

Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w Polsce

Wstęp

W latach osiemdziesiątych XIX w., głównie w Kanadzie, powstawały pierwsze фермы różnych gatunków zwierząt futerkowych. Początkowo hodowano przede wszystkim lisy, ale zapotrzebowanie na chów norek rozwinęło się równie szybko. W 1924 r. w Kanadzie istniało 30 ferm hodujących norkę amerykańską. Tworzono je również poza naturalnym zasięgiem występowania tego ssaka, np. na Nowej Fundlandii, gdzie pierwsze фермы powstały w 1934 r. Liczba ferm na tej wyspie w latach pięćdziesiątych XX w. wzrosła do ok. 100, a hodowano na nich 60 tys. norek. Liczba ta spadła pod koniec lat sześćdziesiątych, zaś ostatnią fermę zamknięto w roku 1971. W Stanach Zjednoczonych rozwój hodowli norek był równie szybki jak w Kanadzie – w 1970 r. istniało tam ponad 220 ferm produkujących 4,5 mln skór rocznie. W następnych latach produkcja utrzymywała się na podobnym lub nieco niższym poziomie (2,5-3,0 mln skór), by w 2014 r. dojść do 3,5 mln skór.

W Europie natomiast pierwsze фермы norek amerykańskich powstały w połowie lat dwudziestych XX w. Liczba ferm rosła w szybkim tempie, jednak rozwój hodowli norek był różny w poszczególnych krajach, np. w Szwecji pierwsze фермы utworzono w 1925 r., w 1937 r. było ich już 627 i hodowano na nich ponad 41 tys. norek. Do 1939 r. liczba ferm wzrosła tu dwukrotnie (do 1224), a wielkość hodowli wyniosła ponad 107 tys. norek. Najdynamiczniej jednak hodowla tych

zwierząt rozwijała się w Danii. Pierwsze fermy powstały wprawdzie stosunkowo późno, bo w 1930 r., ale w kolejnych latach ich liczba szybko rosła, a szczególnie gwałtowny wzrost rozpoczął się w latach sześćdziesiątych. Do końca lat siedemdziesiątych na fermach utrzymywano stado podstawowe liczące ok. miliona samic. Zakładając, że liczba młodych odchowanych przez jedną samicę waha się od trzech do czterech, w tym czasie pozyskiwano w Danii 3-4 mln skór tych zwierząt. W kolejnych latach hodowla nerek nadal się rozwijała i w 1983 r. pozyskiwano już 7 mln skór, a w 2010 r. aż 14 mln. Na początku II połowy XX w. hodowle nerek zakładano w kolejnych krajach Europy¹.

Według danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Polsce w 2010 r. produkowano ok. 4 mln skór nerek amerykańskich, ok. 300 tys. skór lisów pospolitych i polarnych, ok. 2 tys. skór jenotów oraz ok. 40 tys. sztuk szynszyli. Produkcja ta plasuje Polskę na trzecim-czwartym miejscu na świecie². Cała produkcja skór eksportowana była na światowe rynki poprzez system aukcyjny, a przychody ze sprzedaży szacowane były na 200 mln euro³. Powyższe dane wskazują, że jest to bardzo dobry wynik, zwłaszcza jeżeli przeliczymy zyski na jednego przedsiębiorcę. Działalność gospodarcza przede wszystkim nastawiona jest na zarobek, dlatego owe dane nie dziwią.

1. Regulacje prawne tworzenia ferm futrzarskich

Uzyskanie zgody na prowadzenie ferm futrzarskiej nie jest nad wyraz skomplikowane, niemniej wymaga przejścia przez pewne etapy kontroli procesu inwestycyjnego dla inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

¹ A. Zalewski, *Norka amerykańska. Biologia gatunku inwazyjnego*, Białowieża 2014, s. 12-13.

² *Hodowla zwierząt futerkowych w Polsce. Okrutna hodowla lisów w Miliczu*, <<http://www.ekologia.pl/srodowisko/ochrona-srodowiska/hodowla-zwierzat-futerkowych-w-polsce-okrutna-hodowla-lisow-w-miliczu,16846.html>> [dostęp: 15.03.2016].

³ *Fermy zwierząt futerkowych nie przestrzegają prawa*, Ekologia.pl, <<http://www.ekologia.pl/wiadomosci/srodowisko/fermy-zwierzat-futerkowych-nie-przestrzegaja-prawa,16168.html>> [dostęp: 15.03.2016].

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zachowanie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który ma na celu określenie przeznaczenia terenów oraz sposób ich zabudowy i zagospodarowania. Ponadto jego konstrukcja i treść są zależne od takich okoliczności jak rodzaj i wielkość obszaru, dla którego ma być sporządzony plan, a także od czasu, w jakim będą obowiązywały poszczególne jego ustalenia.

Zasadniczym celem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ jest podniesienie jakości i spójności planowania przestrzennego na szczeblu krajowym, wojewódzkim, a w szczególności gminnym, ze względu na najbardziej doniosłe znaczenie planowania na tym szczeblu dla społeczeństwa⁵. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala się w celu przeznaczenia terenów oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy, w drodze uchwały, zatwierdza dany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (wspomniane zatwierdzenie poprzedzone jest sporządzeniem prognozy oddziaływania na środowisko). Procedurę zagospodarowania przestrzennego reguluje ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Następnie niezbędne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest ona, zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.u.i.ś.)⁶, aktem administracyjnym ustalającym środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Ustalenie tychże uwarunkowań powinno być w konsekwencji podstawowym elementem jej treści. Ustalenie uwarunkowań powinno nastąpić w trakcie postępowania zmierzającego do wydania tejże decyzji, przy czym szczególnym elementem takiego postępowania, w sytuacjach określonych ustawą, może

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717).

⁵ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 68-69.

⁶ Ustawa 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. nr 199, poz. 1227).

być procedura indywidualnej podstawowej oceny oddziaływania na środowisko. Przeprowadzenie takiej procedury daje zestaw prawnie określonych informacji, uzyskanych w szczególnym, sformalizowanym trybie, służących ustaleniu treści decyzji⁷.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest podstawowym dokumentem wykorzystywanym w trakcie indywidualnych procedur oddziaływania na środowisko dla uzyskania informacji, które w takiej procedurze powinny być zebrane i zgodnie z ustawą wykorzystane. Raport taki powinien być traktowany jako sformalizowany środek dowodowy stosowany w odpowiednich postępowaniach administracyjnych. Sformalizowany przede wszystkim dlatego, że u.u.i.ś. konstruuje w rozdziale 2 działu V bardzo rozbudowany zestaw wymagań, jakim tego typu dokument powinien odpowiadać. Są to przede wszystkim wymagania o charakterze materialnym, dotyczące treści, ale także formalnym. Istotne jest założenie, że chociaż ustalone wymagania są wiążące i raport musi je spełniać, to jednak istnieją możliwości późniejszej zmiany w raporcie i postępowaniu z tym przedsięwzięciem związanym⁸. Przedsiębiorca zobowiązany jest do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy zwierząt futerkowych. Zgodnie z art. 71 u.u.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, a uzyskanie takiej decyzji jest wymagane dla planowych przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jest to decyzja kończąca procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Co istotne, wydanie takiej decyzji następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego czy decyzji o warunkach zabudowy o zagospodarowaniu terenu. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są m.in.: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta. O tym, czy dana inwestycja wpisuje się w ramy przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko

⁷ M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 116.

⁸ *Ibidem*, s. 121.

bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, rozstrzyga rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. (dalej: Rozporządzenie)⁹. Na jego podstawie (§ 2 ust. 1 pkt 51) stwierdza się, że przedsięwzięciem mogąącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza¹⁰. Jeżeli chodzi natomiast o przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, to zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia należą do nich: instalacje do uboju zwierząt; chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP¹¹; chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 40 DJP, jeżeli działalność ta prowadzona będzie:

- „a) w odległości mniejszej niż 100 m od następujących terenów w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie uwzględniając nieruchomości gospodarstwa, na którego terenie chów lub hodowla będą prowadzone: mieszkaniowych, innych zabudowanych z wyłączeniem cmentarzy i grzebowisk dla zwierząt, zurbanizowanych niezabudowanych, rekreacyjno-wypoczynkowych z wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych,
- b) na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy; chów lub hodowla obcych rodzimej faunie zwierząt, innych niż gospodarskie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397).

¹⁰ Duża jednostka przeliczeniowa – DJP – umowna jednostka odpowiadająca zwierzęciu o masie ciała 500 kg lub wielu zwierzętom o łącznej masie ciała 500 kg.

¹¹ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. (poz. 1397). Współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na duże jednostki przeliczeniowe inwentarza (DJP): poz. 26 – lisy, jenoty 0,025; poz. 27 – norki, tchórze 0,0025; poz. 28 – nutrie 0,007; poz. 29 – szynszyle 0,001; poz. 38 – króliki 0,007.

o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, w liczbie nie mniejszej niż 4 matki lub 20 sztuk, z wyjątkiem ryb oraz skorupiaków”.

Ponadto niezbędne jest uzyskanie pozwolenia na budowę bądź zgłoszenie budowy czy robót budowlanych. Zgłoszenia właściwemu organowi wymagają m.in. następujące budowy i roboty budowlane: budowa parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m² przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, związanych z produkcją rolną, uzupełniających istniejącą zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej; budowa obiektów budowlanych piętrzących wodę i upustowych o wysokości piętrzenia wody poniżej 1 m poza rzekami żeglownymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody itd.; budowa obiektów małej architektury¹². Regulacja pozwolenia na budowę ujęta jest w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Lokalizacja i budowa fermy wymaga pozwolenia na budowę, które wydaje starosta na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa ta w art. 35 ust. 1 wskazuje wprost, że organ przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.u.i.ś. Wszystkie czynności podejmowane przez organy administracji publicznej na podstawie tej ustawy traktuje się jako czynności kontroli lub nadzoru budowlanego¹⁴. Innym istotnym przepisem jest art. 75 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵. Stanowi on o tym, że inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, w szczególności

¹² M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 431.

¹³ Dz.U. nr 89, poz. 414.

¹⁴ M. Wierzbowski, op. cit., s. 430.

¹⁵ Dz.U. nr 62, poz. 627.

ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych.

Działalność rolnicza to działalność w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym w zakresie produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcji warzywniczej, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowli i produkcji materiału zarodowego ssaków, ptaków i owadów użytkowych, produkcji typu przemysłowego, fermowego oraz chowu i hodowli ryb¹⁶. Fermy futrzarskie traktowane są w świetle prawa jako działalność rolnicza. Ową działalność zgłasza się jedynie do powiatowego lekarza weterynarii, aby ten następnie wpisał ją do ewidencji. W Biuletynie Informacji Publicznej można znaleźć tylko takie informacje dotyczące rejestrów i ewidencji: w myśl przepisów prawodawstwa weterynaryjnego, aby podjąć i prowadzić działalność w zakresie prowadzenia miejsc gromadzenia zwierząt, obrotu zwierzętami, transportu zwierząt, zarobkowego wytwarzania, pozyskiwania, konserwacji, obróbki, przechowywania, prowadzenia obrotu lub wykorzystywania materiału biologicznego czy prowadzenia zakładu drobiu, należy spełnić wymagania weterynaryjne dla danego rodzaju działalności, określone w Ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (dalej: u.o.z.z.c.)¹⁷ i w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie. W przypadku działalności związanej z handlem wewnątrzspółnotowym podjęcie takiej działalności jest dozwolone po stwierdzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii właściwego ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia, w drodze decyzji, spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 11 u.o.z.z.c. prowadzony jest rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną (o której mowa w art. 1 pkt 1 lit. a-l, n, p oraz w art. 4 ust. 3 u.o.z.z.c). Rejestr ten zawiera imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres

¹⁶ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <<http://www.minrol.gov.pl/>> [dostęp: 15.03.2016].

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. nr 69, poz. 625.

podmiotu, określenie rodzaju i zakresu prowadzonej działalności oraz datę wpisu i wykreślenia z rejestru. Powiatowy lekarz weterynarii przekazuje, za pośrednictwem wojewódzkiego lekarza weterynarii, głównemu lekarzowi weterynarii dane zawarte w rejestrze oraz ich aktualizacje. Szczegółowy zakres informacji, sposób prowadzenia tego rejestru oraz jego wzór, a także zakres i tryb przekazywania informacji zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną¹⁸. Prowadzi to do wniosku, że przedsiębiorca jest zobligowany do spełnienia wymogów weterynaryjnych.

W formie wprowadzenia omówiony został proces legislacyjny ferm futrzarskich. Należy jednak podkreślić, że jego etapy są bardziej zawile i wymagają omówienia w osobnym opracowaniu.

2. Raporty Najwyższej Izby Kontroli – I/11/003/LPO oraz P/14/050

Głównym celem Najwyższej Izby Kontroli (NIK) jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej, wizją natomiast jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Poznańska delegatura Najwyższej Izby Kontroli¹⁹ przeprowadziła, na zlecenie Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 października 2010 r., kontrolę sprawowania nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim (I/11/003/LPO). W raporcie powiatowym

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. poz. 128.

¹⁹ Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu, „Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim”, nr ewid. 142/2011/P11003/LPO.

zawarto informacje o wynikach tej kontroli. Celem kontroli była ocena, z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli)²⁰, sprawowania nadzoru państwowego nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim. Ocena ta dotyczyła w szczególności sprawowania nadzoru weterynaryjnego oraz wykonania zadań inspekcji ochrony środowiska²¹.

Celem kontroli była także ocena skuteczności nadzoru państwowego nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych poprzez sprawdzenie przestrzegania przez podmioty prowadzące te fermy przepisów weterynaryjnych, budowlanych i ochrony środowiska. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2009-2010. Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w pierwszej połowie 2011 r. w sześciu powiatowych inspektoratach weterynaryjnych z terenu województwa wielkopolskiego oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu. Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciła organom nadzoru weterynaryjnego i budowlanego oraz inspekcji ochrony środowiska przeprowadzenie kontroli w 23 fermach zwierząt futerkowych z terenu województwa wielkopolskiego (18% ogółu).

Podsumowując wyniki kontroli, należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli negatywnie²² oceniła sprawowanie nadzoru państwowego nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1995 r., nr 13, poz. 59.

²¹ „Ochroną środowiska są zarówno działania, jak i zaniechania. Oznacza to, że ochrona obejmuje zarówno zachowania polegające na aktywności, jak i zachowania polegające na powstrzymaniu się od określonych czynności. Jednakże nie każde zachowanie aktywne lub pasywne będzie stanowiło ochronę środowiska. Chodzi tu tylko o takie zachowania, które mają charakter celowy. Powinny one być podejmowane w celu umożliwienia zachowania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej”, Z. Bukowski, *Komentarz do ustawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 68-69.

²² W kontroli I/11/003 do oceny ogólnej zastosowana została czterostopniowa skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna, sformułowana na podstawie ocen cząstkowych skontrolowanych obszarów z uwzględnieniem kryteriów NIK, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

wielkopolskim w latach 2009-2010, głównie ze względu na jego nieskuteczność.

Inspekcje weterynaryjne nie w pełni wywiązały się z obowiązków określonych przez głównego lekarza weterynarii w zakresie nadzoru nad fermami zwierząt futerkowych. Część z tych obowiązków wykonano nierzetelnie. Sprawowany nadzór był nieskuteczny, gdyż nie wyeliminował nieprawidłowości. Wykonanie zadań w zakresie kontroli ferm zwierząt futerkowych przez Inspekcję Ochrony Środowiska nie zapewniło respektowania przez te podmioty wymagań ochrony środowiska. Kontrole ferm, przeprowadzone przez właściwe inspekcje na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli, wykazały, że w 87% tych ferm nie przestrzegano wymagań ochrony środowiska, w 48% działalność hodowlana prowadzona była w obiektach nielegalnie wybudowanych lub użytkowanych, a w 35% niezgodnie z przepisami weterynaryjnymi.

We wszystkich skontrolowanych fermach stwierdzone zostały nieprawidłowości związane z gospodarką odpadami oraz prowadzeniem hodowli w obiektach wybudowanych nielegalnie lub z istotnym naruszeniem warunków pozwoleń na budowę. Według raportu tylko jedna ferma zwierząt futerkowych, spośród 23 skontrolowanych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli, spełniała jednocześnie wymagania weterynaryjne, budowlane i ochrony środowiska. W 87% skontrolowanych ferm prowadzony był nielegalny odzysk odpadów. W 11 fermach (48% skontrolowanych) działalność hodowlana prowadzona była w obiektach nielegalnie wybudowanych lub nieprawidłowo użytkowanych. W 8 fermach (35% skontrolowanych) przeprowadzone kontrole wykazały nieprawidłowości i uchybienia w stosunku do obowiązujących przepisów dotyczących warunków weterynaryjnych²³. Ponadto wniosek Najwyższej Izby Kontroli na temat braku kontroli przez inspekcje nadzoru budowlanego i ochrony środowiska oraz nierzetelnego nadzoru weterynaryjnego jest wysoce niepokojący.

W przytaczanym raporcie Najwyższej Izby Kontroli wprost opisana jest niestabilna sytuacja polskich organów kontroli. Jest to o tyle warte uwagi, że obnaża nieporadność i nieprawidłowości dotyczące

²³ Dane z raportu I/11/003 NIK.

owych organów. Stawia pod znakiem zapytania sytuację nie tylko w wymienionych organach, ale i w całej strukturze administracyjnej i kontrolnej. Ze względu na charakter niniejszego opracowania wskazany zostanie tylko jeden element tego zagadnienia. Otóż w przytoczonym raporcie można dostrzec oznaki przestępstwa²⁴. Powiatowi lekarze weterynarii w raportach wewnętrznych podali nierzetelne dane co do liczby skontrolowanych ferm oraz wyników ich kontroli, co tłumaczono pomyłkami. Następnym przykładem jest popełnienie przestępstwa w związku z poświadczeniem nieprawdy²⁵, a mianowicie: powiatowy lekarz weterynarii poświadczył, że w jednym dniu dokonał kilku kontroli, co było fizycznie (m.in. ze względu na odległość) niemożliwe, a ponadto wszystkie raporty miały ten sam numer porządkowy. Dalej: „na warunki sprzyjające tworzeniu się mechanizmów korupcyjogennych w sprawowaniu przez Inspekcję Weterynaryjną w K. nadzoru nad fermami zwierząt futerkowych w latach 2009-2010 wskazywała dowolność w podejmowaniu, realizowaniu i dokumentowaniu czynności kontrolnych oraz w rozliczaniu czasu pracy w ramach delegacji służbowych, a także lekceważenie sprawozdawczości”²⁶.

Drugi raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczy nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt w latach 2011-2013²⁷. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy organu kontrolującego. Przemysłowa hodowla zwierząt nie jest obojętna dla jakości i warunków życia ludzi mieszkających w bliskim sąsiedztwie ferm za sprawą uciążliwych odorów oraz zanieczyszczeń wód, w tym w wyniku przenawożenia gleb, prowadzącego do zagrożeń chemicznych i mikrobiologicznych. Odzwierciedleniem występujących uciążliwości są protesty

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli przekazała uzyskane informacje do odpowiednich organów ścigania.

²⁵ Przestępstwo określone w art. 271 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.).

²⁶ Istotne ustalenia kontroli Najwyższej Izby Kontroli (nr ewid. I/11/003), 3.2.1. Sprawowanie nadzoru weterynaryjnego nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt”, nr ewid. 181/2014/P/14/050/KRR.

lokalnych społeczności oraz skargi kierowane do organów rządowych i parlamentarzystów. Celem kontroli była ocena nadzoru organów administracji rządowej nad funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierząt. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli to: wykonywanie zadań przez organy administracji rządowej ochrony środowiska w odniesieniu do ferm zwierząt; sprawowanie nadzoru przez inspekcję weterynaryjną nad funkcjonowaniem ferm zwierząt oraz realizacja przez Państwową Inspekcję Sanitarną zadań dotyczących ferm zwierząt. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Głównym Inspektoracie Weterynarii, w pięciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, ośmiu powiatowych inspektoratach weterynarii oraz ośmiu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Podjęto ją²⁸ w związku z kryteriami legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W Informacji wykorzystano także wyniki kontroli w wybranych fermach usytuowanych na terenie województw: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego oraz łódzkiego.

Ogólna ocena kontrolowanej działalności: „Organy administracji rządowej nie zapewniły właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt. Współpraca pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną i Inspekcją Ochrony Środowiska była nieefektywna. Nadal występowały istotne różnice w danych dotyczących liczby nadzorowanych ferm. Działania legislacyjne podjęte przez Ministra Środowiska nie zapobiegły podziałom wielkoprzemysłowych ferm zwierząt dokonywanym w celu obejścia obowiązku uzyskania pozwoleń zintegrowanych. Nie rozwiązano także problemu uciążliwości zapachowej ferm zwierząt”. Z syntezy wyników kontroli wynika, że minister środowiska mimo podjętych działań w celu realizacji wniosków po przeprowadzonych kontrolach nie osiągnął założonych celów, to znaczy nie doprowadził do uregulowania sprawy uciążliwości zapachowej. Prowadzone działania na rzecz opracowania ustawy „odorowej”²⁹

²⁸ Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

²⁹ Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorem) w wybranych krajach Unii Europejskiej.

przez ponad pięć lat nie przyniosły rezultatu. Zaproponowane przez ministra środowiska i wprowadzone zmiany w prawie ochrony środowiska umożliwiają uzyskanie pozwolenia zintegrowanego niezależnie od dokonanych podziałów instalacji do chowu lub hodowli trzody chlewnej. Nie nakładają na podmioty obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego na podzieloną instalację³⁰. Zmiana prawa nie doprowadziła do obowiązku uzyskania pozwolenia dla podzielonej instalacji (fermy), o co wnioskowała Najwyższa Izba Kontroli. Dodatkowo współpraca pomiędzy Inspekcją Weterynaryjną i Inspekcją Ochrony Środowiska polegająca na wymianie informacji o podmiotach prowadzących fermy zwierząt nie przyniosła rezultatu. Wystąpiły istotne rozbieżności w odniesieniu do liczby wielkoprzemysłowych ferm zwierząt będących w ewidencji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, a wykazanych przez Inspekcję Weterynaryjną. Nieposiadanie rzeczywistych danych w tym zakresie przez właściwe służby może skutkować brakiem nadzoru nad fermami zwierząt i stwarzać zagrożenie dla środowiska. Ponadto Inspekcja Ochrony Środowiska posiadała niepełne dane dotyczące funkcjonowania ferm drobiu i trzody chlewnej, których prowadzenie wymaga pozwolenia zintegrowanego. Stwierdzono rozbieżności tych danych z rejestrem posiadanym przez ministra środowiska.

W ewidencji Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie było 12 ferm z zarejestrowanych 258 na terenie siedmiu województw. Niepełne dane inspekcji z województwa lubelskiego i lubuskiego uzupełniono w trakcie kontroli NIK. Inspekcja Ochrony Środowiska nie zaplanowała i nie przeprowadziła również w 2011 r. kontroli sześciu instalacji do chowu i hodowli świń, tj. 4% posiadających pozwolenia zintegrowane, pomimo obowiązku corocznej kontroli takich instalacji. Inspekcja nie przeprowadziła również, obowiązkowej co dwa

³⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przez instalację rozumie się: a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

lata, kontroli instalacji IPPC³¹ do produkcji drobiu. W poszczególnych latach kontrolowano od 34% do 42% ferm. Wprowadzona przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska możliwość przeprowadzania kontroli ferm drobiu rzadziej niż co drugi rok skutkowałą dowolnością częstotliwości kontroli przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Pomimo prac mających miejsce w Ministerstwie Środowiska nie wprowadzono do prawa krajowego przepisów implementujących prawo międzynarodowe dotyczące funkcjonowania ferm zwierząt w Polsce. Kontrole wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska ujawniły 10 ferm, w których podmioty prowadzące nie posiadały obowiązkowych planów nawożenia, a wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie wydali decyzji o wstrzymaniu prowadzenia ferm z rygiorem natychmiastowego wykonania, pomimo istnienia takiego obowiązku. Spośród ośmiu skontrolowanych powiatowych lekarzy weterynarii czterech nie przestrzegało realizacji corocznej kontroli 5% ferm trzody chlewnej, a jeden nie wykonywał kontroli wielkoprzemysłowych ferm świń co drugi rok, pomimo określenia takiego wymogu w instrukcjach i wytycznych głównego lekarza weterynarii. Nadzór prowadzony przez Państwową Inspekcję Sanitarną nad warunkami higieny pracy osób zatrudnionych w fermach świń, drobiu i zwierząt futerkowych był niewystarczający. Nie wszystkie fermy pozostające w ewidencji inspekcji sanitarnej były objęte kontrolami. Żadna z ośmiu skontrolowanych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych nie miała aktualnych danych w swojej ewidencji o wszystkich fermach podlegających nadzorowi. Kontrole przeprowadzone przez inspekcje: ochrony środowiska, weterynaryjną i sanitarną oraz organy nadzoru budowlanego na zlecenie NIK w podmiotach prowadzących wielkoprzemysłowe fermy zwierząt wykazały, że nie wszystkie one przestrzegały obowiązujących przepisów prawa. Spośród 40 skontrolowanych ferm stwierdzono 2 przypadki ich funkcjonowania bez wymaganych pozwoleń zintegrowanych. W 18 fermach nie przestrzegano wymagań zawartych w tych pozwoleniach i naruszano przepisy ochrony środowiska. W 5 fermach ujawniono również

³¹ Skrót pochodzi od ang. Integrated Pollution Prevention and Control – zintegrowane zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń.

niewłaściwy monitoring wód podziemnych, nieszczelne i nieprawidłowo pokryte zbiorniki na gnojowicę. Spośród 20 kontrolowanych ferm zwierząt futerkowych w 15 stwierdzono m.in. naruszenie przepisów Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³² (przedstawianie się obornika zwierząt futerkowych do gruntu) oraz przepisów Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³³. Nie przestrzegano także przepisów weterynaryjnych w zakresie zabezpieczenia przeciwpizyjotycznego³⁴ obiektów, prowadzenia rejestracji i identyfikacji zwierząt oraz postępowania z ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także warunków utrzymania zwierząt. Nieprawidłowości stwierdzono w 27 fermach (5 trzody chlewnej, 11 drobiu, 10 zwierząt futerkowych) na 61 poddanych kontroli. W ok. 23% skontrolowanych ferm stwierdzono naruszenia wymagań higieniczno-sanitarnych dotyczących przepisów bhp. Naruszano przepisy prawa budowlanego oraz przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym. Nieprawidłowości wystąpiły w 83% kontrolowanych ferm (17 trzody chlewnej, 18 drobiu, 15 zwierząt futerkowych). Stwierdzono przypadki budowy lub adaptacji budynków inwentarskich bez pozwolenia bądź zgłoszenia, a także zmiany sposobu użytkowania bez wymaganej decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź budowy obiektów z naruszeniem przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustalenia kontroli wykazały, że nie doprowadzono do skutecznego rozwiązania problemu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. Prace w tym zakresie zakończyły się na etapie projektu ustawy opracowanego w Ministerstwie Środowiska. Dotyczy to przede wszystkim spełniania norm dotyczących magazynowania i zagospodarowania gnojowicy w terminach i ilości niepowodującej skażeń środowiska i dyskomfortu mieszkańców. Zmiany wymaga również ustawa o nawozach i nawożeniu³⁵. Najwyższa Izba Kontroli zwraca też

³² Tekst jedn. Dz.U. nr 115, poz. 1229.

³³ Tekst jedn. Dz.U. poz. 21.

³⁴ Występowanie zachorowań na jedną z chorób zakaźnych wśród zwierząt domowych lub dzikich na danym terenie.

³⁵ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (tekst jedn. Dz.U. nr 147, poz. 1033).

uwagę na niedostosowanie polskiego prawa do zaleceń Komisji Helsińskiej, podjętych w ramach ratyfikowanej przez Polskę konwencji. Polska dotychczas nie wprowadziła do ustawodawstwa krajowego zasad dotyczących m.in. zwiększonego do sześciu miesięcy okresu gromadzenia płynnych nawozów naturalnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak takiego uregulowania nie zapewnia prawidłowego zagospodarowania gnojowicy w ramach stosowania dobrych praktyk rolniczych.

Podsumowanie

Rozwój nowoczesnego rolnictwa i jego intensyfikacja może powodować wiele zagrożeń środowiskowych, głównie dla osób mieszkających w bezpośrednim sąsiedztwie ferm utrzymujących zwierzęta. Według Najwyższej Izby Kontroli podmioty prowadzące instalacje wymagające pozwoleń zintegrowanych w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa nadal mają możliwość unikania wymogów związanych z ochroną środowiska przez dokonanie podziału instalacji. Prawo nie nakłada bowiem na prowadzących oznaczone części podzielonej instalacji obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego, ale jedynie daje taką możliwość (fakultatywność objęcia takim pozwoleniem). Na sprawę dzielenia instalacji w celu obejścia przepisów ochrony środowiska Najwyższa Izba Kontroli zwróciła już uwagę w jednej z kontroli³⁶, jednakże nie doprowadzono do zmiany przepisów w prawie ochrony środowiska, a wyniki omawianej kontroli potwierdziły, że nadal istnieje proceder celowego podziału instalacji prowadzący do unikania ograniczeń negatywnego oddziaływania na środowisko zawartych w pozwoleniach zintegrowanych. Potrzebę zmiany prawa w tym zakresie uznać należy za priorytetową.

Nie bez znaczenia jest fakt, że Najwyższa Izba Kontroli obnażyła nieefektywność oraz brak skuteczności organów kontrolnych.

³⁶ Kontrola NIK nr P/06/106 „Funkcjonowanie wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej”.

Jeżeli organy administracji działają wadliwie, to efektywność kontroli również będzie wadliwa, a w efekcie nieprawidłowe będą działania na rzecz ferm zwierząt. W ocenie autorki artykułu pracownicy poszczególnych urzędów dopuszczający się niedopatrzeń, nienależytego wykonywania obowiązków służbowych, niestosowania litery prawa, a w końcu przestępstw, są pierwszym elementem lawiny wątpliwości, w konsekwencji prowadzącej do istniejącego stanu braku zaufania nie tylko do instytucji niższego szczebla, ale też całego aparatu państwowego, z którym wojewódzkie, powiatowe i gminne urzędy (mimo decentralizacji władzy) są ściśle związane.

Warto zadać pytanie, dlaczego tak się dzieje. Naturalne jest to, że nie ma jednej prawidłowej odpowiedzi, gdyż składają się na nią liczne błędy popełniane przez konkretne organy. Niekiedy wynikają one ze zwykłego niedopatrzeń, a niekiedy (niestety, jest to utrzymujący się trend rosnący) wynikają z tego, że los zwierząt jest coraz bardziej obojętny nam wszystkim. Nam wszystkim dlatego, że ponieważ to społeczeństwo przyzwala na naganne zachowania i nie domaga się sankcji za takie czy inne nieprawidłowości wynikające z pracy urzędników. Niewątpliwie, sytuacja ta warta jest poświęcenia uwagi oraz troski, ale przede wszystkim uświadomienia sobie, że wszystkie państwowe organy tworzymy my – wspólnota, dzięki czemu mamy wpływ na stan i funkcjonowanie całego aparatu państwowego.

Supervision over the functioning of fur farms in Poland

Summary

The article compares two reports of the Supreme Audit Office, which has performed controls of state authorities obliged to supervise the functioning of fur farms. The conclusions presented by the Supreme Audit Office have confirmed suspicions that the supervision over these farms is not effective enough and leaves many doubts about the actions of state authorities. Cited reports clearly present an unstable situation of Polish controlling authorities. It is noteworthy in such a way, that it uncovers incompetence and irregularities of mentioned entities. It questions the current situation not only in the

mentioned bodies, but also in the entire administrative and control structure. Additionally, the conclusions of the reports also state that entities obtaining authorization to run given environmental installations still have a possibility of avoiding the requirements concerning environmental protection by carrying out unfavorable divisions of these installations.

Development and intensification of modern agriculture can cause a number of environmental risks, especially to people living in the immediate vicinity of farms. Industrial animal husbandry has a negative impact on the quality of life and living conditions nearby, due to foul odors and water contamination, including pollution caused by excessive fertilization that leads to chemical and microbiological hazards. These occurring inconveniences cause protests in local communities. The lack of adequate supervision also poses a threat to native species of animals, which may lead to extinction, especially among birds and certain mammals.