniczania oddziaływań – został przeniesiony do rozporządzenia, którego projektu nie przedstawiono. W konsultacjach społecznych zwrócono uwagę na dwa koszty pominięte w uzasadnieniu: wydatki właścicieli sąsiednich nieruchomości na ekspertyzy akustyczne i środowiskowe, konieczne do obalenia projektowanego domniemania, oraz koszty nowego, nieodpłatnego zadania wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego[80].

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

5. Rozwiązania zagraniczne: Przeprowadzona analiza wskazuje, że w badanych państwach nie występuje jednolity model ochrony działalności rolniczej przed roszczeniami sąsiedzkimi. W Czechach i Holandii podstawowe znaczenie mają ogólne regulacje prawa sąsiedzkiego, przy czym wcześniejsze istnienie źródła uciążliwości nie wyłącza samo w sobie możliwości dochodzenia ochrony.

[80] ID ankiety: 186084.

W Niemczech istotną rolę odgrywają ponadto wartości graniczne i referencyjne oraz techniczne kryteria oceny oddziaływań. Spośród analizowanych rozwiązań najbliższe zasadzie szczególnej ochrony wcześniej istniejącej działalności rolniczej przewidzianej w projekcie jest rozwiązanie francuskie, które po spełnieniu określonych warunków wyłącza odpowiedzialność za uciążliwość przekraczającą normalne niedogodności sąsiedzkie, wynikającą z wcześniej prowadzonej działalności rolniczej.

Autorzy:
Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)
Natalia Firlej, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)
dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)
dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt VI, X, XI.2)
dr hab. Katarzyna Zawalińska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, X, XI.3)
dr Olga Olkowska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt VIII, X, XI.4)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/