



- ▶ INFORMACJE OGÓLNE
- ▶ SKŁAD RADY LEGISLACYJNEJ XI KADENCJI
- ▶ OPINIE I INNE DOKUMENTY
- ▶ KWARTALNIK "PRZEGLĄD LEGISLACYJNY"
- ▶ KONTAKT

RL-0303-112/07

2007-10-08

Opinia o projekcie ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej przesłany do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej przez Ministra Środowiska wypełnia istotną lukę w zakresie regulacji ochrony powietrza i poprawy jakości środowiska. Pierwotnie, zgodnie z art. 222 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. nr 50, poz. 360 ze zm.), stan uciążliwości zapachowej, poprzez określenie wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza, miał określić minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Wydanie tego rozporządzenia miało jednak charakter fakultatywny i wydaje się, że regulacja na poziomie ustawowym w związku z projektowanymi poważnymi ograniczeniami i obciążeniami nakładanymi na podmioty prowadzące działalność powodującą lub mogącą powodować uciążliwość zapachową jest właściwa. Pozostaje problematyczne, czy ma być to nowa ustawa, czy też dopisany rozdział do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zdaniem Rady Legislacyjnej to ostatnie rozwiązanie jest lepsze.

W art. 3 pkt 2 projektu ustawy definiowana jest uciążliwość zapachowa, której znaczenie jest wielorakie, uwzględniające różne źródła pochodzenia zapachów stwarzających uciążliwość i skutki dla szeroko pojętego środowiska. Projektodawca posługuje się konsekwentnie terminologią związaną z pojęciem zapachu, (substancje zapachowe i uciążliwość zapachowa), co wynika prawdopodobnie ze sformułowania art. 222 ust. 1b p.o.ś., gdzie mowa o wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu. W katalogu definicji p.o.ś., jako ustawy wiodącej w dziedzinie regulacji problematyki ochrony środowiska, pojęcie to już nie występuje, brakuje też definicji uciążliwości zapachowej, choć określona została treść i zakres "emisji", "poziomu substancji w powietrzu", "substancji" czy "zanieczyszczenia". Treść ustępów 5 - 7 artykułu 222 ustawy p.o.ś. zostaje uchylona w projekcie ustawy. Powstaje pytanie o kryterium wyboru takiego pojęcia jak zapach dla określenia pewnego stanu i jakości środowiska, które wyjaśnia projektodawca w cyt. art. 3 pkt. 2a, b, c projektu ustawy. W literaturze, a także filologicznym, słownikowym ujęciu słusznie, wydaje się, dokonuje się rozróżnienia pomiędzy różnymi stanami wynikającymi z pochodzenia (źródła) i kumulacji różnych substancji w powietrzu i środowisku stwarzającym tzw. nieprzyjemny czy bardzo nieprzyjemny, czy "nie do zniesienia" zapach. Przy czym "zapach", jako słowo i stan bez dodatkowego określenia (dobry, miły, nieprzyjemny, wstrętny itp.) wydaje się być neutralny lub mieć co najwyżej pozytywny wydźwięk. Pochodzi ono przecież od słowa pachnieć. W języku polskim i w innych językach europejskich kumulacja pejoratywnych dodatkowych określeń zapachu doprowadziła do adekwatnych nazw stanów rzeczywistych stwarzających uciążliwość dla człowieka i w środowisku jak, np. odór.

Wyliczenie w projekcie ustawy "większości źródeł tego rodzaju zapachów nieprzyjemnych" czy "bardzo nieprzyjemnych", głównie w obszarze lokalnym, jakim są niektórzy producenci w gminach (art. 3 pkt. 1b, c, art. 4) i powierzenie ochrony przed emisjami powodującymi te niekorzystne stany w środowisku głównie organom gminy i wspólnie (zakres opiniodawczy i kontrolny) organom rządowym (inspekcji ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej) wskazywałyby na inne, jednoznaczne stosowanie nazwy jakim są "odory", rezygnując z bardziej dosadnych konwencjonalnie i zbyt pejoratywnych określeń zapachów. W części literatury przedmiotu ochronę przed "nadmiernym zapachem" w znaczeniu pejoratywnym określa się jako "ochronę przed odorami" (J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Ochrona środowiska, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 322. Poza tym w piśmiennictwie problematyki tej nie traktuje się odrębnie por. J. Jendrośka, M. Bar, Prawo ochrony środowiska-

podręcznik, Wrocław 2005; A. Lipiński, Prawne podstawy ochrony środowiska, Zakamycze, Kraków 2005).

W języku angielskim rozróżnia się "smell" (zapach) od "odour" (woń) i "stink" (smród), czy podobnie w języku niemieckim "Geruch" (zapach) "unangenehme, durchdringende Geruch" (odór), "Gestank" (smród), w języku rosyjskim ("bohb" - zaduch, fetor) itd. Norma europejska powoływana przez autorów projektu ustawy w uzasadnieniu: "Air quality. Determination of odour concentration by dynamic olfactometry" (EN 13725:2003) podobnie jak wytyczne i B.A.T. w dokumencie BREF "The Integrated Pollution tion and Control HH: Horizontal Guidance for Odour" posługuje się pojęciem "odour" co bliższe jest polskiemu odpowiednikowi "odór", "odory".

Z powyższych względów, nie kwestionując zasadniczo innych rozwiązań i proponowanych instrumentów unikania i zwalczania "uciążliwości zapachowej" i pogorszenia środowiska poprzez "nieprzyjemne zapachy, wonie" itd., można postulować jednak zmianę nazwy projektu ustawy na ochronę "przed odorem" lub ochronę "przed odorami", jako emitowanymi substancjami lub zanieczyszczeniami ze wskazanych źródeł, ogólnie pogarszającymi jakość środowiska, niepożądanymi dla mieszkańców danego terenu, pogarszającymi komfort życia itd. Inna nazwa ustawy brzmi: "Ustawa o przeciwdziałaniu uciążliwym zapachom".

Nie ulega wątpliwości, że proponowane w projekcie ustawy instrumenty w postaci aktów prawa miejscowego, decyzji i opłat rekompensacyjnych, jak również środków prawno-karnych stanowić mogą skuteczną ochronę przed odorami. Jednakże zbyt daleka ingerencja proponowanymi instrumentami w postaci decyzji administracyjnych i aktów normatywnych (prawo miejscowe) może naruszać konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej. Należy zatem podstawy prawne takiej ingerencji i treść dyspozycji sankcji karnych precyzyjnie określić i zlokalizować w systematyce ustawy. Obowiązujące Zasady techniki prawodawczej określają wyraźnie lokalizację w jednym miejscu wszystkich przepisów dotyczących odpowiedzialności represyjnej. Nie może być tak, że w art. 11 projektu określono odpowiedzialność administracyjno-represyjną za delikt przeciwko ochronie środowiska (rekompensacyjna opłata środowiskowa), a następnie w dalszym odrębnym przepisie art. 14 określono odpowiedzialność karną za wykroczenie. Poważne zastrzeżenia w art. 11 ust. 1 może budzić wysoki próg dolnej granicy rekompensacyjnej opłaty środowiskowej (od 10 tys. zł). Z kolei dyspozycja karna w art. 14 nasuwa wiele zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjnej zasady dostatecznej określoności czynu zabronionego. Przykładowo należy podkreślić, że dwukrotnie powołano się na tę samą podstawę prawną z art. 6 ust. 3. Oczywiście prowadzi to do poważnego problemu z wewnętrznym rozgraniczeniem tych dwóch dyspozycji karnych, a co więcej powstaje dodatkowa niespójność zewnętrzna do art. 11 ust. 1, w którym powołano ten sam art. 6 ust. 3 jako podstawę odpowiedzialności administracyjno-represyjnej. Również redakcja sankcji karnej w art. 16 ust. 1 nie odpowiada współczesnym zasadom techniki ustawodawstwa karnego. Po pierwsze, kary za wykroczenie powinny posiadać ogólną nazwę normatywną np. kara ograniczenia wolności zamiast "ograniczenie wolności" albo "kara grzywny" zamiast "grzywna". Po drugie, kolejność wyliczenia kar w sankcji karnej nie odpowiada współczesnym tendencjom polskiego prawa karnego. Obowiązujący schemat wymaga wyliczenia od najłagodniejszej kary, a więc od kary grzywny, następnie jest kara ograniczenia wolności, a na końcu dopiero kara grzywny. Poza tym, redakcja przepisu procesowego z art. 14 ust. 2 jest rażąco sprzeczna z § 81 Zasad techniki prawodawczej.

Wydaje się, że proponowane w projekcie ustawy środki przeciwdziałania uciążliwym zapachom mogą pozwolić gminie na prowadzenie właściwej polityki w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego określając cele i zakresy planowania w gminie. Powstaje jednak pewna wątpliwość, w związku z rozwiązaniem przewidzianym w art. 11 ust. 1 (rekompensacyjna opłata środowiskowa w wysokości od 10 000 do 50 000 zł), dotyczącymi niemożności zlikwidowania przez podmiot gospodarczy odoru w związku z legalnie prowadzoną działalnością wytwórczą czy gospodarczą, (art. 6 ust. 3), czyli gdy "nie uzyskano efektu ograniczenia uciążliwości zapachowej", jak formułuje to cyt. art. 11. W szczególności powstaje pytanie, czy środki przewidziane w projekcie mogą zapobiec temu stanowi rzeczy. Generalnie opiniując niektóre rozwiązania przedstawionego projektu pozytywnie, w ostatecznej konkluzji należy stwierdzić, że projekt w obecnym kształcie nie nadaje się do dalszego postępowania legislacyjnego. Przede wszystkim należałoby umieścić go jako część cyt. ustawy z 2001 roku Prawo ochrony środowiska i rozważyć proponowaną przez Radę Legislacyjną odpowiedzialność represyjną tak, aby nie powodować kumulacji środków administracyjno-karnych i karnych na płaszczyźnie represji.

Projekt opinii przygotował prof. dr hab. Konrad Nowacki