

BEOS-1074/26

Warszawa, 19 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.142.14.2026

Data wpływu 19.06.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o sporcie
(druk sejmowy nr 2671)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
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 art. 38a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹ (dalej: u.o.s.) zawierającego 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: u.p.o.ś.). Obecnie katalog ten nie obejmuje torów wyścigowych wraz z infrastrukturą, mimo że, jak wskazują Wnioskodawcy, są one obiektami infrastruktury sportowej, służą szkoleniu sportowemu i rekreacyjnej aktywności fizycznej, a także podwyższaniu umiejętności, które zwiększają bezpieczeństwo ruchu drogowego. W ocenie Wnioskodawców brak jednoznacznego wskazania torów wyścigowych wraz z infrastrukturą powoduje: 1) rozbieżności interpretacyjne organów administracji; 2) kwalifikowanie aktywności sportowej jako przedsięwzięcia wymagającego nadmiernych procedur środowiskowych; 3) ograniczenie możliwości rozwoju sportu motorowego oraz szkolenia kierowców i innych użytkowników dróg; 4) ograniczanie korzystania z infrastruktury służącej zwiększaniu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

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 przewidziana jest zmiana art. 38a ustawy o sporcie zawierającego 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 u.p.o.ś. Wnioskodawcy proponują uzupełnienie tego katalogu o tory wyścigowe wraz z infrastrukturą. Będzie to skutkowało wyłączeniem stosowania przepisów u.p.o.ś. w odniesieniu do hałasu powstającego na tych obiektach w związku uprawianiem działalności sportowej określonej w art. 38a ustawy o sporcie. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2a u.p.o.ś. 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.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że brano pod uwagę rozwiązanie problemu poprzez wydawanie wytycznych interpretacyjnych, ale uznano, że nie mają one mocy wiążącej. Rozważano także nowelizację u.p.o.ś., ale uznano, że byłoby to działanie nieproporcjonalne do skali problemu. Rozważano także niepodejmowanie żadnych działań, ale pozostawiłoby to wątpliwości interpretacyjne.

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

W myśl proponowanej regulacji uprawianie sportu na torach sportów motorowych miałyby 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 u.p.o.ś.

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 m.in. w Danii, Finlandii, Francji, Szwecji i we Włoszech.

W Holandii rozporządzenie do ustawy o środowisku i zagospodarowaniu przestrzennym³ oraz rozporządzenie w sprawie działalności oddziałującej na środowisko⁴ 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, 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 (*Bundes-*

³ *Omgevingsregeling*, <https://iplo.nl/publish/pages/191119/omgevingsregeling-artikelen-tekst-bij-inwerkingtreding-1.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 19 VI 2026 r.].

⁴ *Besluit activiteiten leefomgeving*, <https://iplo.nl/publish/pages/191119/besluit-activiteiten-leefomgeving-tekst-bij-inwerkingtreding-1.pdf>.

Immissionsschutzgesetz, BImSchG)⁵ oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, m.in. w osiemnastym rozporządzeniu wykonawczym w sprawie ochrony przed hałasem w obiektach sportowych (18. BImSchV)⁶. 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)⁷. 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 Lärm⁸. Wytyczne TA Lärm określają sposób pomiaru i oceny hałasu oraz wartości odniesienia dla wskazanych w nich kategorii terenów⁹.

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)¹⁰, „stałe tory wyścigowe i do jazd 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,

⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/index.html#BJNR007210974BJNE001511130>.

⁶ Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Sportanlagenlärmverordnung – 18. BImSchV), https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_18/BJNR015880991.html.

⁷ Pkt 10.17 wykazu zawartego w rozporządzeniu w sprawie obiektów wymagających zezwolenia (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV), https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_4_2013/anhang_1.html.

⁸ Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26081998_IG19980826.htm.

⁹ 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>.

¹⁰ 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>.

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.

Na wstępie, w ramach uwag porządkujących, należy zaznaczyć, że analizowany projekt, jak wskazano w pkt. I-II opinii, zakłada nowelizację art. 38a u.o.s., przy czym w aktualnym stanie prawnym ustawa o sporcie zawiera dwie jednostki redakcyjne oznaczone jako „art. 38a”. Pierwsza z nich dodana ustawą z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o sporcie¹¹ (dalej: ustawa nowelizująca 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. Mając na uwadze treść analizowanej propozycji legislacyjnej i datę jej przedłożenia (11 maja 2026 r.¹⁴), stwierdzić należy, iż dotyczy ona jednostki redakcyjnej wprowadzonej ustawą nowelizującą z 12 września 2025 r. Do tego właśnie przepisu odnosić się będą poniższe uwagi.

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 u.p.o.ś. Artykuł 38a u.o.s. zawiera wyliczenie wierszowe¹⁵ o charakterze wyczerpującym – co wynika z braku sformułowania wskazującego na przykładowy charakter wyliczenia¹⁶.

Nowelizacja art. 38a u.o.s. przewidziana w analizowanym projekcie zakłada nadanie zawartemu w tym przepisie wyliczeniu układu kolumnowego¹⁷

¹¹ Dz. U. poz. 1507.

¹² Dz. U. poz. 615.

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

¹⁴ Projekt, nr w wykazie: RPW/16349/2026 –

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Typ=UST>.

¹⁵ 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).

¹⁶ Por. *ibidem*, s. 261-262 (teza 5); M. Zieliński [w:] *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, S. Wronkowska, M. Zieliński, Warszawa 2021, komentarz do § 56, s. 130-131 (tezy 4.1.-4.2.).

¹⁷ 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).

(wskazywanego w teorii legislacji jako preferowany¹⁸) oraz poszerzenie katalogu zawartych w nim obiektów o „tory wyścigowe wraz z infrastrukturą”, przy pozostawieniu wyczerpującego charakteru wyliczenia. Skutkiem wprowadzenia projektowanej zmiany byłoby przesądzenie, że uprawianie sportu na torach wyścigowych w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym stanowi powszechne korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.p.o.ś. 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 u.p.o.ś.) – obejmując jednak, w ramach „zasady ogólnej”, inne formy korzystania z tych obiektów¹⁹. Inaczej mówiąc, wprowadzenie do systemu prawa projektowanej normy wyłączyłoby możliwość ingerencji, w oparciu o mechanizmy administracyjnoprawne, w działalność polegającą na uprawianiu sportu (w powyższym rozumieniu) na torach wyścigowych, z uwagi na powodowany przez nią hałas.

Należy jednak zauważyć, że o ile projektowana norma mogłaby, przynajmniej potencjalnie, zgodnie z przyjętymi przez Wnioskodawców założeniami, przyczynić się do „eliminacji sporów administracyjnych” i w konsekwencji sporów sądownoadministracyjnych, o tyle nie jest ona w stanie wpłynąć na „eliminację” sporów cywilnoprawnych²⁰. Zgodnie z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²¹ właściciel nieruchomości wykonując swoje prawo powinien powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Unormowanie to, jak się wskazuje, dotyczy tzw. immisji pośrednich, do których zalicza się m.in. hałas²². Na jego gruncie zarówno w orzecznictwie²³, jak i doktrynie²⁴ 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.

¹⁸ Por. np. M. Zieliński [w:] *Komentarz...*, op. cit., komentarz do § 56, s. 128-129 (teza 2).

¹⁹ 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.

²⁰ Por. *ibidem*, s. 8-11.

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

²² Por. np. W. Szydło [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 144, nb 2, Legalis.

²³ 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.

²⁴ 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.

Uzupełniając należy zwrócić uwagę na fakt, iż w trakcie prac legislacyjnych, które zaowocowały uchwaleniem ustawy nowelizującej z 12 września 2025 r., którą, jak już wspomniano, wprowadzono do systemu prawa art. 38a u.o.s., 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 zanieczyszczeń²⁵. Na ryzyko potencjalnej niezgodności art. 38a u.o.s. z Konstytucją zwrócono także uwagę w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji²⁶. Poszerzenie katalogu obiektów wyłączonych (w określonym zakresie) spod wymogu spełniania norm dotyczących ochrony przed hałasem – i to o obiekty przeznaczone do uprawiania sportów motorowych, z natury swej związanych z emisją hałasu – czyniłoby art. 38a u.o.s. jeszcze bardziej problematycznym w świetle stanowiska wyrażonego przez RPO oraz w opinii BEOS. Kwestia potencjalnej niezgodności omawianej propozycji normatywnej z Konstytucją wymagałaby jednak odrębnej, pogłębionej analizy.

W projektowanym art. 38a pkt 9 u.o.s. wymienia się „tory wyścigowe wraz z infrastrukturą”. W obowiązujących przepisach ustawy o sporcie nie ma definicji „toru wyścigowego”, a projekt nie przewiduje wprowadzenia przepisu, który definiowałby to pojęcie. W uzasadnieniu projektu mówi się o torach wyścigowych przede wszystkim w kontekście motosportu, choć w DSR stwierdza się także, że „problem dotyczy w szczególności: [...] uczestników sportu motorowego i rekreacyjnego, w tym także w dyscyplinach pokrewnych takich jak modelarstwo, pojazdy elektryczne, kolarstwo etc.”. Jednocześnie w DSR wśród podmiotów objętych projektowaną regulacją wskazano „zawodników sportów motorowych” i nie wymieniono zawodników innych dyscyplin. Może to zatem sugerować, iż w intencji Wnioskodawców projektowana regulacja ma odnosić się do motosportu. Należy jednak zaznaczyć, że projektowane brzmienie przepisu mogłoby prowadzić do objęcia jego zakresem zastosowania także torów wyścigowych przeznaczonych dla innych dyscyplin sportowych. W tym kontekście należy zaznaczyć, że w systemie prawnym istnieje legalna definicja toru wyścigowego, w ustawie z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych²⁷ (art. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi, że tor wyścigowy to „miejsce spełniające warunki techniczne niezbędne do przeprowadzania wyścigów konnych”).

Zgodnie z informacjami zawartymi w Systemie Informacji Sejmu²⁸ w dniu 15 maja 2026 r. wpłynął, zgłoszony przez Komisję Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie (druk sejmowy nr 2647)²⁹ przewidujący

²⁵ Zob. pismo z 22 lipca 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.

²⁶ A. Karczmarek, *Opinia prawna...*, op. cit., s. 12–13.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1354.

²⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=10&Kol=D&Tytyl=UST>.

²⁹ Projekt dostępny pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2647>.

zastąpienie art. 38a u.o.s artykułem 38b o treści zbliżonej do analizowanej propozycji legislacyjnej.

Omawiany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³¹.

2.

Opiniowany 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)³² aktualnie w Polsce są 93 licencjonowane tory wyścigowe, wśród których wyróżnia się cztery typy: tory samochodowe (12), tory motocyklowe (43), tory kartingowe (6), tory żużlowe (32);
- sportowców profesjonalnie zajmujących się sportami motorowymi, eliminując utrudnienia związane z koniecznością przestrzegania dopuszczalnych poziomów emisji hałasu. W Polsce było to na koniec 2025 roku ok. 3 tys. licencjonowanych zawodników we wszystkich sportach motorowych³³;
- 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

³⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak)*, opinia BEOS z 22 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1061/26.

³¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 22 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1062/26.

³² *Infrastruktura sportowa (obiekty sportowe posiadające aktualne licencje)*, Polski Związek Motorowy, <https://pzm.pl/o-nas/infrastruktura-sportowa>.

³³ Uchwała nr 467/2026 Zarządu Głównego Polskiego Związku Motorowego z dnia 31 I 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 I 2019 r., ze zm., s. 6, https://pzm.pl/pliki/zg/onas/dokumenty_zg/posiedzenie-zg-pzm-31.01.2026-uchwaly.pdf.

uciażliwości związane z hałasem. Można ostrożnie szacować, że w promieniu 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.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy deklarują, że poszerzenie katalogu obiektów sportowych, na których uprawianie sportu w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym o tory wyścigów będzie miało wyłącznie pozytywne skutki społeczne. Ich zdaniem wprowadzenie projektu zwiększy dostępność sportów motorowych dla użytkowników, będzie wspierać szkolenie sportowe i poprawę bezpieczeństwa drogowego, ponieważ umożliwi doskonalenie umiejętności wszystkich kierowców w kontrolowanych warunkach. Spostrzeżenia te, choć co do zasady trafne, są niepełne, ponieważ pomijają aspekt uciążliwości środowiskowych i społecznych wynikających z ponadnormatywnego hałasu generowanego przez tory sportów motorowych. Przy kompleksowej ocenie skutków regulacji konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu.

Przede wszystkim w DSR pominięty został aspekt związany z pogorszeniem komfortu życia i jakości środowiska mieszkańców okolic torów wyścigowych. Wynika ono z większego narażenia na hałas, który jest szkodliwy³⁴. Wyniki badań hałasu w sąsiedztwie torów sportowych przeprowadzonych przez Generalną Inspekcję Ochrony Środowiska (GIOŚ) wskazują, że 3 na 25 pomiarów przekraczało granicę 55 dB wskazywaną przez GIOŚ jako wartość dopuszczalną dla pory dnia³⁵. Jednak, patrząc na klasyfikację stosowaną przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy (CIOP-PIB), zauważyć trzeba, że 22 na 25 pomiarów przekraczało funkcjonalną barierę lekkiego hałasu (do 40 dB)³⁶.

Tabela 1. Pomiary hałasu na torach sportowych w Polsce w latach 2021-2025

Miejscowość / Województwo	Nazwa Zakładu	Nazwa punktu pomiarowego	Doba (data)	Wynik pomiaru [dB]
Przeźmierowo (wielkopolskie)	Tor Poznań	ul. Krańcowa 3, na granicy terenów zabudowy mieszkaniowej, w odległości ok. 230 m od źródła hałasu	24.06.2022	61,9 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 1	19.08.2021	56,1 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 2	19.08.2021	55,7 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 1	27.05.2023	54,6 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 1	28.08.2021	54,1 dB

³⁴ M. Wójtowicz, M. Markowski, *Oddziaływanie hałasu na organizm człowieka*, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, https://m.ciop.pl/CIOPPortaIWAR/file/100995/Oddziaływanie_hałas_u_na_organizm_człowieka_Wojtowicz_M_Markowski_M.pdf.

³⁵ Dane udostępnione BEOS mailowo przez GIOŚ.

³⁶ M. Wójtowicz, M. Markowski, *op. cit.*

Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 2	28.08.2021	53,6 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 2	27.05.2023	52,5 dB
Bydgoszcz (kujawsko – pomorskie)	Tor Kartodrom Bydgoski – PZM	ul. Fordońska 112	11.06.2025	52,4 dB
Poznań (wielkopolskie)	Tor Poznań	ul. Bukowska, na granicy ogródków działkowych, w odległości ok. 70 m od źródła	24.06.2022	52,3 dB
Przeźmierowo (wielkopolskie)	Tor Poznań	ul. Krańcowa 3, na granicy terenów zabudowy mieszkaniowej, w odległości ok. 230 m od źródła hałasu	19.08.2023	51,2 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 1	28.08.2021	49,4 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 27	24.09.2024	49,3 dB
Poznań (wielkopolskie)	Tor Poznań	ul. Bukowska, na granicy ogródków działkowych, w odległości ok. 70 m od źródła	19.08.2023	49,3 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32	24.09.2024	48,8 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 14A	24.09.2024	47,5 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Leśna 32 pkt. 2	28.08.2021	46,7 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Wyszyńskiego 48	24.09.2024	43,3 dB
Pszczółki (pomorskie)	Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy Autodrom Pomorze	P1 - Bałtycka 11	28.09.2024	42,9 dB
Pszczółki (pomorskie)	Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy Autodrom Pomorze	P2 - Bałtycka 13	28.09.2024	42,3 dB
Pszczółki (pomorskie)	Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy Autodrom Pomorze	P1 - Bałtycka 11	25.09.2024	40,5 dB
Pszczółki (pomorskie)	Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy Autodrom Pomorze	P2 - Bałtycka 13	25.09.2024	38,6 dB
Lipno (kujawsko – pomorskie)	Tor motocrossowy Lipno	Lipno, ul. Wyszyńskiego 48/1	24.09.2024	37,7 dB
Bydgoszcz (kujawsko – pomorskie)	Tor Kartodrom Bydgoski – PZM	ul. Toruńska 137	15.06.2022	Pomiar nierozróżnialny z tłem
Bydgoszcz (kujawsko – pomorskie)	Tor Kartodrom Bydgoski – PZM	ul. Fordońska 112	16.06.2023	Pomiar nierozróżnialny z tłem

Bydgoszcz (kujawsko – pomorskie)	Tor Kartodrom Bydgoski – PZM	ul. Fordońska 112	27.06.2023	Pomiar nierozróżnialny z tłem
----------------------------------	------------------------------	-------------------	------------	-------------------------------

Źródło: GIOŚ

W kontekście debaty publicznej dotyczącej ograniczenia działalności Toru Poznań w związku z zarzutami przekraczania norm hałasu należy zauważyć, że część zabudowy mieszkaniowej powstała wiele lat po uruchomieniu toru w 1977 r.³⁷, co jest typowym źródłem konfliktów przestrzennych między funkcjami mieszkaniowymi a sportowymi czy przemysłowymi³⁸. Ponadto równie istotny hałas generuje pobliskie Lotnisko Ławica (istniejące dłużej, bo od 1913 r.³⁹). W jego przypadku mieszkańcy także podnosili protesty⁴⁰ i otrzymywali z tego tytułu odszkodowania⁴¹. Wprowadzenie proponowanych przepisów może wpływać na utrzymywanie się konfliktów lokalnych związanych z funkcjonowaniem toru. Z drugiej strony 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 oraz rozwoju sportów motorowych w Polsce.

C. Konsultacje społeczne

Nie odnotowano szerokiego zainteresowania konsultacjami społecznymi – wzięło w nich udział 21 osób, które zgłosiły łącznie 24 uwagi do całości projektu. Przeważają opinie krytyczne wobec przedłożonej nowelizacji ustawy o sporcie. Główna linia krytyki dotyczy zrównania uciążliwych torów wyścigowych (generujących hałas, spaliny i drgania) z obiektami o charakterze nieuciążliwym, takimi jak boiska szkolne czy siłownie⁴². Zdaniem uczestników konsultacji, zrównanie tych kategorii obiektów stanowi niebezpieczny precedens, który może negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne oraz mieszkańców. W głosach popierających wskazywano natomiast, że obowiązujące przepisy dyskryminują

³⁷ KO, *Jedyny w Polsce profesjonalny tor wyścigowy zamknięty. Przekroczył normy hałasu*, Portal Samorządowy, 15 IV 2026, <https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/jedyny-w-polsce-profesjonalny-tor-wyscigowy-zamkniety-przekroczyl-normy-halasu.656985.html>; P. Rodzik, *Tor Poznań ma być zamknięty mieszkańcy protestowali*, Zero.pl, 15.04.2026, <https://zero.pl/news/tor-poznan-ma-byc-zamkniety-mieszkanicy-protestowali-przez-halas-w-polsce-to-kolejna-taka-sytuacja-swiat-dziala-inaczej>.

³⁸ 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?handler=pdf.

³⁹ Zob. <https://poznanairport.pl/o-lotnisku/historia>.

⁴⁰ J. Urbanik, *Ławica: Normy hałasu przekroczone? Lotnisko się tłumaczy*, Rynek Lotniczy, 27 XII 2016, <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/lawica-normy-halasu-przekroczone-lotnisko-sie-tlumaczy-56770.html>.

⁴¹ A. Bednarek, *Polskie lotnisko wypłaca potężne odszkodowania*, Spiders Web, 15 IX 2025, <https://spidersweb.pl/2025/09/lotniska-halas-odszkodowania.html>.

⁴² ID ankiety: 172717.

sportowców motorowych, gdyż w sposób nieuzasadniony ograniczają możliwość swobodnego uprawiania tych dyscyplin⁴³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania mogą pozytywnie wpłynąć na ciągłość i koszty prowadzenia działalności przez niektórych operatorów (zarządców) torów wyścigowych. Dotyczyłoby to tych obiektów, na których obecnie lub w przyszłości może dochodzić, przede wszystkim z uwagi na powstawanie w ich sąsiedztwie nowej zabudowy mieszkaniowej, do przekraczania norm hałasu. Zarządcy torów nie będą ponosić kosztów ich wyciszenia do wymaganych parametrów oraz unikną ich zamknięcia. Uzyskają również większą elastyczność, jeżeli chodzi o organizowanie imprez sportowych częściowo w porze nocnej.

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.

Wbrew temu, co napisali Wnioskodawcy w DSR, projekt może mieć jednak negatywne skutki gospodarcze w postaci zwiększonych negatywnych efektów zewnętrznych. W szczególności może on spowodować spadek wartości nieruchomości znajdujących się w pobliżu torów wyścigowych oraz utrudniać ich właścicielom sprzedaż takich nieruchomości. Może również wystąpić konieczność ponoszenia dla istniejących i nowo powstających budynków większych kosztów izolacji akustycznej. Na te kwestie zwrócono także uwagę w trakcie konsultacji społecznych⁴⁴. Nie jest jednak możliwe wiarygodne oszacowanie tych skutków 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.

⁴³ ID ankiety: 167693.

⁴⁴ ID ankiety: 171717.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby zmniejszeniem obciążeń administracyjnych (w zakresie ochrony przed hałasem) nałożonych na podmioty zarządzające torami wyścigowymi.

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

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby wyłączeniem uprawiania sportu na torach wyścigowych w ramach szkolenia sportowego albo aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym spod unormowań u.p.o.ś. (a także aktów wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy) dotyczących ochrony przed hałasem, przy czym inne formy korzystania z tych obiektów nadal podlegałyby tym unormowaniom. Należy jednak zauważyć, że o ile projektowana norma mogłaby, przynajmniej potencjalnie, zgodnie z przyjętymi przez Wnioskodawców założeniami przyczynić się do „eliminacji sporów administracyjnych” i w konsekwencji sporów sądowoadministracyjnych, 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”. Omawiana propozycja legislacyjna może ponadto 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: Projekt może przynieść pozytywne skutki w postaci ograniczenia barier rozwoju sportów motorowych i związanej z nimi infrastruktury. Jednocześnie może prowadzić do nasilenia konfliktów społecznych w otoczeniu niektórych torów wyścigowych, zwłaszcza w zakresie oddziaływania hałasu na mieszkańców. Bilans społeczny projektu należy zatem ocenić jako mieszany, przy przewadze korzyści dla uczestników sportów motorowych oraz kosztów społecznych o charakterze lokalnym.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane regulacje wpłyną pozytywnie na ciągłość i koszty prowadzenia działalności przez zarządców niektórych torów wyścigowych. Nie będą one miały wpływu na konsumentów i sytuację na rynku pracy, mogą jednak wywoływać negatywne efekty zewnętrzne w postaci obniżenia wartości nieruchomości znajdujących się w pobliżu torów i zwiększonych kosztów izolacji akustycznej budynków.

4. Skutki finansowe: Projektowana zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i 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)

Łukasz Żołądek, Justyna Branna, 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, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/