Uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ochrony rolniczych funkcji produkcyjnych wsi (UPRO8)

Lp.	Podmiot zgłaszający	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy / pkt Uzasadnienia / pkt OSR	Uwaga / Propozycja zmian zapisu
1	Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, autor uwag: dr hab. Konrad Marciniuk, prof. UW	Uwaga ogólna do projektu i uzasadnienia	Diagnoza problemu społecznego i gospodarczego jest co do zasady trafna: projekt słusznie identyfikuje narastające konflikty sąsiedzkie wynikające z urbanizacji i semiurbanizacji obszarów wiejskich, napływu nowych mieszkańców oraz kolizji funkcji mieszkaniowej z funkcją produkcyjną wsi. Zasadny jest także kierunek polityki publicznej odwołujący się do bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony rolniczej funkcji produkcyjnej obszarów wiejskich. Jednocześnie jednak projektowane instrumenty prawne są nadmiernie ingerujące w klasyczną konstrukcję prawa sąsiedzkiego i nie zachowują należytej proporcji między ochroną działalności rolniczej a ochroną prawa własności i spokojnego korzystania z nieruchomości sąsiednich. Propozycja zmian powinna zostać utrzymana co do celu, lecz istotnie skorygowana co do techniki legislacyjnej i zakresu regulacji.
2		Art. 1 projektu – projektowany art. 144^1 k.c.	Projektowany art. 144^1 k.c. w obecnym brzmieniu nie powinien zostać przyjęty. Przepis nie ma charakteru wyłącznie doprecyzowującego, lecz prowadzi do uprzywilejowania działalności rolniczej względem innych sposobów korzystania z nieruchomości. Taki zabieg osłabia ochronną funkcję art. 144 k.c., który służy ważeniu interesów sąsiadów, a nie ustawowemu preferowaniu jednej kategorii użytkowników nieruchomości. Sformułowanie, że właściciel nieruchomości 'nie zakłóca' korzystania z nieruchomości sąsiedniej ponad przeciętną miarę, jeżeli prowadzi działalność rolniczą zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej i przepisami prawa, oznacza w praktyce odwrócenie punktu wyjścia przy ocenie immisji. Nie jest to jedynie interpretacyjne doprecyzowanie art. 144 k.c., ale sektorowe przesunięcie równowagi aksjologicznej na korzyść rolnika. W konsekwencji proponuję odstąpienie od dodawania art. 144^1 k.c. i zamiast tego nowelizację samego art. 144 k.c. przez doprecyzowanie, że przy ocenie przeciętnej miary uwzględnia się charakter zgodnej z prawem działalności prowadzonej na nieruchomości (bez wskazywania czy chodzi o działalność rolniczą, czy działalność o innym charakterze).
3		Art. 1 projektu – technika redakcyjna projektowanego art. 144^1 k.c.	Projektowany art. 144^1 k.c. jest redakcyjnie niejednoznaczny. Uzasadnienie wskazuje, że przepis ma tworzyć domniemanie prawne, które można obalić przez wykazanie, że działalność jest prowadzona niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej lub przepisami prawa. Tymczasem brzmienie przepisu nie jest sformułowane jak domniemanie, lecz jak kategoryczne stwierdzenie materialnoprawne. Nie użyto zwrotów typu „domniemywa się" ani „nie uważa się za", lecz sformułowania o charakterze kategorycznym i stanowczym: „nie zakłóca". Powoduje to zasadniczą niejasność co do charakteru normy: nie wiadomo, czy chodzi o domniemanie wzruszalne, fikcję prawną, czy materialnoprawne wyłączenie kwalifikacji danego zachowania jako immisji ponad przeciętną miarę. Niejasność ta ma znaczenie fundamentalne. Jeżeli przepis byłby rozumiany jako wzruszalne domniemanie, to należałoby go wyrazić inaczej redakcyjnie. Jeżeli natomiast byłby rozumiany jako szczególna norma materialna wyłączająca co do zasady bezprawność immisji rolniczych, to jego skutki byłyby daleko dalej idące niż sugeruje uzasadnienie. Taka redakcja naruszałaby standard poprawnej legislacji wynikający z zasady określoności prawa i przewidywalności konsekwencji norm prawnych. Tego rodzaju niejasność jest szczególnie niepożądana na tle prawa własności i roszczeń negatoryjnych, gdzie wymagany jest wysoki standard określoności. Już z tego względu przepis wymaga zasadniczego przepracowania.
4		Art. 1 projektu – relacja do konstrukcji immisji z art. 144 k.c.	Obowiązujący art. 144 k.c. już obecnie pozwala sądowi uwzględniać charakter obszaru wiejskiego, sposób użytkowania gruntów, utrwalone stosunki miejscowe oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Problem praktyczny polega nie na całkowitym braku instrumentów ochrony rolnika, lecz na niejednolitości i nieprzewidywalności ocen sądowych. Stąd właściwszym rozwiązaniem jest wzmocnienie kryteriów interpretacyjnych, a nie budowanie ustawowej quasi-immunizacji działalności rolniczej. W szczególności warto dodać do art. 144 k.c. przesłankę nakazującą uwzględniać charakter zgodnej z prawem działalności prowadzonej na nieruchomości. Pozwalałoby to lepiej chronić legalne gospodarstwa rolne, a jednocześnie zachować pełną możliwość reagowania na rzeczywiście nadmierne immisje.
5		Art. 1 projektu – przesłanka 'zasad prawidłowej gospodarki rolnej'	Wprowadzenie klauzuli 'zasad prawidłowej gospodarki rolnej' nie jest samo w sobie niedopuszczalne, ponieważ pojęcie to jest znane polskiemu systemowi prawa i orzecznictwu, zwłaszcza na tle art. 213 i 214 k.c. oraz spraw działowych dotyczących gospodarstw rolnych. Nie oznacza to jednak, że może ono zostać bezproblemowo przeniesione na grunt sporów o immisje. W sprawach działowych klauzula służy ocenie racjonalnego podziału gospodarstwa i jego zdolności produkcyjnej, podczas gdy w prawie sąsiedzkim chodzi o granice oddziaływania na nieruchomość sąsiednią. Są to odmienne konteksty funkcjonalne. W efekcie wprowadzenie tej klauzuli do sporów immisyjnych może prowadzić do nadmiernego skomplikowania postępowań i ich przekształcenia w spory eksperckie o poprawność

Lp.	Podmiot zgłaszający	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy / pkt Uzasadnienia / pkt OSR	Uwaga / Propozycja zmian zapisu
			technologii produkcji, zamiast o rzeczywisty poziom uciążliwości. Jeżeli ustawodawca chce się tą kategorią posłużyć, powinien wyraźnie doprecyzować jej funkcję i relację do art. 144 k.c. Dodatkowo trzeba zauważyć, że uzasadnienie posługuje się kategorią „standardu profesjonalisty", choć sama norma nie odwołuje się do staranności zawodowej czy profesjonalnego charakteru działalności, lecz do klauzuli generalnej o nieostrych granicach.
6		Art. 1 projektu – zakres podmiotowy	Projekt odwołuje się do właściciela nieruchomości, podczas gdy ratio legis ustawy dotyczy szerzej 'rolnika' i 'działalności rolniczej'. W praktyce produkcja rolna jest często prowadzona również przez dzierżawców, posiadaczy zależnych, użytkowników lub inne podmioty władające nieruchomością na podstawie tytułów obligacyjnych i rzeczowych. Takie zawężenie powoduje niespójność między uzasadnieniem a treścią normy oraz arbitralne wykluczenie części podmiotów, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą w identycznych warunkach gospodarczych. Jeżeli ustawodawca utrzyma odrębną regulację, powinna ona zostać poszerzona podmiotowo albo zredukowana do doprecyzowania art. 144 k.c., który z natury rzeczy ma szersze zastosowanie.
7		Art. 2 projektu – projektowany art. 51 § 4 k.w.	Projektowane wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie zakłócania spokoju lub spoczynku nocnego jest zd.m. zbyt szerokie. Cel projektu – ochrona rolnika wykonującego niezbędne prace polowe lub produkcyjne w porze nocnej z przyczyn agrotechnicznych i pogodowych – jest zrozumiały. Jednak proponowany przepis obejmuje generalnie wszelkie zakłócenia wynikające z działalności rolniczej, o ile działalność ta jest prowadzona zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej i przepisami prawa. Brakuje kryterium konieczności, proporcjonalności, incydentalności albo związku z obiektywnie uzasadnioną potrzebą technologiczną. W efekcie norma może prowadzić do nadmiernej redukcji ochrony spoczynku nocnego. Proponuje się rezygnację z art. 51 § 4 k.w. w obecnym kształcie i rozważenie węższej formuły odnoszącej się wyłącznie do prac koniecznych agrotechnicznie lub wynikających z warunków przyrodniczych, których nie można racjonalnie wykonać w innym czasie.
8		Art. 3 projektu – art. 9aa ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	Sama idea obowiązku informacyjnego wobec nabywcy nieruchomości położonej poza granicami administracyjnymi miasta zasługuje na aprobatę, ponieważ może ograniczać zjawisko 'zaskoczenia' typowymi uciążliwościami produkcji rolnej i pełnić funkcję prewencyjną oraz dowodową. Wątpliwości budzi natomiast umiejscowienie regulacji w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej UKUR). UKUR jest aktem o określonym przedmiocie regulacji, skoncentrowanym na nieruchomościach rolnych i zasadach kształtowania ustroju rolnego, a nie na uniwersalnych obowiązkach informacyjnych w obrocie nieruchomościami położonymi poza miastami. W obecnym kształcie może to wywołać problemy systemowe i interpretacyjne. Bardziej adekwatne byłoby umieszczenie takiego obowiązku w przepisach ogólnych dotyczących obrotu nieruchomościami albo w Prawie o notariacie.
9		Art. 3 projektu – skutki prawne oświadczenia nabywcy	Należy wyraźnie zaznaczyć, że projektowane oświadczenie nabywcy może mieć co najwyżej znaczenie informacyjne i pomocniczo dowodowe. Nie może ono prowadzić do zrzeczenia się z góry ochrony wynikającej z art. 144 k.c. ani automatycznie legalizować immisji przekraczających przeciętną miarę. W przeciwnym razie regulacja prowadziłaby do niedopuszczalnego ograniczenia ochrony własności i mogłaby tworzyć mylne wrażenie, że podpisanie aktu notarialnego poza miastem oznacza akceptację wszelkich, nawet nadmiernych oddziaływań. Jeżeli przepis zostanie utrzymany, zasadne jest dodanie w nim wyraźnego zastrzeżenia, że złożenie oświadczenia nie wyłącza roszczeń z tytułu immisji przekraczających dopuszczalne granice.
10		Uzasadnienie projektu – część I „Cel i potrzeba wprowadzenia nowych przepisów"; OSR – diagnoza problemu	Uwaga systemowa. Wskazuje się, że narastające konflikty przestrzenne pomiędzy użytkownikami przestrzeni wiejskiej (rolnikami, mieszkańcami napływowymi, inwestorami mieszkaniowymi i produkcyjnymi) są w znacznej mierze konsekwencją wadliwego funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w ramach którego przez lata dopuszczano realizację inwestycji – zarówno mieszkaniowych, jak i produkcyjnych – w lokalizacjach, w których prawdopodobieństwo występowania późniejszych konfliktów przestrzennych było bardzo wysokie. W szczególności dotyczy to sytuacji lokalizowania zabudowy mieszkaniowej w bezpośrednim sąsiedztwie terenów rolnych o funkcji produkcyjnej, w tym produkcji zwierzęcej, bez adekwatnych buforów funkcjonalnych i przestrzennych. W tym kontekście należy podkreślić, że instrumenty prawa cywilnego (w tym art. 144 k.c.) są wtórnym mechanizmem reagowania na konflikty, których pierwotną przyczyną jest nieprawidłowe rozstrzygnięcie kolizji funkcji na etapie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu działania ustawodawcy powinny być skoncentrowane przede wszystkim na poprawie systemu planowania przestrzennego, co zresztą już częściowo następuje w ramach realizowanej reformy tego systemu. W szczególności należy wskazać na ustawę z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 z późn. zm.), która wprowadza nową strukturę planistyczną (w tym plan ogólny gminy oraz strefowanie

Lp.	Podmiot zgłaszający	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy / pkt Uzasadnienia / pkt OSR	Uwaga / Propozycja zmian zapisu
			funkcjonalne), a której pełne wdrożenie powinno w istotnym stopniu wyeliminować możliwość lokalizowania zabudowy mieszkaniowej zarówno w strefach otwartych, jak i w strefach produkcji rolniczej. W ocenie zgłaszającego, dopiero po pełnym wdrożeniu reformy planowania przestrzennego możliwa będzie rzetelna ocena, w jakim zakresie niezbędne są dodatkowe, sektorowe ingerencje w prawo cywilne i wykroczeniowe. W obecnym stanie rzeczy projektowana ustawa próbuje w znacznej mierze kompensować niedoskonałości systemu planowania przestrzennego za pomocą instrumentów odpowiedzialności cywilnej i wykroczeniowej, co budzi wątpliwości co do trafności doboru środków legislacyjnych.
11		Uzasadnienie projektu – odwołanie do rozwiązań francuskich	W uzasadnieniu projektu nieprzekonująco przedstawiono tezę, że proponowany art. 1441 k.c. ma „wyeliminować bezzasadne pozwy". Na gruncie prawa cywilnego nie istnieje mechanizm pozwalający ustawowo „wyeliminować" bezzasadność lub zasadność pozwów przez zmianę semantyki przesłanek, jeżeli jednocześnie zachowuje się sądową ocenę zgodności działania z prawem i z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. W praktyce projekt raczej przesuwa ciężar procesowy i materiał dowodowy na korzyść rolnika, niż eliminuje „bezzasadność" jako taką. To powinno być w uzasadnieniu nazwane wprost, ponieważ chodzi nie o porządkowanie wykładni, lecz o zmianę rozkładu ryzyka procesowego i wartości chronionych przez normę. Uzasadnienie trafnie wskazuje, że problem konfliktów między neo-ruralnymi mieszkańcami a działalnością rolniczą występuje również we Francji, ale prezentuje model francuski w sposób zbyt skrótowy. Francuska ustawa z 29 stycznia 2021 r. o *'Patrimoine sensoriel des campagnes françaises*' nie wprowadziła jeszcze cywilnoprawnego immunitetu dla działalności rolniczej, lecz wpisała do kodeksu środowiska odniesienie do dźwięków i zapachów charakteryzujących środowisko naturalne oraz zobowiązała rząd do przygotowania raportu w sprawie możliwej kodyfikacji odpowiedzialności sąsiedzkiej. Dopiero ustawa z 15 kwietnia 2024 r. dodała do Code civil art. 1253 oraz wyjątek oparty na wcześniejszym istnieniu działalności, zgodności z prawem i braku pogorszenia zakłócenia. W uzasadnieniu polskiego projektu należałoby zatem rzetelniej opisać etapowość i ostrożność francuskiej ewolucji legislacyjnej.
12		Uzasadnienie projektu – potrzeba danych empirycznych i OSR	Projekt i uzasadnienie odwołują się do sygnałów od rolników, izb rolniczych, interpelacji poselskich oraz doniesień medialnych, lecz nie przedstawiają pogłębionej diagnozy ilościowej dotyczącej liczby sporów immisyjnych, ich rodzaju, trendów orzeczniczych ani wpływu na inwestycje rolne. Tak daleko idąca ingerencja w model prawa sąsiedzkiego powinna być poprzedzona pełniejszą oceną skutków regulacji. Dotyczy to zwłaszcza skali zjawiska, kosztów sporów, wpływu na modernizację gospodarstw, sukcesję pokoleniową oraz na prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich. Zaleca się istotne uzupełnienie OSR oraz uzasadnienia o dane empiryczne i analizę wariantową, w tym wariant mniej ingerujący polegający na zmianie wyłącznie art. 144 k.c.
13		Propozycja rozwiązania alternatywnego – zmiana art. 144 k.c.	Rekomenduje się zastąpienie projektowanego art. 144^1 k.c. nowelizacją art. 144 k.c. przez dodanie końcowej frazy: '..., wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, z uwzględnieniem w szczególności charakteru prowadzonej na niej, zgodnej z prawem działalności.' Taka redakcja zachowuje konstrukcję prawa sąsiedzkiego, nie eliminuje ochrony właściciela nieruchomości sąsiedniej, a jednocześnie wyraźnie nakazuje sądowi brać pod uwagę specyfikę legalnej działalności rolniczej. Wydaje się, że rozwiązanie to jest bardziej proporcjonalne, systemowo bezpieczniejsze i bliższe kodeksowej technice redakcyjnej niż tworzenie odrębnego przepisu szczególnego o niejasnym charakterze normatywnym.
14		Przepis przejściowy i wejście w życie	Projektowany przepis przejściowy, zgodnie z którym do postępowań wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy dotychczasowe, należy ocenić pozytywnie. Ogranicza on ryzyko destabilizacji postępowań toczących się już na gruncie istniejących norm prawa cywilnego. Również 30-dniowe *vacatio legis* można uznać za wystarczające z technicznego punktu widzenia, o ile ostateczny zakres regulacji pozostanie umiarkowany. Jeżeli jednak ustawodawca utrzymałby daleko idące modyfikacje w Kodeksie cywilnym, Kodeksie wykroczeń i regulacjach notarialnych, należałoby rozważyć dłuższe *vacatio legis* niezbędne do podjęcia adekwatnych działań informacyjnych skierowanych do sądów, notariuszy i organów ścigania.
15		Konkluzja końcowa	Projekt powinien zostać istotnie zmieniony. Jego podstawowy cel – ochrona rolniczych funkcji produkcyjnych wsi i ograniczenie konfliktów wywołanych zmianą struktury społecznej obszarów wiejskich – zasługuje na aprobatę. Zdaniem moim nie zasługuje jednak na aprobatę obecnie proponowana technika jego realizacji. Najbardziej wyważone rozwiązanie to: (1) rezygnacja z art. 144^1 k.c. na rzecz doprecyzowania art. 144 k.c.; (2) rezygnacja z ogólnego wyłączenia odpowiedzialności wykroczeniowej i zastąpienie go formułą węższą, opartą na konieczności agrotechniczno-technologicznej; (3) utrzymanie informacyjnego obowiązku wobec nabywcy nieruchomości, ale po przeniesieniu go do właściwszego aktu prawnego i przy wyraźnym zastrzeżeniu, że nie wyłącza on ochrony przed nadmiernymi

Lp.	Podmiot zgłaszający	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy / pkt Uzasadnienia / pkt OSR	Uwaga / Propozycja zmian zapisu
			immisjami. Tylko taka korekta pozwoli pogodzić ochronę produkcyjnej funkcji wsi z konstytucyjnie chronionym prawem własności i wymogami poprawnej legislacji.