

ELIZA JACHNIK

Prawne aspekty ochrony zapachowej jakości powietrza

1. Przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej powietrza zawiera się w zadaniach szeroko pojętej ochrony środowiska, ponieważ substancje odorocynne są związkami lotnymi. Ochrona powietrza jest stosunkowo młodą płaszczyzną europejskiego prawa ochrony środowiska. Pierwsze jej regulacje powstały dopiero w latach osiemdziesiątych XX w. i początkowo dotyczyły głównie stężeń siarki i cząstek zawieszonych oraz wymiany pomiędzy państwami członkowskimi informacji pozyskanych przez stacje badające zanieczyszczenie powietrza¹. Z uwagi na stosunkową nowość tych regulacji, oraz fakt, że dotyczą one głównie szybko zmieniającego się przedmiotu nauk przyrodniczo-technicznych oraz delikatnej materii stosunków społecznych, nie wszystkie sfery powiązane z jakościową ochroną powietrza zostały do tej pory prawnie unormowane. Jedną z nich jest ochrona zapachowej jakości powietrza.

Obecnie uciążliwości zapachowe stanowią znaczący problem dla społeczeństw zamieszkujących państwa członkowskie Unii Europejskiej. W Polsce w ostatnich latach wzrasta liczba kierowanych do Inspekcji Ochrony Środowiska skarg na odory i obecnie stanowią one ponad połowę wszystkich skarg dotyczących jakości powietrza. Ich przedmiot w Polsce jest najczęściej związany z działalnością rolniczą (głównie z funkcjonowaniem wielkotowarowych ferm zwierząt gospodarskich), zakładami przetwórstwa ryb, unieszkodliwianiem odpadów (w tym eksploatacji instalacji do termicznego przekształcania

¹ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawowe wiadomości dotyczące ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, w: eidem, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012, s. 63.

odpadów) czy niewłaściwym eksploataowaniem instalacji przeznaczonych do oczyszczania ścieków².

Kontrola ferm zwierząt gospodarskich przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2011–2013 potwierdziła m.in., że jednym z głównych problemów, jakie dla środowiska stwarza intensywna hodowla zwierząt, są uciążliwości zapachowe. Mimo że od kilku lat prowadzone są prace nad projektem tzw. ustawy odorowej, która miałaby wprowadzić regulacje mające na celu poprawę zapachowej jakości powietrza, to dotychczasowe efekty tych działań były niezadowolające. W obliczu przywołanych wyżej statystyk nie dziwi więc fakt, że Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli podkreśliła wagę problemu i zaleciła ponowne podjęcie prac nad projektem ustawy mającej na celu przeciwdziałanie tym uciążliwościom³. Na początku 2016 r. podjęto ponownie próby unormowania zapachowej jakości powietrza, w wyniku czego Ministerstwo Środowiska opracowało projekt Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej⁴.

Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej w swoim założeniu nie jest jednak aktem prawnie wiążącym i należy go traktować tak jak opracowany w 2004 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Środowiska Kodeks dobrej praktyki rolniczej⁵, jako uwagi i zalecenia ministerialne o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, chociaż warto podkreślić, że oba kodeksy powinno się ocenić pozytywnie, gdyż odpowiadają na problemy społeczne i wypełniają w tej materii luki w systemie prawa. Chociaż obecnie w Polsce nie obowiązuje żaden akt normujący sprawę z zakresu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi, to wskazać trzeba, że obowiązują regulacje prawne, które omawianej materii dotyczą w sposób pośredni, np. niektóre regulacje dotyczące ochrony powietrza w ogóle, regulacje dotyczące odpowiedniej lokalizacji budynków przeznaczonych do hodowli zwierząt gospodarskich czy odpowiedniego stosowania nawozów naturalnych. Kwestie zapachowej jakości powietrza zostały uregulowane w aktach

² *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej*, projekt Ministerstwa Środowiska, Warszawa, 11 lipca 2016 r., s. 33, www.mos.gov.pl, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/Kodeks_przeciwdzialania_uciazliwosci_zapachowej.pdf [dostęp: 6.11.2016; dalej jako: KPUZ].

³ *Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt*, informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, www.nik.gov.pl, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7779,vp,9749.pdf> [dostęp: 6.11.2016].

⁴ KPUZ.

⁵ *Kodeks dobrej praktyki rolniczej*, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, iung.pl, http://iung.pl/dpr/publikacje/kodeks_dobrej_praktyki_rolniczej.pdf [dostęp: 6.11.2016; dalej jako: KDPR].

prawnych obowiązujących w innych państwach, co zostanie pokrótce przybliżone w niniejszym artykule.

Problematyka prawnych aspektów ochrony zapachowej jakości powietrza nie została do tej pory szerzej opracowana w polskiej doktrynie prawa. Temat ten był już poruszany w literaturze nauk przyrodniczo-technicznych, co oczywiście będzie pomocne przy określaniu kierunków i możliwości ewentualnej regulacji w tym zakresie. W naukowych czasopismach zagranicznych tematycznie poświęconych ochronie środowiska znaleźć można także opracowania dotyczące prawnej regulacji tego zagadnienia w innych państwach. Wobec powyższego za podjęciem tematu określonego w tytule przemawiają zarówno względy społeczno-gospodarcze, jak i praktyczne.

Jak już wskazano wcześniej, uciążliwości zapachowe stanowią główny problem, na który skarżą się społeczeństwo w kontekście ochrony powietrza. Ochrona zapachowej jakości powietrza związana jest nie tylko z utratą atrakcyjności niektórych nieruchomości, ale przede wszystkim ze zdrowiem ludzi. Z drugiej strony podjęta tematyka jest bardzo złożona wiąże się bowiem z koniecznością wprowadzenia do systemu prawa i uregulowania pojęć, instrumentów, technik czy procedur charakterystycznych dla nauk przyrodniczo-technicznych. Stanowi to niewątpliwie wyzwanie dla prawodawcy. Warto także podkreślić, że w niektórych krajach wprowadzono już odpowiednie regulacje dotyczące poruszanej tematyki, a w innych trwają prace nad unormowaniem tego zagadnienia. Należy zatem spodziewać się, że w przyszłości wprowadzanie odpowiednich norm regulujących zapachową ochronę jakości powietrza będzie powszechne.

Celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy prawna regulacja uciążliwości zapachowych jest konieczna, czy może jednak istniejące już normy prawne, które w sposób pośredni wpływają na emisję zapachów, są wystarczające. Chodzi także o wskazanie kierunku rozwoju norm mających na celu ochronę zapachowej jakości powietrza. Realizacja tak sformułowanego celu wymaga nie tylko analizy regulacji prawnych, lecz także odwołania się do dorobku nauk przyrodniczo-technicznych.

2. Chociaż istnieją regulacje europejskie dotyczące ochrony jakości powietrza, to żadne z nich nie dotyczą bezpośrednio problemu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. Jedyną normą odnoszącą się bezpośrednio do ujednolicenia zasad określania zapachowej jakości powietrza jest europejska norma EN 13725:2003 (polski odpowiednik PN-EN 13725:2007). Norma ta dotyczy pomiarów stężeń zapachowych powietrza za pomocą olfaktometrii

dynamicznej i ma na celu ujednoczenie sposobu pomiaru uciążliwości zapachowej. Opisana metoda jest cenna z uwagi na możliwość zastosowania jej np. w celu systematyzacji metod chowu i hodowli zwierząt gospodarskich pod względem emisji nieprzyjemnych zapachów, efektem czego może być przewidywanie uciążliwości zapachowych inwestycji związanych z produkcją zwierzęcą⁶.

Wspomniana powyżej norma nie ma charakteru prawnego, a jej stosowanie jest dobrowolne ze względu na art. 4 pkt 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o normalizacji⁷. Norma EN 13725:2003 (PN-EN 13725:2007) odnosi się *stricte* do sposobu pomiaru intensywności zapachu za pomocą metod olfaktometrii dynamicznej i dotyczy tych podmiotów, które takie standardy zdecydują się wdrożyć przy podejmowaniu działalności, która może być związana z emisją uciążliwych zapachów. Nie istnieją żadne regulacje prawne nakładające obowiązek czy to na podmioty prowadzące działalność związaną z emisjami zapachowymi, czy to na odpowiednie organy państwa bądź też służby, inspekcje czy straże, aby takie badania przeprowadzić. Nałożenie takiego obowiązku byłoby sprzeczne z zasadą dobrowolności stosowania norm tego rodzaju.

Nieuregulowanie emisji zapachowych w prawie europejskim związane jest z popularnym w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej poglądem, że przeciwdziałanie tego typu uciążliwościom jest problemem, który powinien zostać rozwiązany przez samorząd terytorialny⁸. Przypuszczać należy, że takie stanowisko ma na celu zapewnienie pełnej realizacji zasady subsydiarności. Zasada ta wyrażona zarówno w preambule do Konstytucji RP⁹, jak i w art. 4 ust. 3 Europejskiej karty samorządu lokalnego¹⁰ ma zagwarantować wykonywanie spraw publicznych przez te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Pamiętać jednak należy, że wzmocnienie uprawnień samorządu lokalnego nie wiąże się oczywiście z rezygnacją z działań władzy centralnej na szczeblu krajowym. Działania takie są niezbędne

⁶ T. Kołodziejczyk, J. L. Jugowar, M. Piotrkowski, *Emisja odorów z kurników*, „Problemy Inżynierii Rolniczej” 2011, nr 1(71), s. 135–136.

⁷ Ustawa z 12 września 2002 r. o normalizacji, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1483 (dalej jako: ustawa o normalizacji).

⁸ *Założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej*, www.mos.gov.pl, [https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734 .pdf](https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_04/80ec51c27b038f0c8747a25deebd7734.pdf), dostęp: 6.11.2016].

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja RP).

¹⁰ Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 (dalej jako: EKSL).

w przypadkach, gdy nie jest możliwe rozwiązanie problemów przez samorządy terytorialne¹¹.

Zauważyć należy, że badania nad zapachową jakością powietrza są mało popularne, co jest wynikiem wysokiego poziomu ich skomplikowania oraz znacznych kosztów ich prowadzenia. Pamiętać trzeba także, że pożądaný wynik takiego badania powinien być jak najbardziej obiektywny, co nie jest łatwe do osiągnięcia, ze względu na to, że materia dotyczy bodźców środowiskowych, odbieranych empirycznie przez człowieka w bardzo subiektywny sposób¹². Niewielu jest w Polsce specjalistów z dziedziny olfaktometrii, dlatego chęć uregulowania uciążliwości zapachowych musi iść w parze z popularyzacją tej dziedziny nauki. Trudno więc wymagać od samorządów terytorialnych finansowania i organizacji kosztownych i trudno dostępnych pomiarów jakości zapachowej powietrza.

Jednym z czynników, którym kierowano się podczas sporządzania projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej była znaczna liczba skarg corocznie wpływających do Inspekcji Ochrony Środowiska na uciążliwość zapachową powietrza. W 2010 r. wskazywano, że stanowią one połowę wszystkich skarg dotyczących zanieczyszczenia powietrza, a wzrost liczby tych skarg ma tendencję rosnącą już od kilku lat¹³. Trend ten utrzymał się także w latach kolejnych, jak wynika z badań przytoczonych w projekcie Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej¹⁴. Nie jest to więc problem, który dotyczy *stricte* wybranych, nielicznych społeczności lokalnych. Kwestia ta dotyka znaczną liczbę tego typu społeczności. Przemawia to za potrzebą uregulowania tego zagadnienia na szczeblu centralnym.

Zauważyć należy za K. Jankowską, że wyposażenie samorządów terytorialnych w wyłączne kompetencje dotyczące regulacji emisji zapachowych może łączyć się z zagrożeniem nadużyć¹⁵. Ma to związek z faktem, że nie wymaga się od członków organów samorządu terytorialnego rozległej wiedzy z dziedzin wąskich i specjalistycznych, jaką jest ochrona zapachowej jakości powietrza. Organy samorządów terytorialnych podejmowałyby i wykonywałyby uchwały w sprawach nie do końca dla siebie jasnych. Nadużycia mogłyby wiązać się także z kwestiami interesów i wpływów lokalnych. Przedsiębiorstwa emitujące uciążliwe zapachy, jak np. wielkotowarowe

¹¹ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, Dz. U. 2003, Nr 38, poz. 334.

¹² K. Jankowska, *Sposoby na zapachy na fermie*, „Hodowca Trzody Chlewnej” 2009, nr 4(40), s. 33–38.

¹³ *Założenia do projektu...*, s. 2.

¹⁴ KPUZ, s. 33.

¹⁵ K. Jankowska, op. cit.

fermy zwierząt gospodarskich, na ogół stwarzają wiele miejsc pracy dla społeczności lokalnych. Często powiązane są one z kapitałami zagranicznymi. Członkowie organów samorządowych mogliby przy podejmowaniu aktów prawa lokalnego kierować się głównie chęcią przeciwdziałania lokalnemu bezrobociu, jak również względami finansowymi. K. Jankowska wyraża również obawę przed ewentualnymi sytuacjami sprzyjającymi korupcji w społecznościach lokalnych¹⁶.

Wskazać powinno się również, że przypadku innego rodzaju emisji, np. hałasu czy pól elektromagnetycznych, prawodawca europejski i polski nie mieli wątpliwości co do tego, czy jest to materia, którą należy objąć regulacją ustawową. Swoistość uciążliwości zapachowych nie przemawia za jej unormowaniem w sposób inny, niż dzieje się w przypadku innych stanów fizycznych sztucznie wytworzonych przez człowieka. Specyfiką emisji substancji zapachowych, jak już wcześniej wspomniano, jest ich subiektywny odbiór przez otoczenie. Wskazać jednak należy, że podobnie rzecz ma się z emisją hałasu.

Panuje także powszechne przekonanie, że intensywne i dokuczliwe zapachy powodują tylko niemiłe doznania w sferze percepcji sensorycznej, nie mają zaś zgubnego wpływu na zdrowie ludzi. Nie jest to jednak prawdą i specjaliści z zakresu chemii podkreślają, że mogą one szkodzić ludziom¹⁷. Często powoływaną w doktrynie definicją zdrowia jest ta, która znajduje się w preambule do konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)¹⁸. Zgodnie z nią przez to pojęcie należy rozumieć stan zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie tylko brak choroby lub ułomności. Definicja dotyczy pełnego spektrum sfer ludzkiego życia. Nie jest ona tylko negatywnie ujętym stwierdzeniem, że zdrowie jest brakiem chorób bądź ułomności. Należy przez to rozumieć, że zdrowym człowiekiem nazwiemy osobę niedotkniętą żadną chorobą ani inną ułomnością, która ponadto odbiera swój stan fizyczny, umysłowy, a także swoją sytuację społeczną jako korzystne. Wobec takiego pojmowania omawianego pojęcia nie można jednoznacznie powiedzieć, że emisje zapachowe nie mają wpływu na zdrowie ludzi. Długotrwałe przeby-

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ K. Perszewska et al., *Badania laboratoryjne minimalizacji emisji zapachowych zanieczyszczeń organicznych wydzielanych podczas zgazowywania modeli styropianowych*, „Prace Instytutu Odlewnictwa” 52, 2012, nr 1, s. 44.

¹⁸ Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r., Dz. U. 1948, Nr 61, poz. 477 ze zm.

wanie w strefie dotkniętej uciążliwościami zapachowymi może negatywnie oddziaływać na stan umysłowy, sytuację społeczną, a w efekcie nawet i na stan fizyczny ludzi¹⁹.

U ludzi dokuczliwe zapachy mogą powodować wiele niepożądanych reakcji – od irytacji do udokumentowanych skutków zdrowotnych. W społecznościach narażonych na emisje odorów skutki zdrowotne ich wpływu mogą nie być od razu widoczne, ale przy długotrwałym oddziaływaniu może dochodzić do stanów chorobowych lub ułomności fizycznych bądź psychicznych. Ponadto długotrwałe narażenie na emanacje związków zapachowych może wywoływać niepożądane reakcje emocjonalne, począwszy od takich stanów, jak: niepokój, uczucie dyskomfortu, depresje, po takie objawy fizyczne, jak: podrażnienia, bóle głowy, problemy układu oddechowego, nudności, wymioty. Narażenie na oddziaływanie odorów może również prowadzić do psychicznego napięcia i wywoływać takie objawy, jak: bezsenność, brak apetytu i irracjonalne zachowanie²⁰.

Często podnoszonym argumentem przeciwko prawnej regulacji uciążliwości zapachowych, m.in. w orzecznictwie, jest zarzut braku wystarczających technik pomiaru zapachu. W linii orzeczniczej sądów administracyjnych podkreśla się, że w celu należytej ochrony powietrza polski prawodawca ustala limity ilości konkretnych substancji. Nie odnosi się on jednak do odczuwanego nieprzyjemnego zapachu, ponieważ nie istnieją co do tego odpowiednie metody badawcze²¹. Jakkolwiek trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem NSA, że odczuwanie odorów jest trudne do zbadania, ponieważ jest to doznanie subiektywne, to nie jest do końca prawdą, że poziomy zapachów w powietrzu są niemierzalne w świetle obowiązującego prawa. Jak już wspomniano, badaniami emisji zapachów zajmują się z powodzeniem nauki przyrodnicze. Prawdą jest jedynie, że nie istnieją środki prawne skłaniające do skorzystania z metody olfaktometrii dynamicznej, ponieważ byłyby one sprzeczne z zasadą dobrowolności stosowania norm.

3. W Niemczech uciążliwości zapachowe są przedmiotem regulacji niemieckiej federalnej ustawy o ochronie przed imisją. W akcie tym stwierdzono,

¹⁹ Por. W. Kilanowski, *Zagrożenia i obawy samorządu w związku z przemysłową produkcją trzody chlewnej*, w: L. Ryszkowski, *Środowiskowe, ekonomiczne i społeczne skutki przemysłowego tuczu trzody chlewnej*, Poznań 2004, s. 129–133.

²⁰ J. Nicell, *Assessment and regulation of odour impacts*, „Atmospheric Environment” 2009, nr 1(43), s. 196–206.

²¹ Wyrok NSA z 1 lipca 2008 r., II OSK 766/07, a także wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 listopada 2010 r., II SA/ Bd 1182/10.

że emisje zapachów mają szkodliwy wpływ na stan środowiska i dlatego należy im przeciwdziałać. Kwestia ochrony zapachowej jakości powietrza jest także normowana przez dyrektywę Feststellung und Beurteilung von Geruchsmissionen (Geruchsimmissionen – Richtlinien), która zawiera opis technik pomiaru zapachu w powietrzu czy oceny ich stężenia nie tylko dla istniejących instalacji, które emitują zapachy, lecz także dla inwestycji planowanych. Reguluje także częstotliwość występowania tzw. godzin odorowych w skali roku, które zależą od ukształtowania terenu i sposobu jego wykorzystywania. Stopniowe wprowadzenie norm prawnych chroniących przed uciążliwościami zapachowymi pozwoliło na ujednoczenie metod pomiaru, co z kolei spowodowało wyznaczenie standardów zapachowej jakości powietrza. Prowadzący instalacje emitujące uciążliwe zapachy są zobligowani do ich ograniczania²².

W Holandii, ze względu na charakter gospodarki, główne źródła emisji odorów mają pochodzenie rolnicze i związane są z intensywną hodowlą zwierząt. Dlatego obowiązują tam regulacje określające możliwość lokalizacji wielkotowarowej fermy zwierząt gospodarskich, biorąc pod uwagę liczbę zwierząt, które mają przebywać w budynkach inwentarskich, a także rodzaj i przeznaczenie terenu, na którym sytuuje się fermę, w tym na istniejącą już zabudowę. Wprowadzono także do holenderskiego systemu prawa limity emisyjne dla odorantów, biorąc pod uwagę rodzaj źródeł zapachów oraz częstotliwość ich uwalniania²³.

We Włoszech brakuje regulacji prawnych na poziomie centralnym, które dotyczyłyby emisji zapachów. Jednakże ze względu na szerokie uprawnienia legislacyjne włoskich regionów możliwe jest przyjęcie odpowiedniej regulacji na poziomie samorządowym, tak jak uczyniono w Lombardii. Przyjęte normy odnoszą się do instalacji, dla których przepisy prawa ochrony środowiska nakładają obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Do wniosku o wydanie pozwolenia lub o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wnioskodawca obowiązkowo musi załączyć dokument będący studium wpływu zapachów na środowisko. Regulacje określają dopuszczalną wielkość emisji uciążliwości odorowych²⁴.

W Wielkiej Brytanii uregulowania prawne dotyczące zapachowej jakości powietrza także związane jest z procedurą uzyskania pozwolenia zintegrowa-

²² I. Sówka, *Metody identyfikacji odorotwórczych gazów emitowanych z obiektów przemysłowych*, Wrocław 2011, s. 6.

²³ Ibidem.

²⁴ C. Morosini et al., *Gestione e trattamento degli odori in regione Lombardia: indagine su 35 impianti di depurazione delle acque reflue*, „Ingegneria dell’Ambiente” 2016, nr 1, s. 3–16.

nego. Opis pomiaru substancji zapachowych i ich kontroli zawarty jest w dokumencie określającym kompleksowe wskazówki przeciwdziałania odorom (ang. *Horizontal Odour Guidance*). Dokument ten składa się z dwóch części, z których jedna poświęcona jest pomiarom uciążliwości zapachowych i ich monitoringowi, a druga – regulacjom prawnym. Dla poszczególnych związków zostały określone limity ich ilości w środowisku w formie granicznych wielkości, które są aprobowane przez ludzi. Przy ich ustalaniu prawodawca brytyjski posłużył się danymi udostępnianymi w tej kwestii przez Światową Organizację Zdrowia²⁵.

W Japonii regulacje uciążliwości zapachowych obowiązują od 1995 r. W pierwszej kolejności lokalne samorzady wyodrębniają obszary narażone na zwiększenie emisji zapachowych ze względu na prowadzoną tam działalność gospodarczą, dla której charakterystyczne jest powstawanie odorów jako skutków ubocznych. Następnie na tych obszarach dokonuje się identyfikacji i pomiarów uciążliwych substancji zapachowych występujących w powietrzu. Substancje opisuje się i klasyfikuje w specjalnie sporządzonym indeksie. Samorzady ustalają standardy dla trzech głównych odorantów oraz wskazują odpowiednie metody zmniejszania ich emisji. Zobligowane są one także do sporządzania pomiarów regulowanych substancji, dopilnowania przestrzegania ich limitów oraz sporządzania raportów. W przypadku przekroczenia ustanowionych standardów organy samorządowe w pierwszej kolejności wzywają podmiot prowadzący instalację do zmniejszenia emisji tak, aby utrzymywana była ona poniżej ustalonych limitów, a dopiero w dalszej kolejności nakłada na niego karę²⁶.

4. Emitowanie zapachów na nieruchomości sąsiednie, w ramach dozwolonego korzystania przysługującego właścicielowi, jest immisją pośrednią na nieruchomości sąsiadujące w świetle art. 144 k.c.²⁷ Zgodnie z normą tam wyrażoną właściciel nieruchomości powinien powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z sąsiednich nieruchomości ponad przeciętną miarę. Owa „przeciętna miara” wynika ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, a także stosunków miejscowych. Działanie zakłócające korzystanie z sąsiednich nieruchomości może być podstawą do roszczenia negatoryjnego właściciela nieruchomości o zaniechanie immisji, które jest

²⁵ I. Sówka, op. cit., s. 7.

²⁶ T. Segawa, *Odor regulation in Japan*, [www.env.go.jp, https://www.env.go.jp/en/air/odor/eastasia_ws/2-1-3.pdf](https://www.env.go.jp/en/air/odor/eastasia_ws/2-1-3.pdf) [dostęp: 23.01.2017].

²⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 380 (dalej jako: k.c.).

uregulowane przez art. 222 § 2 w związku z art. 144 k.c. Przy czym należy nadmienić, że w literaturze podkreśla się, że sąsiedztwo nie musi oznaczać nieruchomości przylegających do siebie bezpośrednio, ale może dotyczyć także nieruchomości położonych od siebie w dalszej odległości²⁸. Wniesienie powództwa cywilnego o zaprzestanie immisji zapachów jest efektywną metodą prawnej ochrony przed uciążliwymi zapachami. Jednakże sąd, rozstrzygając kwestię społeczno-gospodarczego przeznaczenia sąsiadujących nieruchomości, może stwierdzić, że immisja odorów jest charakterystyczna dla niektórych rodzajów działalności i właściciel nieruchomości, na którą emitowane są zapachy, powinien wziąć to pod uwagę, nabywając daną nieruchomość²⁹.

Na podstawie art. 85 p.o.ś.³⁰ wskazać należy, że w polskim systemie prawna ochrona powietrza polega głównie na limitowaniu ilości poszczególnych substancji w powietrzu przez utrzymanie ich poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów albo co najmniej na tych poziomach, a gdy poziomy te nie są dotrzymane – na zmniejszeniu ilości substancji w powietrzu co najmniej do wskazanych poziomów. W literaturze podkreśla się jednak, że przepis ten nie ma zastosowania do ochrony jakości zapachowej powietrza. Przyczyną takiej sytuacji jest brak określenia dopuszczalnych poziomów odorantów w powietrzu. Wobec tego system prawnej ochrony powietrza można uznać za niekompletny³¹.

Jako główne związki zapachowe związane z wielkotowarową produkcją zwierząt gospodarskich wskazuje się merkaptany, aminomerkaptany, indol, skatol³², a także amoniak i siarkowodor³³. Nie dla wszystkich spośród wskazanych substancji określono normatywnie dozwolone stężenie w powietrzu. W orzecznictwie, w sprawach związanych z uciążliwością zapachową, sądy na ogół odnoszą się do średniorocznego i godzinowego stężenia amoniaku i siarkowodoru w powietrzu³⁴. Dopuszczalne średnioroczne i godzinowe stężenie tych substancji określa rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu z 26 stycznia 2010 r.³⁵

²⁸ T. A. Filipak, *Treść i wykonywanie własności*, w: A. Kidyba, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 28.

²⁹ Wyrok SA w Gdańsku z 17 lutego 2015 r., I ACa 448/14, Lex, nr 1765943.

³⁰ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 672 (dalej jako: p.o.ś.).

³¹ M. Pchalek, *Art. 85 ochrona powietrza*, w: M. Górski et al., op. cit., s. 338.

³² M. Kapton, D. Leśniak, *Nie dla ferm trzody chlewnej?*, Warszawa 2014, s. 32.

³³ K. Jankowska, op. cit.

³⁴ Por. wyrok NSA z 2 lutego 2010 r., II OSK 223/09.

³⁵ Dz. U. 2010, Nr 16, poz. 87 ze zm.

Na podstawie art. 222 ust. 5 p.o.ś. minister właściwy do spraw ochrony środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, może wydać rozporządzenie określające wartości odniesienia dla substancji zapachowych w powietrzu, a także metody pomiaru zapachowej jakości powietrza. Takie rozporządzenie nie zostało jednak wydane przez właściwego ministra.

Ochrona zapachowej jakości powietrza powinna być również brana pod uwagę przy uwzględnianiu wymagań technologicznych mających zastosowanie w nowo uruchamianych lub istotnie zmienianych instalacjach i urządzeniach, których dotyczy regulacja wyrażona w art. 143 p.o.ś. Tezę taką wyraziło Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w decyzji wydanej 12 października 2011 r.³⁶ Zgodnie ze wskazaną decyzją zapachowa jakość powietrza podlega ochronie w trybie wskazanego artykułu, ponieważ emisje odorów naruszają stan środowiska, przez co dochodzi do pogorszenia jego jakości. Nie można dopuścić do sytuacji, w której podmiot, prowadząc działalność, dopuszcza do negatywnego oddziaływania na środowisko, wykorzystując niechęć ustawodawcy w kwestii prawnego uregulowania problemu emisji zapachowych. Na mocy art. 143 p.o.ś. należy zatem stosować technologię mającą również na względzie ograniczanie takich emisji do powietrza i wprowadzać technologie przeciwdziałające uciążliwościom, które powszechnie stosuje się w przemyśle, z uwzględnieniem rozwoju nauk przyrodniczo-technicznych w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku olfaktometrii.

W art. 363 p.o.ś. prawodawca przewidział możliwość wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji nakazującej osobie fizycznej podjęcie w oznaczonym czasie działania mającego na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko, jeżeli osoba ta wykonuje czynności niekorzystnie wpływające na środowisko. Wskazać należy, że jest kwestią problematyczną, czy decyzja, o której mowa w art. 363 p.o.ś., może dotyczyć ograniczenia uciążliwości zapachowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 15 marca 2007 r.³⁷ zauważył, że organ administracji nie może rozpatrywać spraw dotyczących tzw. uciążliwości sąsiedzkich, jeżeli nie są one objęte regulacjami odnoszącymi się do odpowiedzialności administracyjnej za niekorzystne oddziaływanie na środowisko. Sprawy takie powinno się rozstrzygać w drodze postępowania cywilnego. Oznacza to, że organ wykonawczy gminy nie mógłby skutecznie egzekwować obowiązku nałożonego na osobę fizyczną prowadzącą

³⁶ Decyzja SKO we Wrocławiu z 12 października 2011 r., SKO 4134/2/11.

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 15 marca 2007 r., II SA/Kr 845/04.

instalację, takiej eksploatacji danej instalacji, aby jak najskuteczniej ograniczyć emisję uciążliwych zapachów.

Należy podkreślić, że adresatem normy zawartej w art. 363 p.o.s. są wyłącznie osoby fizyczne, dlatego przepis ten jest nieskuteczny w przypadku, gdy emisja uciążliwości zapachowych spowodowana jest przez działalność innego podmiotu. Najczęściej jednak emisje te związane są z prowadzeniem określonego rodzaju działalności gospodarczej (jak np. ferma przemysłowa, spalarnia odpadów czy zakład przetwórstwa rybnego), które często prowadzone są przez osoby prawne.

Dla właściwej ochrony przed odorami nie bez znaczenia pozostaje kwestia lokalizacji instalacji, z których eksploatacją związane są tego typu emisje. Na przykład odnośnie do lokalizacji budowli rolniczych na mocy art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego wydane zostało przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej rozporządzenie dotyczące warunków technicznych, które muszą spełniać takie budowle oraz określające ich usytuowanie³⁸. Akt ten w § 6 określa wymogi techniczne, którym powinny odpowiadać urządzenia i budowle rolnicze do usuwania i przechowywania zwierzęcych odchodów. Zgodnie z postanowieniami ust. 2 zamknięte zbiorniki na odchody powinny mieć nieprzepuszczalne dno i ściany, szczelne przykrycie, z wyjątkiem zbiorników na odchody zwierzęce płynne i ich części, gdy znajdują się one pod budynkiem inwentarskim i stanowią jego technologiczne wyposażenie, a także wylot wentylacyjny i zamykany otwór wejściowy. Przepis ten wskazuje także minimalne odległości, w jakich zbiorniki do przechowywania zwierzęcych odchodów powinny być ulokowane – odpowiednio: 4 m od granicy działki sąsiedniej, ale 10 m od pomieszczeń przeznaczonych do pobytu ludzi na działkach sąsiednich, nie mniej jednak niż 15 m od otworów okiennych i drzwiowych tych pomieszczeń. W przypadku płyt do składowania obornika odległości te są większe i wynoszą co najmniej 4 m od granicy działki sąsiedniej, a także 25 m od pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi na działkach sąsiednich, jednakże nie mniej niż 30 m od otworów okiennych i drzwiowych tych pomieszczeń. Ustanowione odległości są jednak zbyt małe, aby skutecznie chronić przed emisją odorów.

Zgodnie z § 12 przywoływanego wcześniej rozporządzenia budowle rolnicze, które mogą być uznane za uciążliwe dla otoczenia, przede wszystkim z uwagi na zapylenie, zapachy czy wydzielanie substancji toksycznych, mu-

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 81.

szą być oddzielone od przyległych terenów pasem zieleni, który składa się z roślinności średnio- i wysokopiennej. Wspomniany pas zieleni ma stanowić naturalną barierę przed uciążliwymi emisjami z budowli rolniczych. Warto zauważyć, że prawodawca najprawdopodobniej odwołuje się tu do oczyszczającej roli roślin zielonych, jaką spełniają one wobec powietrza. Rośliny takie potrafią pochłonąć znaczną część substancji odoroczynnych z powietrza w procesie absorpcji, adsorpcji, a także za sprawą znajdujących się na ich liściach mikroorganizmów³⁹. Przy czym prawodawca nie rozstrzyga, jakiego rodzaju roślinność średnio- i wysokopienna ma tworzyć pas zieleni wokół uciążliwych budowli rolniczych.

Kwestią priorytetową zdaje się przeciwdziałanie emisjom zapachowym już na etapie realizacji przedsięwzięć, z których funkcjonowaniem związane jest zagrożenie powstania tego rodzaju emisji. Dlatego materia ta powinna być wzięta pod uwagę w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 o.o.ś.⁴⁰ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 maja 2013 r. wskazał, że organ podejmujący się przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzającej wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie może nie uwzględnić emisji związków odoroczynnych tylko z tego powodu, że nie są one reglamentowane na mocy przepisów materialnego prawa administracyjnego. Sąd orzekł także, że interes prawny w takiej sytuacji mają także właściciele nieruchomości, których dotyczyłyby oddziaływania związków zapachowych związanych z funkcjonowaniem planowanego przedsięwzięcia. Interes prawny należy wywodzić w takiej sytuacji ze wspomnianej już wcześniej normy wyrażonej w art. 144 k.c.⁴¹

5. Potrzeba uregulowania kwestii uciążliwości zapachowych wydaje się bezdyskusyjna. Jak wskazano w niniejszym artykule, w ostatnich latach zauważalne są zmiany w podejściu do emisji odorów. Chociaż wcześniej, co do zasady zgadzano się, że przebywanie w pobliżu źródeł występowania związków zapachowych nie należy do najprzyjemniejszych, to zaslano się brakiem odpowiedniej metody ich pomiaru. Obecnie problem ten stanowi jedno z głównych wyzwań ochrony powietrza w Polsce i co raz częściej mówi się

³⁹ M. Kunowska-Ślósarz et al., *Metody zmniejszania emisji odorów w budynkach inwentarskich i ich otoczeniu*, „Wiadomości Zootechniczne” 2016, nr 1(54), s. 122–124.

⁴⁰ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 353 (dalej jako: o.o.ś.).

⁴¹ Wyrok NSA z 15 maja 2013 r., II OSK 108/12, Lex, nr 1328183.

o odpowiedniej regulacji tego zagadnienia. Należałoby jednak zastanowić się, czy w tym celu konieczne jest przyjęcie nowej ustawy. Być może wystarczające byłoby dostosowanie obecnie obowiązujących regulacji oraz dodanie nowych przepisów w p.o.ś., analogicznie do ochrony przed hałasem.

Kwestia uciążliwości zapachowych doczekała się unormowania w wielu państwach w Europie i na świecie, co wskazuje, że zagadnienie to ma charakter międzynarodowy. Zauważalna jest tendencja do standaryzacji metod pomiaru w celu zidentyfikowania problematycznych substancji. Byłoby to nieodzowne przy próbach ustalenia limitów dla głównych odorantów. Trafnym pomysłem jest także rozstrzyganie materii emisji zapachowych w związku z przeprowadzeniem istniejących już procedur, np. wydanie pozwolenia zintegrowanego czy przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Z jednej strony obie procedury dotyczą przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, do których i tak najczęściej zalicza się instalacje, których eksploatacja związana jest z emisją odorów. Z drugiej strony połączenie kwestii uciążliwości zapachowych z istniejącymi już procedurami jest rozwiązaniem korzystniejszym finansowo, niż na przykład tworzenie specjalnej, poświęconej temu zagadnieniu instytucji prawa.

Efektywna ochrona przed emisjami zapachów musi być uwzględniana już na etapie inwestycyjnym nowych instalacji, których prowadzenie będzie się wiązać z emisją odorantów. Dlatego w miarę możliwości powinny one być lokalizowane w dużej odległości od osiedli mieszkalnych. Skuteczne może okazać się wprowadzenie obowiązku tworzenia tzw. pasów zieleni, która pochłania związki odorocenne z otoczenia. Nie bez znaczenia byłoby także obligowanie prowadzących instalacje do wprowadzania takich technik i technologii, które miałyby także na celu jak najmniejszą emisję zapachów.

LEGAL ASPECTS OF AIR QUALITY PROTECTION REGARDING SMELL

Summary

The protection of air quality regarding its smell is a challenge for the Polish legislator due to the increasing number of complains about burdensome emissions of offensive odours by some business entities operating in the agricultural or industrial sector. Despite several attempts to do so, there has been no act adopted entirely to regulate this matter. The existing provisions refer only to the problem of nagging smells and norms that might reduce their intensity. In the author's opinion efficient protection against burdensome odours must be accounted for already at the stage when new installations are made. Firstly, new

investments should be located at a distance from residential districts. It may be helpful to plant green belts that would absorb the smell produced and emitted in the environment. Another solution is an obligatory requirement to invest in technology reducing the emission of odours.

ASPETTI GIURIDICI DELLA TUTELA OLFATTIVA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

Riassunto

La tutela olfattiva della qualità dell'aria costituisce una sfida per il legislatore polacco a causa di un numero crescente di lamentele per le emissioni di odori fastidiosi dovute all'attività di alcuni operatori del settore agricolo e industriale. Finora, nonostante diversi tentativi intrapresi, nessun atto giuridico dedicato esclusivamente alla materia in questione è stato approvato. In vigore ci sono tuttavia norme che riguardano il problema di molestie olfattive in modo indiretto, esse possono portare a ridurre l'impatto. A parere dell'autrice, una efficace protezione contro l'emissione di odori deve essere presa in considerazione già nella fase di investimento per i nuovi impianti, il cui funzionamento potrà portare a emissioni di sostanze odorose. Pertanto, per quanto possibile, essi dovrebbero essere situati lontano da complessi residenziali. Efficace potrebbe rivelarsi anche l'introduzione di un obbligo di provvedere a creare le c.d. cinture verdi, capaci di assorbire sostanze ad azione olfattiva. Sarebbe altrettanto importante obbligare operatori di impianti a introdurre tecniche in grado di portare alla più bassa emissione di odori.