



Warszawa, 13-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7200.9.2024.BD

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

via ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

realizując obowiązek wynikający z art. 17a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), ja i moi współpracownicy cyklicznie spotykamy się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. W trakcie jednego z tych spotkań, odbytego w październiku ubiegłego roku¹, członkowie szeregu organizacji pozarządowych przedstawili mi zagrożenia, jakie związane są z intensyfikacją produkcji zwierzęcej w naszym kraju. Problemy dotyczące funkcjonowania tzw. ferm przemysłowych, na jakie zwrócono mi uwagę, są bardzo szerokie. Obejmują zagadnienia związane z ochroną środowiska, w tym kwestie uciążliwości zapachowych, zagospodarowania odpadów poprodukcyjnych,

¹ <https://naszrzecznik.pl/wlasciciele-ferm-maja-pieniadze-prawnikow-i-wsparcie-aparatu-panstwa-okoliczni-mieszkancy-sa-bezsilni-spotkanie-zespołu-ochrona-srodowiska-klimat-z-zrpo-dr-valerim-vachevem-i-ekspertkami-biura-r/>

zanieczyszczenia wody, a także związanych z tym zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych. Podnoszone są liczne zastrzeżenia dotyczące stosowania antybiotyków w toku produkcji i ich wpływu na zdrowie konsumentów. Zwrócono mi uwagę na ryzyka związane z zużyciem wody przy wielkotowarowej produkcji zwierzęcej w kontekście dostępu do wody pitnej okolicznych mieszkańców. Ważkie są także zgłaszane problemy dotyczące ochrony własności nieruchomości sąsiadujących z fermami przemysłowymi, a także zagadnienia związane z konkurencyjnością indywidualnych gospodarstw w kontekście funkcjonowania ferm przemysłowych. Na powyższe problemy nakłada się dodatkowo brak zaufania obywateli do efektywności działań organów administracji publicznej tak w procesie tworzenia ferm przemysłowych, jak i w procesie kontroli ich działalności.

Funkcjonowanie ferm przemysłowych pozostaje istotnym społecznym problemem. Zarówno skala wywoływanych przez nie konfliktów, jak również waga sygnalizowanych zagrożeń związanych z działalnością ferm, przemawia za odpowiednią reakcją ze strony Państwa. W załączeniu pozwalam sobie przekazać otrzymane podczas i w związku ze wspomnianym wyżej spotkaniem materiały, wyrażając nadzieję, że zechce Pana Premier zlecić ich stosowną, kompleksową i wnikliwą analizę we właściwych ministerstwach. Ze swej strony, pragnę z kolei w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, przedstawić Panu Premierowi kwestie, które, także w oparciu o rozpatrywane przeze mnie skargi indywidualne, uznaję za niezbędne do priorytetowego rozwiązania w drodze legislacyjnej.

I. Uwzględnienie interesów mieszkańców w postępowaniach dotyczących ferm przemysłowych; reprezentacja tych interesów w postępowaniach

Za uzasadnioną postrzegam konieczność przyznania większej mocy głosom lokalnej społeczności na etapie decydowania o dopuszczalności realizacji fermy przemysłowej na danym obszarze. Rzecznik Praw Obywatelskich od lat podnosi², że krajowe regulacje przyjęte w Polsce dotyczące zasady współudziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako: ustawa

² por. m.in. korespondencję z Ministrem Środowiska: <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2007/09/568853/1712551.pdf>; <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/index.php?sprawa=12769>

ocenowa)³, nie są zgodne z postanowieniami Konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁴ oraz dyrektywy 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 (dalej: dyrektywa ocenowa)⁵ – co pozostaje tym bardziej aktualne w kontekście dokonanej w 2019 r. nowelizacji tzw. ustawy ocenowej⁶.

W aktualnym stanie prawnym wszechstronne rozważenie zakresu ingerencji projektowanej inwestycji na poszczególne komponenty środowiska, w tym wpływu na zdrowie ludzi, odbywa się w ramach postępowań przewidzianych w ustawie ocenowej, przy czym właściwa kwalifikacja przedsięwzięcia, względem progów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷, określana jest na podstawie raportu oddziaływania na środowisko, który to dokument przedkłada podmiot zainteresowany podjęciem działalności, czyli inwestor. Oznacza to, że kluczowy dla dalszych faz postępowania dokument inicjujący realizację inwestycji przedkłada inwestor, i to na jego zlecenie (i koszt) dokument taki jest sporządzany. Jak pokazuje praktyka, okoliczność ta może rzutować na treść udzielanego inwestorowi zezwolenia na realizację planowanej inwestycji, jeśli zważyć na występujący w niewielkich gminach brak wyspecjalizowanych wydziałów i pracowników do obsługi tego typu wniosków. Osobnym problemem pozostaje prawidłowe określenie przez organ prowadzący postępowanie kręgu stron postępowania, w sytuacji gdy oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia również ustalane jest w oparciu o treść raportu, przedkładanego organowi przez inwestora. Wpływające do mojego Biura skargi potwierdzają występowanie przypadków, gdy jedyną stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla fermy zwierząt pozostaje inwestor, w sytuacji przyjęcia ustalenia, że oddziaływanie planowanej inwestycji zamyka się w granicach nieruchomości objętej zamierzeniem budowlanym. Powoduje to, że wydane rozstrzygnięcie, jako zgodne z wnioskiem inwestora i treścią raportu, nie zostaje

³ t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1112;

⁴ t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

⁵ t.j. Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.

⁶ Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prosi-prezydenta-o-zawetowanie-noweli-ustawy-%E2%80%99Esrodowiskowej%E2%80%99D>

⁷ t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.

poddane dalszemu zaskarżeniu i tym samym kontroli organu II stopnia, a także – kontroli sądu administracyjnego.

Przymiot strony postępowania administracyjnego pozostaje zatem kluczowy dla możliwości przedstawienia zastrzeżeń do stanowiska inwestora: obecnie, w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że stanowisko lokalnej społeczności oraz protesty mieszkańców przeciwko planowanemu przedsięwzięciu nie mogą skutkować odmową wydania decyzji środowiskowej (por. (zob. wyroki NSA z 1 grudnia 2020 r., sygn. II OSK 430/18, LEX nr 3092968, z 18 kwietnia 2023 r., sygn. III OSK 2101/21, LEX nr 3527638). Tymczasem należy wskazać na szczególną ochronę – zarówno konwencyjną, jak i unijną – tzw. zainteresowanej społeczności, czyli części społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska⁸. Poza udostępnieniem pełnej informacji o wnioskowanym przedsięwzięciu, zainteresowana społeczność ma prawo do aktywnego uczestniczenia w postępowaniu⁹ oraz do zaskarżania decyzji dotyczącej przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko¹⁰. Wprawdzie pozostawiono poszczególnym państwom decyzję w definiowaniu „wystarczającego interesu” dla zaskarżenia decyzji¹¹, to jednak rozumienie tego interesu nie może być zbyt wąskie – państwa powinny kierować się celem, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na tym tle warto rozważyć, po pierwsze, poszerzenie kręgu stron postępowania środowiskowego, określonego przez art. 97 ust. 3a ustawy ocenowej, na, przykładowo, wszystkie podmioty, którym planowane przedsięwzięcie utrudni niezakłócone korzystanie z własnej nieruchomości w dotychczasowy sposób. Po drugie, warto wprowadzić możliwość uczestnictwa zainteresowanych w postępowaniach „następczych”, toczących się po wydaniu decyzji środowiskowej, a zwłaszcza w postępowaniach o wydanie pozwolenia na budowę. Dopiero zestaw tych decyzji (środowiskowa i pozwolenie na budowę) tworzy „zezwolenie na inwestycję”, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy ocenowej. Jest to szczególnie ważne z uwagi na przypadki – opisane poniżej w pkt. II – formalnego podziału ferm, stanowiących gospodarczą całość, w celu ominięcia wymogów środowiskowych. Zapewnienie szerokiego uczestnictwa członkom „zainteresowanej społeczności” w postępowaniu o wydanie

⁸ art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, por. także art. 1 ust. 2 lit. e dyrektywy ocenowej

⁹ art. 6 Konwencji z Aarhus, art. 6 ust. 4 i dalsze dyrektywy ocenowej

¹⁰ art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, art. 11 ust. 1 dyrektywy ocenowej

¹¹ art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, art. 11 ust. 3 dyrektywy ocenowej

pozwolenia na budowę wymagałoby nowelizacji art. 28 ust. 2 (w zw. z art. 3 ust. 20), ale także art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane.¹² Z tych względów jako niekorzystną należy uznać zmianę art. 3 ust. 20 ustawy Prawo budowlane, która nastąpiła w 2020 r.¹³, w istotny sposób zawężającą krąg stron postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę. Obszar oddziaływania obiektu – determinujący, kto może uczestniczyć w postępowaniu – to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. W aktualnym stanie prawnym wymagane jest zatem wykazanie konkretnych ograniczeń – ale tylko co do możliwości zabudowy terenu sąsiedniego, a nie innego sposobu korzystania z nieruchomości. Jak podkreśla się w orzecnictwie sądów administracyjnych, wśród ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, które nie mieszczą się w znowelizowanej definicji obszaru oddziaływania obiektu, można wyróżnić oddziaływania będące immisjami, takie jak hałas, pył czy uciążliwości zapachowe (wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2022 r., sygn. VII SA/Wa 172/22, LEX nr 3354704. wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 czerwca 2023 r., sygn. II SA/Bd 116/23, LEX nr 3704515., por. także wyrok NSA z 9 października 2024 r., sygn. II OSK 1829/24, LEX nr 3778663). A zatem właściciele czy użytkownicy działek sąsiadujących z planowaną inwestycją rolnictwa przemysłowego, o ile nie zostaną ograniczeni przez tę inwestycję w prawie zabudowy, nie mogą uczestniczyć w postępowaniu – co należy oceniać jako sprzeczne z wymogami dyrektywy ocenowej.

Rozszerzenie kręgu stron postępowań dotyczących planowanego przedsięwzięcia zapewniłoby realną możliwość wpływu lokalnej społeczności na formę i zakres prowadzenia hodowli zwierzęcej na zamieszkałym przez nią terenie: okazuje się bowiem, że inne rozwiązania, przewidziane przez ustawę ocenową dla zapewnienia udziału społeczeństwa, nie są skuteczne w praktyce. Jak wynika z rozpoznawanych w Biurze RPO skarg, mimo obowiązku wynikającego z przepisu art. 80 ust. 1 pkt 3 ustawy ocenowej, nakazującego organowi ochrony środowiska wydanie tzw. decyzji środowiskowej przy jednoczesnym uwzględnieniu „wyników postępowania z udziałem społeczeństwa”, co jest realizacją obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus oraz art. 8 dyrektywy ocenowej – w prowadzonych postępowaniach w tym przedmiocie kwestia konfliktów społecznych niejednokrotnie nie jest uznawana za

¹² ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).

¹³ art. 1 pkt 1 oraz art. 39 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2020 r. poz. 471

istotną lub jest wręcz jest bagatelizowana. Tytułem przykładu pragnę przywołać monitorowaną przez moich współpracowników sprawę budowy chlewni przemysłowej do chowu tuczników w miejscowości Kuchary Kryski (gm. Drobin), zlokalizowaną w odległości kilkuset metrów od ośrodka medytacyjnego Buddyjskiego Związku Damentowej Drogi Linii Karma Kagyu¹⁴. W przedmiotowej sprawie, w zaaprobowanym przez organ II instancji raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, inwestor wskazał, że inwestycja nie spowoduje konfliktów społecznych, podczas gdy do organów załatwiających sprawę oraz organów uzgadniających w toku postępowania napłynęło kilkaset skarg i protestów od przedstawicieli lokalnej społeczności oraz buddystów z całej Polski i zagranicy.

Należy podkreślić, że w pracy mojego Biura ujawniają się sytuacje, w których na gruncie obowiązujących przepisów organ ochrony środowiska I instancji (najczęściej – wójt) podejmuje starania, aby - zgodnie z wnioskiem większości mieszkańców gminy, sprzeciwiającym się planowanej inwestycji, takiej jak ferma drobiu w znacznych rozmiarach - odmówić wydania decyzji środowiskowej z powodu przewidywanych, obiektywnie niekorzystnych skutków przedsięwzięcia, a także z uwagi na potencjalny silny konflikt społeczności z inwestorem przedsięwzięcia, lecz przesłanki te nie stanowią prawnej podstawy do wydania decyzji tej treści.

W skargach do RPO opisywane są również przypadki udzielania przez organy I instancji zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na budowie fermy zwierzęcej, w sytuacji gdy już po pobieżnej analizie dokumentów zachodzą poważne wątpliwości co do zgodności z prawem takiego rozstrzygnięcia, jednakże niewielka liczba stron postępowania lub brak ich aktywności sprawia, że rozstrzygnięcie ostaje się w prawnym obrocie i wiąże organy na dalszych etapach postępowania.

Jak wynika z praktyki mojego urzędu, konieczność uzyskania kilku, niejednokrotnie odrębnie wydawanych „zgód” administracyjnych (na lokalizację, budowę, a w końcu prowadzenie ferm zwierzęcych) nie zabezpiecza środowiska i ludzi przed negatywnymi skutkami ich funkcjonowania. Jak już wskazywałem, urzędowa weryfikacja przedsięwzięcia na poszczególnych etapach jego planowania – a więc środowiskowym, przestrzennym, budowlanym i emisyjnym lub też w ramach wydawania pozwolenia zintegrowanego – odbywa się głównie w oparciu o dokumenty przedkładane przez inwestora. Organy właściwe do wydawania ww. zgód niechętnie

¹⁴ Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-komunikat-chlewnia-gmina-drobin>

sięgają po pozostałe, przewidziane w procedurze administracyjnej, instrumenty dowodowe, takie jak oględziny czy opinia biegłego, co wynika m.in. z ograniczeń kadrowych i budżetowych. Nie bez znaczenia są tu także ograniczenia czasowe w zakresie określonych w prawie terminów załatwiania spraw, a co za tym idzie – obawy urzędników o zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania. Obawy te jednak nie mogą pozbawiać prawa głosu członków zainteresowanej społeczności – wydaje się, że zapewnienie im jak najszerzego uczestnictwa w postępowaniu ułatwi zbadanie rzeczywistego wpływu inwestycji na środowisko.

II. Brak właściwego nadzoru nad budową i funkcjonowaniem ferm przemysłowych

Wskazane wyżej niedoskonałości postępowania administracyjnego nie są rekompensowane przez odpowiedni poziom kontroli i nadzoru sprawowanego przez właściwe organy.

Problematyka wielkoprzemysłowych ferm trzody chlewnej objęta była kontrolą Najwyższej Izby Kontroli w 2006 r., a ferm zwierząt futerkowych na terenie województwa wielkopolskiego – w 2011 r.¹⁵ Kontrole te wykazały nieprzestrzeganie przez wielu właścicieli ferm przepisów weterynaryjnych, sanitarnych i środowiskowych oraz przepisów prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego – na które właściwe inspekcje i organy kontroli nie reagowały. Ustalenia kontroli NIK, przekazane w kolejnym raporcie z 2014 r.¹⁶, ponownie potwierdziły, iż kontrolowane organy administracji rządowej nie zapewniły właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt, w tym nie wykonywały obowiązkowych okresowych kontroli ferm.

Niemniej jednak należy zauważyć, że nawet legalnie działające obiekty hodowlane, funkcjonujące na podstawie niewadliwych, ostatecznych i prawomocnych rozstrzygnięć administracyjnych, mogą powodować szkody w środowisku i wpływać negatywnie na zdrowie człowieka. Ochrony przed potencjalnymi zagrożeniami nie gwarantują warunki i obostrzenia co do sposobu prowadzenia produkcji, wskazane w tzw. decyzji środowiskowej. W przypadku wystąpienia negatywnego oddziaływania, obowiązujące regulacje prawne przewidują w pierwszej kolejności możliwość skontrolowania funkcjonowania zakładu przez organy: Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej, lecz – jak pokazuje praktyka – i na tym

¹⁵ kontrola NIK Nr I/11/003 „Sprawowanie nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim”

¹⁶ kontrola NIK Nr P/14/050 „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt”

odcinku zauważalne są przeszkody odnoszące się do zakresu uprawnionej kontroli ze strony tychże organów, a także utrudnienia w niezwłocznym podjęciu działań, z uwagi na ograniczenia kadrowe i finansowe.

Ubocznie wyjaśniam, że kwestia usprawnienia działania Inspekcji Ochrony Środowiska była przez Rzecznika badana w 2019 r.¹⁷. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie generalne do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w związku z nowelizacją ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁸. Jak wynikało z treści nadsyłanych skarg oraz wyników analiz moich współpracowników, jedną z przyczyn słabości nadzoru nad prawidłowym (a tym samym nieuciążliwym i nieszkodliwym dla środowiska i ludzi) prowadzeniem produkcji w fermach zwierzęcych jest brak komunikacji i skoordynowanego, efektywnego współdziałania organów: Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Ochrony Środowiska. Na przedmiotową kwestię zwrócono już uwagę we wspomnianym wyżej raporcie NIK Nr P/14/050 „Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt”. NIK zawarł zalecenie, adresowane do Głównego Lekarza Weterynarii oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wzmocnienia nadzoru nad działalnością organów inspekcji w celu zapewnienia pełnej realizacji kontroli podmiotów prowadzących fermy zwierząt, jak też zapewnienia skutecznej współpracy pomiędzy inspekcjami w zakresie nadzoru nad fermami zwierząt¹⁹. Jakkolwiek ww. raport pochodzi z 2014 r., to według mojej wiedzy - opartej tak na skargach mieszkańców, jak i na doniesieniach organizacji eksperckich - współpraca pomiędzy ww. organami nie uległa znaczącej poprawie.

W tym miejscu należy także wskazać na nieskuteczność form nadzoru, nawet prawidłowo wykonywanego, i niemożność wyegzekwowania przez właściwe organy przestrzegania prawa: powodem tej sytuacji jest np. niewłaściwe określenie sankcji za naruszenie przepisów ochrony środowiska. W praktyce funkcjonowania ferm zwierzęcych występują, opisywane również w raportach NIK, przypadki samowolnej rozbudowy instalacji i późniejszego występowania ze stosownymi wnioskami o legalizację przedsięwzięcia. Tymczasem jak stanowi przepis art. 180 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰ (dalej: p.o.ś), eksploatacja instalacji, powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i wytwarzanie odpadów,

¹⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/15059/revisions/15110/view>

¹⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479).

¹⁹ raport NIK Nr P/14/050, str. 10

²⁰ t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.

jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Brak pozwolenia wtedy, gdy stanowi ono warunek korzystania ze środowiska, skutkuje natomiast odpowiedzialnością za popełnienie wykroczenia z art. 351 p.o.ś., zagrożonego m.in. karą grzywny w stosunkowo niskiej wysokości (5000 zł) – zważywszy na osiągnięte wysokie dochody z tego typu działalności. W konsekwencji zakład działa bez stosownych pozwoleń i decyzji, ponosząc niskie koszty nielegalnej działalności (niskie kwoty nakładanych kar), natomiast okoliczni mieszkańcy, w oczekiwaniu na zakończenie postępowania legalizacyjnego, w dalszym ciągu doświadczają uciążliwości związanych z powiększeniem takiego zakładu.

Przywołane raporty NIK wskazywały także, że podmioty prowadzące fermy wymagające – ze względu na skalę produkcji, tj. obsadę zwierząt – pozwoleń zintegrowanych, w świetle obowiązujących przepisów prawa nadal mają możliwość unikania wymogów związanych z ochroną środowiska przez dokonanie podziału fermy. Pomimo postulatów formułowanych w kolejnych wystąpieniach pokontrolnych, nie doprowadzono do zmiany przepisów p.o.ś., a wyniki kolejnych kontroli potwierdziły, że nadal istnieje proceder zamierzonego podziału ferm prowadzący do unikania ograniczeń negatywnego oddziaływania na środowisko, zawartych w pozwoleniach zintegrowanych. Potrzebę zmiany prawa w tym zakresie NIK uznał za priorytetową²¹.

Z powyższego wynika, że dla skuteczności działania organów kontrolujących powstawanie i funkcjonowanie ferm konieczne jest nie tylko wzmocnienie kadrowe i finansowe tych instytucji, ale także określone zmiany w prawie regulującym ochronę środowiska.

III. Uciążliwości zapachowe

Prowadzenie działalności z zakresu chowu i hodowli zwierząt wiąże się w sposób nieunikniony z emisją substancji zapachowych, które są źródłem uciążliwości dla osób zamieszkających w sąsiedztwie zakładu. Dostrzegając ten problem, kolejni Rzecznicy Praw Obywatelskich, począwszy od roku 2006, sygnalizowali konieczność podjęcia działań legislacyjnych na rzecz zintensyfikowania ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych w

²¹ raport NIK Nr P/14/050, str. 6,9

tym zakresie²². W Polsce nadal brak jest jednak instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza (stężeń) oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji, celem nakazania redukcji lub eliminacji odoru.

Tymczasem w publikacjach naukowych prezentowany jest pogląd, że uciążliwości odorowe nie stanowią wyłącznie nieprzyjemnego doznania olfaktorycznego: długotrwałe narażenie na ich działanie ma degradujący wpływ na zdrowie człowieka. Przykładowo, w przygotowanym na zlecenie Ministra Środowiska przez zespół działający pod kierunkiem prof. J. Zwoździaka specjalistycznym opracowaniu „Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej”²³ stwierdza się, że istnieją niebudzące wątpliwości dowody pośrednie na to, że odory obniżają komfort życia i wywołują nasilenie takich niekorzystnych objawów psychosomatycznych, jak np.: rozdrażnienie, bóle głowy, nudności, trudności z koncentracją, utrata łaknienia, trudności z zasypianiem. Niekorzystne oddziaływanie odorów jest uznawane za zbliżone do niekorzystnego oddziaływania hałasu.

W ostatnim okresie problem wpływu odorów na środowisko, a co za tym idzie, także na zdrowie człowieka, został także dostrzeżony w orzecznictwie sądów administracyjnych: przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1281/16 stwierdził, że: „Odory, emitowane przez obiekty gospodarcze położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów budownictwa jednorodzinnego, stanowią nie tylko uciążliwość dla mieszkańców, ale także mogą powodować zagrożenie dla zdrowia mieszkańców i stanowić zanieczyszczenie w rozumieniu art. 3 pkt 49 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”. Natomiast w wyroku z dnia 12 lutego 2018 r. o sygn. akt II OSK 2524/17 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że odory mogą negatywnie wpływać nie tylko na zdrowie fizyczne, lecz także zdrowie psychiczne ludzi objętych oddziaływaniem danej instalacji.

Analiza spraw wpływających do Biura RPO wskazuje, że organy ochrony środowiska nie posiadają adekwatnych instrumentów prawnych, za pomocą których

²²<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20M%C5%9A%20w%20sprawie%20braku%20przepis%C3%B3w%20dotycz%C4%85cych%20uci%C4%85%C5%B4liwo%C5%9Bci%20zapachowych%20powodowanych%20przez%20zak%C5%82ady%20przemys%C5%82owe.pdf>

²³ https://odpady-help.pl/uploads/files/111/lista_substancji_ostateczny.pdf

mogłyby nakazać właścicielom zakładów oraz gospodarstw podjęcie działań redukujących lub eliminujących immisje zapachowe. Niejednokrotnie w odpowiedziach kierowanych na moje wystąpienia uzyskuję stanowisko, że w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza.

Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć, że to właśnie brak stosownej regulacji prawnej przekłada się na poważne problemy z badaniem uciążliwości odorowych – zarówno potencjalnych (przewidywalnych na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), jak i już istniejących (w ramach postępowań naprawczych lub sankcyjnych, przewidzianych w art. 362-375 p.o.ś.). Okoliczność ta stawia pod znakiem zapytania realność i skuteczność ochrony społeczności lokalnej przed negatywnymi skutkami oddziaływania odorów.

Obecnie, zgodnie z treścią odpowiedzi na interpelację poselską, udzielonej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w czerwcu 2024 r.²⁴, w resorcie prowadzone są prace mające na celu skonstruowanie rozwiązania regulującego zjawisko uciążliwości odorowych. Jak podano w ww. odpowiedzi MKiŚ, w swych założeniach regulacja ma dotyczyć nie tylko uciążliwości zapachowych pochodzenia rolniczego, ale również tych pochodzących z produkcji przemysłowej czy sektora komunalnego. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega problem potencjalnej szkodliwości wyziewów pochodzących z innych (niż fermy zwierzęce) źródeł, i w poprzednich latach zwracał uwagę na ten problem wielokrotnie w wystąpieniach kierowanych do Ministra Zdrowia, Ministra Inwestycji i Rozwoju, a także Ministra Rozwoju i Technologii²⁵. W mojej opinii, pracom tym, nade wszystko z uwagi na wieloletnie zaniedbanie w tym obszarze, powinien zostać nadany priorytet.

Regulacja jednoznacznie określająca wymogi jakości zapachowej powietrza pozwoliłaby także na stworzenie ram prawnych dla działania producentów rolnych, a w konsekwencji - mogłaby potencjalnie zmniejszyć także liczbę wytaczanych przeciwko nim spraw z powództwa cywilnego o zasądzenie zadośćuczynienia w związku z uciążliwymi immisjami odorowymi, oddziałującymi na sąsiadującą zabudowę mieszkaniową. Warto w tym miejscu zauważyć, że obecnie w Biurze RPO badana jest

²⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uciazliwosci-zapachowe-mkis-odpowiedz>

²⁵ <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2016/11/IV.7000.44.2015/887392.pdf>; <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf//2018/9/IV.7000.44.2015/1449356.pdf>; <https://sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2023/3/IV.7000.44.2015/3979859.pdf>

sprawa, szeroko opisywana w środkach masowego przekazu, w której na mocy wyroku sądowego producent rolny został zobowiązany do zapłaty kilkudziesięciu tysięcy złotych tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z jego nieruchomością, z uwagi na immisję odorowe z prowadzonej przez niego hodowli tuczników²⁶. Określenie standardów jakości zapachowej powietrza – obecnie pozostawionej swobodnemu uznaniu sędziowskiemu – pozwoliłoby na obiektywne oddzielenie emisji odorowych dopuszczalnych od tych przekraczających wyznaczone prawem normy. Wraz z upowszechnianiem się procesu migracji mieszkańców miast na wieś rosnąć może liczba podobnych spraw sądowych.

IV. Lokalizacja ferm zwierzęcych – problem odległości od centrum życiowego mieszkańców. Potrzeba określenia norm mikrobiologicznych jakości powietrza

Poza problemem uciążliwości zapachowej powodowanej przez fermy przemysłowe, równie istotny okazuje się problem skażenia mikrobiologicznego otoczenia tych ferm. Przegląd aktualnych badań dotyczących obecności bakterii na terenie i w sąsiedztwie ferm przemysłowych, udostępniony Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez stronę społeczną – który to przegląd zawarty jest w materiałach, które przekazuję Panu Premierowi – wskazuje na to, że lokalne społeczności są w najwyższym stopniu narażone na szkodliwe substancje, związane z działalnością ferm. Na okoliczność tę zwrócił także uwagę Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie do Przewodniczącego Komisji Zdrowia z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: ZPŚ.003.4.2022.MB (także w załączeniu), w którym podkreślono, że chów zwierząt nie pozostaje bez wpływu na zdrowie zarówno dla osób pracujących na fermach przemysłowych, jak i osób zamieszkujących w ich sąsiedztwie. Te osoby są narażone na bezpośredni kontakt z substancjami skażonymi mikrobiologicznie.

W kontekście powyższego należy wskazać na najbardziej pilne działania, których celem będzie poprawa bezpieczeństwa zdrowotnego społeczności lokalnych. Pierwszoplanową potrzebą wydaje się ustalenie odległości budowy ferm przemysłowego chowu zwierząt od zabudowy mieszkalnej. Oprócz konieczności uregulowania kwestii prawnych związanych z lokalizacją obiektów hodowlanych w odniesieniu do obecności zabudowań mieszkalnych wokół tych inwestycji – co byłoby

²⁶ Por. <https://radiolodz.pl/100-tysiecy-odszkodowania-dla-sasiadow-za-fetor-z-chlewni-rolnik-z-grodziska-bankrutuje,452038/>

celowe także z uwagi na potrzebę ograniczania uciążliwości zapachowych – podnoszone są postulaty wskazujące na potrzebę opracowania innych rozwiązań²⁷. Jedno z podejść wskazuje, że warto skupić się na wyznaczeniu limitów (norm) dla bakterii alarmowych obecnych w powietrzu w sąsiedztwie ferm i na tej podstawie wnioskować o odległości pomiędzy zabudowaniami fermy a zabudową mieszkalną – propozycję tę, przekazaną przez stronę społeczną, uprzejmie pozostawiam do rozważenia przez właściwy resort.

Na tym tle ujawnia się ogólny problem luki prawnej polegającej na tym, że ustawodawca nie przewidział norm mikrobiologicznych, które mogłyby posłużyć jako punkt odniesienia dla oceny jakości powietrza w okolicy ferm zwierzęcych. Jedynym aktem prawnym²⁸, który odnosi się do składu mikrobiologicznego powietrza, pozostaje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych czynników biologicznych dla zdrowia w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki²⁹, dotyczy on jedynie jakości powietrza na stanowiskach pracy (w tym pracy, podczas której dochodzi do kontaktu ze zwierzętami lub produktami pochodzenia zwierzęcego), a nie w otoczeniu obiektów, w których obecne są substancje skażone mikrobiologicznie. Jednak w rozporządzeniu tym również brak jest określenia wartości progowych zanieczyszczeń powietrza bakteriami i innymi czynnikami chorobotwórczymi.

Aby możliwa była jakakolwiek standaryzacja norm jakości mikrobiologicznej powietrza i powiązanie ich z właściwym dystansem pomiędzy fermami i zabudową mieszkalną, konieczne są szeroko przeprowadzone badania naukowe, tak aby prawidłowo i realnie ocenić bezpieczną dla zdrowia mieszkańców odległość od granicy ferm. Ocena ta powinna być dokonana z jednoczesnym przestrzeganiem zasady przezorności, czyli z uwzględnieniem okoliczności, że zgromadzona w badaniach wiedza nie obrazuje wszystkich możliwych oddziaływań mikrobiologicznych wywoływanych przez fermy zwierzęce. Proponowany sposób ustalenia wymaganych dystansów mógłby zmniejszyć niepokój o zdrowie osób mieszkających w okolicach nowopowstałych inwestycji polegających na prowadzeniu hodowli zwierząt.

²⁷ zob. raport pn.: „Systematyczny przegląd literatury na temat potencjalnej roli intensywnej hodowli zwierząt w rozprzestrzenianiu genów oporności na antybiotyki w środowisku Polski i Ukrainy w języku polskim” – załącznik nr 2 do niniejszego pisma

²⁸ Chmiel M.J., Frączek K., Grzyb J. 2015. Problemy monitoringu zanieczyszczeń mikrobiologicznych powietrza. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie. T. 15. Z. 1 (49), s. 24

²⁹ Dz. U. Nr 81, poz. 716 z późn. zm.

V. Skutki funkcjonowania przemysłowych ferm zwierząt dla środowiska naturalnego, kulturowego oraz walorów krajobrazowych

Hodowla zwierząt na skalę przemysłową stanowi ingerencję w środowisko przyrodnicze oraz kulturowe miejscowości, w których lokalizowane są ферmy. Wywołuje także skutki ekonomiczne: utrudnia działalność inną niż hodowla zwierząt, wpływa na ceny nieruchomości.

Do Biura RPO regularnie zwracają się grupy wnioskodawców, często z wnioskami zawierającymi dziesiątki czy setki podpisów, prosząc o wsparcie w powstrzymaniu budowy ферmy, planowanej do realizacji w ich najbliższym sąsiedztwie. Obywatele, skarżąc się na uciążliwe oddziaływanie zapachowe ферм, wskazują także, że wartość nieruchomości znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie ферmy spada nawet o 80%, zaś znalezienie osoby zainteresowanej jej kupnem bywa niemożliwe – o ile nie zostaną one wykupione przez samego właściciela ферmy, pod jej rozbudowę.

Z kolei przedstawiciele nauki wskazują, że substancje odorowe mogą wpływać na kondycję zwierząt hodowlanych, ale także zwierząt dzikich, żyjących w otoczeniu ферм przemysłowych. Oprócz związków odorowych ферmy emitują szereg innych substancji, które stają się uciążliwe dla organizmów występujących w sąsiedztwie wielkoskalowych produkcji zwierzęcych. Problem zachwiania bioróżnorodności dotyczy gatunków i ras zwierząt hodowlanych, ale również gatunków i odmian roślin uprawnych. Tymczasem, jak wykazują badania, największa bioróżnorodność zwierząt inwentarskich występuje w gospodarstwach małych i średnioobszarowych; największa różnorodność roślin uprawnych dotyczyła natomiast gospodarstw średnioobszarowych³⁰.

W tym kontekście mieszkańcy miejscowości, w których lokalizowane są ферmy, zwracają uwagę na szkodliwy wpływ hodowli na skalę przemysłową na tradycyjne i ekologiczne rolnictwo. W związku z działalnością ферм pobliskie gospodarstwa przestają spełniać kryteria właściwe dla upraw ekologicznych, co ma przełożenie na możliwość pozyskania przez rolników odpowiednich dotacji, zaś rolnicy operujący w tradycyjnym modelu działalności rolniczej nie są w stanie konkurować z tak dużymi

³⁰ Analiza raportu "Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej", dr inż. M. Kupiec, 2022 r., s.134 link: <https://stopfermom.panel-wp.ok.k8s.dance/wp-content/uploads/sites/2/2023/02/Bezpieczne-odleglosci-od-zabudowan-dla-przedsiawziec-ktorych-funkcjonowanie-wiaze-sie-z-ryzykiem-powstawania-uciazliwosci-zapachowej-analiza-raportu.-Dr-Jerzy-Kupiec.pdf>

podmiotami. Określone prawne ograniczenia nakładane na przemysłową hodowlę zwierząt – projektowane w celu ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych – pozwoliłyby na pełniejszą realizację zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Przedstawiciele nauki prawa wskazują, że przepis ten winien być postrzegany w związku z innymi przepisami konstytucyjnymi mającymi związek z ustrojem rolnym. Chodzi tu szczególnie o art. 5, art. 74 ust. 2 i art. 86 Konstytucji (dotyczące ochrony środowiska naturalnego oraz zrównoważonego rozwoju)³¹. Realizację tych wartości w pełniejszym stopniu zapewniają tradycyjne gospodarstwa rolne.

Wobec powyższych uwag słuszny wydaje się postulat, aby oprócz ustaleń odległościowych wobec zabudowy mieszkalnej, wprowadzone zostały także obostrzenia dotyczące odległości ferm od obiektów, które prawodawca powinien objąć szczególną ochroną. Niejednokrotnie fermy przemysłowe lokalizowane są w miejscach i na zasadach budzących wątpliwości kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. W tej kwestii uprzejmie polecam uwadze Pana Premiera podjętą w czasie kadencji mojego poprzednika i przeze mnie kontynuowaną sprawę lokalizacji ferm drobiu w Kruszynianach (gm. Krynki)³², o czym szerzej poniżej.

Sprawa ferm w Kruszynianach pokazuje jak w soczewce iluzoryczność prawnej ochrony obszarów stanowiących krajowe dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe. Obszar przedmiotowej inwestycji objęty jest aktami ochronnymi z zakresu form ochrony przyrody i ochrony zabytków. I tak, na terenie Kruszynian obowiązuje uchwała XXIII/204/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu "Wzgórza Sokólskie"³³, a także zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Knyszyńska PLH200006³⁴ oraz z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia planu

³¹ L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016, art. 23.

³² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-prze%C5%9Bwietla-plany-budowy-ferm-kurzych-w-kruszynianach>

³³ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r. poz.1505

³⁴ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r. poz. 2431

zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Knyszyńska PLB200003³⁵. Część Kruszyńian objęta jest ponadto ochroną konserwatorską, gdyż zachowany układ przestrzenny tej wsi, jak i okolicznych miejscowości, respektuje historyczne założenia, sięgające jeszcze czasów osadnictwa tatarskiego. W Kruszyńianach znajdują się słynne na całym świecie, unikatowe zabytki: drewniany meczet z XVII w, mizar i cerkiew prawosławna. Wszystkie te obiekty, a także układ przestrzenny wsi z XVII, wpisane są do rejestru zabytków.

Walory przyrodnicze i kulturowe Kruszyńian przekładają się na potencjał turystyczny wsi, doceniany także przez mieszkańców, rozwijających usługi rekreacyjne i noclegowe. Z tego też względu, zgodnie z ich wolą, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Rady Gminy w Krynkach nr XII/173/02 z dnia 27 czerwca 2002 r.) ustanowiony został zakaz realizacji nowych siedlisk i dużych obiektów hodowlanych – obór i ferm w „Strefie II”, czyli m.in. w Kruszyńianach (str. 86 i nast. studium). Informacja o planach lokalizacji 4 ferm drobiu na terenie Kruszyńian i sąsiedniej wsi Górka - w obsadzie od 35 000 sztuk do 240 000 sztuk brojlerów - spotkała się w związku z tym z licznymi protestami społeczności lokalnej. Ponieważ jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w polskim systemie prawnym nie stanowi aktu prawa miejscowego, a na terenie gminy Krynki nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lokalizowanie ferm przemysłowych na tym obszarze, bezdyskusyjnie cennym kulturowo, jest co do zasady możliwe.

W tym miejscu wyjaśniam, że włączenie się do przedmiotowych postępowań przez RPO podyktowane było, z jednej strony, napływem do Rzecznika skarg pochodzących od społeczności lokalnej, a z drugiej strony – stwierdzeniem prowadzenia postępowania przez organy właściwe do badania wpływu inwestycji na środowisko - z rażącym naruszeniem zasady „prewencji i przezorności”, wyrażonej w art. 6 p.o.ś. a mającej swoje źródło w prawie europejskim³⁶. Tak jak i w wielu innych sprawach tego rodzaju okazało się bowiem, że organy za dowód podstawowy w sprawie uznały raport przedłożony przez inwestora, bez skonfrontowania zawartych w nim informacji z rzeczywistością, a więc *de facto* bez ustalenia stanu faktycznego,

³⁵ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r. poz. 1967

³⁶ *vide* art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: *Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie "zanieczyszczający płaci".*

zgodnie ze sformułowaną art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷ - zasadą prawdy obiektywnej.

Dzięki zaskarżaniu wadliwie wydawanych decyzji środowiskowych udało się tymczasowo powstrzymać lokalizację ferm drobiu w Kruszyńnianach, tj. na obszarach chronionych³⁸. Nie oznacza to jednak, że realizacja tej inwestycji jest w ogóle wykluczona – w dalszym ciągu bowiem w gminie Krynki nie wprowadzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierającego zakaz lokalizowania dużych obiektów hodowli zwierząt, w zgodzie z deklaracją zawartą w obowiązującym studium.

VI. Fermy przemysłowe w kontekście planowania przestrzennego

Sprawy takie, jak ta z Kruszyńnian, opisywane w licznych skargach obywateli, obrazują, w jak nieprzemyślny sposób lokalizowane są fermy przemysłowe, zawłaszczające tereny wiejskie i podmiejskie w całym kraju. Jest to element szerszego problemu, z którym RPO styka się od lat, związanego z brakiem starannego prowadzenia polityki przestrzennej: na szczeblu lokalnym, ponadlokalnym oraz krajowym. Brak planów miejscowych na znacznym obszarze kraju (zbyt powolne ich uchwalanie) prowadzi do dalszych nieprawidłowości. Na brak adekwatnej polityki przestrzennej zwracałem też ostatnio uwagę w wystosowanym do Ministra Rozwoju i Technologii kolejnym wystąpieniu z dnia 5 listopada 2024 r.³⁹

Trudnym i czasochłonnym okazuje się bowiem skuteczne uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), który wykluczałby lokalizowanie na danym terenie nowych ferm przemysłowych. Niejednokrotnie działanie takie stanowi „walkę z czasem”, w sytuacji, gdy złożony jest już wniosek przez inwestora o udzielenie zgody na planowaną inwestycję, polegającą na prowadzeniu fermy zwierząt. Zważyć należy, że uchwały zakazujące lokalizowania fermy na danym obszarze podlegają, zgodnie z przepisami, zaskarżeniu do sądu administracyjnego, nadto występują przypadki odmowy uzgodnienia przez właściwe organy projektu MPZP, co dodatkowo wydłuża przyjęcie uchwały MPZP. Jako przykład przywołać należy sprawę z Kawęczyna (gm. Września), w której RPO przyłączył się do skargi na postanowienie w przedmiocie odmowy uzgodnienia przez zarząd powiatu

³⁷ t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572

³⁸ por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kruszyńniany-inwestycja-drobiarska-sko-rpo-skarga-wsa-wyrok>

³⁹ Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zalozenia-ustawy-o-przestrzeni-mrit>

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego zakaz lokalizacji nowych ferm. Negatywne stanowisko zarządu powiatu w tej sprawie argumentowane było ogólnym wskazaniem, że do zadań powiatu należy przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, a zakaz lokalizacji nowych ferm doprowadzi do wzrostu bezrobocia i pogorszenia sytuacji na powiatowym rynku pracy⁴⁰.

Liczba protestów związana z budową ferm zwierzęcych jest obecnie bardzo duża. W związku z tym w celu realizacji ważnej potrzeby społecznej, jaką jest ochrona jakości życia społeczności lokalnych na obszarach wiejskich, pod rozwagę ustawodawcy należy poddać postulat, aby nowopowstające fermy przemysłowe mogły być lokalizowane jedynie na podstawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, analogicznie do obiektów handlu wielkopowierzchniowego oraz instalacji odnawialnych źródeł energii, o których mowa w art. 14 ust. 6a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozostaje podstawowym instrumentem dla wyznaczania kierunków rozwoju danego terenu i uzgadniania interesów wielu podmiotów, w tym mieszkańców oraz przedsiębiorców i producentów rolnych. Procedura powstawiania planu, aczkolwiek długotrwała i złożona, zapewnia partycypację lokalnej społeczności poprzez składanie uwag do projektu planu czy samą okoliczność uchwalania planu przez kolegialny organ samorządu terytorialnego. Natomiast decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawana w sytuacji braku planu miejscowego – ani nie zapewnia uczestnictwa w postępowaniu zainteresowanej lokalnej społeczności, ani nie pozwala na wyważenie wielu konkurujących interesów różnych podmiotów. Jednoznaczne wskazanie terenów, na których dopuszczone byłoby powstawanie nowych ferm zwierzęcych, w akcie prawa miejscowego, przyczyniłoby się do ograniczenia konfliktów społecznych, jak też mogłoby być korzystne nie tylko dla okolicznych mieszkańców, ale i samych inwestorów.

Zważając na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Premiera o przeanalizowanie opisanej sprawy, uprzejmie prosząc o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, mającej na celu prawne uregulowanie

⁴⁰ Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uchylono-decyzje-pozwalajace-na-rozbudowe-uciazliwych-dla-mieszkancow-ferm-hodowlanych>

⁴¹ t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130; dalej: u.p.z.p.

materii związanej z lokalizowaniem i funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierzęcych.

Podsumowując główne postulaty, poddaję pod rozagę Pana Premiera:

- konieczność wypełnienia obowiązków nakładanych na Rzeczpospolitą Polską przez Konwencję sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., poprzez zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących zezwoleń na powstanie inwestycji ingerującej w lokalne środowisko, jaką jest ferma prowadząca produkcję zwierzęcą na znaczną skalę,
- opracowanie przepisów dotyczących określenia zawartości substancji zapachowych w powietrzu i metod oceny zapachowej jakości powietrza,
- opracowanie przepisów zawierających limity (normy) dla bakterii alarmowych obecnych w powietrzu w sąsiedztwie ferm,
- opracowanie przepisów wyznaczających minimalną odległość ferm przemysłowych od zabudowań mieszkalnych oraz obszarów cennych przyrodniczo lub kulturowo,
- zapewnienie realnego udziału społeczności lokalnej w sprawie inwestycji rolnictwa przemysłowego, takich jak fermy zwierząt, poprzez przyjęcie zasady, że nowopowstające fermy mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- ocenę obowiązujących przepisów ochrony środowiska pod kątem skuteczności zwalczania szkodliwych działań inwestorów, w szczególności wysokości sankcji wykroczeniowych i administracyjnych.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Przegląd badań naukowych i analiz dotyczących skutków funkcjonowania ferm przemysłowych – opracowanie na podstawie materiałów przekazanych RPO przez stronę społeczną
2. pismo Sekretarza Stanu w MZ do Przewodniczącego Komisji Zdrowia z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: ZPŚ.003.4.2022.MB
3. raport pn. „Systematyczny przegląd literatury na temat potencjalnej roli intensywnej hodowli zwierząt w rozprzestrzenianiu genów oporności na antybiotyki w środowisku Polski i Ukrainy w języku polskim”