

Warszawa, dnia 16 września 2024 r.

BEOS-WP-1241/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-186/24 w sprawie zmiany ustawy – Prawo
ochrony środowiska

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 54, ze zm.) poprzez dodanie art. 86e o treści: „Minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, kierując się koniecznością dbałości o wspólne społeczne zasoby, określi, w drodze rozporządzenia, dla zakładów hodowli zwierząt, ubojni zwierząt i przetwórstwa zwierząt, minimalne odległości od zabudowy mieszkaniowej, lub usługowej, w której mogą przebywać ludzie. W treści petycji wskazuje się, że: „Przepis enumeratywnie wskaże parametry sąsiedzkie, w odległości bezwzględnej między granicami, dla poszczególnych działalności hodowli, uboju i przetwórstwa zwierząt, dla ich różnych skali gospodarczej produkcji rocznej i dla miesiąca największej intensywności emisji odoru”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa

ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Uwagi wstępne

Problematyka poruszona w przedłożonej petycji ma doniosłe znaczenie społeczne, albowiem uciążliwość zapachowa¹ może ograniczyć lub nawet uniemożliwić korzystanie z pewnych nieruchomości, co ma wpływ na obniżenie wartości nieruchomości. Ponadto, powoduje ona różne problemy zarówno dla inwestorów, którzy planują przedsięwzięcie mogące emitować odory, jak i ludzi, którzy zamieszkują w pobliżu miejsca, w którym prowadzona jest działalność tego typu. Długotrwałe narażenie na uciążliwość zapachową może mieć negatywny wpływ na zdrowie człowieka, w szczególności może wywołać niepożądane reakcje emocjonalne, tj. niepokój, uczucie dyskomfortu, depresję, znużenie, a także objawy fizyczne: problemy oddechowe, bóle głowy, nudności, podrażnienie oczu i gardła, wymioty².

¹ Uciążliwością zapachową jest dla człowieka stan dyskomfortu, subiektywnie odczuwany w sferze psychicznej i fizycznej, powstający w wyniku powtarzającego się w dłuższym przedziale czasu oddziaływania bodźców zapachowych na jego system węchowy. Źródłem bodźców zapachowych mogą być zarówno procesy zachodzące naturalnie w przyrodzie, jak i związane z działalnością człowieka (zob. ekspertyzę „Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej”, s. 4, dostęp na dzień 16 września 2024 r.: <https://www.gov.pl/web/klimat/uciazliwosc-zapachowa>).

² Zob. A. Folgier, *Regulacje prawne dotyczące uciążliwości zapachowej (stan obecny oraz projektowane zmiany)*, «Acta Universitatis Lodzensis Folia Iuridica» Numer specjalny, 2023, s. 82, dostęp do tekstu na dzień 13 września 2024 r.: https://www.researchgate.net/publication/376548386_Regulacje_prawne_dotyczace_uciazliwosci_zapachowej_stan_obecny_oraz_projektowane_zmiany; zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2020 r., sygn. IV SA/Wa 2720/19, Legalis nr 2490986.

Źródłami emisji odorów mogą być: „1) obiekty gospodarki komunalnej obejmujące gospodarkę wodno-ściekową i odpadową w gminach i miastach, np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych; 2) ферmy hodowlane drobiu i trzody chlewnej; 3) zakłady chemiczne, przemysły np. spożywczy (mięsny, tłuszczowy), celulozowo-papierniczy, paliwowy”³.

Zbadanie uciążliwości odorowych „nie jest zadaniem łatwym, co wynika m.in. ze złożonego składu chemicznego odorów, nieregularnego charakteru emisji oraz konkretnych warunków terenowych i atmosferycznych, a także indywidulanego poziomu tolerancji poszczególnych osób na odory”⁴. Należy wskazać, że w kwestii emisji odorów do atmosfery, tj. mierzalności zapachów czy odorów, można w orzecznictwie odnotować dwa rozbieżne stanowiska. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. II OSK 223/09⁵ orzekł, że „Zapach czy też odór jest substancją niemierzalną. Zapachy, pomimo że mogą być uciążliwe nie mogą być badane, gdyż w polskim systemie prawnym nie obowiązują normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów”, zaś w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. SA/Kr 407/16⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że zapachy są mierzalne – badaniem uciążliwości zapachowych zajmuje się dział nauki zwany olfaktometrią, a organy wydające decyzje środowiskowe mają obowiązek zbadać kwestię uciążliwości odorowych⁷.

³ G. Wielgoński, R. Zarzycki, *Technologie i procesy ochrony powietrza*, Warszawa, 2018, s. 354.

⁴ A. Folgier, *op.cit.*, s. 82.

⁵ LEX nr 592007; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r., sygn. VIII SA/Wa 911/13, LEX nr 1448254; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. IV SA/Po 761/16, LEX nr 2240949; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. II OSK 253/13, LEX nr 1519320.

⁶ Legalis nr 1476487; zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. II SA/Lu 748/22, LEX nr 3507831; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2018 r., sygn. II SA/Kr 652/18, LEX nr 2554322; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Kr 28/21, Legalis nr 2582997; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. II SA/Lu 748/22, Legalis nr 2902222.

⁷ W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że: „Badania [jakości zapachu-J.W.N.] dotychczas prowadzone dotyczyły: kompostowni odpadów komunalnych (zastosowanie różnych metod pomiarów, porównanie wyników), ферmy tuczu trzody chlewnej (zastosowanie różnych metod pomiarów, weryfikacja wyników modelowania dyspersji odorantów), wytwórni mączki rybnej (oszacowanie emisji zapachowej metodą «odwróconego modelowania rozprzestrzeniania się»). W latach 2009-2015 głównymi obiektami badań były ферmy trzody chlewne”.

Problematyka uciążliwości zapachowej ma doniosłe znaczenie i była przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich⁸, interpelacji poselskich⁹, a także organizacji pozarządowych¹⁰. Należy wskazać, że były prowadzone prace legislacyjne zmierzające do określenia minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, jednakże nie zostały one zakończone uchwaleniem ustawy¹¹.

Prace nad rozwiązaniem problemu uciążliwości zapachowej w resorcie środowiska są prowadzone od kilku lat. Owocem tych prac jest m.in. sporządzenie dokumentów: „Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej” (2016 r.), „Listy substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej” (2016 r.) oraz ekspertyzy pn. „Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej” (2020 r.)¹².

⁸ Zob. pismo z dnia 27 października 2016 r., znak: V.7203.5.2014.PM, dostęp na dzień 13 września 2024 r.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20M%C5%9A%20w%20sprawie%20braku%20przepis%C3%B3w%20dotyczc%C4%85cych%20uci%C4%85%C5%B4liwo%C5%9Bci%20zapachowych%20powodowanych%20przez%20zak%C5%82ady%20przemys%C5%82owe.pdf>; pismo z dnia 18 października 2018 r. „Wspólny Apel Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych w sprawie uciążliwości zapachowych”, znak: V.7203.78.2017.GH, dostęp na dzień 13 września 2024 r.: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wspolny_apel_RPO_i_organizacji_pozarzadowych_do_rzadu_ws_uciazliwosci_zapachowych_18.10.2018.pdf; pismo z dnia 28 marca 2019 r., znak: Y.7203.78.2017.GH, dostęp na dzień 13 września 2024 r.: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20ws.%20uci%C4%85%C5%B4liwo%C5%9Bci%20zapachowych.pdf>; pismo z dnia 22 sierpnia 2024 r. sporządzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, znak: V.7203.10.2024.MŻe, dostęp na dzień 11 września 2024 r.: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Do_MKiS_uciazliwosci_zapachowe_22_08_2024.pdf

⁹ Zob. interpelację nr 1753 w sprawie projektu ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, dostęp na dzień 13 września 2024 r.: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BLFJX7>; interpelację nr 3275 w sprawie projektu ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, dostęp na dzień 13 września 2024 r.: <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=D65A35>

¹⁰ Zob. pismo z dnia 18 października 2018 r. „Wspólny Apel Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych w sprawie uciążliwości zapachowych”, znak: V.7203.78.2017.GH, cyt.

¹¹ Projekt ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej znajdował się w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD21.

¹² Dokumenty są dostępne na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, dostęp na dzień 11 września 2024 r.: <https://www.gov.pl/web/klimat/uciazliwosc-zapachowa>.

W Kodeksie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej zestawiono przepisy prawne, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej, a także zidentyfikowano źródła emisji substancji zapachowo czynnych oraz działania zaradcze dla głównych form działalności uciążliwych zapachowo, w tym przede wszystkim obiektów gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej oraz obiektów hodowlanych. Obecnie Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej jest aktualizowany.

W ramach ekspertyzy „Listy substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej” przeprowadzono analizę substancji i związków chemicznych potencjalnie uciążliwych zapachowo, pochodzących w szczególności z procesów oczyszczania ścieków, przeróbki i składowania odpadów, produkcji rolnej i przemysłu chemicznego. Sporządzono również listę substancji i związków chemicznych potencjalnie uciążliwych zapachowo, a także wyznaczono jednostki zapachowe oraz wartości dopuszczalnych stężeń w powietrzu substancji i związków chemicznych. Jednocześnie zaproponowano metodyki oceny zapachowej jakości powietrza i oszacowano ich wpływ na sektor finansów oraz konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na obywateli, a także rynek pracy.

W ekspertyzie „Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej” przeprowadzono analizę przedsięwzięć, których funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej oraz określono metodykę wyznaczania stref buforowych/bezpiecznych (minimalnych) odległości od zabudowań wraz z propozycjami tych odległości, jakie powinny być zachowane dla ochrony przed przedmiotową uciążliwością. Informacje przedstawione w ekspertyzie mogą zostać wykorzystane w procesie legislacyjnym.

Należy wskazać, że „obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska prowadzone są, w porozumieniu z wiodącymi jednostkami naukowymi, prace mające na celu skonstruowanie kompleksowego rozwiązania, regulującego zjawisko uciążliwości odorowych. Konstruowane przepisy bazować będą na nowoczesnych rozwiązaniach technicznych i najlepszych dostępnych technikach pomiarowych, które z powodzeniem

stosowane są od lat w Unii Europejskiej. W roku bieżącym planowane są prace eksperckie, natomiast proces legislacyjny zaplanowany jest na rok 2025”¹³.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując na „dużo szerszy zakres problemu niż tylko odory związane z produkcją rolną” skierował pismo do Minister Klimatu i Środowiska z prośbą o wyjaśnienie, czy planowane prace legislacyjne dotyczyć mają wszelkich źródeł uciążliwości zapachowych, czy jedynie źródła, jakim jest działalność rolnicza¹⁴.

Należy zaznaczyć, że ze względu na złożoność natury zapachu i subiektywny charakter jego odczuwania przez człowieka, do tej pory nie udało się opracować na poziomie Unii Europejskiej jednolitego dla wszystkich państw członkowskich prawa w zakresie ograniczenia uciążliwości zapachowej. W Unii Europejskiej pojawia się coraz częściej odniesienie do normy EN 13725:2003+AC:2006: Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej¹⁵.

2. Obowiązujące przepisy dotyczące uciążliwości zapachowej

W Polsce istnieją przepisy prawne, które w sposób pośredni lub bezpośredni odnoszą się do problematyki uciążliwości zapachowej. Wśród tych przepisów należy wymienić:

- 1) ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wraz z aktami wykonawczymi:
 - a) rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz. 87), które ustala wartości odniesienia ze względu na potrzebę ochrony zdrowia;
 - b) rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości

¹³ Zob. pismo z dnia 27 czerwca 2024 r. sporządzone przez sekretarza stanu Ministerstwa Klimatu i Środowiska, znak: DPM-WJP.050.12.2024.ML 3236099.12746412.10265898, dostęp na dzień 11 września 2024 r.: <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD6RHXG/%24FILE/i03275-o3.pdf>

¹⁴ Zob. pismo z dnia 22 sierpnia 2024 r. sporządzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, znak: V.7203.10.2024.MŻe, dostęp na dzień 11 września 2024 r.: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Do_MKiS_uciazliwosci_zapachowe_22_08_2024.pdf

¹⁵ A. Folgier, *op.cit.*, s. 83.

- (Dz.U. z 2014 r., poz. 1169), które określa instalacje tzw. IPPC wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego, m.in. instalacje: do chowu lub hodowli drobiu lub świń, w gospodarce odpadami, do oczyszczania ścieków, instalacje w przemyśle: chemicznym, spożywczym, garbarskim;
- c) rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz. U. Nr 130, poz. 881), które nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia instalacji do chowu lub hodowli zwierząt zaliczonych do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
 - d) rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1510), które zwalnia z obowiązku zgłoszenia instalacje do chowu lub hodowli zwierząt jedynie te niezaliczone do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) ustawę z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 105), która reguluje zasady postępowania z nawozami naturalnymi;
 - 3) ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 725) wraz z aktami wykonawczymi:
 - a) rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. z 2023 r., poz. 297), które określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie, a także określa odległości, których zachowanie przy lokalizacji budowli rolniczych ma na celu ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na tereny przyległe, w tym ograniczenia emisji substancji odorotwórczych (§ 13 rozporządzenia);
 - 4) ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), która przewiduje sformalizowaną

procedurę sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wskazuje na dopuszczalność wyznaczenia w planie ogólnym gminy m.in. strefy planistycznej: gospodarczej; produkcji rolniczej (art. 13c), a ponadto w ustawie są zawarte wytyczne dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym obowiązek oceny oddziaływania na środowisko, gabaryty budynków na wyznaczonym obszarze, odległości pomiędzy budynkami, czy intensywność zabudowy (art. 15);

- 5) ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087, ze zm.), która w rozdziale 4 zatytułowanym „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” pośrednio ogranicza też uciążliwość zapachową z działalności rolniczej, a także wydane do niej akty wykonawcze:
 - a) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. z 2023 r., poz. 244), które m.in. określa odpowiednie pojemności przykrytych zbiorników na przechowywanie nawozów naturalnych płynnych, co pośrednio może przyczynić się do ograniczenia uciążliwości zapachowej;
 - b) obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie wysokości maksymalnych stawek opłaty za naruszenie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2024 r. (M.P. z 2023 r., poz. 870);
- 6) ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112) wraz z aktem wykonawczym:

- rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839, ze zm.);
- 7) ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587, ze zm.) wraz z aktem wykonawczym:
 - rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (Dz.U. z 2020 r., poz. 1742), które m.in. określa szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów, obejmujące wstępne magazynowanie odpadów przez wytwórcę odpadów, tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów oraz magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów¹⁶.

Spośród wskazanych aktów prawnych w omawianej materii podstawowe znaczenie ma ustawa – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 137 tej ustawy „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom polega na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii”. Przepis ten jest „rozwinięciem zasady przezorności wynikającej z art. 6 ustawy, ponieważ obliuguje zarówno podmioty korzystające ze środowiska, jak i organy administracji, które prowadzą działania reglamentujące, do uwzględnienia w tym procesie obowiązku podejmowania działań prewencyjnych w zakresie zarządzania środowiskiem”¹⁷. Pojęcie „przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” oznacza obowiązek zapobiegania i ograniczania wprowadzania do środowiska substancji i energii. Przez zanieczyszczenie środowiska należy rozumieć „emisję, która jest szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powoduje szkody w dobrach materialnych, pogarsza walory estetyczne środowiska lub przeszkadza albo

¹⁶ Należy wskazać, że § 6 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów wskazuje na obowiązek zabezpieczenia odpadów przed wpływem czynników atmosferycznych w taki sposób, aby ograniczyć do minimum oddziaływanie tych czynników na odpady, jeżeli takie oddziaływanie może spowodować negatywny wpływ magazynowanych odpadów na środowisko lub życie i zdrowie ludzi, w szczególności zmieniać właściwości chemiczne i fizyczne odpadów oraz powodować powstanie uciążliwości zapachowych, zaś § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia określa sposób magazynowania odpadów mogących powodować uciążliwości zapachowe na nieruchomościach sąsiadujących z nieruchomością, na której jest prowadzone magazynowanie tych odpadów.

¹⁷ K. Gruszeński, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 328, cyt. za J.J. Krystek, *Uciążliwość zapachowa przedsięwzięć*, 2023, [w:] Legalis.

nawet uniemożliwia korzystanie ze środowiska w inny sposób”¹⁸. Uciążliwość zapachowa niewątpliwie może przeszkodzić lub nawet uniemożliwić korzystanie z pewnych terenów.

W myśl art. 158 ustawy – Prawo ochrony środowiska „Wprowadzanie do środowiska wytwarzanej, wykorzystywanej lub transportowanej substancji jest dopuszczalne wyłącznie w zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z charakterem prowadzonej działalności”. Ponadto, zgodnie z art. 141 ustawy – Prawo ochrony środowiska „[1.] Eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych. [2.] Oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi”. W myśl art. 222 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska „W razie braku standardów emisyjnych i dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się na poziomie niepowodującym przekroczeń: a) wartości odniesienia substancji w powietrzu, b) wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu”. Pojęcie „wartości odniesienia” nie zostało zdefiniowane w ustawie, jednakże wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu określa ww. rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu. Wartości te określono w szczególności w stosunku substancji uznawanych za odoroczynne takich jak: amoniak, aldehyd octowy, dimetyloamina, etylenodiamina, siarkowodór czy disiarczki dimetylu. Wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metody oceny zapachowej jakości powietrza może ustalić w rozporządzeniu, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 222 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Należy jednak wskazać, że rozporządzenie takie nie zostało do tej pory wydane, jednakże – w ocenie Sądu – już „sama delegacja ustawowa jest wyrazem normatywnego, a więc nieobojętnego prawnie, traktowania przez ustawodawcę zapachów. Trafnie więc stwierdza WSA w Krakowie w wyroku z 26 lutego 2021 r., sygn. II SA/Kr 28/21, że brak tego rozporządzenia «nie zwalnia organów

¹⁸ E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003 r., s. 188-189, cyt. za J.J. Krystek, *Uciążliwość zapachowa przedsiębiorców*, 2023, [w:] Legalis.

administracji do podejmowania działań w ramach dostępnych im środków prawnych, by te niepożądane skutki ograniczać lub przynajmniej wywierać presję na emitentów substancji odorowych, by przy pomocy dostępnych środków technicznych niepożądane skutki prowadzonej przez nich działalności redukować». Wobec braku określonych prawnie wartości odniesienia dotyczących zapachów, za niedopuszczalne należałoby uznawać uciążliwości zapachowe o takim nasileniu, które z wysokim prawdopodobieństwem, wynikającym z podobieństwa wyników pomiarów, odczuwalności i powtarzalności, negatywnie wpływają na zdrowie ludzi (i środowisko). Odniesieniem do takiej oceny mogą być konkluzje BAT (obowiązujące bezpośrednio w krajach członkowskich UE) dotyczące kwestii uciążliwości zapachowych, w ramach których określone są wymagania dotyczące organizacji procesów, czy też nakładane są obowiązki stosowania wskazanych urządzeń oraz środków służących ograniczaniu uciążliwości zapachowych (...); ponadto przydatne mogą być dobre praktyki zawarte w Kodeksie Przeciwdziałania Uciążliwości Zapachowej¹⁹.

V. Wnioski

Przedłożona w petycji problematyka uciążliwości zapachowej niewątpliwie wymaga podjęcia działań legislacyjnych. Wnoszący petycję domaga się określenia minimalnych odległości zakładów hodowli zwierząt, ubojni zwierząt i przetwórstwa zwierząt od zabudowy mieszkaniowej, lub usługowej, w której mogą przebywać ludzie, jednakże problem uciążliwości zapachowej dotyczy także pozarolniczej działalności gospodarczej, w szczególności zakładów przemysłowych, fabryk, wysypisk, składowisk oraz spalarni odpadów. Mając na względzie powyższe należy uznać, że prace legislacyjne w tej materii powinny dotyczyć wszelkich źródeł uciążliwości zapachowych, tzn. uciążliwości wynikających z działalności rolniczej, jak i pozarolniczej działalności gospodarczej. Postulowane zmiany miałyby charakter zmiany systemowej, a Komisja do Spraw Petycji wielokrotnie wskazywała, że podejmowana przez nią inicjatywa ustawodawcza ma charakter uzupełniający w stosunku do inicjatywy poselskiej czy

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2023 r., sygn. II SA/Lu 748/22, Legalis nr 2902222.

inicjatywy komisji resortowych i co do zasady dotyczy spraw drobnych, pojedynczych przepisów czy też niemających charakteru zmian systemowych. Nie jest zasadne podejmowanie przez Komisję ds. Petycji jakichkolwiek działań także z uwagi na prowadzone w Ministerstwie Klimatu i Środowiska prace mające na celu skonstruowanie kompleksowego rozwiązania, regulującego zjawisko uciążliwości odorowych.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, ochrona środowiska, ochrona zdrowia
Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska