



DPK-I.0521.5.2017.ŻW

Warszawa, dnia lipca 2017 r.

W nawiązaniu do pisma z dnia 15 maja 2017 r., w sprawie wypełniania przez właściwe organy delegacji zawartej w art. 222 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.) (zwaną dalej Poś) w zakresie określenia w drodze rozporządzenia, wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Obecnie w Polsce istnieją przepisy prawne, które w pośredni sposób dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej. Dlatego też wykorzystując istniejące prawodawstwo krajowe można już obecnie podejmować różne działania mające na celu ograniczenie uciążliwości zapachowej. Zgodnie z art. 362 ust. 1 ustawy – Poś organ ochrony środowiska w przypadku, gdy podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko może nałożyć w drodze decyzji obowiązek ograniczenia jego oddziaływania na środowisko, a w przypadku pogorszenia stanu środowiska spowodowanego działalnością podmiotu, przywrócenie środowiska do stanu właściwego. Dodatkowo art. 363 ww. ustawy umożliwia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Jednocześnie zgodnie z art. 154 ustawy – Poś organ ochrony środowiska może ustalić, w drodze decyzji, wymagania ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia. Dodatkowo w przypadku instalacji wymagających uzyskania pozwolenia, zgodnie z art. 188 ust. 3 pkt 3 ustawy – Poś w ramach pozwolenia organ ochrony środowiska może określić, o ile przemawiają za tym szczególne względy ochrony środowiska, działania, w tym środki techniczne mające na celu zapobieganie lub ograniczenie emisji. Jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który wydane jest pozwolenie również termin realizacji tych działań. Zauważyć należy, że w zakresie ochrony środowiska bardzo ważnym zagadnieniem jest właściwa orientacja w skali zagrożeń dla środowiska, wynikających z określonych rodzajów działalności. Instrumentem o podstawowym znaczeniu w tym zakresie są pozwolenia na korzystanie ze środowiska. W obowiązującym stanie prawnym przypadki, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia są określone w rozporządzeniu 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).

Podkreślenia przy tym wymaga, że duża grupa instalacji przemysłowych, z których wprowadzane są substancje do powietrza, zgodnie z przepisami art. 201 ustawy – Poś, objęta jest systemem pozwoleń zintegrowanych. Instalacje te są wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. *w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1169). Powinny one spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik (BAT). Warto wskazać, że dla planowanego przedsięwzięcia, które

objęte jest obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego zgodnie z art. 66 ust. 5 ustawy 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* (Dz. U. z 2016 r., poz. 335) raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać porównanie proponowanej techniki z BAT.

Podkreślić przy tym należy, że nie wszystkie formy korzystania ze środowiska wymagają uzyskiwania pozwolenia i dlatego, aby uświadomić podmioty zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia co do zakresu korzystania ze środowiska, w art. 152 ust. 1 ustawy – Poś określono, że instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska. Warunki, jakie powinno spełniać zgłoszenie są określone w art. 152 ust. 2 ustawy – Poś. Zgłoszenie powinno zawierać w szczególności (art. 152 ust. 2 pkt. 7 ustawy – Poś) informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Dodatkowo zaznaczyć należy, że w obecnym stanie prawnym, najbardziej skutecznym działaniem ograniczającym lokalizowanie uciążliwych przedsięwzięć jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. W związku z powyższym potencjalne negatywne skutki planowanych działań i przedsięwzięć podlegają już identyfikacji przed przystąpieniem do realizacji, na etapie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, które przed przyjęciem wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Mając na uwadze powyższe w celu minimalizacji negatywnych skutków planowanych przedsięwzięć możliwe jest wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy zapisu o zakazie lokalizacji. Podkreślić również należy, że na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla danego przedsięwzięcia właściwy organ, po przeprowadzeniu analizy zgodności z zapisami uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 62 ww. ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* analizuje i ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także wymagany zakres monitoringu. Zgodnie z art. 82 ww. ustawy w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ może nałożyć na inwestora określone obowiązki np. wykonanie kompensacji przyrodniczej, czy też nałożyć obowiązki realizacji działań zapobiegawczych, ograniczających, a także monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wskazać przy tym należy, że w wyniku braku odpowiednich przepisów w tym zakresie, w niektórych przypadkach ma miejsce lokalizowanie inwestycji na terenach do tego nieprzystosowanych, oraz których forma architektoniczna oraz funkcja nie przystaje do najbliższego otoczenia i powoduje utrudnienia w jego funkcjonowaniu. Dlatego też, wymagane jest przeprowadzenie kompleksowych zmian w prawodawstwie polskim, w tym m.in. w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz określenia minimalnej odległości uciążliwych źródeł od zabudowań mieszkalnych. Kwestie te pozostają w gestii Ministra Infrastruktury i Budownictwa (MIiB). Ze względu na oczekiwania społeczne m.in. w tym zakresie MIiB przygotował projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno - budowlany. Jak podkreślono w projekcie ustawy niektóre rodzaje inwestycji, które powodują znaczącą ingerencję w strukturę przestrzenną i warunki życiowe mieszkańców, wymagają kompleksowego rozwiązania, dlatego też

w ramach art. 79 przywołanego projektu wskazano, że inwestycje uciążliwe zapachowo mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Podkreślenia wymaga również, że kwestie mające związek z emisją odorów regulowane są także w przepisach dotyczących ograniczania negatywnego wpływu rolnictwa na otoczenie, określonych w następujących aktach prawnych:

- 1) w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. *o nawozach i nawożeniu* (Dz. U. z 2015 r. poz. 625, z późn. zm.) – reguluje zasady postępowania z nawozami naturalnymi;
- 2) w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie szczególnych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44), wydane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.).

Ponadto, na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2016 r. poz. 290):

- 1) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał rozporządzenie z dnia 7 października 1997 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2014 r. poz. 81, z późn. zm.), które reguluje sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych.

Rozporządzenie określa odległości, których zachowanie przy lokalizacji budowli rolniczych ma na celu ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na tereny przyległe. Dodatkowo w celu ograniczenia emisji substancji odorotwórczych oraz zapylenia pomiędzy budowlami powodującymi uciążliwość, a budynkami mieszkalnymi wymagane jest zastosowanie szpaleru roślinności średnio - i wysokopiennej;

- 2) Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), które ustanawia minimalną odległość budynków inwentarskich od budynków mieszkalnych na co najmniej 8 metrów.

Wskazać przy tym należy, że prace nad prawnym uregulowaniem problematyki uciążliwości zapachowej podejmowane są od wielu lat zarówno w kraju, jak i całej Unii Europejskiej. Wieloaspektowość tego problemu powoduje jednak, że do chwili obecnej nie ma jednolitego prawodawstwa unijnego w tym zakresie, w formie dyrektywy lub wytycznych. Istotnym jest fakt, że prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza nie obejmuje zagadnień z zakresu przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym, pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim dowolność działania. Wskazać przy tym należy, że na poziomie europejskim kwestia uciążliwości zapachowej została poruszona w ramach normy EN 13725:2003 „Determination of odour concentration by dynamic olfactometry” bezpośrednio przetłumaczonej na język polski jako PN-EN 13725:2007 „Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”. Norma ta jednak odnosi się wyłącznie do pomiarów emisji zapachu, a nie do jego stężenia (emisji) w terenie, czy też uciążliwości zapachowej. W związku z powyższym że ze względu na brak jednoznacznych i ogólnoeuropejskich przepisów w tym zakresie Rzeczpospolita Polska w grudniu 2016 r. wniosła prośbę do Komisji Europejskiej o przeanalizowanie przedmiotowej sytuacji oraz podjęcie prac nad odpowiednią propozycją legislacyjną mającą na celu uporządkowanie zagadnienia uciążliwości zapachowej na poziomie Unii Europejskiej.

O istocie tego problemu w Polsce świadczy ponad 1200 skarg i wniosków z zakresu uciążliwości zapachowej rozpatrzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska w 2016 r. Największa liczba skarg i wniosków w tym zakresie dotyczyła m.in. eksploatacji oczyszczalni ścieków, wykorzystywania komunalnych osadów ściekowych w rolnictwie bez zachowania odpowiednich wymagań ochrony środowiska, nieprzestrzegania przepisów ustawy o nawozach

i nawożeniu oraz zasad dobrej praktyki rolniczej przy nawożeniu gnojowicą, a także składowania lub unieszkodliwiania odpadów. Skargi dotyczyły także nieprawidłowej eksploatacji ferm zwierząt, czy też zakładów przemysłowych. Należy zaznaczyć, że w prawie każdej kategorii ludzkiej działalności, w pewnych warunkach może wystąpić emisja różnych ilości zróżnicowanych związków zapachowoczynnych.

Zauważając rosnący problem uciążliwości zapachowej, w związku z napływającymi interpelacjami poselskimi, zapytaniami senatorskimi, skargami mieszkańców i apelami samorządów dotyczącymi kwestii odorowych, po przeprowadzeniu analiz, podjęto decyzję o etapowym rozwiązaniu tego problemu. Prace te zostały podzielone na trzy etapy, z czego dwa już są zakończone.

Pierwszym etapem było przygotowanie wytycznych technicznych pn. *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej*. Jest to materiał informacyjno - edukacyjny w postaci wytycznych technicznych, w ramach którego zestawiono przepisy prawne, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej. W dokumencie tym zidentyfikowano źródła emisji substancji zapachowoczynnych oraz podano działania zaradcze dla głównych form działalności uciążliwych zapachowo, w tym przede wszystkim obiektów gospodarki odpadami, gospodarki wodno – ściekowej oraz obiektów hodowlanych. Podkreślić należy, że Kodeks nie dotyczy wszystkich problemów i jest dokumentem wyjściowym do wypracowania rozwiązań zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców narażonych na uciążliwość zapachową. Dokument ten zamieszczony jest na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska, w zakładce Uciążliwość zapachowa w dziale Środowisko, pod adresem: https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/zwozniak_skan-28092016114631.pdf.

W związku z powyższym obecnie, w ramach trzeciego etapu prac, w resorcie środowiska przygotowany jest projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Zgodnie z decyzją Ministra Środowiska, obecnie Główny Inspektorat Ochrony Środowiska prowadzi prace legislacyjne w zakresie ww. projektu ustawy.

Odnosząc się do kwestii poruszanej w ramach petycji odnośnie do realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 222 ust. 5 ustawy – Poś pragnę podkreślić, iż delegacja ta ma charakter fakultatywny, więc Minister Środowiska może określić wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. Należy przy tym zaznaczyć, że resort środowiska kilkakrotnie podejmował prace legislacyjne nad tym projektem rozporządzenia. Przeprowadzono szereg dyskusji, konsultacji merytorycznych i uzgodnień wewnątrzresortowych z wiodącymi w tej dziedzinie ośrodkami naukowymi. Jednak po zapoznaniu się zarówno z uwagami otrzymanymi w konsultacjach społecznych, jak również zarzutami dotyczącymi subiektywności metodyki pomiarowej wynikającej z normy EN 13725:2007 „Jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej” odstąpiono od kontynuowania prac legislacyjnych.