



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 28/03/2019

V.7203.78.2017.GH

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**

Prezes Rady Ministrów

Wielce Szanowny Panie Premierze,

W dniu 18 października 2018 r. wraz z przedstawicielami organizacji społecznych zwróciłem się do Ministra Środowiska ze wspólnym apelem o podjęcie niezbędnych działań na rzecz zintensyfikowania poziomu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do uregulowania tej materii. Do dnia dzisiejszego nie wpłynęła odpowiedź Ministra Środowiska na przedmiotowy apel.

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 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 sygnalizowali konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu poprawę sytuacji obywateli w przedmiotowym obszarze. Pomimo to, problem immisji odorowych pozostaje nierozwiązany.

## **I. Historia legislacyjna**

W wystąpieniu z dnia 8 grudnia 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę Ministra Środowiska na potrzebę wykorzystania wnikającego z ustawy Prawo ochrony środowiska fakultatywnego upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. W odpowiedzi na to wystąpienie, Minister Środowiska 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. 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. W piśmie zostały też przedstawione dwa podstawowe kierunki prac nad rozwiązaniem problemu odorów w środowisku: stworzenie projektu rozporządzenia wykonawczego do ustawy 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.

Natomiast w odpowiedzi na kolejne pismo Rzecznika z dnia 21 sierpnia 2007 r. Minister Środowiska zasygnalizował podjęcie prac nad założeniami do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. 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 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 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 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 immisji zapachowych ograniczyły się do stworzenia założeń do ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 10 października 2012 r. zwrócił się do Ministra Środowiska o określenie terminu zakończenia prac nad wspomnianą ustawą. W odpowiedzi Minister Środowiska poinformował o trwających pracach nad projektem założeń do ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej oraz przywołał obowiązujące już w tej materii regulacje, zawarte uprzednio w piśmie z dnia 19 grudnia 2006 r.

Ostatecznie, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 marca 2013 r., ponowione pismem z dnia 28 maja 2013 r., Minister Środowiska, poinformował 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

prorowadzonych 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. 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.

W 2014 r. Rzecznik próbował zainteresować sprawą Komisję Środowiska Senatu RP (w dniu 11 czerwca 2014 r. odbyło się posiedzenie Komisji z udziałem Zastępcy Rzecznika<sup>1</sup>). W rezultacie Komisja zleciła przygotowanie ekspertyzy prawnej nt. Regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej. Jej przygotowanie nie zaowocowało jednak podjęciem inicjatywy legislacyjnej.

Ze względu na powyższe, niezwłocznie po objęciu przeze mnie urzędu zdecydowałem się ponownie podnieść ten problem. W dniu 27 października 2016 r. zwróciłem się w tej sprawie do Ministra Środowiska, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Przewodniczącego Komisji Środowiska Senatu RP.

W odpowiedzi Minister Środowiska zapowiedział prace nad ustawą o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej (projekt miał być w opracowaniu GIOŚ) oraz zainteresowanie sprawą organów UE w celu uregulowania kwestii uciążliwości zapachowych na poziomie europejskim.

Niestety w roku 2019 nadal nie wprowadzono przepisów określających standardy jakości zapachowej powietrza.

---

<sup>1</sup> <https://www.senat.gov.pl/diariusz/posiedzenia-komisji/art.6915,11-czerwca-2014-r-.html>

## II. Zakres i istota skarg w sprawach dotyczących emisji odorowych

W świetle wpływających do Biura Rzecznika skarg obywateli oraz odpowiedzi uzyskiwanych od organów ochrony środowiska, wynika, że problem emisji odorowych wciąż narasta. Spośród przykładów spraw będących przedmiotem kierowanych do mnie skarg pragnę wskazać na problem zgłoszony przez mieszkańców Kawęczyna dotyczący lokalizacji fermy przemysłowej hodowli zwierząt. W trakcie spotkania regionalnego w Gnieźnie w kwietniu 2017 r. mieszkańcy ci ukazali mi swoją dramatyczną sytuację, polegającą na nieustannej walce z uciążliwościami związanymi z działalnością fermy: rozprzestrzenianiem się nieznośnego odoru, much i gryzoni. W dniu 24 listopada 2017 r. w moim Biurze spotkałem się z organizacjami pozarządowymi: Ekogmina Gorczewo; Wspólne miejsce do życia. Czyste Mazowsze; Zielone Powiśle; Zielone Wsie; Natura Budziszewko; Otwarte klatki. Stop fermom; Czyste Radiowo. Przedstawiciele tych organizacji zwracali uwagę na problemy ludzi mieszkających w okolicy zakładów emitujących odory, którzy są narażeni na ciągły hałas i odór, a oba te czynniki w przypadku ciągłej ekspozycji mogą mieć bardzo poważne skutki dla zdrowia (np. choroby układu oddechowego). Ponadto, do mojego Biura wciąż wpływają skargi na funkcjonowanie innych zakładów przemysłowych oraz usługowych, gospodarstw rolnych, oczyszczalni ścieków, składowisk i spalarni odpadów, etc. Problematyka ta jest również stale obecna w mediach. Przykładowo, w dniu 4 lutego 2019 r. w Magazynie reporterów „Duży Format” ukazał się reportaż pt. *My, Polacy, władcy much i smrodu*. Reportaż przedstawia obrazowo, jak wygląda codzienne życie w pobliżu ferm norek i kurczaków. Żeby uświadomić sobie jak bardzo niekorzystnie emisje odorowe oddziałują na komfort życia okolicznych mieszkańców, wystarczy przytoczyć fragment wypowiedzi jednego z bohaterów reportażu: *Nie idzie wytrzymać. Dorosłego ciągnie na wymioty, a co dopiero dzieci. Oczy łzawią. Mamy alergię. Podejrzewam, że to przez gazy w smrodzie. To nie był jeden, czy dwa dni, ale młilo nas od maja do sierpnia. W tych miesiącach nasze ubrania, pościel, wszystko przesiąkło smrodem. (...) Kupiłbym mieszkanie we Wrześni, nawet mniejsze, byleby się stąd wyprowadzić. Ale za co? Kto kupi?*

Jeszcze raz więc należy powtórzyć, że analiza spraw wpływających do mojego Biura 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 odorowe. Niejednokrotnie w odpowiedziach kierowanych na moje wystąpienia uzyskuję stanowisko, że w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia tego rodzaju uciążliwości, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza.

### **III. Naruszenie praw i wolności obywatelskich**

W mojej ocenie nieuregulowanie problematyki uciążliwości zapachowych może stanowić naruszenie artykułu 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>2</sup>. 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 potwierdza taką wykładnię art. 8 Konwencji, zgodnie z którą jego naruszenie może być związane z uciążliwościami zapachowymi<sup>3</sup>. 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, czy nieprzyjemnych zapachów.

Ponadto należy zauważyć, że nakaz ochrony własności oraz innych praw majątkowych zawarty w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP nakłada określone obowiązki na ustawodawcę zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek

---

<sup>2</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284.

<sup>3</sup> Por. wyrok ETPC z 9 czerwca 2005 r., nr skargi 55723/00; wyrok Wielkiej Izby ETPC z 8 lipca 2003 r. nr skargi 36022/97; wyrok ETPC z 9 grudnia 1994 r., nr skargi 16798/90; wyrok ETPC z 2 listopada 2006 r., nr skargi 59909/00.

stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym<sup>4</sup>. Konstytucja RP nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek ustanowienia takich regulacji prawnych, które w dostateczny sposób zapewniają ochronę własności, a na władzę wykonawczą i sądowniczą – obowiązek właściwego i efektywnego egzekwowania tych regulacji<sup>5</sup>. Uprawnionemu przysługuje uzasadnione żądanie, by organ państwa dysponujący przymusem doprowadził do zrealizowania sprzężonych z prawem podmiotowym do ochrony własności obowiązków osób trzecich powstrzymywania się od podejmowania takich działań, które zakłócają ponad przeciętną miarę korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Wobec powyższego, sytuacja, w której 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, może oznaczać niewywiązanie się przez organy władzy publicznej z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia efektywnej ochrony prawa własności.

Nie ulega też wątpliwości, że uciążliwości odorowe, w szczególności jeżeli wiążą się z emisją silnych związków chemicznych, mogą negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzkie. W myśl art. 68 ust. 4 Konstytucji RP szczególnym obowiązkiem państwa jest zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Dlatego też należy uznać, iż zagadnienie przeciwdziałania uciążliwościom odorowym stanowi część zadań władz publicznych odnoszącą się również do kwestii zdrowia publicznego. Wskazuje to na konieczność zorganizowania służb publicznych w taki sposób, który mógłby wyeliminować niebezpieczne dla zdrowia zjawiska. W ramach realizacji tego obowiązku istnieje, wobec wyżej przedstawionych argumentów, konieczność wyposażenia służb publicznych w efektywne mechanizmy zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia publicznego, jakim jest długotrwała ekspozycja na uciążliwości odorowe.

•

Mając na uwadze, iż do dnia dzisiejszego nie wpłynęła odpowiedź Ministerstwa Środowiska na przedmiotowy apel, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179), zwracam się

<sup>4</sup> Por wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P. 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135.

<sup>5</sup> Por. L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 15.

do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o stanowisku ww. resortu wobec konieczności podjęcia działań na rzecz zintensyfikowania poziomu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do uregulowania tej materii.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar

Załącz.: Wspólny Apel RPO oraz  
organizacji pozarządowych w sprawie uciążliwości zapachowych