



**instytut
przedsiębiorczości
i rozwoju**

**PRAWNE I EKONOMICZNE
ASPEKTY ZAKAZU
HODOWLI ZWIERZĄT
FUTERKOWYCH**

październik 2017

Spis treści

1	Streszczenie.....	5
2	Wprowadzenie	9
3	Rynek hodowli zwierząt futerkowych w Polsce	10
3.1	Tło historyczne.....	10
3.2	Dane na temat polskiego rynku hodowli zwierząt futerkowych	11
3.3	Otoczenie prawne polskiego rynku hodowli zwierząt futerkowych.....	13
3.3.1	Podstawowe akty prawne.....	13
3.3.2	Podstawowe regulacje dotyczące zakładania hodowli zwierząt futerkowych	14
3.3.3	Inne istotne akty prawne regulujące rynek hodowli zwierząt futerkowych	17
3.3.4	Kodeks Dobrych Praktyk	18
3.3.5	System certyfikacji WelFur	19
3.4	Podsumowanie	20
4	Analiza prawna proponowanego zakazu hodowli zwierząt futerkowych	21
4.1	Próby wprowadzenia ustawowego zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	21
4.1.1	Projekt Nowoczesnej	21
4.1.2	Projekt zakazu hodowli zwierząt futerkowych Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt.....	24
4.2	Analiza zgodności z Konstytucją zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	25
4.2.1	Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej	25
4.2.2	Ocena konstytucyjności zakazu hodowli zwierząt futerkowych	29
5	Skutki społeczne i ekonomiczne wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych.....	35
5.1	Skutki dla budżetu państwa	35
5.1.1	Odpowiedzialność za delikt ustawodawczy.....	35
5.1.2	Utrata wpływów budżetowych z tytułu podatków i składek	36
5.1.3	Koszt wsparcia osób tracących źródło dochodów z powodu wprowadzenia zakazu.....	36

5.2	Skutki społeczne i ekonomiczne	37
5.2.1	Utrata źródła dochodów przez osoby zatrudnione w branży	37
5.2.2	Utrata dochodowego źródła eksportu i przejęcie produkcji przez zagraniczną konkurencję	38
5.2.3	Casus rynku gęsich wątróbek otłuszczonych	38
5.3	Skutki ekologiczne	39
6	Wnioski i rekomendacje	41
6.1	Wnioski.....	41
6.2	Rekomendacje.....	42

1 Streszczenie

- Polska branża hodowli zwierząt futerkowych należy do światowych potentatów. Jesteśmy drugim w Europie i trzecim na świecie producentem skór zwierząt futerkowych, produkując rocznie ok. 9 mln skór z norek, co stanowi ponad 17% światowej produkcji.
- Rodzima branża hodowli norek zgodnie z szacunkami przynosi rocznie przychody od 400 mln do 600 mln euro. Natomiast wartość polskiego eksportu surowych i wyprawionych skór futerkowych wynosi 1,3 mld zł.
- Na polski rynek hodowli zwierząt futerkowych składa się łącznie 1114 ferm, z czego najwięcej zlokalizowanych jest w województwie zachodniopomorskim (68 ferm) i wielkopolskim (226 ferm) i które zapewniają około 13 000 miejsc pracy bezpośrednio na fermach oraz dochód dla minimum 40 000 osób pracujących w firmach powiązanych z hodowlą zwierząt futerkowych. Ferma, w której hodowanych jest 10 000 samic, jest potencjalnym źródłem zatrudnienia dla średnio 15 pracowników stałych i dodatkowych 10 w sezonie. Ferma powyżej 25 tys. samic to z kolei zatrudnienie dla 50 stałych i 45 sezonowych pracowników. W przypadku 90% ankietowanych ferma stanowiła główne źródło ich utrzymania.
- Polska branża hodowców norek wyróżnia się spośród innych dziedzin produkcji rolnej rentownością, przynosząc wpływy do budżetu państwa. Przeciętne obciążenie podatkowe małego gospodarstwa hodowlanego (do 5 tys. zwierząt) to około 96 800 zł, przy czym 47% tej kwoty stanowi podatek PIT pracowników i właścicieli, natomiast przeciętne duże przedsiębiorstwo (powyżej 5 tys. zwierząt) odprowadza rocznie na rzecz państwa ok. 486 000 zł podatków, z czego 90% to podatki VAT, składki i PIT-y pracowników i właścicieli.
- Hodowla zwierząt futerkowych zaliczana jest do działów specjalnych działalności rolniczej, jej prowadzenie regulowane jest licznymi, rygorystycznymi przepisami. Zarówno tworzenie, jak i prowadzenie hodowli spełniać musi surowe wymagania dotyczące ochrony środowiska, a także liczyć się z opinią lokalnej społeczności. Oprócz tego sami hodowcy narzucają sobie rygorystyczne standardy: w 2012 roku stworzono Kodeks Dobrych Praktyk, a od 2018 wdrożony zostanie system certyfikacji WelFur.
- Zagadnienie wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce nie jest tematem nowym. Wielokrotnie już pojawiały się tego typu inicjatywy, których celem, według deklaracji wnioskodawców, jest poprawa dobrostanu zwierząt oraz ochrona środowiska.

- Zwolennicy zakazu wskazują na złe traktowanie zwierząt na fermach, a także negatywny wpływ hodowli dla otoczenia. Fermy wydzielają uciążliwe zapachy oraz zanieczyszczają lokalne środowisko.
- Wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych do polskiego systemu prawnego rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne. W ocenie Instytutu Przedsiębiorczości i Rozwoju przepis taki byłby niezgodny z art. 20 oraz art. 22 w związku z art. 31 Konstytucji. Zakaz taki byłby nadmierną ingerencją w stanowiącą fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej zasadę wolności działalności gospodarczej, wyrażoną w art. 20 Konstytucji. Nie spełniałby on wymogu proporcjonalności wyrażonego w art. 31, a zarazem nie mieściłby się w zakresie wystarczająco ważnego interesu publicznego z art. 22, który uzasadniałby tak radykalne ograniczenie wolności gospodarczej.
- Zakaz hodowli zwierząt futerkowych to likwidacja świetnie prosperującej branży, która daje zatrudnienie dla kilkudziesięciu tysięcy osób, głównie na terenach wiejskich, które szczególnie narażone są na wysokie bezrobocie i problemy z tym związane.
- Efektem zakazu byłoby również przejście naszej produkcji przez zagraniczną konkurencję, głównie z Rosji oraz Chin.
- Zakaz hodowli zwierząt futerkowych w nieznacznym stopniu przyczyniłby się do poprawy ochrony środowiska, poprzez likwidację ferm jako źródeł zanieczyszczeń dla lokalnego otoczenia. Jednocześnie jednak wpłynąłby negatywnie na środowisko poprzez pozbawienie możliwości naturalnej i efektywnej utylizacji odpadów poubojowych. Zakaz nie wpłynąłby w żadnym stopniu pozytywnie na poprawę dobrostanu zwierząt, gdyż zamknięcie produkcji w Polsce oznaczać będzie wzrost produkcji zagranicą, w tym w krajach, w których nadzór nad dobrostanem zwierząt jest na znacznie gorszym poziomie niż w Polsce.
- Zakaz hodowli zwierząt futerkowych to radykalna ingerencja ustawodawcy w zagwarantowaną w art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej, która w ocenie autora niniejszego opracowania nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 22, tj. nie jest podyktowana wystarczająco ważnym interesem publicznym, który uzasadniałby tak stanowczą interwencję. W związku z tym zakaz ten wydaje się niezgodny z ustawą zasadniczą, a tym samym jego wprowadzenie rodzi obawy o powstanie w przyszłości strat spowodowanych odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu deliktu ustawodawczego.
- Znacznie efektywniejszym rozwiązaniem byłby przegląd obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie ferm oraz analiza przypadków nieprawidłowości, której efektem powinna być poprawa nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez hodowców, co już następuje. Niedostateczna egzekucja obowiązujących norm prawnych świadczy bowiem o tym, że istnieją możliwości poprawy

dobrostanu zwierząt w ramach obowiązującego systemu prawnego, bez konieczności podejmowania radykalnych ruchów. Dobrym kierunkiem są również działania podejmowane przez samych przedstawicieli branży, a więc wprowadzenie Kodeksu Dobrych Praktyk oraz zapowiedź implementacji systemu certyfikacji WelFur. Tego typu rozwiązania znacznie lepiej przyczynią się do zrealizowania celów takich jak poprawa dobrostanu zwierząt czy ochrona środowiska.

2 Wprowadzenie

Celem niniejszego raportu jest analiza prawnych i ekonomicznych aspektów postulatu wprowadzenia do polskiego systemu prawnego zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Opracowanie skupia się na krótkiej analizie branży, jej otoczenia prawnego i znaczenia dla rodzimej gospodarki oraz lokalnych społeczności, a także proponowanych zmian prawnych w kontekście ich konstytucyjności i wreszcie ocenie potencjalnych skutków ekonomicznych oraz społecznych zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Temat ten budzi w obecnie ogromne kontrowersje w debacie publicznej, a dyskusje na jego temat przepełnione są emocjami i tendencyjnymi argumentami. Przedmiotem szczególnego zainteresowania Instytutu Przedsiębiorczości i Rozwoju są wszelkie zagadnienia związane z wolnością działalności gospodarczej i rozwojem ekonomicznym Polski; w związku z tym postanowiliśmy poddać niniejszej analizie temat zakazu hodowli zwierząt futerkowych. W opinii Instytutu wprowadzenie takiego zakazu byłoby szkodliwe zarówno dla polskiej gospodarki, budżetu państwa, jak i przyniosłoby negatywne skutki społeczne, nie przyczyniając się zarazem do osiągnięcia celów stawianych przez jego pomysłodawców. Jego wprowadzenie wydaje się również niezgodne z Konstytucją.

Niniejszy raport powstał na wniosek Instytutu Gospodarki Rolnej. W trakcie pisania skorzystano z ogólnie dostępnych materiałów, zarówno profesjonalnych analiz i raportów, jak też artykułów prasowych, a także tekstów aktów prawnych oraz orzecznictwa i komentarzy prawniczych. Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju dołożył wszelkich starań, by niniejszy raport był opracowaniem całkowicie bezstronnym i rzetelnym, a zleceniodawca nie miał wpływu na jego treść, szczególnie w zakresie wniosków i rekomendacji. Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju nie ponosi odpowiedzialności za prawdziwość danych zawartych w materiałach, na których oparto się w niniejszym opracowaniu, a które wskazane są w przypisach.

Polska jest obecnie drugim największym producentem skór w Europie. Tylko w 2016 roku w naszym kraju wyprodukowano ok. 9 mln skór z norek, co stanowi ponad 17% światowej produkcji.

3 Rynek hodowli zwierząt futerkowych w Polsce

3.1 Tło historyczne

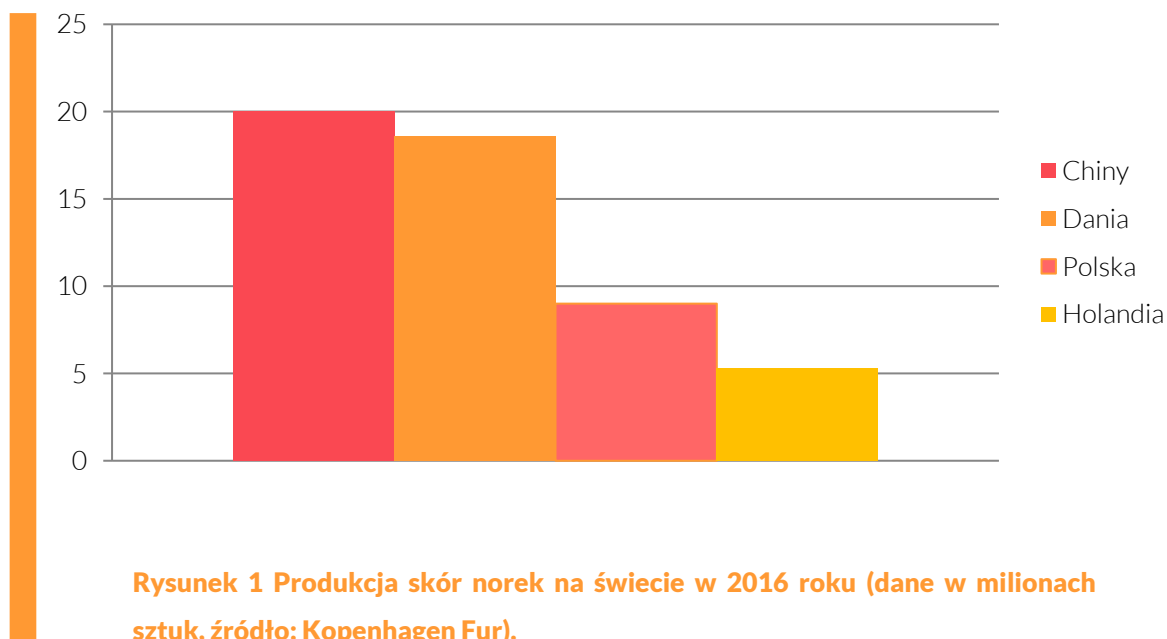
Hodowle zwierząt futerkowych po raz pierwszy pojawiły się w drugiej połowie XIX wieku w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie. Jako jedną z pierwszych można wskazać powstałą 1861 roku fermę norek założoną przez Philipsa i Woodcocka w USA w stanie Nowy York. Na terenie Kanady w roku 1924 istniały 24 takie hodowle, a w 1930 już 800.¹² Do Europy zwierzęta futerkowe trafiły w 1914 roku. Pierwsze hodowle rozpoczęły swą działalność wraz ze sprowadzeniem lisów srebrzystych z Kanady do Norwegii.³ W 1926 roku w Niemczech, w oparciu o 250 sztuk zwierząt pochodzących z importu z Kanady i USA, rozpoczęto w Europie hodowlę norki amerykańskiej, która dziś jest bezsprzecznym liderem wśród hodowlanych zwierząt futerkowych. Hodowle norek zaczęły się następnie pojawiać w ZSRR i krajach skandynawskich. Pierwsza ferma w Norwegii powstała w 1927 roku w Vestlandet. W Polsce miało to miejsce w 1928 roku.⁴ Obecnie Europa jest niekwestionowanym liderem branży zwierząt futerkowych. W 2016 roku łączna produkcja skór na Starym Kontynencie wyniosła 41,6 mln sztuk, co stanowi około 60% produkcji światowej. Możemy wyróżnić cztery kraje będące potentatami na tym rynku w Europie, tj. Danię, Polskę, Finlandię i Holandię. Produkują one aż 82% wszystkich skór europejskich. Do najpopularniejszych zwierząt wykorzystywanych do produkcji skór należą na Starym Kontynencie norki, lisy, jenoty oraz szynszyle. Natomiast światowym liderem są Chiny, które wytwarzają aż 20 mln sztuk.

¹Stanisław Jarosz: Hodowla zwierząt futerkowych. Warszawa-Kraków: PWN, 1993. ISBN 83-01-11176-3.

²Lisiecki Henryk, Jerzy Śtawoń: Hodowla Norek. Warszawa: PWRiL, 1980. ISBN 83-09-00095-2.

³https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/wplyw_ekonomiczny_branzy_hodowcow_zwierzat_futerkowych_na_gospodarke_polski_2014.pdf (dostęp 01.10.2017)

⁴Lisiecki Henryk, Jerzy Śtawoń: Hodowla Norek. Warszawa: PWRiL, 1980. ISBN 83-09-00095-2



3.2 Dane na temat polskiego rynku hodowli zwierząt futerkowych

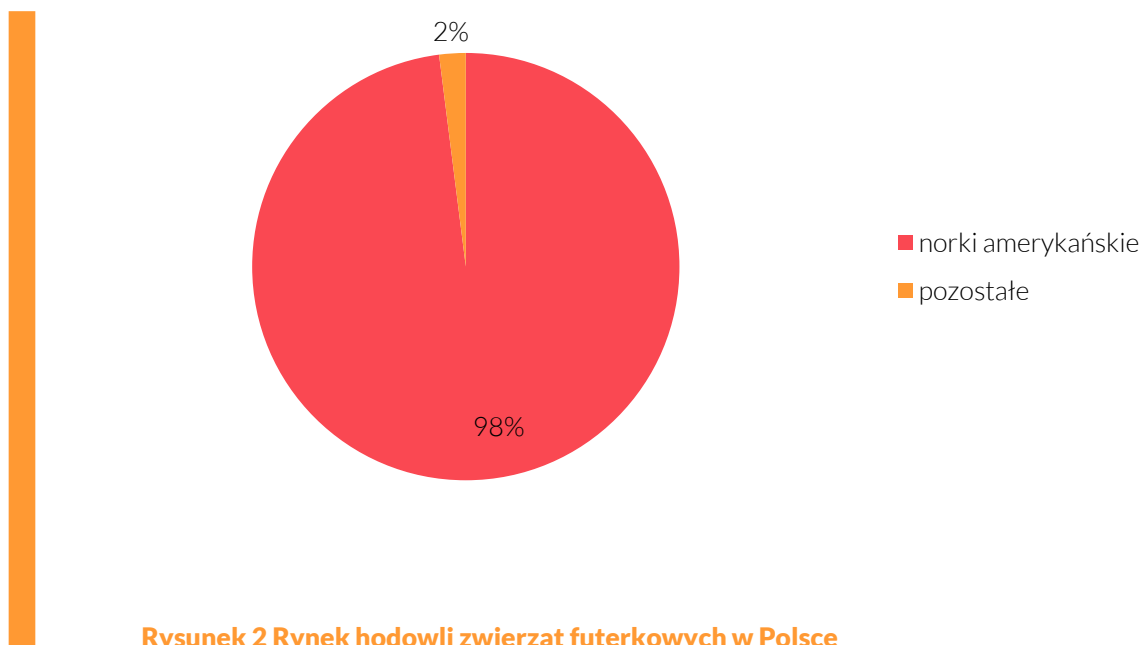
Do zwierząt futerkowych zgodnie z polskim ustawodawstwem zaliczane są:⁵

1. lis pospolity (*Vulpes vulpes*)
2. lis polarny (*Alopex lagopus*)
3. norka amerykańska (*Neovison vison*)
4. tchórz zwyczajny (*Mustela putorius*)
5. jenot (*Nyctereutes procyonoides*)
6. nutria (*Myocastor coypus*)
7. szynszyla mała (*Chinchilla lanigera*)
8. królik europejski (*Oryctolagus cuniculus*)

Najważniejszym segmentem polskiej branży hodowli zwierząt futerkowych są ферmy norek amerykańskich. Polska jest obecnie drugim największym producentem skór w Europie. Tylko w 2016 roku w naszym kraju

⁵Art. 2. Ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. (Dz.U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.)

wyprodukowano ok. 9 mln skór z norek, co stanowi ponad 17% światowej produkcji. Rodzima branża hodowli norek zgodnie z szacunkami przynosi rocznie przychody od 400 mln do 600 mln euro. Natomiast wartość polskiego eksportu surowych i wyprawionych skór futerkowych wynosi 1,3 mld zł⁶.



Rysunek 2 Rynek hodowli zwierząt futerkowych w Polsce

Z raportu o wpływie hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę lokalną w Polsce, przygotowanego przez Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, wynika, że na polski rynek hodowli norek amerykańskich składa się obecnie:⁷

- łącznie 1114 ferm, z czego najwięcej zlokalizowanych jest w województwie zachodniopomorskim (68 ferm) i wielkopolskim (226 ferm), które zapewniają ok. 13 000 miejsc pracy bezpośrednio na fermach oraz dochód dla ok. 40 000 osób pracujących w firmach powiązanych z hodowlą zwierząt futerkowych. Ferma, w której hodowanych jest 10 000 samic, jest potencjalnym źródłem zatrudnienia dla średnio 15 pracowników stałych i dodatkowych 10 w sezonie. Ferma powyżej 25 tys. samic to z kolei zatrudnienie dla 50 stałych i 45 sezonowych pracowników. W przypadku 90% ankietowanych ferma stanowiła główne źródło ich utrzymania.

⁶<https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/hodowla-futerkowych-polska-numerem-2-w-europie/> (dostęp 01.10.2017)

⁷<https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/hodowla-futerkowych-polska-numerem-2-w-europie/> (dostęp 01.10.2017)

Polska branża hodowców nerek wyróżnia się spośród innych dziedzin produkcji rolnej rentownością, przynosząc wpływy do budżetu państwa. Przeciętne obciążenie podatkowe małego gospodarstwa hodowlanego (do 5 tys. zwierząt) to około **96 800 zł**, przy czym 47% tej kwoty stanowi podatek PIT pracowników i właścicieli, natomiast przeciętne duże przedsiębiorstwo (powyżej 5 tys. zwierząt) odprowadza rocznie na rzecz państwa ok. 486 000 zł podatków, z czego 90% to podatki VAT, składki i podatek PIT pracowników i właścicieli.⁸

3.3 Otoczenie prawne polskiego rynku hodowli zwierząt futerkowych

3.3.1 Podstawowe akty prawne

Analizując otoczenie prawne rynku hodowli zwierząt futerkowych, należy na wstępie wskazać, że jest to rodzaj działalności, do której nie stosuje się przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 3 przedmiotowej ustawy:

Przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;

(...)

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie definiuje pojęcia działalności wytwórczej w rolnictwie, termin pojawia się m.in. w ustawie o podatku od towarów i usług, jak też jako „działalność rolnicza” w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Artykuł 2 ust. 2 przedmiotowej ustawy wskazuje, że działalność rolniczą to m.in.: (...) *produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego* (...)

W ramach tak rozumianej działalności rolniczej ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wyróżnia również tzw. działy specjalne działalności rolniczej, zgodnie z art. 2 ust. 3 przedmiotowej ustawy zalicza się do nich m.in.: (...) *hodowla i chów zwierząt futerkowych* (...).⁹

⁸<https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/hodowla-futerkowych-polska-numerem-2-w-europie/> (dostęp 01.10.2017)

⁹Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2012.361 j.t.)

Najważniejszym aktem prawnym regulującym działalność hodowli zwierząt futerkowych jest ustawa o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.¹⁰ Ustawa ta definiuje pojęcie zwierząt gospodarskich, do których zalicza między innymi zwierzęta futerkowe. Z kolei do zwierząt futerkowych zalicza się zwierzęta wymienione już wcześniej w niniejszym opracowaniu, tj. lisa pospolitego (*Vulpes vulpes*), lisa polarnego (*Alopex lagopus*), norkę amerykańską (*Mustela vison*), tchórza (*Mustela putorius*), jenota (*Nyctereutes procyonoides*), nutrię (*Myocastor coypus*), szynszylę (*Chinchilla lanigera*) i królika (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywanych w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego. W przedmiotowym akcie prawnym zdefiniowano również pojęcie hodowli zwierząt jako *zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakresie których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu*. Ustawa reguluje również m.in. zasady prowadzenia rejestrów i ksiąg hodowlanych, rozród zwierząt oraz zasady kontroli hodowli zwierząt i rozrodu. Dla każdego gatunku zwierząt futerkowych obowiązkowe jest prowadzenie księgi i rejestru hodowlanego.

3.3.2 Podstawowe regulacje dotyczące zakładania hodowli zwierząt futerkowych

Założenie fermy to dość czasochłonna i skomplikowana procedura. Po pierwsze jej ulokowanie na danym terenie musi być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jeśli ta przesłanka zostanie spełniona, przyszły hodowca musi wystąpić o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 72 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 środowisko¹¹. Art. 74 ust. 1 wymienia wymogi konieczne do spełnienia przy wnioskowaniu o wydanie decyzji. Zgodnie z przedmiotowym przepisem do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć m.in.:

- 1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 - kartę informacyjną przedsięwzięcia;

¹⁰Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. (Dz.U. z 2007 r. Nr 133, poz. 921 z późn. zm.)

¹¹Ustawa 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.2017.1405 j.t. z późn. zm.)

- 2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - kartę informacyjną przedsięwzięcia;

Definicji użytych w cytowanym przepisie pojęć przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy szukać w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.¹² Zgodnie z tym aktem prawnym do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP)¹³. Współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia. Dla norek i tchórzki wynosi on 0,0025. Natomiast do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z tym aktem prawnym należą m.in.:¹⁴

chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 60 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP) oraz chów lub hodowla w liczbie nie mniejszej niż 40 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (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,

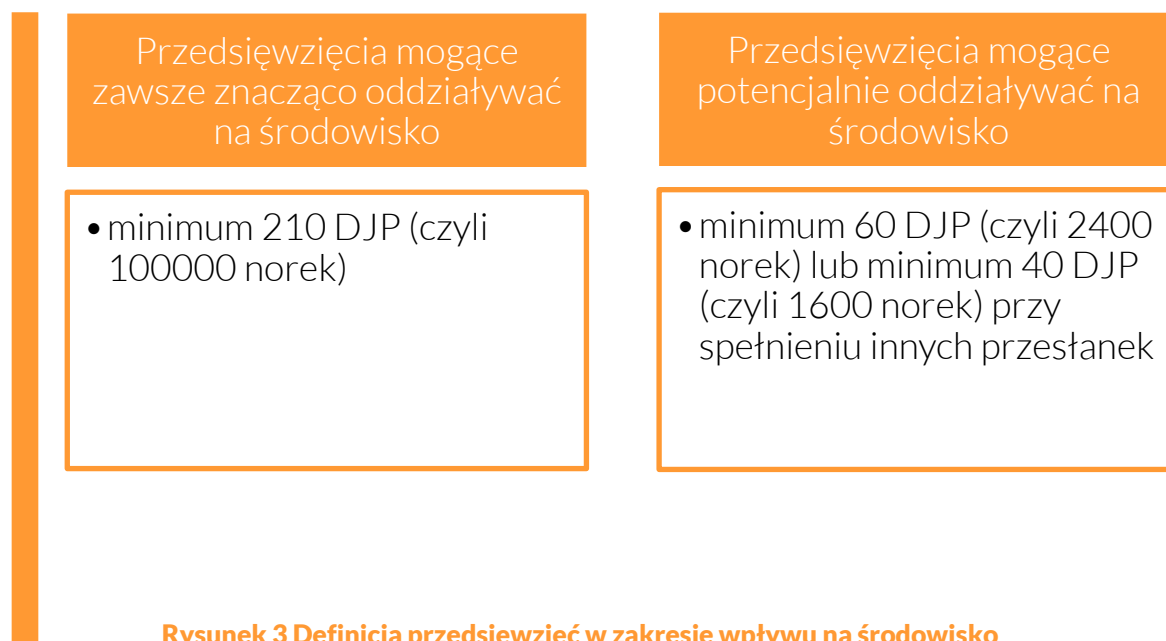
¹²Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U.2016.71.j.t.)

¹³Art. 2 ust. 1 pkt 51 Rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U.2016.71.j.t.)

¹⁴Art. 3 ust. 1 pkt 102 i pkt 103 ppkt b Rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U.2016.71.j.t.)

- 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



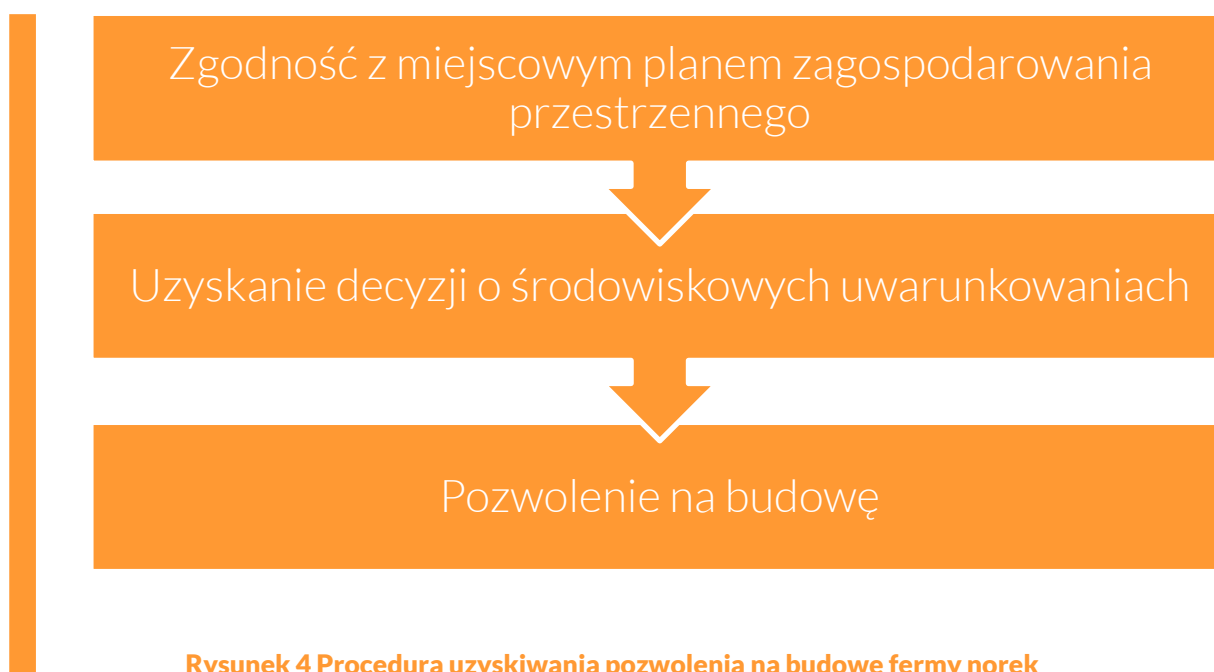
Rysunek 3 Definicja przedsięwzięć w zakresie wpływu na środowisko

ustawy.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obligatoryjne dla wszelkich przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wydawane są one przez podmioty uprawnione, tj. regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz wójta (burmistrza lub prezydenta). W ramach postępowania w sprawie wydania decyzji dokonywana jest ocena oddziaływania na środowisko, w ramach której dochodzi do weryfikacji raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który musi spełniać wymagania formalne opisanych w rozdziale 2 dziale V 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.

Po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach potencjalny hodowca może zacząć ubiegać się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a także o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Pozwolenie na budowę zostało uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵. Po sprawdzeniu zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także kontroli, czy inwestor spełnia wymagania określone w decyzji o środowiskowym uwarunkowaniu, można uzyskać pozwolenie na budowę, wydawane przez starostę.



3.3.3 Inne istotne akty prawne regulujące rynek hodowli zwierząt futerkowych

Hodowca zwierząt futerkowych podlega również reżimom wielu innych aktów prawnych, wśród których warto przywołać następujące ustawy i rozporządzenia:

¹⁵Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2017.1332 j.t.)

- 1) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁶

Przy budowie i utrzymywaniu fermy hodowca musi m.in. zapewnić ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i reżimu wodnego. Przy czym wykładnia obowiązku dbałości o środowisko jest bardzo szeroka i często obejmuje zarówno powstrzymanie się od działań, jak i podjęcie konkretnych działań.¹⁷

- 2) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹⁸

Zgodnie z przepisami przedmiotowej ustawy terenowe jednostki Inspekcji Weterynaryjnej (powiatowi lekarze weterynarii) prowadzą rejestry podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, do której zalicza się także hodowla zwierząt futerkowych. Wymogi formalne oraz szczegółowy zakres takiego rejestru określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 sierpnia 2016 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną. Hodowle muszą również spełniać wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 września 2003 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich (Dz. U. nr 167, poz. 1629, z dn. 25.09.2003., z późn. zm.), w którym wskazano minimalne warunki, jakie muszą być spełnione dla utrzymywania zwierząt futerkowych.

3.3.4 Kodeks Dobrych Praktyk

W 2012 roku powstał Polski Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych, który opracował Kodeks Dobrych Praktyk, którego norm przestrzegać musi każdy hodowca zrzeszony w związku. Zgodnie z tymi zasadami *hodowca powinien zapewnić zwierzętom odpowiednie warunki środowiska, właściwe obiekty, pewne źródło paszy i wody, opiekę weterynaryjną, wykwalifikowany personel. Powinien zdobyć wiedzę o zwyczajach i zachowaniach danego gatunku, oraz poznać przepisy regulujące hodowlę w Polsce i w UE.*¹⁹ Kodeks ten reguluje również m.in. kwestie zachowania ładu i porządku, a także higieny na fermie i w jej otoczeniu.

¹⁶Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2017.519 j.t. z późn. zm.)

¹⁷<http://www.enorka.info/index.php/przepisy-prawne-a-hodowla-norek> (dostęp 01.10.2017)

¹⁸Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U.2014.1539 j.t. z późn. zm.)

¹⁹<http://pzhzf.net.pl/etyka-w-hodowli> (dostęp 01.10.2017)

3.3.5 System certyfikacji WelFur

Od 2020 roku wszystkie hodowle, które będą chciały funkcjonować na europejskim rynku będą musiały uzyskać certyfikaty wydawane przez międzynarodową organizację FurEurope. Bez tego trudno będzie im znaleźć miejsca zbytu swoich produktów, gdyż będzie on wymagany przez wszystkie domy aukcyjne.²⁰ System ten polega na ocenie dobrostanu zwierząt na fermach zwierząt futerkowych. Opierać się będzie na następujących zasadach²¹:

1. Odpowiednie karmienie – kontrolerzy będą sprawdzać, czy zwierzęta nie są wychudzone, czy mają dostęp do odpowiedniej ilości wody i pożywienia oraz czy pokarm jest wzbogacony odpowiednimi witaminami i składnikami odżywczymi, niezbędnymi do prawidłowego rozwoju;
2. Odpowiednie warunki bytowe – ogromny nacisk zostanie położony na jakość klatek, domków wykotkowych oraz izolacji;
3. Stan zdrowia – obserwowane będą chore zwierzęta, sposób leczenia ran czy dolegliwości żołądkowych, jak biegunka. Kontroli będą również podlegały metody uśmiercania zwierząt hodowlanych;
4. Właściwe zachowanie – kontrolerzy będą skupiać się na obserwacji zachowań społecznych zwierząt oraz ich ruchliwości. Obserwowane będą zachowania typowe dla zwierząt futerkowych w hodowli.

Efektem kontroli firmy certyfikującej będzie klasyfikacja punktowa w skali od 0 do 100 punktów. Uwagi kontrolerów będą wprowadzane do odpowiedniego systemu i określone na wymienionej skali, gdzie 100 punktów jest najwyższym wynikiem, 50 – neutralnym. Zanim jednak dojdzie do certyfikacji każda ferma takich kontroli będzie musiała przejść aż trzy w ciągu jednego roku, zimą w okresie narodzin oraz wzrostu młodych. Po trzeciej kontroli fermy zostanie przygotowana ogólna ocena dobrostanu zwierząt na fermie.

Klasyfikacja do uzyskania certyfikatu będzie oparta na czterech poziomach punktacji:

1. Najlepsza (80-100 punktów);
2. Dobra (55-80 punktów);

²⁰ <http://www.rp.pl/Rolnictwo/170409543-Hodowcy-zwierzat-futerkowych-bronia-swoich-dochodow-i-miejsc-pracy.html> (dostęp 01.10.2017)

²¹ <http://swiatrolnika.info/component/content/article?id=3071:welfur-certyfikat-stanowiacy-o-jakosci-ferm-zwierzat-futerkowych-w-europie> (dostęp 01.10.2017)

3. Zadowalająca (20-55 punktów);
4. Niezadowalająca (poniżej 20 punktów).

Aby uzyskać certyfikat WelFur ferma musi zostać zakwalifikowana w następujący sposób:

- Najlepsza – jeśli uzyska ponad 55 punktów we wszystkich kategoriach zasad;
- Dobra – jeżeli uzyska więcej niż 20 punktów we wszystkich kategoriach zasad oraz więcej niż 55 punktów w dwóch z nich;
- Zadowalająca – jeśli uzyska więcej niż 10 punktów we wszystkich kategoriach zasad oraz więcej niż 30 punktów w przynajmniej trzech z nich.

Pierwsze hodowle mają zostać objęte certyfikowaniem w 2018 roku.²²

3.4 Podsumowanie

Polska branża hodowli zwierząt futerkowych to potentat na światowym rynku, zajmująca pod względem produkcji drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie. Rynek ten, na który składa się obecnie 1114 ferm, tworzy miejsca pracy dla 10 000 osób pracujących bezpośrednio na fermach oraz dla ok. 40 000 osób pracujących w firmach powiązanych z hodowlą zwierząt futerkowych. Branża przynosi polskim rolnikom roczne przychody od 400 mln do 600 mln euro, a wartość polskiego eksportu surowych i wyprawionych skór futerkowych wynosi 1,3 mld zł.

Hodowla zwierząt futerkowych zaliczana jest do działów specjalnych działalności rolniczej, jej prowadzenie regulowane jest licznymi, rygorystycznymi przepisami. Zarówno tworzenie, jak i prowadzenie hodowli spełniać musi surowe wymagania dotyczące ochrony środowiska, a także liczyć się z opinią lokalnej społeczności.

²²ibidem

Zakaz taki byłby nadmierną ingerencją w, stanowiącą fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę wolności działalności gospodarczej wyrażoną w art. 20 Konstytucji. Nie spełniałby on wymogu proporcjonalności wyrażonego w art. 31, a zarazem nie mieściłby się w zakresie wystarczająco ważnego interesu publicznego z art. 22, który uzasadniałby tak radykalne ograniczenie wolności gospodarczej.

4 Analiza prawna proponowanego zakazu hodowli zwierząt futerkowych

4.1 Próby wprowadzenia ustawowego zakazu hodowli zwierząt futerkowych

4.1.1 Projekt Nowoczesnej

Zagadnienie wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych w Polsce nie jest tematem nowym. Wielokrotnie już pojawiały się tego typu inicjatywy, można tu przywołać chociażby obywatelski projekt ustawy popierany przez organizacje ekologiczne, który wpłynął do Sejmu w 2011 roku.²³ Ostatnią taką próbą był poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt wniesiony do Sejmu przez posłów .Nowoczesnej 19 lutego 2016 roku. Projekt ostatecznie nie uzyskał dalszego biegu i nie został poddany głosowaniom, wycofano go 10 marca 2016 roku już na etapie wstępnych konsultacji²⁴. Warto go jednak przeanalizować, gdyż argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyraża poglądy zwolenników zakazu i podobnej należy spodziewać się przy nowym projekcie, który w momencie tworzenia niniejszego opracowania nie został jeszcze oficjalnie opublikowany.

Celem wydania takiej ustawy miałyby być zgodnie z intencją wnioskodawców poprawa dobrostanu części gatunków zwierząt poprzez wprowadzenie następujących zakazów:

- 1) trzymania zwierząt domowych na uwięzi,
- 2) wykorzystywania zwierząt w cyrkach,
- 3) chowu zwierząt w celu pozyskania futer.

Z punktu widzenia tematyki opracowania, szczególnie interesujący jest trzeci z postulowanych zakazów. W ocenie wnioskodawców należy zakazać hodowli zwierząt futerkowych, gdyż przysparzają one zbędnego

²³<http://wyborcza.pl/7,75398,21046032,zakaz-hodowli-zwierzat-na-futra-nie-ma-szczescia-w-sejmie-proby.html> (01.10.2017)

²⁴<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUUST&NrKadencji=8&Kol=D&Typ=UST> (dostęp 01.10.2017)

cierpienia zwierzętom oraz niekiedy mają negatywny wpływ na środowisko. Kwestia dobrostanu zwierząt jest tutaj traktowana priorytetowo, wnioskodawcy wskazują, że *zwierzęta pozbawione są bodźców, stłoczenie na małej powierzchni powoduje agresję, pogryzienia, akty kanibalizmu, a także stereotypię i apatię. Dominuje chów klatkowy, bez stałego podłoża, na konstrukcji z metalowych krat. Uniemożliwia to prawidłowy rozwój kończyn u tych zwierząt, prowadzi do zwyrodnień, a w skrajnych przypadkach śmierci młodych zwierząt uwięzionych w kratkach. W naturze lisy i jenoty są zwierzętami terytorialnymi. Jenoty pokonują do 40 km w poszukiwaniu odpowiedniego dla siebie obszaru, pary lisów zajmują obszar do 100 ha.*²⁵

Kolejnym istotnym argumentem za wprowadzeniem zakazu hodowli zwierząt futerkowych miałyby być w ocenie wnioskodawców kwestie ochrony środowiska. W uzasadnieniu przedmiotowego projektu przywołane zostały dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli, z których wynika, że fermy stanowią istotny problem dla otoczenia. W pierwszym z przywoływanych raportów²⁶ wskazuje się, że:

- 1) nie doprowadzono do skutecznego rozwiązania problemu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej,
- 2) fermy zwierzęce oddziałują na otoczenie i okolicznych mieszkańców poprzez odory (zawierające związki szczególnie cuchnące i szkodliwe dla zdrowia, w szczególności w gnojowicy), zanieczyszczenie wód (w tym w wyniku przenawożenia gleb, prowadzących do zagrożeń chemicznych i mikrobiologicznych), poprzez produkty pochodzenia zwierzęcego, wpływające na jakość zdrowotną żywności,
- 3) zanieczyszczenie wód (gruntowych, powierzchniowych i Bałtyku) poprzez przenawożenie gleb i odpływ składników nawozów organicznych (głównie biogenów – azotu i fosforu) z pól do wód, prowadzi to do przeżyźnienia wód śródlądowych i morskich, co powoduje m.in. zakwity glonów, zmniejszanie populacji cennych gatunków ryb, modyfikację ekosystemów, utratę dennej fauny, zmniejszenie zawartości tlenu w wodzie, 15
- 4) emisja tlenków azotu, tlenków siarki i gazów cieplarnianych wpływa na tworzenie kwaśnych deszczy i zwiększa efekt cieplarniany,
- 5) lokalizacja ferm prowadzi do utraty miejsc rekreacji, wysokich kosztów oczyszczania wody pitnej, degradacji gruntów rolnych przez niezgodne z prawem składowanie i stosowanie gnojowicy,

²⁵[http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-115-2016/\\$file/8-020-115-2016.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-115-2016/$file/8-020-115-2016.pdf) (dostęp 01.10.2017)

²⁶ Raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt (KRR-4101-01-00/2014; Nr ewid. 181/2014/P/14/O50/KRR)

- 6) organy administracji rządowej nie zapewniają właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm - spośród 20 kontrolowanych ferm zwierząt futerkowych, w 15 stwierdzono m.in. naruszenie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (przedstawianie się obornika zwierząt futerkowych do gruntu) oraz przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Nie przestrzegano także przepisów weterynaryjnych w zakresie zabezpieczenia przeciwepizootycznego obiektów, prowadzenia rejestracji i identyfikacji zwierząt oraz postępowania z ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także warunków utrzymania zwierząt. Podczas kontroli stwierdzono nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych fermach zlokalizowanych na terenie województwa zachodniopomorskiego.

Z drugiego przywołanego w uzasadnieniu raportu NIK²⁷ wynika natomiast, że:

- 1) w 87% tych ferm nie przestrzegano wymagań ochrony środowiska,
- 2) w 48% działalność hodowlana prowadzona była w obiektach nielegalnie wybudowanych lub użytkowanych,
- 3) w 35% niezgodnie z przepisami weterynaryjnymi,
- 4) organy administracji rządowej nie zapewniają nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt,
- 5) lokalizacja ferm zwierząt prowadzi do skażenia środowiska i spadku atrakcyjności terenów wokół fermy.

Autorzy uzasadnienia przedmiotowego projektu ustawy przywołują również badania opinii społecznej, z których wynika wzrost poparcia dla zakazu hodowli zwierząt futerkowych, a także powołują się na występowanie takich zakazów w systemach prawnych innych państw, tj. w Austrii, Chorwacji, Wielkiej Brytanii, Bośni i Hercegowinie, Słowenii i Holandii.

Wnioskodawcy przewidzieli również wprowadzenie sankcji karnych za nieprzestrzeganie zakazu prowadzenia hodowli zwierząt futerkowych. Miała by to być kara ograniczenia wolności polegająca na obowiązku:

- 1) wykonania prac społecznie użytecznych w szczególności na rzecz organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, w wymiarze do 6 miesięcy,

²⁷Raport NIK dotyczący sprawowania nadzoru przez inspekcje państwowe nad funkcjonowaniem ferm zwierząt futerkowych w województwie wielkopolskim (Nr ewid. 142/2011/P11003/LPO)

- 2) przepadku narzędzi, klatek lub przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia oraz przedmiotów z niego pochodzących, jak również można orzec przepadek zwierzęcia,
- 3) nawiązki w wysokości do 200 000 zł na cel związany z ochroną zwierząt.

W ocenie wnioskodawców wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych przyniosłoby generalnie pozytywne skutki w postaci poprawy dobrostanu zwierząt oraz poprawy warunków ochrony środowiska i warunków życia w okolicach dotychczas funkcjonujących ferm. Jednakże dostrzegli oni możliwość wystąpienia pewnych negatywnych efektów, którymi byłby spadek dochodów części ludności utrzymującej się z hodowli zwierząt futerkowych. W ramach złagodzenia tego skutku zaproponowano długie *vacatio legis* oraz przeznaczenie z budżetu państwa dodatkowych środków na aktywizację zawodową osób z obszarów wiejskich, które po wprowadzeniu zakazu zmuszone byłyby do przekwalifikowania się. W związku z powyższym przedmiotowy projekt spowodowałby skutki finansowe dla budżetu państwa, wpływając na wzrost wydatków.

Podsumowując, w ocenie pomysłodawców zakaz hodowli zwierząt futerkowych przyczyniłby się do ochrony zwierząt oraz środowiska naturalnego, a jego negatywny efekt ekonomiczny miałby zostać złagodzony wysiłkiem finansowym budżetu państwa.

4.1.2 Projekt zakazu hodowli zwierząt futerkowych Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt

Obecnie trwają prace nad wniesieniem do Sejmu nowego projektu ustawy, która miałaby zakazać hodowli zwierząt futerkowych. W momencie tworzenia tego opracowania nie był jeszcze znany oficjalny tekst projektu, jednak z zapowiedzi jego twórców wiadomo, że taki zakaz ma być jednym z jego elementów.²⁸ Już teraz budzi to ogromne kontrowersje i liczne dyskusje. Argumentacja zwolenników zakazu nie zmienia się i jest bardzo podobna do tej wskazanej wyżej przy okazji analizy projektu. Nowoczesnej, i opiera się na kwestii ochrony zwierząt oraz ochrony środowiska. Z drugiej strony przeciwnicy zakazu wskazują na negatywne skutki ekonomiczne i społeczne jego wprowadzenia. W dalszej części opracowania zostaną przedstawione argumenty, które przemawiają przeciwko tak drastycznej ingerencji ustawodawcy w tę dziedzinę, a także potencjalne jej skutki.

²⁸<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/zakaz-hodowli-zwierzat-futerkowych-ma-szanse-w-sejmie> (dostęp 01.10.2017)

4.2 Analiza zgodności z Konstytucją zakazu hodowli zwierząt futerkowych

Potencjalne wprowadzenie do polskiego systemu prawnego zakazu hodowli zwierząt futerkowych rodzić musi wątpliwości natury konstytucyjnej. Regulacja taka byłaby bowiem bardzo silną ingerencją ustawodawcy w wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Już samo ograniczanie tej wolności obwarowane jest pewnymi warunkami, które spełniać musi akt prawny, na podstawie którego do tego dochodzi, tym bardziej więc z dużą dozą ostrożności należy podchodzić do propozycji całkowitego zakazu prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej. W niniejszym podrozdziale zostanie dokonana krótka analiza normy prawnej wprowadzającej zakaz hodowli zwierząt futerkowych na tle art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 Konstytucji.

4.2.1 Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej

Art. 20 Konstytucji stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.²⁹ Przepis ten w sposób kompleksowy i komplementarny wymienia zasady polskiego ustroju gospodarczego. Wszystkie one uzupełniają i zarazem ograniczają się nawzajem. Z punktu widzenia niniejszej analizy, interesująca jest wartość wymieniona w tym katalogu jako pierwsza, czyli wolność działalności gospodarczej. Fakt, że od niej właśnie zaczyna się wyliczenie zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej nie jest przypadkowy, należy odczytywać go jako stwierdzenie, że wolność gospodarcza stanowi jego istotę.³⁰ Warto podkreślić, że system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej, ani też nie przyznaje jej podmiotom gospodarczym. Zakreśla natomiast jej granice, wskazując na ograniczenia swobody korzystania z tej wolności, a także ustanawia jej prawne gwarancje.³¹ Art. 20 gwarantujący wolność działalności gospodarczej i wskazujący tę wartość jako jeden z fundamentów polskiego ustroju gospodarczego, należy rozpatrywać łącznie z art. 22, który wskazuje granice tego prawa i przesłanki do jego ograniczenia. Wspólnie konstytuują one również prawo podmiotowe, należące do

²⁹Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.)

³⁰Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Derlatka Marta, Działocha Kazimierz, Sarnecki Paweł, Sokolewicz Wojciech, Trzciński Janusz, Wiącek Marcin: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Wyd.Sejmowe, 2016

³¹C. Kosikowski, Zasada wolności działalności gospodarczej, [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 216

kategorii konstytucyjnych praw człowieka.³² Nie jest to oczywiście prawo absolutne, jak już wyżej wspomniano podlega ono ograniczeniom, których przesłanki wskazuje art. 22. Istotne z punktu widzenia niniejszej analizy jest stwierdzenie, że wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej. W tym zakresie może być chroniona w trybie skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki z 14 czerwca 2004, SK 21/03; 27 lipca 2004 r., SK 9/03; 19 stycznia 2010 r., SK 35/08).³³

Jak już wyżej wspomniano, art. 20 należy rozpatrywać łącznie z art. 22, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.³⁴ Zgodnie z ustanowioną w Konstytucji regułą wolności prowadzenia działalności gospodarczej, co do zasady każda działalność, która nie jest zakazana, jest dozwolona. To do jednostek należy decyzja o podjęciu, formie i rodzaju prowadzonej działalności. Prowadzenie działalności gospodarczej powinno być swobodne, wolne od nadmiernej ingerencji ze strony władz publicznych. Podmiotem tego prawa jest każdy, a jego adresatami są władze publiczne, którym zakazuje się nieuzasadnionego ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także zobowiązuje się je do stworzenia odpowiedniego otoczenia prawnego do tego, by jednostki mogły z tego prawa korzystać.³⁵ Jako że nie jest to prawo o charakterze absolutnym, to może ulegać różnym ograniczeniom. Art. 22 reguluje przesłanki, na podstawie których ustawodawca może tego dokonać. Możemy tu wyróżnić przesłankę formalną i materialną. Ta pierwsza to wymóg, by wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej dokonywane były tylko w drodze ustawy (zakazane jest zatem ograniczanie tego prawa np. w drodze rozporządzenia). Druga, znacznie bardziej interesująca z punktu widzenia niniejszej analizy, wskazuje, że ograniczyć wolność gospodarczą można tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wyraźnie zatem widać, że kluczowe dla uznania, czy aktywność ustawodawcy w tym kontekście spełnia wymóg zgodności z konstytucją jest stwierdzenie, czy dane działanie mieści się w kategoriach ważnego interesu prawnego. Nie jest to łatwe zadanie, gdyż pojęcie „interesu publicznego” stanowi typową klauzulę generalną i nie poddaje się precyzyjnemu zdefiniowaniu. Stale wymaga ono orzeczniczego redefiniowania, stosownie do zmiennego

³²Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Derlatka Marta, Działocha Kazimierz, Sarnecki Paweł, Sokolewicz Wojciech, Trzciński Janusz, Wiącek Marcin: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Wyd.Sejmowe, 2016

³³Ibidem

³⁴Art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.)

³⁵Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Derlatka Marta, Działocha Kazimierz, Sarnecki Paweł, Sokolewicz Wojciech, Trzciński Janusz, Wiącek Marcin: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Wyd.Sejmowe, 2016

kontekstu społecznego.³⁶ Opierając się jednak na dorobku orzecznictwa i doktryny prawa konstytucyjnego, możemy pokusić się o próbę odnalezienia treści zawartej w tym terminie. Przede wszystkim należy stwierdzić, że klauzula „ważnego interesu publicznego” doskonale współgra z ogólniejszą zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 Konstytucji. Szczególnie istotna jest w tym kontekście teza o tym, że cel regulacji ustawowej „powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu” (wyrok z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, w którym za „nadmierne” uznano ograniczenia przewozów taksówkowych; zob. też wyrok TK z 4 lipca 2002 r., P 12/01; wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02 czy z nowszych Kp 1/09, pkt 3.1; SK 20/12, pkt 3).³⁷

Warto przywołać tu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 roku, które zawiera podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w zakresie materialnej treści ograniczenia wolności gospodarczej. TK stwierdził w nim, że:

Po pierwsze, interpretacja pojęcia "ważnego interesu publicznego" nie może abstrahować od wartości chronionych zasadą demokratycznego państwa prawnego. Przyjmując, że konsekwencją najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji, hierarchicznej struktury polskiego systemu prawnego i materialno-kompetencyjnego charakteru regulacji konstytucyjnej jest istnienie takich treści systemu prawa, które z perspektywy konstytucyjnej mogą zostać uznane za niedopuszczalne albo dopuszczalne, za naruszenie art. 22 Konstytucji należałoby uznać wprowadzenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej, których przydatność została ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach.

Po drugie, nie będą naruszać art. 22 Konstytucji jedynie te - spośród uznanych za przydatne - ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Konstytucyjnie wyeksponowana doniosłość ("ważność") chronionego interesu publicznego powoduje, iż konieczne jest uwzględnienie treści wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie każdy bowiem interes publiczny uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej, lecz jedynie taki, który konstytucyjnie można uznać za "ważny". Spośród obowiązujących

³⁶ibidem

³⁷ibidem

przepisów konstytucyjnych, art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera pełną wypowiedź preferencyjną prawodawcy konstytucyjnego o najważniejszych przejawach interesu publicznego, które mogą uzasadniać ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Konstytucja w ten sposób ustala podstawowe warunki kolizji zasad, z których co najmniej jedna chroni wartość konstytucyjną będącą zarazem uzasadnieniem celu, w jakim wprowadza się ograniczenia wolności działalności gospodarczej, i co najmniej jedna formułuje optymalizacyjny wymóg ochrony praw i wolności.

Po trzecie, interpretacja pojęcia "ważnego interesu publicznego" jest nierozzerwalnie związana z wewnętrzną hierarchią wartości konstytucyjnych. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Już w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. (sygn. K 11/94, OTK z 1995, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że surowsze standardy oceny znajdują zastosowanie w wypadku ograniczenia praw osobistych i politycznych. W późniejszym orzecznictwie dyrektywę tę odniesiono w szczególności do ograniczeń art. 42 Konstytucji. W tym kontekście istotne jest również, że normy konstytucyjne formułują także bezwzględne zakazy ograniczeń (zob. np. zakaz depersonalizacji pasażerów i załogi samolotu - wyrok z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 126 oraz zakaz stosowania tortur - uwagi na marginesie wyroku z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 62).

Po czwarte, z uwagi na doniosłość wolności działalności gospodarczej, potwierdzoną systematyką Konstytucji, wynikający z art. 22 Konstytucji warunek, ze względu na który dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie, nie podlega interpretacji rozszerzającej.³⁸

Mając świadomość tego, że zasada wolności gospodarczej zajmuje ważne miejsce wśród wartości konstytucyjnych jako podstawowa zasada konstytuująca ustrój gospodarczy RP, możemy z powyższego wywnioskować, że przy definiowaniu ważnego interesu publicznego, ze względu na który można ją ograniczyć, należy po pierwsze odwołać się do innych, równie ważnych wartości konstytucyjnych, które owe ograniczenie mają chronić, a po drugie, że ograniczenie to musi spełniać wymogi przydatności, niezbędności

³⁸Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r. (SK 20/12)

oraz proporcjonalności.³⁹ W tym kontekście należy ocenić zgodność z Konstytucją propozycji wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na hodowli zwierząt futerkowych.

4.2.2 Ocena konstytucyjności zakazu hodowli zwierząt futerkowych

Na wstępie należy zastrzec, że ze względu na brak w momencie tworzenia niniejszego opracowania oficjalnie wniesionego projektu konstytuującego zakaz hodowli zwierząt futerkowych, można jedynie z graniczącą z pewnością dozą prawdopodobieństwa domyślać się celu wprowadzenia takiego zakazu. Podstawą tych hipotez są dotychczasowe próby wprowadzenia zakazu, jak chociażby ostatnia, analizowana w poprzednim podrozdziale propozycja .Nowoczesnej, a także wypowiedzi twórców powstającego projektu (również przykładowo przywołane w poprzednim podrozdziale).

Zwolennicy wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych zazwyczaj powołują się na potrzebę poprawy dobrostanu zwierząt oraz ochrony środowiska.⁴⁰ Ten pierwszy cel zazwyczaj uzasadniany jest argumentami etycznymi, co pozwala odwołać się do konstytucyjnej zasady ochrony moralności publicznej.

Analizując zagadnienie zgodności z konstytucją zakazu hodowli zwierząt futerkowych warto odwołać się do podobnego *casusu* zakazu tzw. uboju rytualnego, który został wprowadzony dla realizacji podobnych celów. Zakaz ten został zaskarżony skargą konstytucyjną, czego efektem był wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający jego niezgodność z Konstytucją. Orzeczenie to zapadło na kanwie konstytucyjnej zasady wolności religijnej, jednak część argumentacji zawartej w jego uzasadnieniu doskonale pasuje również do oceny zgodności zakazu hodowli zwierząt futerkowych z wolnością działalności gospodarczej. W związku z tym warto odwołać się do tez przywołanych przez TK.

W obu sprawach zwolennicy zakazów powołują się na kwestie etyczne, sugerując, że moralność wymaga od ustawodawcy ingerencji w odpowiednio wolność religijną i wolność działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny oceniając ten argument stwierdził, że *oparcie Konstytucji na uznaniu pluralizmu światopoglądowego i kulturowego społeczeństwa upoważnia do stwierdzenia, że przesłanka „moralności” zawarta w art. 53 ust. 5 Konstytucji pozwala na samoistne ingerencje prawne tylko wobec takich działań czy zachowań, które powszechnie uznaje się za przynoszące szkody społeczne.*⁴¹ Twierdzenie to można odnieść również do ingerencji na podstawie art. 22 Konstytucji. Inaczej mówiąc, ograniczenie wolności działalności gospodarczej ze

³⁹Zob. Ibidem

⁴⁰Zob. rozdział 4.1

⁴¹Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r. (K 52/13)

względu na ważny interes, którym miałyby być ochrona moralności publicznej, może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której istnieje powszechne uznanie danego działania za niemoralne i przynoszące szkody społeczne. Odnosząc tę regułę do hodowli zwierząt futerkowych należy stwierdzić, że nie można tej czynności uznać za powszechnie uznawaną za niemoralną. Świadczą o tym ostatnie badania opinii publicznej, z których wynika, że w społeczeństwie dominuje przyzwolenie na taką aktywność. W ostatnim sondażu IBRIS 56% badanych negatywnie oceniło propozycję wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych, a przeciwnego zdania było tylko 31%⁴². Skoro zatem większość obywateli zgadza się na prowadzenie hodowli zwierząt futerkowych, to trudno uznać, że jest to działalność uznawana powszechnie za niemoralną.

Do powyższego argumentu warto dodać, że nawet jeśli uznalibyśmy, że poprawa dobrostanu zwierząt jest w tym kontekście tak ważnym imperatywem moralnym, że zasługuje na uznanie jej wyższości nad zasadą wolności działalności gospodarczej, to wciąż zakaz taki nie spełnia kryterium przydatności. Zakaz prowadzenia hodowli zwierząt futerkowych w Polsce nie spowoduje bowiem spadku popytu na futra, zdecydowana większość polskiej produkcji przeznaczona jest bowiem na eksport. Zatem zgodnie z elementarnymi prawami ekonomii, *ceteris paribus* spadek podaży przy niezmiennym popycie powoduje wzrost cen, który to wzrost cen następnie spowoduje ponowny wzrost podaży. Inaczej mówiąc, likwidacja branży futrzarskiej w Polsce spowoduje wzrost produkcji zagranicą. Czyli cel w postaci poprawy dobrostanu zwierząt nie zostanie osiągnięty. Hodowle dalej będą funkcjonować, tyle że poza granicami naszego kraju. Paradoksalnie może to nawet spowodować pogorszenie dobrostanu zwierząt, gdyż Polska ma jedne z najbardziej rygorystycznych przepisów dotyczących hodowli zwierząt futerkowych, zatem wzrost liczby hodowli zagranicą kosztem polskich oznaczać będzie gorsze warunki bytowania dla większej liczby zwierząt. Z tego punktu widzenia zakaz ten nie wytrzymuje również krytyki z perspektywy zasad proporcjonalności i adekwatności, gdyż znacznie efektywniejszym i mniej inwazyjnym rozwiązaniem dla osiągnięcia zakładanego celu byłaby praca nad udoskonalaniem i przestrzeganiem przepisów regulujących działalność takich hodowli w celu zapewnienia jak najlepszego dobrostanu zwierząt.

Jak wyżej wykazano, wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych w celu poprawy dobrostanu zwierząt nie wytrzymuje krytyki w kontekście jego zgodności z Konstytucją. Podobnie wygląda konstytucyjność zakazu w celu realizacji zasady ochrony środowiska. Zasada ta bezsprzecznie znajduje się pod ochroną Konstytucji i w celu jej ochrony można ograniczać inne prawa i wolności, takie jak wolność działalności gospodarczej. Znow jednak konkretne ograniczenia należy oceniać pod względem ich proporcjonalności, przydatności i niezbędności. W analizowanym przypadku należy uznać, że bezwzględny

⁴²http://instigos.org/wp-content/uploads/2017/07/IBRIS_zwierzeta_futerkowe.pdf (dostęp 01.10.2017)

zakaz hodowli zwierząt hodowlanych w celu ochrony środowiska jest zarówno zbędny, nieprzydatny, jak też przede wszystkim nieproporcjonalny.

Zwolennicy zakazu argumentują, że obecność hodowli zwierząt futerkowych wpływa negatywnie na lokalne środowisko naturalne, ich zdaniem *proces produkcji futer jest wysoce szkodliwy dla środowiska. Intensywny chów zwierząt futerkowych pociąga za sobą wiele poważnych zagrożeń, które nie ograniczają się do obszaru samej fermy, lecz dotyczą także zarówno jej bezpośredniego sąsiedztwa, jak i całego środowiska naturalnego. Przemysł futrzarski jest silnie zanieczyszczający, energochłonny i sieje spustoszenie w ekosystemach. Jego negatywne aspekty mają wpływ na wszystkie elementy środowiska przyrodniczego – organizmy żywe, powietrze, gleby oraz wody (zarówno powierzchniowe, jak i podziemne)*⁴³.

Nie ulega wątpliwości, że fermy, na których hoduje się zwierzęta futerkowe mogą być uciążliwe dla otoczenia i negatywnie wpływać na lokalne środowisko. To samo stwierdzenie pasuje jednak również do ferm innych zwierząt gospodarskich. Wystarczy przywołać tu chociażby fermy drobiu czy trzody chlewnej, których obecność jest również odczuwalna w ich sąsiedztwie. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w *Polsce działają 864 wielkoprzemysłowe fermy zwierząt. Od roku 2010 r. ich liczba wzrosła o 112. Mają one ogromny wpływ na jakość i warunki życia ludzi mieszkających w ich sąsiedztwie, zwłaszcza najbliższym. Fermy wydzielają uciążliwe odory. Poza tym niewłaściwe magazynowanie, wylanie i utylizowanie powstających w fermach ogromnych ilości nieczystości (np. gnojowicy, obornika) prowadzi do poważnych zagrożeń dla środowiska naturalnego i zdrowia człowieka (np. nadmierne nawożenie gleb odchodami zwierzęcymi zanieczyszcza wody gruntowe)*.⁴⁴ Fermy zwierząt futerkowych nie są tu zatem żadnym wyjątkowym przypadkiem. Z punktu widzenia badania oceny konstytucyjności zagadnienia zakazu hodowli zwierząt futerkowych ze względu na ich negatywny wpływ na środowisko należy zwrócić uwagę, że zakazanie jedynie hodowli zwierząt futerkowych byłoby wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy. Na kanwie przywoływanego już wcześniej *casusu* uboju rytualnego na ten problem zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że *nie sposób również nie zauważyć, że wprowadzając bezwzględny zakaz uboju zwierząt w rzeźni bez ogluszenia, ustawodawca nie postąpił konsekwentnie. W szeregu innych przypadków prawnie dozwolone jest uśmiercanie zwierząt bez ogluszenia. W świetle rozporządzenia Rady nr 1099/2009, przepisów tych nie stosuje się między innymi w przypadku uśmiercania zwierząt podczas eksperymentów naukowych przeprowadzanych pod nadzorem właściwego organu, podczas polowań, uśmiercania i rekreacyjnego łowienia ryb, imprez kulturalnych lub sportowych, a także uśmiercania drobiu, królików i zajęcy poddawanych ubojowi przez ich właścicieli poza rzeźnią na potrzeby własnej domowej konsumpcji*

⁴³http://antyfutro.pl/pliki/raport_viva_11_0.pdf (dostęp 01.10.2017)

⁴⁴<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rolnictwo/nik-o-fermach-zwierzat.html> (dostęp 01.10.2017)

(art. 1 rozporządzenia). Podobnie przewiduje art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.” Kierując się zatem tą logiką, postulując zakaz hodowli zwierząt futerkowych ze względu na ich uciążliwość dla otoczenia, należałoby konsekwentnie postulować również zakaz wszelkich hodowli, które negatywnie wpływają na lokalne środowisko.

Z powyższego jasno wynika nieproporcjonalność propozycji wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych z punktu widzenia zasad konstytucyjnych. W celu ochrony środowiska znacznie bardziej adekwatnym rozwiązaniem jest wprowadzanie przez ustawodawcę rygorystycznych przepisów regulujących wymagania środowiskowe, które spełniać muszą hodowle. Takie normy istnieją, gdyż działalność hodowli podlega nadzorowi ze strony szeregu instytucji: Powiatowej Inspekcji Pracy, Powiatowego Lekarza Weterynarii, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Zdarzają się jedynie trudności z egzekwowaniem tych norm, na co zwracano uwagę w przywoływanych wcześniej raportach NIK. Nie można jednak argumentować na rzecz całkowitego zakazu danej aktywności w ten sposób, że powołane do tego władze publiczne nie potrafią w wystarczającym stopniu wywiązywać się z obowiązku nadzoru nad przestrzeganiem przepisów regulujących daną działalność.

Z powyższego wynika również zbędność zakazu hodowli zwierząt futerkowych dla ochrony środowiska. W zupełności wystarczyłyby bowiem odpowiednio skonstruowane i egzekwowane przepisy dotyczące norm środowiskowych. I w tym kierunku powinny podjąć swe wysiłki władze publiczne, zamiast wybierać swoistą drogę na skróty, jaką jest bezwzględny zakaz.

I wreszcie, warto na koniec wskazać również na nieprzydatność zakazu hodowli zwierząt futerkowych dla ochrony środowiska. Oprócz bowiem pewnych negatywnych skutków dla lokalnego otoczenia obecność ferm ma również pozytywny wpływ na ochronę środowiska. Pełnią one bowiem ważną rolę w utylizacji produktów pochodzenia zwierzęcego. Na fermy trafiają duże ilości odpadów z ubojni drobiu czy ryb, których nadmiar jest obecnie realnym problemem na terenie Unii Europejskiej. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w Katedrze Hodowli Zwierząt Futerkowych i Łowiectwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie obliczone dla ferm, w których prowadzono badania wskaźniki sprawności utylizacyjnej ferm (W s.u.f) wahały się od 76,9 do 94,9%. W praktyce oznacza to, że np. ze 100 ton odpadów, które trafiły na fermę powstało od 5,57 do 23,1% odpadów w postaci tuszek i tłuszczu zwierząt futerkowych. Pozostałe tony odpadów przekształciły się w skóry i obornik. Wskaźnik ten może obliczyć dla swojej fermy każdy hodowca aby unaocznić jak pożyteczną prowadzi działalność i jak wysoce wydajne są fermy w procesach utylizacyjnych odpadowych produktów

pochodzenia zwierzęcego. ⁴⁵Wprowadzenie zakazu obok pewnych pozytywnych skutków dla środowiska niesie za sobą zatem również skutki wyraźnie negatywne, gdyż pozbawia ekosystem naturalnego i bardzo efektywnego sposobu utylizacji odpadów poubojowych.

Podsumowując powyższe rozważania, zasadnym wydaje się postawić tezę o niezgodności z Konstytucją zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Zakaz taki byłby nadmierną ingerencją w, stanowiącą fundament ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę wolności działalności gospodarczej wyrażoną w art. 20 Konstytucji. Nie spełniałby on wymogu proporcjonalności wyrażonego w art. 31, a zarazem nie mieściłby się w zakresie wystarczająco ważnego interesu publicznego z art. 22, który uzasadniałby tak radykalne ograniczenie wolności gospodarczej.

⁴⁵ <http://www.hzf.waknor.nazwa.pl/pl/hodowcy/fermy-miesozernych-zwierzat-futerkowych--%E2%80%93-ekologiczne-zaklady-utylizacyjne.20.html> (dostęp 01.10.2017)

Popyt na skóry nie spadnie jednak z powodu polskiego zakazu, zatem, przy innych czynnikach niezmiennych, finalnie spowoduje to wzrost podaży w innych miejscach, a więc przede wszystkim u naszych głównych zagranicznych konkurentów, takich jak Rosja, czy Chiny.

5 Skutki społeczne i ekonomiczne wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych

5.1 Skutki dla budżetu państwa

Wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych może przynieść negatywne skutki dla finansów publicznych. Skutki te mogą być następujące:

1. odszkodowania dla hodowców w wyniku uznania zakazu za niezgodny z Konstytucją;
2. utrata wpływów z tytułu podatków i składek;
3. koszty wsparcia osób, które stracą pracę w wyniku zakazu.

5.1.1 Odpowiedzialność za delikt ustawodawczy

W art. 417 § 1 Kodeksu Cywilnego uregulowana została odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z następującym po nim art. 417¹ *jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.*⁴⁶

Inaczej mówiąc, jeśli dany akt normatywny zostanie uznany za niekonstytucyjny, to wtedy podmioty, które doznały szkody w wyniku jego wydania mogą żądać odszkodowania od Skarbu Państwa. Muszą jedynie udowodnić związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wydaniem niekonstytucyjnego aktu prawnego a doznaną szkodą.

W poprzednim rozdziale postawiono tezę o niezgodności zakazu hodowli zwierząt futerkowych z art. 20 oraz art. 22 Konstytucji. Teza ta wydaje się solidnie uargumentowana, w związku z czym istnieje duże prawdopodobieństwo, że Trybunał Konstytucyjny mógłby ją podzielić i również uznać zakaz za

⁴⁶Art. Art. 417¹ Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459 j.t. z późn. zm.)

niekonstytucyjny. Efektem tego byłoby otwarcie drogi sądowej dla hodowców, którzy straciliby na wprowadzonym zakazie. Samo udowodnienie związku przyczynowo-skutkowego nie byłoby trudne, gdyż zakaz oznaczałby konieczność zamknięcia rentownych, często bardzo dobrze prosperujących działalności, a tym samym pozbawiłby hodowców dochodów, co w sposób wymierny można ocenić. Jak wskazano w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania rodzima branża hodowli nerek zgodnie z szacunkami przynosi rocznie przychody od 400 mln do 600 mln euro. Skutkiem zatem wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych byłoby potencjalne obciążenie budżetu państwa kosztami odszkodowań z tytułu odpowiedzialności za delikt ustawodawczy.

5.1.2 Utrata wpływów budżetowych z tytułu podatków i składek

Rodzima branża hodowli zwierząt futerkowych to obecnie jeden z nielicznych całkowicie rentownych działów produkcji rolnej. Jak wskazano w pierwszym rozdziale niniejszego opracowania przeciętne obciążenie podatkowe małego gospodarstwa hodowlanego (do 5 tys. zwierząt) to około **96 800 zł**, przy czym 47% tej kwoty stanowi podatek PIT pracowników i właścicieli. Przeciętne duże przedsiębiorstwo (powyżej 5 tys. zwierząt) odprowadza rocznie na rzecz państwa ok. 486 000 zł podatków, z czego 90% to podatki VAT, składki i podatki PIT pracowników i właścicieli.⁴⁷ Likwidacja branży spowodowałaby całkowitą utratę tego źródła dochodów dla budżetu państwa.

5.1.3 Koszt wsparcia osób tracących źródło dochodów z powodu wprowadzenia zakazu

Zakaz hodowli zwierząt futerkowych oznacza utratę dochodów przez osoby związane z branżą, a więc zarówno hodowców, jak też pracowników zatrudnionych na fermach oraz w firmach współpracujących z hodowlami. Jak wskazano w rozdziale pierwszym niniejszego opracowania branża hodowli zwierząt futerkowych zapewnia obecnie 13 000 miejsc pracy bezpośrednio na fermach oraz dochód dla ok. 40 000 osób pracujących w firmach powiązanych z hodowlą zwierząt futerkowych. Warto przywołać tu analizowany w rozdziale czwartym ostatni projekt ustawy, zawierającej zakaz hodowli zwierząt futerkowych, którego autorzy postulowali przeznaczenie z budżetu państwa dodatkowych środków na aktywizację zawodową osób z obszarów wiejskich, które straciłyby źródło dochodów w wyniku zakazu.

⁴⁷<https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/hodowla-futerkowych-polska-numerem-2-w-europie/> (dostęp 01.10.2017)

5.2 Skutki społeczne i ekonomiczne

5.2.1 Utrata źródła dochodów przez osoby zatrudnione w branży

Na wstępie należy podkreślić, że branża hodowli zwierząt futerkowych, jako dział specjalny produkcji rolnej, nieodłącznie związana jest z terenami wiejskimi. Mieszkańcy wsi stanowią obecnie około 40% ludności w wieku 15 lat i powyżej.⁴⁸ Zgodnie z badaniami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej tereny wiejskie wciąż obciążone są niższą stopą zatrudnienia i wyższą stopą bezrobocia niż tereny miejskie.⁴⁹ Pomimo przywołanego wyżej faktu, że mieszkańcy wsi stanowią ok. 40% ludności, to wśród bezrobotnych ogółem ich udział kształtuje się na poziomie ok. 44-45%, a dynamika zmian jest mniej korzystna. Powoduje to, że nawet w okresach wyraźnego spadku bezrobocia w skali kraju tempo zmian na wsi jest wolniejsze niż w miastach.⁵⁰ Na koniec 2016 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 603,6 tys. bezrobotnych zamieszkałych na wsi oraz 731,6 tys. bezrobotnych zamieszkałych w mieście.⁵¹ Oficjalne dane na temat bezrobocia rejestrowego to prawdopodobnie jednak tylko wierzchołek góry lodowej, gdyż istnieje również trudna do oszacowania liczba osób, które nie pracują, ale nie rejestrują się w urzędach pracy jako bezrobotni. Stopa bezrobocia ukrytego szczególnie wysoka jest na wsi, gdzie często w jednym gospodarstwie pracuje znacznie więcej osób, niż jest rzeczywiście potrzebnych dla zapewnienia efektywnej produkcji.⁵²

Jak już wcześniej wspomniano w niniejszym opracowaniu, branża hodowli zwierząt futerkowych zapewnia zatrudnienie łącznie dla ok. 50 tysięcy osób, z czego zdecydowana większość to mieszkańcy wsi. Wiele ferm zlokalizowanych jest w rejonach o wysokiej stopie bezrobocia strukturalnego, dając zatrudnienie pracownikom byłych PGR-ów, osobom bez przygotowania zawodowego, czy też kobietom, które dotychczas nie podejmowały pracy najemnej.⁵³ Można zatem szacunkowo założyć, że większość z tych ok. 50 tysięcy osób, zatrudnionych dzięki istnieniu branży hodowli zwierząt futerkowych, straci pracę, co spowoduje znaczny wzrost liczby bezrobotnych na wsi. Warto pamiętać również o tym, że wskazane wyżej dane

⁴⁸ Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: Stan i struktura bezrobocia na wsi w 2016 roku (online: <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/bezrobocie-na-wsi/stan-i-struktura-rejestrowanego-bezrobocia-na-wsi-w-2016-roku/> dostęp 01.10.2017)

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

⁵² <http://gospodarka.dziennik.pl/praca/artykuly/418299,duze-bezrobocie-ukryte-w-rolnictwie-na-wsi.html> (dostęp 01.10.2017)

⁵³ <http://pzhpzf.pl/fermowe-zwierzeta-futerkowe.html> (dostęp 01.10.2017)

dotyczące bezrobocia pochodzą z okresu dobrej koniunktury gospodarczej, która niekoniecznie musi utrzymywać się w przyszłości, a także o wspomnianym wyżej bezrobociu ukrytym. W związku z wystąpieniem tych czynników koszt społeczny likwidacji dochodowej branży może być znacznie wyższy niż przewiduje się w niniejszym podrozdziale.

5.2.2 Utrata dochodowego źródła eksportu i przejście produkcji przez zagraniczną konkurencję

Jak już wcześniej wspomniano w niniejszym opracowaniu, Polska jest obecnie drugim największym producentem skór pochodzenia naturalnego w Europie. Tylko w 2016 roku w naszym kraju wyprodukowano ok. 9 mln skór z norek, co stanowi ponad 17% światowej produkcji. Wartość polskiego eksportu surowych i wyprawionych skór futerkowych wynosi aż 1,3 mld zł. Wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych spowoduje zniknięcie tej pozycji w polskim handlu zagranicznym, co zdecydowanie kłóci się z ideą promowania rodzimego eksportu, forsowaną w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wicepremiera Mateusza Morawieckiego. Popyt na skóry nie spadnie jednak z powodu polskiego zakazu, zatem, przy innych czynnikach niezmiennych, finalnie spowoduje to wzrost podaży w innych miejscach, a więc przede wszystkim u naszych głównych zagranicznych konkurentów, takich jak Rosja, czy Chiny. Zatem nie dość, że sami stracimy, zarówno jako budżet państwa, jak i polska gospodarka jako całość, to jeszcze przełączymy nasz potencjał zarobkowy sąsiadom. Zwierzęta, o których dobrostan troszczą się zwolennicy zakazu, wciąż będą dostarczać skór na futra, a jedyną różnicą będzie to, że kto inny będzie na tym zarabiał (przy czym jak już wspomniano wcześniej, polska branża hodowców cechuje się wysokimi standardami, w porównaniu do wielu zagranicznych).

Warto również wspomnieć o ekonomicznych skutkach likwidacji branży, które zapewnia niezwykle efektywny sposób utylizacji odpadów poubojowych. Jednym z efektów jej istnienia jest wpływ na niższą finalną cenę produktów przetwórstwa mięsnego, takich jak np. pasztety. Likwidacja branży hodowli zwierząt futerkowych spowodowałaby wzrost cen utylizacji odpadów, co wpłynęłoby również na wzrost cen wielu produktów mięsnych.

5.2.3 Casus rynku gęsich wątróbek otłuszczonych

Warto przypomnieć, że to już nie pierwszy taki przypadek, kiedy poprzez radykalną ingerencję ustawodawcy w wolność działalności gospodarczej, w celu rzekomej poprawy dobrostanu zwierząt, próbuje się doprowadzić do likwidacji dochodowej branży. Polska była w latach 90-tych znaczącym producentem gęsich wątróbek otłuszczonych, wpływy z eksportu tego produktu wynosiły ok. 12 mln dolarów rocznie, a dla czołowych polskich producentów ok. 70% produkcji prowadzone było z przeznaczeniem na eksport, a wśród

głównych odbiorców była Francja i Belgia.⁵⁴ Niestety w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt postanowiono wprowadzić zakaz tuczu gęsi i kaczek na stłuszczone wątroby od 1 stycznia 1999 roku.⁵⁵ Konsekwencją tego zakazu było zmniejszenie liczby gospodarstw utrzymujących te gatunki ptaków oraz likwidacja zakładów specjalizujących się w uboju drobiu wodnego.⁵⁶ Dziś ta sama Francja, która przed 1999 rokiem była jednym z głównych odbiorców naszego eksportu, jest od lat światowym liderem w produkcji wątróbek, odpowiadającym za 78,5% światowej produkcji.⁵⁷

W Polsce zakaz tuczu gęsi i kaczek na stłuszczone wątroby wprowadzono w 1999 roku, a mimo to do dziś produkcja tego typu ma się dobrze na świecie, a organizacje ekologiczne wciąż walczą o poprawę dobrostanu zwierząt. Jedynym widocznym efektem jest to, że dziś za przetwory tego typu, nazywane *foie gras*, musimy drogo płacić, zapewniając przy tym zarobek zagranicznym producentom.⁵⁸

5.3 Skutki ekologiczne

Pozytywne skutki ekologiczne, czyli poprawa dobrostanu zwierząt oraz ochrona środowiska naturalnego, to główne cele wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Bazując na przedstawionych w niniejszym opracowaniu analizach można stwierdzić, że zakaz ten przyniesie zarówno pozytywne, neutralne, jak i negatywne skutki dla środowiska. Pozytywnym skutkiem bez wątpienia będzie zniknięcie uciążliwych dla lokalnego otoczenia ferm, które emitują immisje w postaci nieprzyjemnych zapachów, a także niewątpliwie mają negatywny wpływ na wszystkie elementy otaczającego je środowiska przyrodniczego. Jednocześnie jednak wynikiem zakazu będzie również negatywny skutek, w postaci likwidacji niezwykle efektywnego sposobu utylizacji odpadów poubojowych. Farmy zapewniają utylizację rocznie ok. 720 000 ton produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, pozyskiwanych z zakładów przetwórstwa mięsnego, mleczarskiego i rybnego, ferm drobiowych (kat. 2 i 3) niezdatnych lub nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi.⁵⁹ Brak tego naturalnego i efektywnego sposobu utylizacji spowoduje konieczność zastąpienia go innymi, znacznie bardziej uciążliwymi dla środowiska, sposobami. Ponadto spowoduje to najprawdopodobniej przejęcie

⁵⁴<http://ie.senat.gov.pl/K4/DOK/DIAR/27/2704.htm> (dostęp 01.10.2017)

⁵⁵ Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. (Dz. U. z dnia 23 września 1997 r.)

⁵⁶http://www.izoo.krakow.pl/zalaczniki/czasopisma/broszury_instrukcje/2016_broszura_b-2.pdf (dostęp 01.10.2017)

⁵⁷http://www.foiegrasfarms.org/report_foiegras_eu.pdf (dostęp 01.10.2017)

⁵⁸<http://www.dziennik.com/publicystyka/arttykul/kulinarne-rozkosze-z-bartoszem-najdrozsze-potrawy-swiata-foie-gras> (01.10.2017)

⁵⁹<http://pzhpf.pl/fermowe-zwierzeta-futerkowe.html> (dostęp 01.10.2017)

naszego rynku utylizacji odpadów poubojowych przez Niemców, którzy mają obecnie dominującą pozycję w tej branży.

I wreszcie z punktu widzenia dobrostanu zwierząt skutek wprowadzenia zakazu będzie neutralny albo negatywny. Zakaz hodowli w Polsce spowoduje bowiem zwiększenie zapotrzebowania na hodowle w innych krajach, przez co liczba zwierząt wykorzystywanych w produkcji skór nie zmniejszy się. Istnieje natomiast realne zagrożenie, że w przypadku przejęcia części naszej produkcji przez takie kraje jak Chiny czy Rosja, gdzie nadzór nad dobrostanem zwierząt jest znikomy bądź nie istnieje wcale, dobrostan zwierząt ulegnie pogorszeniu.

6 Wnioski i rekomendacje

6.1 Wnioski

Polski rynek hodowli zwierząt futerkowych to rentowna branża produkcji rolnej przynosząca rocznie polskim rolnikom przychody w wysokości ok. 400-600 mln euro. W 2016 roku w naszym kraju wyprodukowano ok. 9 mln skór z nerek, co stanowi ponad 17% światowej produkcji, a wartość polskiego eksportu surowych i wyprawionych skór futerkowych wynosi 1,3 mld zł⁶⁰. Na te wyniki składa się praca łącznie 1114 ferm, z czego najwięcej zlokalizowanych jest w województwie zachodniopomorskim (68 ferm) i wielkopolskim (226 ferm), które zapewniają około 10 000 miejsc pracy bezpośrednio na fermach oraz dochód dla około 40 000 osób pracujących w firmach powiązanych z hodowlą zwierząt futerkowych. Fermy te są również źródłem dochodów dla budżetu państwa: przeciętne obciążenie podatkowe małego gospodarstwa hodowlanego (do 5 tys. zwierząt) to ok. **96 800 zł**, natomiast przeciętne duże przedsiębiorstwo (powyżej 5 tys. zwierząt) odprowadza rocznie na rzecz państwa ok. 486 000 zł podatków. Hodowla zwierząt futerkowych posiada w Polsce długą, sięgającą 1928 roku tradycję, a polskie skóry cieszą się międzynarodową renomą. Fermy podlegają w naszym kraju rygorystycznym regulacjom prawnym, często bardziej surowym niż te zagraniczne. Sporym wyzwaniem dla władz publicznych i samej branży jest walka z wciąż zdarzającymi się przypadkami nieprzestrzegania prawa i nieetycznego traktowania zwierząt, o których informują m.in. raporty Najwyższej Izby. Na szczęście sami hodowcy starają się stawiać czoła tym wyzwaniom, narzucając sobie wysokie standardy etyczne poprzez wprowadzenie Kodeksu Dobrych Praktyk w 2012 roku, a także zapowiadany udział w certyfikacji WelFur od 2018 roku.

Ze względu na chęć poprawy dobrostanu zwierząt oraz ochrony środowiska, przeciwko istnieniu hodowli zwierząt futerkowych od wielu lat protestują organizacje ekologiczne, lobując jednocześnie na rzecz wprowadzenia zakazu prowadzenia ferm. Obecnie trwają prace nad kolejnym projektem nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt, który miałby wprowadzić ów zakaz.

W ocenie Instytutu Przedsiębiorczości i Rozwoju zakaz taki przyniósłby znacznie więcej skutków negatywnych niż pozytywnych, a jego wprowadzenie wydaje się niezgodne z Konstytucją.

⁶⁰<https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/hodowla-futerkowych-polska-numerem-2-w-europie/> (dostęp 01.10.2017)

Zakaz hodowli zwierząt futerkowych to likwidacja świetnie prosperującej branży, która daje zatrudnienie dla kilkudziesięciu tysięcy osób, głównie na terenach wiejskich, które szczególnie narażone są na wysokie bezrobocie i problemy z tym związane. Efektem tego byłoby przejście naszej produkcji przez zagraniczną konkurencję, głównie z Rosji i Chin.

Zakaz hodowli zwierząt futerkowych w nieznacznym stopniu przyczyniłby się do poprawy ochrony środowiska, poprzez likwidację ferm jako źródeł zanieczyszczeń dla lokalnego otoczenia. Jednocześnie jednak wpłynąłby negatywnie na środowisko, poprzez pozbawienie możliwości naturalnej i efektywnej utylizacji odpadów poubojowych. Zakaz nie wpłynąłby w żadnym stopniu pozytywnie na poprawę dobrostanu zwierząt, gdyż zamknięcie produkcji w Polsce oznaczać będzie wzrost produkcji zagranicą, w tym w krajach, w których nadzór nad dobrostanem zwierząt jest na znacznie gorszym poziomie niż w Polsce.

Zakaz hodowli zwierząt futerkowych to radykalna ingerencja ustawodawcy w zagwarantowaną w art. 20 Konstytucji wolność działalności gospodarczej, która w ocenie autora niniejszego opracowania nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 22, tj. nie jest podyktowana wystarczająco ważnym interesem publicznym, który uzasadniałby tak stanowczą interwencję. W związku z tym zakaz ten wydaje się niezgodny z ustawą zasadniczą, a tym samym jego wprowadzenie rodzi obawy o powstanie w przyszłości strat spowodowanych odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu deliktu ustawodawczego.

6.2 Rekomendacje

W naszej ocenie należy sprzeciwić się propozycjom wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych. Jest to bowiem zdecydowanie zbyt radykalny krok, rażąco naruszający wolność prowadzenia działalności gospodarczej, który zarazem nie przyczyni się do zrealizowania spodziewanych celów ekologicznych. Znacznie efektywniejszym rozwiązaniem byłby przegląd obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie ferm oraz analiza przypadków nieprawidłowości, której efektem powinna być poprawa nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez hodowców oraz ewentualne zaostreżenie sankcji za jego nieprzeżeganie. Niedostateczna egzekucja obowiązujących norm prawnych świadczy bowiem o tym, że istnieją możliwości poprawy dobrostanu zwierząt w ramach obowiązującego systemu prawnego, bez konieczności podejmowania radykalnych ruchów. Dobrym kierunkiem są również działania podejmowane przez samych przedstawicieli branży, a więc wprowadzenie Kodeksu Dobrych Praktyk oraz zapowiedź implementacji systemu certyfikacji WelFur. Tego typu rozwiązania znacznie lepiej przyczynią się do zrealizowania celów, takich jak poprawa dobrostanu zwierząt czy ochrona środowiska.

Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju

Jesteśmy przekonani, że wolność gospodarcza i osobista oraz ochrona własności i stabilny system prawny to niezbędne fundamenty rozwoju gospodarczego. Niestety wszystkie te czynniki występują w naszym systemie społeczno-gospodarczym w niewystarczającej dawce, ponadto wciąż pojawiają się nowe inicjatywy, których celem jest dalsze ich ograniczanie. Dlatego stworzyliśmy Instytut, który opierając się na tych wartościach pomoże politykom zmienić Polskę.

**Zmieniamy prawo. Zmieniamy instytucje publiczne.
Zmieniamy system.**

Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju to think tank, którego celem jest stworzenie programu gruntownych i kompleksowych reform. Ich efektem ma być rozwój gospodarczy Polski w szczególności poprzez zwiększenie innowacyjności, zakresu wolności gospodarczej, konkurencji rynkowej, zmniejszenie poziomu regulacji i opodatkowania oraz racjonalizację wydatków publicznych, a także budowa społeczeństwa obywatelskiego w szczególności poprzez poszerzenie zakresu wolności osobistej oraz propagowanie idei samorządności i pomocniczości. Chcemy zwiększenia podmiotowości i niezależności państwa polskiego zarówno w wymiarze zewnętrznym jak i wewnętrznym, dążymy do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych

Swoje cele realizujemy poprzez raporty, analizy i komentarze, w których przedstawimy diagnozy oraz rozwiązania w kluczowych obszarach życia publicznego. Prowadzimy działalność na polu badawczym oraz doradczym na rzecz przedsiębiorców, organizacji branżowych i sektora publicznego.

INSTYTUT PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ROZWOJU

ul. Jagiellońska 14, lok. 9
33-300 Nowy Sącz

REGON: 368230982
NIP: 7343552139

tel. +48 888 472 364
kontakt@instytutpir.pl
<https://instytutpir.pl>

