



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1181/26

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

WZGLĘD OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

Lcz. SPS-III. O.20.152.12.2026

Data wpływu
29.06.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projektu ustawy
o zmianie ustawy o sporcie
(druk sejmowy nr 2647)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy dwóch kwestii związanych z art. 38a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹ (dalej: u.o.s.), zawierającym wyliczenie obiektów sportowych, na których uprawianie sportu w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² (dalej: Poś). Pierwsza kwestia ma charakter legislacyjny. Obecnie w ustawie o sporcie zawarte są dwie jednostki oznaczone jako art. 38a, co jest niezgodne z Zasadami techniki prawodawczej. Druga kwestia wiąże się z katalogiem obiektów zawartych w art. 38a. Obecnie katalog ten nie obejmuje torów sportów motorowych posiadających homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym. Zdaniem Wnioskodawcy nie zapewnia to tego typu obiektom odpowiedniej ochrony prawnej umożliwiającej korzystanie z nich w przyszłości.

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 95.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano zmianę art. 38a ustawy o sporcie dodanego przez art. 1 ustawy z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o sporcie³ (dalej: ustawa nowelizująca z 12 września 2025 r.). Przepis ten zawiera wyliczenie obiektów sportowych, na których uprawianie sportu w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 1 Poś. Wnioskodawca proponuje oznaczyć ten artykuł jako art. 38b i uzupełnić zawarty w nim katalog o tory sportów motorowych posiadających homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym. Jednocześnie rodzaje działalności sportowej określone w tym przepisie mają zostać uzupełnione o współzawodnictwo sportowe. Będzie to skutkowało wyłączeniem stosowania przepisów Poś w odniesieniu do hałasu powstającego na tych obiektach w związku uprawianiem działalności sportowej określonej w art. 38b ustawy o sporcie. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2a Poś przepisów tej ustawy nie stosuje się w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska. Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Warto jednocześnie nadmienić, że o ile w treści przedłożonej propozycji normatywnej oraz w uzasadnieniu projektu posłużono się pojęciem toru sportów motorowych posiadającego „homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym”, o tyle w DSR odwołano się do pojęcia toru sportów motorowych posiadającego „homologację międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie motorowym uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski”. Przy czym, jak wskazano w uzasadnieniu, „homologacje” krajowych związków sportowych działających w sporcie motorowym mają inny charakter niż „homologacje” wydawane przez międzynarodowe federacje sportowe.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawca wskazał, że nie rozważano innych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W myśl proponowanej regulacji uprawianie sportu na torach sportów motorowych miałoby zostać dodane do katalogu działań stanowiących powszechne korzystanie ze środowiska. Oznaczałoby to, że uprawianie sportu na torach sportów motorowych zostałoby w istotnym zakresie wyłączone spod norm ochrony przed hałasem przewidzianych w Prawie ochrony środowiska.

³ Dz. U. poz. 1507.

W innych państwach członkowskich UE kwestia funkcjonowania torów sportów motorowych w kontekście ich wpływu na środowisko, w tym hałasu, co do zasady nie jest regulowana przez wyłączenie ich spod reżimu ochrony środowiska, lecz przez szczególne wymogi administracyjne (pozwolenia, homologacje, normy emisji hałasu, ograniczenia godzinowe oraz limity liczby dni zawodów i treningów). Poniżej omówiono kluczowe przepisy prawne w zakresie torów sportów motorowych w kontekście ochrony środowiska, w szczególności ochrony przed hałasem, które obowiązują w Holandii i Niemczech. Podobny model regulacyjny (oparty na pozwoleniach administracyjnych, wymogach w zakresie norm hałasu, rozmaitych ograniczeniach eksploatacji toru) obowiązuje też m.in. w Danii, Finlandii, Francji, Szwecji i we Włoszech.

W Holandii rozporządzenie do ustawy o środowisku i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ oraz rozporządzenie w sprawie działalności oddziałującej na środowisko⁵ odnoszą się do problematyki torów sportów motorowych i powodowanego przez nie hałasu. Wymogi dotyczące wniosku o pozwolenie środowiskowe określono w art. 7.151 rozporządzenia do ustawy o środowisku i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanym „Działalność obciążająca środowisko: autosport i motorsport, w tym teren crossowy, tor wyścigowy lub tor kartingowy”. Przepis ten stanowi, że wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia środowiskowego na uprawianie sportu lub działalność rekreacyjną na wolnym powietrzu z użyciem pojazdów wyposażonych w silnik spalinowy, należy przedłożyć następujące dane i dokumenty: a) opis środków podejmowanych w celu zapobiegania zanieczyszczeniu gleby lub, jeżeli nie jest to możliwe, w celu jego ograniczenia; b) określenie charakteru i zakresu emisji hałasu (hałas emitowany przez działalność) oraz immisji hałasu (hałas docierający do otoczenia) powodowanych przez tę działalność; oraz c) opis środków podejmowanych w celu zapobiegania emisji hałasu lub, jeżeli nie jest to możliwe, w celu jej ograniczenia. Do tej problematyki odnosi się również rozporządzenie w sprawie działalności oddziałującej na środowisko (rozdział 3.9 zatytułowany „Sport i rekreacja”, podrozdział 3.9.1 zatytułowany „Autosport i motorsport, w tym teren crossowy, tor wyścigowy lub tor kartingowy”). Zgodnie z rozporządzeniem, jako działalność obciążającą środowisko wskazuje się wykorzystanie terenu lub budynku w celu uprawiania sportu lub rekreacji z użyciem pojazdów silnikowych. Wskazanie obejmuje także inne rodzaje działalności obciążającej środowisko wykonywane w tej samej lokalizacji, które funkcjonalnie służą temu wykorzystaniu (art. 3.304 rozporządzenia). Rozporządzenie wprowadza obowiązek uzyskania pozwolenia środowiskowego (*omgevingsvergunning*) dla sportu lub rekreacji z użyciem pojazdów z silnikiem spalinowym na otwartym powietrzu, stanowiącej działalność obciążającą środowisko (art. 3.305 rozporządzenia). Rozporządzenie ustanawia też,

⁴ *Omgevingsregeling*, tekst w j. niderlandzkim: <https://iplo.nl/publish/pages/191119/omgevingsregeling-artikelen-tekst-bij-inwerkingtreding-1.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 VI 2026 r.].

⁵ *Besluit activiteiten leefomgeving*, tekst w j. niderlandzkim: <https://iplo.nl/publish/pages/191119/besluit-activiteiten-leefomgeving-tekst-bij-inwerkingtreding-1.pdf>.

że działalność autosportowa i motorsportowa, która polega na korzystaniu z pojazdów spalinowych na otwartym terenie, wymaga pozwolenia środowiskowego i jest prowadzona w wymiarze przekraczającym osiem godzin tygodniowo, podlega regułom dotyczącym hałasu właściwym dla terenów przemysłowych. Do limitu ośmiu godzin nie wlicza się jednak maksymalnie trzech weekendów w roku przeznaczonych na zawody sportowe lub przygotowanie zawodów (art. 3.306 rozporządzenia).

W Niemczech hałas stanowi jedną z form tzw. szkodliwego oddziaływania na środowisko (*schädliche Umwelteinwirkungen*). W prawie niemieckim przepisy w zakresie norm hałasu są zawarte przede wszystkim w federalnej ustawie o ochronie przed szkodliwymi skutkami środowiskowymi spowodowanymi zanieczyszczeniem, hałasem, drganiami i podobnymi procesami (BImSchG)⁶ oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, m.in. w osiemnastym rozporządzeniu wykonawczym w sprawie ochrony przed hałasem w obiektach sportowych (18. BImSchV)⁷. Rozporządzenie to wprowadza odrębne wartości w zakresie hałasu dopuszczalne dla obiektów sportowych, odrębne okresy oceny czy możliwość organizowania tzw. rzadkich wydarzeń (*seltene Ereignisse*) na takich obiektach, co stanowi formę ochrony społecznej funkcji sportu. Te szczególne rozwiązania nie dotyczą jednak torów wyścigowych, które są kwalifikowane jako instalacje wymagające pozwolenia zgodnie z § 4 BImSchG – dotyczy to w szczególności stałych torów wyścigowych lub torów testowych dla pojazdów silnikowych oraz obiektów wykorzystywanych regularnie do sportów motorowych (przez pięć lub więcej dni w roku, z wyjątkiem obiektów z pojazdami elektrycznymi i obiektów w zamkniętych halach)⁸. Zgodnie z § 5 ust. 1 BImSchG operator instalacji jest obowiązany zapobiegać szkodliwym oddziaływaniom środowiskowym, ograniczać je zgodnie z aktualnym stanem technologii oraz podejmować środki ostrożności na etapie projektowania i eksploatacji obiektu. W odniesieniu do tych obiektów stosuje się, wydane na podstawie BImSchG, wytyczne techniczne dotyczące ochrony przed hałasem – TA Lärm⁹. Wytyczne TA Lärm określają sposób pomiaru i oceny hałasu oraz wartości odniesienia dla wskazanych w nich kategorii terenów¹⁰.

⁶ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/index.html#BJNR007210974BJNE001511130>.

⁷ Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_18/BJNR015880991.html.

⁸ Pkt 10.17 wykazu zawartego w rozporządzeniu w sprawie obiektów wymagających zezwolenia (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV), tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_4_2013/anhang_1.html.

⁹ Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm), tekst w j. niemieckim: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26081998_IG19980826.htm.

¹⁰ Por. informacje na temat hałasu w obiektach sportowych dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Transportu kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia: Sportlärm, <https://www.umwelt.nrw.de/themen/umwelt/umwelt-und-gesundheit/laerm/sportlaerm>.

Odniesienie do tego zagadnienia znajduje się także w prawie unijnym. Zgodnie z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tzw. dyrektywa EIA)¹¹, „stałe tory wyścigowe i dojazd próbnych dla pojazdów mechanicznych” (załącznik II pkt 11 lit. a) są wskazane jako przedsięwzięcia mogące wymagać uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny ich skutków na środowisko (art. 2 ust. 1). Państwa członkowskie ustalają, czy dane przedsięwzięcie podlega ocenie oddziaływania na środowisko za pomocą badania indywidualnego lub progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie (art. 4 ust. 2). Jeżeli w wyniku tego ustalenia przedsięwzięcie zostanie poddane ocenie oddziaływania na środowisko, sprawozdanie powinno obejmować m.in. opis przedsięwzięcia wraz z oszacowaniem rodzaju i ilości spodziewanych pozostałości i emisji, w tym hałasu i wibracji, wynikających z funkcjonowania przedsięwzięcia, a także opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i naprawienia poważnych niekorzystnych skutków (art. 5; załącznik IV pkt 1).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W aktualnym stanie prawnym (zob. pkt I opinii) ustawa o sporcie zawiera dwie jednostki redakcyjne oznaczone jako „art. 38a”. Pierwsza z nich, dodana ustawą nowelizującą z 12 września 2025 r., określa przypadki, w których uprawianie sportu stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu prawa ochrony środowiska. Druga natomiast, dodana ustawą z dnia 13 marca 2026 r. o zmianie ustawy o sporcie¹², która weszła w życie 22 maja 2026 r.¹³, przyznaje sędziom sportowym – w określonych w tym przepisie sytuacjach – ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariusza publicznego. Analizowany projekt zakłada nowelizację art. 38a u.o.s. wprowadzonego ustawą nowelizującą z 12 września 2025 r. Tę właśnie jednostkę redakcyjną będzie oznaczać używane w dalszej części opinii oznaczenie „art. 38a u.o.s.”.

W świetle art. 38a u.o.s. uprawianie sportu – w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym – na boiskach, kortach, bieżniach, lodowiskach, siłowniach plenerowych, skateparkach, rolkowiskach i pumptrackach stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 1 Poś. Artykuł 38a u.o.s. zawiera wyliczenie wierszowe¹⁴

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1–21, ze zm.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092>.

¹² Dz. U. poz. 615.

¹³ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20260000615>.

¹⁴ Tzn. takie, w którym poszczególne elementy umieszczone są obok siebie – por. np. P. Bielski [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, komentarz do § 56, s. 256 (teza 1).

o charakterze wyczerpującym – co wynika z braku sformułowania wskazującego na przykładowy charakter wyliczenia¹⁵.

Omawiana propozycja legislacyjna przewiduje nadanie zawartemu w zmienianym przepisie wyliczeniu obiektów sportowych układu kolumnowego¹⁶ (wskazywanego w teorii legislacji jako preferowany¹⁷), a także poszerzenie katalogu zawartych w nim obiektów o „tory wyścigowe posiadające homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym” (przy pozostawieniu wyczerpującego charakteru wyliczenia), jak również poszerzenie katalogu (bez zmiany jego układu) aktywności objętych przewidzianym w tym przepisie wyłączeniem o „współzawodnictwo sportowe”. Skutkiem wprowadzenia projektowanej zmiany byłoby przesądzenie, że uprawianie sportu na wskazanych w przepisie obiektach – m.in. odpowiednio homologowanych torach wyścigowych – w ramach współzawodnictwa sportowego, szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 1 Poś. W konsekwencji przepisy prawa ochrony środowiska dotyczące ochrony przed hałasem (art. 112 i nast.) – a także unormowania wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych – nie znajdowałyby w takich przypadkach zastosowania (zob. art. 2 ust. 2a Poś) – obejmując jednak, w ramach „zasady ogólnej”, inne formy korzystania z tych obiektów¹⁸. Inaczej mówiąc, wprowadzenie do systemu prawa projektowanej normy wyłączyłoby możliwość ingerencji, w oparciu o mechanizmy administracyjnoprawne, w działalność polegającą na uprawianiu sportu (oznaczającemu odtąd także współzawodnictwo sportowe) na wymienionych w przepisie obiektach (odtąd także na odpowiednio homologowanych torach wyścigowych) z uwagi na powodowany przez tę działalność hałas.

Zgodnie z przyjętym przez Wnioskodawcę założeniem wprowadzenie do systemu prawa omawianej regulacji miałoby zapobiec „stopniowemu ograniczaniu działalności lub konieczności zamykania” obiektów sportowych „w wyniku stosowania przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu”. Należy jednak zauważyć, że o ile projektowana norma mogłaby – we wskazanym zakresie – potencjalnie wyeliminować spory administracyjne i w konsekwencji spory sądowoadministracyjne, o tyle nie jest ona w stanie wpłynąć na eliminację sporów cywilnoprawnych¹⁹. Zgodnie z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁰ właściciel nieruchomości, wykonując swoje prawo, powinien powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego

¹⁵ Por. *ibidem*, s. 261–262 (teza 5); M. Zieliński [w:] *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, S. Wróńska, M. Zieliński, Warszawa 2021, komentarz do § 56, s. 130–131 (tezy 4.1.–4.2.).

¹⁶ Tzn. takiego, w którym poszczególne elementy umieszczone są jeden pod drugim – por. np. P. Bielski [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady...*, op. cit., komentarz do § 56, s. 256 (teza 1).

¹⁷ Por. np. M. Zieliński [w:] *Komentarz...*, op. cit., komentarz do § 56, s. 128–129 (teza 2).

¹⁸ Por. A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie (druk nr 1482)*, opinia BEOS z 18 VII 2025 r., BEOS-WP-1433/25, s. 8.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 8–11.

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Unormowanie to, jak się wskazuje, dotyczy tzw. immisji pośrednich, do których zalicza się m.in. hałas²¹. Na jego gruncie zarówno w orzecznictwie²², jak i doktrynie²³ przyjmuje się zaś, że normy administracyjne (oraz wydane w oparciu o nie akty administracyjne) stanowią jedynie dodatkowy (uzupełniający) element oceny czy immisje nie przekraczają „przeciętnej miary” – o ile z reguły przekroczenie dopuszczalnego w świetle norm administracyjnych poziomu immisji uznawane jest za przekroczenie „przeciętnej miary”, o tyle fakt, iż poziom ten nie został przekroczony nie oznacza, że dana immisja zostanie uznana za dopuszczalną.

Uzupełniając należy zwrócić uwagę na fakt, iż w trakcie prac legislacyjnych, które zaowocowały uchwaleniem ustawy nowelizującej z 12 września 2025 r., wprowadzającej do systemu prawa art. 38a u.o.s., którego zmianę zakłada omawiany projekt, Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił zastrzeżenia natury konstytucyjnoprawnej. W jednym z przedstawionych przez siebie stanowisk, podniósł on, iż „propozycja wyłączenia norm hałasu z obiektów takich jak boiska, korty, bieżnie i skateparki” godzi w prawo do własności, prawo do prywatności, prawo do ochrony zdrowia i ściśle z nim związane prawo do życia w środowisku wolnym od zanieczyszczeń²⁴. Na ryzyko potencjalnej niezgodności art. 38a u.o.s. z Konstytucją zwrócono także uwagę w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji²⁵. Poszerzenie katalogu obiektów wyłączonych spod wymogu spełniania norm dotyczących ochrony przed hałasem – o obiekty przeznaczone do uprawiania sportów motorowych, z natury swej związanych z emisją hałasu – połączone z poszerzeniem katalogu aktywności uzasadniających owo wyłączenie – o współzawodnictwo sportowe, które z reguły wiąże się ze zwiększoną emisją hałasu – czyniłoby projektowany art. 38b u.o.s. jeszcze bardziej problematycznym w świetle stanowiska wyrażonego przez RPO oraz w opinii BEOS.

W kontekście konstytucyjnym należy także omówić zakładany w projekcie zabieg przenieśnięcia art. 38a u.o.s. na art. 38b u.o.s. Zgodnie z § 54 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁶ (dalej: z.t.p.) artykuł jest podstawową jednostką redakcyjną ustawy. Jednostka redakcyjna aktu normatywnego – a zwłaszcza jednostka podstawowa – jest zaś, jak się podkreśla, „węzłem komunikacyjnym” ułatwiającym przepływ informacji dotyczących norm prawnych wyrażonych

²¹ Por. np. W. Szydło [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 144, nb 2, Legalis.

²² Por. np. wyroki SN z: 14 V 2002 r., sygn. akt V CKN 1021/00, LEX nr 55512; 10 VII 2003 r., sygn. akt I CKN 497/01, LEX nr 121698; 30 IX 2008 r., sygn. akt II CSK 169/08, LEX nr 465949.

²³ Por. np. S. Rudnicki, *Prawo sąsiedzkie [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013, teza 5, LEX; M. Habdas [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, Warszawa 2018, komentarz do art. 144, teza 15, LEX; G. Matusik [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 144, nb 31–38, Legalis.

²⁴ Zob. pismo z 22 VII 2025 r. (znak: V.7200.67.2025.MŻW/MŻe), s. 5 – https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-07/Do_komisji_sejmu_halas_ustawa_opinia_22_07_2025.pdf.

²⁵ A. Karczmarek, *Opinia prawna...*, op. cit., s. 12–13.

²⁶ Dz. U. z 2026 poz. 300.

w przepisach takiego aktu, jako że umożliwia jednoznaczne powołanie danego przepisu (zawierającego określoną normę albo jej fragment – co warto zaznaczyć) w innych przepisach (np. odsyłających albo uchylających), aktach stosowania prawa (orzeczenia sądów i akty administracyjne), a także interpretacjach urzędowych oraz piśmiennictwie prawniczym²⁷. Dlatego też, jak się podkreśla, oznaczenia jednostek redakcyjnych aktów prawnych nie powinny ulegać zmianie, co oznacza m.in. zakaz przenieśowania jednostek redakcyjnych i zakaz przenoszenia treści wyrażonej w danej jednostce redakcyjnej do innej jednostki²⁸. Wynika to z faktu, że taka zmiana skutkuje „zaburzeniami” w jego powoływaniu, którym prawodawca może przeciwdziałać tylko w ograniczonym zakresie – o ile bowiem jest on w stanie znowelizować przepisy odwołujące się do zmienionej jednostki redakcyjnej, o tyle nie jest w stanie skorygować odwołań do niej zawartych w aktach wykonawczych, orzeczeniach sądowych, decyzjach administracyjnych, czy publikacjach naukowych²⁹. W konsekwencji zmiana oznaczenia jednostki redakcyjnej, w skrajnych przypadkach, „może tworzyć pułapki na osoby, które z dobrą wiarą i z zachowaniem należytej staranności próbowały sprawdzić obecne brzmienie danego przepisu”³⁰. Tymczasem, jak podkreśla się w orzecznictwie konstytucyjnym, wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa³¹, „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono [...] pułapką dla obywatela [...]”³². Dodatkowo należy zauważyć, że w świetle zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji (np. wspomnianej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa) niedopuszczalne są także zachowania prawodawcy, które skutkowałyby „poważną” dezorientacją adresatów norm prawnych oraz organów stosujących prawo³³. Kwestia potencjalnej niezgodności omawianej propozycji normatywnej z Konstytucją wymagałaby jednak odrębnej, pogłębionej analizy.

Wspomnieć należy także, że zgodnie z informacjami zawartymi w Systemie Informacji Sejmu³⁴, w dniu 11 maja 2026 r. wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie (druk sejmowy nr 2671)³⁵ przewidujący nadanie art. 38a u.o.s treści zbliżonej do analizowanej propozycji legislacyjnej. Przy czym należy podkreślić, że projekt poselski zakłada poszerzenie listy obiektów sportowych objętych wyłączeniem spod norm dotyczących ochrony przed hałasem o „tory wyścigowe wraz z infrastrukturą” (brak wymogu homologacji), nie przewidując jednak uznania współzawodnictwa sportowego za aktywność objętą tym wyłączeniem.

²⁷ Por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 54 z.t.p., s. 370 (teza 2).

²⁸ Por. *ibidem*.

²⁹ Por. *ibidem*, s. 371 (teza 2).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Por. np. wyrok TK z 19 XII 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 97.

³² Tak np. wyrok TK z 7 II 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU 2/2001, poz. 29.

³³ Por. wyrok TK z 3 XII 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 90.

³⁴ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?documentId=5086227F750E333DC1258E1300302947>.

³⁵ Projekt dostępny pod adresem –

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/5086227F750E333DC1258E1300302947/%24File/2671.pdf>.

Omawiany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁶. Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁷.

2.

Projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Bezpośrednio projekt będzie oddziaływał na:

- operatorów torów wyścigowych, którzy zostaną objęci bardziej liberalnym podejściem w zakresie emisji hałasu, co ułatwi prowadzenie działalności w dziedzinie sportów motorowych – wedle danych Polskiego Związku Motorowego (PZM) aktualnie w Polsce są 92 licencjonowane tory wyścigowe, wśród których wyróżnia się cztery typy:

Typ toru	Liczba torów
Tory samochodowe	12
Tory motocyklowe	44
Tory kartingowe	6
Tory żużlowe	30
Łącznie	92

Zródło: PZM³⁸

- sportowców profesjonalnie zajmujących się sportami motorowymi, eliminując utrudnienia związane z koniecznością przestrzegania dopuszczalnych poziomów emisji hałasu – w Polsce na koniec 2025 r. było ok. 3 tys. licencjonowanych zawodników we wszystkich sportach motorowych³⁹;

³⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Tadeusz Tomaszewski)*, opinia BEOS z 28 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1114/26.

³⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tadeusz Tomaszewski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 28 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1115/26.

³⁸ *Infrastruktura sportowa (obiekty sportowe posiadające aktualne licencje)*, Polski Związek Motorowy, <https://pzm.pl/o-nas/infrastruktura-sportowa>.

³⁹ Uchwała nr 467/2026 Zarządu Głównego Polskiego Związku Motorowego z dnia 31 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany Regulaminu przyznawania i pozbawiania licencji uprawniającej kluby do udziału we współzawodnictwie sportowym w sporcie motorowym stanowiącego załącznik do uchwały ZG 65/2019 z dnia 26.01.2019 r. z późn. zmianami, s. 6, https://pzm.pl/pliki/zg/onas/dokumenty_zg/posiedzenie-zg-pzm-31.01.2026-uchwaly.pdf.

- amatorów uprawiających sporty motorowe hobbystycznie (w tym zainteresowanych doskonaleniem umiejętności prowadzenia samochodów i motorów), którzy będą mieli możliwość korzystania z infrastruktury torów wyścigowych – brakuje zarówno oficjalnych, jak i szacunkowych danych co do rozmiaru ruchu amatorskiego w sportach motorowych w Polsce.

W sposób pośredni projekt będzie oddziaływał na społeczności lokalne zamieszkujące w pobliżu torów sportów motorowych, potencjalnie zwiększając uciążliwości związane z hałasem. Można ostrożnie szacować, że w promieniu ok. 1 km od licencjonowanych torów motorowych mieszka od kilkuset tysięcy do około 1 mln osób, przy czym największa koncentracja ludności występuje wokół torów żużlowych zlokalizowanych w dużych miastach. W uzasadnieniu projektu szczególnie uwypuklony jest przypadek Toru Poznań, w sąsiedztwie którego może zamieszkiwać od kilkuset do kilku tysięcy mieszkańców⁴⁰.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy deklarują, że „projektowane rozwiązania mogą mieć ogromny pozytywny wpływ na rozwój kadr zawodniczych w sportach samochodowych i motocyklowych, (...) pozytywnie wpływają na rozwój umiejętności nie tylko zwykłych obywateli, ale również służb, które doskonalą swoje umiejętności poprzez szkolenia właśnie na tego typu obiektach”. Dodają też, że projekt nowelizacji „ma w szczególności na celu zapewnienie stabilnych warunków funkcjonowania obiektów o fundamentalnym znaczeniu dla szkolenia sportowego i bezpieczeństwa ruchu drogowego, takich jak Tor Poznań”. Obserwacje te wydają się trafne. Należy też przychylić się do wskazywanego przez Wnioskodawców przekonania, że „wprowadzenie projektowanej zmiany pozwoli (...) uniknąć ryzyka stopniowego ograniczania działalności lub konieczności zamykania tego typu obiektów jak Tor Poznań na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku stosowania przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu”, ponieważ oznaczałoby to osłabienie krajowych sportów motoryzacyjnych – „działalność sportowa i szkoleniowa (...) byłaby przenoszona poza granice kraju, co skutkowałoby utratą miejsc szkoleniowych oraz ograniczeniem możliwości rozwoju zawodników”. Odnosząc się do projektu nie można pominąć faktu, że Tor Poznań jest jedynym w Polsce międzynarodowo licencjonowanym torem wyścigów samochodowych i motocyklowych, co stanowi istotną wartość z punktu widzenia popularyzacji i perspektyw rozwoju sportów motorowych w Polsce.

Równocześnie Wnioskodawcy oceniają, że projekt może mieć „marginalnie negatywny wpływ na komfort niektórych mieszkańców, którzy osiedlają się w pobliżu uprzednio istniejących torów sportów motorowych”. Jest to opinia, której nie potwierdzają wyniki pomiarów prowadzonych przez Generalną Inspekcję Ochrony Środowiska wykazujące przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu w bezpośrednim sąsiedztwie Toru Poznań. W konsekwencji działalność toru została czasowo wstrzymana, jednak decyzja ta została następnie uchylona i do czasu

⁴⁰ <https://www.polskawliczbach.pl/wies/Przezmirowo>.

rozstrzygnięcia sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny obiekt kontynuuje funkcjonowanie⁴¹. Przypadek Toru Poznań stanowi przykład klasycznego konfliktu przestrzennego. W literaturze z zakresu geografii społecznej konflikty tego rodzaju opisywane są jako spory pomiędzy funkcjami mieszkaniowymi a funkcjami sportowymi, rolniczymi lub przemysłowymi⁴², wynikające z sąsiedztwa obszarów pełniących odmienne funkcje. Interesy związane z użytkowaniem terenów mieszkaniowych, rolniczych, sportowych i przemysłowych są często rozbieżne, a jednym z podstawowych zadań planowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest ich wyważanie i rozstrzyganie. Warto w tym kontekście podkreślić, że równie istotny hałas generuje pobliskie Lotnisko Ławica (istniejące dłużej, bo od 1913 r.⁴³). W jego przypadku mieszkańcy także podnosili protesty⁴⁴ i otrzymywali z tego tytułu odszkodowania⁴⁵.

Wprowadzenie proponowanych regulacji może wpływać na utrzymywanie się konfliktów lokalnych pomiędzy mieszkańcami a użytkownikami toru. Jednocześnie istotnym aspektem wynikającym z uciążliwości sąsiedztwa Toru Poznań i Lotniska Ławica jest większa dostępność cenowa zlokalizowanych tam nieruchomości. W przypadku niewprowadzenia proponowanych przepisów i likwidacji toru można oczekiwać wzrostu atrakcyjności lokalizacyjnej tego obszaru, a w konsekwencji wzrostu wartości tam położonych nieruchomości.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 13 osób, które przedstawiły 33 komentarze do całości projektu, z czego 11 pochodziło od osób reprezentujących osoby prawne (Stowarzyszenie Przyjaciół Przeźmierowa i Baranowa w Przeźmierowie) i podmioty inne niż osoby prawne i fizyczne (Polskie Stowarzyszenie Zero Waste). Analiza zgłoszonych uwag pozwala na wyodrębnienie trzech głównych grup opinii:

1. głosy zdecydowanie negatywne (stanowiące większość), które argumentują, że tory wyścigowe są źródłem znaczących uciążliwości akustycznych, negatywnie wpływających na zdrowie mieszkańców oraz stan środowiska przyrodniczego. W ocenie autorów tych uwag projekt ustawy prowadziłby do uprzywilejowania tego rodzaju obiektów,

⁴¹ GIOŚ wstrzymuje decyzję w sprawie Toru Poznań, Generalną Inspekcję Ochrony Środowiska, <https://www.gov.pl/web/gios/gios-wstrzymuje-decyzje-w-sprawie-toru-poznan>.

⁴² M. Bednarek-Szczepańska, M. Więckowski, T. Komornicki, Konflikty przestrzenne w wybranych gminach, [w]: *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, P. Śleszyński, J. Solon (red.), Warszawa: KPZK PAN, 2010 - s. 90-120 (Studia 130), https://journals.pan.pl/Content/134872/PDF/8_130_2010_Bednarek_Szczepanska_KONFLIKTY.pdf?händler=pdf.

⁴³ Zob. <https://poznanairport.pl/o-lotnisku/historia>.

⁴⁴ J. Urbanik, Ławica: Normy hałasu przekroczone? Lotnisko się tłumaczy, Rynek Lotniczy, 27 grudnia 2016, <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/lawica-normy-halasu-przekroczone-lotnisko-sie-tlumaczy-56770.html>.

⁴⁵ A. Bednarek, Polskie lotnisko wypłaca potężne odszkodowania, Spiders Web, 15 września 2025, <https://spidersweb.pl/2025/09/lotniska-halas-odszkodowania.html>.

- umożliwiając utrzymywanie ponadnormatywnego hałasu pod pretekstem realizacji działalności sportowej⁴⁶;
2. głosy częściowo pozytywne, które popierają ideę ochrony torów, ale uznają projekt za stronnicy i wskazują np. kompromis przez wprowadzenie limitów godzinowych, ekranów akustycznych czy stałego monitoringu hałasu⁴⁷;
 3. głosy popierające projekt, wskazujące na niedobór infrastruktury przeznaczonej do uprawiania sportów motorowych w Polsce oraz potrzebę ochrony istniejących obiektów przed likwidacją. Podnoszono również argument, że zamykanie torów pozostaje w sprzeczności z promowaną polityką bezpieczeństwa ruchu drogowego, zgodnie z którą doskonalenie techniki jazdy powinno odbywać się na specjalnie do tego przeznaczonych obiektach, a nie na drogach publicznych⁴⁸.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania mogą pozytywnie wpłynąć na stabilność i koszty prowadzenia działalności przez operatorów (zarządców) torów wyścigowych posiadających homologację polskiego związku sportowego właściwego dla sportów motorowych. Dotyczy to w szczególności obiektów, na których obecnie lub w przyszłości może dochodzić do przekraczania dopuszczalnych norm hałasu, zwłaszcza w związku z rozwojem zabudowy mieszkaniowej w ich sąsiedztwie. Dzięki proponowanym zmianom zarządcy torów będą mogli uniknąć kosztownych inwestycji związanych z ograniczaniem emisji hałasu oraz ryzyka ograniczenia lub zaprzestania działalności. Regulacja zapewni im również większą elastyczność w zakresie organizacji wydarzeń sportowych, w tym imprez odbywających się częściowo w porze nocnej.

Zachowanie ciągłości funkcjonowania torów wyścigowych będzie sprzyjało większej przewidywalności prowadzenia działalności gospodarczej zarówno przez ich bezpośrednich użytkowników, jak i podmioty organizujące zawody, szkolenia oraz inne wydarzenia motoryzacyjne. Pośrednio korzyści mogą odnieść także przedsiębiorcy działający w sektorach powiązanych, takich jak gastronomia, hotelarstwo, transport, usługi techniczne czy utrzymanie infrastruktury, których przychody są związane z działalnością tego rodzaju obiektów⁴⁹.

Działalność torów wyścigowych ma bardzo niewielkie znaczenie w skali całej gospodarki. Chociaż nie można wykluczyć, że projektowana regulacja może zwiększyć liczbę organizowanych tam imprez sportowych, to zasadniczo nie będzie to miało wpływu na konsumentów i rynek pracy. Nie można również zakładać, że projekt zwiększy liczbę inwestycji polegających na budowie nowych torów wyścigowych.

⁴⁶ ID ankiety: 176314.

⁴⁷ ID ankiety: 176225.

⁴⁸ ID ankiety: 176314.

⁴⁹ Na te kwestie zwrócono także uwagę w czasie konsultacji społecznych (ID ankiet: 176368 i 1761690)

Projekt może wywołać negatywne skutki gospodarcze w postaci zwiększonych kosztów zewnętrznych wynikających z funkcjonowania torów wyścigowych. W szczególności może on powodować spadek wartości nieruchomości znajdujących się w ich sąsiedztwie oraz ograniczać możliwości ich sprzedaży. Dodatkowo właściciele istniejących oraz nowo wznoszonych budynków mogą być zmuszeni do ponoszenia wyższych nakładów na zabezpieczenia akustyczne w celu ograniczenia uciążliwości związanych z hałasem. Uwagi dotyczące takich negatywnych skutków projektowanych regulacji zgłoszono również w czasie konsultacji społecznych⁵⁰. Nie jest jednak możliwe wiarygodne oszacowanie ich skali w wymiarze pieniężnym.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektu dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby zmniejszeniem obciążeń administracyjnych (w zakresie ochrony przed hałasem) nałożonych na: a) podmioty zarządzające torami wyścigowymi posiadającymi homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym; b) podmioty zarządzające pozostałymi wskazanymi w ustawie obiektami sportowymi w zakresie w jakim odbywać miałyby się na tych obiektach współzawodnictwo sportowe.

W zakresie skutków społecznych oraz w obszarze sektora finansów publicznych i gospodarki nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby poszerzeniem zakresu wyłączeń spod unormowań prawa ochrony środowiska (a także aktów wykonawczych wydanych na podstawie tej

⁵⁰ ID ankiet: 176160, 176225 i 176368.

ustawy) dotyczących ochrony przed hałasem, poprzez uznanie współzawodnictwa sportowego za aktywność objętą tym wyłączeniem, jak i poprzez uzupełnienie katalogu podlegających wyłączeniu obiektów sportowych o tory wyścigowe posiadające homologację polskiego związku sportowego działającego w sporcie motorowym.

Należy jednak zauważyć, że o ile projektowana norma mogłaby, we wskazanym zakresie, potencjalnie wyeliminować spory administracyjne i w konsekwencji spory sądowoadministracyjne, o tyle nie jest ona w stanie wpłynąć na eliminację sporów cywilnoprawnych. Na gruncie prawa cywilnego przyjmuje się bowiem, że normy administracyjne (oraz wydane w oparciu o nie akty administracyjne) stanowią jedynie dodatkowy (uzupełniający) element oceny czy immisje (do których zalicza się hałas) nie przekraczają „przeciętnej miary”.

Projekt może także budzić wątpliwości co do zgodności z unormowaniami ustawy zasadniczej. Kwestia ta wymagałaby jednak odrębnej, pogłębionej analizy konstytucyjnoprawnej.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja będzie miała skutki społeczne o dwojakim charakterze. Z jednej strony przyczyni się do zapewnienia korzystnych warunków funkcjonowania infrastruktury służącej sportom motorowym. Przyjęcie projektu może ograniczyć ryzyko zamykania istniejących torów (w tym jedyne w Polsce międzynarodowo licencjonowanego Toru Poznań) i sprzyjać dalszemu rozwojowi krajowego sportu motorowego. Jednocześnie regulacja osłabi znaczenie norm hałasu jako instrumentu ochrony mieszkańców terenów sąsiadujących z torami motorowymi, co może skutkować nasilaniem się konfliktów społecznych. Szczególnie dotyczy to obszarów, na których już obecnie występują spory dotyczące uciążliwości akustycznych. W efekcie projekt preferuje realizację celów związanych z rozwojem infrastruktury sportów motorowych kosztem interesów mieszkańców zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie takich obiektów.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane regulacje wpłyną pozytywnie na ciągłość funkcjonowania oraz koszty prowadzenia działalności przez zarządców niektórych torów wyścigowych. Nie będą one miały wpływu na konsumentów i sytuację na rynku pracy. Jednocześnie w skali lokalnej mogą prowadzić do występowania negatywnych efektów zewnętrznych, związanych przede wszystkim z ponadnormatywnym hałasem. Ich skutkiem może być obniżenie wartości nieruchomości położonych w pobliżu torów wyścigowych oraz wzrost kosztów ponoszonych przez właścicieli budynków na zapewnienie odpowiedniej izolacji akustycznej.

4. Skutki finansowe: Projektowana zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Co do zasady w zagranicznych systemach prawnych kwestia funkcjonowania torów sportów motorowych w kontekście ich wpływu na środowisko, w tym hałasu, nie jest regulowana przez wyłączenie ich spod reżimu ochrony środowiska, lecz przez określenie szczególnych wymogów administracyjnych (pozwolenia, homologacje, normy w zakresie emisji hałasu itp.).

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Łukasz Żołądek, specjaliści ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/