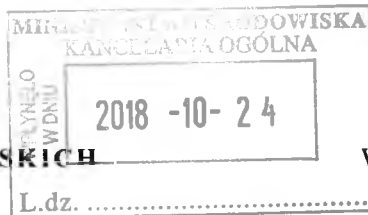




RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar



Warszawa, 18 października 2018 r.

V.7203.78.2017.GH



RPW/67236/2018 P  
Data:2018-10-24

**Pan**  
**Henryk Kowalczyk**  
Minister Środowiska

**Pan**  
**Jan Krzysztof Ardanowski**  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**Pan**  
**Andrzej Adamczyk**  
Minister Infrastruktury

**Wspólny Apel**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych**  
**w sprawie uciążliwości zapachowych**

Kwestia uciążliwości zapachowych jest przedmiotem licznych skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich od obywateli zamieszkujących w pobliżu zakładów przemysłowych, ferm chowu trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, wysypisk, składowisk oraz spalarni odpadów, ubojni i innych obiektów, których funkcjonowanie prowadzi do powstawania uciążliwych zapachów. W Polsce nadal brak jest bowiem instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji. W latach 2006 – 2014 Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji prowadzili korespondencję z ówczesnymi Ministrami Środowiska w sprawie braku przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych (immisji odorowych). W dniu 27 października 2016 r. Rzecznik skierował w tej sprawie kolejne wystąpienia generalne do: Ministra Środowiska, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Przewodniczącego Komisji Środowiska Senatu RP (kopia wystąpienia do Ministra Środowiska w załączeniu). Pomimo to, problem immisji odorowych pozostaje nierozwiązany.

W celu wypracowania rekomendacji działań w tym zakresie w Biurze Rzecznika odbyło się spotkanie konsultacyjne z organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się problematyką ochrony środowiska. W trakcie spotkania zgłoszono liczne uwagi, problemy dotyczące kwestii uciążliwości zapachowych, a także przedstawiono postulaty podjęcia następujących działań, które w ocenie strony społecznej, przyczynią się do poprawy sytuacji w przedmiotowym obszarze, to jest:

1) Należy kompleksowo podejść do przedmiotowego problemu, w szczególności uwzględnić wszystkie skutki związane z funkcjonowaniem ferm: rozprzestrzenianie się much, gryzoni, powstawanie zaburzeń hydrologicznych;

2) Trzeba przeciwdziałać omijaniu przepisów architektoniczno-budowlanych poprzez stopniowe rozbudowywanie przez inwestorów ferm istniejących. Inwestorzy obchodzą przepisy, dzieląc działki na mniejsze i tworząc kilkumetrowe pasy działek między fermami;

3) Należy wprowadzić możliwość mierzenia stopnia immisji odorowych;

4) Należy zmienić tryb postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Raporty oddziaływania na środowisko sporządzane są na zlecenie inwestora. Strona społeczna nie ma skutecznej możliwości ich zakwestionowania. Organy władzy publicznej nie kontrolują w należyty sposób raportów oddziaływania na środowisko (brak specjalistycznej wiedzy, niedobory kadrowe);

5) Należy podjąć działania na rzecz zwiększenia świadomości i wrażliwości ekologicznej pracowników organów administracji publicznej poprzez przeprowadzanie odpowiednich szkoleń;

6) Konieczny jest powrót do idei wprowadzenia kodeksu urbanistycznego, który określałby wiążąco strefy zabudowy mieszkaniowej;

7) Należy zapewnić szeroki udział strony społecznej w postępowaniach w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. Organizacje społeczne nie mają czasu, by zareagować. Zbyt późno dowiadują się o planowanej inwestycji;

8) Trzeba opracować mechanizmy, które pozwalałyby wpłynąć na działalność już istniejących ferm (np. nakaz zastosowania odpowiednich filtrów);

9) Należy wprowadzić wymóg określenia realnego oddziaływania inwestycji i obowiązek organów skutecznego poinformowania o tym mieszkańców tego obszaru;

10) Należy określić szczegółowe zasady, jak mają być podawane do publicznej wiadomości informacje o inwestycji;

- 11) Trzeba przeprowadzić kampanię informacyjną dot. emisji odorowych;
- 12) Należy wprowadzić regulację, która nakazywałaby producentom informowanie konsumentów, czy określony produkt pochodzi z ferm przemysłowych;
- 13) Należy określić minimalną odległość, w jakiej mogą być budowane fermy od miejsca zamieszkania ludzi;
- 14) Konieczne jest przyjęcie takich regulacji, które wymuszałyby na inwestorach zamykanie inwestycji w granicach działki;
- 15) Należy przeciwdziałać niewłaściwemu gospodarowaniu gnojowicą, obornikiem, pomiotem. Właściciele chlewni nie przestrzegają art. 18 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2017 r. poz. 668, z późn. zm.), nakazującego posiadanie planu nawożenia i zagospodarowywania co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy na użytkach rolnych;
- 16) Trzeba wprowadzić możliwość przeprowadzania badań zanieczyszczeń powietrza na zlecenie;
- 17) Należy zwiększyć częstotliwość kontroli Inspekcji Weterynaryjnej;
- 18) Należy wprowadzić nakaz stosowania najnowszych dostępnych technologii, wszędzie gdzie przekroczona jest ilość graniczna dla pozwolenia zintegrowanego;
- 19) Trzeba nałożyć obowiązek wprowadzenia w skład technologii chlewni oraz fermy monitoringu zanieczyszczeń;
- 20) Należy traktować fermy jako jedną inwestycję oddziałującą na środowisko, nawet jeśli składa się ona z nieruchomości lub instalacji różnych właścicieli;
- 21) Należy przyjąć normy określające dopuszczalną koncentrację uciążliwych dla środowiska inwestycji na określonej powierzchni;
- 22) Należy wprowadzić możliwość tworzenia obszarów organicznego użytkowania w sytuacji dużej uciążliwości zapachowej;
- 23) Należy cofać zezwolenia na prowadzenie działalności w sytuacji, w której przedsiębiorca nie stosuje się do zaleceń decyzji środowiskowej.

Niniejszym, w kontekście wyżej zasygnalizowanych uwag i zgłoszonych postulatów należy podkreślić pilną potrzebę podjęcia niezbędnych działań na rzecz zintensyfikowania poziomu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do uregulowania tej materii. Jest to zmiana w sposób

szczególny oczekiwana zarówno przez osoby mieszkające w pobliżu zakładów przemysłowych, których funkcjonowanie prowadzi do powstawania uciążliwych zapachów, jak i przez reprezentujące je organizacje, o czym świadczą m.in. wymienione poniżej deklaracje poparcia dla niniejszego apelu.

**Sygnatariusze Apelu:**

1) Rzecznik Praw Obywatelskich



.....  
Adam Bodnar

2)

3)

4)

5)

**Organizacje społeczne, które wyraziły poparcie dla niniejszego Apelu:**

1)

2)

3)

4)

5)

6)

7)

Załącznik:

kopia wystąpienia generalnego z dnia 27 października 2016 r., V.7203.5.2014.



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 27/10/2016

V.7203.5.2014.PM

Pan  
prof. Jan Szyszko  
Minister Środowiska

ul. Wawelska 52/54  
00 - 922 WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

I. Pragnę zasygnalizować, że w latach 2006 – 2014 Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji prowadzili korespondencję z ówczesnymi Ministrami Środowiska w sprawie braku przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych (immisji odorowych). Problem ten w dalszym ciągu jest przedmiotem licznych skarg wpływających do mnie od obywateli zamieszkujących w pobliżu zakładów przemysłowych, ferm chowu trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, wysypisk, składowisk oraz spalarni odpadów, ubojni i innych obiektów, których funkcjonowanie prowadzi do powstawania uciążliwych zapachów.

**II. Dotychczasowe działania Rzeczników Praw Obywatelskich w latach 2006 – 2014.**

W związku z powyższym pragnę przypomnieć, iż w wystąpieniu z dnia 8 grudnia 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski zasygnalizował, że art. 222 ust. 5 ustawy *Prawo ochrony środowiska* zawiera fakultatywne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. W rozporządzeniu tym mają

zostać ustalone, zróżnicowane w zależności od przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu: wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu; dopuszczalne częstości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu; okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów substancji zapachowych w powietrzu (art. 222 ust. 6 pkt 1-3 ustawy). Ponadto, mogą zostać ustalone: czas obowiązywania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu; zależność wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu lub dopuszczalnych częstości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu od jakości zapachu; rodzaje instalacji dla których ilości gazów lub płynów dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza ustala się, uwzględniając wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu (art. 222 ust. 7 pkt 1-3 ustawy).

W odpowiedzi na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dra Janusza Kochanowskiego z dnia 8 grudnia 2006 roku, pismem z dnia 19 grudnia 2006 roku, znak: DGPŚiZKop-436/4782/06/SK, Sekretarz Stanu - Pan Krzysztof Zaręba - w imieniu Ministra Środowiska prof. Jana Szyszki poinformował Rzecznika o trwających w Ministerstwie pracach koncepcyjnych nad rozwiązaniem problemu odorów emitowanych do atmosfery i trwających konsultacjach.

Minister Środowiska wyjaśnił, iż powstało kilka projektów rozporządzeń, mających na celu uregulowanie zagadnienia jakości zapachowej powietrza, jednakże nie zostały one skierowane do dalszych prac w drodze uzgodnień międzyresortowych z uwagi na obawy dotyczące nowatorskiego w skali kraju charakteru rozporządzenia oraz brak ogólnie obowiązujących w tym zakresie przepisów Unii Europejskiej. Wskazano jednak, że trwają prace nad polskojęzyczną wersją unijnej normy EN 13725, która określa metodykę prowadzenia pomiarów substancji zapachowych w powietrzu. We wspomnianej normie brak jest ustaleń dotyczących dopuszczalnych wartości dla poszczególnych substancji oraz sposobu oceny wyników przeprowadzonych pomiarów.

Ponadto, zasygnalizowano możliwość wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w projekcie ustawy o planowaniu przestrzennym, które miałyby dotyczyć spraw związanych z usytuowaniem obiektów budowlanych mogących powodować uciążliwości zapachowe.

Kwestie te miałyby być uregulowane już na etapie tworzenia dokumentów planistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem udziału społeczności lokalnych przy ich sporządzaniu.

W piśmie zostały też przedstawione dwa podstawowe kierunki prac nad rozwiązaniem problemu odorów w środowisku: stworzenie projektu rozporządzenia wykonawczego do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo Budowlane*, określającego warunki techniczne dla obiektów budowlanych i ich usytuowania, uwzględniającego m.in. kwestie ochrony środowiska, w tym odorów lub zaadresowanie problemu odorów do najniższego szczebla samorządu terytorialnego, jako organowi właściwemu do spraw lokalizacji inwestycji, aby to w jego gestii pozostawić kontrolę zagadnień do rozstrzygnięcia w zakresie ochrony środowiska – umożliwiłoby to odnalezienie kompromisu pomiędzy lokalną społecznością a zakładami produkcyjnymi na danym terenie.

Niezależnie od powyższego, Minister Środowiska wskazał na obowiązujące w obecnym stanie prawnym regulacje, dotyczące ograniczania negatywnego wpływu zakładów przemysłowych na otoczenie w związku z emisją odorów, tj.: ustawa *Prawo budowlane*, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie *szczególnych wymagań, jakie powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych*, ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o *nawozach i nawożeniu*, a także tzw. *Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej* określający zasady i procedury takich działań jak prowadzenie intensywnej hodowli i nawożenie z wykorzystaniem naturalnych nawozów.

Natomiast w odpowiedzi na pismo Rzecznika z dnia 21 sierpnia 2007 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska - Pani Agnieszka Bolesta - zasygnalizowała planowane wykreślenie art. 222 ust. 5-7 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, zawierającego upoważnienie do wydanie przedmiotowego rozporządzenia, w związku z podjęciem prac nad założeniami do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.

Z pisma wynika kierunek podejmowanych prac, którym miałyby być zaangażowanie w rozwiązanie problemu odorów najniższego szczebla samorządu terytorialnego. Przyjęte w projekcie ustawy zasady postępowania miałyby narzucać na podmioty prowadzące działalność gospodarczą, działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i eksploatacji zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa



śródlądowego, jak również eksploatujące instalacje lub urządzenia obowiązek złożenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oświadczenia, że ich działalność nie będzie uciążliwa dla mieszkańców gminy pod względem zapachowym. W razie niezłożenia lub złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) byłby uprawniony do wstrzymania działalności powodującej uciążliwość bez prawa do odszkodowania. Zaproponowano także mechanizmy dostosowawcze w zakresie podmiotów już działających w postaci uchwał rady gminy zobowiązujących wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydania decyzji administracyjnej określającej terminy i sposób należytego postępowania w celu ograniczenia uciążliwości zapachów dla lokalnych społeczności. W razie niepodjęcia wskazanych działań dostosowawczych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) mógłby nałożyć na dany podmiot (w drodze decyzji) jednorazową rekompensatę środowiskową w wysokości od 10 000 do 50 000 złotych, w zależności od stopnia niewykonania obowiązku.

Wskazano, iż projekt nowej ustawy został uzgodniony wewnętrznie z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska i poddany konsultacjom społecznym, a następnie przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Zapowiedziano przedstawienie projektu podczas konferencji uzgodnieniowej w dniu 20 września 2007 r. oraz zgłoszenie go na Komitecie Stałym Rady Ministrów.

Z uwagi na fakt, że prace legislacyjne dotyczące rozwiązania problemu emisji zapachowych ograniczyły się do stworzenia *założeń do ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej* z dnia 22 grudnia 2010 roku, Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz w piśmie z dnia 10 października 2012 r. zwróciła się do Ministra Środowiska Pana Marcina Korolca o określenie terminu zakończenia prac nad wspomnianą ustawą. W odpowiedzi z dnia 26 października 2012 roku, znak: DOPoa-022-33-42761/12/KK, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Pani Beata Janczewska – poinformowała o trwających pracach nad projektem *założeń do ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej* oraz przywołała obowiązujące już w tej materii regulacje, zawarte uprzednio w piśmie z dnia 19 grudnia 2006 roku znak: DGPŚiZKop-436/4782/06/SK Sekretarza Stanu Pana Krzysztofa Zaręby wraz z dwoma dodatkowymi aktami prawnymi, to jest: rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi*

*przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie oraz rozporządzeniem z dnia 7 października 1997 r. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie, które reguluje także sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych (zbiorniki i płyty na odchody zwierzęce).*

Ostatecznie, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ireny Lipowicz z dnia 25 marca 2013 r., ponowione pismem z dnia 28 maja 2013 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Pani Beata Janczewska – pismem z dnia 5 czerwca 2013 r., znak: DOPoa-076-1/21768/13/KK, poinformowała Rzecznika, że ze względu na zaniepokojenie wyrażone przez przedstawicieli różnych branż, jakoby planowane zmiany miały skutkować ponoszeniem niewspółmiernych do otrzymanego efektu kosztów, miały miejsce dodatkowe prace analityczne.

W wyniku prowadzonych analiz ustalono, że efektywniejsze będzie podjęcie działań ukierunkowanych na zwiększenie skuteczności obowiązujących przepisów oraz ewentualne ich uzupełnienie, a nie tworzenie nowych przepisów ustawowych. Stwierdzono także, że w związku ze zróżnicowaniem ustawodawstw państw członkowskich, co do rozwiązywania problemu uciążliwości zapachowej oraz brakiem jednolitego prawodawstwa unijnego, trwa przegląd przepisów dotyczących ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz warunków technicznych dla budynków i budowli.

Minister Środowiska wskazał także, iż problemy związane z uciążliwością zapachową większości instalacji wynikają przede wszystkim z nieprawidłowego planowania przestrzennego bądź jego braku, w związku z czym kwestie te powinny być przeanalizowane i uporządkowane przez władze lokalne. Zasugerowano, że, w obecnym stanie prawnym, najbardziej skutecznym narzędziem oddziaływania na tworzenie się przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko, byłoby wprowadzenie przez rady gmin do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ograniczeń w zakresie lokalizacji nowych podmiotów. Ponownie odwołano się do ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu oraz tzw. Kodeksu dobrej praktyki. Minister Środowiska zapewnił o bieżącym zainteresowaniu kwestią uciążliwości zapachowych oraz o dążeniach do wypracowania odpowiednich przepisów ustawowych i praktyk.

### **III. Zakres i istota skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących immisji odorowych. Brak stosownych instrumentów prawnych.**

Z powyższego przytoczenia dotychczasowej korespondencji wynika, że mimo upływu dziesięciu lat od pierwszego wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich problem uciążliwości odorowych nie został rozwiązany. Co więcej, w świetle wpływających do Biura RPO skarg obywateli oraz odpowiedzi uzyskiwanych od organów ochrony środowiska, wciąż narasta. Spośród przykładów spraw będących przedmiotem kierowanych do mnie skarg wskazać należy na nierozwiązany od co najmniej kilkunastu lat problem uciążliwości zapachowych powodowanych przez Zakład Rolno – Przemysłowy „Farmutil HS” w Śmiłowie w województwie wielkopolskim. Kolejne przykłady uciążliwości odorowych dotyczą: kompostowni i sortowni odpadów prowadzonych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie przy ul. Kampinoskiej 1, Dzielnicowego Zakładu Oczyszczania przy ul. Sosnkowskiego w Warszawie (osiedle Skorosze), Regionalne Instalacje Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Otwocku - Świerku oraz Woli Duckiej, przedsiębiorstwa zajmującego się produkcją podłoża do uprawy pieczarek w miejscowości Łąka w województwie podkarpackim. Ponadto wpływają skargi na funkcjonowanie innych zakładów przemysłowych oraz usługowych, ferm, gospodarstw rolnych, oczyszczalni ścieków, składowisk i spalarni odpadów etc. Problematyka ta poruszana jest także przez osoby uczestniczące w spotkaniach podczas moich wyjazdów regionalnych. Na przykład w trakcie pobytu w województwie dolnośląskim mieszkańcy gminy Międzyrzecz skarżyli się na pobliski zakład produkujący papę. Jest ona również stale obecna w mediach. Przykładowo, w dniu 24 października 2016 r., w programie „Uwaga” na antenie telewizji TVN wyemitowano reportaż o uciążliwościach dla mieszkańców Powiatu Żuromińskiego powodowanych przez fermy z setkami tysięcy kurczaków oraz tuczników.

Podkreślenia wymaga, że immisje odorowe są często tylko jednym z czynników niekorzystnie oddziałujących na środowisko oraz komfort życia okolicznych mieszkańców. Analiza spraw wpływających do Biura RPO wskazuje, że organy ochrony środowiska nie posiadają instrumentów prawnych, za pomocą których mogłyby nakazać właścicielom ww. zakładów oraz gospodarstw podjęcie działań redukujących lub eliminujących immisje zapachowe. Niejednokrotnie w odpowiedziach kierowanych na moje

wystąpienia uzyskuje stanowisko, że w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza. Na skalę problemu dodatkowo wskazuje fakt, że część organów ochrony środowiska samodzielnie sygnalizuje konieczność wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących immisji zapachowych Ministerstwu Środowiska (np. Starosta Powiatu w Rzeszowie – pismo z dnia 7 grudnia 2012 roku Znak: OŚ.604.4.8.2012). Ponadto problem ten jest przedmiotem działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe.<sup>1</sup>

Sytuacja bez wątpienia wymaga zatem pilnej interwencji prawodawcy.

#### **IV. Działania Senatu RP VIII kadencji w sprawie immisji odorowych.**

Niezależnie od powyższego pragnę zasygnalizować, że w dniu 11 czerwca 2014 r.<sup>2</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w posiedzeniu Komisji Środowiska Senatu RP. Przedmiotem posiedzenia Komisji było rozpatrzenie wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problemu braku powszechnie obowiązujących przepisów regulujących problematykę przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym, wynikającego z korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Środowiska prowadzonej w latach 2006–2014. Po wysłuchaniu stanowiska Ministra Środowiska przedstawionego przez przedstawiciela Ministra, Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza, Pana Romana Głaza, z którego wynikało, że odstąpiono od dalszych prac „z uwagi na zagrożenie dla gospodarki, upadek przedsiębiorstw i wzrost bezrobocia” oraz przeprowadzonej następnie dyskusji, Komisja podjęła uchwałę o zwróceniu się do Marszałka Senatu RP w pierwszej kolejności o zlecenie Biuru Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu (dalej: Biuro Analiz) wykonania ekspertyzy dotyczącej regulacji prawnych w poszczególnych państwach członkowskich UE w zakresie przepisów regulujących problematykę przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym. Następnie, zgodnie z uchwałą Komisja miała skierować wystąpienie do Ministra Środowiska, w którym przedstawione zostałyby oczekiwania Senatu z określeniem terminu na udzielenie odpowiedzi. W szczególności Komisja

<sup>1</sup> Np. od 2008 roku przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawie Dzielnicowego Zakładu Oczyszczania przy ul. Sosnkowskiego w Warszawie (osiedle Skorosze).

<sup>2</sup> <http://www.senat.gov.pl/diariusz/posiedzenia-komisji/art.6915.11-czerwca-2014-r.html>

zainteresowana była katalogiem uciążliwości zapachowych szkodliwych dla zdrowia, katalogiem immisji obojętnych dla zdrowia, kwestiami stosownych zapisów w planach zagospodarowania przestrzennego oraz jasnym i precyzyjnym stanowiskiem Ministra co do dalszych działań.

#### **V. Opinia w sprawie rozwiązań prawnych w zakresie przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym sporządzona na zlecenie Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP.**

Na zlecenie Biura Analiz, prof. zw. dr hab. inż. Leszek Woźniak sporządził opinię *Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej*<sup>3</sup>.

W jej wnioskach wskazano, iż niektóre elementy standardów dotyczących zapachowej jakości powietrza są przedmiotem odpowiedniej dyrektywy Unii Europejskiej (2008/50/EC), jednak rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach są podobne i bardzo często wynikają z przenoszenia przynajmniej niektórych zapisów normy EN 13725:2003: Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej do stosownych regulacji prawnych. Najczęściej używane są takie same jednostki, natomiast zróżnicowanie dotyczy dopuszczalnych progów emisji lub immisji. Absolutnie dominującą, wykorzystywaną metodą oznaczania stężenia zapachowego jest metoda olfaktometrii dynamicznej. Największe trudności dotyczą uciążliwości zapachowej źródeł niezorganizowanych (przykładowo są to fermy chowu lub hodowli zwierząt) i w takim przypadku dominuje tendencja do wykorzystywania diagramów minimalnych odległości zabudowań ferm od budynków mieszkalnych. Najczęściej odległości te są uzależniane od wielkości fermy (podawanej w jednostkach przeliczeniowych), istotny jest także sposób zagospodarowania terenu. W większości krajów prawna ochrona jakości powietrza uwzględniania jest w innych kategoriach przepisów (najczęściej są to ustawy o ochronie środowiska lub o ochronie powietrza). Przeciwdziałanie odorom polega na ustalaniu odpowiednich standardów zapachowych, definiowanych najczęściej poprzez

---

<sup>3</sup> Opinie i Ekspertyzy OE – 222, listopad 2014,  
[http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2781/plik/oe\\_222\\_do\\_internetu.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2781/plik/oe_222_do_internetu.pdf)

wprowadzenie pojęcia jednostki zapachowej  $ou$  lub jej odpowiedników jak  $su$  i  $D/T$ . Coraz częściej stosuje się jednak europejską jednostkę zapachową -  $ou_E$ . Wykonany przegląd regulacji prawnych oraz innych dokumentów (zaleceń, rozwiązań) mających wpływ na przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej, pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków, zbieżnych z wynikami prac innych autorów zajmujących się tym zagadnieniem:

1. Niezbędne jest wykonanie dalszych prac badawczych, które pozwolą na rozwiązanie kilku nurtujących badaczy problemów w tym zakresie, m. in. na możliwy związek kilku substancji chemicznych, które mogą wykazywać synergistyczne oddziaływanie odorowe, co wymaga zastosowania nie jednej, ale kilku metod równocześnie. W takim przypadku metoda olfaktometrii dynamicznej wydaje się być najlepszym rozwiązaniem, tym bardziej że właśnie ona rekomendowana jest w normie PN-EN 13725:2007 z włączoną poprawką AC:2006;
2. W warunkach Unii Europejskiej, a więc także w Polsce, niezbędne jest nadanie większej przejrzystości i jednolitości w definicjach jednostek pomiarowych, czasu uśredniania itd., zgodnie z wymienioną powyżej normą;
3. Pożądane jest większe zaangażowanie laboratoriów naukowych w celu opracowania niezawodnych procedur pomiarowych, których wyniki będą dokładne i powtarzalne;
4. Obok rozwiązań dotyczących metod pomiaru, jednostek pomiarowych itd., należy uwzględnić postrzeżenie ryzyka przez społeczność;
5. Niektórzy analitycy tego problemu podkreślają konieczność zwrócenia uwagi na przykrości zapachowe, ich częstotliwość i intensywność w zamkniętych budynkach publicznych, urzędach i zakładach produkcyjnych, mimo iż w wielu przypadkach są one przynajmniej częściowo rozwiązywane. Mogą one powodować dyskomfort, a także ostre lub przewlekłe problemy zdrowotne;
6. W przypadku przygotowania odpowiednich przepisów prawnych w naszym kraju, dotyczących przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, należy wyłączyć z ich zakresu indywidualne, rodzinne gospodarstwa rolnicze, prowadzące naturalny chów lub hodowlę zwierząt metodą ściółkową. W przeciwnym razie, szczególnie w obszarach podmiejskich, restrykcyjne prawo

pozwalaloby nowym osadnikom ograniczacz prawidłowo prowadzoną, tradycyjną produkcję rolniczą, w tym ekologiczną. Podobnie jak w wielu innych krajach, zgodnie z kodeksem dobrej praktyki rolniczej, a szczególnie z zasadami prowadzenia gospodarstw ekologicznych, czynnikiem zapobiegającym jakimkolwiek problemom jest odpowiednia obsada zwierząt na jednostkę powierzchni (w wymiarze obszarowym, jak i obiektu hodowlanego – dopuszczalna wielkość produkcji, która wyłączałaby rodzinne i ekologiczne gospodarstwo z zakresu obowiązywania ustawy „odorowej”). Naturalne substancje związane z prawidłowo prowadzonym chowem zwierząt nie są przecież odorem, ale „zapachem wsi”.<sup>4</sup>

Natomiast w rozdziale *Wpływ regulacji na wydatki sektora publicznego, w tym wydatki budżetowe*<sup>5</sup>, wskazano, że w celu uniknięcia wielu problemów, jakie mogą pojawić się zarówno po stronie podmiotu gospodarczego, jak i osób lub instytucji składających skargę, najlepszym rozwiązaniem byłoby finansowanie wszystkich tego typu badań ze środków publicznych: z budżetu administracji rządowej lub samorządowej, także w pewnym wymiarze z funduszy ekologicznych. Najlepszym jednak rozwiązaniem, które dyscyplinowałoby przedsiębiorstwa byłoby wykorzystanie opłat wnoszonych przez nie, związanych z różnego typu sankcjami dotyczącymi negatywnego oddziaływania na środowisko.

Podkreślono ponadto, że analiza sytuacji w innych krajach pokazuje, że w miarę jak cel i regulacje tego typu stają się coraz bardziej znane społeczeństwu, liczba zgłaszanych skarg i zażaleń rośnie. Po rozwiązaniu podstawowych problemów należy spodziewać się ich gwałtownego spadku, tym bardziej, że ograniczanie uciążliwości zapachowej związane jest także z wymogami przepisów prawa zawartego w innych ustawach, a dotyczącego ochrony środowiska.

W przytoczonej opinii podkreślono, iż nie należy spodziewać się negatywnego oddziaływania tego typu przepisów na funkcjonowanie dobrych przedsiębiorstw – nie stwierdzono takiego przypadku w żadnym z branż pod uwagę krajów. Wprost przeciwnie, przykład Niemiec, Austrii, krajów skandynawskich, dowodzi, że wprowadzane

---

<sup>4</sup> Tamże, str. 18 – 19.

<sup>5</sup> Tamże, str. 17 – 18.

regulacje dotyczące ochrony środowiska podnoszą konkurencyjność gospodarki, bowiem niejako wymuszają konieczność wprowadzania innowacyjnych rozwiązań.

Powyższe opracowanie uważam za bardzo interesujące i mogące stanowić przyczynek do dalszych prac legislacyjnych zmierzających do rozwiązania problemu uciążliwości odorowych w Polsce.

## **VI. Uciążliwości zapachowe w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.**

Podkreślenia wymaga również okoliczność, że nieuregulowanie problematyki uciążliwości zapachowych może stanowić naruszenie artykułu 8 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (dalej: *Konwencja*). Na jego mocy, każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, natomiast ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa jest niedopuszczalna, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Orzecznictwo *Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (dalej jako: *Trybunał* lub *ETPC*) potwierdza rozumienie art. 8 *Konwencji*, zgodnie z którym jego naruszenie może być związane z uciążliwościami zapachowymi.

Od wielu lat Trybunał w swoim orzecznictwie zapewnia ochronę praw jednostki w związku z degradacją środowiska i stanowi o obowiązku ochrony środowiska spoczywającym na władzach publicznych. (...) Artykuł 8 *Konwencji* jest przepisem do którego najczęściej odwołują się skarżący. Z trudem można znaleźć, którego podstawą nie byłby art. 8. Prawo to obejmuje poszanowanie jakości życia prywatnego oraz możliwość korzystania z walorów własnego domu. Istnieje wiele sytuacji, w których na skutek



uciaźliwości w postaci immisji hałasów, odorów, emisji zanieczyszczeń powietrza narusza się prawo jednostki do poszanowania życia prywatnego oraz domu.<sup>6</sup>

W Konwencji nie ustanowiono wyraźnego prawa do czystego i cichego środowiska, ale w przypadku indywidualnego i poważnego narażenia jednostki na hałas lub zanieczyszczenie, może pojawić się problem w ramach art. 8. W tym celu konieczne jest, aby ingerencja dotyczyła bezpośrednio mieszkania lub życia rodzinnego albo prywatnego skarżącego. W sprawie Fadeyeva przeciwko Rosji<sup>7</sup> Trybunał przypomniał, że szkodliwe skutki zanieczyszczeń muszą osiągnąć pewien minimalny poziom, aby można je było objąć zakresem stosowania art. 8. Ocena tego minimalnego poziomu jest względna i w dużej mierze zależy od okoliczności faktycznych, a w szczególności intensywności i czasu trwania niedogodności, jej skutków fizycznych i psychicznych. Należy także uwzględnić ogólny kontekst środowiskowy. Zarzut nie będzie uzasadniony pod kątem art. 8, jeśli podnoszona szkoda była nieznaczna w porównaniu z zagrożeniem ekologicznym związanym z życiem w każdym współczesnym mieście. Aby skargi dotyczące niedogodności środowiskowych mogły być objęte zakresem stosowania art. 8 należy wykazać po pierwsze, że doszło do rzeczywistej ingerencji w sferę prywatną skarżącego i po drugie, że został osiągnięty próg uciążliwości.<sup>8</sup>

Przykładowo, w sprawie Hatton i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu<sup>9</sup>, Trybunał wskazał, że artykuł 8 Konwencji chroni prawo jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego, domu i korespondencji. Domem będzie zazwyczaj miejsce, fizycznie określony obszar, gdzie toczy się życie prywatne i rodzinne. Jednostka posiada prawo do poszanowania jej domu, postrzeganego nie tylko jako prawo do fizycznego obszaru, ale również jako prawo do korzystania z tej przestrzeni w spokoju. Naruszenie prawa do poszanowania domu nie dotyczy jedynie materialnych czy cielesnych naruszeń, takich jak wtargnięcie do domu nieuprawnionej do tego osoby, ale także odnosi się do naruszeń niematerialnych i bezcielesnych takich jak hałas, emisja szkodliwych substancji,

<sup>6</sup> Hanna Machińska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka jako instrument ochrony praw jednostki w związku z zanieczyszczeniem powietrza* Europejski Przegląd Sądowy 1/2014, str. 62 i n.

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z 9 czerwca 2005 r., nr skargi 55723/00.

<sup>8</sup> Ivana Roagna, *Ochrona prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Podręczniki praw człowieka Rady Europy, Rada Europy Strasburg, 2012, str. 85.

<sup>9</sup> Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 lipca 2003 r. nr skargi 36022/97.

nieprzyjemnych zapachów oraz innych ingerencji. Jeśli naruszenia są poważne, mogą one pozbawiać osobę prawa do poszanowania jej domu, gdyż stanowią przeszkodę w korzystaniu z mieszkania.

W sprawie Lopez Ostra przeciwko Hiszpanii<sup>10</sup> skarżący zarzucił, że zanieczyszczanie środowiska wywołane działalnością zakładu utylizacji odpadów przemysłu garbarskiego, który wytwarzał opary, przykre zapachy oraz doprowadził do skażenia, spowodowało problemy zdrowotne u osób mieszkających w okolicy. W szczególności córka skarżącego cierpiała na nudności, wymioty oraz anoreksję, które, w opinii lekarza pediatry, były wynikiem zanieczyszczenia środowiska.

Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia Artykułu 8 Konwencji w zakresie w jakim Hiszpania nie zdołała zachować właściwej równowagi pomiędzy interesem gospodarczym miasta, w odniesieniu do zakładu utylizacji odpadów, a skutecznym korzystaniem przez skarżącego z prawa do poszanowania mieszkania oraz życia prywatnego i rodzinnego.

Podobnie Trybunał orzekł w sprawie Giacomelli<sup>11</sup> przeciwko Włochom dotyczącej zakładu utylizacji odpadów – w tym także odpadów toksycznych, wskazując, że art. 8 *Konwencji* może znaleźć zastosowanie w sprawach związanych ze środowiskiem niezależnie od tego, czy zatrucie środowiska jest spowodowane przez samo państwo czy też było wynikiem braku odpowiednich regulacji odnośnie do działań podmiotów z sektora prywatnego. W tym drugim przypadku państwo musi odpowiednio wyważyć interesy jednostki i całego społeczeństwa. Zaznaczył też, że w przypadku ochrony środowiska państwo ma szeroki margines oceny. Przypomniał, iż procedura prowadząca do wydania decyzji, które mogą ograniczyć prawo jednostki, musi być uczciwa i musi przewidywać przeprowadzenie odpowiednich badań skutków korzystania przez przedsiębiorcę ze środowiska – tylko bowiem mając te badania organ może prawidłowo wyważyć sprzeczne interesy.

Pogwałcenie przedmiotowych praw może nastąpić nawet jeżeli nie występuje zagrożenie poważnego uszczerbku na zdrowiu. Wystarczy, że naruszenie uniemożliwia

---

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 9 grudnia 1994 r., nr skargi 16798/90.

<sup>11</sup> Wyrok ETPC z 2 listopada 2006 r., nr skargi 59909/00.

korzystanie z udogodnień domu, czyli przebywanie na powietrzu, czy wietrzenie pomieszczeń mieszkalnych (Hatton i inni p. Zjednoczonemu Królestwu).

Naruszenie wspomnianych praw przez organy władzy publicznej może polegać zatem nie tylko na aktywnej w nie ingerencji, lecz również na nieuregulowaniu zasad funkcjonowania podmiotów prywatnych w taki sposób, aby zapewnione zostało poszanowanie praw statuowanych przez art. 8 *Konwencji*.

## VII. Podsumowanie.

Reasumując, w moim przekonaniu jako Rzecznika Praw Obywatelskich, poziom ochrony praw obywateli w zakresie przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym, pomimo upływu blisko dziesięciu od pierwszego wystąpienia Rzecznika w tej sprawie, pozostaje wciąż nierozwiązany. Przywołana przeze mnie ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP wskazuje, że w większości państw członkowskich UE stosowne regulacje zostały już wprowadzone. W kwestii obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania odorom wypowiedział się wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka. Tymczasem w Polsce nadal brak jest instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji. Obecna sytuacja wymaga w mojej ocenie pilnej interwencji ustawodawczej.

W świetle całokształtu przywołanych okoliczności, mając za podstawę art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania kwestii uciążliwości zapachowych.

Z wyrazami szacunku,

