



LZG.430.2.2024

Nr ewid. 103/2024/P/24/093/LZG

Informacja o wynikach kontroli

ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT DOMOWYCH

DELEGATURA NIK
W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze
Andrzej Aleksandrowicz
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
z upoważnienia
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, listopad 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA.....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Gminy.....	19
5.1.1. Planowanie i organizowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.....	19
5.1.2. Realizacja zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności oraz nadzór nad wykonaniem tych zadań.....	39
5.2. Schroniska dla zwierząt.....	49
5.2.1. Opieka nad bezdomnymi zwierzętami oraz warunki jej realizacji	50
5.2.2. Zapobieganie bezdomności zwierząt	62
5.2.3. Finansowanie oraz rozliczenie zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności.....	69
6. ZAŁĄCZNIKI	71
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	71
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	74
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	77
6.3. Wybrane wyniki z badania kwestionariuszowego	100
6.3.1. Dane ogólne dotyczące opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt	100
6.3.2. Opieka nad zwierzętami bezdomnymi.....	102
6.3.3. Opieka nad wolno żyjącymi kotami; sterylizacja/kastracja kotów wolno żyjących	105
6.3.4. Znakowanie lub sterylizacja / kastracja zwierząt właścicielskich.....	106
6.3.5. Opłata od posiadania psa	107
6.3.6. Model realizacji zadań własnych przez gminę	108
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	110
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	111

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

humanitarne traktowanie zwierząt	traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, dalej <i>uoz</i>)
kastracja/sterylizacja zwierząt	zabiegi mające na celu pozbawienie zwierząt możliwości rozmnażania się: kastracja - chirurgiczne usunięcie narządów rozrodczych zarówno u samców, jak i samic; sterylizacja - podwiązanie lub przecięcie jajowodów u samic lub nasieniowodów u samców (bez ich usuwania)
normy powierzchniowe	warunki dotyczące pomieszczeń określone w załączniku <i>Minimalne warunki, jakie powinny spełniać pomieszczenia, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b-g rozporządzenia, w których są utrzymywane psy i koty</i> do rozporządzenia ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r.
PLW	powiatowy lekarz weterynarii
program	program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, o którym mowa w art. 11a <i>uoz</i>
przylisko, hotel dla zwierząt	miejsce przetrzymywania zwierząt bezdomnych nieobjęte nadzorem weterynaryjnym
rejestr	rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną przez organy inspekcji weterynaryjnej ¹
rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2004 r. albo z 2022 r.	rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt z dnia 23 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 1657, obowiązywało do dnia 26.01.2023 r.) albo z dnia 20 stycznia 2022 r. (Dz. U. poz. 175, ze zm.)
schronisko dla zwierząt	miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (art. 4 pkt 25 <i>uoz</i>)
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399)
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
uoz	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580)
usg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)
ustawa o ochronie zdrowia zwierząt, uoocz	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075)
właściwe warunki bytowania	zapewnienie zwierzęciu możliwości egzystencji zgodnie z potrzebami danego gatunku, rasy, płci i wieku
znakowanie, czipowanie	wszczepienie transpondera (mikroczip) wraz z wprowadzeniem informacji dotyczących zwierzęcia do ogólnie dostępnej bazy danych
zwierzęta bezdomne	zwierzęta domowe lub gospodarskie ² , które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało (art. 4 pkt 16 <i>uoz</i>)
zwierzęta domowe	zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 <i>uoz</i>)

¹ [Rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną | Główny Inspektorat Weterynarii \(wetgiw.gov.pl\)](https://wetgiw.gov.pl) (dostęp 29.07.2024 r.).

² Zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 *uoz*).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt prowadzone były prawidłowo i rzetelnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jest prawidłowo i rzetelnie zaplanowała i zorganizowała opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz działania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt?
2. Czy jest prawidłowo i rzetelnie realizowała i nadzorowała wykonanie zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz służących zapobieganiu bezdomności zwierząt?
3. Czy schronisko prawidłowo realizowało zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami?
4. Czy schronisko właściwie realizowało zadania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt, a podejmowane działania przyczyniały się do zmniejszenia problemu bezdomności zwierząt domowych?
5. Czy schronisko prawidłowo rozliczyło się z powierzonych zadań?

Jednostki kontrolowane

- 14 urzędów gmin
- 14 schronisk dla zwierząt

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

913 gmin z 7 województw (97,8 % gmin w tych województwach)

Okres objęty kontrolą

2019-2024, do zakończenia czynności kontrolnych

Bezdomność zwierząt jest zjawiskiem społecznym, którego głównymi przyczynami są przede wszystkim: niekontrolowane rozmnażanie zwierząt, porzucanie ich przez właścicieli lub uciezki, łatwość pozyskania zwierząt, panujące i przemijające mody na dane rasy zwierząt, brak edukacji i wiedzy społeczeństwa w zakresie metod zapobiegania bezdomności.

Skala tego zjawiska w Polsce nie jest w pełni znana. Zgodnie z raportem Głównego Lekarza Weterynarii za 2023 r. w 230 schroniskach przebywało 117 169 zwierząt (w tym 81 778 psów i 35 391 kotów). W porównaniu do 2021 r. ich liczba wzrosła o 1,3 %³.

Według opublikowanych w maju 2024 r. wyników analizy bezdomności zwierząt *The State of Pet Homelessness Project*⁴ w Polsce żyje 7,09 mln psów i 5,25 mln kotów (razem 12,34 mln); 11,39 mln psów i kotów ma właścicieli, a 950 tys. psów i kotów jest bezdomna.

Brak pełnych danych w zakresie populacji psów wynika z tego, że Polska jest jednym z nielicznych krajów UE, w których trwała identyfikacja psów nie jest obowiązkowa (obowiązek taki istnieje w 24 państwach UE i jest powiązany z obowiązkową rejestracją w bazie danych zwierząt oznakowanych).

Problem bezdomności zwierząt domowych narasta, zwłaszcza w wymiarze finansowym. Zwiększają się przede wszystkim wydatki gmin z tego tytułu, jednak i w tym zakresie nie ma pełnych danych o wydatkach samorządów. Według danych gromadzonych przez organizacje społeczne samorządy wydają na realizację gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ok. 278 mln zł rocznie (dane za 2022 r.), a w ostatnich latach wydatki te stale rosną⁵. Nie ma także wiarygodnych danych o wydatkach organizacji społecznych zaangażowanych w zapobieganie bezdomności zwierząt domowych oraz sprawujących opiekę nad tymi zwierzętami ani o liczbie zwierząt będących w pieczy tych organizacji.

Polacy nie są obojętni na los zwierząt towarzyszących – zdecydowana większość (80 %) uważa, że dobrostan zwierząt domowych (kotów i psów) powinien być lepiej chroniony w Polsce niż ma to miejsce obecnie⁶. Wskazuje na to m.in. rosnąca liczba interwencji organizacji społecznych.

Do Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich pięciu latach wpłynęło kilkadziesiąt skarg i wniosków dotyczących zarówno generalnych zagadnień związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt domowych, jak i dotyczących działalności konkretnych gmin lub schronisk dla bezdomnych zwierząt.

NIK wielokrotnie zajmowała się problematyką bezdomności zwierząt. Od 2010 r. Izba przeprowadziła trzy kontrole planowe:

- *Przestrzeganie prawa ochrony zwierząt* (P/10/124),
- *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt* (P/12/193),
- *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (P/16/058),

oraz 11 kontroli doraźnych, w tym w istotnej części skargowe.

Pomimo że po kontrolach planowych NIK sformułowano szereg wniosków i rekomendacji, część z nich nie została zrealizowana przez gminy, zwłaszcza te najistotniejsze, służące zmniejszeniu populacji zwierząt bezdomnych i wydatków na opiekę nad nimi.

W ostatniej informacji o wynikach kontroli P/16/058 *Zapobieganie bezdomności zwierząt* oceniono, iż działania podejmowane przez gminy w tym obszarze nie przyniosły realnych efektów. Większość gmin w małym stopniu korzystała

³ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat>, (dostęp 20.11.2024 r.), szerzej str. 103 informacji o wynikach kontroli.

⁴ https://cms.stateofpethomelessness.com/s3media/2024-01/SoPH-Poland.pdf?VersionId=cG.R9DSm1uogH_YA2ke8frLtjdyKhDh1 (dostęp 24.09.2024 r.), szerzej str. 102 niniejszej informacji.

⁵ Szerzej str. 104 niniejszej informacji.

⁶ *Postawy Europejczyków wobec dobrostanu zwierząt*, badanie przeprowadzone w marcu 2023 r. przez Eurobarometer, wzrost wskazań o 8 punktów procentowych w porównaniu do 2015 r. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996> (dostęp 24.09.2024 r.).

z możliwości realizowania kompleksowych i wielokierunkowych działań profilaktycznych w ramach programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności, w tym znakowania i rejestrowania wszystkich zwierząt domowych, ani nie wprowadzała realnych zachęt do przeprowadzania zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt mających właścicieli. Działania zapobiegające bezdomności, oparte jedynie na funkcjonowaniu schronisk, oprócz tego, że były mało skuteczne, stawały się coraz bardziej kosztowne. W kontrolowanych gminach wydatki na wyłapywanie i utrzymanie schronisk w ciągu czterech lat wzrosły o ponad jedną trzecią i stanowiły około 94 % ogółu kosztów poniesionych na realizację programów. W informacji tej przedstawiono także prognozę, że koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, przy braku bądź znikomym zakresie działań profilaktycznych, problem bezdomności zwierząt będzie się powiększał, kreując coraz wyższe koszty utrzymania coraz większej liczby bezdomnych zwierząt. Wśród licznych wniosków pokontrolnych sformułowano m.in. rekomendację wprowadzenia ustawowego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym, funkcjonującym w całym kraju systemie ewidencyjnym. Większość wniosków nie została zrealizowana⁷.

Przedstawiciele państw członkowskich UE (*Coreper*⁸) uzgodnili w dniu 26 czerwca 2024 r. mandat negocjacyjny Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu prawa, które ma poprawić dobrostan zwierząt domowych. Ustanowiłoby ono pierwsze unijne przepisy minimalne dotyczące m.in. dobrostanu kotów i psów oraz ich identyfikowalności. Zarazem miałyby one zwiększyć ochronę konsumentów, zapewnić uczciwą konkurencję i zwalczać nielegalny handel zwierzętami⁹.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2024 r. przedłożył projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów, służący wprowadzeniu w Polsce powszechnej i obowiązkowej identyfikacji oraz rejestracji psów i kotów¹⁰.

Od lat organizacje zajmujące się zwierzętami apelują o wprowadzenie powszechnego znakowania i kastracji/sterylizacji zwierząt domowych. Jednocześnie opinią publiczną wstrząsają doniesienia medialne dotyczące tragicznego losu bezdomnych zwierząt, niehumanitarnego ich traktowania i warunków panujących w dużych schroniskach (Kotliska¹¹, Radysy¹², Wojtyszki¹³). W dniu 24 września 2024 r. do Marszałka Sejmu RP wpłynął obywatelski projekt zmian w ustawie o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw z podpisami ponad pół miliona obywateli. W odniesieniu do zapobiegania bezdomności zwierząt domowych przewiduje on m.in. ich obowiązkowe znakowanie oraz sterylizację i kastrację zwierząt nieprzeznaczonych do hodowli¹⁴.

⁷ LBI.430.004.00.2016 Nr ewid. 9/2016/P/16/058/LBI, https://www.nik.gov.pl/plik/jd_11233.vp.13582.pdf (dostęp 13.09.2024 r.).

⁸ Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (fr. *Comité des représentants permanents*).

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/06/26/welfare-of-cats-and-dogs-council-paves-the-way-for-first-ever-eu-wide-law/> (dostęp 8.08.2024 r.), też str. 99 informacji.

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-krajowym-rejestrze-oznakowanych-psow-i-kotow> (dostęp 25.09.2024 r.).

¹¹ <https://uwaga.tvn.pl/reportaze/dlaczego-gminy-placa-za-gehenne-zwierzat-ls6694882> (dostęp 13.09.2024 r.).

¹² <https://oko.press/4-tony-martwych-psow-zaginelo-600-zywych-radysy-po-interwencji-odslaniaja-horror> (dostęp 13.09.2024 r.).

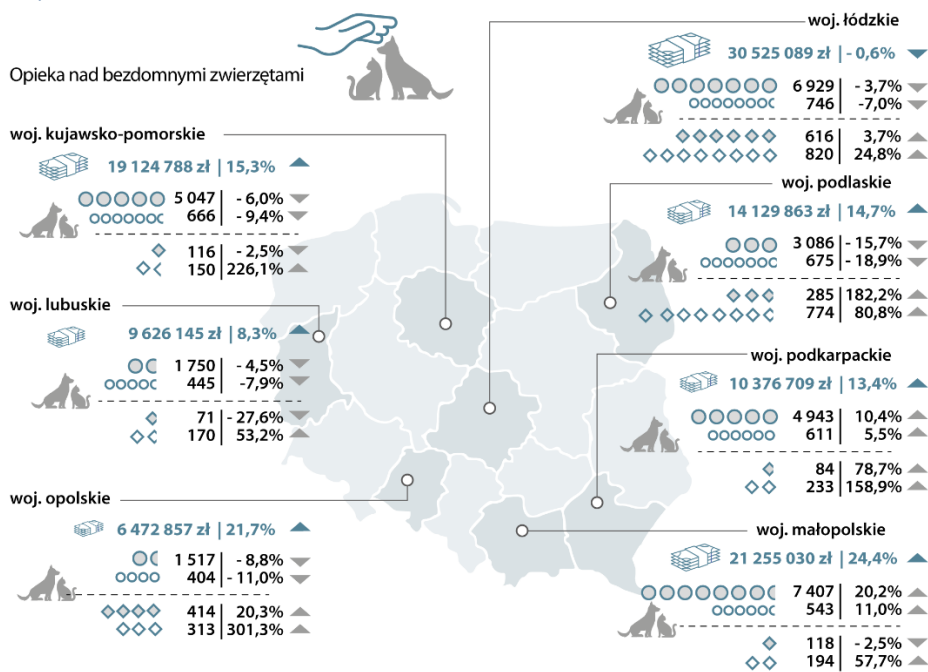
¹³ <https://uwaga.tvn.pl/reportaze/ponura-prawda-o-najwiekszym-schronisku-w-polsce-ls6690197> (z 2013 r.),

<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2203136.1/horror-psow-w-wojtyszkach-to-miejsce-trzeba-bylo-zamknac-juz-rok-temu.read>, <https://oko.press/wojtyszki-zarzut>, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2224320.1/pieklo-zwierzat-w-wojtyszkach-jest-akt-oskarzenia-ktory-niewiele-zmienia.read> (z 2023 r.) (dostęp 13.09.2024 r.).

¹⁴ <https://prawadlazwierzat.pl/>, <https://prawadlazwierzat.pl/projekt-zmian-ustawy-o-ochronie-zwierzat/> (dostęp 25.09.2024 r.).

Infografika nr 1

Wydatki gmin na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt oraz liczebność populacji zwierząt bezdomnych w wybranych województwach w 2023 r. w porównaniu do 2019 r.



kwota wydatków w 2023 r. oraz zmiana procentowa wydatków w stosunku do 2019 r. po uwzględnieniu inflacji*



liczba wylapanych psów/kotów w 2023 r. i zmiana procentowa w stosunku do 2019 r. ○ = 1 000

liczba wylapanych psów/kotów w 2023 r. w przeliczeniu na 100 tys. zwierząt właścicielskich** oraz zmiana procentowa w stosunku do 2019 r. ○ = 100

liczba zwierząt właścicielskich poddanych zabiegom znakowania w 2023 r. w przeliczeniu na 100 tys. zwierząt właścicielskich** oraz zmiana procentowa w stosunku do 2019 r. ◇ = 100

liczba zwierząt właścicielskich poddanych zabiegom sterylizacji/kastracji w 2023 r. w przeliczeniu na 100 tys. zwierząt właścicielskich** oraz zmiana procentowa w stosunku do 2019 r. ◇ = 100

* Inflacja w latach 2019-2023 wynosiła 38,5% - na podstawie danych GUS "Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku"

** Liczba zwierząt właścicielskich psów i kotów w Polsce w 2019 i w 2023 r. (Raporty: FEDIAF EuropeanPetFood, "European Facts & Figures 2019" i "Annual Report 2024") w stosunku do liczby ludności w gminach (dane GUS, "Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2019 roku" i "Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 roku")

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK w 2024 r. w 913 gminach (97,8 % gmin w wybranych województwach).

2. OCENA OGÓLNA

Działania na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt prowadzone nieprawidłowo i nierzetelnie

Nieprawidłowe i nierzetelne planowanie i organizacja zadań gmin

Nieprawidłowy i nierzetelny nadzór lub realizacja zadań gmin

Działania większości kontrolowanych jednostek na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt domowych prowadzone były nieprawidłowo i nierzetelnie, a także okazywały się nieskuteczne.

Kontrolowane gminy realizowały swoje zadania głównie poprzez zapewnienie finansowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Nie przeciwdziałały skutecznie zjawisku bezdomności. Tylko połowa z nich skorzystała z uprawnienia i wprowadziła na swym terenie najskuteczniejszy instrument zapobiegania bezdomności poprzez finansowanie znakowania, sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich, przy czym zadanie to było realizowane w ograniczonym zakresie lub czasie.

Żadna skontrolowana gmina nie zaplanowała ani nie zorganizowała opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób prawidłowy i rzetelny. W każdej z nich organy wykonawcze niewłaściwie opracowywały projekty programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności, w części – nie dochowały wymogów co do procedury ich przyjęcia. W konsekwencji uchwalone przez radę gminy programy nie określały konkretnie sposobu realizacji zadań gminy w danym roku i ich finansowania oraz nie obejmowały wszystkich elementów, o których mowa w ustawie o ochronie zwierząt, zwłaszcza w zakresie opieki nad kotami.

Większość organów wykonawczych (71,4 %), do których obowiązków należy także reglamentacja działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu schronisk i wyłapywaniu bezdomnych zwierząt, nieprawidłowo realizowała te zadania, w szczególności nie określała wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług bądź ochrony środowiska. Zawierając umowy z wykonawcami, większość uczyniła to z naruszeniem prawa – powierzyła wykonywanie zadań własnych podmiotom nieposiadającym zezwoleń, wybrała je bez zastosowania wymaganej procedury lub nienależycie zabezpieczyła właściwą realizację zadań. Ze względu na charakter nieprawidłowości szczególnie negatywnie należy ocenić fakt kontynuowania przez jedną z gmin umowy i zawarcia kolejnej, pomimo interwencyjnego odbioru zwierząt ze schroniska przez organizację społeczną i organy ścigania, czy też zawierania przez inną gminę umów ze schroniskiem pomimo braku zamiaru ich realizacji. Deklarowane działania odbiegały od wykonanych – w trzech gminach w rzeczywistości opiekę świadczyły podmioty inne niż wskazane w programach, nieobjęte nadzorem weterynaryjnym. Powyższe nieprawidłowości rzutowały na sposób wykonywania zadań własnych gmin i możliwości sprawowania nad nimi nadzoru.

Większość kontrolowanych jednostek (92,9 %) nie monitorowała wykonania zadań przyjętych w programach, a w przypadku zmiany warunków ich realizacji (np. finansowych) nie dokonywała aktualizacji tych dokumentów. Organy wykonawcze nie informowały prawidłowo i rzetelnie o stanie realizacji programów. Większość samorządów (85,7 %) nie prowadziła kontroli wykonawców i prawidłowości realizacji powierzonych zadań, zwłaszcza na miejscu w schronisku, często ograniczając się do analizy dokumentacji lub realizowała ją nierzetelnie. W ocenie NIK uniemożliwia to gminom zlecającym zadania sprawdzenie, czy były wykonywane one należycie, zwłaszcza w zakresie opieki nad zwierzętami i zapewnienia im dobrostanu. Podlegające bezpośredniemu wykonaniu przez gminy zadania, przede wszystkim o charakterze informacyjno-edukacyjnym, w większości jednostek (64,3 %) nie były wykonywane lub realizowano je nierzetelnie.

Działania gmin w zakresie zapobiegania bezdomności były nieskuteczne – rosła liczba zwierząt przebywających w schroniskach. Samorządy wydawały coraz więcej na bezdomne zwierzęta (wzrost o 84,5 %

Nieprawidłowa opieka nad zwierzętami w schroniskach

w 2023 r. w porównaniu z 2019 r.¹⁵), zapewniając im opiekę w schroniskach, lecz nie zapobiegały bezdomności zwierząt domowych.

Większość kontrolowanych prowadzących schroniska (85,4 %) nie dopełniła obowiązków związanych z podjęciem tej działalności: ośmiu nie posiadało zezwoleń, trzech składowało odchody zwierząt bezpośrednio na gruncie, dwóch rozbudowało schronisko bez pozwolenia budowlanego, w jednym nie zapewniono bieżącej wody. Takie zachowanie stwarza ryzyko dla zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a także środowiska.

Prowadzący schroniska nie zapewnili w nich prawidłowych warunków przebywania zwierząt i odpowiedniej nad nimi opieki. Pomimo wejścia w życie rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r. w większości kontrolowanych schronisk (78,6 %) nie dostosowano infrastruktury i wyposażenia do przepisów. W 57,1 % kontrolowanych schronisk pomieszczenia nie spełniały wymogów dotyczących minimalnej powierzchni lub wysokości, a psy były utrzymywane w grupach powyżej wymaganej liczebności. W czterech placówkach skala przekroczeń wskazywała na znaczące przepełnienie. W 28,6 % schronisk zidentyfikowano sytuacje naruszające dobrostan zwierząt, m.in. brak ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. W 35,7 % podmiotów nie wyodrębniono prawidłowo pomieszczeń służących zwierzętom lub wybiegów dla psów. W połowie schronisk wystąpiły nieprawidłowości związane z zapewnieniem psom wyjścia na wybieg lub spacer nie rzadziej niż dwa razy w tygodniu. W większości schronisk (64,3 %) nie zapewniono opieki nad zwierzętami w sposób określony ww. rozporządzeniem: nie przeszkolono osób sprawujących opiekę nad zwierzętami, opieka nie była sprawowana całodobowo lub nie powierzono zadań osobie, która odpowiadałaby za przestrzeganie przepisów w sprawie wymagań weterynaryjnych i o ochronie zwierząt. Pozytywnie należy ocenić, że w przeważającej liczbie schronisk (71,4 %) właściwie wykonywano obowiązki związane z karmieniem zwierząt, kwarantanną, szczepieniem, zwalczaniem pasożytów.

Nieprawidłowe zapobieganie bezdomności zwierząt w schroniskach

W 28,6 % schronisk części zwierząt nie poddawano obowiązkowej kastracji lub sterylizacji, bądź nie egzekwowano zobowiązania adoptującego do realizacji tych zabiegów, po wydaniu zwierzęcia do adopcji. W 42,9 % schroniskach nie wprowadzono do odpowiednich baz danych informacji o oznakowaniu zwierzęcia lub dokonano tego z opóźnieniem. W większości schronisk nieprawidłowo prowadzono także wykazy zwierząt w nich przebywających. Ze względu na charakter nieprawidłowości negatywnie należy ocenić przypadki przenoszenia zwierząt do innych podmiotów bez informowania o tym zlecającej gminy, która tym samym nie znała ich losów, lub wykazywania takich zdarzeń jako adopcji, skutkujących nierzetelnym rozliczeniem z gminą.

Nieprawidłowe rozliczenie zadań przez schroniska

Blisko 30 % prowadzących schroniska nieprawidłowo rozliczyła się z powierzonych zadań. Polegało to przede wszystkim na nierzetelnym lub nieterminowym sporządzeniu sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego bądź niezgodnych z umowami rozliczeniach finansowych, także pomiędzy współdziałającymi gminami.

¹⁵ Realnie po wyeliminowaniu inflacji wydatki wzrosły o 33,2 %.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowe, nierzetelne opracowanie programów (procedura)	<p>Analiza planowania zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt w objętych kontrolą 14 gminach w latach 2019-2024 wykazała, że organy wykonawcze pięciu gmin (35,7 %) nie zapewniły obowiązywania programów, podstawowych dokumentów określających sposób realizacji zadań gminy w danym roku, lub nie poddały ich projektów wymaganemu prawem opiniowaniu przez organizacje społeczne. W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych¹⁶ naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, a za takie należy uznać nieprzekazanie do zaopiniowania projektu programu właściwym podmiotom, stanowi istotne naruszenie prawa. W sześciu gminach nieterminowo wykonano ww. obowiązki (42,9 %). W konsekwencji programy nie obowiązywały przez znaczną część roku. [str. 19]</p>
Nieprawidłowa treść programów	<p>W żadnej skontrolowanej gminie treść programów nie spełniała wymogów prawa. Większość samorządów nie uszczegółowiła istotnych zagadnień takich jak wskazanie wykonawcy czy sposobu wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania, czym naruszono art. 11 ust. 5 uoz (78,6 %). Program powinien mieć bowiem wykonawczy charakter, a doprecyzowanie tych kwestii powoduje, że nie jest on fikcją. W dwóch gminach (14,3 %) już w programach powierzono opiekę nad bezdomnymi zwierzętami podmiotom nieobjętym nadzorem weterynaryjnym (przytuliska, hotele), a odławianie bezdomnych zwierząt – podmiotom nieposiadającym odpowiedniego wyposażenia. [str. 21]</p>
Brak prawidłowego określenia w programach zakresu opieki nad kotami	<p>Dużo problemów sprawiało gminom określenie w programach zakresu opieki nad kotami. Ponad połowa gmin (57,1 %) nie zapewniała miejsca w schronisku bezdomnym kotom, najczęściej wskazując, że problem takich kotów na ich terenie nie występuje. Odnośnie do kotów wolno żyjących gminy nie zawsze rzetelnie lub prawidłowo określały zakres opieki nad tymi zwierzętami (np. niejednoznacznie, przerzucając ją na organizacje społeczne) czy środki finansowe, które zamierzają przeznaczyć na to zadanie (50 %). Nie rozróżniały również kotów bezdomnych od wolno żyjących. [str. 25]</p>
Niewystarczające stosowanie planów znakowania i kastracji zwierząt właścicielskich	<p>W okresie objętym kontrolą zwiększyła się wśród 14 kontrolowanych, liczba gmin, które skorzystały z możliwości wprowadzenia planów znakowania bądź planów sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich – z trzech gmin (21,4 %) do sześciu (42,9 %). Nadal jednak odsetek jst, w których wprowadzono te mechanizmy zapobiegające bezdomności zwierząt był niewystarczający – rosły wydatki, a problem bezdomności utrzymywał się. W trzech gminach stosowanie planów nie miało systematycznego charakteru – korzystanie z dofinansowania zabiegów było możliwe tylko przez krótki okres (np. jeden rok). [str. 28, 41]</p>
Nieprawidłowe regulowanie działalności schronisk i wyłapywania zwierząt	<p>W zakresie działalności polegającej na prowadzeniu schronisk oraz wyłapywaniu bezdomnych zwierząt, organy wykonawcze 10 spośród 14 kontrolowanych gmin nieprawidłowo wykonywały obowiązki, związane z regulowaniem tej działalności i wydawaniem zezwoleń na jej prowadzenie (71,4 %). Polegały one na nieopracowaniu projektu uchwały w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia albo jej zmiany, gdy ta była nieaktualna, bądź na nieprawidłowym wydawaniu zezwoleń (m.in. bez określenia wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług czy ochrony środowiska). Większość gmin (64,3 %) powierzyła prowadzenie schroniska lub wyłapywanie bezdomnych zwierząt z terenu gminy podmiotom nieposiadającym takich zezwoleń. [str. 29]</p>

¹⁶ Wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Kielcach z dnia 20 września 2022 r. (II SA/Ke 428/22), w Krakowie z dnia 5 lipca 2022 r. (III SA/Kr 519/22), w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2022 r. (III SA/Łd 1083/21), Legalis; w Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2021 r. (II SA/Rz 1280/21) czy Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. (III OSK 542/21).

**Organizacja opieki
w schronisku
i miejscach
tymczasowego pobytu**

Pięć gmin (35,7 % kontrolowanych) zorganizowało opiekę w oparciu o własne zasoby lub współdziałając z innymi gminami, w związku z czym schroniska, do których były przekazywane zwierzęta, zlokalizowano blisko, nie dalej niż 30 km od siedziby gminy. Dzięki temu poszukiwanie zwierzęcia, które zaginęło, jest stosunkowo tanie i łatwe. Pozostałe gminy (64,3 %) wysyłały zwierzęta do schronisk prowadzonych przez przedsiębiorców, na warunkach rynkowych. W konsekwencji, zwierzęta z terenu czterech gmin przewożono do schronisk zlokalizowanych dalej niż 90 km (28,6 %), w tym jedna z gmin przekazywała je do placówki znajdującej się ok. 180 km od siedziby gminy. Powodowało to również organizowanie na terenie gminy tymczasowych miejsc przetrzymania zwierząt po odłowieniu. Jednak zwierzęta były tam przetrzymywane długotrwanie, nawet 157 dni, bez ustalenia zasad funkcjonowania takich punktów. Łącznie zidentyfikowano trzy przypadki, w których zwierzęta trafiały do podmiotów nieobjętych nadzorem weterynaryjnym. NIK zauważa, że przepisy nie określają wymagań weterynaryjnych wobec takich miejsc, m.in. dotyczących zachowania dobrostanu zwierząt, ich znakowania, pozbawiania płodności czy wreszcie lokalizacji takiego miejsca. [str. 21, 33, 40, 46]

**Kryteria stawiane
przez gminy przy
wyborze schroniska**

Powierając opiekę nad bezdomnymi zwierzętami podmiotom prowadzącym schroniska część kontrolowanych gmin kierowała się wyłącznie kryterium cenowym (35,7 %), co było dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych lub regulacji wewnętrznych. Jak wskazywał burmistrz jednej z gmin – przyjęcie innych kryteriów wyboru wykonawców spowodowałoby, że gmina nie miałaby gdzie przekazywać swoich zwierząt. Pozostałe gminy wybierając wykonawcę sformułowały wprost kryteria pozacenowe (28,6 %), takie jak: czas reakcji na zgłoszenie o bezdomnym zwierzęciu, poziom adopcji, współpraca z organizacjami pozarządowymi lub deklarowały – gdy nie stosowały żadnego trybu konkurencyjnego – że ważna była renoma, doświadczenie lub wieloletnia współpraca z prowadzącym schronisko. [str. 33]

**Nieprawidłowy
i nierzetelny wybór
schroniska**

W czterech gminach (28,6 % z 14 kontrolowanych) wykonawcy świadczonych usług zostali wybrani nieprawidłowo, np. bez zastosowania wymaganego trybu konkurencyjnego określonego przepisami dotyczącymi zamówień publicznych lub regulacjami wewnętrznymi, w tym w jednej zawarto umowę, pomimo braku zamiaru jej realizacji, m.in. po to by wskazać schronisko objęte nadzorem weterynaryjnym w programie. W jednej z gmin – pomimo interwencyjnego odebrania zwierząt ze schroniska przez organizację społeczną i organy ścigania – kontynuowano dotychczasową umowę i zawarto kolejną. Gmina nie zastosowała żadnych mechanizmów prawnych pozwalających na zakończenie realizacji umowy i nieprzekazywanie kolejnych zwierząt z jej terenu do tego schroniska. W dwóch gminach, powierzono wyłapywanie bezdomnych zwierząt i zapewnienie im miejsca w schronisku bez wskazania lokalizacji schroniska, do którego miały trafić zwierzęta lub weryfikacji podmiotu, który miał faktycznie sprawować opiekę nad zwierzętami oraz warunków w miejscach, do których miały być przekazywane bezdomne zwierzęta. [str. 34]

**Nieprawidłowa treść
umów ws. wyłapywania
bezdomnych zwierząt
i opieki w schronisku**

W 12 gminach (85,7 % z 14 kontrolowanych) zawarte umowy nie spełniały wymogów prawa lub nienależycie zabezpieczały właściwą realizację zadań. Nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa dotyczących wyłapywania zwierząt, czasu reakcji na zgłoszenie oraz innych postanowień istotnych dla właściwej realizacji zamówienia (m.in. informacji pozwalających prześledzić los zwierzęcia, zweryfikować prawidłowość realizacji umowy, wyegzekwować odpowiedzialność wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte jej wykonanie, kar umownych, zagwarantowania sobie prawa kontroli). W rozliczeniach z trzema schroniskami stosowano stawki jednorazowe. [str. 36]

<p>Brak umów lub zawarcie umów niezgodnych z założeniami programów</p>	<p>W zakresie pozostałych zadań programowych, organy wykonawcze większości gmin zawarły stosowne umowy. W pięciu przypadkach spośród 14 kontrolowanych gmin stwierdzono, że nie zawarto umów (najczęściej zapewnienia bezdomnym zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym), bądź uregulowano zobowiązania umowne odmiennie od założeń programów. [str. 38]</p>
<p>Nieprawidłowa realizacja zadań i nadzór nad ich wykonaniem</p>	<p>Powyższe nieprawidłowości w zakresie planowania i organizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi, zwłaszcza dotyczące treści umów, rzutowały na sposób wykonywania zadań własnych gmin i możliwości sprawowania nadzoru nad właściwą ich realizacją. Większość kontrolowanych gmin wykonywała zadania oraz kontrolowała je nieprawidłowo lub nierzetelnie.</p>
<p>Bariery sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami</p>	<p>Analizując problem bezdomności zwierząt na tle wielkości gmin zauważalny jest nierówny jego rozkład – spośród kontrolowanych gmin tylko trzy zajęły się rocznie liczbą zwierząt większą niż średnio 100. Pozostałe jedenaście gmin (78,6 %) wyłapywało przeciętnie mniej niż 34 zwierzęta rocznie. W takich gminach występują ekonomiczno-prawne bariery prowadzenia samodzielnie schroniska. Trzy z nich współdziałały w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z innymi gminami (np. w województwie opolskim). Jednak nawet ta forma realizacji zadań była dla samorządów zbyt kosztowna – z tego powodu jedna z gmin objętych kontrolą zrezygnowała ze współpracy. Rzutowało to na organizację opieki w schronisku – większość gmin (64,3 %) zlecała opiekę przedsiębiorcom, w oparciu o ich zasoby, na warunkach rynkowych (opis powyżej, str. 11). [str. 33, 39, 40]</p>
<p>Realizacja znakowania lub sterylizacji i kastracji w badanych gminach</p>	<p>Wprawdzie w kontrolowanym okresie nastąpiła poprawa w zakresie realizacji znakowania, sterylizacji, kastracji zwierząt właścicielskich, dofinansowywanych przez samorząd (wdrożonych przez większą liczbę gmin¹⁷ i u większej liczby zwierząt¹⁸), jednak działania te były niewystarczające – nie spowodowały zmniejszenia populacji zwierząt przebywających w schroniskach. Były przeprowadzane u nikłego odsetka zwierząt, co wskazuje również na ograniczone działania informacyjne, m.in. propagujące te zabiegi. [str. 39, 41]</p>
<p>Wydatki kontrolowanych gmin</p>	<p>Analiza wydatków kontrolowanych gmin potwierdza: ich znaczący wzrost na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganie bezdomności zwierząt – o 33,2 % w 2023 r. w porównaniu do 2019 r. (po wyeliminowaniu inflacji) – oraz utrzymywanie stabilnego, wysokiego odsetka wydatków na wyłapywanie bezdomnych zwierząt i opiekę nad nimi, na poziomie ok. 80 % ogółu. [str. 42]</p>
<p>Nierzetelna kontrola zarządcza</p>	<p>Gminy niewłaściwie sprawowały kontrolę zarządczą. Jej najistotniejszym elementem jest system wyznaczania celów i zadań, a także monitorowania ich realizacji. Większość kontrolowanych gmin (85,7 %) nie wyznaczyła służących temu mierników realizacji zadań, ani nie monitorowała ich wykonania. Dwie nie określiły odpowiedzialności za realizację zadań w swojej strukturze. W sześciu gminach, pomimo wyższej realizacji wydatków, nie zaktualizowano w danym roku lub następnym wysokości środków finansowych przeznaczonych w programach na realizację zadań. [str. 43]</p>
<p>Nierzetelne informowanie o realizacji programu</p>	<p>Większość kontrolowanych gmin (71,4 %) nie informowała także o stanie realizacji zadań objętych programem lub czyniła to nierzetelnie, w szczególności w obowiązkowo sporządzanych raportach o stanie gminy lub sprawozdaniach z wykonania budżetu. [str. 45]</p>
<p>Niewłaściwe wykonywanie zadań programowych przez jst</p>	<p>Gminy realizowały część zadań w ramach własnych struktur organizacyjnych, nawet wówczas, gdy programy wskazywały inne podmioty jako realizatorów. W większości kontrolowanych gmin działania te były wykonywane nieprawidłowo lub nierzetelnie, ponieważ w gminach: nie realizowano działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących postępowania w sytuacji napotkania bezdomnego lub wymagającego pomocy zwierzęcia, odpowiedzialnego</p>

¹⁷ W 2019 r. plany wdrożyły trzy gminy, w 2023 r. – pięć gmin.

¹⁸ Gminy dofinansowały: oznakowanie 113 zwierząt właścicielskich w 2019 r. i 192 - w 2023 r., sterylizację/kastrację, odpowiednio 34 i 202 zwierząt właścicielskich.

	<p>posiadania zwierząt (42,9 %), nie prowadzono działań adopcyjnych wskazanych w programach (jedna gmina), a bezdomne zwierzęta wyłapywali nieprzeszkoleni i niewyposażeni w odpowiedni sprzęt pracownicy urzędów gmin lub straży gminnych. [str. 45]</p>
<p>Brak kontroli lub nierzetelna kontrola wykonawców</p>	<p>W wypadku wykonywania zadań programowych przez inne niż gmina podmioty, większość badanych samorządów (78,6 %) nie kontrolowała prawidłowości wykonania powierzonych zadań, zwłaszcza w zakresie opieki nad zwierzętami lub realizowała kontrole nierzetelnie. Gminy pozbawiły się prawa kontroli w umowach, a nawet gdy takie uprawnienia im przysługiwały z ustawy (np. w związku z wydawaniem zezwoleń na prowadzenie działalności) lub umowy – nie korzystały z nich. Nie dokumentowały przebiegu kontroli, nie identyfikowały nieprawidłowości w schroniskach, w których stwierdzano niewłaściwą opiekę w toku interwencji organizacji społecznych. [str. 47]</p>
<p>Kontrola dokumentowa i nieprawidłowe rozliczenia</p>	<p>Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań opierała się przede wszystkim na przedkładanych przez wykonawców dokumentach. W większości gmin funkcjonowała ona właściwie. W sześciu gminach (42,9 % skontrolowanych) wystąpiły jednak nieprawidłowości w zakresie weryfikacji rozliczeń finansowych. Polegały one m.in. na niewprowadzeniu adekwatnych mechanizmów kontroli wydatków, zapewniających możliwości sprawdzenia ich zasadności lub ilości i jakości świadczonych usług. Część gmin nie wiedziała za co płać. [str. 48]</p>
<p>Nieprawidłowe rozpoczęcie działalności schroniska lub zmiana jej zakresu</p>	<p>Kontrola prowadzona w 14 schroniskach obsługujących kontrolowane gminy wykazała, że pomimo szeregu wymagań prawnych stawianych przed tego rodzaju działalnością, powierzone zadania nie zawsze były realizowane prawidłowo. Większość prowadzących schroniska (85,7 %) nie dopełniła obowiązków związanych z rozpoczęciem działalności lub zmianą jej zakresu, wynikających z przepisów prawa. Regulacje te (sanitarne, weterynaryjne, budowlane) służą zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi i zwierząt oraz ochronie środowiska.</p>
<p>Nieobjęcie działalności schroniska nadzorem weterynaryjnym</p>	<p>Kontrolowane schroniska zostały objęte nadzorem weterynaryjnym, z wyjątkiem placówki w Dębicy, funkcjonującej jako przytulisko do 2023 r.¹⁹. Trzy badane jednostki (21,4 %) prowadziły działalność schroniska, tj. zlokalizowały wybiegi dla psów, miejsce wydawania zwierząt lub składowały odchody zwierząt na terenie nieobjętym zgłoszeniem do PLW, nie informując o tym fakcie PLW. [str. 51]</p>
<p>Niespełnienie wymagań związanych z budową schroniska</p>	<p>Na terenie dwóch schronisk wykonano roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę (wybudowano m.in. dodatkowe kojce dla zwierząt). W jednym z nich nie zapewniono także bieżącej wody. Rodzi to niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi i zwierząt, ponieważ nie pozwala przy zmiennych warunkach atmosferycznych zapewnić stałego dostępu do wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zachowania czystości w schronisku, czy zachowania higieny przez osoby opiekujące się zwierzętami. [str. 51]</p>
<p>Nieprawidłowe wykonywanie działalności regulowanej</p>	<p>Większość prowadzących schroniska (71,4 % objętych kontrolą) wykonywała działalność z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (ich wyłapywania) lub polegającej na prowadzeniu schroniska bez wymaganego zezwolenia właściwego organu, ani nie spełniała wymogów określonych stosowną uchwałą rady gminy albo wydanym zezwoleniem (m.in. wymagania dotyczące zapewnienia w schronisku bieżącej wody, szamba, zawarcia umów na odpady). [str. 52]</p>
<p>Niespełnienie wymagań dotyczących terenu i pomieszczeń</p>	<p>W kontrolowanym okresie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r., które nałożyło na prowadzących schroniska szereg nowych obowiązków lub dookreśliło wcześniej istniejące, m.in. dotyczące zapewnienia określonej infrastruktury</p>

¹⁹ oraz wyżej wymienionych sytuacji przekazywania przez gminę zwierząt do hotelu dla zwierząt lub tymczasowych miejsc przetrzymania zwierząt (gdzie przebywały długotrwale), zamiast do nadzorowanego schroniska.

	<p>i wyposażenia pomieszczeń schroniska, spełnienia norm powierzchniowych lub sposobu zapewnienia opieki nad zwierzętami. W większości kontrolowanych schronisk (78,6 %) nie spełniono wymagań określonych w tym rozporządzeniu, w zakresie infrastruktury i wyposażenia, m.in. w pięciu (35,7 %) nie wyodrębniono prawidłowo pomieszczeń służących zwierzętom lub wybiegów dla psów. [str. 53]</p>
<p>Nieprawidłowe składowanie odchodów zwierząt</p>	<p>Trzy kontrolowane podmioty (21,4 %) składowały odchody zwierząt bezpośrednio na gruncie, bez wyodrębniona miejsca przeznaczonego do ich składowania na terenie schroniska (takie miejsce wyodrębniono poza jego terenem). Tym samym gospodarkę nimi prowadzono nieprawidłowo, w sposób niezapewniający ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W dwóch z nich odchody zwierząt były traktowane jako nawóz, a nie odpad. [str. 55]</p>
<p>Niespełnienie norm powierzchniowych (przepełnienie)</p>	<p>Również obowiązujące od 27 stycznia 2024 r. normy powierzchniowe nie zostały dochowane w większości kontrolowanych schronisk (57,1 %). Pomieszczenia nie spełniały wymogów dotyczących minimalnej powierzchni lub wysokości, a psy były utrzymywane w grupach powyżej wymaganej liczebności. W czterech placówkach skala przekroczeń wskazywała na znaczące przepełnienie. [str. 56]</p>
<p>Przestrzeganie wymogów dotyczących zapewnienia dobrostanu zwierząt</p>	<p>W toku kontroli NIK przeprowadziła oględziny z udziałem specjalistów: lekarzy weterynarii oraz przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W większości schronisk (71,4 %) nie stwierdzono nieprawidłowości – dobrostan zwierząt został zachowany. W czterech schroniskach (28,6 %) zidentyfikowano m.in.: brak ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, przy niskiej temperaturze – oględziny odbyły się w lutym 2024 r. – zwierzęta nie były w stanie ogrzać się własnym ciałem, mogło to powodować dyskomfort termiczny (zbyt mała ilość słomy w budach, kojce nie miały zadaszenia, budy były osadzone bezpośrednio na gruncie) czy brak odpowiedniej opieki weterynaryjnej (stan zapalny u sześciu zwierząt). [str. 57]</p>
<p>Karmienie zwierząt w schroniskach</p>	<p>W zakresie karmienia zwierząt, tj. częstotliwości, zapewnienia zapasu karmy lub ciągłości dostaw, w schroniskach – poza jednym – postępowano prawidłowo, zgodnie z ww. rozporządzeniem. Zwierzęta były karmione dostępnymi na rynku karmami, w części schronisk – ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a w jednym – karmą wegańską. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku wystarczającej ilości karmy dla psów, brak zapasu karmy dla kotów, wykorzystywaniu przeterminowanych o rok przysmaków. Ponadto nie wywiązywano się z postanowień umownych, zobowiązujących do karmienia zwierząt dwa razy dziennie. [str. 58]</p>
<p>Opieka nad zwierzętami niezgodnie z rozporządzeniem</p>	<p>W większości schronisk objętych kontrolą (64,3 %) nie zapewniono opieki nad zwierzętami w sposób określony ww. rozporządzeniem: nie przeszkolono osób sprawujących opiekę w zakresie postępowania ze zwierzętami oraz przepisami o ochronie zwierząt lub nie przedłożono stosownych zaświadczeń o szkoleniu, opieka osobowa była sprawowana krócej niż 8 godzin, a poza godzinami jej sprawowania w schronisku nie wprowadzono środków organizacyjnych lub technicznych mających na celu zapewnienie zwierzętom całodobowej opieki. Nie zatrudniono ani nie zawarto umowy o świadczenie usług z osobą posiadającą odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe w pracy ze zwierzętami, która odpowiadałaby za przestrzeganie przepisów w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz przepisów o ochronie zwierząt. [str. 59]</p>
<p>Szczepienia, zwalczanie pasożytów, kwarantanna</p>	<p>W większości skontrolowanych schronisk (78,6 %) prawidłowo realizowano obowiązki w zakresie: kontroli stanu zdrowia, szczepień oraz zwalczania pasożytów wewnętrznych i zewnętrznych. Zaniechania lub opóźnienia w tym zakresie stwierdzono w trzech kontrolowanych schroniskach (21,4 %). Schroniska, poza jednym, wywiązywały się z obowiązku prowadzenia kwarantanny zwierząt przyjętych do schroniska w wymaganym rozporządzeniem terminie. [str. 60]</p>

<p>Współpraca z wolontariuszami i organizacjami społecznymi</p>	<p>W badanych schroniskach korzystano z pomocy wolontariuszy lub organizacji społecznych, jednak zakres pomocy był istotnie zróżnicowany, pod względem liczby osób albo zakresu wykonywanych czynności (bezpośrednia pomoc przy zwierzętach, spacer, pomoc w adopcjach, prowadzenie strony internetowej). Pozytywnym przykładem są schroniska w Toruniu i w Kędzierzynie-Koźlu, w których w szerokim zakresie korzystano z pomocy wolontariuszy, schroniska prowadziły politykę „otwartych drzwi” angażując dla dobra zwierząt społeczność lokalną, z obopólną korzyścią (np. angażując osoby starsze, które wyprowadzały psy na spacer, korzystając z pomocy skazanych). W niektórych schroniskach zakres wolontariatu wynikał wyłącznie z oświadczenia prowadzącego schronisko, ponieważ nie zawarto umów wymaganych przepisami prawa lub regulacjami wewnętrznymi. [str. 60]</p>
<p>Nieprawidłowa realizacja obowiązku wyjść psów lub nieprawidłowa ewidencja</p>	<p>Psom przebywającym w schroniskach należy zapewnić wyjście na wybieg lub spacer nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu, a wykonanie tych obowiązków – ewidencjonować. Jednak w połowie skontrolowanych schronisk realizowano te obowiązki nieprawidłowo: nie zapewniano wyjścia nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu albo ewidencję prowadzono niekompletnie, co powoduje, że weryfikacja spełnienia tego obowiązku była niemożliwa. W trzech placówkach (21,4 %) ewidencję prowadzono w nieprawidłowej formie. [str. 62]</p>
<p>Zapobieganie bezdomności zwierząt w schroniskach</p>	<p>Schroniska, poza zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami, pełnią również istotną rolę w zakresie ograniczania zjawiska bezdomności zwierząt. Polega ona przede wszystkim na obowiązkowej sterylizacji i kastracji zwierząt tam przebywających, ich znakowaniu, a także na skutecznej adopcji i edukacji na temat odpowiedzialnego posiadania zwierząt domowych. Realizacja dwóch ostatnich zadań może być uzależniona od zakresu powierzonego przez gminę, przy czym zasadą w kontrolowanych schroniskach było zobowiązanie ich do poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt.</p>
<p>Obowiązkowa kastracja / sterylizacja bezdomnych zwierząt w schroniskach</p>	<p>Obowiązkowa kastracja/sterylizacja zwierząt w schroniskach ma zapobiegać zjawisku określanemu jako „bezdomność rodzi bezdomność”, a także ograniczaniu kosztów związanych z utrzymaniem populacji tych zwierząt. W 2023 r. w schroniskach objętych kontrolą ubezdzielnienie przeprowadzono u blisko połowy przyjętych do schroniska psów i kotów (49,7 % i 46,3 %), w porównaniu do 2019 r. nastąpił wzrost o odpowiednio 4,2 i 9,2 pkt procentowych. W większości kontrolowanych schronisk (71,4 %) zabiegi te były wykonywane terminowo. W czterech jednostkach (28,6 %) zidentyfikowano jednak sytuacje, gdy zwierząt nie poddawano obowiązkowej kastracji lub sterylizacji bądź nie egzekwowano zobowiązania adoptującego do realizacji tych zabiegów, po wydaniu zwierzęcia do adopcji. [str. 62]</p>
<p>Znakowanie zwierząt przebywających w schroniskach</p>	<p>W okresie objętym kontrolą, w dniu 27 stycznia 2023 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r., nakładające obowiązek terminowego znakowania mikroczipem zwierząt przebywających w schronisku oraz wprowadzania danych o oznakowaniu do ogólnodostępnych baz zwierząt towarzyszących. Znakowanie pozwala zapewnić identyfikowalność zwierzęcia, za które płaci gmina, a w przypadku adopcji - wzmacnia poczucie odpowiedzialności nowego właściciela za zwierzę. W sześciu schroniskach (42,9 %) nie realizowano tego obowiązku prawidłowo, tj. nie wprowadzano do odpowiednich baz danych informacji o oznakowaniu zwierzęcia (w pięciu, 35,7 %) lub dokonywano tego z opóźnieniem (w trzech, 21,4 %). [str. 64]</p>
<p>Dane dotyczące adopcji zwierząt ze schronisk</p>	<p>Wszystkim kontrolowanym schroniskom powierzono poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Wskaźnik adopcji liczony jako liczba zwierząt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwróconych prawowitym właścicielom i przekazanych do adopcji w relacji do liczby zwierząt przebywających w tych schroniskach wynosił 49 % dla psów i 50,5 % dla kotów. Wyższy poziom tego parametru osiągnęły częściowo schroniska organizowane przez gminy oraz zlokalizowane blisko nich, – wydanych do adopcji w stosunku do przyjętych do kontrolowanych schronisk (nieuwzględniający zwrotów zwierząt) wynosił 55,6 % dla psów i 52,3 % dla kotów.

Należy jednak zaznaczyć, że rzetelność tych wskaźników jest uzależniona od prawidłowości prowadzenia ewidencji. Ponadto w niektórych schroniskach (28,6 %) jako adopcje traktowano również przeniesienia zwierząt do innych schronisk lub powierzenie tego zadania innym podmiotom, mimo że zwierzę nie znalazło jeszcze domu. [str. 65, 66]

Nieprawidłowa realizacja adopcji w części schronisk

W kontrolowanych schroniskach – poza ww. nieprawidłowościami – wystąpiły przypadki realizacji adopcji oraz działań promujących odpowiedzialne posiadanie zwierząt domowych w sposób niezgodny z przepisami, regulacjami wewnętrznymi lub umowami zawartymi z gminami (35,7 %). Polegały one na: nieosiągnięciu rezultatów w zakresie adopcji zwierząt, nieprowadzeniu współpracy z mediami w ramach poszukiwań nowych właścicieli i opiekunów dla zwierząt przebywających w schronisku, nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania z wykonania zadania publicznego, pobieraniu opłat od osób adoptujących, a także niesporządzaniu wymaganego przepisami wypisu z wykazu zwierząt przebywających w schronisku. [str. 67]

Na szczególną uwagę i pozytywną ocenę zasługują aktywne działania w zakresie adopcji prowadzone przez schronisko w Kędzierzynie-Koźlu, polegające na zaangażowaniu lokalnej społeczności i mediów w poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. [str. 66]

Nieprawidłowa i nierzetelna ewidencja zwierząt w schronisku

W większości badanych jednostek (78,6 %) *wykazy zwierząt przebywających w schronisku* nie zawierały informacji określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r. Przyczyną nieprawidłowości były: brak pracowników lub odpowiedniego oprogramowania dla schronisk, przeoczenie. Ponadto, kontrolowani wskazywali na zamieszczenie tego rodzaju informacji w dokumentacji medycznej oraz pozostałej źródłowej. NIK zauważa, że prawidłowe prowadzenie wykazu jest istotne ze względu na jego wykorzystanie do celów kontrolnych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej. [str. 69]

Nieprawidłowe rozliczenie w czterech jednostkach

Sposób finansowania schronisk oraz rozliczania zadań z zakresu opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt był uzależniony od przyjętej formy organizacyjno-prawnej ich wykonania. Kontrolowane schroniska, w większości prawidłowo rozliczały się z gminami, które powierzyły im opiekę nad bezdomnymi zwierzętami. Nieprawidłowości wystąpiły w czterech schroniskach i polegały przede wszystkim na nierzetelnym lub nieterminowym sporządzeniu sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego bądź niezgodnych z umowami (porozumieniami) rozliczeniach finansowych, także pomiędzy współdziałającymi gminami. [str. 70]

4. WNIOSKI

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, dostrzega potrzebę podjęcia i kontynuowania działań legislacyjnych zmierzających do:

- 1) wprowadzenia skutecznych narzędzi w walce ze zjawiskiem bezdomności zwierząt domowych, w postaci:
 - a) powszechnego i obowiązkowego znakowania psów i kotów oraz rejestru zwierząt oznakowanych, służącemu zapewnieniu identyfikowalności zwierząt domowych,
 - b) powszechnego trwałego ubezpłodnienia psów i kotów z uwzględnieniem przeciwwskazań fizjologicznych i weterynaryjnych, z wyjątkiem zwierząt utrzymywanych w celach hodowlanych, a także zapewnienie mechanizmów wsparcia finansowego ich opiekunów, dla których koszt tego zabiegu byłby nadmiernym obciążeniem;
- 2) wydłużenia okresu obowiązywania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, wraz z obowiązkiem ich aktualizacji w zakresie finansowania w związku z rocznym planowaniem i wykonaniem budżetu jst, co umożliwiłoby planowanie i monitorowanie realizacji zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt w długim okresie;
- 3) wprowadzenia do ustawy o ochronie zwierząt przepisu zobowiązującego gminy do przeprowadzenia, co najmniej dwa razy w roku, kontroli na miejscu u wykonawców opieki nad zwierzętami, którzy w imieniu i na rzecz gminy wykonują zadanie własne gminy. Kontrola powinna dotyczyć warunków bytowych zwierząt i stopnia realizacji obowiązków przyjętych przez podmiot prowadzący opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (znakowania, obowiązkowej kastracji/sterylizacji, opieki weterynaryjnej, adopcji);
- 4) uznania za działalność nadzorowaną, objętą nadzorem weterynaryjnym określonym w przepisach uozz, prowadzenia wszystkich miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt (obecnie art. 1 pkt 1lit. j uozz zalicza do takich miejsc jedynie schroniska);
- 5) określenia warunków (standardów) opieki nad bezdomnymi zwierzętami w miejscu czasowego przetrzymywania zwierząt, w tym maksymalnego czasu ich pobytu, przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów kontroli prawidłowości jej wykonywania, w tym ewidencji zwierząt tam przebywających (aktualnie zwierzęta mogą być przetrzymywane w punktach tymczasowych bezterminowo);
- 6) ustalenia, że podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska jest dopuszczalne dopiero po stwierdzeniu przez PLW, w drodze decyzji, spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności (obecnie otwarcie schroniska jest dopuszczalne już po pisemnym zgłoszeniu PLW zamiaru jego prowadzenia bez weryfikacji przez organy nadzoru weterynaryjnego warunków, jakie w nim zapewniono – art. 5 ust. 1 pkt 2 i 9 uozz²⁰);
- 7) w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, określenia – w uoz – definicji kota wolno żyjącego oraz uwzględnienia zagadnień związanych z opieką nad zwierzętami domowymi (odpowiedzialności, finansowania opieki) w wypadku śmierci, choroby dotychczasowego opiekuna i innych sytuacji związanych z brakiem możliwości sprawowania opieki;

²⁰ Wnioski nr 4-6 zostały sformułowane w informacji o wynikach kontroli *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (LBI.430.004.00.2016; nr ewid. 9/2016/P/16/058/LBI), nie zostały zrealizowane.

- Minister Finansów** 8) zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²¹ poprzez określenie rozdziału, w którym ujmowane będą wydatki na finansowanie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, co umożliwi gromadzenie i analizę danych finansowych o ich wykonaniu.
- Wojewodowie** Odwołując się do wyników kontroli w urzędach gmin, NIK wnosi o:
- 9) wzmocnienie nadzoru wojewodów nad uchwałami rad gmin w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.
- Powiatowi lekarze weterynarii** Opierając się na wynikach kontroli w schroniskach, Izba wnosi o:
- 10) intensyfikację działań przez PLW w zakresie kontroli zapewnienia w schroniskach dla zwierząt norm powierzchniowych i wyposażenia w infrastrukturę, stosownie do rozporządzenia ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r.;
- 11) zwrócenie szczególnej uwagi, w toku kontroli prowadzonych przez PLW, na weryfikację prawidłowości prowadzonej w schroniskach ewidencji (m.in. *wykazu zwierząt przebywających w schronisku*) i rzetelności wykazywanych w niej informacji.
- Organy wykonawcze gmin** W związku z wynikami kontroli w gminach, Izba zwraca szczególną uwagę, aby:
- 12) przy wyborze formy organizacyjno-prawnej realizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi lub wykonawcy zadania stosować kryteria jakościowe, dające gwarancje dobrostanu zwierząt, w szczególności przestrzegania zasady przewożenia zwierząt na jak najkrótszą odległość i w jak najkrótszym czasie²²;
- 13) rzetelnie prowadzić działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, tj. informujące mieszkańców o wykonywanych zadaniach z zakresu ochrony zwierząt oraz ich edukację mającą na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie: obowiązków, jakie ciążyą na opiekunach zwierząt domowych, właściwej opieki nad nimi, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

²² https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/2023/chapitre_aw_stray_dog.pdf (dostęp 19.09.2024 r.).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. GMINY

Gminy objęte kontrolą

Kontrolą objęto 14 gmin w siedmiu województwach, w tym:

- jedno miasto na prawach powiatu (miasto Toruń),
- dwie gminy miejskie (Dębica, Kostrzyn nad Odrą),
- sześć gmin miejsko-wiejskich (Choroszcz, Dubiecko, Gogolin, Prudnik, Rzepin, Wieliczka),
- pięć gmin wiejskich (Kutno, Sieradz, Sejny, Szczurowa, Topólka).

5.1.1. PLANOWANIE I ORGANIZOWANIE OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Wszystkie kontrolowane gminy nieprawidłowo lub nierzetelnie zaprogramowały i zorganizowały opiekę nad zwierzętami bezdomnymi.

Obowiązywanie programów w gminach

1. W większości gmin (11) w okresie objętym kontrolą obowiązywały programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. W trzech samorządach nie przyjęto tego podstawowego dokumentu dotyczącego opieki nad zwierzętami albo został on wyeliminowany z obrotu prawnego, ponieważ treść programu istotnie naruszała prawo.

Przykłady

Gmina Sejny nie wywiązała się z obowiązku uchwalenia programów na lata 2023-2024, czym naruszono art. 11a ust. 1 uoz. Wójt podjął co prawda działania w tym celu poprzez przedstawienie ich projektów na sesjach w dniach 31 marca 2023 r., 26 czerwca 2023 r. i 1 marca 2024 r. jednak nie były one skuteczne, w związku z niezaakceptowaniem przez radę gminy podmiotu, który miał zapewniać bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku i brakiem innych propozycji ze strony organu wykonawczego. Zgodnie z wyjaśnieniami, gmina realizowała zadania na podstawie art. 11 ust. 1 uoz stanowiącego, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Nie skonkretyzowała natomiast sposobu realizacji ww. zadań w programie.

W **gminie Choroszcz**, na lata 2019 oraz 2024²³ nie obowiązywały programy, ponieważ właściwe organy (burmistrz, rada miejska) przygotowały je i przyjęły z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 1, 6-8, art. 11a ust. 5 uoz, a wojewoda stwierdził nieważność uchwał. Burmistrz wskazywał, że w 2019 r. zostały podjęte działania w celu spełnienia wytycznych wskazanych przez wojewodę. M.in. we wrześniu 2019 r. zawarto umowę z firmą zapewniającą całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych, a w styczniu 2020 r. z rolnikiem, który podjął się opieki nad bezdomnymi i odebranymi w wyniku interwencji zwierzętami gospodarskimi z terenu gminy. Ze względu na realizację tych działań w końcu roku 2019 nie było możliwości przedłożenia radzie programu przed jego upływem. Podobnie było w 2024 r. – po stwierdzeniu nieważności programu burmistrz opracował nowy projekt programu, która wszedł w życie w II połowie roku, tj. od 9 sierpnia 2024 r.²⁴

Gmina Sieradz nie wskazała wysokości środków finansowych na opiekę nad wolno żyjącymi kotami oraz usypianie ślepych miotów bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 5 uoz) z osobna, na co wcześniej wskazywał w opinii PLW. Braki stanowiły podstawę stwierdzenia nieważności Programu na 2021 r. przez WSA w Łodzi, co nastąpiło w kolejnym roku²⁵.

Opracowanie programów w gminach

Programy powinny zostać uchwalone przez radę gminy corocznie, do 31 marca, i określać konkretnie, w jaki sposób gmina zamierza w danym roku realizować zadania własne. Za opracowanie projektu, terminowe przekazanie go do

²³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych 25 czerwca 2024 r.

²⁴ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2024 r. poz. 3569.

²⁵ <https://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/legalact/2024/3569/> (dostęp 24.08.2024 r.).

²⁵ Sygn. akt II SA/Łd 773/21 z dnia 11 maja 2022 r.

zaopiniowania właściwym organom (powiatowemu lekarzowi weterynarii, działającym na obszarze gminy organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, a także dzierżawcom/zarządcom obwodów łowieckich), a następnie przedłożenie projektu pod obrady organu stanowiącego odpowiada wójt, burmistrz, prezydent miasta (dalej wójt). Podjęte przez organy wykonawcze gmin działania związane z opracowywaniem programów były nieprawidłowe lub nierzetelne.

Przekazanie do opiniowania projektów programów

We wszystkich gminach projekty programów przekazano do zaopiniowania właściwemu PLW, a w większości gmin także pozostałym podmiotom. W trzech gminach projekty nie zostały przekazane do opiniowania organizacjom społecznym bądź dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich²⁶. Niepoddanie zaopiniowaniu projektu podmiotom określonym w art. 11a ust. 7 uoz, a tym samym pozbawienie ich uprawnienia przedstawienia własnej opinii powoduje, że uchwalenie programu następuje z pominięciem ustawowych wymogów proceduralnych i stanowi istotne naruszenie prawa. Brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie o ochronie zwierząt, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W przypadku braku informacji o działalności na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt, dla realizacji ww. obowiązku, koniecznym jest umieszczenie projektu programu na stronie internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości jego zaopiniowania w określonym terminie²⁷. Uzasadnieniem przekazania do opiniowania projektów programów dzierżawcom lub zarządcom kół łowieckich jest natomiast ciążyący na gminach obowiązek zapewnienia przez gminę całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących (dzikich), co obligatoryjnie powinno być uwzględnione w programach (art. 11a ust. 2 pkt 8 uoz).

Przykłady

W **gminie Dębica** projekty programów na lata 2019-2024 nie zostały przekazane do opiniowania organizacjom społecznym oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, czym naruszono art. 11a ust. 7 pkt 2 i 3 uoz. Projekty nie zostały opublikowane również na stronach internetowych urzędu. Burmistrz uzasadniał zaniechanie brakiem ww. podmiotów, w szczególności likwidacją organizacji społecznej działającej na terenie miasta.

Gmina Sieradz przy przygotowywaniu projektu programu na lata 2019-2020 nie zasięgała opinii organizacji społecznych. Przyczyną był brak wiedzy na temat organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i które działały w tym czasie na jej terenie. Od 2021 r., projekty były umieszczane na stronie BIP gminy wraz z informacją o możliwości zapoznania się z nim i wyrażenia stosownej opinii przez ww. organizacje. Jednak żadna z organizacji nie zajęła stanowiska.

W **gminie Dubiecko** projekty programów na lata 2021-2024 nie podlegały opiniowaniu przez organizacje społeczne. Pomimo że burmistrz twierdził, iż program był przekazany jednemu z działających stowarzyszeń, nie poparł tego pisemnym dowodem świadczącym o terminowym wykonaniu ww. obowiązku. Powoływał się również na udostępnienie Stowarzyszeniu Obrony Zwierząt informacji publicznej dotyczącej sposobu wykonywania opieki nad zwierzętami bezdomnymi i ich wyłapywania przez gminę. Przedmiotem tych czynności nie był projekt i nie nastąpiło to w trybie określonym ustawą o ochronie zwierząt.

Zachowanie terminów opracowania programów

W pięciu gminach przedłożono projekt programu do zaopiniowania właściwym organom z opóźnieniem - wynosiło ono nawet 41 dni²⁸. Biorąc pod uwagę terminy określone w przepisach prawa, długotrwałe opóźnienia mogą rzutować na niezachowanie ustawowego terminu podjęcia uchwały w sprawie programu, a w konsekwencji na brak programu przez istotną część roku, podobnie jak

²⁶ Gminy: Dębica, Sieradz, Dubiecko.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 czerwca 2022 r., II SA/Sz 85/22.

²⁸ Gminy: Toruń, Wieliczka, Dębica, Dubiecko, Rzepin.

w przypadku stwierdzenia nieważności programu. Taka sytuacja miała miejsce w dwóch jst, co wskazuje na nieprawidłową organizację pracy urzędów. W dwóch gminach nieterminowe przyjęcie programu w 2020 r. było uzasadniane pandemią COVID-19²⁹.

Przykłady

W **gminie Wieliczka** żaden z projektów programów nie został przekazany do opiniowania terminowo, tj. do 1 lutego każdego roku. Opóźnienie wyniosło od jednego do 27 dni i według osoby odpowiedzialnej było spowodowane niedopatrzeniem. Projekty programów na lata 2020, 2022 i 2024 zostały skierowane pod obrady Rady Miejskiej po 31 marca. W efekcie Rada nie mogła przyjąć programów w ww. terminie ustawowym. Nastąpiło to odpowiednio: 15 maja 2020 r., 4 maja 2022 r., 7 kwietnia 2023 r., 13 czerwca 2024 r. i było związane z harmonogramem prac rady, a w 2024 r. - z okresem wyborczym i zmianą na stanowisku burmistrza.

Miasto Toruń przekazało trzy projekty programów do opiniowania z opóźnieniem, w tym w 2020 r. wszystkim uprawnionym organom 41 dni po terminie, w 2022 r. – 22 dni po terminie. Wynikało to z konieczności rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia na prowadzenie schroniska. Dwa programy uchwalono po ustawowym terminie, odpowiednio 23 kwietnia 2020 r.³⁰ i 12 maja 2022 r.

W trzech gminach uchwały w sprawie programu zostały podjęte terminowo, tj. do dnia 31 marca, pomimo opóźnień w przekazaniu do zaopiniowania stosownych projektów:

- w **gminie Dubiecko** projekty programów na lata 2021-2023 przekazano do zaopiniowania z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 20 dni,
- w **gminie Rzepin** w 2022 r. opóźnienie wyniosło 14 dni,
- w **gminie Dębica** projekty na 2020, 2022 i 2023 r. zostały przesłane do opiniowania właściwemu PLW z opóźnieniem wynoszącym do 12 dni.

Jako przyczyny wskazywano przygotowywanie samych programów lub przeoczenie.

W **gminie Kostrzyn nad Odrą** program został uchwalony w dniu 25 czerwca 2020 r., a blisko trzymiesięczne opóźnienie było uzasadniane pandemią COVID-19 i związanymi z tym problemami w pracy urzędu. W tym czasie posiedzenia Rady Miasta odbyły w dniach: 2 lutego, 30 kwietnia i 25 czerwca 2020 r.

Obligatoryjne elementy programów

2. Rady gmin uchwały programy w treści tożsamej z przedłożonymi przez organy wykonawcze projektami, za wyjątkiem gminy Sejny od 2023 r. Aprobata nie uzyskał bowiem podmiot, który miał zapewniać bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku, a wójt nie przedstawił innych propozycji ze strony organu wykonawczego.

We wszystkich gminach treść uchwalonych programów nie spełniała wymogów prawa lub nie zapewniała rzetelnej realizacji zadań. Programy nie zawierały wszystkich obligatoryjnych zadań, które powinny zostać uregulowane w tych aktach prawa miejscowego, a jeśli określały – następowało to w sposób ogólny, bez konkretyzacji sposobu realizacji zadań, ani finansowania.

Miejsce w schronisku dla zwierząt

2.1. Prawidłowy program powinien obejmować zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, w którym wykonywana będzie ich obowiązkowa sterylizacja albo kastracja. Schronisko to kwalifikowane miejsce opieki nad zwierzętami. Zgodnie z definicją ustawową to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (art. 4 pkt 25 uoz), w szczególności objęte systemowym nadzorem weterynaryjnym oraz spełniające wymagania weterynaryjne, określone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Co do zasady, zabrania się odławiania zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku (art. 11 ust. 3 tej ustawy).

Większość gmin jako realizatorów opieki nad zwierzętami wyłapanymi z terenu gminy w programach wskazała prawidłowo podmioty prowadzące schronisko

²⁹ Gminy: Toruń, Kostrzyn nad Odrą.

³⁰ Projekt programu był przygotowany i uwzględniony w porządku obrad Rady Miasta Torunia 19 marca 2020 r., ale posiedzenie zostało odwołane z uwagi na COVID-19.

dla zwierząt nadzorowane przez PLW. W dwóch gminach³¹ założono, że zwierzęta będą przekazywane do przytuliska lub hotelu dla zwierząt. Schronisko – w przeciwieństwie do takich miejsc – jest kwalifikowaną formą opieki nad zwierzętami, musi spełnić wymagania ustawowe i określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych.

Przykłady

W **gminie Wieliczka**, według programów na lata 2019-2020 bezdomnym zwierzętom nie zapewniono miejsca w schronisku dla zwierząt, lecz w hotelu dla psów (prowadzonym przez przedsiębiorcę). W programach na kolejne lata 2021-2024 wprawdzie wskazano schronisko w Nowym Targu jako jedno z miejsc, gdzie ww. miały być przekazywane, jednak był to zapis, którego nawet nie zamierzano realizować. We wszystkich latach opiekę nad bezdomnymi zwierzętami powierzono podmiotowi nieobjętemu systemowym nadzorem weterynaryjnym³² i nieposiadającemu zezwolenia na prowadzenia schroniska. Nie uwzględniono uwag zgłaszanych przez PLW, która negatywnie zaopiniowała programy na lata 2019-2020 i 2022-2024. Uwagi dotyczyły przede wszystkim wskazywania podmiotów działających bez zezwolenia: na prowadzenie schroniska i odławiających zwierzęta. W efekcie nie zapewniono także obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt, które powinny być przeprowadzone w schroniskach dla zwierząt. Według kontrolowanego, przyczyną była bliskość terenu, z którego zostały zwierzęta zostały wyłapane i większą szansą na odbiór przez właściciela i szybki powrót do domu, niż gdyby były przekazywane do schroniska oddalonego o kilkadziesiąt kilometrów. NIK zauważa, że zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt jest ustawowym obowiązkiem gminy, a miejsca te winny spełniać wymogi prawa.

W **gminie Dębica**, programy na lata 2019-2023 wskazały „tymczasowe przytulisko dla bezdomnych zwierząt”, nieposiadające Weterynaryjnego Numeru Identyfikacyjnego (dalej WNI) i nieobjęte nadzorem weterynaryjnym, przeznaczone wyłącznie dla psów. W każdej opinii do projektów programów, PLW wskazywał, że „przytulisko” nie jest podmiotem zatwierdzonym i nadzorowanym przez właściwego PLW, a także konieczność dostosowania tej działalności do wymogów ustalonych przepisami. Dopiero w programie na 2024 r., po uzyskaniu WNI przez miasto, wskazano jako ww. miejsce schronisko. Równoległe jst podpisała ze spółką komunalną umowę w sprawie utrzymania schroniska dla psów, pomimo iż posiadało wiedzę, że nie spełnia ono warunków dotyczących infrastruktury, określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, tj. niewystarczającej wysokości ogrodzenia, braku pomieszczeń izolowania zwierząt chorych lub podejrzanych o chorobę zakaźną zwierząt. Burmistrz wyjaśnił, że zwierzęta miały zapewnioną właściwą opiekę, a program uzyskał akceptację PLW. Odnośnie zawarcia umowy w 2024 r. ze spółką komunalną, która nie spełniała ww. wymogów burmistrz opierał się na deklaracjach wykonawcy, że spełnia on wszelkie wymagania prawa. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowości zostały usunięte.

Odławianie bezdomnych zwierząt

2.2 We wszystkich programach gminy odniosły się do odławiania bezdomnych zwierząt, jednak nie zawsze uczyniły to prawidłowo bądź rzetelnie. Nieprawidłowości polegały na³³:

- nieokreśleniu charakteru wyłapywania zwierząt (stały lub okresowy), co było niezgodne z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt³⁴,
- wskazaniu własnej jednostki, która nie była organizacyjnie przygotowana albo podmiotu, wobec którego nie przeprowadzono weryfikacji, czy spełnia on wymagania konieczne do odławiania zwierząt.

Przykład

We wszystkich programach w **gminie Wieliczka** odławianie zwierząt bezdomnych powierzono:

³¹ Gminy: Wieliczka, Dębica.

³² Art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. j ustawy o ochronie zdrowia zwierząt stanowi, że podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia PLW.

³³ Gminy: Dębica, Wieliczka.

³⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 753.

– Straży Miejskiej w Wieliczce, pomimo że nie posiadała ona pracowników do tego przeszkolonych, a do transportu zwierząt wykorzystywała samochody służbowe, niespełniające wymogów dla środków do przewozu zwierząt,
 – stowarzyszeniu działającemu na terenie jst, pomimo że nie zweryfikowano spełniania przez ten podmiot wymagań koniecznych do odławiania zwierząt, bazując jedynie na renomie i doświadczeniu stowarzyszenia.
 Nie określono też charakteru wyłapywania zwierząt (stały lub okresowy), mimo że odławianie bezdomnych zwierząt nie było ograniczone czasowo (stałe).
 Zgodnie z wyjaśnieniami zadania odławiania zwierząt powierzono Straży Miejskiej z uwagi na możliwość szybkiej reakcji, znajomość tutejszego terenu i brak dodatkowych kosztów ponoszonych przez gminę, a stowarzyszeniu – ponieważ gmina wielokrotnie uczestniczyła we wspólnych akcjach odłowu zwierząt i działania te odbywały się zgodnie z poszanowaniem praw zwierząt.

W programach wskazywano również podmioty wyłapujące bezdomne zwierzęta oraz prowadzące schroniska, które nie miały stosownych zezwoleń wójta na działalność tego rodzaju (opis poniżej, str. 31).

Wykonawczy charakter programu

2.3. Programy powinny mieć „wykonawczy”, konkretny charakter. Nie będzie on zachowany, jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie³⁵. W programach należy również jednoznacznie określić sposób działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie, a także wyczerpująco uregulować sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Oznacza to określenie kwoty środków finansowych na każde zadanie wymienione w programie, z osobna, wskazując sposób rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. „Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu, z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”³⁶.

Realizatorzy programów

Realizatorów nie wskazano (lub uczyniono to niejednoznacznie) w programach sześciu gmin³⁷. Tym samym organy wykonawcze przygotowały ww. programy nierzetelnie.

Przykłady

Miasto Toruń w programach na lata 2019-2021 nie określiło, kto będzie realizował poszczególne zadania w nich wskazane, tj. prowadził schronisko, opiekował się kotami wolno żyjącymi, odpowiadał za ich sterylizację i kastrację oraz zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W latach 2022-2024 nie wskazano podmiotu prowadzącego schronisko. W każdym z tych programów nie podano nazw tych przedsiębiorców/organizacji społecznych ani w jakich godzinach i do kogo można zwrócić się w przypadku konieczności uzyskania pomocy. Według osoby odpowiedzialnej za przygotowanie projektów uznano, że ogólne wskazanie podmiotu prowadzącego schronisko jest wystarczające. Należy jednak zauważyć, że w latach 2019-2021 nie poniesiono żadnych wydatków na opiekę nad kotami wolno żyjącymi.

W **gminie Rzepin** programy wskazywały wyłącznie podmiot prowadzący schronisko, jako właściwy do wyłapywania zwierząt, mimo że w całym okresie objętym kontrolą, zajmował się tym również inny podmiot - przychodnia dla zwierząt. Nieuwzględnienie ww. wykonawcy w programach burmistrz wyjaśniał charakterem odłowów - sporadyczne, pilne przypadki. Z kontroli NIK wynikało, że 36 % wyłapań przeprowadził przedstawiciel ww. przychodni. Ponadto, program z dnia 28 marca 2019 r., mimo zmiany w trakcie jego obowiązywania, od 1 maja 2019 r., podmiotu prowadzącego schronisko, nie został zaktualizowany. Przyczyną było przeoczenie.

³⁵ Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (tak: wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464), Dodatkowo, odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie programów (art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11 ust. 3 uoz).

³⁶ WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21.

³⁷ Gminy: Kostrzyn nad Odrą, Rzepin, Toruń, Topólka, Dębica, Prudnik.

Programy gminy Dębica:

a) na lata 2019-2023 nie zawierały określenia prowadzącego „Miejską Bazę Danych”, w której miały być ujmowane oznakowane bezdomne zwierzęta,
 b) na 2019 r. nie określały wykonawcy odławiania zwierząt dzikich.

Burmistrz wyjaśnił, że programy corocznie były pozytywnie opiniowane przez właściwego PLW, a same projekty uchwał nie były kwestionowane przez biuro radców prawnych. Programy te przesyłane były również do organów nadzoru, które nie wносиły do nich uwag.

W **gminie Topólka** w programach nie wskazywano, kto realizuje odławianie bezdomnych zwierząt, określono jedynie podmiot przyjmujący zgłoszenia w tej sprawie od mieszkańców gminy (tj. Urząd Gminy, Policja). Z wyjaśnień wójta wynikało, że z ustawy o ochronie zwierząt nie wynika wprost, aby w uchwale podać podmiot, więc domniemano, że nie jest to konieczne. Ponadto gmina wzorowała się na regulacjach przyjętych w innych jst.

Kostrzyn nad Odrą: programy nie wskazywały jednoznacznie podmiotów zawierających umowy adopcyjne; z treści zasadniczej wynikało, że adopcje realizuje miasto lub prowadzący schronisko, a z załącznika określającego wzór umowy - dotychczasowy opiekun społeczny lub lekarz weterynarii (wyłapujący bezdomne zwierzęta). Burmistrz wyjaśniał, że wskazanie kolejnych podmiotów w załączniku miało usprawnić proces adopcyjny zwierząt. Z przeprowadzonej przez NIK analizy 15 umów wynikało, że 1/3 z nich zostało zawarte z miastem, a 2/3 z lekarzami weterynarii, zauważyć należy jednak, że postanowienia programu powinny jednoznacznie wskazywać, kto realizuje i odpowiada za adopcje zwierząt.

Środki finansowe w programach

Program powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację i sposób ich wydatkowania (art. 11a ust. 5 uoz). W większości gmin (osiem jst³⁸) w dokumentach tych nie określono kwot wydatków na poszczególne zadania/działania lub realizujących je jednostek, tak by można było jednoznacznie powiązać daną kwotę ze sposobem jej wydatkowania. Zdarzało się, że w programach wskazywano łączną kwotę na wszystkie wykonywane zadania w ramach programu, mimo że ustalano kilku realizatorów. Pozytywnie należy ocenić, że w pięciu gminach³⁹ wyeliminowano nieprawidłowości dotyczące określenia środków finansowych. NIK zauważa, że jednoznaczne informacje o kwotach środków finansowych zaplanowanych na poszczególne zadania i o konkretnych podmiotach je realizujących, w połączeniu z miernikami oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów, które są elementem kontroli zarządczej, pozwalają zachować rozliczalność wydatków publicznych.

Przykłady

W **gminie Prudnik** w programach podano kwoty środków zaplanowanych na sfinansowanie funkcjonowania schroniska i łączną kwotę środków na pozostałe zadania, co przy braku informacji o konkretnym realizatorze każdego z nich powoduje, że programy nie posiadają waloru rzetelnej rozliczalności.

W **gminie Choroszcz** w programach na lata 2020-2023 zaplanowano środki finansowe na jego realizację niezgodnie z art. 11a ust. 5 uoz, ponieważ:

- pomimo że w treści programów ujęto zadania: sprawowanie całodobowej opieki weterynaryjnej nad wolno żyjącymi kotami, a w programach na 2020 i 2021 r. - ich kastrację i sterylizację, nie przeznaczono żadnych środków,
- w każdym z programów zabezpieczono środki finansowe na prowadzenie działań edukacyjnych, mimo że w ich treści nie określono takich zadań.

Burmistrz wyjaśnił, że nie zdefiniowano działań edukacyjnych, ponieważ problem bezdomności zwierząt na terenie gminy wynikał z sąsiedztwa miasta Białystok i w zdecydowanej większości odławiane psy pochodziły z jego terenu, zatem działania edukacyjne nie przyniosłyby oczekiwanego skutku, a środki zabezpieczyły jst finansowo na nieprzewidzianą sytuację powiększenia się zjawiska bezdomności zwierząt w gminie. Niezabezpieczenie wydatków na koty wolno żyjące wynikało przede wszystkim z ich utożsamiania ze zwierzętami dzikimi.

Podobnie w **Kostrzynie nad Odrą**, przyczyną niezabezpieczenia w programach kwot na realizację zadania związanego z zapewnieniem miejsc dla zwierząt

³⁸ Gminy: Sejny, Choroszcz, Toruń, Szczurowa, Sieradz, Prudnik, Dubiecko, Kostrzyn nad Odrą.

³⁹ Gminy: Sejny, Toruń, Szczurowa, Sieradz, Dubiecko.

gospodarskich, był brak konieczności ponoszenia takich wydatków w ostatnich latach.

Programy obowiązujące w **gminie Dubiecko** w latach 2019-2022 zawierały środki finansowe przeznaczone na realizację programu, ale bez wskazania kwot na realizację poszczególnych zadań. Według burmistrza wskazanie ogólnej kwoty, bez wyraźnego jej przydziału na realizację konkretnego zadania służyło wydatkowaniu ich według potrzeb.

Podobnie w **gminie Szczurowa**, w latach 2020 i 2021 w programach sposób wydatkowania środków finansowych określono ogólnie, tj. bez rozbicia na poszczególne zadania. W kolejnych latach, nieprawidłowość została usunięta - do wymienionych w nich zadań zostały przypisane określone kwoty.

W **gminie Sejny** w programach na lata 2019-2021 wskazanie jedynie kwoty ogółem na realizację programu było spowodowane mylną interpretacją przepisów ustawy.

W **gminie Sieradz** w programach na lata 2019-2021 nie wskazano kwot przeznaczonych na opiekę nad wolno żyjącymi kotami i usypianie ślepych miotów bezdomnych zwierząt, co było podstawą stwierdzenia nieważności Programu na 2021 r. przez wojewódzki sąd administracyjny.

Zapewnienie bezdolnym kotom miejsca w schronisku

2.4. Spośród 14 jednostek objętych kontrolą ponad połowa gmin⁴⁰ programowo nie zapewniała miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnym kotom, a w konsekwencji - opieki w podobnym zakresie jak psom. Zapewnienie miejsca w schronisku, gdzie należy m.in. prowadzić obowiązkową sterylizację albo kastrację, dotyczy wszystkich bezdomnych zwierząt - zarówno kotów, jak i psów. Jako przyczynę podawano przede wszystkim brak bezdomnych kotów.

Przykłady

W **gminie Kostrzyn nad Odrą** w programach wskazano schronisko przyjmujące tylko psy. W całym okresie objętym kontrolą miasto nie zapewniało bezdomnym kotom miejsca w schronisku ani nie zawarło umowy z podmiotem prowadzącym takie schronisko. Odnosząc się do tej sytuacji jst wskazywała, iż na terenie miasta do tej pory nie było problemów z bezdomnymi kotami, opieką nad kotami wolno żyjącymi oraz zadeklarowała zapewnienie opieki bezdomnym kotom w schronisku.

Podobnie w gminach:

Sejny: zaniechania wyjaśniano brakiem zgłoszeń dotyczących bezdomnych kotów.

Prudnik: burmistrz twierdził, że na terenie gminy nie odnotowano występowania bezdomnych kotów, a jedynie wolno żyjące. Przeczyła temu treść wniosku skierowanego do urzędu w 2023 r. o objęcie opieką przebywających na terenie gminnej jednostki bezdomnych oraz podrzucanych kotów. Sprzeczne było także wyjaśnienie pracownika urzędu, zgodnie z którym koty bytujące się na terenie ogrodów działkowych były tam podrzucane.

Gogolin: według burmistrza nie odnotowano zgłoszeń mieszkańców o konieczności wyłapania kotów bezdomnych. Jeżeli by to nastąpiło, kot zostałyby wyłapano i czasowo przebywał w gabinecie weterynaryjnym, gdzie zostałyby zaopatrzone medycznie, a jego zdjęcie umieszczone na stronie portalu społecznościowego gabinetu oraz Urzędu, celem poszukiwania właściciela lub osoby chętnej do adopcji. Odnosząc się do powyższego NIK zwracał uwagę, że w gminie wystąpiły przypadki wydawania kotów do adopcji. Pozwala to wnioskować, że były to koty bezdomne, a nie wolno żyjące. Koty wolno żyjące powinny natomiast wrócić do środowiska.

W **gminie Dębica** bezdomnym kotom nie zapewniono miejsca w schronisku dla zwierząt. Programy wskazywały jako realizatora opieki osobę fizyczną, która nie prowadziła nadzorowanej działalności schroniska dla zwierząt (nie posiada WNI). Ww. osoba w całym okresie objętym kontrolą wykonywała ww. zadanie. W konsekwencji, programy odnosząc się do poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt nie wskazywały wykonawcy tego zadania dla kotów. Burmistrz wyjaśnił, że opieka nad kotami prowadzona jest w sposób zapewniający jak najlepsze warunki bytowania.

⁴⁰ Gminy: Sejny, Choroszcz, Wieliczka, Kutno, Prudnik, Gogolin, Dębica, Kostrzyn nad Odrą.

Koty właścicielskie, bezdomne i wolno żyjące

W przypadku kotów istnieje problem z rozróżnieniem kotów właścicielskich, bezdomnych i wolno żyjących. Te ostatnie nie mają definicji ustawowej, bywają mylone ze zwierzętami dzikimi (wolno żyjącymi), którymi zgodnie z ustawą są zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 uoz). Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt. Nie należy ich wyłapywać i wywozić do schronisk, wyjątek stanowi sytuacja, gdy zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt, a także w związku z realizacją opieki nad nimi (np. opieka weterynaryjna, w tym leczenie, wykonanie sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie służących ograniczeniu ich populacji).

Z kolei kotom bezdomnym należy zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt, gdzie obowiązkiem jest m.in. ich ubezpłodnienie.

Poza prawnymi problemami, trudności może sprawiać faktyczne ustalenie, do której grupy należy zaliczyć kota: czy to zwierzę wychodzące właścicielskie, czy kot porzucony (bezdomny), czy wolno żyjący. Zwłaszcza, że różnice pomiędzy tymi grupami są płynne. Rzutuje to na sposób określenia opieki nad tymi zwierzętami w programach, w których nie rozróżnia się ww. grup.

Koty polują na ptaki i małe ssaki – ze względu na tę cechę są zwierzętami domowymi wykorzystywanymi użytkowo, ale też mają negatywny wpływ na ekosystem, w którym żyją⁴¹. W związku z tym należy kontrolować ich populację. Najskuteczniejszą humanitarną metodą zmniejszenia liczebności populacji jest kastracja/sterylizacja⁴². W przypadku ustalenia w programie, że w danej gminie opieka nad kotami wolno żyjącymi obejmuje te zabiegi, ale samorząd nie finansuje ich wykonania u kotów właścicielskich, przy braku powszechnego znakowania zwierząt domowych, istnieje również ryzyko, że ze środków publicznych zostaną sfinansowane te zabiegi u kotów właścicielskich.

Opieka nad kotami wolno żyjącymi

Do zadań własnych gminy należy opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, a program powinien takie zadanie obowiązkowo uwzględniać.

Należy rozumiana opieka nad kotem wolno żyjącym, jak każdym zwierzęciem domowym, powinna obejmować zapewnienie przynajmniej:

- pożywienia i dostępu do wody – regularnie i przez cały rok,
- schronienia – w przypadku decyzji o pozostawieniu kota w środowisku, zapewnienia schronienia w miejscu bytowania, np. zakup budek do miejsc, gdzie brakuje naturalnych schronień,
- opieki weterynaryjnej (nie tylko w przypadku wypadków drogowych, ale także chorób, urazów, itd.), w tym, w miarę możliwości, profilaktyki zdrowotnej (szczepienia, profilaktyka przeciw pasożytnicza),
- kontroli liczebności populacji poprzez kastrację/sterylizację oraz usypianie tzw. ślepych miotów,
- obowiązkową edukację, działania informacyjno-promocyjne dotyczące opieki nad zwierzęciem, w tym zapewnianej przez gminę,
- powiązane z realizacją ww. zadań ewidencjonowanie (rejestr miejsc bytowania i znakowanie kota, którego się odławia i obejmuje opieką), w celu prawidłowej realizacji zadania i kontroli wydatków gmin⁴³. Populacja kotów wolno żyjących powinna być oszacowana w celu stworzenia odpowiedniego systemu zapewnienia karmy dla kotów oraz przyjęcia adekwatnych działań w zakresie kontroli ich rozrodczości⁴⁴.

⁴¹ [Naukowcy: co roku koty zabijają w Polsce miliony ssaków i ptaków | Nauka w Polsce: Cats kill millions of vertebrates in Polish farmland annually - ScienceDirect](#). (dostęp 30.11.2023 r.).

⁴² Teoretycznie jedna niewysterylizowana kotka w ciągu 4 lat rozrodu (co jest tylko okresem przyjętym umownie, może on bowiem trwać dłużej) może dać 512 kociąt (zakładając średnią liczebność 3 miotów rocznie i 4 kociąt w każdym miocie, z których 50 % to samice), za: H. Mamzer, P. Nowak. *Przeciwdziałanie bezdomności zwierząt jako problem społeczny* - [Widok Przeciwdziałanie bezdomności zwierząt jako problem społeczny | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny \(amu.edu.pl\)](#) (dostęp 30.11.2023 r.).

⁴³ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/\\$file/562_20230619.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/$file/562_20230619.pdf) (dostęp 28.08.2024 r.).

⁴⁴ Stosownie do opracowanych przez Głównego Lekarza Weterynarii „Zasad dobrych praktyk w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych przez rady gminy”.

Program, który zawiera ww. elementy odnoszące się do kotów, należy uznać za opracowany prawidłowo i rzetelnie, służący ograniczeniu zjawiska bezdomności zwierząt. Pozytywnie należy ocenić, że kontrolę populacji kotów wolno żyjących poprzez zabiegi kastracji lub sterylizacji przewidywały programy większości kontrolowanych samorządów: w 2019 r. - 10 gmin⁴⁵, w 2023 r. - 11 gmin⁴⁶. W siedmiu jst⁴⁷ programy w zakresie opieki nad kotami nie zostały opracowane właściwie bądź wpisane do programów zadania nie były wykonywane (nie zawarto stosownych umów).

Przykłady

W **gminie Sejny** programy przewidywały, że opiekę nad kotami wolno żyjącymi mieli sprawować sołtysi sołectw, na terenie których wystąpił problem oraz młodzież szkolna - w uzgodnieniu z urzędem gminy. Opieka miała obejmować ustalanie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, zapewnienie im pożywienia i wody pitnej oraz w miarę możliwości, schronienia, zwłaszcza w okresie zimowym. Nie przewidziano opieki weterynaryjnej obejmującej leczenie kotów w przypadku chorób lub urazów, profilaktyki zdrowotnej (przeciw pasożytniczej, szczepienia), a także zapewnienia ich odławiania i transportu z miejsca bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu leczenia. Jednocześnie, programy na lata 2019-2021 nie przewidywały środków na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, dopiero na 2022 r. przeznaczono 2,0 tys. zł. We wszystkich programach, zapisano, że „Na terenie Gminy Sejny problem kotów wolno żyjących nie występuje. W przypadku wystąpienia, gmina podejmie opiekę nad tymi kotami” realizując zadania określone w programach.

W **Kostrzynie nad Odrą**, dokarmianie kotów wolno żyjących realizowane miało być wyłącznie w okresie jesienno-zimowym, tj.:

- od 15 października do 15 marca (programy na lata 2019-2023),
- od 15 października do 15 kwietnia (program na 2024 r.).

Odnosząc się do ww. ograniczeń kontrolowany twierdził, że gmina ma obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów, a nie utrzymywania.

NIK zauważa, że przepisy prawa stanowią o opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiu, a obowiązek ten nie jest ograniczony czasowo.

W **gminie Dębica** programy:

- na lata 2019-2023 nie określały wysokości środków na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, na 2024 r. - nad kotami bezdomnymi, a wskazany wykonawca najpierw miał sprawować opiekę nad kotami bezdomnymi (programy na lata 2019-2023), a później nad wolno żyjącymi na terenie miasta (w programie na 2024 r. pominięto koty bezdomne),
 - na lata 2019-2023 w sposób ogólny odnosiły się do opieki nad kotami wolno żyjącymi (wskazując jedynie, iż dokarmianie kotów będzie się odbywać poprzez wydawanie karmy społecznym opiekunom kotów wolno żyjących).
- Ponadto, z treści programów na 2023 r. i 2024 r. wynikało, że jst ma problem z rozróżnieniem kotów wolno żyjących od kotów bezdomnych - wskazano, że opieka nad wolno żyjącymi kotami realizowana jest poprzez wykonanie sterylizacji i kastracji bezdomnych kotów. W tej sytuacji nie wiadomo, czy zapewniana przez jst opieka nad kotami wolno żyjącymi obejmowała te zabiegi.

W **gminie Gogolin**, w programach określając zakres opieki nad kotami wolno żyjącymi nie wskazano opieki weterynaryjnej - profilaktyki i ich leczenia, podczas gdy wymóg ten wprowadzono do treści umów zawartych przez gminę z gabinetem weterynaryjnym, a ustalenia kontroli NIK potwierdziły, że taka opieka była świadczona. Burmistrz wyjaśnił, że gmina w treści ww. umów jako zwierzęta bezdomne przyjęła również koty wolno żyjące. Było to związane z trudnością rozróżnienia statusu kota. Odróżnienie kota bezdomnego od kota wolno żyjącego może nastęrczać pewne kłopoty, dlatego też jst w przypadku konieczności leczenia, dokarmiania, sterylizacji/kastracji kota, podejmowała te działania bez ustalania statusu kota. W okresie objętym kontrolą jst wydała łącznie 53 165 zł na leczenie weterynaryjne kotów, co wynikało z 77 zgłoszeń.

Z kolei, w **gminie Choroszcz** w programach zamieszczano zadania, które nie były wykonywane:

⁴⁵ Gminy: Toruń, Topólka, Wieliczka, Szczurowa, Kutno, Sieradz, Gogolin, Prudnik, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

⁴⁶ Poza wyżej wymienionymi także Dębica.

⁴⁷ Gminy: Kostrzyn nad Odrą, Dębica, Prudnik, Gogolin, Szczurowa, Choroszcz, Sejny.

- przewidziano w nich zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej wolno żyjącym kotom. Jednak obowiązujące od 1 października 2019 r. umowy w tym przedmiocie nie uwzględniały opieki nad kotami wolno żyjącymi. Według burmistrza gmina w programach odnosiła się do zadań obligatoryjnych nałożonych ustawą, a zawierając ww. umowy zabezpieczyła realizację zdarzeń występujących na terenie gminy.
- w programach na 2020 i 2021 rok wskazano na możliwość kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących celem zmniejszenia populacji, jednak ostatecznie w planach finansowych nie uwzględniono na ten cel środków. Jst utożsamiała koty ze zwierzętami dzikimi, jak wyjaśniano: koty wolno żyjące są elementem ekosystemu i ich obecność w naturalny sposób zapobiega bytowości i rozmnażaniu się gryzoni, takich jak myszy i szczury, w związku z tym nie powinno się ich wyłapywać i wywozić, ani w żaden sposób utrudniać im bytowania w ich naturalnych środowiskach, zwłaszcza kastrować i sterylizować.

Należy jednak zauważyć, że gmina nie dysponowała analizami dotyczącymi populacji ww. zwierząt.

Programy w **gminie Szczurowa** nie obejmowały: rejestracji miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących oraz oceny liczebności ich populacji. W odniesieniu do kotów wolno żyjących w programach przygotowanych na lata 2019-2024 umieszczono postanowienia dotyczące opieki nad nimi, tj.: zakup karmy dla zapewnienia dokarmiania kotów przy udziale społecznych opiekunów oraz poddawanie dokarmianych kotów sterylizacji i kastracji. W latach 2019-2021 umieszczono w programach zapis o zapewnieniu pomocy weterynaryjnej rannym i chorym kotom wolno żyjącym. W każdym programie wskazano, że gmina jest gminą typowo rolniczą i problem dziko żyjących kotów jest minimalny, a w razie zgłoszenia takich przypadków zastosowane zostaną ww. działania z zakresu opieki nad kotami wolno żyjącymi. NIK zwraca jednak uwagę, że rzetelnie opracowany program wymaga oceny populacji kotów wolno żyjących w celu stworzenia odpowiedniego systemu zapewnienia karmy oraz przyjęcia adekwatnych działań w zakresie kontroli ich rozrodczości, zwłaszcza gdy gmina dokarmiała koty wolno żyjące oraz prowadziła ich sterylizację/ kastrację, a planowane wydatki, poza 2019 r. (wówczas 4 tys. zł na karmę), w programach były ujęte w kwotach ogólnych.

Znakowanie i sterylizacja/kastracja zwierząt domowych

2.5. Zapobieganiu bezdomności zwierząt służą przede wszystkim przewidziane prawem zadania fakultatywne, które gmina może wprowadzić do programu:

- plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 uoz),
- plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy),
- inne działania, np. z zakresu edukacji, promowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt.

Wśród gmin objętych kontrolą zwiększyła się liczba tych, które aktywnie zapobiegają bezdomności, ujmując w programie ww. plany. W zakresie:

- znakowania zwierząt w gminie – w 2019 r. zaprogramowały je trzy gminy⁴⁸, natomiast w 2023 r. – cztery⁴⁹;
- sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich – w 2019 r. w programach przewidziano możliwość skorzystania z tych zabiegów w dwóch jst⁵⁰, a w 2023 r. – w czterech⁵¹, dodatkowo jedna gmina pomimo faktycznego finansowania ww. zabiegów u kotów nie ujęła tego zadania w programie.

Nadal jednak odsetek gmin, które wprowadzają ww. mechanizmy zapobiegania bezdomności zwierząt, jest niski. Ponadto, w trzech gminach⁵² plany nie były stosowane systematycznie – korzystanie z dofinansowania zabiegów było możliwe tylko przez krótki okres.

Przykłady

Gmina Sieradz nie uwzględniła w latach 2019-2020 opinii PLW w Sieradzu dotyczącej dodania planu sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających

⁴⁸ Gminy: Kutno, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin (nie zrealizowano żadnego zabiegu).

⁴⁹ Kutno, Kostrzyn nad Odrą, Wieliczka, Sieradz.

⁵⁰ Gminy: Rzepin, Kutno.

⁵¹ Poza ww. gminy: Wieliczka, Sieradz.

⁵² W gminach: Gogolin (w 2021 r.), Dębica (w IV kwartale 2023 r.), Rzepin (w 2019 r.).

właścicieli oraz znakowania zwierząt na obszarze gminy, co według PLW mogłoby wpłynąć pozytywnie na ograniczenie populacji zwierząt bezdomnych i zapobieganie bezdomności. Zastępca wójta powołał się na to, że takie zapisy były fakultatywne, a plany wprowadzono do programów od 2021 r. Zdaniem NIK, z uwagi na wysoki poziom bezdomności zwierząt (liczbę wyłapanych) oraz wysokie wydatki na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w latach 2019-2020 nieuwzględnienie rozwiązań mogących ograniczyć wydatki należy uznać za nierzetelne.

W **gminie Dębica** w programie na 2023 r. nie przyjęto planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, pomimo że w 2023 r. finansowano takie zabiegi u kotów właścicielskich (wydatek 9.900 zł, 49 zabiegów). W dniu 27 września 2023 r. zmieniono budżet, a 30 października 2023 r. - umowę w sprawie obsługi weterynaryjnej. Do końca roku wykonano zaplanowane zabiegi. W programie na 2023 r. nie dokonano jednak zmiany uwzględniającej te działania, dotyczącej wysokości środków finansowych i sposobu ich wydatkowania, przeznaczonych na realizację planu, co stanowi naruszenie art. 11a ust. 5 w zw. z art. 11a ust. 3a uoz. Fakultatywnie program może przewidywać sterylizację lub kastrację zwierząt w gminie, jednak program winien wówczas zawierać plan takich działań, a więc powinny one być prowadzone w sposób zorganizowany, przejrzysty, nakierowany na wypełnienie celów ustawy. Burmistrz wyjaśnił, że środki na regulację płodności kotów właścicielskich zostały uruchomione pod koniec roku, w październiku, i w związku z tym nie realizowano procedury zmian w programie.

W **gminie Prudnik** w programach nie ustalono przewidzianych do realizacji konkretnych działań edukacyjnych wśród mieszkańców mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie obowiązków, jakie ciążyą na osobach utrzymujących lub hodujących psy albo koty, właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych, a w przypadku programu z 2024 r. jakichkolwiek działań edukacyjnych. Burmistrz wyjaśniał, że gmina we współpracy ze Stowarzyszeniem „ŁAPA” prowadziła w przeszłości spotkania z uczniami szkół podstawowych pod nazwą „Nie kupuj adoptuj”. Okres pandemii spowodował ograniczenia w funkcjonowaniu placówek oświatowych i w konsekwencji zaprzestanie tej formy promowania wiedzy z zakresu ochrony zwierząt.

Uwzględnianie uwag podmiotów opiniujących

2.6. Pomimo że gminy nie mają prawnego obowiązku uwzględniać uwag podmiotów opiniujących i formułowanych propozycji zmian, należy podkreślić, że uwzględnienie ich w projektach programów umożliwiłoby uniknięcie części ze stwierdzonych nieprawidłowości. Fakt powielania w programach w kolejnych latach postanowień, które nie spełniały wymogów obowiązujących przepisów, były nierzetelne i nie odzwierciedlały zmieniających się w gminie uwarunkowań, wskazuje na brak zapewnienia przez organy wykonawcze właściwego nadzoru nad tym obszarem.

Uchwały ws. wymagań wobec prowadzących działalność

3. Działalność gospodarcza w kontrolowanym obszarze podlega reglamentacji (przedsiębiorca nie ma pełnej swobody zakładania i prowadzenia działalności). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustala warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części⁵³. Zezwolenia udziela wójt. Zanim jednak tego dokona rada gminy winna określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Organ stanowiący wprowadzając regulacje ograniczające wolność działalności gospodarczej, powinien kierować się takimi wartościami, jak bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska, zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt czy minimalizacja konfliktów lokalnych, jakie mogą powstawać na tle specyfiki danej działalności (np. potencjalne uciążliwości, immisje itp.). Wartości te powinny być uwzględnione przy określaniu warunków technicznych i organizacyjnych. Użyte przez ustawodawcę pojęcie "wymagań" należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy ww. działalność na zasadach określonych w ustawie wprowadzić nie mają

⁵³ Art. 1 pkt 3 i rozdział 4 ucpog.

obowiązku uzyskania zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Podjęcie ww. uchwały jest obligatoryjne. Do zadań wójta należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

3.1. W większości jst obowiązywały stosowne uchwały rady gminy, za wyjątkiem czterech⁵⁴, w których wójt nie przygotował i nie przedstawił radzie projektów. Gmina nie określając wymagań, jakie powinny spełniać przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzący schronisko dla takich zwierząt, nie realizuje zadania, które jest jej zadaniem własnym i obowiązkowym.

Przykłady

Gmina Wieliczka: przyczyną zaniechania były braki kadrowe urzędu oraz brak zainteresowania działalnością tego typu. NIK zwraca uwagę, że ustawa nie uzależnia konieczności uchwalenia ww. wymagań od zainteresowania przedsiębiorców taką działalnością. Dodatkowo, na terenie gminy działały podmioty zajmujące się odławianiem zwierząt lub opieką nad bezdomnymi zwierzętami, takie jak straż miejska, stowarzyszenie odławiające zwierzęta i prowadzący hotel dla zwierząt (przedsiębiorca). Prowadzący hotel świadczył usługi opieki nad bezdomnymi zwierzętami dla gmin analogicznie jak schronisko, jednak czynił to na jej zlecenie bez wymaganego zezwolenia. Z kolei straż miejska wprawdzie nie miała obowiązku uzyskiwania zezwoleń, ale wykonując działania w tym zakresie jest obowiązana do spełniania wymagań ustanowionych przez gminę.

Dębica, w której jst ww. zadania zlecała własnej spółce komunalnej: burmistrz wyjaśnił, że gminna jednostka organizacyjna nie była traktowana jako przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, a ponadto żaden podmiot nie występował z wnioskiem o założenie schroniska. NIK zauważa, że o ile jednak ustawodawca zwolnił jednostki gminne z obowiązku posiadania zezwolenia, o tyle przezornie utrzymał wymóg spełniania warunków wymaganych przy ich udzielaniu, które to warunki są sformułowane w stosownych uchwałach rady gminy.

Topólka: przyczyną zaniechania był brak podmiotu, który wyraziłby chęć prowadzenia schroniska, a w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt - błędna interpretacja art. 7 ust. 1 pkt 3 ucp, który mówi ogólnie o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami.

Choroszcz (od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2020 r.): według wyjaśnień Rada Miejska w dniu 21 czerwca 2018 r. podjęła uchwałę w tej sprawie. W dniu 5 października 2018 r. do urzędu wpłynęła petycja mieszkańców gminy zaniepokojonych rzekomymi planami budowy spalarni zwłok zwierzęcych. Ponieważ nieprawdziwe informacje były wykorzystywane w trakcie samorządowej kampanii wyborczej, rada podjęła decyzję o uchyleniu uchwały. Wyjaśnienie tej kwestii mieszkańcom oraz przekonywanie radnych wymagało czasu i spowodowało, że kolejny projekt mógł zostać skutecznie rozpatrzony dopiero we wrześniu 2020 r. NIK zauważa, że przyjęcie przedmiotowej uchwały jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa i jego realizacja nie może być zależna wyborczych interesów osób biorących udział w samorządowej kampanii wyborczej.

W dwóch gminach⁵⁵ przyjęte uchwały były nieaktualne.

Przykład

W **Kostrzynie nad Odrą** obowiązywała uchwała z 2010 r., która stanowiła, że „przedsiębiorca zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania wyłapanych zwierząt do Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Psów w Ługach Górzyczych”, odnosząc się tylko do bezdomnych psów, co jest niezgodne 11a ust. 2 pkt 1 uoz. Burmistrz wyjaśnił, że w uchwale mowa jest jedynie o schronisku, które jest współwłasnością miasta. Problem bezdomnych kotów nie został w tej kwestii unormowany z uwagi na fakt, że trudno jest odróżnić w środowisku kota bezdomnego od kota wolnożyjącego.

⁵⁴ Gminy: Dębica, Wieliczka, Choroszcz (od 18.10.2018 do 30.09.2020 r.), Topólka.

⁵⁵ Gminy: Kostrzyn nad Odrą, Toruń.

**Wydawanie zezwoleń
na prowadzenie
schronisk,
wyłapywanie zwierząt**

3.2. Spośród 11 gmin, w których obowiązywały uchwały w okresie objętym kontrolą, w pięciu jednostkach zezwolenia zostały wydane nieprawidłowo⁵⁶, a w jednej z nich nie prowadzono w formie elektronicznej ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń⁵⁷. W zezwoleniach najczęściej nie określano standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska.

Przykłady

Burmistrz **Dubiecka** udzielił zezwolenia przedsiębiorcy na prowadzenie schroniska dla zwierząt, pomimo że nie spełniał on wymogów określonych uchwałą w sprawie wymagań, w zakresie:

- doprowadzenia bieżącej wody i kanalizacji, a w przypadku odprowadzania ścieków do wód lub ziemi - należytego oczyszczania ścieków; na odprowadzenie ścieków niezbędne było uzyskanie przez przedsiębiorcę pozwolenia wodnoprawnego. W toku kontroli NIK stwierdzono, że na terenie schroniska nie ma bieżącej wody, kanalizacji, zbiornika bezodpływowego, przedsiębiorca nie uzyskał również pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi,
- posiadania aktualnych umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie wywozu nieczystości ciekłych - brak ten jest konsekwencją braku zbiornika bezodpływowego na terenie schroniska.

Przed udzieleniem zezwolenia burmistrz nie wdrożył postępowania, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ucpg. Nie odmówił również wydania zezwolenia (art. 9 ust. 1c pkt 1 i 2 ucpg). Po uzyskaniu zezwolenia, nie wdrożył postępowania zmierzającego do cofnięcia zezwolenia (art. 9 ust. 2 ucpg).

W **gminie Sejny**: Wójt w dniu 17 grudnia 2019 r. wydał przedsiębiorcy zezwolenie na prowadzenie na terenie gminy działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schroniska dla zwierząt, mimo że jego wniosek nie spełniał wymogów określonych prawem, tj. nie zawierał informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług, propozycji zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności. Za nierzetelne należy uznać również niewyegzekwowanie od wnioskodawcy informacji (we wniosku) w zakresie miejsca lokalizacji schroniska, a jest to informacja istotna dla treści zezwolenia. Decyzja PLW nadająca schronisku WNI, którego dotyczyło przedmiotowe zezwolenie wydana została 24 czerwca 2020 r., tj. po upływie pół roku od wydania zezwolenia na prowadzenie schroniska⁵⁸. Przedsiębiorca do wniosku dołączył zaświadczenie PLW w Sejnach potwierdzające, że schronisko dla zwierząt posiada WNI, odnoszące się jednak do placówki zlokalizowanej w innej gminie.

W **gminie Szczurowa** zezwolenia dla dwóch podmiotów nie zawierały określonych wprost wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, w tym: norm zagęszczenia i żywienia, liczebności i kwalifikacji personelu, procedur przyjmowania i ewidencji zwierząt, czym naruszono art. 9 ust. 1 pkt 4 ucpg.

**Powierzenie realizacji
zadań podmiotom
nieposiadającym
zezwoleń**

3.3. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Spośród gmin objętych kontrolą większość (13 jst⁵⁹) zlecała realizację zadań z zakresu wyłapywania bezdomnych zwierząt lub polegającą na prowadzeniu schroniska przedsiębiorcom. Wśród nich dziewięć jst powierzyło wykonywanie zadań podmiotom nieposiadającym wymaganych zezwoleń, z tego w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt – wszystkie, a prowadzenia schroniska dla zwierząt – trzy gminy. Powyższe oznacza, że w ramach przeprowadzanych procedur wyboru podmiotu, który miał zajmować się wyłapywaniem oraz opieką nad bezdomnymi zwierzętami, gminy nie dokonywały podmiotowej weryfikacji spełniania przez potencjalnych wykonawców, wymogów określonych przepisami prawa.

⁵⁶ Gminy: Dubiecko, Sieradz, Sejny, Choroszcz, Szczurowa.

⁵⁷ Gmina Choroszcz.

⁵⁸ Zgodnie z oświadczeniem wnioskodawcy przy zgłaszaniu schroniska do PLW schronisko w nowej lokalizacji miało rozpocząć działalność od 21 maja 2021 r.

⁵⁹ Gminy: Sejny, Choroszcz, Toruń, Topólka, Wieliczka, Szczurowa, Kutno, Sieradz, Gogolin, Dębica, Dubiecko, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

Przykłady

Miasto Toruń zawarło pięć umów na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z podmiotem, który nie posiadał zezwolenia na prowadzenie działalności ani w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, ani prowadzenia schroniska. Osoba odpowiedzialna wskazywała, że nieprawidłowość nie miała żadnego wpływu na jakość świadczonych usług oraz dobrostan zwierząt pozostających pod opieką kadry podmiotu prowadzącego schronisko. Każdorazowo w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określone zostały wymagania m.in. dotyczące obowiązku dysponowania specjalistycznym sprzętem przeznaczonym do wyłapywania zwierząt oraz ich transportu, jak i zapewnienia opieki weterynaryjnej. W trakcie kontroli NIK prowadząca schronisko złożyła do prezydenta miasta wnioski o udzielenie odpowiednich zezwoleń i je uzyskała.

Gmina Wieliczka co roku zawierała umowy dotyczące opieki nad bezdomnymi zwierzętami z podmiotem prowadzącym hotel dla zwierząt wraz z punktem adopcyjnym, który nie miał zezwolenia w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt. Wszystkie wyłapane na terenie gminy zwierzęta trafiały tylko i wyłącznie do tego hotelu, tam pozostawały w przypadku nieodnalezienia właściciela. Gmina wypłacała prowadzącemu hotel z tytułu zawartych umów w okresie od 2019 r. do końca kwietnia 2024 r. 599,3 tys. zł. Dyrektor właściwego wydziału wskazał, że umowy te zawarto kierując się dobrem zwierząt. Zwierzęta przebywające tam nie są numerem ani pozycją, która mnoży koszty. Dodał, że każde zwierzę ma imię, mieszka osobno, ma wybieg, a punkt zlokalizowany jest na terenie gminy Wieliczka. Zwierzęta trafiając do punktu adopcyjnego znajdującego się blisko terenu, z którego zostały wyłapane mają większą szansę na odbiór przez właściciela i szybki powrót do domu, aniżeli przebywając w schronisku oddalonym o kilkadziesiąt kilometrów od Wieliczki. Natomiast w zakresie zawarcia umów dotyczących wyłapywania zwierząt z przedsiębiorcami nieposiadającymi zezwolenia, wskazywano, że faktycznie czynności w tym zakresie wykonywały Straż Miejska i organizacje społeczne, które takich zezwoleń nie muszą posiadać. NIK podkreśla, że niedopuszczalna jest praktyka zawierania przez gminę umów z postanowieniami umieszczonymi w tych umowach jedynie dla pozorów.

Kostrzyn nad Odrą powierzył wykonywanie zadań w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami lekarzom weterynarii wskazanym w programach, którzy nie posiadali zezwoleń na prowadzenie działalności w ww. zakresie. Do wykonania wyłapania obligowały lekarzy umowy. Według jst przyczyną tej sytuacji był brak zgłoszeń wykonawców, z tego względu w sytuacjach wyjątkowych (zagrożenie życia zwierzęcia lub bezpieczeństwa ludzi) realizowany był interwencyjny odbiór zwierząt przez lekarzy weterynarii. Z kontroli NIK wynika, że lekarze weterynarii w okresie objętym kontrolą wykonywali wyłapywanie bezdomnych zwierząt, o których mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (tj. przeprowadzenie wyłapywania, przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku) i że nie były to sytuacje wyjątkowe.

W **pozostałych** jednostkach jako przyczyny nieprawidłowego powierzenia zadań w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt wskazano:

- brak podmiotów na lokalnym rynku, które posiadałyby takie zezwolenie,
- brak stosownej uchwały rady gminy,
- przeoczenie lub błędna interpretacja przepisów, uznając, że wystarczające jest zezwolenie, wydane na terenie innej gminy, lub założenie, że takie zezwolenie posiada lecznica dla zwierząt lub schronisko, z racji charakteru prowadzonej działalności. Np. gmina Sieradz w 2023 r. rozwiązała umowę ze schroniskiem w Wojtyszkach ze względu na szczególną sytuację, jaka w nim panowała i udzieliła zamówienia z wolnej ręki innemu podmiotowi prowadzącemu schronisko na jej terenie, jednakże nieposiadającemu zezwolenia na tzw. wyłapywanie zwierząt bezdomnych. Jak wyjaśniano, pracownicy prowadzący sprawę w imieniu organu funkcjonowali w przekonaniu, iż wydane przez wójta zezwolenie na prowadzenie schroniska obejmuje również wyłapywanie zwierząt.

Organizacja opieki nad zwierzętami w schroniskach

4. Organizując opiekę nad zwierzętami bezdomnymi kontrolowane samorzady stosowały następujące rozwiązania:

a) trzy kontrolowane jednostki zorganizowały opiekę wspólnie, w drodze współdziałania między gminami, na zasadach przewidzianych w art. 74 usg. Schroniska funkcjonowały w strukturach gminy, której powierzono realizację zadania (jednostki budżetowe) albo prowadziła je w oparciu o mienie gminne fundacja wybrana w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁰;

Przykład

Gmina Gogolin nie ogłosiła w Dzienniku Urzędowym Woj. Opolskiego aneksu do porozumienia zawartego z gminą Kędzierzyn-Koźle w celu wspólnej realizacji zadań publicznych z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia schronienia wyłapywanym zwierzętom. Stanowiło to naruszenie obowiązku z art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶¹. Obowiązek publikacji aneksu wynikał również z treści zawartego porozumienia, zgodnie z którym czynności związane z ogłoszeniem obciążają gminę Gogolin.

b) pozostałe gminy organizowały opiekę samodzielnie, tj.:

- powierzając realizację zadania własnej spółce komunalnej⁶²,
- zlecając przedsiębiorcy prowadzenie schroniska w oparciu o mienie gminne, przy czym dopuszczono przyjmowanie do schroniska zwierząt z innych jst⁶³,
- zlecając realizację zadania przedsiębiorcom (spółkom z o.o. lub osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą), z czego w jednym przypadku w umowie przewidziano, że wyłapywane zwierzęta będą następnie przekazywane do fundacji⁶⁴.

Przykład

Miasto Toruń zleciło część zadań własnych w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi przedsiębiorcy, który działał w oparciu o mienie gminne. Podmiot ten mógł przyjmować do schroniska zwierzęta pochodzące również z innych gmin pod warunkiem zabezpieczenia w pierwszej kolejności miejsca dla zwierząt z terenu miasta, stosowania ustalonego cennika za świadczone usługi oraz uzyskania przed zawarciem umów z tymi gminami kontrasygnaty dyrektora właściwego wydziału urzędu. W 2019 r. prowadząca schronisko zawarła umowy z 10 gminami, w latach 2020-2024 z dziewięcioma. Miasto nie uregulowało współpracy z gminami w drodze porozumienia międzygminnego, pomimo wskazania go w umowie z prowadzącą schronisko. Były Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wskazał, że żadna z gmin, z terenu której wyłapano bezdomne zwierzęta przekazywane były do schroniska w Toruniu nie wystąpiła do Prezydenta z inicjatywą zawarcia takiego porozumienia.

Kryteria przedmiotowe wyboru prowadzącego schronisko

5.1. Prowadząc postępowania mające na celu wybór schroniska, do którego trafią bezdomne zwierzęta (9 jst), w większości gmin stosowano wyłącznie kryterium najniższej ceny⁶⁵. Wskazywanymi przyczynami tej sytuacji - poza brakiem obowiązku stosowania kryteriów pozacenowych i możliwością zastosowania uregulowań wewnętrznych - była niedostępność wykonawców. Umowy zawierane były z tymi podmiotami, które miały możliwości, aby świadczyć usługi schroniskowe. Wskazywano, że postawienie zbyt wymagających warunków mogłoby doprowadzić do sytuacji, iż żadne schronisko nie złożyłoby oferty i gmina nie mogłaby odławiać żadnych zwierząt.

Przykład

Wybór wykonawcy wyłapywania i opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy Choroszcz przebiegał następująco:

⁶⁰ Gminy: Gogolin, Prudnik (jednostka budżetowa), Kostrzyn nad Odrą (fundacja),

⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

⁶² Dębica.

⁶³ Miasto Toruń.

⁶⁴ Gminy: Sejny (osoba fizyczna, w 2024 r. zwierzęta miały być przekazywane do schroniska prowadzonego przez fundację), Choroszcz (osoba fizyczna), Topólka (osoba fizyczna), Wieliczka (osoba fizyczna), Szczurowa (sp. z o.o.), Kutno (osoba fizyczna), Sieradz (osoba fizyczna), Dubiecko (osoba fizyczna), Rzepin (sp. z o.o.).

⁶⁵ Gminy: Sejny, Choroszcz, Topólka, Dubiecko, Rzepin.

- na zapytania o współpracę w latach 2019-2020 wysłane do 14 podmiotów w promieniu 150 km od miasta Choroszcz, ofertę złożyło tylko Schronisko dla Bezdomych Zwierząt w Radysach. Jedynym kryterium wyboru przy wyłonieniu wykonawcy było kryterium cenowe;
 - w czerwcu 2020 r. w związku z napływającymi do Urzędu licznymi wnioskami i informacjami dotyczącymi złej sytuacji zwierząt przebywających w schronisku w Radysach gmina rozpoczęła procedurę wyboru nowego podmiotu. Wysłano zapytanie ofertowe do dwóch podmiotów tj. prowadzących schronisko w Białymstoku oraz w Kolnie. Pierwszy podmiot poinformował, że nie spełnia wymogów formalnych i nie może uczestniczyć w procedurze wyłonienia wykonawcy, w związku z czym wybrano drugi;
 - w latach 2021-2024 korzystano z możliwości przewidzianej w regulaminie udzielania zamówień publicznych pozwalającej na odstąpienie od rozeznania rynku, zawierając umowę ze schroniskiem w Kolnie.
- Odnosząc się do stosowania wyłącznie kryterium cenowego i odstępowania od 2021 r. od procedury rozeznania rynku burmistrz wyjaśniał „żadne inne schronisko nie chciało od nas zabierać zwierząt i zawrzeć z nami umowy”.

Cztery gminy stosowały inne mechanizmy służące zapewnieniu wymagań jakościowych, w tym pozacenowe kryteria wyboru⁶⁶, takie jak:

- czas otwarcia schroniska dla interesantów,
- gwarantowana przez wykonawcę liczba akcji edukacyjnych i promocyjnych (z wyłączeniem akcji internetowych), dotyczących ochrony zwierząt, które wykonawca zorganizuje lub weźmie w nich udział, z określeniem liczby takich akcji zorganizowanych samodzielnie na terenie schroniska,
- gwarantowany procent zwierząt przekazanych do adopcji w stosunku do liczby zwierząt trafiających do schroniska w okresie obowiązywania umowy,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezdomnych zwierząt,
- czas reakcji, tj. czas podjęcia działań przez wykonawcę w odpowiedzi na zgłoszenie o bezdomnym zwierzęciu.

Przykłady

Gmina Toruń: Przy wyborze podmiotu prowadzącego schronisko kierowano się określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia kryteriami cenowymi – 60 % oraz kryteriami pozacenowymi – 40 %. Wśród kryteriów pozacenowych znalazły się: czas otwarcia schroniska dla interesantów, liczba akcji edukacyjnych i promocyjnych, poziom adopcji zwierząt.

Gmina Szczurowa ze względu na wartość zamówienia nie musiała stosować wewnętrznych procedur (zapytań ofertowych). Wójt wyjaśnił, że: „w latach 2019-2024 przy wyborze podmiotu świadczącego usługi wyłapywania, przyjmowania i opieki nad zwierzętami bezdomnymi z terenu gminy Szczurowa brano były pod uwagę różne kryteria, jak warunki panujące w schronisku, pozytywne opinie na jego temat, aktywny wolontariat w schronisku, bliska odległość oraz cena”.

Wybór podmiotu prowadzącego schronisko

5.2. Dokonując wyboru podmiotu prowadzącego schronisko gminy były zobowiązane prowadzić postępowanie zgodnie z przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi (10 jst⁶⁷). Nieprawidłowości stwierdzono w pięciu jst⁶⁸.

Przykłady

Pomimo że w 2021 r. ze schroniska w Wojtyszkach, organizacje społeczne wraz z policją z powodu złych warunków utrzymywania, odebrały siedem bezdomnych zwierząt należących do **gminy Sieradz**, ta przekazywała nadal zwierzęta do tego schroniska (do dnia 14 marca 2023 r.). Początkowo, umowa zawarta 28 grudnia 2018 r. była kontynuowana z zarządcą sukcesyjnym do końca 2021 r. Zgodnie z ww. umową: zamawiający zastrzegł sobie m.in. prawo odstąpienia od umowy w przypadku jej naruszenia przez wykonawcę, a wykonawca zobowiązany był do przestrzegania przepisów zawartych w ustawie o ochronie zwierząt. Gmina nie skorzystała z możliwości prawnych określonych w przepisach i w umowie - nie doprowadziła do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania,

⁶⁶ Gminy: Toruń, Kutno (od 2020 r.), Sieradz, Kostrzyn nad Odrą.

⁶⁷ Poza gminami realizującymi zadanie w ramach współdziałania międzygminnego (Prudnik, Gogolin), zlecającymi zadanie *in-house* lub gminami, które zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi nie musiały stosować żadnych procedur dotyczących wyboru wykonawcy z uwagi na niską wartość zamówienia (Dębica, Szczurowa).

⁶⁸ Gminy: Sieradz, Rzepin, Toruń, Kostrzyn nad Odrą, Wieliczka.

wykonania zastępczego. Następnie, w dniu 31 grudnia 2021 r. z zarządcą sukcesyjnym zawarła kolejną umowę, po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargowym. Ogłaszając przetarg nie przewidziała fakultatywnych podstaw wykluczenia wykonawcy. Natomiast zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹ z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę który, z przyczyn leżących po jego stronie, w znacznym stopniu lub zakresie nie wykonał lub nienależycie wykonał albo długotrwale nienależycie wykonywał istotne zobowiązanie wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy koncesji, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego lub realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady. Tym samym zachowanie gminy Sieradz było nierzetelne. Jak wyjaśnił zastępca wójta przyczyną był fakt, że w obrocie prawnym nie zaistniało orzeczenie sądowe potwierdzające winę osoby fizycznej działającej w ramach działalności prowadzonej na podstawie zezwolenia.

W **gminie Rzepin** wybór wykonawcy nie został poprzedzony zastosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych, którą wówczas należało wdrożyć dla zamówień powyżej 30 tys. euro. Łączna wysokość wypłaconego wynagrodzenia na podstawie ww. umowy wyniosła 214,6 tys. zł brutto (176,3 tys. zł netto – 40,9 tys. euro). Burmistrz wyjaśnił, że nie było możliwości przewidzenia znacznego zwiększenia ilości zwierząt bezdomnych objętych opieką gminy w kolejnych latach, co spowodowało przekroczenie w stosunku do kwoty z ustawy pzp. W 2019 r. wystąpiła dodatkowa konieczność zmiany lokalizacji schroniska, a deficyt jednostek zajmujących się opieką powodował konieczność zawarcia umowy na trzy lata (był to warunek współpracy i przyjęcia zwierząt).

Gmina Wieliczka zawarła umowy:

- w latach 2019-2024 z hotelem wraz z punktem adopcyjnym, które nie posiadały zezwoleń – w związku z rozstrzygnięciem procedury wyłonienia wykonawcy na 2020 r. jeden z oferentów złożył skargę na burmistrza wskazując, że wybrano podmiot niespełniający wymagań w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Uchwałą Rady Miejskiej z 30 czerwca 2020 r. skargę uznano za bezzasadną. W latach 2021-2023 oferty kierowano jedynie do podmiotów, które zezwolenia na prowadzenia schroniska nie miały, w 2024 r. skierowano zapytanie do jednego ze schronisk; od 2021 r. żaden inny podmiot poza funkcjonującym na terenie gminy hotelem dla zwierząt nie składał już oferty;
- w latach 2021-2024 z prowadzącym schronisko w Nowym Targu z pominięciem uregulowań wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł oraz bez zachowania trybu konkurencyjnego. Według wyjaśnień kierowano się dobrą opinią podmiotu i wcześniejszą współpracą gminy. W przypadku punktu – także lokalizacją, bliskością terenu, z którego zwierzęta zostały wyłapane, miały one większą szansę na odbiór.

Weryfikacja wykonawców zadań gminy

5.3. Gminy nie zawsze należycie weryfikowały możliwości sprawowania opieki przez podmiot, któremu powierzały bezdomne zwierzęta. Trafiały one do miejsc niewskazanych w programach, nieobjętych nadzorem weterynaryjnym lub niespełniających wymagań zezwoleń wójtów albo nieposiadających takich zezwoleń (opis powyżej). Zdarzały się sytuacje, gdy po wyłapaniu lub pobycie w schronisku, zwierzęta były przekazywane kolejnym podmiotom, niewymienionym w programach bądź w umowach. W wypadku zadania gminy polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, to właśnie określenie miejsca, gdzie opieka będzie sprawowana, w kwalifikowany sposób, należy do istotnych elementów treści umowy. W wypadku umów o świadczenie usług zasadą jest ich osobiste wykonanie.

Przykłady

Gmina Sejny realizację zadań z zakresu odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki w schronisku w 2023 i 2024 r. powierzyła umownie przedsiębiorcy Pensjonat dla zwierząt „Cyganowo” Czesław Anzel (w tym czasie gmina nie uchwaliła programu). W umowie obowiązującej w 2023 r. nie wskazano żadnej lokalizacji schroniska, do którego miały trafiać odłowione zwierzęta z terenu gminy, a w 2024 r. - wskazano, że zostaną one niezwłocznie przekazane do

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej *ustawa pzp*.

schroniska w Konstancinówce prowadzonego przez fundację. Wraz z ofertą przedsiębiorca złożył informacje, że zwierzęta będą umieszczane w tym schronisku na podstawie zawartego przez niego porozumienia, jednak takiego porozumienia nie przedstawił. Gmina nie weryfikowała, czy zostało ono zawarte, na jakich warunkach oraz czy podmiot, który miał faktycznie sprawować opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz schronisko spełnia warunki określone przepisami prawa. Wójt wyjaśniał, że wskazanie nazwy i lokalizacji schroniska w umowie może utrudniać zapewnienie wyłapanemu zwierzęciu miejsca w schronisku, w sytuacji przepelnienia schroniska wpisanego do umowy. NIK zauważa, że za realizację zadania własnego odpowiada gmina, która zlecając jego wykonanie powinna zapewnić, że będzie ono należycie realizowane. Stosownie do art. 10 ust. 4 uoz organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego. Gmina nie zawarła takiego porozumienia z fundacją. Jednocześnie zgodnie z treścią umów wykonawca nie mógł powierzyć wykonania obowiązków z nich wynikających osobie trzeciej, co zdaniem NIK nastąpiło od 1 stycznia 2023 r.

Gmina Dubiecko powierzyła wyłapywanie zwierząt i zapewnienie miejsca w schronisku przedsiębiorcy, bez sprawdzenia czy posiada on odpowiednie przygotowanie i zaplecze do realizacji tego zadania. Podmiot ten nie w pełni wywiązał się z zobowiązań umownych, zgodnie z którymi wyłapano zwierzęta miały przewożone odpowiednim środkiem transportu do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymywania, które posiada wykonawca, oraz zapewnienia zwierzętom w tych miejscach właściwych warunków bytowania, wyżywienia i całodobowej opieki. Wykonawca najpierw przewoził zwierzęta do miejsca wskazanego w programie, a następnie do schroniska prowadzonego przez fundację „Zwierzyniec” w Szczytach, bez poinformowania gminy. W tej sytuacji wątpliwości budzi to, jakie warunki bytowania zostały zapewnione przetransportowanym zwierzętom. Jednocześnie gmina w zawartych umowach nie zastrzegła sobie możliwości kontroli realizacji zadania własnego na miejscu, nie była ona również wykonywana przez gminę w całym okresie objętym kontrolą, przeprowadzono ją dopiero w lutym 2024 r. w toku kontroli NIK.

Zawarcie umowy bez zamiaru jej realizacji

5.4. W jednym przypadku zawarto umowę ze schroniskiem, której nie zamierzano realizować.

Przykład

Gmina Wieliczka w latach 2021-2024 zawierała umowy ze schroniskiem w Nowym Targu (odławianie i opieka nad zwierzętami), których następnie nie realizowała. Gmina zawierała te umowy jedynie w celu wypełnienia wymogów formalnych określonych w art. 11a ust. 2 pkt 1 uoz. Jak wyjaśniała jst: „wcześniej trafiały tam od nas zwierzęta, ale ze względu na odległość trudno było mieszkańcom odbierać zwierzęta. Stąd pomysł, żeby ulokować je bliżej, a umowę ze schroniskiem i tak gmina musi mieć zawartą”.

Umowy dotyczące wyłapywania zwierząt i opieki w schronisku

5.5. W większości jst objętych kontrolą (12 gmin) zawierane przez gminy umowy dotyczące wyłapywania bezdomnych zwierząt lub zapewnienia im miejsca w schronisku nie spełniały wymogów przepisów prawa lub nienależycie zabezpieczały właściwe wykonanie zadań, tj.:

a) umowy na wyłapywanie bezdomnych zwierząt w 10 gminach⁷⁰ nie regulowały wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt⁷¹.

Przykład

Umowy zawarte pomiędzy gminą **Rzepin** a wykonawcami odławiania bezdomnych zwierząt (lekarzami weterynarii) nie spełniały wymogów § 5 ust. 2 pkt 1, 2, 4 ww. rozporządzenia, tj. nie zawierały:

- wskazania urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wyłapywane
- używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia;

⁷⁰ Gminy: Sejny, Choroszcz, Topólka, Wieliczka, Gogolin, Prudnik, Dębica, Dubiecko, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

⁷¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753.

- określenia środków do przewozu zwierząt - środki do przewozu zwierząt określone w umowie powinny spełniać warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywę 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97,
- wskazania miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

Przyczyną nieprawidłowości było: uznanie, że wystarczy odniesienie w umowie ogólnego zobowiązania wykonawcy do przestrzegania przepisów albo bliżej nieokreślonych „norm etycznych”, przeoczenie czy zawarcie umowy przed wejściem w życie ww. rozporządzenia. Wskazywano również na faktyczną realizację tych czynności przez inne podmioty niż te, z którymi zawarto umowę. Jak wyjaśniano w gminie Topólka „w rzeczywistości schroniska przyjeżdżają odebrać bezdomne psy pod warunkiem, że są już odłowione. Schroniska nie mają pracowników, by w razie potrzeby przeprowadzić nawet kilkugodzinną akcję odłowienia bezdomnego psa”;

b) umowy nie zawierały postanowień określających czas reakcji wykonawcy umowy na zgłoszenie o konieczności wyłapania zwierzęcia (pięć gmin)⁷² lub w zakresie świadczenia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - niezwłocznie (dwie gminy⁷³). NIK zwraca uwagę, że w przypadku świadczenia usług odławiania bezdomnych zwierząt, czas reakcji jest istotnym elementem zawartej umowy, ponieważ zwierzęta bezdomne mogą stwarzać zagrożenie dla siebie (np. komunikacyjne), dla ludzi (np. w przypadku zwierząt agresywnych), a gmina zawierając umowy powinna zabezpieczyć należytą realizację zadań publicznych. Jako przyczynę zaniechania wskazywano brak zastrzeżeń do dotychczasowych działań wykonawcy w tym zakresie;

c) w umowach nie zamieszczono innych postanowień istotnych dla właściwej realizacji zadań (dziewięć gmin)⁷⁴, tj.:

- przekazywania do urzędu informacji pozwalających prześledzić losy pojedynczego zwierzęcia wyłapanego z terenu gminy i przyjętego do schroniska, w szczególności obejmującej obowiązek odnotowywania daty i godziny zgłoszenia konieczności odłowienia zwierzęcia;
- prawa prowadzenia przez gminę kontroli prawidłowości realizacji zadań polegających na odławianiu bezdomnych zwierząt z terenu gminy i zapewnienia im miejsca i opieki w schronisku, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli na miejscu, w schronisku dotyczących zapewnienia warunków bytowych zwierząt i stopnia realizacji przyjętych przez podmiot prowadzący schronisko zobowiązań (znakowania, obowiązkowej kastracji/sterylizacji, opieki weterynaryjnej, adopcji);
- kar umownych za niewykonanie zobowiązania lub nienależyte wykonanie zobowiązania;
- wysokości wynagrodzenia za usypianie ślepych miotów psów i kotów przez schronisko lub ustalenia ww. niejednoznacznie;
- obowiązku znakowania oraz kastracji/sterylizacji zwierząt przekazanych do schroniska lub innego podmiotu sprawującego opiekę⁷⁵;
- informowania o wyłapaniu bezdomnego zwierzęcia oraz zasad zwrotu zwierzęcia prawowitemu właścicielowi, który wykaże, że zwierzę należy do niego oraz odpowiedniego udokumentowania (protokół zwrotu), a nie jako adopcji zwierzęcia;
- zobowiązania podmiotu prowadzącego schronisko do aktywnego poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt (adopcji) i mechanizmów motywujących do działań adopcyjnych prowadzonych w schronisku, lub

⁷² Gminy: Toruń, Szczurowa, Prudnik, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

⁷³ Gminy: Dębica, Prudnik.

⁷⁴ Gminy: Sejny, Choroszcz, Toruń, Topólka, Szczurowa, Gogolin, Prudnik, Dębica, Dubiecko.

⁷⁵ W schroniskach ww. zagadnienia zostały uregulowane od 2023 r. rozporządzeniem w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.

- wymogu otwarcia schroniska na współpracę z osobami/organizacjami z zewnątrz (wolontariuszami), w celu socjalizacji zwierząt.

Ww. elementy mają zasadniczy wpływ na możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania przez zleceniodawcę.

Przykład

Gmina Dubiecko w umowach zawartych z wyłapującym bezdomne zwierzęta i prowadzącym schronisko nie zobowiązała wykonawcy do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej lub sprawozdawczości z realizacji zadania umożliwiającej weryfikację, czy zaistniały przesłanki naliczenia kary umownej za każdą godzinę opóźnienia w wykonaniu usług w stosunku do czasu zgłoszenia potrzeby wyłapania zwierząt (czasu reakcji). Gmina nie posiadała dokumentów, na podstawie których możliwe byłoby zweryfikowanie czasu reakcji podmiotu wyłapującego zwierzęta od chwili otrzymania zgłoszenia do czasu umieszczenia zwierzęcia w schronisku, ani jego dalszych losów, pomimo że realizacja poszczególnych czynności stanowiła podstawę do wypłaty wynagrodzenia. W zawartych umowach gmina nie zapewniła sobie prawa kontroli realizacji zadania.

d) dwie gminy⁷⁶ niewystarczająco stosowały instrumenty służące ochronie ich interesów finansowych, tj. nie uregulowano korzystania z nieruchomości gminnej bądź przed zawarciem umowy z prowadzącą schronisko nie uzyskano kontrasygnaty skarbnika wymaganej przepisami usg.

Przykład

Zastępca Prezydenta **Miasta Torunia** zawarł w dniu 15 marca 2022 r. umowę na świadczenie usługi polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt bez kontrasygnaty skarbnik miasta lub osoby przez nią upoważnionej. Było to niezgodne z art. 46 ust. 3 usg, który wskazuje, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Określone w umowie wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 135,0 tys. zł brutto. Podpisujący umowę wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia oraz że w momencie jej zawierania dysponował wiedzą o zabezpieczeniu środków na realizację tej usługi. Z kolei skarbnik miasta wyjaśniła, że ww. umowa nie została jej przedłożona do podpisu przez osoby prowadzące sprawę, a środki na ten cel w dniu podpisania umowy były zabezpieczone.

Uregulowanie pozostałych zadań programowych

5.6. W zakresie pozostałych zadań określonych w programie, organy wykonawcze większości gmin (64,3 %) zawarły stosowne umowy, służące ich realizacji. Jednak wystąpiły nieliczne przypadki⁷⁷, gdy pomimo wskazania w programach konkretnych realizatorów zadań lub sposobu wykonania działań, nie zawarto umów albo zmodyfikowano w nich założenia programów. Zaniechania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim braku umowy z gospodarstwem rolnym.

Przykład

W gminie **Prudnik**:

- w umowach ws. sterylizacji kotek wskazano, że zabieg może być wykonany wyłącznie u bezdomnych kotów, gdy tymczasem w programach przewidziano sterylizację kotów wolno żyjących – gmina sfinansowała 94 zabiegi u kotek. Z wyjaśnień wynikało, że gmina nie rozróżniała tych kategorii zwierząt; w trakcie kontroli w umowie uwzględniono również koty wolno żyjące;
- nie zawarto umów dotyczących usypiania ślepych miotów kotów, miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich (w programach wskazano adres gospodarstwa rolnego), opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych psów w godzinach pracy schroniska (wg programów w dni robocze w godz. 7.00-15.00 zapewnia ją lekarz weterynarii zatrudniony w schronisku, jednak umowa dotycząca schroniska nie przewidywała działań jego pracowników w tym zakresie).

Przyczyną nieprawidłowości wg wyjaśnień jst była niewielka skala tego rodzaju zdarzeń, brak zgody na zawarcie umowy przez podmiot wskazany w programie. NIK zauważa, że pomimo zabezpieczenia środków finansowych na ww. zadania, brak pisemnych umów powoduje, że gmina nie określiła zasad realizacji tych zadań. Rzetelna realizacja zadań wymaga, aby zawarcie umowy następowało jako zabezpieczenie realizacji zadań i należytego ich wykonania, a nie dopiero wówczas, gdy nastąpi taka konieczność.

⁷⁶ Miasto Toruń i Kostrzyn nad Odrą.

⁷⁷ Gminy: Wieliczka, Szczurowa, Sieradz, Prudnik, Kostrzyn nad Odrą.

5.1.2. REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU OPIEKI NAD BEZDOMNYMI ZWIERZĘTAMI I ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ORAZ NADZÓR NAD WYKONANIEM TYCH ZADAŃ

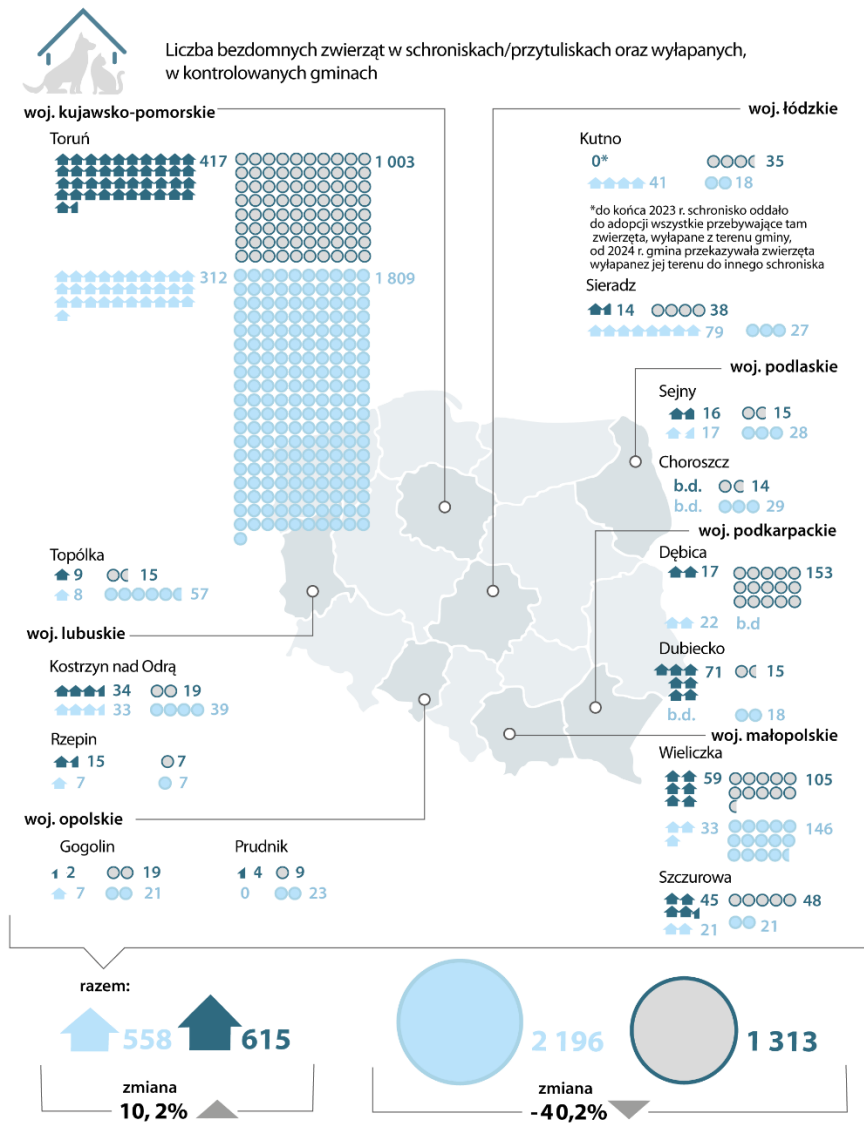
Skala bezdomności w badanych gminach

Większość kontrolowanych samorządów realizowała zadania z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności i sprawowała nadzór nad wykonywaniem powierzonych zadań nieprawidłowo lub nierzetelnie.

1.1 W okresie objętym kontrolą kontrolowane samorzady wyłapały łącznie 9 174 bezdomnych zwierząt. Ich liczba w 2023 r. w porównaniu do 2019 r. zmniejszyła się, z 2 196 do 1 313 (o 40,2 %) ⁷⁸.

Infografika nr 2

Liczba bezdomnych zwierząt wyłapanych w 2019 r. i 2023 r. i przebywających w schroniskach (prztytuliskach) na koniec tych lat.



liczba zwierząt bezdomnych w schroniskach i prztytuliskach (na koniec roku): 2023 r. (🏠 = 10), 2019 r. (🏠 = 10)
 liczba bezdomnych zwierząt wyłapanych w gminie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku: 2023 r. (🐾 = 10), 2019 r. (🐾 = 10)

Źródło: opracowanie własne NIK.

⁷⁸ Trzy kontrolowane gminy nie dysponowały informacjami o liczbie zwierząt przebywających w schroniskach na koniec roku (Choroszcz, Dubiecko - 2019 r.) albo wyłapanych (Dębica - 2019 r.), wyłączono je z porównania. Liczba wyłapanych zwierząt z terenu miasta Toruń za lata 2019-2020 obejmuje również wyłapane zwierzęta z terenu innych gmin, z którymi prowadzący schronisko posiadał zawarte umowy dotyczące przejmowania zwierząt.

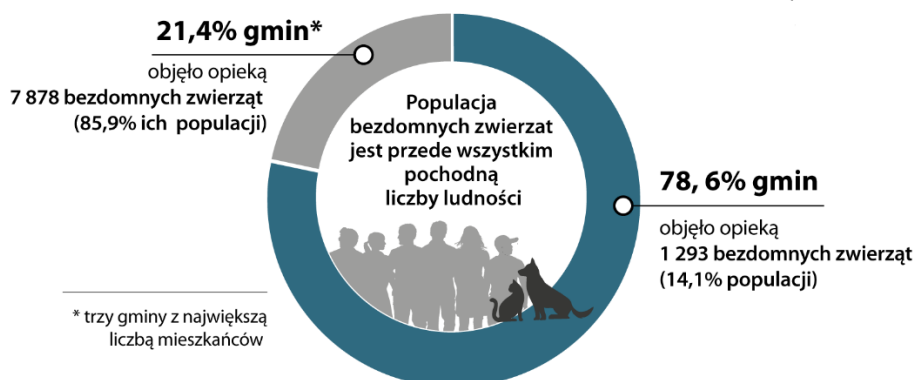
Niepokojący jest fakt, że na koniec 2023 r. w schroniskach i miejscach nieobjętych nadzorem weterynaryjnym (hotele, przytuliska) przebywało nadal 615 zwierząt, podczas gdy w 2019 r. ich liczba wynosiła 558 (wzrost o 10,2 %). Oznacza to, że przy coraz mniejszej liczbie zwierząt przekazywanych do schronisk (przytulisk), na utrzymaniu gminy było ich coraz więcej.

Analiza problemu bezdomności zwierząt na tle wielkości gmin wskazuje, że 78,6 % kontrolowanych gmin zajęło się w ciągu roku średnio liczbą zwierząt nie większą niż 100. Tylko trzy jst z największą liczbą mieszkańców (21,4 % gmin objętych kontrolą) przekroczyły tę wielkość⁷⁹ i objęły opieką łącznie 7 878 zwierząt (85,9 % ogółu). Reszta wyłapywała przeciętnie mniej niż 34 zwierzęta rocznie, co stanowiło 14,1 % wszystkich wyłapanych psów i kotów z jst objętych kontrolą.

Infografika nr 3

Rozkład problemu bezdomności na tle kontrolowanych gmin w latach 2019-2023.

Opieka nad bezdomnymi zwierzętami w kontrolowanych gminach w latach 2019-2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Bariery sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami

1.2 Taki rozkład rzutuje na sposób sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Występują bowiem ekonomiczno-prawne bariery prowadzenia samodzielnie legalnego schroniska, więc część samorządów realizuje to zadanie w ramach współdziałania z innymi jst. Wśród kontrolowanych jednostek z tej możliwości skorzystały trzy gminy⁸⁰, ponadto jedna - powierzyła realizację zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami własnej spółce komunalnej, jedna - prowadzenie schroniska stanowiącego jej własność, przedsiębiorcy⁸¹. W tych przypadkach odległość od siedziby urzędu gminy do schroniska wynosiła maksymalnie 30 km. Jednak nawet wspólna realizacja zadań własnych z innymi gminami może stanowić zbyt duże obciążenie finansowe dla wspólnoty lokalnej. Wśród jednostek objętych kontrolą, jedna otrzymała propozycję współdziałania w tym celu z sąsiadującymi samorządami. Z uwagi na koszty przedsięwzięcia (rozbudowa schroniska) zrezygnowała ze współpracy w tym zakresie, a opiekę nad zwierzętami bezdomnymi w kolejnych latach powierzała przedsiębiorcom.

Przykład

Gmina Rzepin w 2014 r. zawarła wstępne porozumienie z innymi gminami w sprawie wspólnej realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa schroniska dla bezdomnych zwierząt w Górzycy”. Z dokumentacji projektowej i kosztorysu inwestorskiego wynikało, że łączna wartość inwestycji wyniesie 2,4 mln zł, a gmina Rzepin na ten cel powinna zabezpieczyć 715,2 tys. zł w 2017 r.⁸². Roczny łączny koszt utrzymania wybudowanego schroniska na pięć gmin oszacowano wówczas na

⁷⁹ Gminy: Toruń (6 577 wyłapanych bezdomnych zwierząt w okresie objętym kontrolą, przy czym dane za 2019 i 2020 r. obejmują miasto Toruń i inne gminy, z którymi schronisko miało podpisaną umowę), Wieliczka (637), Dębica (664).

⁸⁰ Gminy: Gogolin, Prudnik, Kostrzyn nad Odrą.

⁸¹ Odpowiednio, gminy: Dębica, Toruń.

⁸² W 2017 r. gminę zamieszkiwało 6.606 osób, za: „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2017 r.”, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-7.14.html> (dostęp 30.08.2024 r.)

780 tys. zł. W związku z wysokimi kosztami realizacji inwestycji gmina zrezygnowała z udziału w tym przedsięwzięciu. Według jst w pierwszej kolejności musiała ona zabezpieczyć środki finansowe na realizację inwestycji, w tym wieloletnich, takich jak: budowa wodociągów, oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej, hali sportowej przy szkole podstawowej, dróg osiedlowych oraz rewitalizację starówki w Rzepinie. Ostatecznie do rozbudowy schroniska nie doszło.

Pozostałe samorządy zleciły sprawowanie opieki nad zwierzętami przedsiębiorcom, w oparciu o zasoby będące w dyspozycji tych podmiotów i na warunkach rynkowych⁸³. Schroniska były zlokalizowane w odległości wynoszącej nawet 180 km od siedziby gminy.

Przykład

Zwierzęta z terenu gminy **Kutno** były wylapywane i przekazywane do schroniska znajdującego się ok. 180 km od siedziby gminy. Z tej przyczyny PLW negatywnie zaopiniował program na 2022 r. Jak wyjaśniano wybór schroniska został dokonany wcześniej, a podczas opiniowania ze schroniskiem była już zawarta umowa. Następnie, od 1 stycznia 2024 r. gmina zawarła umowę z prowadzącym schronisko, zlokalizowane w odległości około 170 km od siedziby gminy. Pomimo podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania ofert nie wpłynęła ani jedna oferta schroniska znajdującego się w odległości mniejszej niż 150 km od gminy.

**Niewielki zakres
znakowania i kastracji
zwierząt
właścicielskich
dofinansowanych ze
środków publicznych**

2. Zadania bezpośrednio zapobiegające bezdomności polegające na:

- znakowaniu zwierząt w gminie, w 2019 r. zaprogramowały trzy gminy, które dofinansowały czipowanie u łącznie 113 zwierząt właścicielskich⁸⁴, natomiast w 2023 r. – cztery jst, z których trzy zaczęły 192 zwierzęta⁸⁵,
- sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich – w 2019 r. w programach przewidziano możliwość skorzystania z tych zabiegów w dwóch jst, wykonano zaledwie 34⁸⁶, natomiast w 2023 r. były zaplanowane w czterech kontrolowanych jst, a przeprowadzono ich 202⁸⁷.

Ww. działania mają istotne znaczenie dla zmniejszania bezdomności zwierząt. Pozytywnie należy ocenić zmiany w tym zakresie. Jednak pomimo wzrostu liczby wykonywanych zabiegów finansowanych ze środków publicznych, nadal były one przeprowadzane u nikłego odsetka domowych zwierząt właścicielskich⁸⁸. Również nadal niewiele gmin korzystało z tego instrumentu ograniczania bezdomności. Jako przyczynę niewprowadzenia ww. planów gminy wskazywały m.in. brak obowiązku wprowadzenia tych zabiegów na terenie gminy, wystarczających zasobów kadrowych lub finansowych.

Przykłady

Gmina Kutno wdrożyła plan sterylizacji/kastracji i znakowania zwierząt. Programy opieki zakładały możliwość finansowania przez gminę 50 % kosztów wykonania zabiegów u zwierząt należących do mieszkańców gminy. Otrzymanie dofinansowania zostało uwarunkowane złożeniem wniosku w urządzie gminy, posiadaniem aktualnego szczepienia zwierzęcia przeciw wściekliznie i wyrażeniem zgody na elektroniczne znakowanie zwierzęcia. Realizacja tych zabiegów następowała na podstawie pisemnej zgody wójta, a rozliczenie następowało po wykonaniu usługi na podstawie faktur przedstawianych przez przychodnię weterynaryjną, zawierających imienny wykaz właścicieli zwierząt, którzy zgłosili się w celu realizacji kastracji/sterylizacji oraz oznakowania. Wnioski dotyczące dofinansowania

⁸³ Gminy: Sejny (osoba fizyczna, w 2024 r. zwierzęta miały być przekazywane do schroniska prowadzonego przez fundację, ok. 10 km od siedziby gminy), Choroszcz (osoba fizyczna, ostatnie schronisko ok. 90 km), Topólka (osoba fizyczna, ww. odległość ok. 100 km), Wieliczka (osoba fizyczna, podpisano umowę ze schroniskiem oddalonym ponad 70 km, zwierzęta przekazywano do miejsca oddalonego 4 km), Szczurowa (sp. z o.o., ok. 40 km), Kutno (osoba fizyczna, ostatnie schronisko ok. 170 km), Sieradz (osoba fizyczna, ostatnie schronisko 14 km), Dubiecko (osoba fizyczna, 34 km), Rzepin (sp. z o.o., schronisko oddalone ok. 120 km).

⁸⁴ Gminy: Kutno (oznakowano 25 zwierząt), Kostrzyn nad Odrą (88), Rzepin (nie oznakowano żadnego zwierzęcia właścicielskiego).

⁸⁵ Gminy: Kutno (oznakowano 68 zwierząt), Sieradz (66), Kostrzyn nad Odrą (58), Wieliczka (nie oznakowano żadnego zwierzęcia właścicielskiego).

⁸⁶ Gminy: Kutno (zabiegi u 26 zwierząt), Rzepin (7) i Sieradz (1).

⁸⁷ Gminy: Kutno (70), Sieradz (75), Rzepin (8), Wieliczka (nie wykonano żadnego zabiegu). Ponadto, zabiegi przeprowadzano w gminie Dębica, gdzie nie planowano takiego działania w programie (49).

⁸⁸ Od 0,2 % do 2 % populacji psów i kotów w gminie.

były przyjmowane do czasu wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel, określanych corocznie w programach. W okresie objętym kontrolą złożono łącznie 246⁸⁹ wniosków o dofinansowanie, z których negatywnie rozpatrzono: dwa wnioski w 2021 r.⁹⁰ oraz sześć wniosków w 2022 r.⁹¹. Ponadto nie zrealizowano łącznie 44 wniosków rozpatrzonych pozytywnie z uwagi na rezygnację właścicieli zwierząt z wykonania zabiegu, co było związane, zdaniem wójta, z jednoczesnym obowiązkiem oznakowania zwierzęcia.

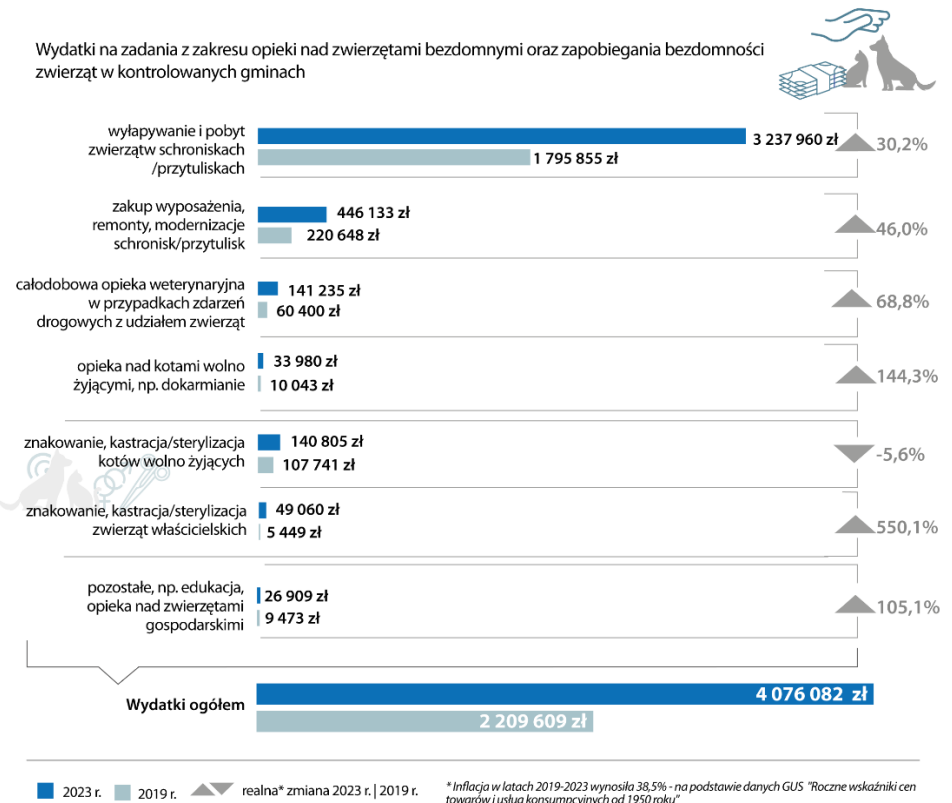
W **gminie Wieliczka** od października 2023 r. realizowany był projekt ze środków budżetu obywatelskiego *Zielony Milion*. Ze środków projektu w wysokości 100 tys. zł finansowano, m.in. rozpowszechnienie plakatów promujących darmową akcję sterylizacji/kastracji i znakowania psów i kotów mieszkańców gminy jako skutecznej metody zapobiegania bezdomności zwierząt. Pomimo ujęcia w programie w tym roku nie przeprowadzono żadnego zabiegu. W 2024 r. rozpoczęto znakowanie zwierząt właścicielskich i do końca kwietnia tym zabiegom poddano 51 zwierząt właścicielskich, w tym 23 psy i 28 kotów. Niewprowadzenie wcześniej takich planów dyrektor właściwego wydziału urzędu uzasadniał brakiem takiego obowiązku oraz niewystarczającą liczbą pracowników do realizacji tych działań.

Rosnące wydatki kontrolowanych gmin

3. W 2023 r. kontrolowane gminy na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności wydatkowały 4.076,1 tys. zł, w porównaniu do 2019 r. – o 1.866,5 tys. zł więcej (o 84,5 %), a eliminując wpływ inflacji o 1.015,8 tys. zł (o 33,2 %).

Infografika nr 4

Wydatki na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w kontrolowanych gminach w latach 2019 i 2023.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Struktura wydatków na realizację zadań własnych gminy była dość stabilna. Dominującą kategorią wydatków w całym badanym okresie były wydatki na wylapywanie zwierząt i zapewnienie im opieki w schronisku (lub innych miejscach pobytu) – stanowiły one ok. 80 %. Pomimo że ich udział w ogólnej puli

⁸⁹ W tym w latach 2019-2023 odpowiednio: 30, 35, 48, 46, 87 wniosków.

⁹⁰ Wnioskodawca nie był mieszkańcem gminy Kutno.

⁹¹ Wyczerpano środki przeznaczone na to zadanie.

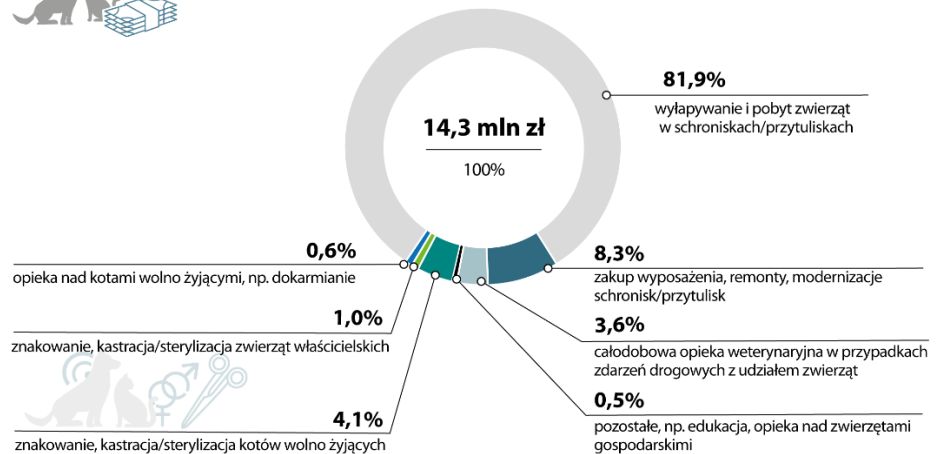
wydatków gmin na zwierzęta zmniejszył się – z 81,3 % w 2019 r. do 79,4 % w 2023 r., jednak była to zmiana niewielka, o 1,9 punktu procentowego. Wydatki na znakowanie i sterylizację lub kastrację zwierząt właścicielskich stanowiły margines, w latach 2019-2023 wynosiły 140,0 tys. zł, tj. 1,0 % ogółu, a na ww. zabiegi u kotów wolno żyjących odpowiednio 586,4 tys. zł i 4,1 %.

Infografika nr 5

Odsetek wydatków na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w kontrolowanych gminach w latach 2019-2023.



Odsetek wydatków na poszczególne zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi w latach 2019 - 2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niewłaściwie sprawowana kontrola zarządcza

Niewystarczające monitorowanie realizacji zadań

4. Gminy niewłaściwie sprawowały kontrolę zarządczą. Jest to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za jej najistotniejszy element uznaje się system wyznaczania celów i zadań (te należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, m.in. w programach – opis powyżej), a także system monitorowania ich realizacji. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności⁹². Działania jst były nierzetelne, ponieważ:

a) większość z gmin⁹³ nie wyznaczyła mierników realizacji zadań (na poziomie produktów i rezultatów) służących monitorowaniu wykonania zadań przyjętych w programach, ani nie monitorowała ich wykonania. Działania samorządów ograniczały się do monitorowania wykorzystania wydatków. Nie dokonywano ocen skuteczności programów. Jako przyczynę wskazywano: trudności z ustaleniem przedmiotowych mierników, brak takiego obowiązku w ustawie o ochronie zwierząt i przepisach odnoszących się do treści programów, niedopatrzenie, a w jednym przypadku wyjaśniano, że źródło problemu bezdomności zwierząt na terenie gminy leży poza zakresem jej oddziaływania – zdaniem jst problem spowodowany był sąsiedztwem miasta Białystok;

Przykłady

W gminie Sieradz system kontroli zarządczej nie funkcjonował właściwie:

- a) nie określono mierników realizacji zadań. Zastępca wójta wskazał, że programy informują o kwotach środków finansowych zaplanowanych na poszczególne zadania/działania oraz konkretnych podmiotach/jednostkach je realizujących. NIK zauważa, że ww. nie stanowiły mierników do oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów;
- b) w urzędzie nie identyfikowano ryzyk związanych z celami i zadaniami ustalonymi w programach. W konsekwencji w przyjmowanych na lata 2019-2024 Rocznych planach kontroli zarządczej nie uwzględniano zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt domowych. Zastępca wójta wyjaśnił, że

⁹² Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹³ Gminy: Sejny, Choroszcz, Topólka, Wieliczka, Szczurowa, Sieradz, Gogolin, Prudnik, Dębica, Dubiecko, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

nieumyślnie pominięto zadania w ww. zakresie, w rocznym planie kontroli zarządczej na 2025 r. oraz w szacowaniu ryzyka związanego z realizacją zadań zostaną ujęte te zadania.

W **gminie Gogolin** nie określono mierników realizacji zadań związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt. W urzędzie obowiązywały procedury, które nie w pełni odnosiły się do ww. zadań. Od 2010 r. obowiązywała *Instrukcja zapewnienia realizacji celów i zadań Urzędu* (do 29 stycznia 2024 r.). Wśród zadań ujętych w rejestrach ryzyk wskazano jedynie *podejmowanie i prowadzenie postępowania w przedmiocie odebrania zwierzęcia oraz rozporządzanie zwierzęciem po uprawomocnieniu decyzji o jego odebraniu*, od 2021 r. dodatkowo *naliczanie, przekazywanie i rozliczanie dofinansowania dotacji na schronisko dla bezdomnych zwierząt*.

W **gminie Dubiecko** nie przyjęto mierników realizacji zadań, nie zapewniono systemu monitorowania realizacji celów i zadań oraz identyfikacji i analizy ryzyka z tym związanego (w tym finansowego i organizacyjnego). Tym samym nie określono środków w celu minimalizacji tego ryzyka. Nie zapewniono także skutecznej komunikacji pomiędzy jednostkami, która umożliwiłaby skuteczny nadzór, m.in. nad świadczonymi usługami przez podmiot prowadzący schronisko i wyłapujący bezdomne zwierzęta. Burmistrz wyjaśnił, że niezależnie od ilości wyłapanych i przekazanych do schroniska zwierząt koszty związane z opieką nad nimi według umów były stałe. W ocenie NIK monitorowanie realizacji zadań, a nie tylko wydatków dotyczących wybranych zadań, to jeden z warunków niezbędnych do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Brak aktualizacji programów w zakresie finansowania

b) w dwóch jednostkach nie określono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, ani zakresów zadań komórek organizacyjnych (w regulaminie organizacyjnym) dotyczących ochrony zwierząt⁹⁴;

c) pomimo wyższej realizacji wydatków na zadania z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami w sześciu gminach nie dokonywano, w trakcie roku albo w latach następnych, aktualizacji środków finansowych ujętych w programach⁹⁵. Skutkiem tego programy nie w pełni informowały mieszkańców gminy o istotnych elementach związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami. Wskazuje to również na nierzetelne planowanie - przy porównywalnym zakresie realizowanych zadań, wskazanie środków w programach powinno uwzględniać prognozowany wzrost wydatków wynikający ze znanych lub przewidywalnych przyczyn, np. ze wzrostu stawek wynagrodzenia dla wykonawców określonych w zawartych umowach, prognozowanej inflacji. Brak aktualizacji ww. wielkości uzasadniano długotrwałością procedury przyjęcia programu (która jest tożsama dla zmiany), co może zakończyć się po terminie jego obowiązywania, opieranie się przy przyjmowaniu programów na szacunkach, możliwościach budżetowych (w trakcie roku zwiększano budżet z tzw. oszczędności w budżecie). W jednym przypadku wskazano jako przyczynę konflikt zbrojny w Ukrainie.

Przykład

W **gminie Dębica** pomimo wyższej realizacji wydatków nie dokonywano aktualizacji programów w trakcie roku. W okresie objętym kontrolą wykonane wydatki przekroczyły wielkości ujęte w programach nawet o 58,3 % (tj. o 95,5 tys. zł). Również przy uchwalaniu programów na kolejny rok nie uwzględniano poniesionych wydatków związanych z jego realizacją w roku poprzednim, np. w programie na 2020 r. przyjęto środki 154,1 tys. zł, podczas gdy wydatki w 2019 r. wyniosły 179,6 tys. zł, na 2023 r. przyjęto 163,7 tys. zł, podczas gdy wydatki w roku poprzednim wynosiły 186,3 tys. zł. Burmistrz wyjaśnił, że programy przygotowywane są na początku każdego roku i zakładane w nich wartości wydatków opierały się na szacunkach.

Niewłaściwe informowanie o stanie realizacji zadań

⁹⁴ Gminy: Toruń, Topólka.

⁹⁵ Gminy: Kutno, Gogolin, Prudnik, Dębica, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

5. Większość gmin⁹⁶ nie informowała o stanie realizacji programów albo czyniła to nieprawidłowo lub nierzetelnie, w szczególności w raportach o stanie gminy⁹⁷ lub sprawozdaniach z wykonania budżetu⁹⁸. Jako przyczynę braków wskazywano przeoczenie, nieokreślenie przez radę gminy w drodze uchwały szczegółowych wymagań dotyczących raportu, czy możliwość zapoznania się z tymi zagadnieniami podczas sesji rady gminy.

Przykłady

Raporty o stanie **gminy Sejny** przekazywane radzie gminy przez wójta nie zawierały informacji dotyczących realizacji programów na lata 2019-2022. Z kolei, sprawozdania roczne z wykonania budżetu gminy zawierały nierzetelne informacje o liczbie adoptowanych i odłowionych bezdomnych psów z terenu gminy, tj. w:

- sprawozdaniu za 2019 r. wskazano adopcję 36 bezdomnych psów, natomiast faktycznie adoptowanych zostało 31 psów będących w schronisku;
- sprawozdaniu za 2020 r. wskazano adopcję 19 bezdomnych psów, natomiast faktycznie adoptowanych zostało 20 psów będących w schronisku;
- sprawozdaniu za 2022 r. wskazano odłowienie 16 bezdomnych psów oraz adopcję 22 psów, natomiast faktycznie odłowiono w tym okresie 30 psów oraz adoptowano 23 psy ze schroniska.

W **mieście Toruń** sprawozdania z realizacji programów w roku 2022 i w 2023 zostały przekazane do publikacji w BIP odpowiednio 1 lutego 2024 r. i 2 lutego 2024 r., po terminie (do 1 lutego). Dyrektor wydziału zobowiązanego do jego sporządzenia wyjaśnił, że sprawozdanie z realizacji programu na 2022 r. zostało przekazane w terminie do właściwego wydziału urzędu zajmującego się publikacją, ale wiadomość została automatycznie przeniesiona do folderu spam i adresat nie miał do niej dostępu. Plik został opublikowany niezwłocznie po zauważeniu jego braku i zgłoszeniu tego do redakcji BIP.

Samodzielna realizacja
zadań w jst

Brak działań
informacyjno-
edukacyjnych

6. Gminy realizowały niektóre zadania bezpośrednio, w ramach własnych struktur organizacyjnych, nawet gdy programy wskazywały inne podmioty jako realizatorów. W większości gmin (64,3 %) wykonanie poszczególnych zadań było nieprawidłowe lub nierzetelne:

a) gminy nie wykonywały lub nierzetelnie realizowały działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym⁹⁹, tj. nie informowały mieszkańców o zadaniach z zakresu ochrony zwierząt, np. o tym co zrobić, gdy znajdą ranne lub zagubione zwierzę na terenie gminy, gdzie można szukać zagubionego zwierzęcia, nie prowadziły działań edukacyjnych wśród mieszkańców mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie obowiązków, jakie ciążą na osobach utrzymujących lub hodujących psy albo koty, właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych. Zaniechania wyjaśniano: brakiem środków finansowych na działania edukacyjne, brakiem propozycji współpracy ze strony organizacji m.in. pozarządowych, okresem pandemii, przeoczeniem. Większość gminy już w trakcie kontroli zamieściła stosowne informacje na swoich stronach internetowych.

Przykłady

W gminie Prudnik:

- nie prowadzono działań edukacyjnych, przewidzianych do realizacji w programach,
- nie podawano danych kontaktowych do osób odpowiedzialnych za realizację działań w ramach określonych w programach zadań,
- nie ustalono zasad postępowania w sytuacjach, gdy przypadki występowania na terenie gminy zwierzęcia identyfikowanego jako potencjalnie bezdomne mają miejsce w dniach wolnych od pracy, święta i po godzinach pracy schroniska.

Gmina Dubiecko, pomimo uwzględnienia działań informacyjno-edukacyjnych w programach, w niewielkim stopniu je realizowała. Gmina nie prowadziła

⁹⁶ Gminy: Sejny, Choroszcz, Toruń, Topółka, Wieliczka, Szczurowa, Sieradz, Gogolin, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

⁹⁷ Zgodnie z art. 28aa ust. 2 usg raport obejmuje podsumowanie działalności wójta (burmistrza, prezydenta) w roku poprzednim, w szczególności realizację programów.

⁹⁸ Sprawozdania z wykonania budżetu gminy sporządzone na podstawie art. 267 ufp.

⁹⁹ Gminy: Sejny, Toruń, Prudnik, Dębica, Dubiecko, Rzepin.

edukacji mieszkańców w kwestii zapobiegania bezdomności zwierząt poprzez zabiegi sterylizacji, kastracji, znakowania psów i kotów, nie informowała o sposobach postępowania odnośnie nowo narodzonych zwierząt domowych (tzw. ślepe mioty), w tym, gdzie taki zabieg można wykonać oraz o etycznych i prawnych aspektach tego postępowania, a także o zakazach dotyczących handlu zwierzętami. Na stronie internetowej nie umieszczono komunikatów w tej sprawie, za wyjątkiem informacji o odłowionych bezdomnych kotach i psach oraz sposobie postępowania ze zwierzętami właścicielskimi.

b) bezdomne zwierzęta wyłapywali nieprzeszkoleni i niewyposażeni w odpowiedni sprzęt pracownicy urzędów lub straży miejskiej, także zamiast zobowiązanego do tego podmiotu prowadzącego schronisko¹⁰⁰. Zidentyfikowano też sytuację długotrwałego przetrzymywania w kojcach gminnych zwierząt.

Przykład

W gminie **Topólka** psy wyłapywał pracownik urzędu gminy - w programie nie wskazano podmiotu wyłapującego, a zgodnie z umową zadanie to powierzono prowadzącej schronisko. Z wyjaśnień wójta wynikało, że w umowach gminy zawierają klauzulę o odławianiu psów przez schronisko, wypełniając tym samym obowiązki wynikające z ustawy. W rzeczywistości te przyjeżdżają odebrać bezdomne psy pod warunkiem, że są już odłowione. Schroniska nie mają pracowników, by w razie potrzeby przeprowadzić nawet kilkugodzinną akcję odłowienia.

Po wyłapaniu zwierzęta nie zostały niezwłocznie przewiezione do schroniska, przebywały w miejscu przetrzymywania wyłapanych zwierząt nawet 157 dni, w kojcach gminnych. Nie prowadzono w stosunku do tych zwierząt żadnych udokumentowanych czynności (np. poszukiwania dotychczasowych właścicieli, adopcji). Wójt wyjaśnił m.in., że postępując w ten sposób gmina wydatkowała mniej o 3,2 tys. zł niż gdyby ww. bezdomne zwierzęta zostały odłowione i przekazane do schroniska niezwłocznie.

W odniesieniu ww. miejsca (kojców gminnych) w programach nie określono żadnych wymogów, chociażby w zakresie warunków bytowych czy maksymalnego czasu przetrzymywania zwierząt. Nie było ono objęte systemowym nadzorem weterynaryjnym. Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami Głuszynek opiniując program na 2023 r. (ujęto je po raz pierwszy w programie) wskazało, że nie spełnia norm weterynaryjnych. Wójt wyjaśnił m.in., że zalegalizowanie ww. wiązałoby się z pełną procedurą utworzenia schroniska dla zwierząt, tj. stworzenia pełnej infrastruktury z zatrudnieniem pracowników włącznie. Mając na względzie przeznaczenie działek sąsiednich (zabudowa mieszkaniowa, kościół, market) nie było to odpowiednie miejsce.

W **gminie Prudnik** czynności związane z wyłapywaniem psa prowadzone były nie w sposób wskazany w programach (przez pracowników schroniska) lecz Straż Miejską. Jej pracownicy nie zostali: przeszkoleni w zakresie ochrony i opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ani wyposażeni w specjalistyczny sprzęt do ich wyłapywania i transportowania (wykorzystywali m.in. skórzane rękawice spawalnicze).

Straż Miejska w **Wieliczce** wyłapywała bezdomne zwierzęta, pomimo że nie posiadała ona pracowników do tego przeszkolonych, a do transportu zwierząt wykorzystywała samochody służbowe.

Podyktowane to było, zgodnie z wyjaśnieniami, brakiem na rynku podmiotów świadczących usługi odławiania bezdomnych zwierząt i odległą lokalizacją schronisk, a także zaletami samodzielnej realizacji ww. zadań przez gminy, tj. szybkością reakcji, znajomością terenu oraz oszczędnościami.

c) nie sprawowano opieki nad kotami wolno żyjącymi we właściwy sposób¹⁰¹. Poza opisanymi powyżej sytuacjami, gdy brak opieki lub sposób jej realizacji, poziom finansowania był konsekwencją przyjętych założeń programowych albo braku umów (opis powyżej, str. 25, 27, 38), wystąpiły również przypadki, gdy nie realizowano przyjętych w ww. dokumentach założeń.

Przykłady

W **gminie Choroszcz** nie zapewniano kotom wolno żyjącym opieki weterynaryjnej oraz usypiania ślepych miotów, pomimo że w treści programów zakładano takie działania.

¹⁰⁰ Gminy: Wieliczka, Topólka, Prudnik.

¹⁰¹ Gminy: Sejny, Choroszcz, Szczurowa, Gogolin, Prudnik, Dębica, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

W **gminie Rzepin** nie monitorowano, zgodnie z programami, miejsc bytowania kotów wolno żyjących.

Nadzór gminy nad wykonawcami powierzonych zadań

d) w gminie nie prowadzono określonych programami, działań zmierzających do znalezienia nowego właściciela bezdomnych zwierząt, przebywających w schronisku¹⁰². Dopiero w toku kontroli NIK, na stronie internetowej urzędu pojawiły się zdjęcia psów do adopcji.

7. Większość zadań przyjętych w programach miała być wykonywana przez inne niż gmina podmioty (np. prowadzące schronisko, sprawujące opiekę nad kotami wolno żyjącymi, świadczące całodobową opiekę weterynaryjną). W takich wypadkach istotnym jest sprawowanie właściwego nadzoru nad wykonawcą. Gminy często pozbawiały się stosownych instrumentów, nie zabezpieczały w zawartych umowach należycie właściwej realizacji zadań (opis powyżej, od str. 36). Nawet jeżeli przysługiwały im określone uprawnienia kontrolne, wynikające z przepisów prawa albo z umów – nie korzystały z nich. Zdarzało się, że zapłaty dokonywano w oparciu o przedstawione faktury, bez żadnej weryfikacji wynikających z nich kwot, albo bez sporządzenia wymaganych dokumentów. W 12 gminach wystąpiły zaniechania w tym zakresie:

Brak kontroli na miejscu w schronisku

a) 11 gmin nie przeprowadziło żadnej kontroli na miejscu w schronisku, a jeżeli wykonywały wizytacje (ogłędziny) - postępowały nierzetelnie, tj. nie dokumentowały ich przebiegu, nie identyfikowały nieprawidłowości w schroniskach, w których stwierdzano niewłaściwą opiekę w toku interwencji organizacji społecznych i organów ścigania, albo kontroli właściwych organów (PLW, niniejszej kontroli). Przyczyną zaniedbań w tym zakresie było: przeświadczenie, że wystarczający jest nadzór właściwego PLW, oparcie współpracy na długotrwałych relacjach i zaufaniu, brak negatywnych sygnałów o działalności schroniska, ograniczenia wynikające z pandemii COVID - 19, brak takiego obowiązku wynikającego z przepisów prawa, anachroniczne postanowienia umowy na prowadzenie schroniska (z 1994 r.), a także prowadzenie kontroli w oparciu o dokumentację (nie dostrzeżono nieprawidłowości na terenie schroniska, kontrolowany nie informował o nich), brak stosownych procedur (nieudokumentowanie wizytacji). NIK zauważa, że kontrola gminy nie zastępuje ustawowego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej, ani też jej nie uzupełnia; ma na celu zbadanie, czy powierzone danemu schronisku zadanie jest wykonywane zgodnie z podjętą w tym przedmiocie uchwałą¹⁰³.

Przykłady

Gmina Choroszcz nie kontrolowała podmiotów, którym powierzyła realizację zadań polegających na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom i nie interesowała się losem zwierząt przekazanych pod opiekę tych podmiotów, co ocenić należy jako działanie nierzetelne. Z wyjaśnień pracownika urzędu wynikało, że w sytuacji potrzeby powzięcia jakichkolwiek informacji urząd ma do nich nieograniczony dostęp, ponieważ umowa zawarta ze schroniskiem w Kolnie dopuszcza możliwość kontroli w każdym momencie.

Do 2020 r. opiekę nad zwierzętami zapewniało schronisko w Radysach. Umowę zawartą z tym schroniskiem gmina wypowiedziała 5 sierpnia 2020 r. z powodu pozyskania informacji o wszczęciu przez PLW w Pieszku postępowania administracyjnego w sprawie kontroli spełnia wymagań weterynaryjnych przy prowadzeniu schroniska, a przez Burmistrza Białej Piskiej - postępowania z urzędu w sprawie cofnięcia zezwolenia dla tego podmiotu na prowadzenie działalności w formie schroniska. Gmina nie podjęła działań zmierzających do przeniesienia zwierząt, które trafiły tam z jej terenu, do innego schroniska, nie interesowała się również ich losem. Pracownik wyjaśnił, że: gmina nie posiada wiedzy na temat losu zwierząt oddanych pod opiekę tego schroniska. Zapisy umowy z tym podmiotem zobowiązywały go do zapewnienia dożywotniej opieki, dlatego też gmina nie interesowała się losem zwierząt po rozwiązaniu umowy. Posiadamy jedynie informację ze schroniska w Radysach, że postanowieniem Prokuratury Rejonowej Olsztyn Północ z 24 czerwca 2020 r. zwierzęta, które przebywały w tym schronisku zostały zabezpieczone jako

¹⁰² Kostrzyn nad Odrą.

¹⁰³ Wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., II OSK 3967/19, Legalis.

materiał dowodowy w toczącej się sprawie i nie będziemy otrzymywali informacji o padnięciach, zbiegnięciach i adopcjach naszych psów.

Gmina Sejny nie przeprowadzała czynności kontrolnych na miejscu w zakresie: a) spełnienia przez prowadzącego schronisko w Konstancynie warunków określonych w zezwoleniu wójta na prowadzenie i ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na jej terenie,

b) warunków bytowania bezdomnych psów z terenu gminy w schronisku, prowadzonej dokumentacji oraz prawidłowości realizacji zawartych umów.

W okresie od 17 grudnia 2019 r. do 31 grudnia 2022 r., pomimo że podmiot, z którym gmina zawarła stosowne umowy, posiadał zezwolenie wójta na prowadzenie schroniska w Konstancynie, zwierzęta bezdomne z terenu gminy realnie były przetrzymywane w schronisku w Sejnach, co było podstawą cofnięcia prowadzącemu zezwolenia. Wskazywaną przyczyną braku kontroli w schronisku była pandemia COVID-19.

W latach 2023-2024 psy odłowione z terenu gminy były przekazywane do schroniska prowadzonego przez fundację w Konstancynie. Gmina zawierając umowy z wyłapującym, pomimo że realną opiekę nad zwierzętami sprawowała fundacja, pozbawiła się możliwości przeprowadzenia czynności kontrolnych bezpośrednio w tym podmiocie m.in. w zakresie dobrostanu zwierząt.

W trakcie kontroli NIK gmina zwróciła się do podmiotu wyłapującego zwierzęta, o przekazanie kart ewidencyjnych zwierząt odłowionych z terenu gminy. Do 22 maja 2024 r. Gmina otrzymała jedynie cztery karty ewidencyjne zwierząt.

Kostrzyn nad Odrą prowadził kontrole w fundacji, podczas których miał być sprawdzany sposób ewidencji zwierząt oraz ich dobrostan. Działania te nie były jednak rzetelne, na co wskazują stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości, m.in. nieosiągnięcie zakładanych wskaźników adopcji, przenoszenie psów do innych oddziałów/schronisk fundacji, wykazywanie ich w sprawozdaniach składanych do jst jako wydanych do adopcji, brak wymaganej współpracy z mediami w ramach poszukiwań nowych właścicieli i opiekunów dla zwierząt przebywających w schronisku. Pełniący funkcję burmistrza wyjaśnił: dla dobra zwierząt fundacja we własnym zakresie poszukiwała właścicieli dla bezdomnych zwierząt lub też przejmowała je na własność zapewniając im lepszą opiekę w innych schroniskach będących jej własnością, posiadających wyposażenie i warunki lepsze niż panujące w schronisku w Górzycy. NIK zauważa, że z umowy zawartej pomiędzy miastem a fundacją nie wynika, aby ta przejęła na własność zwierzęta przekazywane do schroniska. W programach wprost wskazano, że zwierzętom bezdomnym, które nie znajdują właściciela w drodze adopcji miasto zapewnia schronienie poprzez umieszczenie w schronisku w Górzycy.

Nieprawidłowości dotyczące rozliczeń finansowych

b) w sześciu gminach¹⁰⁴ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń finansowych z wykonawcami zadań określonych w programie. Polegały one na: nieprzestrzeganiu ustalonych w programach lub umowach zasad finansowania zadań, braku weryfikacji przedkładanych do zapłaty faktur, niewprowadzeniu adekwatnych mechanizmów kontroli wydatków, zapewniających możliwość sprawdzenia ich zasadności, ilości i jakości świadczonych usług, tak by były ponoszone one oszczędnie. Część gmin nie wiedziała, za co konkretnie płaciła. Stwierdzone nieprawidłowości wskazywały na niewystarczające mechanizmy kontroli operacji gospodarczych, zwłaszcza związanych z weryfikacją zasadności wynagrodzenia przedstawianego w fakturach przez prowadzącego schronisko lub dokonującego wyłapywania bezdomnych zwierząt. Samorządy wyjaśniały to niedopatrzeniem, brakiem czasu z uwagi na szeroki zakres obowiązków, brakiem wystarczającej liczby pracowników, powielaniem czynności i działań w ciągu ostatnich lat, działaniem w zaufaniu do wykonawcy,

Przykłady

W gminie Wieliczka:

a) w umowach dotyczących świadczenia usług opieki weterynaryjnej nie określono stawek za poszczególne usługi, a jedynie maksymalną łączną kwotę wynagrodzenia, jaką może otrzymać wykonawca w danym roku. Gdy pierwotnie określony limit wynagrodzenia okazywał się niewystarczający podpisywano aneksy zwiększający tę kwotę. W 2020 r. pierwotna wartość umowy została zwiększona o 8 tys. zł, w 2021 r. - o 2 tys. zł, w 2022 r. - o 8 tys. zł,

¹⁰⁴ Gminy: Sejny, Wieliczka, Gogolin, Prudnik, Kostrzyn nad Odrą, Rzepin.

a w 2023 r. o 11,8 tys. zł. W latach 2019-I kwartał 2024 z tytułu tych umów wydatkowano łącznie 187,8 tys. zł;

b) gmina nie weryfikowała rozliczeń przedstawianych przez podmiot prowadzący hotel dla zwierząt, z którym zawarto umowy dotyczące opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Pomimo że dołączone do rachunków sprawozdania dotyczące liczby przebywających w hotelu zwierząt były sporządzane nierzetelnie, gmina płaciła wskazane w rachunkach kwoty. W przedstawianych sprawozdaniach do rachunków z okresu od 2019 r. do końca kwietnia 2024 r. w każdym roku występowały rozbieżności dotyczące liczby zwierząt. W okresie od 2019 r. do końca kwietnia 2024 r. gmina wypłaciła temu podmiotowi na podstawie tak wystawionych rachunków 599,3 tys. zł;

c) gmina nie monitorowała liczby odłowionych zwierząt bezdomnych przez poszczególne podmioty z terenu gminy. Wiedzę o liczbie odławianych zwierząt Gmina czerpała jedynie ze sprawozdań przedstawianych przez podmiot prowadzący hotel, w którym wskazywano liczbę zwierząt doprowadzonych do hotelu. Sprawozdania te były przygotowywane nierzetelnie. W ocenie NIK brak takich danych nie pozwalał na rzetelne przeprowadzenie analiz i badań dotyczących bezdomności zwierząt na terenie jst, zwłaszcza w sytuacji wzrastającej liczby zwierząt bezdomnych;

d) w gminie nie zbierano informacji na temat losu wyłapywanych zwierząt i nie egzekwowano od prowadzącego hotel, opiekującego się zwierzętami, wywiązywania się z obowiązku prowadzenia rejestru przyjmowanych i wydawanych zwierząt, co było działaniem nierzetelnym. Urząd nie miał także wiedzy na temat liczby wykonanych sterylizacji i kastracji zwierząt tam przebywających. Wskutek braku rzetelnych informacji na temat konkretnych odłowionych i przekazanych do hotelu zwierząt gmina nie była w stanie sprawować nadzoru w zakresie rozliczeń z tym podmiotem z tytułu opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

W gminie Rzepin:

a) mimo zgody jst, na pełne sfinansowanie zabiegu sterylizacji ośmiu kotek wolno żyjących, koszt zabiegu został dofinansowany w wysokości 50 % kosztów, tj. w wysokości jak dla zwierząt właścicielskich, niezgodnie z programem na 2023 r.;

b) wypłacone przychodni dla zwierząt wynagrodzenie przekroczyło określony w umowach roczny limit w wysokości 14 tys. zł, o: 3,4 tys. zł w 2021 r., 4,4 tys. zł w 2022 r., 10,6 tys. zł w 2022 r., a postanowienia umów nie zostały zmienione w wymaganej formie (pisemnej);

c) wypłata wynagrodzenia dla ww. przychodni za usługi weterynaryjne, w łącznej wysokości 12,7 tys. zł nastąpiła bez protokolarnego potwierdzenia ich wykonania, co stanowiło naruszenie zawartych umów.

Kostrzyn nad Odrą nieterminowo przekazywał dotację na prowadzenie schroniska w Górzycy, czym naruszył postanowienia umów w sprawie realizacji zadania publicznego: w 2019 r. 90 tys. zł z opóźnieniem wynoszącym 54 dni, w 2021 r. 80.000 zł - 17 dni, w 2023 r. dwie transze po 80.000 zł, odpowiednio z opóźnieniem 131 dni i 9 dni, w 2024 r. 80.000,00 zł - z opóźnieniem 10 dni.

5.2. SCHRONISKA DLA ZWIERZĄT

Schroniska objęte kontrolą

Kontrolą objęto 14 schronisk obsługujących badane gminy. Byli to prowadzący schronisko:

- w Toruniu - przedsiębiorca działający w oparciu o mienie miasta Toruń,
- w Górzycy - fundacja prowadząca schronisko w oparciu o mienie współdziałających gmin, w tym kontrolowanego miasta Kostrzyn nad Odrą,
- w Kędzierzynie-Koźlu i w Konradowej (Nysa) - w strukturach jednostek budżetowych gmin, którym odpowiednio gminy: Gogolin i Prudnik przekazały realizację zadania,
- w Dębicy (do 2023 r. przytulisko) - spółka komunalna miasta Dębica,
- w Konstancynie - fundacja, przyjmująca zwierzęta z gminy Sejny,
- w Kolnie (obsługujące miasto Choroszcz), w Ostrowitem (gminę Topólka), w Nowym Targu (do którego miasto Wieliczka nie skierowało żadnego zwierzęcia, pomimo zawarcia umowy), w Niemojewie (gminę Kutno), w Czartkach (gminę Sieradz), w Nienadowej (miasto Dubiecko) - osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,

- w Młodolinie (obsługujące miasto Rzepin) i w Tarnowie (gminę Szczurowa) - działające w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

5.2.1. OPIEKA NAD BEZDOMNYMI ZWIERZĘTAMI ORAZ WARUNKI JEJ REALIZACJI

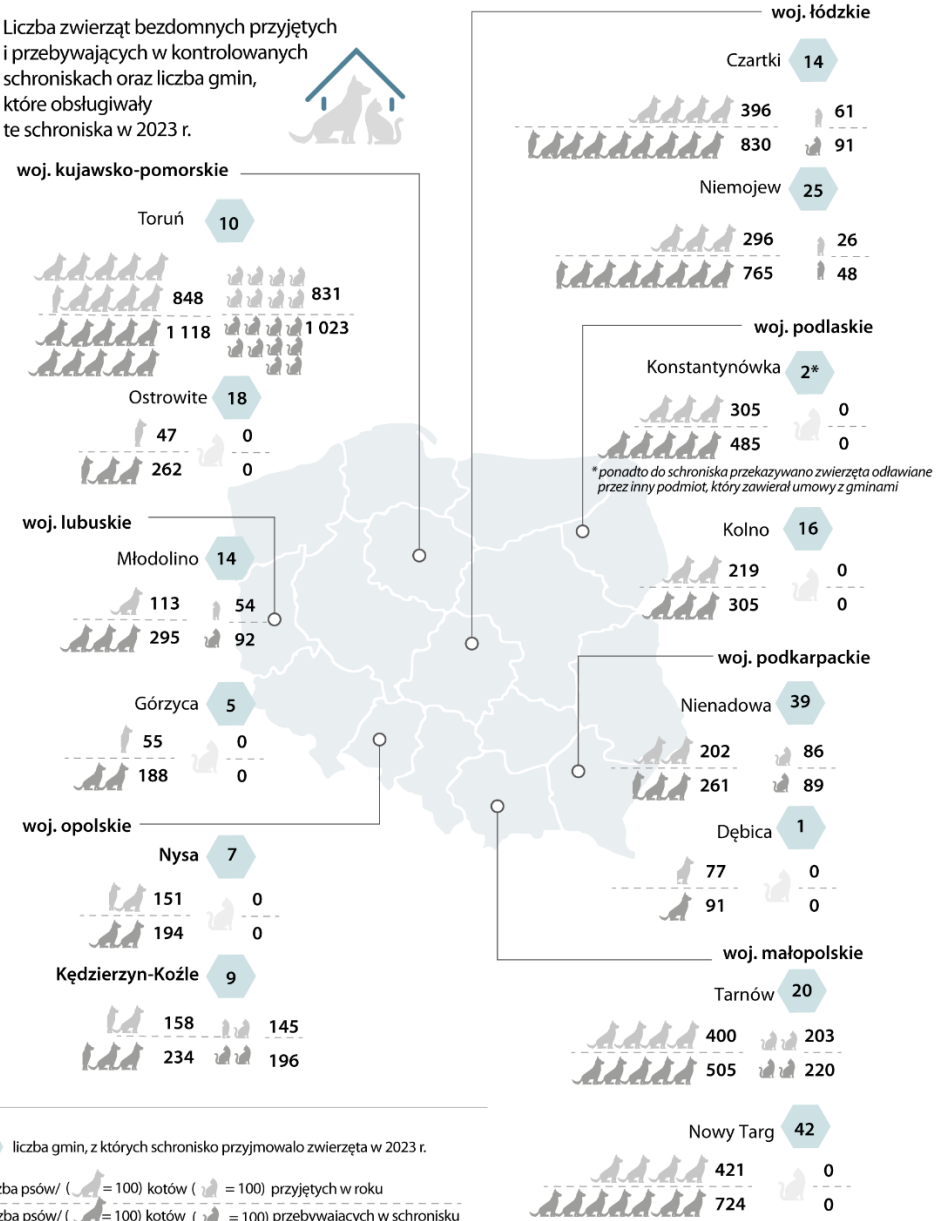
Pomimo szeregu wymagań prawnych stawianych przed działalnością polegającą na prowadzeniu schroniska, powierzone zadania gmin w zakresie opieki nad zwierzętami nie zawsze były w nich realizowane prawidłowo.

Wielkość schronisk

1. W schroniskach objętych kontrolą w 2023 r. przebywało łącznie 6 257 psów i 1759 kotów, w największym z nich (w Toruniu) 1 118 psów i 1 023 koty, a w najmniejszym - 91 psów (w Dębicy, które nie przyjmowało kotów).

Infografika nr 6.

Liczba zwierząt bezdomnych przyjętych i przebywających w kontrolowanych schroniskach oraz liczba gmin, które obsługiwały te schroniska w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prowadzący schroniska współpracowali z innymi podmiotami, powiązanymi osobowo (np. przedsiębiorca z fundacją) lub wykonywali działalność w różnych placówkach (schronisko oraz miejsce niebędące schroniskiem)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Schroniska w: Konstantynówce, Czartkach, Nienadowej, Młodolinie.

W jednym z kontrolowanych schronisk przebywały zwierzęta z innego niż prowadzący schronisko, podmiotu, nieujęte w wykazie zwierząt.

Przykład

Na terenie **schroniska w Młodolinie** w trakcie kontroli NIK przebywało 177 zwierząt, tj. 143 psy i 34 koty. Jednocześnie w wykazie zwierząt przebywających w schronisku zostało ujętych 166 zwierząt, tj. 134 psy i 32 koty. Różnicę stanowiły zwierzęta należące do Fundacji Altamira, nieposiadającej WNI. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r. w schronisku prowadzi się wykaz zwierząt przebywających w schronisku. Prezes Zarządu wyjaśnił, że schronisko od początku współpracuje nieodpłatnie z Fundacją Altamira przy prowadzeniu schroniska, głównie w sferze adopcji będących pod naszą opieką zwierząt. Są to zwierzęta, które były poprzednio zwierzętami schroniskowymi i pozostały po tym jak dwie gminy zrezygnowały ze współpracy. Wobec negatywnych opinii o nowym schronisku, do którego miały trafić zwierzęta fundacja zdecydowała się przejść na siebie te zwierzęta i brała czynny udział w akcji adopcyjnej tych zwierząt. Niestety zostało jeszcze parę zwierząt. W schronisku nie prowadzono ich ewidencji, ponieważ nie podlegały one już pod żadną gminę, a przebywają na mocy wewnętrznej umowy schroniska z fundacją i nie generują żadnych kosztów dla gmin. W schronisku prowadzono tylko ewidencję zwierząt, które są aktualnie własnością gmin. NIK zauważa, że wykaz powinien obejmować wszystkie zwierzęta przebywające w schronisku, ponieważ stanowi on m.in. przedmiot kontroli organów Inspekcji Weterynaryjnej.

Objęcie działalności schroniska nadzorem weterynaryjnym

2. Większość miejsc, do których gminy przekazywały bezdomne zwierzęta zostały objęte nadzorem weterynaryjnym. Wyjątek stanowiło przytulisko w Dębicy (do 2023 r.), a także hotel dla zwierząt w Wieliczce (opis str. 22). Spośród 14 kontrolowanych przez NIK schronisk, trzy podmioty prowadziły działalność na terenie nieobjętym zgłoszeniem do PLW¹⁰⁶. Stosownie do art. 7 uozz podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt informuje, w formie pisemnej, o każdej zmianie stanu prawnego lub faktycznego związanego z prowadzeniem tej działalności, w zakresie dotyczącym wymagań weterynaryjnych, w terminie 7 dni od dnia zaistnienia takiego zdarzenia.

Przykłady

Fundacja prowadząca **schronisko w Konstanczynie** nie aktualizowała danych zgłoszonych do PLW w zakresie miejsca prowadzenia schroniska o teren działki nr 114/6, gdzie zlokalizowano wybieg dla psów, miejsce składowania odchodów oraz miejsce wydawania psów.

Fundacja prowadząca **schronisko w Górzycy** nie zgłosiła wykonywania działalności na działce nr 66/22, którą wykorzystywano na potrzeby schroniska - wybiegi dla psów. Przyczyną było przeoczenie.

Niespełnienie wymagań związanych z budową schroniska

3. Na terenie dwóch schronisk wykonano roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę (m.in. kojce dla zwierząt). W jednym spośród nich nie zapewniono także bieżącej wody. Jak twierdziła prowadząca schronisko wodę przywożono z oddalonego o ok. 30 km Przemyśla. Zdaniem NIK taki sposób organizacji funkcjonowania schroniska, przy zmiennych warunkach atmosferycznych, nie pozwala spełnić wymagań weterynaryjnych dotyczących m.in. zapewnienia zwierzętom stałego dostępu do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zachowania czystości w schronisku (mycia ścian, podłóg, drzwi, czyszczenia urządzeń do pojenia i karmienia), czy zachowania higieny przez osoby opiekujące się zwierzętami w schronisku. Rodzi to niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzi i zwierząt.

Przykłady

Na terenie **schroniska w Konstanczynie** wykonano nielegalne roboty budowlane polegające na budowie schroniska dla zwierząt, tj.

- 23 szt. kójców o wymiarach 4 m x 4 m i wysokości 2 m (z betonowych słupów i płyt ogrodzeniowych, od frontu wyposażonych w metalowe kraty z furtką),
- 9 szt. wiat o wymiarach 2 m x 15 m,
- 40 szt. kójców o wymiarach 4 m x 4 m i wysokości 2 m (z betonowych słupów i płyt ogrodzeniowych),

¹⁰⁶ Schroniska w: Konstanczynie, Czartkach, Górzycy.

które zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁷ wymagały pozwolenia na budowę. W wyniku tego postanowieniem z 16 marca 2023 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej PINB) w Sejnach wstrzymał roboty budowlane prowadzone przez fundację oraz naliczył opłatę legalizacyjną za dotychczas wykonane obiekty budowlane w wysokości 125,0 tys. zł. Wnioskiem z 13 czerwca 2023 r. Prezes Fundacji wniósł o legalizację wykonanej samowoli budowlanej na działce nr 114/5.

W przypadku **schroniska w Nienadowej**, na terenie działki nr 3512/1:

- dokonano zmiany zagospodarowania terenu wymagającej ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁸), bowiem zlokalizowano na terenie schroniska trzykrotnie większą liczbę kojców dla psów niż określona w decyzji o warunkach zabudowy z 31.05.2021 r., która dopuszczała maksymalnie 12 kojców dla 32 psów;
- w schronisku nie zapewniono zaopatrzenia w wodę ze studni indywidualnej, odprowadzenia ścieków bytowych do projektowanego zbiornika bezodpływowego, co naruszało wymagania zezwolenia wójta Gminy Dubiecko z dnia 10.08.2020 r. oraz ww. decyzję o warunkach zabudowy;
- nie uzyskano pozwolenia na budowę, pomimo że przedsięwzięcie pn. „Budowa schroniska dla zwierząt wraz z infrastrukturą towarzyszącą” jako wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 2 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 środowisko¹⁰⁹, wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę (stosownie do art. 29 ust. 6 ustawy Prawo budowlane).

W trakcie kontroli NIK w schronisku stwierdzono, że na jego terenie posadowiono 30 kojców dla psów, w tym osiem podzielono (razem 38 boksów), dla około 70 psów, nie wybudowano studni, ani zbiornika bezodpływowego.

W wyniku kontroli podjętej na zlecenie NIK przez PINB ustalono, że ww. zostały wybudowane bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, co dało podstawę do wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego.

Jako przyczynę nieprawidłowości kontrolowani wskazywali własną interpretację przepisów opierającą się na braku obowiązku uzyskania ww. pozwolenia, a w przypadku schroniska w Nienadowej również: brak możliwości wybudowania studni, zorganizowania w kontenerze pomieszczenia socjalnego, wyposażonego w sanitariaty, a w konsekwencji nieracjonalność budowy zbiornika bezodpływowego.

Wykonywanie działalności bez zezwolenia

4. Większość przedsiębiorców wykonywała działalność bez wymaganego zezwolenia właściwego wójta, tj.:

- ośmiu kontrolowanych nie posiadało zezwoleń z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (ich wyłapywania)¹¹⁰,
- dwóch przedsiębiorców nie posiadało zezwolenia na prowadzenie schroniska¹¹¹,

podczas gdy obowiązek w tym zakresie wynikał z art. 7 ust. 6 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyczyną tego stanu rzeczy było: niedopatrzenie, brak wiedzy, przekonanie, że zawarcie umowy z gminą jest tożsame z zezwoleniem w zakresie takiej działalności lub brak stosownych uchwał gmin. Dwie jednostki nie spełniały wymogów określonych uchwałą rady gminy lub zezwoleniem¹¹².

Przykład

Prowadząca **schronisko w Nienadowej** bez wymaganych zezwoleń wyłapywała bezdomne zwierzęta (prowadziła działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami) na terenie 38 gmin, które powierzyły jej w drodze umowy opiekę nad takimi zwierzętami. Ww. wyjaśniła, że: nie wiedziała, że potrzebne jest takie zezwolenie. Sądziła, że jeżeli dana gmina

¹⁰⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 628 ze zm.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112.

¹¹⁰ Prowadzący schronisko w: Kolnie (na terenie siedmiu gmin), Toruniu (dwóch gmin), Ostrowitem (10 gmin), Tarnowie (21 gmin, przed wszczęciem kontroli NIK jednostka złożyła wnioski), Niemojewie (15 gmin), Czartkach (17 gmin), Nienadowej (38 gmin), Młodolinie (15 gmin).

¹¹¹ Prowadzący schronisko w: Toruniu (od 15 lutego 2020 r.), Ostrowitem (od 16 kwietnia 2024 r.).

¹¹² Prowadzący schronisko w Kędzierzynie-Koźlu, w Nienadowej.

w drodze umowy zobowiązuje ją do odławiania bezdomnych zwierząt na swoim terenie, to jest to tożsame z zezwoleniem w zakresie takiej działalności. Dodała, że: powinno to być weryfikowane przez gminę na etapie zawierania umowy w sprawie sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Jednocześnie zadeklarowała, że w przyszłym roku 2025, w procedurze kontraktowania z gminami usług uwzględni pozyskanie takich zezwoleń.

Prowadząca schronisko nie spełniała także wymagań określonych zezwoleniem na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla zwierząt, w zakresie doprowadzenia bieżącej wody, posiadania aktualnych umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie wywozu nieczystości ciekłych (opis powyżej), zawarcia umowy na odbiór odpadów (komunalnych zmieszanych, odchodów zwierzęcych), a także ujmowania w ewidencji schroniska daty śmierci zwierzęcia z podaniem przyczyny.

Wymagania weterynaryjne

5. Podstawowe wymagania dotyczące prowadzenia schroniska zostały określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.¹¹³, które zastąpiło wcześniej obowiązujące z 2004 r. Nowe rozporządzenie nałożyło na prowadzących schroniska szereg obowiązków lub doprecyzowało wcześniej ustalone. Ich wprowadzenie było reakcją na doniesienia o bardzo złych warunkach panujących w niektórych schroniskach oraz interwencje organizacji społecznych wraz z organami ścigania spowodowanych niezachowaniem dobrostanu zwierząt, które miało znamiona znęcania się.

Niespełnianie wymagań dotyczących terenu i pomieszczeń

5.1 Kontrolowane schroniska, w zakresie infrastruktury i ich wyposażenia, nie spełniały wymagań określonych tymi przepisami:

a) w pięciu schroniskach¹¹⁴ nie wyodrębniono określonych pomieszczeń służących zwierzętom lub wybiegów dla psów z dostępem do trawnika albo nie spełniały one wymogów rozporządzenia. Dotyczyło to m.in.: osobnych pomieszczeń dla niekastrowanych samców i samic, miejsca do wydawania psów ze schroniska, pomieszczeń, w których należy zapewnić odpowiednią temperaturę, tj. przeznaczonych do izolowania zwierząt chorych, utrzymywania samic z oseskami albo młodych oddzielonych od matek. W jednym ze schronisk¹¹⁵ kojce, w których przebywały zwierzęta nie zostały oznakowane, co nie pozwala na powiązanie konkretnych zwierząt z pomieszczeniami, w których przebywają oraz odzwierciedlenie tego w wykazie zwierząt przebywających w schronisku;

Przykłady

W **schronisku w Kolnie** kojce specjalne przygotowane do izolowania zwierząt chorych, utrzymywania samic z oseskami oraz młodych oddzielonych od matek nie były w pełni wyposażone. Brakowało w nich:

- ogrzewania, w związku z czym nie było możliwe zapewnienie w tych pomieszczeniach temperatury nie niższej niż 16°C (§ 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.)
- legowisk oraz miejsca odpoczynku suk, tj. wyposażenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 i 6 załącznika do ww. rozporządzenia.

Prowadzący schronisko wyjaśnił, że: kojce zostały wyremontowane i brakuje w nich jedynie ogrzewania oraz nie wstawiono legowisk i miejsca odpoczynku suk. Prace nad przygotowaniem tych pomieszczeń nie były prowadzone w trybie pilnym, gdyż zgodnie z pismem, które otrzymałem od Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, obowiązek przygotowania tych pomieszczeń wchodził w życie od 25 stycznia 2025 r. Nie wiedziałem, że ta informacja jest błędna. Pomieszczenia specjalne zostały przygotowane w już istniejącym budynku. Uzupełnienie wyposażenia kój stanowi niewielką część pracy i kosztów i w przypadku pojawienia się zwierząt, które tego będą potrzebowały lub spadku temperatury zostanie niezwłocznie uzupełnione.

W **schronisku w Toruniu** nie zostały wyodrębnione osobne pomieszczenia przeznaczone: dla niekastrowanych samców i samic, utrzymywania młodych oddzielonych od matek, utrzymywania samic z oseskami, a pomieszczenie kwarantanny kotów przyjętych do schroniska połączono z pomieszczeniem do celów socjalnych - było to niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c, d, f, g oraz i ww. rozporządzenia. Operator Schroniska wyjaśniła, że ze względu na

¹¹³ Zasadniczo obowiązujące od 27.01.2023 r., niektóre przepisy – od 27.01.2024 r.

¹¹⁴ Schroniska w: Kolnie, Toruniu, Ostrowitem, Dębicy, Młodolinie.

¹¹⁵ Schronisko w Niemojewie.

nieprzystosowanie schroniska do takiej ilości przyjmowanych kotów na pomieszczenie kwarantanny zostało zaadaptowane pomieszczenie „przedłącznik” i przy dużym napływie kotów „łącznik”, w którym znajdowała się część socjalna dla pracowników. Dla rozwiązania tego problemu przewidziano rozbudowę kociarni, która miała być zrealizowana przez miasto w roku 2023, prace nie zostały jeszcze ukończone. Remont części socjalnej schroniska, po przeniesieniu kotów jest przewidziany przez Urząd Miasta jeszcze w tym roku. Pomieszczenie dla utrzymania samic z oseskami pierwotnie zostało zlokalizowane w szczeniakarni. Wyznaczony kojec nie był jednak w tym celu wykorzystywany, ponieważ dla bezpieczeństwa epidemiologicznego osesek, matka z oseskami przetrzymywana była w prywatnym domu pracownicy schroniska, która zajmowała się szczeniakarnią. Osobne pomieszczenia (kojce) dla niekastrowanych samców i samic zlokalizowane były w części kwarantanny nowo przyjętych zwierząt. Po przebyciu kwarantanny poszczepiennej zwierzęta były poddawane zabiegowi kastracji i umieszczane w kojcach dla zwierząt zdrowych.

NIK zwraca uwagę, że także Państwowa Inspekcja Pracy po prowadzonej kontroli, w związku z połączeniem pomieszczenia socjalnego z miejscem kwarantanny dla kotów nakazała pracodawcy zapewnić miejsce do higienicznego spożywania posiłków pracownikom wykonującym pracę w budynku schroniska.

b) w trzech schroniskach¹¹⁶ nie wyodrębniono pomieszczeń do celów socjalnych lub do prac administracyjno-biurowych. Przyczynami były ww.: brak bieżącej wody w schronisku oraz konieczność przeznaczenia pomieszczeń dla zwierząt;

c) w siedmiu schroniskach¹¹⁷ stwierdzono nieprzebranie wymagań weterynaryjnych, pozwalających zachować czystość i przeciwdziałającym rozprzestrzenianiu się patogenów. Było to poza wcześniej opisanymi: niestosowanie odpowiednich mat dezynfekcyjnych, brak środka dezynfekcyjnego w schronisku, ubytki i niejednorodne powierzchnie podłóg w pomieszczeniach przeznaczonych do utrzymywania zwierząt, utrudniające utrzymanie ich w czystości, nieprowadzenie dezynsekcji pomieszczeń w schronisku, brak sprawnej chłodni do czasowego przetrzymywania zwłok zwierząt przed przekazaniem ich do zakładu prowadzącego działalność w zakresie unieszkodliwiania zwłok zwierząt;

d) teren trzech schronisk¹¹⁸ nie został zabezpieczony ogrodzeniem o odpowiedniej wysokości (co najmniej 170 cm) trwale związanym z gruntem, niemającym elementów stwarzających zagrożenie powstania urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt;

e) w dwóch placówkach¹¹⁹ nie zapewniono utwardzonych dróg komunikacyjnych. W trakcie kontroli NIK rozpoczęto prace w tym zakresie.

Zdjęcia nr 1-4:

nr 1. Schronisko w Młodolinie
(wybieg o powierzchni poniżej
100 m² z trawnikiem o wymiarach
ok. 4,80 m x 1,50 m)



nr 2. Schronisko w Ostrowitem
(wybieg bez trawnika)



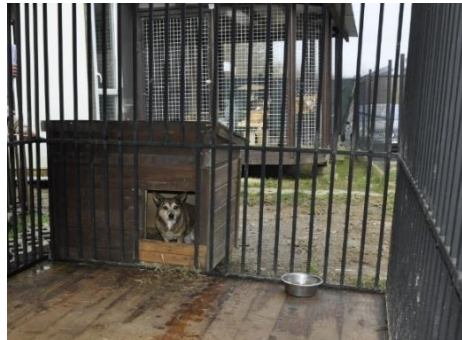
¹¹⁶ Schronisko w: Toruniu, Dębicy, Nienadowej.

¹¹⁷ Schronisko w: Toruniu, Ostrowitem, Tarnowie, Niemojewie, Kędzierzynie-Koźlu, Nienadowej, Młodolinie.

¹¹⁸ Schroniska w: Toruniu, Ostrowitem, Dębicy.

¹¹⁹ Schroniska w: Konstantynówce, Konradowej.

nr 3. Schronisko w Nienadowej (brak słomy)



nr 4. Schronisko w Toruniu
(nieprawidłowe maty dezynfekcyjne)



Źródło: materiały kontrolne NIK

**Nieprawidłowe
składowanie odchodów
zwierząt**

5.2 Trzy kontrolowane podmioty¹²⁰ nieprawidłowo składowały odchody zwierząt: bezpośrednio na gruncie, bez wyodrębnienia miejsca przeznaczonego do ich składowania na terenie schroniska (takie miejsce wyodrębniono poza jego terenem). Zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹²¹ gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt.

Przykłady:

W **schronisku w Czartkach** nie wyodrębniono miejsca przeznaczonego do składowania odchodów zwierząt. Składowano je poza terenem schroniska, na nieogrodzonej działce nr 224/2, w bezpośrednim sąsiedztwie lasu. Ponadto prowadząca schronisko przekazywała odchody zwierzęce do wykorzystania osobom fizycznym (rolnikom) na własne potrzeby, mimo że ww. nie ujęto w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne oraz dopuszczalnych metod ich odzysku¹²². Zastępca kierownika schroniska wyjaśniał m.in. że ww. stanowią obornik, zgodnie ze słownikową definicją. NIK zauważa, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu¹²³ do nawozów naturalnych zalicza się odchody pochodzące od zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, a psy i koty nie należą do takich zwierząt. Odchody ich powinny być traktowane jako odpady, a schronisko winno było posiadać zawartą umowę na odbiór takich odpadów. Powyższe potwierdza również „Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej”¹²⁴ oraz załącznik nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu”¹²⁵.

Schronisko w Toruniu: W wyniku kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy ustalono, że na terenie schroniska zostało wyznaczone miejsce magazynowania odchodów zwierząt (odpady o kodzie 20 03 01) na nieutwardzonym terenie - odpady magazynowane były tam luzem, bezpośrednio na gruncie. WIOŚ wskazał, że wyznaczone miejsce nie zapewniało ochrony gleby, zgodnie z art. 16 ustawy o odpadach. W wyniku kontroli w schronisku zmieniono sposób postępowania z odchodami - wyznaczono nowe miejsce magazynowania odpadów, tj. magazyn murowany i zamykany. Odchody magazynowane są tam w workach na utwardzonej posadzce i odbierane w ramach umowy na odbiór odpadów komunalnych dwa razy w tygodniu. Ponadto podczas kontroli WIOŚ stwierdził:

- złożenie sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za 2023 r. po ustawowym terminie,
- nieprowadzenie pełnej ewidencji odpadów w 2023 r.

¹²⁰ Schronisko w: Toruniu, Ostrowitem, Czartkach.

¹²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

¹²² Dz. U. z 2016 r. poz. 93.

¹²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 105.

¹²⁴ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zbiór-zalecen-dobrej-praktyki-rolniczej-do-dobrowolnego-stosowania> (dostęp 9.09.2024 r.).

¹²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 244.

Zdjęcie nr 5

Miejsce składowania odchodów ze schroniska w Czartkach



Źródło: materiały kontrolne NIK

**Niespełnienie norm
powierzchniowych
(przepełnienie)**

5.3 Od 27.01.2024 r. zaczął obowiązywać załącznik do rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r., który określa minimalne warunki, jakie powinny spełniać pomieszczenia, w których są utrzymywane psy i koty, w szczególności dotyczące zapewnienia zwierzętom odpowiedniej powierzchni życiowej. Większość kontrolowanych schronisk (osiem) nie spełniała tych warunków:

a) w ośmiu placówkach pomieszczenia nie spełniały wymogów dotyczących minimalnej powierzchni lub wysokości, z tego w czterech skala przekroczeń wskazuje na znaczące przepełnienie¹²⁶. Przyczynami niedochowania normatywów określonych w załączniku do rozporządzenia były: brak możliwości przebudowania pomieszczeń, bariery finansowe, błędna informacja przekazana przez jednego z wojewódzkich lekarzy weterynarii o dacie wejścia w życie nowych wymagań (po 23 stycznia 2025 r.). W pojedynczych przypadkach kontrolowani wskazywali na zgodność zwierząt przebywających w grupach, a czasami tymczasowość takich sytuacji – po przeprowadzonych oględzinach zwierzęta zostały rozlokowane zgodnie z przepisami albo dokonano przebudowy kojców;

Przykłady

W schronisku w **Kędzierzynie-Koźlu**, w trakcie oględzin NIK przebywało 47 kotów (12 kwietnia 2024 r.) oraz 48 kotów (15 kwietnia 2024 r.), natomiast – zgodnie z normami powierzchniowymi - powinno w nim przebywać nie więcej niż 36 kotów. Przy zastosowaniu ww. norm do całego okresu objętego kontrolą (mimo że przed 2024 r. ww. nie obowiązywały) celem zobrazowania skali problemu, w schronisku powinno przebywać jednorazowo nie więcej niż 30 lub 36 kotów. Liczba kotów na dzień 1 stycznia wynosiła: a/ 41 w 2019 r., b/ 62 w 2020 r., c/ 40 w 2021 r., d/ 62 w 2022 r., e/ 51 w 2023 r. oraz f/ 61 w 2024 r. Tym samym schronisko – w odniesieniu do kotów - było przepełnione. Kierownik wyjaśnił, że: a/ schronisko przyjmuje koty wolno bytujące na leczenie z intencją zwrotu osobie przyprowadzającej po ich wyzdrowieniu, jednak często zdarza się, że ludzie odmawiają odbioru zwierząt; b/ w schronisku przebywają koty przewlekle chore i kalekie, które nie mogą wrócić w miejsce bytowania ani nie mają szans na adopcję; c/ co roku trafia do nas duża liczba kociąt, większość z nich znajduje domy, jednak często matka, która jest zdziczała, zostaje w schronisku, kocięta również zawyżają statystykę. Kierownik schroniska wyjaśnił również, że potrzebę wybudowania kociarni zgłaszało wiele organizacji prozwierzęcych, przez co najmniej dziesięć lat. Obecnie funkcjonująca została oddana do użytku w listopadzie 2017 r. W momencie ogłoszenia ww. rozporządzenia, budynek kociarni wciąż objęty był gwarancją, którą anulowałyby dokonanie zmian konstrukcyjnych, mających przystosować ją do nowych wymogów. Koszt jej wybudowania wyniósł 237,9 tys. zł. Obecnie, w celu jej dostosowania do obowiązujących wymogów, potrzebna byłaby gruntowna przebudowa i rozbudowa pawilonu, co wymagałoby kolejnego znacznego nakładu finansowego, w relatywnie krótkim czasie. W trakcie oględzin budynku kociarni w toku kontroli NIK, specjaliści nie stwierdzili oznak wskazujących na negatywne oddziaływanie zbyt dużej obsady na zachowanie kotów. Koty nie przejawiały agresywnych zachowań wobec siebie, były ufnie wobec ludzi i miały możliwość wyjścia na zewnętrzny wybieg.

¹²⁶ Odnośnie powierzchni dla psów w schroniskach w: Konstancynie (15 pomieszczeń), Ostrowitem (cztery kojce), Czartki (dwa), w Dębicy (dwa kojce, także wysokość w trzech kojcach), w Górzycy (cztery pomieszczenia), w Młodolinie (17 kojców).

W przypadku kotów nie zapewniono minimalnej powierzchni w schroniskach w: Toruniu i Kędzierzynie-Koźlu.

W **schronisku w Młodolinie** nie zapewniono minimalnej powierzchni dla psów. Powierzchnia każdego z 17 kojców z wyłączeniem bud wynosiła od 3,77 m² do 4,7 m², w tym:

- jeden kojec o powierzchni poniżej 4 m² niezapewniający prawidłowej powierzchni nawet dla małego psa (o wadze poniżej 20 kg),
- w pozostałych 16 kojcach o powierzchni powyżej 4 m² do 4,7 m², przebywały psy o wadze od 20 kg i więcej lub w grupach (nawet trzy psy), co powodowało, że wymogi dotyczące minimalnej powierzchni dodatkowej dla każdego kolejnego psa nie zostały spełnione.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że do 27 stycznia 2024 r. zakończono modernizację 36 kojców, które miały 3 m² i od stycznia już nie spełniały norm zgodnie z nowym rozporządzeniem. Co do kojców dla większych psów trwają prace, które zostaną zakończone do końca maja 2024 r. Jako przyczynę niedostosowania kojców wskazał na brak środków finansowych.

b) w dwóch schroniskach¹²⁷ psy były utrzymywane w grupach liczących powyżej sześciu zwierząt.

Przykład

W **schronisku w Górzycy** psy były utrzymywane w grupach liczących więcej niż sześciu zwierząt, co stwierdzono w trakcie oględzin:

- w dniu 1 lutego 2024 r., podczas których sytuacja taka wystąpiła: w dwóch pomieszczeniach w budynku, pozwalającym na zapewnienie temperatury nie niższej niż 16°C (B1, B2 – po osiem zwierząt) oraz w siedmiu kojcach zewnętrznych (W1- W7 – od ośmiu do 14 zwierząt);
- w dniu 15 lutego 2024 r. w dwóch pomieszczeniach w budynku, pozwalającym na zapewnienie temperatury nie niższej niż 16°C (B1, B2 - po dziewięć zwierząt) oraz w sześciu kojcach zewnętrznych (W1-W4, W6, W7 - od dziewięciu do 13 zwierząt).

Kierownik schroniska wyjaśnił, że: podział dotychczasowych dużych grup zwierząt na mniejsze odbędzie się ze szkodą dla zwierząt z uwagi m.in. na ograniczenie zwierzętom przestrzeni i swobody poruszania się, a w konsekwencji spowoduje też ograniczenie codziennych wyprowadzeń tych zwierząt na wybiegi spacerowe. W przypadku pomieszczeń B1 i B2, które są jedynymi pomieszczeniami ogrzewanymi przeznaczonymi do utrzymywania zdrowych zwierząt, uwzględnialiśmy potrzeby zwierząt (tj. głównie przebywających tam starszych zwierząt bądź źle znoszących przebywanie w kojcach zewnętrznych). Zwierzęta, pomimo iż przebywają w większych grupach, mają w ogrzewanym pomieszczeniu zapewnione lepsze warunki, w tym poza wyprowadzaniem ich na wybieg spacerowy według harmonogramu, codzienne kilkukrotne (uzależnione od warunków atmosferycznych) wypuszczanie ich na wybieg W8 przynależący do budynku. W przypadku obu ww. pomieszczeń w związku z nowymi wymogami (normami powierzchniowymi) planujemy z nadejściem cieplejszych dni zmniejszenie liczby grup przebywających tam zwierząt poprzez przeniesienie części z nich do kojców zewnętrznych.

Wyniki oględzin z udziałem specjalistów dotyczące dobrostanu zwierząt

6. W toku kontroli NIK przeprowadziła oględziny z udziałem specjalistów, lekarzy weterynarii oraz przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. W większości schronisk (71,4 %) nie stwierdzono nieprawidłowości - dobrostan zwierząt został zachowany. W czterech¹²⁸ zidentyfikowano sytuacje wskazujące na niewłaściwą opiekę nad zwierzętami, tj.:

- w dwóch schroniskach nie zapewniono ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (zbyt mała ilość słomy w budach, kojce nie miały zadaszania, budy były osadzone bezpośrednio na gruncie, w jednym kojcu pies miał za małą budę w stosunku do swojego rozmiaru, w innym - buda była zbyt duża w stosunku do wielkości psa, w całym schronisku otwory wejściowe do bud nie były przysłonięte, np. paskami tworzywa, które ograniczałyby wymianę powietrza przy zachowaniu swobody przemieszczania); przy niskiej temperaturze (ogłędziny przeprowadzono w lutym 2024 r.) zwierzęta nie były w stanie ogrzać się własnym ciałem, mogło to powodować dyskomfort termiczny;

¹²⁷ W schroniskach w: Ostrowitem, Górzycy.

¹²⁸ W schronisku w: Ostrowitem, Czartkach, Nienadowej, Górzycy.

- w jednym schronisku: u trzech zwierząt stwierdzono występowanie kamienia nazębnego, a u jednego widoczny problem już był w bardzo poważnej fazie, doszło do obrzęku, stanu zapalnego, objawów bólu; u trzech innych zwierząt po zabiegu sterylizacji - brak odpowiednich zabiegów higienicznych, jak wskazał lekarz weterynarii: „rany pozabiegowe psów wymagają przemycia, do higieny, widoczny stan zapalny. Ubranka były brudne, widoczne ślady wydzieliny pochodzącej z ran pozabiegowych”;
- w innym: budy posiadały ostre metalowe zakończenia daszków, co mogło prowadzić do urazów ciał zwierząt.

Kontrolowani niezwłocznie usunęli nieprawidłowości bądź zadeklarowali działania naprawcze w zakresie infrastruktury.

Karmienie zwierząt w schroniskach

7. W schroniskach należy przechowywać zapas karmy umożliwiający, co najmniej przez 7 dni, zaspokojenie potrzeb żywnościowych zwierząt przebywających w schronisku albo zachować ciągłość dostawy karmy. Zwierzęta należy karmić co najmniej raz dziennie. W kontrolowanych schroniskach, za wyjątkiem jednego¹²⁹, spełniono te wymagania. W części schronisk, do skarmiania zwierząt wykorzystywano uboczne produkty pochodzenia zwierzęcego. W jednym schronisku stosowano karmę wegańską.

Przykłady

W **schronisku w Młodolinie** zwierzęta karmione były raz dziennie, co było zgodne z rozporządzeniem, naruszało jednak postanowienia umowy zawartej z gminą Rzepin, stanowiącą, że prowadzący schronisko w ramach całodobowej opieki zapewni wyżywienie zwierząt minimum dwa razy dziennie odpowiednią karmą. W trakcie oględzin w dniu 12.03.2024 r. stwierdzono również niewystarczającą ilość karmy dla psów, brak zapasu karmy dla kotów oraz przeterminowane o rok przysmaki dla zwierząt. Z dokumentacji schroniska wynikało, że karma dla psów i kotów odebrana została przez pracownika spółki w dniu 26 lutego 2024 r., a następnie 19 marca 2024 r. (po trzech tygodniach).

W **schronisku w Górzycy** stosowano karmę wegańską. Lekarz weterynarii biorąca udział w przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzinach wskazała, że: „Pies na diecie wegańskiej przeżyje, ale rzadko będzie się dobrze rozwijał i funkcjonował, ponieważ jego organizm jest stale na skraju niedoboru składników odżywczych. [...] Psy wegańskie będą podatne na niedobory witamin B i D i będą niedożywione ze względu na ich fizyczną niezdolność do trawienia dużych ilości materii roślinnej. [...] Należy karmić gatunki dietą, na podstawie której ewoluowały, aby mogły się rozwijać. Koty i psy powinny być karmione dietą wysokobiałkową i niskowęglowodanową, zoptymalizowaną pod kątem potrzeb żywieniowych konkretnego gatunku zwierzęcia. Na rynku dostępne są dobre, wysokobiałkowe i niskowęglowodanowe karmy dla zwierząt, które zawierają wystarczającą ilość błonnika, aby wspomagać zdrowie jelit, jednocześnie maksymalizując dostępność składników odżywczych. Kierownik schroniska wyjaśnił, że: w schronisku od około 14 lat stosowana jest dieta bezmięсна i nie zauważono by miało to jakiegokolwiek zły wpływ na dobrostan zwierząt. Zwierzęta przebywające w schronisku są w dobrej kondycji. [...] Oczywiście ten rodzaj karmy podawany jest dorosłym, zdrowym psom. Dla starszych psów karma jest namaczana, szczeniętom podajemy inne rodzaje karmy dla nich przeznaczone.

Średni czas na opiekę

8.1 Średni czas poświęcany na opiekę nad jednym zwierzęciem w schronisku oraz w przeliczeniu na jedno pomieszczenie, w którym znajdowały się zwierzęta był zróżnicowany w zależności od formy organizacyjno-prawnej prowadzących schroniska i ich wielkości. W przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek opiekę sprawowali właściciele schronisk, członkowie ich rodzin, w ograniczonym zakresie zatrudniali oni pracowników.

Przykład

Prowadząca **schronisko w Ostrowitem**, zgodnie z wyjaśnieniami, samodzielnie zapewniała opiekę zwierzętom w czasie co najmniej ośmiu godzin na dobę. Prowadząca schronisko karmiła zwierzęta oraz wykonywała prace porządkowe w kojach. Według stanu na początek 2019 r. dotyczyło to 306 psów w 55 klatkach a w 2024 r. - 240 psów w 73 klatkach. Przy przyjęciu

¹²⁹ W schronisku w: Młodolinie.

teoretycznego założenia, że czas ośmiu godzin dziennie byłby dzielony równo na poszczególne zwierzęta, prowadząca schronisko w 2024 r. poświęcała na każdego psa 2 minuty, a na jedną klatkę – 6 minut i 34 sekundy. Wolontariusze uczestniczyli w wyprowadzaniu psów, ich pielęgnacji, socjalizacji, bieżącej obsłudze schroniska oraz fotografowaniu zwierząt. W okresie objętym kontrolą było ich 11, jednak w toku kontroli NIK nie stwierdzono faktu zawierania pisemnych umów z wolontariuszami.

W schroniskach gminnych (także tych, których prowadzenie przekazano przedsiębiorcy) czas ten był wyższy. W schroniskach zlokalizowanych w miastach częściej korzystano z pomocy wolontariuszy.

Przykład

W schronisku w Kędzierzynie-Koźlu, w okresie objętym kontrolą pracowało od siedmiu do dziesięciu osób¹³⁰. Od 15 września 2021 r. w schronisku zatrudniona była osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe w zawodzie technik weterynarii. Średni dzienny czas pracy pracowników Schroniska (bez nakładu pracy wolontariuszy) na liczbę pomieszczeń (kojców) dla psów oraz na liczbę psów wynosił: na koniec 2019 r. – 1 h 27 min na kojec oraz 1 h 6 min na psa; a na koniec 2023 r. – 1 h 27 min na kojec oraz 54 min, na psa. W schronisku korzystano z pomocy wolontariuszy. W okresie objętym kontrolą, oświadczenia o przystąpieniu do wolontariatu wypełniły łącznie 764 osoby, w tym: w 2019 r. – 136, w 2020 r. – 91, w 2021 r. – 101, w 2022 r. – 124, w 2023 r. – 232, w I kwartale 2024 r. – 80 osób.

Opieka nad zwierzętami niezgodnie z rozporządzeniem

8.2 Zwierzętom przebywającym w schronisku należy zapewnić całodobową opiekę – w godzinach pracy schroniska, nie mniej niż przez 8 godzin, sprawowaną przez osobę przeszkoloną w zakresie postępowania ze zwierzętami oraz przepisów o ochronie zwierząt, a poza tymi godzinami - zapewnianą przez przyjęte w tym schronisku środki organizacyjne lub techniczne. W większości kontrolowanych schronisk¹³¹ wystąpiły nieprawidłowości, tj.:

- a) nie przeszkolono osób sprawujących opiekę w zakresie postępowania ze zwierzętami oraz przepisami o ochronie zwierząt, lub nie przedłożono stosownych zaświadczeń o szkoleniu¹³²,
- b) opieka osobowa była sprawowana krócej niż 8 godzin,
- c) poza godzinami sprawowania fizycznej opieki, w schronisku nie wprowadzono środków organizacyjnych lub technicznych mających na celu zapewnienie zwierzętom całodobowej opieki.

Wymogi dotyczące sposobu sprawowania opieki weszły w życie w 2023 r. i dotyczyły także funkcjonujących od wielu lat podmiotów i osób legitymujących się wieloletnim doświadczeniem w pracy ze zwierzętami. W zakresie braku przeszkoleń kontrolowani podnosili, że osoby opiekujące się zwierzętami to osoby z wieloletnim stażem, pracujące pod nadzorem osoby przeszkolonej, z wykształceniem rolniczym, a także wskazywali na brak dostępności takich szkoleń. Niektórzy uznawali instruktaz stanowiskowy lub przeszkolenie BHP za wystarczającą realizację ww. obowiązku.

W trzech schroniskach¹³³ nie zatrudniono ani nie zawarto umowy o świadczenie usług z osobą posiadającą wykształcenie w zawodzie technik weterynarii bądź wykształcenie wyższe na kierunku weterynaria lub zootechnika i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe w pracy ze zwierzętami, która odpowiadałaby za przestrzeganie przepisów w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz przepisów o ochronie zwierząt (obowiązek ten wszedł w życie od 27 stycznia 2024 r.). Zaniechania w tym zakresie wyjaśniano błędną interpretacją rozporządzenia

¹³⁰ Dziesięć osób w 2019 r., siedem w 2020 r., dziewięć w 2021 r., dziesięć w 2022 r., dziesięć w 2023 r. i dziesięć osób w I kwartale 2024 r.

¹³¹ W schroniskach w: Konstantynówce, Kolnie, Ostrowitem, Nowym Targu, Kędzierzynie-Koźlu, Konradowej, Dębicy, Młodolinie.

¹³² Zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 31, poz. 216 ze zm.) osoba, która ukończyła określoną formę kształcenia, otrzymuje zaświadczenie.

¹³³ Schroniska w: Konstantynówce, Górzycy, Młodolinie.

(uznano, że zawarcie umów w zakresie opieki weterynaryjnej z lekarzem weterynarii jest wystarczające) oraz kosztami i problemami kadrowymi.

Przykład

Schronisko w Młodolinie: Prezes Zarządu wyjaśnił, że „z bardzo prostej przyczyny nie zawarto dotychczas umowy o pracę z technikiem weterynarii, gdyż schronisko nie ma na to środków. Niestety Młodolino nie może konkurować z miastami typu Gorzów Wlkp., Piła, itd., gdzie dostępność ludzi w tym specyficznym zawodzie jest na pewno większa, a poza tym ponoszenie dodatkowych kosztów z tytułu dojazdów lub zakwaterowania, w ogóle nie wchodzi w rachubę, gdyż i tak na chwilę obecną koszty wynagrodzeń, wraz z pozostałymi obciążeniami pracowników przekraczają ponad 1/3 wszystkich kosztów schroniska”.

Szczepienia, zwalczanie pasożytów, kwarantanna

8.3 W większości schronisk prawidłowo zapewniano opiekę weterynaryjną w postaci: kontroli stanu zdrowia, szczepień oraz zwalczania pasożytów wewnętrznych i zewnętrznych. Zaniechania lub opóźnienia w tym zakresie stwierdzono w trzech kontrolowanych schroniskach¹³⁴. Schroniska, poza jednym¹³⁵, wywiązywały się z obowiązku prowadzenia kwarantanny zwierząt przyjętych do schroniska w wymaganym rozporządzeniem terminie.

Przykłady

W **schronisku w Młodolinie** zwierzętom nie zapewniono:

- zwalczania pasożytów wewnętrznych i zewnętrznych (68 % zwierząt objętych kontrolą),
- szczepień w zakresie wścieklizny lub chorób zakaźnych lub dopuszczono do opóźnień w ich wykonaniu (26 % zwierząt);
- kontroli stanu zdrowia (13 % zwierząt). W dokumentacji brak było zapisów w tym zakresie.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „schroniska nie stać na zatrudnienie na etacie lekarza weterynarii, który byłby w każdy dzień. Czasami brakowało też środków na zakup niezbędnych zabiegów, aby wykonać je w wymaganych terminach [...]. Podane w pytaniu przypadki zostały już zgłoszone personelowi do uzupełnienia *na cito*”.

W **schronisku w Niemojewie**, na podstawie analizy wykazu zwierząt przebywających w schronisku stwierdzono, iż w Schronisku dla 242 zwierząt przeprowadzono kwarantannę w okresie od 9 do 14 dni, co było niezgodne z § 3 ust 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie szczególnych wymagań weterynaryjnych z 2022 r., który stanowił, iż okres kwarantanny wynosi 15 dni. W przypadku 242 zwierząt kwarantanna trwała: dziewięć dni dla dwóch zwierząt, 10 dni dla jednego zwierzęcia, 12 dni dla 19 zwierząt, 13 dni dla 185 zwierząt i 14 dni dla 35 zwierząt. Właścicielka schroniska wyjaśniła, iż psy odbyły kwarantannę, a brak prawidłowych zapisów wynikał z pomyłki pracowniczej przy wpisywaniu prawidłowej daty.

NIK wskazuje, iż powołane wyżej wyjaśnienia nie są poparte żadnymi innymi dowodami, a biorąc pod uwagę skalę nieprawidłowości trudno przyjąć, by wyjaśnienia były wiarygodne.

Współpraca z wolontariuszami i organizacjami społecznymi

8.4 W większości schronisk, współpracowano z wolontariuszami lub organizacjami społecznymi, których celem działania jest ochrona zwierząt. Były schroniska, w których szeroko korzystano z pomocy wolontariuszy w formie bezpośredniej pracy ze zwierzętami.

Dobra praktyka

Na koniec 2023 r. zatrudnionych w **schronisku w Toruniu** na stanowiskach związanych z bezpośrednią opieką nad zwierzętami było 16 pracowników wspomaganych przez 201 przeszkolonych wolontariuszy. Średni dzienny czas pracy ww. osób na liczbę pomieszczeń (kocjów) na koniec 2019 r. wynosił 179 minut i wzrósł na koniec 2023 r. do 261 minut. W przeliczeniu na jednego psa średni dzienny czas wynosi odpowiednio 100 i 133 minut.

W **schronisku w Kędzierzynie-Koźlu**, w okresie objętym kontrolą oświadczenia o przystąpieniu do wolontariatu wypełniły łącznie 764 osoby, w tym: w 2019 r. – 136, w 2020 r. – 91, w 2021 r. – 101, w 2022 r. – 124,

¹³⁴ Schroniska w: Konstantynówce, Górzycy, Młodolinie.

¹³⁵ Schronisko w Niemojewie.

w 2023 r. – 232, w I kwartale 2024 r. – 80 osób. Kierownik schroniska wyjaśnił, że praca wolontariuszy ma ogromne znaczenie dla zwierząt. Wolontariat polega przede wszystkim na opiece nad zwierzętami, w tym wyprowadzaniu psów na spacer, socjalizacji zwierząt, nauce podstaw tresury [...] W schronisku pracują również osoby odrabiające zaległości czynszowe oraz skazani wykonujący wyroki. Część z nich pomagała przy zwierzętach, część – jedynie w pracach porządkowych i gospodarczych.

W niektórych schroniskach współpraca ta była ograniczona, ze względu na - jak wskazywali prowadzący schroniska - konflikty pomiędzy wolontariuszami albo uwarunkowania związane z korzystaniem z pomocy w pracy ze zwierzętami (np. konieczność przeszkolenia, odpowiedzialność za wypadki, ubezpieczenie).

Przykłady

W **schronisku w Konradowej** prace wykonywali zatrudnieni nieodpłatnie skazani z Zakładu Karnego w Nysie (dwie osoby w wymiarze 8 h w dni robocze). W okresie od stycznia do kwietnia 2019 r. w schronisku pomagało siedmiu wolontariuszy, jednak od maja 2019 r. wolontariat wygasł. Burmistrz wyjaśnił, że schronisko jest całkowicie samowystarczalne w zakresie zapewnienia psom należytej dawki ruchu - wolontariusze z Zakładu Karnego w Nysie oraz pracownicy schroniska są w stanie zapewnić psom regularne wyjścia na wybiegi oraz spacer bez konieczności angażowania wolontariuszy. Od maja 2019 r. samoistnie doszło do wygaszenia wolontariatu, osoby dotychczas zaangażowane przestały pojawiać się w schronisku. Jak wynika z obserwacji pracowników schroniska konflikty pomiędzy samymi wolontariuszami doprowadziły do stanu obecnego. Schronisko oczekuje, że potencjalni wolontariusze będą stosowali się ściśle do obowiązującego regulaminu.

W **schronisku w Nowym Targu** nie korzystano z pomocy wolontariuszy w ramach bezpośredniej pomocy. Dostęp do schroniska dla osób zainteresowanych adopcją nie był ograniczany, schronisko funkcjonowało w prywatnym gospodarstwie, gdzie zawsze ktoś z właścicieli był obecny. Właścicielka schroniska wyjaśniła, że: uwarunkowania prawne nie określają spraw dotyczących ubezpieczenia i odszkodowań dla wolontariuszy w przypadku wypadków. Wolontariusze to często nieprzeszkolone osoby, a ich kompetencje i umiejętności nie są wystarczające do bezpośredniej pracy z psami. Schronisko nie ma możliwości prowadzenia szkoleń z uwagi na brak czasu i środków finansowych na szkolenia. Schronisko nie ma środków na wypłatę odszkodowania. Dla nas i dla zwierząt najlepszą formą wolontariatu jest pomoc w adopcjach i o taką się zwracamy i taką często otrzymujemy. Schronisko nie jest docelowym miejscem zamieszkania psów. Współpracujemy z fundacją „Zwierzęta Podhala” oraz „Stowarzyszeniem Nowosądeckie bezdomne psy i koty” oraz z innymi organizacjami. Ponadto wolontariusze zabierają od nas plakaty, pomagają w akcjach internetowych oraz są osoby pomagające w adopcjach albo w przewozie zwierząt. Nie współpracujemy z wolontariuszami tylko w aspekcie bezpośredniej pracy w schronisku.

Zakres wykonywanych czynności był zróżnicowany i obejmował, np.: socjalizację zwierząt (spacery i zabawy), wspieranie adopcji zwierząt poprzez umieszczanie zdjęć zwierząt wraz z opisami w internecie, pielęgnację zwierząt (wykonywanie zabiegów higienicznych), sprzątanie boksów i pomieszczeń dla zwierząt, wspomaganie opieki weterynaryjnej poprzez zgłaszanie dostrzeżonych problemów zdrowotnych zwierząt, promocję działalności schroniska poprzez uczestniczenie w akcjach adopcyjnych zwierząt poza schroniskiem. Ustalenie to wynikało czasami z oświadczenia prowadzącego schronisko, ponieważ zakres współpracy nie został w żaden sposób udokumentowany, ani pisemnie uregulowany – nie było wiadomo kto, w jakim zakresie wykonuje czynności, jak została uregulowana odpowiedzialność prowadzącego schronisko. W dwóch schroniskach¹³⁶ nie zawarto umów w tym zakresie wymaganych przepisami lub regulaminami wewnętrznymi.

Przykład

Schronisko w Konstanczynie: w latach 2023-2024 (do 4 kwietnia) fundacja jedynie w przypadku 21 (z 83 wypełniających ankietę tj. 25 %) wolontariuszy

¹³⁶ Schroniska w: Konstanczynie, Młodolinie.

zawarła porozumienie o wykonywaniu świadczeń wolontariatu, czym naruszono § 5 ust. 6 Regulaminu wolontariatu w schronisku dla bezdomnych zwierząt, zgodnie z którym w przypadku pozytywnej oceny kierownika schroniska z wolontariuszem zawiera się porozumienie na czas określony. Prezes Fundacji wyjaśnił, że „Nie wszystkie osoby, które początkowo wypełniły ankietę, ostatecznie życzyły sobie, aby ich działania miały charakter sformalizowany poprzez zawarcie porozumienia”.

**Nieprawidłowe
ewidencjonowanie
wyjścia psów na spacer
lub wybieg**

Od 27.01.2023 r. – zgodnie z rozporządzeniem - każdemu psu w schronisku należy zapewnić wyjście na wybieg lub spacer nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu. Wykonanie ww. obowiązków należy rejestrować, w formie elektronicznej, a ewidencja powinna zawierać co najmniej imię i nazwisko osoby wyprowadzającej psa na wybieg lub spacer, numer ewidencyjny psa oraz datę wyprowadzenia. W większości schronisk¹³⁷ ww. obowiązki były wykonywane nieprawidłowo:

- w połowie placówek nie zapewniano wyjścia na wybieg lub spacer nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu albo ewidencję prowadzono niekompletnie (np. rejestrowanie tylko spacerów, a nie wybiegów, brak ww. danych), tym samym weryfikacja spełnienia ww. obowiązku była niemożliwa,
- w trzech – ewidencję prowadzono w nieprawidłowej formie (papierowej).

Jako przyczynę zaniechań kontrolowani podawali: brak możliwości wyegzekwowania od osób wyprowadzających psy wpisywania się do rejestru, odnotowywanie tylko spacerów z wolontariuszami, a nie wypuszczania psów przez pracowników na wybieg (np. w czasie sprzątnięcia kojców), braki kadrowe, czasochłonność i trudność organizacyjną przy prowadzeniu ewidencji zgodnie z wymogami rozporządzenia, niedopatrzenie.

5.2.2. ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Kontrolowane schroniska w większości właściwie realizowały zadania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt, takie jak znakowanie i kastracja zwierząt, jednak podejmowane działania w zakresie adopcji nie przyczyniały się istotnie do zmniejszenia problemu bezdomności.

**Zapobieganie
bezdomności zwierząt
w schroniskach**

1. Schroniska, poza zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami, pełnią również istotną rolę w zakresie ograniczania tego zjawiska. Opiera się ona na obowiązkowej sterylizacji/kastracji zwierząt przebywających w schroniskach, ich obowiązkowym znakowaniu, skutecznej adopcji, a także edukacji dotyczącej odpowiedzialnego posiadania zwierząt domowych. Realizacja tych ostatnich może być uzależniona od zakresu powierzonych przez gminę zadań, przy czym zasadą było, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt stanowiło zadanie prowadzącego schroniska. Obowiązkowa kastracja zwierząt w schroniskach ma zapobiegać zjawisku określanemu jako „bezdomność rodzi bezdomność”, a także ograniczaniu kosztów związanych z utrzymaniem populacji tych zwierząt.

**Obowiązkowa
kastracja bezdomnych
zwierząt
w schroniskach**

2. Objęte kontrolą schroniska wykastrowały lub wysterylizowały w 2023 r. łącznie 1832 psów i 651 kotów, co oznacza, że poddano tym zabiegom blisko połowę przyjętych do schroniska psów i kotów (49,7 % i 46,3 %)¹³⁸. W porównaniu do 2019 r. wskaźnik ten uległ poprawie – wówczas wynosił on 45,5 % i 37,1 %. Po uwzględnieniu zwrotów zwierząt prawowitym właścicielom lub do środowiska bytowania¹³⁹, w 2023 r. kastrację lub sterylizację przeprowadzono u 68,6 % psów i 52,0 % kotów przyjętych do schroniska. Tu również nastąpił wzrost – w 2019 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 62,1 % i 40,9 %.

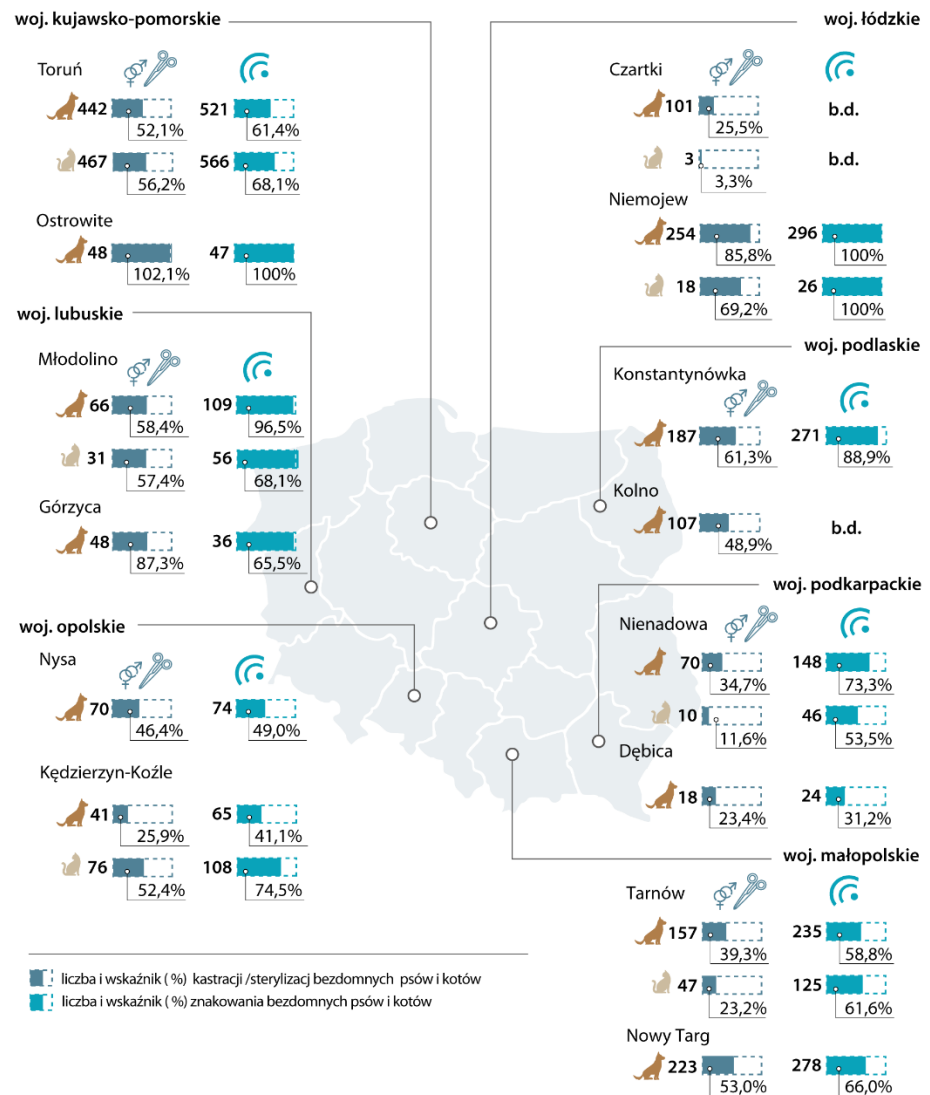
¹³⁷ Schroniska w: Konstantynówce, Toruniu, Nowym Targu, Czartkach, Kędzierzynie-Koźlu, Dębicy, Górzycy, Młodolinie.

¹³⁸ Według ewidencji tych zabiegów w schroniskach.

¹³⁹ W przypadku kotów dane uwzględniają koty przyjęte do schroniska, wykastrowane/wysterylizowane, a następnie wypuszczone do środowiska.

Infografika nr 7

Kastracje /sterylizacje i znakowanie bezdomnych zwierząt w kontrolowanych schroniskach w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

W większości kontrolowanych schronisk zabiegi ubezpłodnienia były wykonywane i realizowano je terminowo. W czterech¹⁴⁰ zidentyfikowano jednak sytuacje, gdy zwierząt nie poddawano obowiązkowej kastracji/sterylizacji lub nie egzekwowano zobowiązania adoptującego do realizacji tych zabiegów, po wydaniu zwierzęcia do adopcji. Jako przyczynę tych nieprawidłowości wskazywano wzrost kosztów opieki weterynaryjnej, zaległości wobec lekarza weterynarii wykonującego zabiegi, a także nieustalenie mechanizmów monitorujących wykonanie zabiegów w gminie.

Przykłady

W schronisku w Niemojewie według stanu na dzień 15 kwietnia 2024 r. nie przeprowadzono kastracji/sterylizacji 71 psów. Właścicielka nie wskazała przyczyn tej sytuacji, wyjaśniła, iż psy w znacznej mierze zostały już poddane zabiegowi, pozostałe oczekują na zabieg w dacie wyznaczonej przez lekarza weterynarii.

W schronisku w Dębicy w przypadku ośmiu psów została przeprowadzona adopcja bez uprzedniego wykonania u nich zabiegów kastracji bądź sterylizacji.

¹⁴⁰ W schroniskach w: Ostrowitem, Niemojewie, Dębicy, Młodolinie.

Znakowanie zwierząt przebywających w schroniskach

Miasto realizowało obowiązek obligatoryjnego poddania psów oddawanych do adopcji zabiegowi kastracji/sterylizacji poprzez przekazanie nowemu właścicielowi zlecenia (po okazaniu przez niego umowy adopcyjnej) na możliwość nieodpłatnego wykonania zabiegu w gabinecie weterynaryjnym, z którym gmina zawarła stosowną umowę, jednak urząd nie wdrożył mechanizmów monitorujących faktyczne wykonanie wskazanych zabiegów regulujących płodność u zwierząt oddanych do adopcji.

3. W okresie objętym kontrolą, w dniu 27.01.2023 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r., nakładające obowiązek terminowego znakowania mikroczipem zwierząt przebywających w schronisku oraz wprowadzania danych o oznakowaniu do ogólnodostępnych baz zwierząt towarzyszących. Znakowanie pozwala zapewnić identyfikowalność zwierzęcia, za które płaci gmina, a w przypadku adopcji - wzmacnia poczucie odpowiedzialności nowego właściciela za zwierzę. Wcześniej kwestie te nie były uregulowane przepisami prawa. Objęte kontrolą schroniska oznakowały w 2023 r. łącznie 2 104 psów i 927 kotów, co oznacza, że poddano tym zabiegom ponad połowę przyjętych do schroniska psów i kotów (68,5 % i 65,9 %) ¹⁴¹. W porównaniu do 2019 r. wskaźnik ten uległ poprawie – wówczas wynosił on 57,3 % i 57,6 %.

Spośród 14 schronisk objętych kontrolą, w sześciu ¹⁴² nie realizowano tego obowiązku prawidłowo. Schroniska nie wprowadzały do odpowiednich baz danych informacji o oznakowaniu zwierzęcia (w pięciu schroniskach) lub dokonano tego z opóźnieniem (w trzech). Było to spowodowane: obawami w związku z przekazywaniem danych do zbiorów innych niż zarządzane przez burmistrza, nieokreśleniem terminów wprowadzenia informacji w umowach zawartych z wykonującym zabiegi weterynarzem, niedopatrzeniem.

Przykłady

W **schronisku w Czartkach** spośród 59 zwierząt oddanych do adopcji Fundacji „Funny Pets” w dniu 31 grudnia 2020 r. informacje o oznakowaniu:

- 32 zwierząt wprowadzono do bazy *Safe-Animal* z opóźnieniem od 14 do 152 dni (54,2 % ogółu), w tym w przypadku jednego psa wprowadzono jego dane do bazy w dniu 14 czerwca 2021 r., a jako właściciela wpisano schronisko, tymczasem jest to pies należący do fundacji (w bazie zarejestrowano niewłaściwe dane właściciela i z opóźnieniem 151 dni),
- 25 zwierząt nie wprowadzono do bazy (42,4 %).

Tym samym naruszono postanowienia umowy zawartej pomiędzy prowadzącą schronisko a gminą Wieluń - zobowiązującą do wykonania tych czynności w terminie 14 dni od daty adopcji.

W **schronisku w Górzycy**, spośród 20 psów objętych badaniem informacje o oznakowaniu:

- 12 psów (60 %) nie została zamieszczona w polskojęzycznej bazie *Safe-Animal* (wszystkie znalazły się w niemieckojęzycznej bazie *Tasso e.V.*),
- trzech (tj. 15 %) nie zostały wprowadzone do żadnej z ogólnodostępnych baz zwierząt towarzyszących,

podczas gdy zgodnie z porozumieniem zawartym pomiędzy gminami: Górzycą, Kostrzyn nad Odrą i Słubice, w sprawie powierzenia miastu Kostrzyn nad Odrą części zadania publicznego polegającego na prowadzeniu schroniska dla zwierząt w Górzycy, wykonawca zobowiązany był do: znakowania bezdomnych psów zgodnie z przepisami i normami w tym zakresie poprzez wszczepianie elektronicznych czipów i bieżące rejestrowanie zaczipowanych psów w Międzynarodowej Bazie Danych *Safe-Animal*. Kierownik schroniska wyjaśnił, że: numery mikroczipów wszystkich psów przyjmowanych do wszystkich oddziałów fundacji zlokalizowanych w Europie (tj. w Polsce, Niemczech, Austrii, Włoszech, Turcji, Irlandii i Grecji) są przekazywane pracownikowi fundacji w Niemczech i wprowadzane do europejskiej bazy danych *Tasso e.V.* W przypadku informacji o oznakowaniu trzech psów, które nie zostały wprowadzone do żadnej z ww. baz musiało być to spowodowane przeoczeniem.

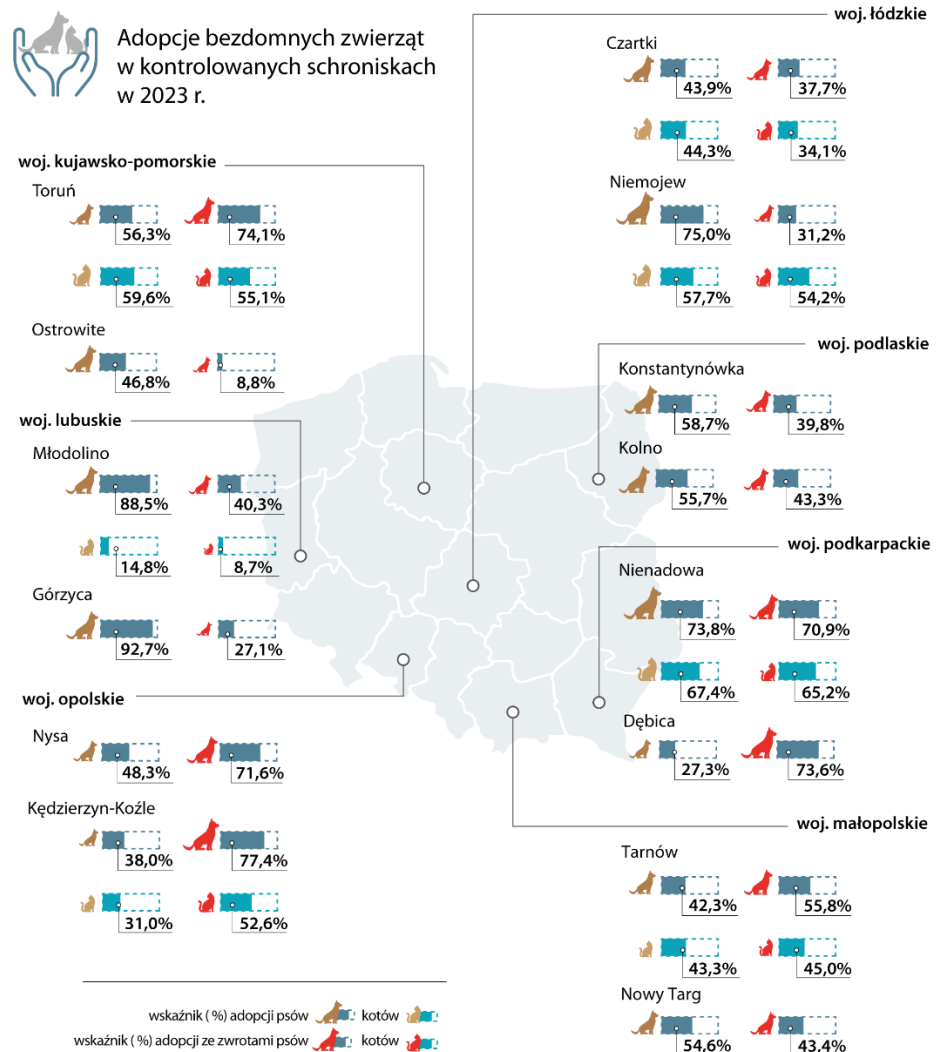
¹⁴¹ Według ewidencji tych zabiegów w schroniskach.

¹⁴² W schroniskach w: Konstantynówce, Czartkach, Kędzierzynie-Koźlu, Konradowej, Dębicy, Górzycy.

Dane dotyczące adopcji zwierząt ze schronisk

4.1 Wszystkim kontrolowanym schroniskom powierzono poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W 2023 r. schroniska te wydały do adopcji 2 049 psów i 736 kotów, a właścicielom zwróciły 1 017 psów i 153 koty.

Infografika nr 8



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wskaźnik adopcji liczony jako liczba zwierząt:

- zwróconych prawowitym właścicielom i przekazanych do adopcji w relacji do liczby zwierząt przebywających w tych schroniskach¹⁴³ wynosił 49 % dla psów i 50,5 % dla kotów. Wyższy poziom tego parametru dla psów osiągnęły schroniska w: Toruniu, Tarnowie, Kędzierzynie-Koźlu, Konradowej, Dębicy i Nienadowej, czyli w większości schroniska organizowane przez gminy,
- wydanych do adopcji w stosunku do przyjętych do kontrolowanych schronisk¹⁴⁴ wynosił 55,6 % dla psów i 52,3 % dla kotów. Wyższy poziom w przypadku psów osiągnęły schroniska w: Konstantynówce, Toruniu, Niemojewie, Nienadowej, Górzycy i Młodolinie.

Przykład

Na niski poziom adopcji, zdaniem prowadzącej **schronisko w Ostrowitem**, gdzie ww. wskaźniki wynosiły odpowiednio 8,8 % i 46,8 %, wpływa mała liczba psów w typie rasy, przebywające w schronisku mieszańce wielorasowe cieszyły

¹⁴³ W raporcie Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w 2023 r. wskazano, że procent liczby adopcji (adopcje oraz oddanie zwierzęcia prawowitemu właścicielowi) w 2023 r. wynosił 62,56 % dla psów oraz 57,86 % dla kotów.

¹⁴⁴ W informacji o wynikach kontroli *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (LBI.430.004.00.2016; nr ewid. 9/2016/P/16/058/LBI) przeprowadzonej przez NIK wskazano, że w jednostkach objętych kontrolą nowych właścicieli znajdowało około 23 % zwierząt.

się niewielkim zainteresowaniem, a także brak odpowiedniej socjalizacji niektórych zwierząt.

Ww. wskaźniki nie zawsze odzwierciedlały rzeczywistość. Wynikało to z opierania się na danych ewidencyjnych, która w części kontrolowanych jednostek była prowadzona nieprawidłowo (opis poniżej, str. 69) bądź wykazywania jako adopcje przeniesień zwierząt do innych schronisk. Takie sytuacje zidentyfikowano w czterech schroniskach¹⁴⁵.

Przykłady

Fundacja prowadząca **schronisko w Konstancynie**, w latach 2023-2024 (I kwartał) przekazała do adopcji pracownikom Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami (dalej TOZ) 98 przebywających w schronisku psów, który w dalszym ciągu poszukiwał nowych (stałych) opiekunów w celu adopcji. Z odpowiedzi udzielonej przez Prezesa TOZ wynika, że dokonywało ono adopcji psów ze schronisk „w celu znalezienia im nowych, stałych opiekunów, ale ponieważ nie prowadzi schroniska nie ma obowiązku prowadzenia i archiwizowania dokumentacji w tym zakresie. Kontroli warunków u potencjalnych opiekunów stałych dokonują zazwyczaj wolontariusze”. Zgodnie z postanowieniami umów adopcyjnych zawartych pomiędzy fundacją a TOZ nowy opiekun był zobowiązany do nieoddawania ani niesprzedawania zwierzęcia osobom trzecim. Ww. wskaźniki adopcji w latach 2023-2024 (I kwartał) uwzględniające zwierzęta:

- wydane do adopcji i odebrane ze schroniska przez dotychczasowych właścicieli wynosiły odpowiednio: 39,8 % i 14,9 %, a bez psów przekazanych do TOZ, były istotnie niższe, wynosząc odpowiednio: 24,5 % i 7,1 %.
- wydane do adopcji, odpowiednio: 58,6 % i 62,9 %, a bez psów przekazanych do TOZ – odpowiednio: 34,4 % i 28,6 %.

Prowadzący **schronisko w Górzycy** w badanym okresie przeniósł do innych schronisk fundacji łącznie 217 zwierząt, podczas gdy umowy o realizację zadania publicznego, a także programy, nie przewidywały takiej możliwości. Kierownik wyjaśnił, że: Urząd nie kwestionował faktu przenoszenia zwierząt do innych schronisk prowadzonych przez fundację, zarówno w Polsce, jak i do Niemiec, gdyż tam też zwierzęta mają szansę na adopcję i w większości przypadków tak się dzieje. Do schroniska *Copernika* w Szczawnie [województwo lubuskie] przewoziliśmy psy głównie starsze i wymagające lepszych warunków, a także w celu zwolnienia miejsc w schronisku w Górzycy dla nowych zwierząt. Do Niemiec wywożone były psy starsze, wymagające całodobowego specjalistycznego nadzoru weterynaryjnego prowadzonego w naszym oddziale *Rendez-VOUS* w m. Markgafpieske, który jest prowadzony przez lekarza weterynarii. Pozostałe przypadki wywozu psów do Niemiec dotyczyły sytuacji, gdy chcieliśmy zwolnić miejsca w schronisku w Górzycy i przewożono psy do *Rendez-VOUS* oraz *Felosophie* w Worms.

Wskaźnik adopcji liczony jako stosunek liczby zwierząt wydanych do adopcji do przyjętych wynosił 82,4 %, natomiast wyłączając ww. przeniesienia zwierząt – 12,8 %. Z kolei, wskaźnik liczby zwierząt wydanych do adopcji i odebranych ze schroniska przez swoich właścicieli do liczby zwierząt przebywających w schronisku wynosił odpowiednio: 28,6 %, a po wyłączeniu przeniesień - 5 %.

4.2 Większość schronisk aktywnie poszukiwała nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W tym celu prowadziły akcje promujące adopcję zwierząt ze schroniska, współpracowały z organizacjami *non-profit* i wolontariuszami, a także z klubami sportowymi, wykorzystując do tego media społecznościowe.

Dobra praktyka

Schronisko w Kędzierzynie-Koźlu w zakresie adopcji współpracowało m.in. z Miejską Biblioteką Publiczną w Kędzierzynie-Koźlu oraz z Miejskim Zakładem Komunikacyjnym w Kędzierzynie-Koźlu Spółką z o. o. W lokalnej prasie ukazywały się artykuły opisujące psy i koty oczekujące na adopcję, ze zdjęciami tych zwierząt. W 2023 r. Schronisko rozpoczęło współpracę z klubem siatkarskim Grupa Azoty ZAKSA Kędzierzyn-Koźle, czego efektem była kampania w mediach społecznościowych klubu, wspólna sesja zdjęciowa zawodników wraz ze zwierzętami ze schroniska oraz wydanie kalendarza ze zdjęciami z ww. sesji. Schronisko wspólnie ze Stowarzyszeniem Ukočaj zwierzaka, Nadleśnictwem Kędzierzyn-Koźle oraz gazetą Nowa Trybuna

¹⁴⁵ Schroniska w: Konstancynie, Czartkach, Nienadowej, Górzycy.

Opolska, przeprowadziło w grudniu 2023 r. akcję „Karma wraca”, w ramach której w galerii handlowej mieszkańcy mogli wymienić karmę lub akcesoria dla zwierząt na choinki. Kierownik Schroniska powoływał się na regularną, szeroką współpracę z organizacjami społecznymi, których celem jest pomoc zwierzętom oraz mediami: w dniu 15 lutego 2019 r. Schronisko zostało jednym z laureatów konkursu „Kozły Biznesu 2018” w kategorii Nagroda mediów 2018 za efektywne wykorzystanie mediów społecznościowych w procesie budowania dobrej marki instytucji, ambitnej realizacji złożonych celów i poszerzaniu grona zaangażowanej w dialog i współpracę społecznej grupy przyjaciół schroniska. Kierownik Schroniska, odnosząc się do poziomu adopcji i tzw. „zwierząt nieadopcyjnych” wskazywał, że są to psy i koty, które stanowiłyby zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. W większości przypadków status „nieadopcyjny” jest tymczasowy, związany z agresją zwierząt, którą w większości przypadków można dzięki pracy z takim zwierzęciem okiełznać. W przeciwieństwie do niektórych instytucji nie uważamy w Schronisku za „nieadopcyjne” zwierząt, które są stare lub chore, czy też kalekie. [...] Schronisko kategorycznie odmawia wydawania do adopcji psów, które miałyby przebywać na łańcuchu, ze względu na liczne opinie behawiorystów oraz lekarzy weterynarii o negatywnym wpływie takich warunków na psychikę zwierzęcia. Natomiast do życia w kojach zewnętrznych wydajemy jedynie takie psy, o których wiemy, że nie byłoby w stanie przystosować się do życia w domu lub mieszkaniu [...]. Oczywiście zmiana tej polityki mogłaby przynieść wzrost wskaźnika adopcji w naszym Schronisku, jednak zawsze był i jest dla nas ważniejszy dobrostan zwierząt po adopcji niż statystyka. Pozytywną opinię o schronisku w zakresie opieki nad zwierzętami wydały stowarzyszenia zajmujące się ochroną zwierząt.

Zdjęcie nr 6

Materiały promujące adopcję zwierząt ze schroniska w Kędzierzynie-Koźlu przez sportowców Klubu Sportowego ZAKSA Kędzierzyn-Koźle.



Źródło: strona internetowa Klubu Sportowego ZAKSA Spółka Akcyjna, <https://zaksa.pl/pokazmy-sile-zaksafamily-razem-gramy-dla-schroniska-w-kedzierzynie-kozlu/> (dostęp 13.09.2024 r.)

W kontrolowanych schroniskach¹⁴⁶ wystąpiły jednak przypadki realizacji adopcji oraz działań promujących odpowiedzialne posiadanie zwierząt domowych w sposób niezgodny z przepisami, regulacjami wewnętrznymi lub umowami zawartymi z gminami, polegające na:

- a) nieosiągnięciu rezultatów w zakresie adopcji zwierząt w liczbie określonej w umowach, nieprowadzeniu - zakładanej umową - współpracy z mediami w ramach poszukiwań nowych właścicieli i opiekunów dla zwierząt przebywających w schronisku (w trzech schroniskach)¹⁴⁷;
- b) wykazywaniu w sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego jako zwierzęta wydane do adopcji także zwierząt przeniesionych do innych oddziałów/schronisk fundacji (w jednym)¹⁴⁸;

¹⁴⁶ Poza ww. dotyczącymi przenoszenia zwierząt do innych schronisk.

¹⁴⁷ W schroniskach w Konstantynówce, Ostrowitem, Górzycy.

¹⁴⁸ W schronisku w Górzycy.

- c) niesporządzaniu, w przypadku wydania zwierzęcia do adopcji, wypisu z wykazu zwierząt przebywających w schronisku (w czterech schroniskach)¹⁴⁹, co było uzasadniane zamieszczaniem części wymaganych informacji w umowach adopcyjnych oraz przekazywanych adoptującemu dokumentach (np. książeczke zdrowia);
- d) pobieraniu opłat od osób adoptujących bezdomne zwierzęta ze schroniska¹⁵⁰.

Przykład

Fundacja prowadząca **schronisko w Górzycy** nie osiągnęła zakładanych umowami rezultatów w zakresie adopcji zwierząt, gdyż:

- w 2019 r. osobom adoptującym wydano osiem zwierząt, podczas gdy zgodnie z umową do adopcji miało zostać przekazane 10 zwierząt,
- w latach 2020-2021 oddano do adopcji 17 zwierząt, przy założeniu, że zostanie przekazanych 30 zwierząt;
- w latach 2022-2023 wydano osobom adoptującym 16 zwierząt, podczas gdy określono, że do adopcji zostanie przekazanych 30 zwierząt.

W sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego jako zwierzęta adoptowane fundacja wykazała też przeniesione do innych oddziałów/schronisk fundacji – odpowiednio: 41, 107 i 68 psów. Nie prowadziła ona również współpracy z mediami w ramach poszukiwań nowych właścicieli dla zwierząt przebywających w schronisku, podczas gdy działanie to zaplanowano w umowie na lata 2022-2023. Kierownik schroniska wyjaśnił, że: zwierzęta przeniesione (w większości następnie adoptowane) traktowaliśmy jako wydane do adopcji i przyjmowaliśmy, że w ten sposób wypełniamy postanowienia umowne. Odnośnie braku współpracy z mediami wyjaśnił, że jest zwolennikiem osobistego zaznajamiania się osób zainteresowanych adopcją ze zwierzętami. NIK zauważa, że zwierzęta przebywające w schronisku były prezentowane wśród innych przebywających pod opieką fundacji na jej stronach internetowych, w niemieckojęzycznych broszurach, w serwisie internetowym *YouTube*. Na przedstawiane zwierzęta prowadzono zbiórkę pieniężną w ramach działalności w Europie (*PRO ANIMALE- fur Tiere in Not e.V.*). Nie można pominąć faktu, że psy przebywające w schronisku były bezdomnymi długotrwale (wysoka średnia wieku była przyczyną rosnącej śmiertelności), a schronisko było zlokalizowane we wsi, w oddaleniu od siedzib ludzkich.

Zdjęcie nr 7 i 8

7. Schronisko w Górzycy



8. Schronisko w Młodolinie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

**Nieprawidłowa
i nierzetelna ewidencja
zwierząt w schronisku**

¹⁴⁹ W schroniskach w Toruniu, Ostrowitem, Górzycy i Młodolinie.

¹⁵⁰ W schronisku w Młodolinie.

5. W większości badanych jednostek¹⁵¹ wykazy zwierząt przebywających w schronisku nie zawierały informacji określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r. Przyczyną nieprawidłowości były: brak pracowników lub odpowiedniego oprogramowania dla schronisk, przeoczenie, kontrolujący wskazywali na zamieszczenie ww. informacji w dokumentacji medycznej oraz pozostałej źródłowej. NIK zauważa, że prawidłowe prowadzenie wykazu zwierząt jest istotne ze względu na jego wykorzystanie do celów kontrolnych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej (§ 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.).

Przykład

W schronisku w Niemojewie:

- wykaz zwierząt przebywających w schronisku nie zawierał: daty kastracji zwierzęcia albo informacji lekarza weterynarii o przeciwwskazaniach do wykonania takiego zabiegu, fotografii przedstawiającej głowę, sylwetkę oraz cechy charakterystyczne zwierzęcia, numerów kojców, w których przebywały zwierzęta, nazwy i adresu podmiotu, któremu przekazano zwłoki padłego zwierzęcia,
- zamieszczone w wykazie zwierząt niektóre informacje były niezgodne ze stanem faktycznym, a wykaz nie był prowadzony prawidłowo, tj.: nie podano prawidłowej daty: przyjęcia zwierzęcia do schroniska, zakończenia kwarantanny, szczepienia przeciwko wściekliźnie.

5.2.3. FINANSOWANIE ORAZ ROZLICZENIE ZADAŃ Z ZAKRESU OPIEKI NAD BEZDOMNYMI ZWIERZĘTAMI I ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI

Sposób finansowania kontrolowanych schronisk

1. Sposób finansowania schronisk oraz rozliczania zadań z zakresu opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt jest uzależniony od przyjętej formy organizacyjno-prawnej ich wykonania. Spośród badanych 14 schronisk, trzy wykonywały zadania własne gmin:

- w ramach jednostki budżetowej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza do budżetu jst (dwa ¹⁵²),
- na podstawie umów o wsparcie realizacji zadania publicznego, zawartych w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, otrzymując dotację z gminy (jedno schronisko¹⁵³),

przy czym współdziałające gminy zobowiązały się finansować ich działalność zgodnie z regułami zawartych porozumień (według: liczby czynności i zwierząt z terenu gminy przebywających w schronisku, liczby mieszkańców gminy, udziału w nieruchomości, na której zlokalizowane było schronisko).

Pozostałe schroniska (11) zapewniały opiekę nad bezdomnymi zwierzętami na podstawie umów cywilnoprawnych, w większości zawartych bezpośrednio z gminami, które obsługiwały. Wyjątek stanowiły:

- schronisko w Konstantynówce prowadzone przez fundację, do którego zwierzęta przekazywał podmiot wyłapujący je z terenu gminy Sejny. Ten zawarł umowę z gminą i ww. fundacją,
- schronisko w Nowym Targu, prowadzone przez przedsiębiorcę, które nie sprawowało opieki nad żadnym zwierzęciem z terenu gminy Wieliczka, pomimo zawarcia z nią umowy.

W rozliczeniach z prowadzącymi schroniska stosowano stawki za opiekę nad zwierzętami uzależnione od długości ich pobytu (dienne)¹⁵⁴, jednorazowe¹⁵⁵, bądź wynagrodzenie ryczałtowe pokrywające koszty prowadzenia schroniska, z prawem uzyskiwania wpływów¹⁵⁶.

¹⁵¹ W schroniskach w: Konstantynówce, Toruniu, Ostrowitem, Tarnowie, Niemojewie, Kędzierzynie-Koźlu, Konradowej, Dębicy, Nienadowej, Górzycy i Młodolinie.

¹⁵² Schroniska w Kędzierzynie-Koźlu i w Konradowej.

¹⁵³ Schronisko w Górzycy.

¹⁵⁴ Schroniska w: Konstantynówce, Ostrowitem, Nowym Targu, Niemojewie, Czartkach, Dębicy, Nienadowej (od 2024 r.) i Młodolinie.

¹⁵⁵ Schroniska w: Kolnie, Tarnowie, Nienadowej (do 2023 r.)

¹⁵⁶ Schronisko w Toruniu.

Przykłady

Przyjęte w umowach z gminą Choroszcz zasady rozliczania usług świadczonych przez **schronisko w Kolnie** polegały na opłacaniu co miesiąc przez gminę opłaty za pozostawianie w gotowości do podjęcia działań (odłowienia i utrzymania miejsca w schronisku) oraz oddzielnie opłaty za każdego odłowionego i przyjętego do schroniska psa. Był to podstawowy wariant (jeden z trzech) umów zawieranych z gminami - opłaty wynosiły od 1,5 do 2 tys. zł miesięcznie tytułem ryczałtu za gotowość oraz od 2,7 do 3 tys. zł za odłowienie psa. W schronisku stosowano również: stawki roczne ryczałtowe za gotowość, odławianie i utrzymanie w schronisku zwierząt niezależnie od ich ilości zgłoszonej przez gminę, a także miesięczne stawki ryczałtowe za gotowość, odławianie i utrzymanie w schronisku zwierząt w ilości do 12 lub 24 sztuk rocznie, a w przypadku przekroczenia tej liczby naliczano dodatkową opłatę za każdego kolejnego psa.

W rozliczeniach pomiędzy gminą Dubiecko a prowadzącą **schronisko w Nienadowej**, w latach 2019-2023 obowiązywała jednorazowa zryczałtowana opłata za przyjęcie psa/kota do schroniska, obejmująca odłowienie, transport, całodobową opiekę nad zwierzęciem, podstawową profilaktykę weterynaryjną, kastrację, oznakowanie mikroczipem. Ustalona była odrębna stawka dotycząca przeprowadzenia kastracji/sterylizacji kotów wolno żyjących wyłapanych i przewiezionych do schroniska, a następnie ich wypuszczenia po zabiegu do miejsca bytowania. W ww. opłatę nie była wliczona opłata za leczenie zwierząt, eutanazję, utylizację zwłok, całodobową czasową opiekę (poza schroniskiem). Obowiązywała zryczałtowana opłata z tytułu gotowości przyjęcia zwierzęcia do schroniska. W 2024 r. ustalono też stawkę dobową za pobyt zwierzęcia po upływie miesięcznego okresu pobytu w schronisku (20 zł netto za dobę).

**Nieprawidłowe
rozliczenia w czterech
jednostkach**

2. Kontrolowane schroniska, w większości prawidłowo rozliczały się z gminami, które powierzyły im opiekę nad bezdomnymi zwierzętami. Nieprawidłowości wystąpiły w czterech schroniskach¹⁵⁷ i polegały na:

- a) nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego lub niezgodnym z umowami/porozumieniami rozliczeniach finansowych (cztery schroniska);
- b) nieterminowym złożeniu sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego – opóźnienie wyniosło kilka dni (dwa schroniska);
- c) niestosowaniu przepisów ustawy o rachunkowości do opisu dowodów księgowych oraz nieewidencjonowaniu otrzymanych darowizn.

Przykład

Schronisko Górzycy: sprawozdania końcowe (w części merytorycznej) z realizacji zadania publicznego zawierały nierzetelne dane dotyczące zwierząt przyjętych z terenu miasta Kostrzyn nad Odrą, gdyż wykazano w nich, że:

- do schroniska przyjęto 20 w 2020 r., 13 w 2021 r., 20 w 2022 r. i 11 w 2023 r. (razem 64 psów), podczas gdy według wykazu zwierząt przyjęto w tych latach odpowiednio: 18, 12, 19 i 11 psów (razem 60);
- oddano do adopcji 20 w 2020 r., 11 w 2021 r., trzy w 2022 r. i 15 w 2023 r. (razem 49 psy), podczas gdy według wykazu zwierząt i umów adopcyjnych oddano do adopcji odpowiednio: trzy, pięć, cztery, jednego psa (13 psów).

Zgodnie z wyjaśnieniami różnice w liczbie zwierząt (przyjętych) wykazanych w informacjach o stanie zwierząt w schronisku wynikały z omyłki rachunkowej, a adopcji – z uwzględnienia także przeniesień.

Schronisko w Konstancynie: dokumentacja finansowo-księgowa dotycząca realizacji umów z gminami Suwałki i Krypno nie zawierała opisu zgodnego z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz zawartych umów, gdyż w przypadku dotacji z gminy Suwałki 76 z 107 (72 %) faktur/rachunków, a w przypadku dotacji z gminy Krypno żadna z 59 faktur/rachunków (100 %) nie zawierała m.in. daty i nr umowy, nazwy wydatku, pozycji w kosztorysie oferty, kwoty środków wypłaconej z dotacji oraz kwoty wypłaconej z innych źródeł, sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Prezes Fundacji wyjaśnił, że w przypadku nieopisanych faktur/rachunków ich treść była oczywista. Zdaniem NIK zapisy zawartych umów jasno wskazują na opisywanie przedkładanych dowodów księgowych.

¹⁵⁷ Schronisko w: Konstancynie, Ostrowitem, Konradowej i Górzycy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy działania na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt prowadzone były prawidłowo i rzetelnie?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. czy jst prawidłowo i rzetelnie zaplanowała i zorganizowała opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz działania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt? 2. czy jst prawidłowo i rzetelnie realizowała i nadzorowała wykonanie zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz służących zapobieganiu bezdomności zwierząt? 3. czy schronisko prawidłowo realizowało zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami? 4. czy schronisko właściwie realizowało zadania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt, a podejmowane działania przyczyniały się do zmniejszenia problemu bezdomności zwierząt domowych? 5. czy schronisko prawidłowo rozliczyło się z powierzonych zadań?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 28 jednostek, w tym: 14 urzędów gmin oraz 14 podmiotów, którym gminy powierzyły prowadzenie schronisk dla zwierząt.
Kryteria kontroli	<p>Kontrolę przeprowadzono w:</p> <ul style="list-style-type: none"> – urzędach gmin oraz jednostkach organizacyjnych gminy prowadzących schroniska, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy (legalność, gospodarność i rzetelność), – innych jednostkach organizacyjnych (fundacjach) lub podmiotach gospodarczych (przedsiębiorcach), na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy (legalność, gospodarność).
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2019-2024, do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 30 stycznia 2024 r. do dnia 28 czerwca 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK zasięgnięto informacji dotyczących realizacji przez jst zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, z gmin zlokalizowanych na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego. W ww. badaniu kwestionariuszowym uczestniczyło 913 gmin, a jego wyniki zostały przedstawione w załączniku nr 6.3 do niniejszej informacji.</p> <p>Informacji nt. zapobiegania bezdomności zwierząt udzielił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona zwierząt.</p>
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	<p>W toku postępowania kontrolnego od wojewódzkich lekarzy weterynarii z terenu ww. województw uzyskano wyniki kontroli schronisk dla zwierząt lub innych miejsc, w których przebywają bezdomne zwierzęta (tzw. przytuliska), przeprowadzonych przez te organy oraz powiatowych lekarzy weterynarii.</p> <p>W trakcie czynności kontrolnych na zlecenie NIK kontrole doraźne przeprowadziły następujące organy inspekcji:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, zbadania sposobu postępowania z odpadami, w tym z zakaźnymi odpadami weterynaryjnymi,

	<p>ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także prawidłowości składowania odchodów zwierzęcych – w trzech schroniskach¹⁵⁸,</p> <ul style="list-style-type: none"> – powiatowy lekarz weterynarii, w celu sprawdzenia warunków pobytu bezdomnych zwierząt – w innym miejscu przetrzymywania zwierząt¹⁵⁹, – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego – w zakresie stosowania przepisów prawa budowlanego - w schronisku¹⁶⁰.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola pt. <i>Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych</i> (P/24/093) została podjęta z inicjatywy własnej NIK, zgodnej z sugestią organu Sejmu RP. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z realizacją zadań własnych gmin w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. W szczególności dokonano analiz licznych skarg i wniosków wpływających do Izby¹⁶¹, prowadzonych w okresie objętym kontrolą prac legislacyjnych, a także przeglądu orzecznictwa sądowo-administracyjnego, co pozwoliło zidentyfikować zagadnienia, wymagające objęcia badaniami kontrolnymi. Liczba skarg, wniosków oraz prowadzonych przez NIK kontroli doraźnych¹⁶² wskazywała, że w obszarze opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt domowych nadal występowały nieprawidłowości.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w 28 wystąpieniach pokontrolnych, do dwóch wystąpień kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie sześć zastrzeżeń. W procedurze ich rozpatrywania uwzględniono jedno zastrzeżenie w całości, dwa uwzględniono w części, a trzy oddalono.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	<p>W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 214 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych (według stanu na dzień 19.11.2024 r.) wynika, że zrealizowano 111 wniosków (51,9 %) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 102 (47,7 %).</p>
Zawiadomienia do organów ścigania	<p>W wyniku kontroli:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Delegatura NIK w Łodzi skierowała zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁶³, – Delegatura NIK w Bydgoszczy – o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, – Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Łodzi, Opolu i Zielonej Górze skierowały sześć zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ucpg.
Finansowe rezultaty kontroli	<p>Finansowe rezultaty kontroli według stanu na dzień 23.10.2024 r. wyniosły 19 411 670 zł (finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości), z tego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 11 524 922 zł – kwoty nienależnie uzyskane, – 7 174 399 zł – kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, – 389 549 zł – potencjalne finansowe/sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, – 187 800 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, – 135 000 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa.

¹⁵⁸ W schroniskach w: Toruniu, Ostrowitem, Nienadowej.

¹⁵⁹ Hotel dla psów i kotów „Psia Kość” Tomasz Czaplak, Lednica Górna nr 30, 32-020 Wieliczka.

¹⁶⁰ Na terenie działki nr ew. gr. 3512/1 obr. 0007 Nienadowa – schronisko w Nienadowej.

¹⁶¹ W okresie od 1.01.2019 r. do 9.10.2023 r. zarejestrowano 61 spraw, odpowiadających tematyce kontroli.

¹⁶² Od 2010 r. NIK przeprowadziła 11 kontroli doraźnych, w tym w istotnej części skargowe, np.: Zapobieganie bezdomności zwierząt w gminie Lwówek (S/16/008/LPO), Zapewnienie warunków bytowania i adopcje zwierząt w schronisku dla bezdomnych zwierząt "Rafik" w Bolesławiu (S/17/005/LKR), Realizacja przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego i lubuskiego zadań z zakresu zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami (S/19/002/LPO), Realizacja zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt przez Schronisko dla Zwierząt w Strzelcach (S/19/003/LKI), Opieka nad bezdomnymi zwierzętami w wybranych schroniskach województwa pomorskiego (I/22/003/LGD).

¹⁶³ Dz.U. z 2024 r. poz. 17.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyło siedem delegatur NIK.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy w Sejnach	Joanna Raś, Wójt Gminy Sejny od 6.05.2024 r., poprzednio funkcję tę pełnił Dariusz Adam Łostowski
2.		Schronisko dla zwierząt w Konstantynówce prowadzone przez Fundację Schronisko Cyganowo	Sylwester Anzel, Prezes Zarządu Fundacji
3.		Urząd Miejski w Choroszczy	Robert Wardziński, Burmistrz Choroszczy
4.		Schronisko dla Zwierząt w Kolnie prowadzone przez Jarosława Kubraka	Jarosław Kubrak prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Schronisko dla Zwierząt w Kolnie Jarosław Kubrak
5.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Torunia	Paweł Gulewski, Prezydent Miasta Torunia od 7.05.2024 r., poprzednio funkcję tę pełnił Michał Zaleski
6.		Schronisko dla Bezdomych Zwierząt w Toruniu prowadzone przez Agnieszkę Szarecką	Agnieszka Szarecka prowadząca działalność gospodarczą pod firmą „PERRO” Agnieszka Szarecka
7.		Urząd Gminy w Topólce	Konrad Lewandowski, Wójt Gminy Topólka
8.		Eko Schronisko Dla Zwierząt Zielone Pole, Ostrowite, prowadzone przez Ewę Czajkowską	Ewa Czajkowska prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Eko Schronisko Dla Zwierząt Zielone Pole
9.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce	Rafał Ślęczka, Burmistrz Miasta i Gminy Wieliczka od 7.05.2024 r., poprzednio funkcję tę pełnił Artur Kozioł
10.		Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu prowadzone przez Celinę Pawluśkiewicz	Celina Pawluśkiewicz prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Schronisko dla bezdomnych zwierząt Celina Pawluśkiewicz w Nowym Targu
11.		Urząd Gminy w Szczurowej	Zbigniew Moskal, Wójt Gminy
12.		Schronisko dla zwierząt w Tarnowie prowadzone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o.	Mariusz Burnóg, Prezes Zarządu od 15.04.2021 r. poprzednio funkcję tę pełnili: Marian Ogrodnik (8.07.2019 r. - 15.04.2021 r.), Tomasz Gut (13.02.2014 r. - 8.07.2019 r.)
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Gminy Kutno	Michał Łuczak, Wójt Gminy Kutno od 7.05.2024 r. poprzednio funkcję tę pełniła Justyna Jasińska
14.		Schronisko dla Zwierząt „Pokochaj cztery łapy”, Niemojew, prowadzone przez Katarzynę Plutę	Katarzyna Pluta prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Katarzyna Pluta Schronisko dla Zwierząt „Pokochaj cztery łapy”
15.		Urząd Gminy Sieradz	Jarosław Kaźmierczak, Wójt Gminy Sieradz
16.		Przytulisko i hotel dla zwierząt domowych „Funny Pets”, Czartki, prowadzone przez Martę Szturmę	Marta Szturma prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Przytulisko i hotel dla zwierząt domowych „Funny Pets” Szturma Marta
17.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miejski w Gogolinie	Krzysztof Reinert, Burmistrz Gogolina od 2.05.2024 r. poprzednio funkcję tę pełnił Joachim Wojtala
18.		Schronisko dla zwierząt prowadzone przez Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu	Stanisław Węgrzyn, Dyrektor Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu od 20.06.2011 r., w okresie od 31.03.2023 r. do 1.05.2023 r. obowiązki Dyrektora pełniła Dorota Zasłonka
19.		Urząd Miejski w Prudniku	Grzegorz Zawiaślak, Burmistrz Prudnika
20.		Schronisko dla zwierząt w Konradowej w strukturach Urzędu Miejskiego w Nysie	Kordian Kolbiarz, Burmistrz Nysy
21.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Dębicy	Mateusz Kutrzeba, Burmistrz Miasta Dębica od 8.05.2024 r. poprzednio funkcję tę pełnił Mariusz Szewczyk
22.		Schronisko dla bezdomnych psów w Dębicy prowadzone przez Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o.	Andrzej Osocha, Prezes Zarządu Zakładu Usług Miejskich Sp. z o.o.
23.		Urząd Gminy Dubiecko	Jacek Grzegorzak, Burmistrz od 1.01.2021 r., wcześniej Wójt
24.		Schronisko dla Bezdomych Zwierząt w Nienadowej, prowadzone przez Agnieszkę Narożnowską	Agnieszka Narożnowska, prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Usługi Techniczno-Weterynaryjne „ARKA-VET” Agnieszka Narożnowska
25.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Miasta w Kostrzynie nad Odrą	Andrzej Kunt, Burmistrz Miasta Kostrzyn nad Odrą, od 4.04.2024 r. do 7.05.2024 r. - Zbigniew Biedulski
26.		Schronisko dla zwierząt w Górzycy, prowadzone przez Fundację Pro-Animale dla Zwierząt w Potrzebie z siedzibą w Charzyno	Łukasz Szyszkowski, Kierownik Schroniska dla zwierząt w Górzycy
27.		Urząd Miejski w Rzepinie	Sławomir Dudzis, Burmistrz Rzepina
28.		Schronisko dla zwierząt prowadzone przez Schronisko Młodolino sp. z o.o.	Mirosław Młynarczyk, Prezes Zarządu od 21.12.2023r., wcześniej funkcję tę pełnili: Michał Jakubik (3.02.- 25.10.2023 r., Grzegorz Torba od 25.10. - 21.12.2023 r.)

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{7/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	Nieprawidłowe
urzędy gmin				
1.	Urząd Gminy w Sejnach	negatywna	stwierdzone stany prawidłowe nie miały wpływu na ocenę	brak programu 2023-2024, nieprawidłowa treść programów, niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań informacyjno-edukacyjnych
2.	Urząd Miejski w Choroszczy	w formie opisowej	prawidłowa realizacja bezpośrednio wykonywanych zadań	brak programu 2019, 2024, nieprawidłowa treść programów, niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola
3.	Urząd Miasta Torunia	w formie opisowej	prawidłowa realizacja bezpośrednio wykonywanych zadań, za wyjątkiem działań informacyjnych	nieprawidłowa treść programów w 2019 r., w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań informacyjnych
4.	Urząd Gminy w Topólcie	negatywna	środki w programach corocznie były zwiększane, a wyłapane zwierzęta miały zagwarantowane miejsca w schronisku, stwierdzone stany prawidłowe nie miały wpływu na ocenę	nieprawidłowa treść programów, w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, długotrwałe przetrzymywanie zwierząt w kojcach gminnych
5.	Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce	negatywna	działania edukacyjne dla mieszkańców, od 31.10.2023 r. - plany znakowania, sterylizacji i kastracji zwierząt posiadających właścicieli; stwierdzone stany prawidłowe nie miały wpływu na ocenę	niezapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, zawarcie umowy ze schroniskiem bez zamiaru przekazywania tam zwierząt, niewystarczająca kontrola,
6.	Urząd Gminy w Szczurowej	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, zapewnienie odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku, prawidłowa realizacja bezpośrednio wykonywanych zadań	nieprawidłowa treść programów w 2020 i 2021 r., w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w zakresie zezwoleń, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola,
7.	Urząd Gminy Kutno	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, plan znakowania i kastracji zwierząt właścicielskich prawidłowe wydawanie zezwoleń, prawidłowa realizacja bezpośrednio wykonywanych zadań	niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku
8.	Urząd Gminy Sieradz	w formie opisowej	zapewnienie odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku, plan znakowania i kastracji zwierząt właścicielskich, prawidłowa realizacja bezpośrednio wykonywanych zadań	nieważność programu 2021 r., brak opiniowania programu w latach 2019-2020, nieprawidłowa treść programów latach 2019-2021, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, niewystarczająca kontrola

9.	Urząd Miejski w Gogolinie	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, plan kastracji zwierząt właścicielskich w 2021 r., prawidłowe wydawanie zezwoleń	niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola
10.	Urząd Miejski w Prudniku	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, prawidłowe wydawanie zezwoleń	nieprawidłowa treść programów, niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań informacyjno-edukacyjnych
11.	Urząd Miejski w Dębicy	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, plan kastracji zwierząt właścicielskich w 2023 r.	brak opiniowania, niezapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku do 2023 r., nieprawidłowa treść programów, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w zakresie zezwoleń, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola
12.	Urząd Gminy Dubiecko	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, zapewnienie odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku	brak opiniowania, nieprawidłowa treść programów, w zakresie zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań informacyjno-edukacyjnych
13.	Urząd Miasta w Kostrzynie nad Odrą	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów (za wyjątkiem 2020 r.), plan znakowania zwierząt właścicielskich w latach 2019-2024	nieprawidłowa treść programów, niezapewnienie miejsca dla kotów w schronisku, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w zakresie zezwoleń, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań adopcyjnych
14.	Urząd Miejski w Rzepinie	w formie opisowej	przyjęcie w wymaganych terminach programów, zapewnienie odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku, plan kastracji zwierząt właścicielskich, prawidłowe wydawanie zezwoleń	nieprawidłowa treść programów, powierzenie zadań nieposiadającemu zezwoleń, błąd przy wyborze wykonawcy, błędy w umowach, niewystarczająca kontrola, nieprawidłowa realizacja działań informacyjno-edukacyjnych, w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi
schroniska dla zwierząt				
15.	Schronisko dla zwierząt w Konstantynówce prowadzone przez Fundację Schronisko Cyganowo	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, kastracja,	brak aktualizacji zgłoszenia do PLW, brak pozwolenia na budowę, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, niezachowanie norm powierzchniowych, opóźnienia szczepień zwierząt, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, błędy w znakowaniu, nieprawidłowości w adopcjach, ewidencji
16.	Schronisko dla Zwierząt w Kolnie prowadzone przez Jarosława Kubraka	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja, znakowanie	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku,
17.	Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Toruniu prowadzone przez Agnieszkę Szarecką	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja, znakowanie	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, nieprawidłowe składowanie odchodów, niezachowanie norm powierzchniowych, nieprawidłowości w adopcjach, ewidencji
18.	Eko Schronisko Dla Zwierząt Zielone Pole, Ostrowite, prowadzone przez Ewę Czajkowską	negatywna	zwierzęta były szczepione, znakowane, w opiekę zaangażowani byli wolontariusze; stwierdzone stany prawidłowe nie miały wpływu na ocenę	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, nieprawidłowe składowanie odchodów, niezachowanie norm powierzchniowych i liczebności grup zwierząt, brak ochrony zwierząt przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, brak kastracji zwierząt, nieprawidłowości w adopcjach, ewidencji

19.	Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Nowym Targu prowadzone przez Celinę Pawluśkiewicz	pozytywna	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja, znakowanie	nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę
20.	Schronisko dla zwierząt w Tarnowie prowadzone przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o.	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja, znakowanie	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, błędy w ewidencji
21.	Schronisko dla Zwierząt „Pokochaj cztery łapy”, Niemojew, prowadzone przez Katarzynę Plutę	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, znakowanie	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, brak kastracji zwierząt, błędy w ewidencji
22.	Przytulisko i hotel dla zwierząt domowych „Funny Pets”, Czartki, prowadzone przez Martę Szturmę	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), za wyjątkiem stwierdzenia elementów mogących powodować urazy u zwierząt, prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja	brak aktualizacji zgłoszenia do PLW w zakresie działki, na której składowano odchody zwierzęce, brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, nieprawidłowe składowanie odchodów, niezachowanie norm powierzchniowych, błędy w znakowaniu, w adopcjach
23.	Schronisko dla zwierząt prowadzone przez Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja,	niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, niezachowanie norm powierzchniowych, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, błędy w znakowaniu, w ewidencji
24.	Schronisko dla zwierząt w Konradowej w strukturach Urzędu Miejskiego w Nysie	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja,	niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, błędy w znakowaniu, w ewidencji
25.	Schronisko dla bezdomnych psów w Dębicy prowadzone przez Zakład Usług Miejskich Sp. z o.o.	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), prawidłowe karmienie, szczepienia,	brak zgłoszenia do PLW, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, niezachowanie norm powierzchniowych, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, brak monitorowania kastracji zwierząt po adopcji, błędy w znakowaniu, w ewidencji
26.	Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Nienadowej, prowadzone przez Agnieszkę Narożnowską	w formie opisowej	prawidłowe karmienie, szczepienia, kastracja, znakowanie	brak pozwolenia na budowę, brak wody w schronisku, brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, brak ochrony zwierząt przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, nieprawidłowości w adopcjach, w ewidencji
27.	Schronisko dla zwierząt w Górzycy, prowadzone przez Fundację Pro-Animale dla Zwierząt w Potrzebie z siedzibą w Charzyno	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), za wyjątkiem niewystarczającej opieki weterynaryjnej w kilku przypadkach, prawidłowe karmienie, kastracja,	niezachowanie norm powierzchniowych i liczebności grup zwierząt, opóźnienia szczepień zwierząt, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, błędy w znakowaniu, nieprawidłowości w adopcjach, w ewidencji
28.	Schronisko dla zwierząt prowadzone przez Schronisko Młodolno sp. z o.o.	w formie opisowej	zachowany dobrostan zwierząt (ogłędziny), znakowanie zwierząt	brak zezwoleń wójta na prowadzenie działalności, niespełnienie wymogów dot. infrastruktury, niezachowanie norm powierzchniowych, niewłaściwe karmienie, brak szczepień i zwalczania pasożytów u zwierząt, nieprawidłowa organizacja opieki nad zwierzętami w schronisku, brak kastracji zwierząt, nieprawidłowości w adopcjach, w ewidencji

*/pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Podstawowe wartości	<p>Zasadniczym aktem prawnym regulującym zagadnienia objęte niniejszą kontrolą jest ustawa o ochronie zwierząt. Wartości leżące u jej podstaw, jednocześnie dyrektywy interpretacyjne¹⁶⁴, to uznanie iż:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę (art. 1 ust. 1 uoz); – każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania (art. 4 pkt 2 i art. 5 uoz). <p>Zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Zwierzęta bezdomne to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 i 17 uoz).</p>
Obowiązkowe zadania własne gmin	<p>Do zadań własnych gmin należą:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zapobieganie bezdomności zwierząt, – zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz – ich wyłapywanie, <p>i są to zadania obligatoryjne (art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 <i>in fine</i> uoz). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶⁵, w art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 14, stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt.</p>
Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt	<p>Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2 ustawy, obejmuje w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. <p>Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi zawierać ma również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Konsekwencją uznania, że powyższe zadania stanowią zadania własne gminy, jest obowiązek zapewnienia przez gminę ich finansowania. Koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 uoz).</p> <p>Ww. część programu jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta.</p> <p>Dodatkowo, program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 uoz) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto program może zawierać inne działania służące opiece nad zwierzętami bezdomnymi oraz</p>

¹⁶⁴ „Podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna którą trzeba uwzględnić przy dokonywaniu wykładni ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt zawarta została w jej art. 1 ust. 1” (wyrok WSA z 29.08.2018 r., IV SA/Po 332/18, LEX nr 2547468).

¹⁶⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm.

zapobieganiu bezdomności zwierząt, na co wskazuje użycie sformułowania „w szczególności”, np. z zakresu edukacji, promowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt.

Zadania gminy o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym w programach

Zestawienie nr 1

Programowe zadania gminy o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym

Zadanie	Zwierzęta domowe			Zwierzęta gospodarskie*	Zwierzęta dzikie
	Zwierzęta bezdomne	Zwierzęta właścicielskie*	Koty wolno żyjące		
odławianie bezdomnych zwierząt	obowiązkowe - w programie	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
poszukiwanie dotychczasowych właścicieli / opiekunów	obowiązkowe kodeks cywilny	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (problem, kiedy zwierzę bezdomne?)	obowiązkowe w programie	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt	obowiązkowe w programie	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
sterylizacja albo kastracja zwierząt	obowiązkowe w programie obligatoryjna w schroniskach dla zwierząt	fakultatywne w programie (dla właścicieli / opiekunów dobrowolnie)	fakultatywne w programie (ograniczenie populacji)	nie dotyczy	nie dotyczy
znakowanie zwierząt w gminie	obowiązkowe (według rozporządzenia z 2022 r.)	fakultatywne w programie (dla właścicieli / opiekunów jako obowiązek albo dobrowolnie)	fakultatywne w programie (np. do kontroli wydatków gminy)	nie dotyczy	nie dotyczy
usypianie ślepych miotów	obowiązkowe - w programie	fakultatywne w programie	fakultatywne w programie	nie dotyczy	nie dotyczy
opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie	nie dotyczy	nie dotyczy	obowiązkowe - w programie	nie dotyczy	nie dotyczy
zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt	obowiązkowe - w programie	obowiązkowe - w programie	obowiązkowe - w programie	obowiązkowe - w programie	obowiązkowe - w programie
wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	obowiązkowe - w programie	nie dotyczy
inne z zakresu: zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywania	fakultatywne w programie				nie dotyczy
edukacja	fakultatywne w programie				

*Zwierzęta właścicielskie i zwierzęta gospodarskie mogą stać się bezdomnymi (←)

Źródło: opracowanie własne NIK.

Poglądy orzecznictwa na treść programów

Zgodnie z poglądami orzecznictwa w programie należy w szczególności:

- zawrzeć w treści uchwały wszystkie elementy obligatoryjne, regulując je w sposób kompletny i wyczerpujący, tj. ująć w niej wszystkie obowiązkowe zadania, odnieść się do wszystkich bezdomnych zwierząt, a nie jedynie psów - uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez pominięcie w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały¹⁶⁶. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy podstawowy cel, dla którego program jest uchwalany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim

¹⁶⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12.

- jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie¹⁶⁷;
- precyzyjnie, czytelnie i wyczerpująco określać, w zakresie postanowień fakultatywnych, jakie dodatkowe działania gmina zamierza podjąć w celu osiągnięcia celu, jakim jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie - uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego¹⁶⁸;
 - uregulować „sposób wydatkowania środków finansowych” przeznaczonych na realizację programu w sposób wyczerpujący, tj. określić kwoty środków finansowych na każde zadanie obligatoryjne i fakultatywne wymienione w programie, z osobna, wskazując sposób rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. „Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Zatem tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu, z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”¹⁶⁹;
 - konkretnie wskazać podmioty, przy pomocy których gmina w ciągu najbliższego roku będzie realizować zadania nałożone na nią w ustawie - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się z niego dowiedzieć: kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne oraz z jakimi organizacjami lub podmiotami gmina współpracuje przy wykonywaniu zadań określonych w programie. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Celem programu jest więc określenie w sposób jednoznaczny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków zawartych w ustawie¹⁷⁰. „W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany, jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu”¹⁷¹;
 - wskazane w programie podmioty muszą być podmiotami legalnie działającymi, czyli spełniającymi wymogi określone w przepisach ustaw dla tego rodzaju działalności - „zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Już z tego przepisu wynika, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku, zapewnienie obligatoryjnej kastracji lub sterylizacji w schronisku dla zwierząt, usypianie ślepych miotłów. W związku z powyższym przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 przewiduje "wskazanie" gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca

¹⁶⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 7.09.2022 r. PNIK-I.4131.873.2022 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2022/4997), Lex nr 3402080.

¹⁶⁸ Wyrok NSA w Gdańsku z 6.06.1995 r., SA/Gd 2949/94, LEX nr 25640.

¹⁶⁹ WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21.

¹⁷⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 619/20.

¹⁷¹ Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464.

dla zwierząt gospodarskich. Warunek "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku może być spełniony tylko wówczas, gdy takie schronisko już w czasie uchwalania programu działa, a więc jest to schronisko konkretne, jednoznacznie określone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 ustawy¹⁷². „Gmina zobowiązana jest do prowadzenia sterylizacji albo kastracji zwierząt bezdomnych w legalnie działającym (a zgodnie z powyższymi uwagami również konkretnym) schronisku dla zwierząt. Obowiązkiem gminy jest przekazanie każdego odłowionego zwierzęcia do legalnego, jednoznacznie określonego schroniska dla zwierząt, w którym zwierzę powinno zostać poddane sterylizacji albo kastracji”¹⁷³;

- precyzyjnie uregulować zadanie polegające na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie ograniczając się tylko do ich dokarmiania, wskazując konkretne sposoby działania w zakresie opieki weterynaryjnej, obserwacji i liczenia populacji, regulując kwestie dotyczące rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących - brak uregulowania powyższych kwestii nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz¹⁷⁴;
- nie przekraczać granic upoważnienia ustawowego, w szczególności zapewnić zgodność programu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego – np.: z art. 6 ust. 1 pkt 7 uoz, zgodnie z którym usypianie ślepych miotów dokonywane jest przez lekarza weterynarii; z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 7 w zw. z art. 4 pkt 25 uoz stanowiącym o zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, rozumianym jako miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹⁷⁵, a w wypadku zwierząt gospodarskich – o wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia im miejsca, bez jakichkolwiek warunków i wyjątków (regulacja „na określony czas” przekracza delegację ustawową). Chodzi o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn¹⁷⁶;

ponadto należy:

- corocznie weryfikować program i dostosowywać go do aktualnych warunków i potrzeb, w szczególności w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi¹⁷⁷;
- projekt programu skonsultować z określonymi w ustawie podmiotami¹⁷⁸ - projekt programu, najpóźniej do dnia 1 lutego wójt przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 7 i 8 uoz).

Wyżej opisane naruszenia dotyczące programu stanowią istotne naruszenia prawa; stosownie do art. 91 ust. 1 usg, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

¹⁷² Wyrok NSA z 13.03.2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 100, LEX (dostęp 26.10.2023 r.).

¹⁷³ Wyrok WSA w Krakowie z 13.09.2016 r., sygn. akt II SA/Kr 398/16 (CBOSA, [II SA/Kr 398/16 - Wyrok WSA w Krakowie z 2016-09-13 \(nso.gov.pl\)](https://nso.gov.pl)) (dostęp 26.10.2023 r.).

¹⁷⁴ Wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464.

¹⁷⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1075.

¹⁷⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.11.2014 r., sygn. akt II SA/Wr 602/14.

¹⁷⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21.

¹⁷⁸ Jak wskazał WSA w Łodzi w wyrokach z dnia: 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 535/21 i 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21 zaniechanie konsultacji projektu uchwały, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa.

**Program jako akt
prawa miejscowego**

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego i tym samym podlega publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym¹⁷⁹. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Jego postanowienia mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany.

**Odławianie
bezdolnych zwierząt**

Wyłapywanie bezdomnych zwierząt jest jednym z obligatoryjnych zadań gminy. Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 3 uoz). „Tylko wobec zwierząt nieznajdujących się we władaniu podmiotu można podejmować działania polegające na ich wyłapywaniu. Działania te, a także dalsze czynności podejmowane wobec bezdomnych zwierząt przez gminę (będą one polegać m.in. na zapewnieniu pomocy weterynaryjnej oraz miejsca w schronisku), stosownie do uchwały, o której mowa wyżej, nie zwalniają gminy z obowiązku poszukiwania „właściciela” i zawiadomienia go o tym fakcie, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego. W tej sytuacji gminę (a nie podmiot, któremu zleca ona czynności wyłapywania zwierząt) należy traktować jako znalazcę w rozumieniu kodeksu [cywilnego]. W konsekwencji będzie ciążył na niej obowiązek zawiadomienia osoby uprawnionej do odbioru. Jednak tryb tego zawiadomienia przedstawia się, ze względu na przepisy art. 11 ust. 1 i 11a ust. 1 uoz, inaczej niż w sposób określony w art. 183 § 1 KC oraz w przepisach wykonawczych (w rozporządzeniu w sprawie rzeczy znalezionych), w tym więc tylko zakresie przepisy ustawy o ochronie zwierząt należy traktować jako *lex specialis* względem postanowień kodeksu cywilnego¹⁸⁰.”

Wyłapywanie zwierząt bezdomnych reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt¹⁸¹. Wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały w sprawie programu (§ 2 rozporządzenia), a działania gminy obejmują:

- 1) przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, tj. z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą,
- 2) przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (§ 4 i § 5 ust. 1 rozporządzenia); zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska (§ 6 rozporządzenia).

Umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych powinna zawierać w szczególności (§ 5 ust. 2, § 7, § 8 rozporządzenia):

- 1) wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane - używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia;
- 2) określenie środków do przewozu zwierząt;
- 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej;
- 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

Środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE)

¹⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2022 r., I OSK 66/21, LEX nr 3421405, a także orzeczenia powołane w ww. wyroku. Wyrok NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 725/17, LEX nr 2334602 (dostęp 10.10.2023 r.).

¹⁸⁰ M. Goettel, 2.7. Nabycie „własności” zwierzęcia przez znalezienie [w:] *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013 (dostęp 13.10.2023 r.). Art. 183 KC został uchylony ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2023 r. poz. 501, ze zm.), która weszła w życie 21.06.2015 r. i określa m.in. obowiązki i prawa znalazcy i przechowującego.

¹⁸¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753.

nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 05.01.2005, s. 1), dalej rozporządzenie nr 1/2005, w załączniku I, rozdział II Środki transportu¹⁸²).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, jeżeli przewóz jest dokonywany na odległość powyżej 65 km, przewoźnikiem może być jedynie osoba, która otrzyma zezwolenie wydane przez właściwe władze (PWL) zgodnie z art. 10 ust. 1 (zezwolenie typu 1) lub w przypadku długotrwałych przewozów - powyżej 8 godzin - zgodnie z art. 11 ust. 1 (zezwolenie typu 2) oraz świadectwo zatwierdzenia środków transportu drogowego wykorzystywanych do długodystansowych przewozów zwierząt. Podczas transportu zwierząt kopia zezwolenia powinna być dostępna dla właściwych władz.

**Zapewnienie
bezdolnym
zwierzętom miejsca
w schronisku
dla zwierząt**

Jak wskazano powyżej, tylko legalnie działającemu podmiotowi gmina może powierzyć realizację zadań własnych polegających na:

- zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 uoz),
- polegających na odławianiu bezdomnych zwierząt, obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianiu ślepych miotów (art. 11a ust. 4 uoz).

Zgodnie z definicją schronisko dla zwierząt to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt (art. 4 pkt 25 uoz), w szczególności prowadzenie takiej działalności nadzorowanej wymaga zgłoszenia PLW oraz spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W okresie objętym kontrolą obowiązywały:

- od 27.01.2023 r.¹⁸³ rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r., które doprecyzowało wcześniej obowiązujące warunki, a także wprowadziło nowe. Rozporządzenie to sformułowało wymogi dotyczące lokalizacji schroniska, wyodrębnienia określonych pomieszczeń, wyposażenia schroniska, zapewnienia psom wyjścia na wybieg lub spacer, sposobu sprawowania całodobowej opieki i opieki weterynaryjnej, obowiązku prowadzenia kastracji psów i kotów oraz obowiązków ewidencyjnych i dokumentacyjnych: prowadzenia wykazu zwierząt przebywających w schronisku, sporządzania wypisów przy wydawaniu zwierząt ze schroniska, ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacer, oznakowania zwierząt i wprowadzania informacji o oznakowaniu do bazy danych zwierząt towarzyszących;
- wcześniej obowiązujące rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2004 r. regulowało je w węższym zakresie.

**Wymagania dotyczące
infrastruktury
schroniska**

Poniżej zamieszczono zestawienie wymagań w zakresie infrastruktury i wyposażenia schroniska, obowiązujących od 27.01.2023 r. (normy powierzchniowe – od 27.01.2024 r.):

Zestawienie nr 2

Wymagania obowiązujące w zakresie infrastruktury i wyposażenia schroniska według rozporządzenia ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r.

Wymagania weterynaryjne dotyczące infrastruktury	
teren, na którym jest zlokalizowane schronisko ma utwardzone drogi komunikacyjne	§ 2 pkt 1

¹⁸² Ust. 1.1. Środki transportu, kontenery i ich instalacje muszą być zaprojektowane, skonstruowane, utrzymywane i obsługiwane w sposób: a) pozwalający na uniknięcie zranienia ciała i cierpienia oraz zapewniający bezpieczeństwo zwierząt; b) chroniący zwierzęta od ciężkich warunków meteorologicznych, ekstremalnych temperatur oraz zmiennych warunków klimatycznych; c) pozwalający na utrzymanie czystości i dezynfekcję; d) zabezpieczający przed ucieczką zwierząt lub wypadnięciem oraz zapewniający wytrzymanie nacisku związanego z ruchem podczas transportu; e) zapewniający wodę w ilości i o jakości odpowiedniej dla transportowanego gatunku; f) zapewniający dostęp do zwierząt w przypadku kontroli i opieki; g) posiadający antypoślizgową powierzchnię podłogową; h) posiadający podłogę minimalizującą wyciek moczu i odchodów; i) zapewniający oświetlenie wystarczające do kontroli i opieki nad zwierzętami podczas transportu. Ust. 2.1. Pojazdy, w których transportowane są zwierzęta są oznakowane w sposób jasny i widoczny wskazujący na obecność zwierząt.

¹⁸³ Przy czym przepisy dotyczące minimalnych warunków, jakie powinny spełniać pomieszczenia, w których utrzymywane są zwierzęta, w tym normy powierzchniowe, a także obowiązek zatrudnienia / zawarcia umów o świadczenie usług, z osobą która odpowiada za przestrzeganie ww. przepisów oraz ustawy o ochronie zwierząt, weszły w życie z dniem 27.01.2024 r.

teren jest zabezpieczony ogrodzeniem o wysokości co najmniej 170 cm trwale związanym z gruntem, niemającym elementów stwarzających zagrożenie powstania urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt, ogrodzenie winno uniemożliwiać przedostanie się zwierząt na zewnątrz	§ 2 pkt 2
wybieg dla psów, o powierzchni nie mniejszej niż 100 m ² , z dostępem do trawnika oraz materiałów i przedmiotów absorbujących uwagę psów, pozwalający na socjalizację psów i realizację zachowań właściwych dla tego gatunku – nie dotyczy schronisk przeznaczonych dla maksymalnie 35 psów, przy czym samica - suka - z potomstwem przed odsądzeniem jest liczona jako jedno zwierzę	§ 3 ust. 4 i 5
Pomieszczenia przeznaczone do:	
wykonywania podstawowych zabiegów leczniczych – wyposażone co najmniej w stół zabiegowy, oświetlenie naturalne lub sztuczne o natężeniu 500 luksów, zamykaną szafkę do przechowywania produktów leczniczych weterynaryjnych i wyrobów medycznych, chyba że takie zabiegi są wykonywane w zakładzie leczniczym dla zwierząt, z którym podmiot prowadzący schronisko zawarł umowę o wykonywanie takich zabiegów; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt.	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. a § 5 ust. 1
izolowania zwierząt chorych lub podejrzanych o chorobę zakaźną zwierząt – zapewnia się temperaturę nie niższą niż 16°C – przed wejściami wykłada się maty dezynfekcyjne, przy czym wyłożone maty powinny mieć szerokość nie mniejszą niż szerokość danego wejścia, a długość - nie mniejszą niż 1 m, – zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt. – normy powierzchniowe	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. b, ust. 2, ust. 3, ust. 7, ust. 8 § 5 ust. 1, Załącznik
utrzymywania zwierząt zdrowych, – zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt, – normy powierzchniowe	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. c, ust. 7, ust. 8 § 5 ust. 1, Załącznik
w tym osobne pomieszczenie dla niekastrowanych samców i samic,	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. c
kwartantny zwierząt przyjętych do schroniska, – przed wejściami wykłada się maty dezynfekcyjne, przy czym wyłożone maty powinny mieć szerokość nie mniejszą niż szerokość danego wejścia, a długość - nie mniejszą niż 1 m; – zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt. – normy powierzchniowe	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. d, ust. 3, ust. 7, ust. 8 § 5 ust. 1, Załącznik
separacji zwierząt agresywnych – zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt. – normy powierzchniowe	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. e, ust. 7, ust. 8 § 5 ust. 1, załącznik
utrzymywania młodych oddzielonych od matek – zapewnia się temperaturę nie niższą niż 16°C, – zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt, – normy powierzchniowe	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. f, ust. 2, ust. 7, ust. 8 § 5 ust. 1, Załącznik
utrzymywania samic z oseskami – zapewnia się temperaturę nie niższą niż 16°C,	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. g, ust. 2, ust. 7, ust. 8,

– zwierzętom zapewnia się możliwość swobodnego poruszania się, ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz stały dostęp do wody spełniającej wymagania wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; – ściany, podłogi i drzwi wykonuje się: 1) z trwałych materiałów: a) umożliwiających mycie i odkażanie, b) niepowodujących urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt; 2) w sposób uniemożliwiający ucieczkę zwierząt, – normy powierzchniowe	§ 5 ust. 1, Załącznik
prac administracyjno-biurowych	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. h
celów socjalnych	§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. i
miejsca przeznaczone do:	
– przechowywania produktów leczniczych weterynaryjnych i wyrobów medycznych	§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. a
– przechowywania karmy, w których przechowuje się zapas karmy umożliwiający, co najmniej przez 7 dni, zaspokojenie potrzeb żywnościowych zwierząt przebywających w schronisku, chyba że jest zachowana ciągłość dostawy karmy	§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. b
– przechowywania środków dezynfekcyjnych	§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. c
– wydawania zwierząt ze schroniska	§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. d
– składowania odchodów zwierząt	§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. e
– urządzenie chłodnicze do czasowego przetrzymywania zwłok zwierząt przed przekazaniem ich do zakładu prowadzącego działalność w zakresie unieszkodliwiania zwłok zwierząt, z którym podmiot prowadzący schronisko zawarł umowę o wykonywanie takich usług.	§ 4

Źródło: opracowanie własne NIK.

Dobrostan zwierząt

Zgodnie z zasadą „pięciu wolności” dobrostan zwierzęcia jest zapewniony, gdy spełnionych jest pięć następujących warunków¹⁸⁴:

- zwierzę jest wolne od głodu, pragnienia i niedożywienia, ponieważ posiada stały dostęp do wody pitnej i odpowiedniego pokarmu,
- zwierzę jest wolne od dyskomfortu fizycznego i termicznego, ponieważ ma dostęp do bezpiecznego schronienia i wygodnego miejsca odpoczynku,
- zwierzę jest wolne od bólu, urazów i chorób, dzięki odpowiedniej profilaktyce i/lub szybkiej diagnostyce i leczeniu,
- zwierzę jest w stanie wyrazić większość swoich normalnych zachowań, ponieważ posiada wystarczającą ilość miejsca, zapewnione odpowiednie wyposażenie i towarzystwo innych zwierząt swojego gatunku,
- dzięki odpowiednim warunkom mającym na celu zapobiegać psychicznemu cierpieniu, zwierzę nie odczuwa strachu lub niepokoju.

Zasada „pięciu wolności” posłużyła jako podstawa dla wielu przepisów o ochronie zwierząt w Unii Europejskiej, w tym w Polsce.

Zgodnie z art. 9 uoz, kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody. Zabrania się trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu. Długość uwięzi nie może być krótsza niż 3 m.

Czyny zabronione w ustawie o ochronie zwierząt

W ustawie o ochronie zwierząt określono czyny zabronione, w tym znęcania się nad zwierzętami (zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpienia), wśród których wymieniono m.in. (art. 6 ust. 1, ust. 1a, ust. 2 pkt 10, 17, 19 uoz):

- utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania¹⁸⁵ lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji,

¹⁸⁴ FAWC, 1992; 1993.

¹⁸⁵ Rażące zaniedbanie to drastyczne odstępstwo od określonych w ustawie norm postępowania ze zwierzęciem, a w szczególności w zakresie utrzymywania zwierzęcia w stanie zagłodzenia, brudu, nieleczzonej choroby, w niewłaściwym pomieszczeniu i nadmiernej ciasnocie.

**Czyny zabronione
w ustawie o ochronie
zdrowia zwierząt**

- wystawianie zwierzęcia domowego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu,
- utrzymywanie zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku.

W art. 37 ust. 1 uoz przewidziano odpowiedzialność karną za naruszenie nakazów albo zakazów określonych w:

- art. 9 uoz, formułującym obowiązki utrzymującego zwierzę domowe,
- art. 11 ust. 3 uoz, tj. zakazu odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt.

Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt zawiera przepisy karne, dotyczące czynów, w których zdrowie ludzkie jest bliższym lub dalszym przedmiotem ochrony prawnokarnej, w szczególności:

- prowadzenie działalności nadzorowanej, nie spełniając wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla określonego rodzaju i zakresu tej działalności, powodując przez to zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne lub niewłaściwą jakością zdrowotną produktów, albo prowadzenie takiej działalności bez stwierdzenia spełnienia wymagań weterynaryjnych (art. 77 pkt 1 uozz¹⁸⁶),
- prowadzenie działalności nadzorowanej, nie spełniając wymagań weterynaryjnych określonych dla danego rodzaju i zakresu tej działalności albo prowadzenie takiej działalności bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia (art. 85 ust. 1 pkt 1 uozz),
- uchylanie się od obowiązku ochronnego szczepienia psów przeciwko wściekliznie, a w przypadku wprowadzenia obowiązku ochronnego szczepienia kotów przeciwko wściekliznie - od tego obowiązku (art. 85 ust. 1a pkt 1 uozz)¹⁸⁷.

**Opieka
nad zwierzętami
w schroniskach**

Rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r. poza kwestiami dotyczącymi infrastruktury i wyposażenia schroniska doprecyzowało zakres sprawowanej opieki. Przebywającym w schroniskach zwierzętom zapewnia się:

- całodobową opiekę - w godzinach pracy schroniska, nie mniej niż przez 8 godzin, sprawowaną przez osobę przeszkoloną w zakresie postępowania ze zwierzętami oraz przepisów o ochronie zwierząt, a poza tymi godzinami zapewnianą przez przyjęte w tym schronisku środki organizacyjne lub techniczne;
- kwarantannę przyjętych do schroniska zwierząt co najmniej przez 15 dni liczonych od dnia ich przyjęcia,
- karmienie co najmniej raz dziennie karmą właściwą dla danego gatunku zwierząt,
- opiekę weterynaryjną w zakresie określonym w rozporządzeniu;
- odnośnie psów i kotów - ich oznakowanie oraz przeprowadzenie kastracji zwierząt dojrzałych płciowo, w terminie określonym w rozporządzeniu,
- w wypadku psów - wyjście na wybieg lub spacer nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu, przy czym tego wymagania można nie stosować do psów lękliwych i agresywnych, suk ze szczeniętami, szczenięt, psów podlegających kwarantannie oraz psów, w odniesieniu do których ograniczenie wyjścia na wybieg lub spacer wynika z zalecenia lekarza weterynarii,

ponadto

- w schronisku zatrudnia się osobę lub zawiera się umowę o świadczenie usług z osobą, która odpowiada za przestrzeganie przepisów w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz przepisów o ochronie zwierząt, posiadającą wykształcenie w zawodzie technik weterynarii lub wykształcenie wyższe na kierunku weterynaria lub zootechnika i co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe w pracy ze zwierzętami (gdy schronisko jest przeznaczone dla więcej niż 35 zwierząt).

¹⁸⁶ Nie stosuje się do działalności w zakresie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych.

¹⁸⁷ W sprawach o czyny z art. 85 ust. 1 i 1a, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

**Wykaz zwierząt
i ewidencja
wyprowadzeń psów**

Spełnienie ww. wymogów ma służyć zapewnieniu właściwych warunków bytowania bezdomnych zwierząt w schronisku i jest wynikiem postulatów zgłaszanych m.in. w ramach działającego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt¹⁸⁸.

Większość nowych obowiązków wynikających z rozporządzenia weszła w życie 27.01.2023 r., za wyjątkiem dwóch, dla których przewidziano dłuższe *vacatio legis* (dostosowanie schroniska do wymogów norm powierzchniowych oraz zatrudnienie lub zawarcie umowy o świadczenie usług, z osobą która odpowiada za przestrzeganie ww. przepisów oraz ustawy o ochronie zwierząt).

Realizacja obowiązków z zakresie kwarantanny, opieki weterynaryjnej, kastracji, znakowania zwierząt czy wyprowadzeń psów podlega ujęciu w *wykazie zwierząt przebywających w schronisku* bądź w *ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacer*y (od 27.01.2023 r. prowadzonych elektronicznie).

Wszystkie zwierzęta przyjmowane do schroniska podlegają ewidencjonowaniu w *wykazie zwierząt przebywających w schronisku*. W okresie objętym kontrolą zmieniły się wymogi dotyczące tego rejestru. Od 27.01.2023 r. należy w nim zamieszczać informacje w szerszym zakresie, m.in. dotyczącym znakowania, kastracji i szczegółowego wykazywania miejsca pobytu zwierzęcia w schronisku (kojca), co służy także celom kontrolnym - wykaz i ewidencja podlegają udostępnieniu organom Inspekcji Weterynaryjnej.

Wykaz powinien zawierać:

- 1) opis zwierzęcia, w tym jego gatunku, wieku, płci, maści i oznakowania, a od 2023 r. także: wagę aktualizowaną co najmniej 2 razy w roku, informację o przeprowadzeniu kastracji, znaki szczególne, numer ewidencyjny psa oraz numer wszczepionego transpondera, informację o kondycji zwierzęcia w dniu przyjęcia do schroniska;
- 2) datę przyjęcia zwierzęcia do schroniska i dane osoby/podmiotu, które przekazały zwierzę do schroniska;
- 3) informacje o okresie kwarantanny zwierzęcia;
- 4) informacje dotyczące przeprowadzonych u zwierzęcia szczepień i zabiegów diagnostycznych, leczniczych i profilaktycznych, w tym dotyczących zwalczania pasożytów wewnętrznych i zewnętrznych;
- 5) od 2023 r. datę kastracji zwierzęcia albo informację lekarza weterynarii o przeciwwskazaniach do wykonania takiego zabiegu;
- 6) datę opuszczenia schroniska przez zwierzę oraz dane osoby/ podmiotu, którym przekazano zwierzę;
- 7) datę śmierci zwierzęcia, a od 2023 r. dane podmiotu, któremu przekazano zwłoki zwierzęcia;
- 8) od 2023 r. fotografię przedstawiającą głowę, sylwetkę oraz cechy charakterystyczne zwierzęcia, wykonaną w sposób umożliwiający określenie wielkości zwierzęcia;
- 9) od 2023 r. numer kojca, w którym przebywa zwierzę, aktualizowany po każdym jego przemieszczeniu.

**Zgłoszenie PLW
schroniska dla
zwierząt**

Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt¹⁸⁹; działalność taka jest traktowana jako działalność nadzorowana. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 uozz podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Po otrzymaniu ww. zgłoszenia PLW wydaje decyzję o nadaniu podmiotowi zgłaszającemu WNI (art. 5 ust. 9 uozz). Nadanie WNI nie jest poprzedzone stwierdzeniem przez PWL spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności, jak ma to miejsce w wypadku innych rodzajów działalności.

Podmiot prowadzący schroniska dla zwierząt informuje PLW o zaprzestaniu prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej, a także o każdej

¹⁸⁸ [Parlamentarny Zespół Przyjaciół Zwierząt - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#) (dostęp 1.08.2024 r.)

¹⁸⁹ Art. 1 pkt 1 lit. j uozz.

Miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt

zmianie stanu prawnego lub faktycznego związanego z jej prowadzeniem, w zakresie dotyczącym wymagań weterynaryjnych, w terminie 7 dni od dnia zaistnienia takiego zdarzenia (art. 7 uozz).

O ile wymagania wobec schronisk zostały doprecyzowane w przepisach rozporządzenia ws. wymagań weterynaryjnych z 2004 r. albo z 2022 r., a działalność schroniska objęto systemowym nadzorem weterynaryjnym, o tyle w odniesieniu do miejsc przetrzymywania wyłapanych zwierząt brakuje regulacji (poza wynikającymi z ustawy o ochronie zwierząt) dotyczących wymagań weterynaryjnych, czasu przetrzymywania zwierząt przed przewiezieniem ich do schroniska oraz podstaw podejmowania działań takich jak adopcja. W tej sytuacji zasadnym jest określenie tych kwestii w programie lub w umowie na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych.

Z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt wynika, że bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska (§ 6 i § 5 ust. 2 pkt 4). Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przetrzymywania. Okoliczność, iż zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia „możliwe jest umieszczenie zwierzęcia w "miejscu przetrzymywania zwierząt wyłapanych przed przewiezieniem do schroniska" nie oznacza, że dopuszczalne jest ich nie sprecyzowane czasowo (a w konsekwencji także bezterminowe) przetrzymywanie w takim miejscu. Tymczasowy charakter takich miejsc wymusza określenie maksymalnego okresu przebywania w nim zwierzęcia”¹⁹⁰.

Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie

Do zadań własnych gminy należy opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi, ponieważ jako z istoty nigdy nie żyjące z człowiekiem nie były wcześniej zwierzętami domowymi. To swoista, odrębna, dodatkowa kategoria zwierząt wolno bytujących, która jednocześnie nie jest tożsama ze zwierzętami dzikimi (wolno żyjącymi)¹⁹¹. Samo ustalenie miejsc dokarmiania wolno żyjących kotów nie stanowi jedynego sposobu realizacji zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz. Do pozostałych elementów służących realizacji należą między innymi kwestie dotyczące zasad współpracy ze społecznymi opiekunami kotów wolno żyjących, kwestie karmy, w tym jej szacunkowa ilość, zarówno miesięczna jak i roczna, niezbędna do realizacji zadania, wydawana poszczególnym wolontariuszom, czy też częstotliwość jej wydawania¹⁹². Konkretyzacja tego zadania może nastąpić przykładowo poprzez: informowanie o prowadzeniu przez gminę listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt, a w przypadku braku zarejestrowanych społecznych opiekunów kotów wolno żyjących – że ich opieką zajmować się będzie pracownik urzędu; wskazując konkretne sposoby działania w zakresie obserwacji i liczenia populacji, regulując kwestie dotyczące rozdysponowania zakupionej karmy oraz zasad, terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących - brak uregulowania powyższych kwestii nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz¹⁹³.

Całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

W przypadkach zdarzeń drogowych, przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 uoz nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie zwierzętom bezdomnym bądź domowym lub gospodarskim¹⁹⁴.

Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy. Wskazanie w uchwale konkretnego podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych spełnia też

¹⁹⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 września 2017 r. II SA/Go 721/17, Legalis nr 1669040.

¹⁹¹ K. Kuszlewicz [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 4 (dostęp 23.10.2023 r.)

¹⁹² Wyrok WSA w Łodzi z 24.03.2023 r., II SA/Łd 29/23, LEX nr 3561975 (dostęp 16.10.2023 r.)

¹⁹³ Wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464 (dostęp 16.10.2023 r.).

¹⁹⁴ Wyrok WSA w Łodzi z 15.03.2023 r., II SA/Łd 921/22, LEX nr 3527698 (dostęp 16.10.2023 r.).

Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym

ważną rolę informacyjną. Pozwala bowiem natychmiast po zdarzeniu drogowym przekazać zwierzę, które w jego wyniku ucierpiało, do określonego podmiotu w celu zapewnienia opieki^{195 196}.

Gmina, poza określeniem wykonawców ww. zadań, zobowiązana jest do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich¹⁹⁷. Rada gminy nie ma kompetencji do ograniczania finansowania tego zadania wyłącznie do pewnej kategorii zwierząt gospodarskich, tj. zwierząt bezdomnych, umieszczonych w gospodarstwie na czas z góry określony¹⁹⁸. W przypadku zwierzęcia gospodarskiego, jeśli jest ono oznakowane, dotychczasowego posiadacza można ustalić przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jeżeli jednak bezdomne zwierzę gospodarskie nie jest oznakowane i nie można ustalić jego dotychczasowego posiadacza należy o jego wyłapaniu poinformować PLW.

Zadania gmin z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt

Część zadań gmin z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt ma charakter prewencyjny.

Sterylizacja/kastracja zwierząt domowych

Osiągnięciu ustawowego celu przewidzianego w art. 11a ust. 1 uoz służy zapobieganie przez gminy niekontrolowanej rozrodczości zwierząt poprzez sterylizację i kastrację. Formą przewidzianą w ustawie o ochronie zwierząt są tego rodzaju zabiegi: obligatoryjne w schroniskach dotyczące zwierząt bezdomnych (art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz) oraz możliwe do wprowadzenia, w odniesieniu do zwierząt właścicielskich, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a uoz). „Istotnym elementem w zapobieganiu bezdomności zwierząt jest zorganizowanie dofinansowania przez gminy dobrowolnej sterylizacji zwierząt dla ich właścicieli. Działania takie w pewnej perspektywie czasowej mogą spowodować zmniejszenie wysokości środków wydatkowanych przez gminę na zapobieganie bezdomności zwierząt. W żadnym jednak wypadku przeznaczenie tych środków nie może naruszać prawa własności, a korzystanie przez właściciela zwierzęcia z finansowanej przez gminę kastracji/sterylizacji musi być dowolne”¹⁹⁹. Art. 27 ust. 1 i 2 uoz stanowi, że zabiegi lekarsko-weterynaryjne na zwierzętach są dopuszczalne dla ratowania życia lub zdrowia oraz dla koniecznego ograniczenia populacji i mogą być wykonywane na zwierzętach wyłącznie przez osoby uprawnione, posiadające kwalifikacje określone odrębnymi przepisami.

Znakowanie właścicielskich zwierząt domowych

Program może obejmować także plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 uoz), polegający na zapewnieniu środków finansowych przez gminę na trwałe znakowanie (mikroczipem) zwierząt, które przebywają pod opieką ich opiekunów (właścicieli) - mieszkańców gminy, wraz z rejestracją w ogólnokrajowej bazie zwierząt oznakowanych.

Pozwala to na identyfikację zwierzęcia i jego opiekuna. W przypadku zwierząt, które uciekły albo zabłąkały się, umożliwia odnalezienie dotychczasowego opiekuna (właściciela) i oddanie mu zwierzęcia, a w konsekwencji znacząco obniża koszty opieki nad zwierzętami bezdomnymi ponoszone przez gminę.

Na posiadaczach zwierząt ciąży określone prawem obowiązki, których weryfikacja - w przypadku braku powszechnego rejestru zwierząt - jest istotnie utrudniona. Przykładowo, dotyczy to ochronnych szczepień psów przeciwko

¹⁹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 10.01.2020 r., II SA/Kr 1394/19, LEX nr 2770090 (dostęp 16.10.2023 r.).

¹⁹⁶ Zgodnie z art. 27 uoz prowadzący pojazd mechaniczny, który potrącił zwierzę, obowiązany jest, w miarę możliwości, do zapewnienia mu stosownej pomocy lub zawiadomienia jednej ze służb: lekarza weterynarii, członka Polskiego Związku Łowieckiego, inspektora organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, funkcjonariusza Policji, straży ochrony kolei, straży gminnej, Straży Granicznej, pracownika Służby Leśnej lub Służby Parków Narodowych, strażnika Państwowej Straży Łowieckiej, strażnika łowieckiego lub strażnika Państwowej Straży Rybackiej.

¹⁹⁷ Zgodnie art. 7 ust. 1 pkt 2 uoz zwierzę, nad którym znęcano się może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta, jeżeli jest to zwierzę gospodarskie.

¹⁹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 19.04.2023 r., II SA/Łd 76/23, LEX nr 3563584 (dostęp 16.10.2023 r.).

¹⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 725/17, LEX nr 2334602.

wściekliwość (art. 56 uozz). W Polsce szacunkowo ponad 50 % populacji psów nie jest szczepiona przeciw wściekliwość. Wprowadzenie powszechnego obowiązku znakowania psów i rejestracji w bazie danych, w której by ujmwano informacje o szczepieniach, byłoby ważnym elementem kontroli²⁰⁰.

Dotyczy to także egzekwowania opłaty od posiadania psów. W obecnym stanie prawnym rada gminy może, w drodze uchwały, wprowadzić na swoim terenie opłatę, którą będzie można pobierać od osób fizycznych posiadających psy (art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰¹). „Dokonując naliczenia tej opłaty, organ podatkowy nie może odnieść się do żadnego ustawowo zagwarantowanego rejestru, tak jak jest to możliwe, np. w odniesieniu do podatku od nieruchomości – ewidencja gruntów i budynków. Rzadko która gmina prowadzi rejestr psów na swoim terenie, chyba że jest to rejestr psów należących do ras niebezpiecznych. Organ podatkowy często bazuje więc tylko i wyłącznie na oświadczeniu właściciela psa. Częstą sytuacją jest, że organy nadzoru podczas kontroli stwierdzają niewiarygodnie niską liczbę psów stanowiących przedmiot opodatkowania. Dzieje się tak dlatego, że nie wszyscy właściciele psów czują się w obowiązku uregulować tę opłatę”²⁰². Brak powszechnego znakowania i rejestracji zwierząt domowych powoduje trudności w egzekwowaniu odpowiedzialności ich opiekunów (właścicieli) za:

- porzucanie zwierzęcia (art. 6 ust. 1a i ust. 2 pkt 11 uozz),
- puszczanie psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3, art. 37 ust. 1 uozz),
- niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia²⁰³, czy
- szkodę wyrządzoną przez zwierzę (art. 431 KC).

Trwałe znakowanie zwierząt domowych ma charakter dobrowolny. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie przewidują obligatoryjnego znakowania właścicielskich zwierząt domowych na terenie całego kraju, a jedynie możliwość wprowadzenia planów znakowania zwierząt w gminie, obowiązujących lokalnie. Z kolei, trwałe oznakowanie zwierząt przebywających w schroniskach, o którym mowa w przepisach rozporządzenia ws. wymagań weterynaryjnych, dotyczy zwierząt bezdomnych²⁰⁴. W związku z tym znakowanie zwierząt nie ma charakteru powszechnego. W Polsce nie utworzono również krajowej bazy znakowanych zwierząt towarzyszących.

Program winien również obejmować pozyskiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (zadanie gminy, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 5 uozz). Wykonanie tego zadania odbywa się w drodze działań niewładczych i w ramach omawianej regulacji nie jest możliwe wymienienie w programie wszystkich form, przy wykorzystaniu których takie działania będą podejmowane. Można natomiast określić je przykładowo (umieszczenie ogłoszenia o adopcji w internecie, a w szczególności na portalach społecznościowych). Na podmiocie obowiązującym do realizacji tego zadania spoczywa obowiązek poszukiwania możliwie najskuteczniejszych rozwiązań i działań zmierzających do uzyskiwania przez zwierzęta nowych właścicieli²⁰⁵. Należy jednak wskazać, choćby w pośredni sposób, podmiot odpowiedzialny za realizację ww. zadania (urząd gminy, schronisko, czy też inne podmioty). Konkretyzacja ustawy musi być na tyle kompletna i precyzyjna, aby nie było wątpliwości co do tego kto, w jakich

Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt

²⁰⁰ <https://vetpol.org.pl/opinia-do-projektu-ustawy-o-ochronie-zdrowia-zwierzat-i-zwalczaniu-chorob-zakaznych/>, <https://www.prawo.pl/prawo/szczepienie-psow-co-dwa-lata.522357.html> (dostęp 8.08.2024 r.).

²⁰¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

²⁰² A. Dziągiew-Matras, *Podatki lokalne 2016*, Warszawa 2015, Legalis.

²⁰³ Art. 77 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119) stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 1000 zł albo karze nagany.

²⁰⁴ W 2023 r. wprowadzono obowiązek oznakowania transponderem psów i kotów przyjętych do schroniska, określając termin tego zabiegu. Wcześniej rozporządzenie z 2004 r. stanowiło jedynie, że zwierzęta te winny być oznakowane (bez wskazania metody i terminu).

²⁰⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 6.10.2021 r., II SA/Gl 987/21, LEX nr 3267304 (dostęp 16.10.2023 r.).

Podmiotowe formy realizacji zadań własnych przez jst

warunkach i w jakim zakresie staje się adresatem treści normatywnej wynikającej z przedmiotowego programu²⁰⁶.

Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zadania te, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może realizować poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych (jednostki sektora finansów publicznych, spółki prawa handlowego), a także zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (przedsiębiorcy, stowarzyszenia, fundacje). Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujących w szczególności sprawy utrzymania czystości i porządku, w tym zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (art. 7 ust. 1 pkt 3 usg, art. 3 ust. 2 pkt 14 ucpg).

Ww. zadanie jest zadaniem z zakresu gospodarki komunalnej, a jego wykonywanie jst mogą powierzać w drodze umowy osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²⁰⁷).

Reglamentacja działalności

Działalność gospodarcza w kontrolowanym obszarze podlega reglamentacji (przedsiębiorca nie ma pełnej swobody zakładania i prowadzenia działalności). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 7-9 ucpg) reguluje warunki udzielania przez wójta zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Rada gminy winna określić, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie ww. zezwolenia (art. 7 ust. 3 ucpg). W odniesieniu do określania wymagań uzyskania zezwolenia, „sądy wskazując na brak wytycznych w ustawie, stają na stanowisku, że rada gminy może domagać się od osób starających się o takie zezwolenia niekaralności za przestępstwa przeciwko zwierzętom. Uchwała może zawierać postanowienia wykluczające osoby skazane prawomocnie za przestępstwa czy wykroczenia przeciwko zwierzętom (zob. wyrok NSA z 1.03.2016 r., II OSK 36/16). Kolejna kwestia to wymagania, w które mogą ingerować, a tym samym ograniczać wolność działalności gospodarczej. Wprowadzając odpowiednie regulacje w tym zakresie, należy kierować się takimi wartościami, jak bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska, zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt czy minimalizacja konfliktów lokalnych, jakie mogą powstawać na tle specyfiki danej działalności (np. potencjalne uciążliwości, immisje itp.). Wartości te powinny być uwzględnione przy określaniu warunków technicznych i organizacyjnych”²⁰⁸.

Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy ww. działalność na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń (art. 7 ust. 5 ucpg).

²⁰⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.05.2023 r., II SA/Go 156/23, LEX nr 3562166 (dostęp 16.10.2023 r.). Tamże wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 grudnia 2017 r., II SA/Rz 1045/17.

²⁰⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

²⁰⁸ A. Szymczak [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 7 (dostęp 17.10.2023 r.).

Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 4 uoz). Podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt może zostać powierzona realizacja innych zadań gminy, np. odławianie bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 4 uoz). Jeśli chodzi o przedmiot działalności jest on identyczny, „różnice zaś polegają na tym, że:

- 1) po pierwsze, w art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg mowa jest o przedsiębiorcach, w art. 11 ust. 4 uoz – o organizacjach społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt,
- 2) po drugie, wymogiem prawnym wskazanym w art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg jest zezwolenie (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), podczas gdy w art. 11 ust. 4 uoz jest nim porozumienie [...].

Jeżeli organizacja społeczna (a jest nią przecież osoba prawna, np. stowarzyszenie, ale także jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej), prowadząc schronisko dla zwierząt (a jest to niewątpliwie działalność usługowa), może być uznana za przedsiębiorcę w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, to oczywiście jest, że podlega regulacji art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg, wobec czego potrzebuje zezwolenia w rozumieniu tej ustawy. Dopiero jeżeli organizacja społeczna nie może być uznana za przedsiębiorcę, nie stosuje się art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg, a zatem wystarczy porozumienie z właściwym organem samorządu terytorialnego”²⁰⁹.

Zezwolenia na prowadzenie ww. działalności

Zezwolenie powinno określać m.in.: wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem oraz inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ucpg). Odrębnymi przepisami w tym zakresie są w szczególności wydane na podstawie:

- ustawy o ochronie zwierząt:
 - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (art. 11 ust. 2 uoz),
 - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, obowiązkowy do uchwalenia przez radę gminy jako akt prawa miejscowego (art. 11a uoz);
- ustawy o ochronie zdrowia zwierząt:
 - rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2022 r.;
 - rozporządzenie ws. wymagań weterynaryjnych z 2004 r.²¹⁰.

Wójt prowadzi w formie elektronicznej ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń (art. 7 ust. 6b ucpg).

Wójt udziela zezwoleń na prowadzenie tej działalności w drodze decyzji administracyjnej, w tej samej formie następuje odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana i cofnięcie - w szczególności jeżeli podmiot wykonujący działalność gospodarczą, mimo wezwania do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków prowadzenia działalności gospodarczej, nadal je narusza, organ cofa zezwolenie bez odszkodowania.

Kto prowadzi ww. działalność określoną bez wymaganego zezwolenia podlega karze aresztu lub karze grzywny (art. 10 ust. 1 ucpg). „Wykroczenie ma charakter formalny, o jego bycie decyduje sam brak zezwolenia, niezależnie od jakichkolwiek skutków. Działalność może być prowadzona zupełnie prawidłowo, nie stwarzając żadnego zagrożenia, ale jeżeli prowadzący ją nie ma zezwolenia – jego czyn wyczerpuje znamiona wykroczenia. Ustawowe znamię „bez zezwolenia” zostaje wyczerpane w następujących wariantach:

- 1) prowadzący działalność nie wystąpił o zezwolenie albo podjął działalność mimo odmowy udzielenia mu zezwolenia bądź też rozpoczął działalność, zanim decyzja udzielająca mu zezwolenia stała się decyzją ostateczną,

²⁰⁹ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 7 (dostęp 17.10.2023 r.).

²¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657.

- 2) prowadzący działalność nie zaprzestał jej, mimo że zezwolenie wygasło na skutek upływu czasu, na jaki zostało udzielone,
- 3) prowadzący działalność nie zaprzestał jej, mimo że organ wydał przewidzianą w art. 9 ust. 2 wykonalną decyzję cofającą zezwolenie, przy czym ową wykonalność należy rozumieć w ten sposób, że decyzja ta stała się ostateczna bądź też jeszcze przed uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności²¹¹.

Kontrola przez gminę realizacji powierzonych zadań

Gmina, uchwalając program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnia jego realizację, w tym finansowanie, z własnych środków budżetowych. „Skoro zatem gmina, zawierając umowę ze schroniskiem dla zwierząt i realizując zadanie własne, finansowane z własnego budżetu, zobowiązana jest do weryfikacji tego podmiotu (tj. czy posiada on stosowne uprawnienia, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1574/18, LEX nr 2537315), to tym bardziej upoważniona jest do przeprowadzania w nim okresowej kontroli. [...] kontrola schroniska, w którym zgodnie z uchwalonym przez gminę programem, umieszczane są bezdomne zwierzęta, ściśle łączy się z realizacją zadania własnego, w tym w szczególności z obowiązkiem zapewnienia tym zwierzętom opieki. [...] Kontrola gminy nie zastępuje ustawowego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej ani też jej nie uzupełnia, a ma jedynie na celu zbadanie, czy powierzone danemu schronisku zadanie jest wykonywane zgodnie z podjętą w tym przedmiocie uchwałą²¹².

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust 1 usg). Zadania te może realizować poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych, a także zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Finansowanie zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności na jednym krańcu możliwych rozwiązań może opierać się na pokrywaniu wydatków podległej jednostki budżetowej w granicach jej planu finansowego, na drugim - na umowie cywilnoprawnej z podmiotem gospodarczym i zapłacie wynagrodzenia. W zależności od formy organizacyjno-prawnej, stopnia własności samorządowej, a także inicjatywy gminy dotyczącej ujęcia w umowach postanowień w zakresie kontroli, faktycznie sprawowany nadzór i kontrola ze strony gminy w zakresie wykonania powierzonego zadania (lub podmiotu go realizującego, np. prowadzącego schronisko) może być istotnie zróżnicowany. W przypadku jednostek organizacyjnych gminy istotne jest właściwe sprawowanie kontroli zarządczej, która stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta (II poziom kontroli zarządczej, w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych z tytułu odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jst) oraz kierownika jednostki (I poziom kontroli zarządczej). Za najistotniejszy element kontroli zarządczej w jst należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań (art. 68-69 ufp²¹³).

Gmina (organ wykonawczy) może realizować zadania poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (prywatni przedsiębiorcy, fundacje i stowarzyszenia). „Wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia to pewnego rodzaju "prywatyzacja" zadań publicznych. Zlecenie wykonania zadań publicznych następuje bowiem na zewnątrz, gdyż podmiotem wykonującym to zadanie jest podmiot niepubliczny - organizacja pożytku publicznego, która przyjmuje dane zadanie dobrowolnie oraz prowadzi je w interesie "ogólnym",

²¹¹ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 10 (dostęp 10.10.2023 r.).

²¹² Wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3967/19, LEX nr 3071985 (dostęp 17.10.2023 r.).

²¹³ Także komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84).

a nie w interesie jednostkowym (indywidualnym). Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umowy cywilnoprawnej, przy czym odpowiedzialność za realizację danego zadania spoczywa nadal na organie, który je zlecił²¹⁴. W przypadku umów zawartych w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zakres kontroli określił ustawodawca – według art. 17 ustawy organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: 1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Zasady kontroli i oceny realizacji zadania publicznego zostały doprecyzowane w ramowych wzorach umów²¹⁵. Zawierając umowy z innymi podmiotami gmina winna należycie zabezpieczyć własne interesy. Poza określeniem szczegółowego sposobu realizacji zadania własnego gminy (zobowiązań wykonawcy), umowa powinna zawierać instrumenty służące zabezpieczeniu jej należytego wykonania (możliwość weryfikacji przez jst realizacji zobowiązań zgodnie z umową, np. zapewniając sobie prawo kontroli realizacji zadania na miejscu, zobowiązując wykonawcę do przedkładania określonej dokumentacji wraz z fakturą) oraz dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy (zakres odpowiedzialności, zabezpieczenia, kary umowne). Ww. wzmacniają pozycję gminy (wierzyciela) – minimalizując ryzyko niewykonania zobowiązania przez dłużnika. Instrumenty sankcyjne mają sprzyjać mobilizacji do efektywnego wykonania umowy i zadania nią określonego. Odpowiedzialność finansowa w tych umowach będzie się sprowadzać do stosowania instrumentów typowo odszkodowawczych²¹⁶.

Kontrola wg ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Niezależnie od ww. powierzenia realizacji zadań własnych gminy, do obowiązków wójta należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 9u ust. 1 ucpq). W ustawie tej wskazano zadania gminy, tj. zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt, uregulowano warunki udzielania zezwoleń podmiotom na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także skutki niewypełnienia tych warunków.

Znakowanie zwierząt domowych w prawie krajowym państw UE

Powszechna, trwała identyfikacja zwierząt domowych oraz ich rejestracja jest instrumentem pozwalającym szybko odnaleźć właścicieli zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły, a także ustalić osoby, które porzuciły zwierzę, działając również prewencyjnie. Przegląd prawodawstwa krajowego obowiązującego w tym zakresie w 27 krajach Unii Europejskiej²¹⁷ wskazuje, że:

- trwała identyfikacja psów jest obowiązkowa na szczeblu krajowym w 24 państwach członkowskich UE. W większości przypadków powinno to nastąpić za pomocą transpondera i przed ukończeniem przez psa 2-3 miesięcy. W Estonii²¹⁸ i Niemczech²¹⁹ władze lokalne lub regionalne mogą

²¹⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. I OSK 2546/16.

²¹⁵ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

²¹⁶ *Schroniska dla bezdomnych zwierząt: za co odpowiadają gmina i wójt*, w: *Samorząd i Administracja*, nr 22, 31.01.2024 r. <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/9413424.schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat-za-co-odpowiadaja-gmina-i-wojt.html> (dostęp 14.08.2024 r.).

²¹⁷ [National Legislation - EU Dog & Cat Alliance \(dogandcatwelfare.eu\). Full report 2020 i5YZatx.pdf \(dogandcatwelfare.eu\)](https://www.dogandcatwelfare.eu/) (dostęp 5.08.2024 r.).

²¹⁸ [Polish and Estonian Regulations on Homeless \(Stray\) Animals | Kruk | Studia Iuridica Lublinensia \(umcs.pl\)](https://www.umcs.pl/), [Minister calls for Estonian national pet register and compulsory chipping | News | ERR](https://www.err.eu/) (dostęp 7.08.2024 r.).

²¹⁹ W Niemczech jest również stosowany podatek od psa. Jest to podatek lokalny, stanowi źródło dochodów gminy, służy pokryciu kosztów związanych m.in. z utrzymaniem czystości miejsc publicznych. Ponadto, służy regulacji populacji psów i zwiększeniu świadomości odpowiedzialnego posiadania zwierzęcia.

Znakowanie zwierząt domowych w prawie UE

- wprowadzić obowiązki dotyczące czipowania psów. W Polsce – jak wskazano powyżej – znakowanie nie jest obligatoryjne na terenie całego kraju, a regulacje w tym zakresie mogą być wprowadzane przez gminy;
- w odniesieniu do kotów w większości krajów UE (20) trwałe znakowanie (poza hodowlami) nie jest obowiązkowe na terenie całego kraju²²⁰,
 - z czipowaniem zwierząt każdorazowo powiązana jest obowiązkowa rejestracja w bazie danych zwierząt oznakowanych: odnośnie psów - w 24, a kotów – w siedmiu państwach,
 - większość państw unijnych posiada krajową bazę znakowanych zwierząt domowych prowadzoną m.in. przez organy państwowe, izby weterynaryjne (20)²²¹, jednak część tych baz (12)²²² nie jest połączona z bazą danych o zasięgu europejskim EuroPetNet²²³.

Prawo unijne wymaga, aby psy i koty w przypadku przemieszczania ich przez granice (między państwami członkowskimi i z państw trzecich) były oznakowane transponderem. Przepisy te ustanowiono w kontekście chorób zwierząt, w szczególności wścieklizny²²⁴ oraz w związku z tzw. przemieszczaniem o charakterze niehandlowym, gdy towarzyszą swoim właścicielom²²⁵. Jednak nie każde oznakowane zwierzę jest rejestrowane w krajowej bazie danych (to zależy od uregulowań krajowych), a nawet gdy jest w niej zarejestrowane inne kraje członkowskie mogą nie mieć do niej dostępu. Oznacza to ograniczoną możliwość prześledzenia pochodzenia zwierząt (identyfikowalność, ang. *traceability*). W związku z tym zgłaszane są postulaty, aby wszystkie zwierzęta - niezależnie od tego, czy kiedykolwiek zostaną przewiezione przez granicę - zostały oznakowane i zarejestrowane w bazie danych. Pozwala to nie tylko je odnaleźć w przypadku zgubienia lub kradzieży, czy śledzić rozprzestrzenianie się chorób, które mogą zaszkodzić zdrowiu ludzi lub zwierząt, a także rozwiązać problem nielegalnego handlu zwierzętami domowymi²²⁶, zwłaszcza rosnącego napływu zwierząt przez wschodnią granicę UE. W tym zakresie wskazuje się na trzy kluczowe kwestie. Po pierwsze, działalność komercyjna jest często kamuflowana przez działania niekomercyjne (schroniska). Po drugie, dokumenty towarzyszące zwierzętom są często fałszowane i nie można ich zweryfikować. Po trzecie, fałszerstwo jest trudne do wykrycia podczas kontroli na miejscu przeprowadzanych przez funkcjonariuszy straży granicznej i często ujawnia się dopiero później, np. podczas wizyty weterynaryjnej zorganizowanej przez osobę, która zakupiła zwierzę²²⁷. W 2020 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie nielegalnego

²²⁰ Obowiązkiem na szczeblu krajowym jest w: Belgii, Francji, Grecji, Litwie, Luksemburgu, Portugalii, Szwecji, od 2026 r. będzie w Finlandii. Ponadto, w Estonii obowiązki dotyczące mikroczipowania psów są uregulowane na poziomie regionalnym, podobnie we Włoszech – jest obowiązkiem w dwóch regionach (Apulia, Lombardia), w Hiszpani – w siedmiu spośród 17 wspólnot autonomicznych.

²²¹ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja. Ponadto w niektórych krajach bazy danych, w których można rejestrować zwierzęta, podlegają zatwierdzeniu (Czechy, Irlandia, Luksemburg, Holandia).

²²² Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Słowacja (jest powiązana z międzynarodową wyszukiwarką PETMAXX.com).

²²³ *European Pet Network* to organizacja non-profit, której celem jest m.in. zapewnienie środkowoeuropejskiego rejestru referencyjnego danych dotyczących zwierząt domowych z mikroczipem, w którym każdy może sprawdzić, w której bazie danych przechowywane są dane danego transpondera [Europetnet - About](#), [Europetnet - Statutes](#) (dostęp 6.08.2024 r.).

²²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz. Urz. L 84 z 31.3.2016, s. 1).

²²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 576/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 998/2003 (Dz. Urz. L 178 z 28.6.2013, s. 1).

²²⁶ [National Legislation - EU Dog & Cat Alliance \(dogandcatwelfare.eu\)](#) (dostęp 5.08.2024 r.)

²²⁷ Commission Staff Working Document *Summarising evidence supporting the legislative proposal on the welfare of dogs and cats and their traceability*, str. 27, Brussels, 27.03.2024 r. https://food.ec.europa.eu/document/download/caf8cd1d-967a-4e60-a0e5-19401be1c6b3_en?filename=awp_awp_leg_dog-cat_swd-2024-88.pdf (dostęp 8.08.2024 r.).

handlu zwierzętami domowymi, wzywając m.in. do harmonizacji systemów obowiązkowej identyfikacji i rejestracji psów i kotów²²⁸.

W czerwcu 2024 r. przedstawiciele państw członkowskich UE (*Coreper*) uzgodnili mandat negocjacyjny Rady dotyczący projektu rozporządzenia w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności. Projekt ten ma poprawić dobrostan tych zwierząt, hodowanych lub utrzymywanych w zakładach (hodowlanych, handlowych, schroniskach²²⁹, domach zastępczych) lub wprowadzanych na rynek unijny, oraz zapewnić ich identyfikowalność. Według projektu wprowadzenie na rynek oznacza wszelkie formy przenoszenia własności lub odpowiedzialności, niezależnie od odpłatnego charakteru tych czynności, a także ogłaszanie w tych celach. Regulacja ta nie ma wpływu na właścicieli zwierząt domowych, natomiast każdy kto będzie chciał wprowadzić psa lub kota na rynek UE będzie musiał zadbać o wszczepienie mu mikroczipa, który pozwoli go zidentyfikować²³⁰. Zwierzęta będą podlegały rejestracji w krajowych bazach danych, utworzonych i utrzymywanych przez właściwe organy w państwach członkowskich²³¹, a wszystkie bazy danych mają być ze sobą połączone i dostępne online.

Pozostałe regulacje dotyczące zwierząt domowych

Na szczelbu UE dotychczas nie przyjęto szczegółowych zasad dotyczących dobrostanu psów i kotów, istnieją przepisy dotyczące ochrony psów i kotów hodowanych, dostarczanych i wykorzystywanych do celów naukowych²³². Ponadto obowiązują ww. wymogi dotyczące transportu psów i kotów (rozporządzenie nr 1/2005), a także przemieszczenia zwierząt domowych przez granice.

Większość państw członkowskich (19) zobowiązało się również do ochrony dobrostanu kotów i psów jako sygnatariusze „Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt domowych”. Rzeczypospolita Polska nie ratyfikowała tej konwencji²³³.

Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (WOAH)²³⁴ w *Kodeksie zdrowia zwierząt lądowych*, rozdz. 7.7 *Dobrostan zwierząt*, wydała rekomendacje dotyczące środków zarządzania populacją psów²³⁵. Program w tym zakresie oznacza połączenie środków, które poprawiają opiekę nad psami i wpływają na

Rekomendacje WOAHA dotyczące zarządzania populacją psów

²²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie ochrony rynku wewnętrznego UE i praw konsumentów przed negatywnymi skutkami nielegalnego handlu zwierzętami domowymi (2019/2814(RSP)) (Dz. Urz. UE C/294 z 23.07.2021 r., str. 40), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0035> (dostęp 8.08.2024 r.).

²²⁹ Definicja zakładów hodowlanych, handlowych oraz schronisk obejmuje również gospodarstwa domowe, w których zwierzęta są utrzymywane w celach reprodukcyjnych z zamiarem wprowadzenia na rynek ich potomstwa bądź są utrzymywane w celu sprzedaży lub wprowadzenia na rynek.

²³⁰ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/06/26/welfare-of-cats-and-dogs-council-paves-the-way-for-first-ever-eu-wide-law/> (dostęp 8.08.2024 r.).

²³¹ W rozumieniu art. 3 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. Urz. L 95 z 7.04.2017, s. 1).

²³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z dnia 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz. Urz. L 276 z 20.10.2010, s. 33).

²³³ [CETS 125 - European Convention for the Protection of Pet Animals \(coe.int\) Full list - Treaty Office \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/treaties/ETS125). (dostęp 14.08.2024 r.).

²³⁴ Międzynarodowa organizacja, której celem jest poprawa zdrowia zwierząt na całym świecie. Normy, dyrektywy i zalecenia określone przez nią uznaje się za globalne odniesienia Światowej Organizacji Handlu (WTO), w szczególności porozumienie w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), za: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/glossary/swiatowa-organizacja-zdrowia-zwierzat> (dostęp 21.08.2024 r.).

²³⁵ https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=chapitre_aw_stray_dog.htm, https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/2023/chapitre_aw_stray_dog.pdf (dostęp 16.08.2024 r.).

dynamikę populacji psów w celu trwałej poprawy ich zdrowia i dobrostanu, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz środowiska, przy jednoczesnym uwzględnieniu związanych z tym korzyści i kosztów ekonomicznych. Aby program zarządzania populacją psów był skuteczny, należy stosować łącznie:

- powszechną rejestrację i identyfikację psów, która wspiera egzekwowanie prawa przez udowodnienie własności zwierzęcia, łączenie zagubionych zwierząt z ich właścicielami, identyfikowalność zwierząt w przypadku komercyjnej hodowli i sprzedaży, a także zachęca do odpowiedzialnych zachowań właścicielskich, wspiera programy w zakresie zdrowia zwierząt, np. obowiązkowe szczepienia przeciwko wściekliźnie;
- uregulowanie komercyjnej hodowli i sprzedaży psów, co obejmuje efekty takie jak transparentność tego rodzaju działalności, ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt, unikanie ich porzucania;
- kontrolę krajowego i międzynarodowego (eksport i import) przemieszczania psów, co zmniejsza ryzyko rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, służy ochronie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochronie dzikiej przyrody i zwierząt gospodarskich, a także dobrostanu psów;
- promowanie odpowiedzialnego posiadania zwierząt (kluczowy element programu) przez edukację i egzekwowanie przepisów, aby osiągnąć efekty w postaci: poprawy zdrowia i dobrostanu psów, wspierania więzi człowiek - zwierzę, minimalizowania niebezpieczeństw dla domowników i społeczności (np. pogryzień, zanieczyszczeń odchodami, wypadków komunikacyjnych), zmniejszenia liczby błąkających się psów;
- kontrola rozrodu (ubezpieczenie zwierząt), która zapobiega narodzinom niechcianych szczeniąt, pomaga rozwiązać problem braku równowagi między reprodukcją zwierząt a popytem na nie, a także zmniejsza liczebność populacji psów bezdomnych;
- stosowanie metody „wyłapać, wykastrować, zaszczepić i zwrócić” polegającej na tym, że we współpracy z lokalną społecznością, bezdomne psy są wyłapywane, zapewniana jest im opieka zdrowotna (w tym szczepienie przeciwko wściekliźnie), oceniane są pod kątem adopcji, a jeśli adopcja nie jest możliwa - sterylizowane i wydawane lokalnej społeczności w miejscu schwytania lub w jego pobliżu. Metoda ta jest bardziej akceptowalna, gdy obecność psów wolno żyjących jest powszechna i dobrze tolerowana przez lokalną społeczność, nie ma ona zastosowania we wszystkich sytuacjach i może być nielegalna w krajach lub regionach, w których przepisy zabraniają porzucania psów. W sytuacji, gdy wiele wolno żyjących psów ma właścicieli, bardziej odpowiedni może być program, który koncentruje się na kastracji / sterylizacji i odpowiedzialnym posiadaniu;
- zwrot psów dotychczasowym właścicielom i adopcja zwierząt bezdomnych, z zastrzeżeniem, że bez wystarczającej liczby domów adopcyjnych oraz systemów umożliwiających zwrot zwierzęcia właścicielowi, schroniska szybko zapełniają się tworząc nieskuteczny i kosztowny środek;
- dostęp do opieki weterynaryjnej, ponieważ zapobieganie chorobom i ich kontrola, leczenie chorób i urazów oraz eutanazja w celu położenia kresu cierpieniu tam, gdzie leczenie nie jest wykonalne, potencjalnie zmniejsza liczbę porzuconych chorych lub rannych zwierząt;
- wykluczanie niekontrolowanych źródeł pożywienia, co należy powiązać z innymi środkami zarządzania populacją zwierząt, aby uniknąć problemów związanych z dobrostanem zwierząt wynikających z tych ograniczeń;
- edukacja w zakresie bezpiecznej interakcji pies-człowiek.

Skala problemu bezdomności

Ponieważ w Polsce nie wprowadzono powszechnego obowiązku znakowania i rejestrowania psów i kotów brak jest oficjalnych danych na temat ich populacji. Według szacunków organizacji reprezentującej producentów karmy FEDIAF, w Polsce w 2022 r. było 8 109 tys. psów i 7 250 tys. kotów, w 2020 r. - 7 850 tys. psów i 6 800 tys. kotów²³⁶.

²³⁶ <https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2024/06/FEDIAF-Annual-Review-2024-Online.pdf>, <https://www.nvg-diervoeding.nl/assets/files/fediaf-facts-and-figures-2020.pdf> (dostęp 16.08.2024 r.).

Z badania *State of Pet Homelessness Project* („Stan bezdomności zwierząt”)²³⁷ przeprowadzonego w latach 2022-2023 w 20 krajach, wynika, że w Polsce żyje 12,34 mln psów i kotów²³⁸, a blisko 8 % z nich (tj. 949,9 tys. zwierząt) nie posiada właściciela, z czego: 92,4 tys. psów i 32,5 tys. kotów przebywa w schroniskach, a 75 tys. psów i 750 tys. kotów – w innych miejscach lub żyje na ulicach. Ankietowani, m.in. posiadacze zwierząt domowych, wskazywali, że:

- stali się posiadaczami zwierząt nabywając je od osób prywatnych (31 % psów i 24 % kotów), hodowców (16 % psów), znajdując je i przygarniając (21 % kotów), otrzymując od bliskich (17 % psów i 19 % kotów), adoptując ze schroniska (11 % psów i 10 % kotów), albo zwierzęta urodziły się w ich gospodarstwie domowym (5 % psów i 7 % kotów);
- środkami, które najistotniej zmniejszyłyby bezdomność zwierząt domowych w ich ocenie byłyby: sterylizacje/kastracje (36 % psów i 39 % kotów), walka z okrucieństwem wobec zwierząt (odpowiednio 34 % i 35 %), promowanie adopcji (27 % i 25 %), dofinansowanie usług weterynaryjnych (27 % i 32 %), czipowanie (25 % psów i 26 % kotów);
- 33 % psów i 57 % kotów właścicielskich zostało wykastrowanych/wysterylizowanych, jednak wartość tego wskaźnika kształtowała się poniżej średniej światowej wynoszącej odpowiednio 49 % i 63 %;
- w przypadku 37 % psów i 29 % kotów zdarzyło się, że zwierzę zaginęło, a właścicielom udało się odzyskać mniej niż połowę tych zwierząt - 39 % psów i 41 % kotów;
- najlepszymi metodami zapobiegającym zgubieniu zwierzęcia lub pozwalającymi je odnaleźć, zdaniem badanych, są: mikroczipowanie (53 % psów i 54 % kotów), zawieszki z danymi kontaktowymi (44 % psów i 49 % kotów), ogrodzenia (17 % psów), ogłoszenia w sieciach społecznościowych (16 % psów i 30 % kotów), informacje ze schronisk, gdy zwierzę w nich pojawi (16 % psów i 22 % kotów), komunikacja ze schroniskami w przypadku utraty zwierzęcia przez właściciela (21 % kotów),
- pomimo ww. twierdzeń tylko 33 % psów i 16 % kotów w Polsce było oznakowanych mikroczipem, podczas gdy w innych krajach europejskich wskaźniki te wynosiły co najmniej 50 % dla psów i 27 % dla kotów²³⁹.
- co dziesiąty spośród ankietowanych rozważał oddanie zwierzęcia w najbliższym czasie (w ciągu roku), przy czym w odniesieniu do kotów prawie dwa razy częściej niż psów (15 % kotów vs. 8 % psów);
- ważnymi przyczynami rezygnacji z opieki nad zwierzęciem domowym są: brak wystarczającej sprawności opiekuna (29 % psów i 32 % kotów), przeprowadzka (20 % psów i 17 % kotów), alergia bliskich (16 % psów i 18 % kotów), brak czasu na opiekę (12 % psów i 9 % kotów), wysokie koszty utrzymania zwierzęcia (10 % psów i 14 % kotów).

Ilościowymi danymi urzędowymi dotyczącymi problemu bezdomności w Polsce są informacje dotyczące zwierząt przebywających w schroniskach nadzorowanych przez PLW oraz rozproszone dane (o różnej szczegółowości) dotyczące realizacji programów w gminach.

Według ostatnich raportów inspekcji weterynaryjnej²⁴⁰, w 2023 r. w schroniskach dla zwierząt przebywało 81 778 psów oraz 35 391 kotów²⁴¹, a na koniec roku pozostawało w nich 26 021 psów (o 131 więcej niż rok wcześniej, wzrost o 0,5 %) oraz 7 491 kotów (o 39 i o 0,5 % więcej niż na koniec 2022 r.). Z powyższych danych wynika, że przeciętnie na 100 tys. mieszkańców

²³⁷ <https://stateofpethomelessness.com/> Badanie przeprowadzono w 20 krajach, w tym m.in. we Francji, Grecji, Litwie, Niemczech, Polsce, Wielkiej Brytanii. Wyniki badania dot. Polski: https://cms.stateofpethomelessness.com/s3media/2024-01/SoPH-Poland.pdf?VersionId=cG.R9DSm1uogh_YA2ke8frLtldyKhDh1 (dostęp 16.08.2024 r.).

²³⁸ 7,09 mln psów i 5,25 mln kotów.

²³⁹ Np. w Wielkiej Brytanii mikroczipem oznakowano 82 % psów i 69 % kotów, Francji - 81 % i 52 %, Niemczech - 74 % i 40 %, Litwie - 50 % i 28 %, Grecji - 62 % psów i 27 % kotów.

²⁴⁰ Według ostatniego upublicznionego Raportu rocznego Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2023, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat/printpage> (dostęp 20.11.2024 r.).

²⁴¹ Stan na początek roku (tj. 25 890 psów i 7 452 kotów) oraz zwierzęta przyjęte w trakcie roku (55 888 psów i 27 939 kotów).

Polski, w schroniskach na koniec 2023 r. przebywało 89 bezdomnych zwierząt²⁴². Natomiast brak jest oficjalnych danych o bezdomnych zwierzętach, które do schroniska nie trafiają: utrzymywanych przez organizacje społeczne, przebywających długotrwale w innych miejscach niż schroniska, oddawanych do adopcji przez gminy bezpośrednio po odłowieniu lub z miejsc czasowego przetrzymywania, a także dotyczących liczby kotów wolno żyjących, które powinny być objęte opieką.

Zgodnie z badaniem kwestionariuszowym przeprowadzonym przez NIK w 2024 r. w gminach siedmiu województw (913 gmin, zamieszkiwanych przez 33 % ludności Polski) w 2023 r. wyłapano 30 679 bezdomnych zwierząt, tj. przeciętnie 242 na 100 tys. mieszkańców²⁴³. Część gmin nie posiadała wiedzy, ile psów i kotów zostało przekazanych do schronisk (12 %), ani ile z nich nadal tam przebywało na koniec roku (25 %). Z terenu jst, które podały dane w tym zakresie (odpowiednio 88 % i 75 %), przyjęto do schronisk 27 782 psów i kotów, tj. przeciętnie 237 zwierząt na 100 tys. mieszkańców, a na koniec 2023 r. nadal tam przebywało 18 074 psów i kotów, co stanowiło 175 zwierząt na 100 tys. mieszkańców. Jest to prawie dwukrotnie większa liczba zwierząt niż wskazana w raportach inspekcji weterynaryjnej.

Z ww. badania kwestionariuszowego wynika również, że gmin, w których wyłapano w 2023 r. powyżej 100 bezdomnych zwierząt rocznie było zaledwie 6 % (tj. 51 z 913 objętych badaniem). Gminy te zajęły się jednak ponad połową wszystkich bezdomnych zwierząt (52 %).

Pozostałą populacją bezdomnych zwierząt zajęło się zatem 94 % gmin, w tym w:

- 74 % gminach problem sprowadzał się do opieki nad co najwyżej 25 bezdomnymi zwierzętami rocznie,
- 30 % gminach wyłapano nie więcej niż pięć bezdomnych zwierząt rocznie.

W takich gminach występują ekonomiczno-prawne bariery prowadzenia samodzielnie legalnego schroniska, więc część gmin realizuje to zadanie w ramach współdziałania z innymi jst, jednak większość z nich wysyła zwierzęta poza gminę, do zewnętrznych schronisk zbiorczych, na warunkach dyktowanych przez rynek takich usług²⁴⁴.

Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie kosztów ponoszonych z kieszeni podatnika. Brak jest danych na temat łącznych wydatków gmin na realizację zadania publicznego polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt i opiece nad zwierzętami bezdomnymi.

Po pierwsze, sposób klasyfikacji wydatków publicznych nie pozwala określić zagregowanej kwoty wydatków wykonanych, związanych z realizacją programów. Wydatki gmin są ujmowane w budżecie jst w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej²⁴⁵:

- rozdz. 90013 - *Schroniska dla zwierząt*,
- rozdz. 90095 - *Pozostała działalność*, w którym mogą być wykazywane także inne wydatki z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900), niezwiązane z realizacją programu.

W pierwszym z nich ujmuje się wydatki związane z realizacją zadań jednostek budżetowych z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz zadania inwestycyjne związane m.in. z modernizacją schroniska (np. w ramach budżetu obywatelskiego), a także na realizację programu w części dotyczącej schroniska (np. dotacje dla podmiotów prowadzących schroniska, wydatki na zakup usług). Wszystkie inne zadania w ramach programów (akcje promocyjne, sterylizacja, kastracja i znakowanie

Wydatki na zapobieganie bezdomności zwierząt

²⁴² Dane GUS „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 r.” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku.7.20.html> (dostęp 20.11.2024 r.).

²⁴³ Dane GUS „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 r.” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku.7.20.html> (dostęp 19.08.2024 r.).

²⁴⁴ „Lokalna opieka gmin nad bezdomnymi zwierzętami” <http://www.boz.org.pl/ucyw/lokalna.pdf> (dostęp 16.08.2024 r.).

²⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

zwierząt posiadających właścicieli) powinny być klasyfikowane w rozdziale 90095 - *Pozostała działalność*²⁴⁶.

Analiza części wydatków na podstawie danych sprawozdawczych przekazywanych przez jst do Ministerstwa Finansów²⁴⁷ pokazuje, że wydatki publiczne na schroniska dla zwierząt (tylko w rozdz. 90013) w okresie objętym kontrolą systematycznie rosły:

- w 2019 r. wydatki wykonane wyniosły 87.957,0 tys. zł, w tym majątkowe – 5.666,9 tys. zł (6,4 %);
- w 2020 r. – 121.775,7 tys. zł, w tym majątkowe – 6.479,4 tys. zł (5,3 %);
- w 2021 r. – 131.908,8 tys. zł, w tym majątkowe – 9.562,4 tys. zł (7,2 %);
- w 2022 r. – 133.902,8 tys. zł, w tym majątkowe – 9.591,5 tys. zł (7,2 %);
- w 2023 r. – 164.962,9 tys. zł, w tym majątkowe – 11.178,5 tys. zł (6,8 %).

Wydatki na schroniska w 2023 r. zwiększyły się o 87 % w porównaniu do 2019 r. Jednak ww. stanowią tylko część poniesionych wydatków w związku z realizacją programów.

Po drugie, pomimo obowiązku sporządzania przez wójtów raportów o stanie gminy, w dokumencie tym częstokroć nie jest ujmowana realizacja programu w wymiarze finansowym.

Powyższą lukę wypełniają organizacje społeczne monitorujące od kilku lat wysokość wydatków na realizację programów oraz liczbę zwierząt objętych opieką przez gminy. Z danych zbieranych przez Biuro Ochrony Zwierząt wynika, że wydatki (także realizowane poza schroniskami dla zwierząt) wyniosły: w 2018 r. - 209 mln zł, w 2019 r. - 234 mln zł, w 2020 r. - 232 mln zł, w 2021 r. - 244 mln zł i w 2022 r. - 278 mln zł. Tym samym wydatki w 2022 r. w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 33 %, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby bezdomnych psów, jakimi zajęły się gminy w tych latach o 22 %²⁴⁸.

Powołane dane są zbieżne z informacją przekazaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z której wynika, że ogólne koszty realizacji programów w 2019 r. wyniosły 227,7 mln zł (w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 81 %). Ministerstwo nie miało wiedzy na temat wysokości kosztów w kolejnych latach²⁴⁹.

Według badania kwestionariuszowego NIK wydatki w siedmiu województwach objętych kontrolą (907 gmin, 33 % ludności Polski) na wszystkie zadania objęte programami wyniosły w 2023 r. 111,5 mln zł, co w przeliczeniu na podatnika stanowiło 8,83 zł. Realnie (po wyeliminowaniu inflacji²⁵⁰) w porównaniu do 2019 r. koszty gmin wzrosły o 11,5 %.

Wydatki w relacji do zwierząt objętych opieką

Na realizację zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi (tj. odławianie, zapewnienie miejsca w schronisku lub innym miejscu przetrzymania zwierząt) gminy wydatkowały ok. 80 % tej puli, tj. 87,5 mln zł w 2023 r. i 60,0 mln zł w 2019 r. – wzrost o 45,7 %, realnie o 5,2 %. Z kolei liczba wyłapanych bezdomnych zwierząt utrzymywała się na zbliżonym poziomie - 30 679 w 2023 r. i 30 359 w 2019 r. (spadek o 1 %). Opieka nad jednym bezdomnym zwierzęciem kosztowała zatem przeciętnie podatnika 1 977,63 zł w 2019 r., a w 2023 r. - 2 851,22 zł (wzrost o 44,2 %, a po wyeliminowaniu wpływu inflacji o 4,1 %).

²⁴⁶ [Wniosek o wyjaśnienie - M. Gm. Łask \(sygn.wyjaśnienia: WA 4120-4/2018-w\) - Wyjaśnienia RIO Łódź \(art.13\) - Biuletyn Informacji Publicznej Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi](#) (dostęp 19.08.2024 r.).

²⁴⁷ [Sprawozdania budżetowe - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#) (dostęp 19.08.2024 r.).

²⁴⁸ Wydatki i liczba bezdomnych psów, którymi zajęły się gminy w latach 2017-2020 na <https://www.obrona-zwierzat.pl/aktualnosci/1743-gminna-opieka-nad-bezdomnymi-psami-w-2020-r.html>, 2021 r. na <https://www.obrona-zwierzat.pl/aktualnosci/1750-bezdomnosc-zwierzat-w-polsce-w-2021-r.html>, 2022 r. na: <https://www.obrona-zwierzat.pl/aktualnosci/1765-bezdomnosc-zwierzat-w-polsce-w-2022-r.html> (dostęp 16.08.2024 r.).

²⁴⁹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK. Według stanu na dzień 8.08.2024 r. Ministerstwo oczekiwało na przekazanie przez wojewodów informacji o kosztach realizacji przez gminy programów w latach 2020 – 2023.

²⁵⁰ Wynoszącej 38,5 % w latach 2019-2023 – na podstawie danych GUS „Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku” <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> (dostęp 16.08.2024 r.).

6.3. WYBRANE WYNIKI Z BADANIA KWESTIONARIUSZOWEGO

Ogólna charakterystyka badania

W celu pozyskania informacji dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminie, Delegatura NIK w Zielonej Górze wystosowała, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zapytanie do 934 gmin z terenu siedmiu województw objętych kontrolą²⁵¹. Kwestionariusz został wypełniony przez 913 gmin, tj. 97,8 % podmiotów objętych badaniem. Wyniki zostały przedstawione poniżej, w pkt 6.3.1 - 6.3.6.

Zestawienie nr 3.

Liczba i odsetek gmin, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie w podziale na województwa

Województwo	Liczba		Odsetek odpowiedzi
	wysłanych zapytań	odpowiedzi	
Ogółem	934	913	97,8 %
kujawsko-pomorskie	144	139	96,5 %
lubuskie	82	82	100,0 %
łódzkie	177	170	96,0 %
małopolskie	182	179	98,4 %
opolskie	71	70	98,6 %
podkarpackie	160	156	97,5 %
podlaskie	118	117	99,2 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego.

Zestawienie zbiorcze wyników

6.3.1. DANE OGÓLNE DOTYCZĄCE OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Programy

1. Czy obowiązywał w gminie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, opublikowany w dzienniku urzędowym województwa? (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
Tak	896	904	98,1 %	99,0 %
Nie	17	9	1,9 %	1,0 %

2. Liczba i odsetek gmin w podziale na ujęte w programie plany:

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r. N=896	w 2023 r. N=904	w 2019 r.	w 2023 r.
znakowania właścicielskich zwierząt domowych	110	214	12,3 %	23,7 %
sterylizacji/kastracji właścicielskich zwierząt domowych	229	360	25,6 %	39,8 %
sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących	570	692	63,6 %	76,5 %

²⁵¹ Wsparcie informatyczne i analiza danych wynikowych badania były realizowane przez Wydział Wsparcia Informatycznego i Analitycznego w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK. Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych PS QUAESTIO PRO. Badanie było prowadzone od 20 marca do 24 kwietnia 2024 r. i obejmowało okres od 2019 r. do 2023 r. Analiza poprawności uzyskanych danych wskazała na występowanie przypadków odpowiedzi logicznie sprzecznych. Takie odpowiedzi zostały oznaczone jako „brak danych”.

Wydatki poniesione
na realizację zadań

3. Liczba i odsetek gmin w podziale na łączne środki finansowe wydatkowane na realizację zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (niezależnie od tego czy uchwalono program, również środki ujęte w ramach np. budżetu obywatelskiego) (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
nie wydatkowano środków	2	0	0,2 %	0,0 %
od 1 000 zł do 10 000 zł	127	38	14,0 %	4,2 %
od 10 001 zł do 25 000 zł	233	159	25,7 %	17,5 %
od 25 001 zł do 50 000 zł	205	228	22,6 %	25,2 %
od 50 001 zł do 100 000 zł	195	226	21,5 %	24,9 %
powyżej 100 000 zł	145	256	16,0 %	28,2 %
brak danych	6	6		

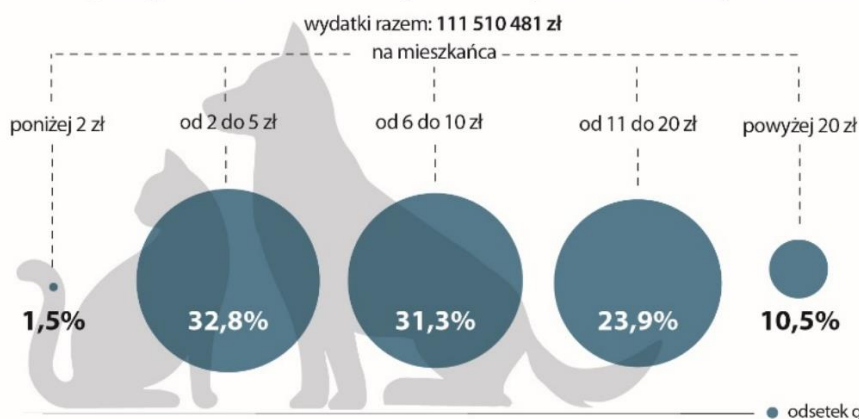
4. Odsetek gmin w podziale na środki finansowe wydatkowane na realizację poszczególnych zadań w 2023 r. (N=907)

	Opieka nad zwierzętami	Znakowanie, sterylizacja/ kastracja		Opieka nad kotami wolno żyjącymi	Pozostałe
		zwierząt właścicielskich	kotów wolno żyjących		
nie wydatkowano środków	1,3 %	61,7 %	39,4 %	35,9 %	31,4 %
od 1 000 zł do 10 000 zł	12,9 %	27,3 %	47,4 %	56,8 %	45,3 %
od 10 001 zł do 25 000 zł	19,6 %	7,5 %	7,6 %	4,1 %	14,1 %
od 25 001 zł do 50 000 zł	22,8 %	3,5 %	5,6 %	3,2 %	9,2 %
od 50 001 zł do 100 000 zł	22,6 %				
powyżej 100 000 zł	20,8 %				

5. Liczba i odsetek gmin w podziale na wydatki z tytułu realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 r.

Infografika nr 9.

Wydatki gmin z tytułu realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 r. w przeliczeniu na liczbę mieszkańców*



*Na podstawie danych GUS „Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 roku”

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego

Infografika nr 10.



Kwoty wydatków i udział procentowy w ogólnych wydatkach na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminie w 2019 i 2023 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego.

6.3.2. OPIEKA NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI

Wyłapywane
bezdome zwierzęta

1. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę bezdomnych zwierząt domowych (psów i kotów) wyłapanych z terenu gmin (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
żadne zwierzę	74	54	8,2 %	5,9 %
od 1 do 5	213	215	23,3 %	23,5 %
od 6 do 10	159	155	17,4 %	17,0 %
od 11 do 25	246	251	26,9 %	27,5 %
od 26 do 100	172	187	18,8 %	20,5 %
powyżej 100 zwierząt	49	51	5,4 %	5,6 %

Zwierzęta odbierane
czasowo
właścicielom lub
opiekunom

2. Czy gmina w latach 2019-2023 odbierała czasowo psy właścicielom lub opiekunom w trybie art. 7 uoz, objęte decyzjami wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta: (N=913)

	Liczba odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
nie	829	849	838	823	780
tak	84	64	75	90	133

	Odsetek odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
nie	90,8 %	93,0 %	91,8 %	90,1 %	85,4 %
tak	9,2 %	7,0 %	8,2 %	9,9 %	14,6 %

3. Czy gmina w latach 2019-2023 odbierała czasowo koty właścicielom lub opiekunom w trybie art. 7 uoz, objęte decyzjami wójta/ burmistrza/ prezydenta miasta: (N=913)

	Liczba odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
nie	906	909	906	903	901
tak	7	4	7	10	12

	Odsetek odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
nie	99,2 %	99,6 %	99,2 %	98,9 %	98,7 %
tak	0,8 %	0,4 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %

**Opieka nad
zwierzętami
w schroniskach**

4. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę schronisk dla zwierząt, w których zapewniono miejsce bezdomnym zwierzętom ($N=913$)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
brak schroniska	9	8	1,0 %	0,9 %
1 schronisko	868	868	95,1 %	95,1 %
2 i więcej schronisk	36	37	3,9 %	4,0 %

5. Liczba i odsetek schronisk dla zwierząt w podziale na odległość od siedziby gminy

	Liczba schronisk		Odsetek	
	w 2019 r. $N=946$	w 2023 r. $N=943$	w 2019 r.	w 2023 r.
poniżej 20 km	211	222	22,3 %	23,5 %
od 20 do 50	317	324	33,5 %	34,4 %
od 50 do 100	234	234	24,7 %	24,8 %
powyżej 100 km	184	163	19,5 %	17,3 %

6. Czy gmina posiada wiedzę na temat liczby bezdomnych zwierząt domowych (*psów i kotów*) przyjętych z terenu gminy do schroniska dla zwierząt? ($N=913$)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
tak	753	805	82,5 %	88,2 %
nie	160	108	17,5 %	11,8 %

**Liczba bezdomnych
zwierząt
w schroniskach**

7. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę bezdomnych zwierząt domowych (*psów i kotów*) przyjętych z jej terenu do schroniska dla zwierząt

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r. $N=753$	w 2023 r. $N=805$	w 2019 r.	w 2023 r.
brak zwierząt	82	82	10,9 %	10,2 %
od 1 do 5	190	228	25,2 %	28,3 %
od 6 do 10	132	133	17,5 %	16,5 %
od 11 do 50	270	283	35,9 %	35,2 %
od 51 do 100	43	39	5,7 %	4,8 %
powyżej 100 zwierząt	36	40	4,8 %	5,0 %

8. Liczba i odsetek bezdomnych zwierząt domowych (*psów i kotów*) przyjętych z terenu gminy do schroniska dla zwierząt w podziale na województwa ($N=913$)

	Liczba zwierząt		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
Ogółem	28 592	27 782	100,0 %	100,0 %
kujawsko-pomorskie	6 136	5 340	21,5 %	19,2 %
lubuskie	1 098	2 149	3,8 %	7,7 %
łódzkie	6 868	6 184	24,0 %	22,3 %
małopolskie	7 652	7 843	26,8 %	28,2 %
opolskie	1 625	1 454	5,7 %	5,2 %
podkarpackie	2 597	2 740	9,1 %	9,9 %
podlaskie	2 616	2 072	9,1 %	7,5 %

9. Czy gmina posiada wiedzę na temat liczby bezdomnych zwierząt domowych (*psów i kotów*) przebywających na koniec roku w schronisku dla zwierząt (*realizacja zadania gminy w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schroniskach dla zwierząt*)? ($N=913$)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
tak	585	684	64,1 %	74,9 %
nie	328	229	35,9 %	25,1 %

10. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę bezdomnych zwierząt domowych (psów i kotów) przebywających na koniec roku w schronisku dla zwierząt

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r. N=585	w 2023 r. N=684	w 2019 r.	w 2023 r.
brak zwierząt	110	114	18,8 %	16,7 %
od 1 do 5	172	212	29,4 %	31,0 %
od 6 do 10	85	134	14,5 %	19,6 %
od 11 do 50	158	182	27,0 %	26,6 %
od 51 do 100	31	21	5,3 %	3,1 %
powyżej 100 zwierząt	29	21	5,0 %	3,0 %

Koty w schroniskach

11. Czy gmina zapewniała bezdomnym kotom z terenu gminy miejsce w schronisku dla zwierząt? (Czy schronisko dla zwierząt, w którym gmina zapewniała miejsce bezdomnym zwierzętom domowym, przyjmuje koty?) (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
tak	480	510	52,6 %	55,9 %
nie	433	403	47,4 %	44,1 %

12. Liczba i odsetek gmin w podziale na przyczyny niezapewnienia przez gminę bezdomnym kotom (lub odebranych właścicielowi/opiekunowi) miejsca w schronisku dla zwierząt w 2019 r. lub w 2023 r. (N=455)

	Liczba odpowiedzi	Odsetek
koty są wyłącznie zwierzętami wolno żyjącymi, nie ma kotów bezdomnych	174	38,2 %
wprawdzie mogą istnieć koty bezdomne, jednak zjawisko bezdomności kotów nie występuje na terenie naszej gminy	131	28,8 %
brak schronisk dla zwierząt lub niewystarczająca liczba miejsc w schroniskach	77	16,9 %
schronisko dla zwierząt, w którym gmina zapewnia miejsce bezdomnym zwierzętom, nie przyjmuje kotów	155	34,1 %
schronisko dla zwierząt, w którym przebywają psy, to nieodpowiednie miejsce dla kotów	52	11,4 %
inne formy zapewnienia opieki nad tymi kotami są wystarczające - gmina poszukuje miejsc dla kotów w domach mieszkańców (np. domy tymczasowe, adopcja) lub przekazuje je organizacjom społecznym	182	40,0 %
inne	31	6,8 %

Kontrole gmin na miejscu w schroniskach

13. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę kontroli przeprowadzonych przez gminę na miejscu w schroniskach dla zwierząt, które obsługiwały gminę, w latach 2019-2023 (N=913)

	Liczba odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
brak kontroli	573	610	585	581	544
1 kontrola	264	235	254	254	284
od 2 do 5	66	58	63	64	70
powyżej 5 kontroli	10	10	11	14	15

	Odsetek odpowiedzi				
	w 2019 r.	w 2020 r.	w 2021 r.	w 2022 r.	w 2023 r.
brak kontroli	62,8 %	66,8 %	64,1 %	63,6 %	59,6 %
1 kontrola	28,9 %	25,7 %	27,8 %	27,8 %	31,1 %
od 2 do 5	7,2 %	6,4 %	6,9 %	7,1 %	7,7 %
powyżej 5 kontroli	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,5 %	1,6 %

6.3.3. OPIEKA NAD WOLNO ŻYJĄCYMI KOTAMI; STERYLIZACJA/KASTRACJA KOTÓW WOLNO ŻYJĄCYCH

**Zakres opieki
nad kotami wolno
żyjącymi**

1. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę wolno żyjących kotów objętych opieką na terenie gminy (*finansowanie lub dofinansowanie przez gminę*) ($N=913$)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
brak kotów	292	199	32,0 %	21,8 %
od 1 do 10	207	210	22,7 %	23,0 %
od 11 do 50	135	245	14,8 %	26,8 %
od 51 do 100	51	73	5,6 %	8,0 %
od 101 do 200	31	41	3,4 %	4,5 %
od 201 do 500	12	28	1,3 %	3,1 %
powyżej 500 kotów	7	11	0,7 %	1,2 %
brak wiedzy na temat populacji	178	106	19,5 %	11,6 %

2. Liczba i odsetek gmin w podziale na rodzaj opieki nad wolno żyjącymi kotami zapewnianą w 2023 r. przez gminy (*finansowanie lub dofinansowanie przez gminy*) ($N=714$)

	Liczba odpowiedzi	Odsetek
dokarmianie kotów wolno żyjących (<i>zakup karmy dla kotów</i>)	597	83,6 %
zapewnienie kotom wolno żyjącym schronienia/budek	141	19,7 %
profilaktykę zdrowotną kotów wolno żyjących (<i>profilaktykę przeciw pasożytniczą, szczepienia</i>)	213	29,8 %
leczenie chorób, urazów, itd. (<i>poza wypadkami drogowymi</i>)	317	44,4 %
sterylizację/kastrację kotów wolno żyjących	605	84,7 %
opiekę okołoweterynaryjną po zabiegach sterylizacji/kastracji	378	52,9 %
odławianie i transport kotów wolno żyjących z miejsca bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu leczenia sterylizacji/kastracji i z powrotem w miejsce bytowania	301	42,2 %
określenie populacji kotów wolno żyjących i ich ewidencja (<i>prowadzenie rejestru miejsc bytowania i dokarmiania kotów na terenie gminy</i>)	138	19,3 %

**Sterylizacja/kastracja
kotów wolno żyjących**

3. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę kotów wolno żyjących na terenie gminy poddanych zabiegom sterylizacji/kastracji: (*zabiegi finansowane lub dofinansowane przez gminę*)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r. $N=621$	w 2023 r. $N=714$	w 2019 r.	w 2023 r.
brak kotów poddanych zabiegom	203	117	32,7 %	16,4 %
od 1 do 10	199	225	32,1 %	31,5 %
od 11 do 50	138	250	22,2 %	35,0 %
od 51 do 100	43	73	6,9 %	10,2 %
powyżej 100 kotów poddanych zabiegom	38	49	6,1 %	6,9 %

4. Liczba i odsetek gmin w podziale na przyczyny braku w 2023 r. sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących na terenie gminy ($N=117$)

	Liczba odpowiedzi	Odsetek
w gminie nie występuje/nie zidentyfikowano problemu z populacją kotów wolno żyjących	52	44,4 %
trudno przesądzić o efektach tych działań skutkujących zmniejszeniem populacji kotów wolno żyjących	7	6,0 %
nadanie w gminie niskiego priorytetu działaniom w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt domowych (<i>gmina ma ważniejsze i pilniejsze zadania do realizacji</i>)	3	2,6 %

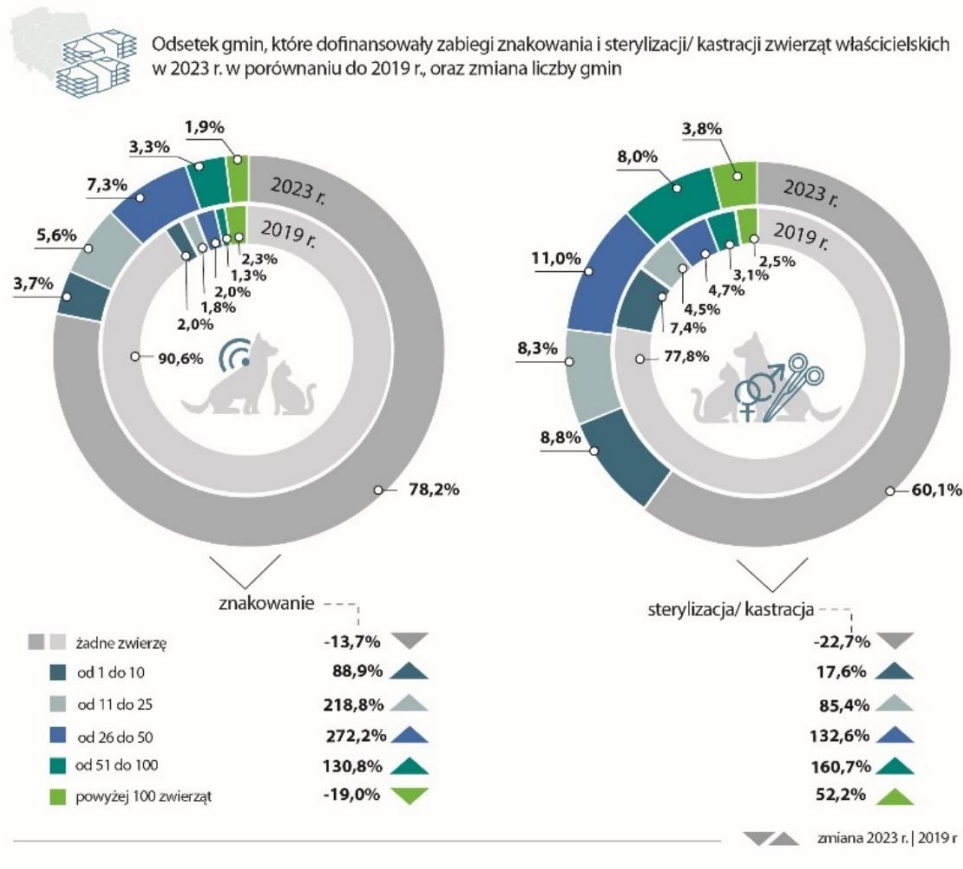
wystarczająca jest sterylizacja/kastracja zwierząt w schroniskach	10	8,5 %
opór społeczny przed sterylizacją/kastracją kotów wolno żyjących	4	3,4 %
względy zdrowotne - kotka powinna być chociaż raz w ciąży	1	0,9 %
brak wystarczających działań informacyjno-edukacyjnych	3	2,6 %
brak chętnych opiekunów kotów wolno żyjących	38	32,5 %
niedostateczna wielkość środków finansowych, w tym środków własnych gminy, które mogą zostać przeznaczone na realizację planów sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących	40	34,2 %
zbyt wysokie koszty realizacji sterylizacji/kastracji, w stosunku do populacji kotów wolno żyjących	18	15,4 %
duży nakład pracy pracowników gminy niezbędny do wdrożenia znakowania, sterylizacji/kastracji zwierząt, kolidujący z prowadzeniem innych bieżących zadań	18	15,4 %
problemy z wyłonieniem wykonawców planów sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących bądź problemy ze zleceniem wykonania tych zabiegów	5	4,3 %
inne	11	9,4 %

6.3.4. ZNAKOWANIE LUB STERYLIZACJA / KASTRACJA ZWIERZĄT WŁAŚCICIELSKICH

Znakowanie, sterylizacja/kastracja właścicielskich zwierząt domowych

1. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę właścicielskich zwierząt domowych poddanych zabiegom znakowania lub sterylizacji/kastracji (*zabiegi finansowane lub dofinansowane przez gminę*) (N=913)

Infografika nr 11.



**Przyczyny braku
znakowania,
sterylizacji/kastracji
zwierząt
właścicielskich**

2. Liczba i odsetek gmin w podziale na przyczyny braku w 2023 r. znakowania lub sterylizacji/kastracji właścicielskich zwierząt domowych (N=720)

Infografika nr 12.



Odsetek gmin w podziale na przyczyny braku w 2023 r. znakowania lub sterylizacji/kastracji właścicielskich zwierząt domowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego.

6.3.5. OPŁATA OD POSIADANIA PSA

Wprowadzenie opłaty od posiadania psa

1. Czy gmina wprowadziła opłatę od posiadania psa, o której mowa w art. 18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych? (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
tak	133	124	14,6 %	13,6 %
nie	780	789	85,4 %	86,4 %

2. Liczba i odsetek gmin w podziale na wysokość dochodów gminy z tytułu opłaty od posiadania psa

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r. N=133	w 2023 r. N=124	w 2019 r.	w 2023 r.
nie osiągnięto dochodu	16	16	12,0 %	12,8 %
od 1 zł do 100 zł	11	10	8,3 %	8,1 %
od 101 zł do 1 000 zł	34	25	25,6 %	20,2 %
od 1 001 zł do 10 000 zł	45	49	33,8 %	39,5 %
powyżej 10 000 zł	27	24	20,3 %	19,4 %

**Przyczyny
niewprowadzenia
opłaty od posiadania
psa**

3. Liczba i odsetek gmin w podziale na przyczyny niewprowadzenia w 2023 r. opłaty od posiadania psa (N=789)

	Liczba odpowiedzi	Odsetek
brak zgody społeczności lokalnej na nakładanie dodatkowych obciążeń	404	51,2 %
wysoki koszt poboru i egzekucji opłaty w relacji do wysokości możliwych dochodów z opłaty	214	27,1 %

bez obowiązkowego, powszechnego znakowania psów wprowadzenie opłaty nie ma sensu (<i>brak możliwości weryfikacji posiadania psa</i>)	495	62,7 %
brak lub niewystarczające zasoby kadrowe, którym mogłyby zostać powierzone zadania związane z opłatą od posiadania psa	178	22,6 %
brak wiedzy o możliwości wprowadzenia takiej opłaty	23	2,9 %
inne	74	9,4 %

6.3.6. MODEL REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH PRZEZ GMINĘ

Problemy i postulaty związane z zadaniami gmin w zakresie bezdomności

Obowiązujący model realizacji ww. zadań i zapewnienia ich finansowania przez gminy, nie sprzyja skutecznej i racjonalnej realizacji zadań własnych gminy. Opiera się bowiem na fakultatywności najskuteczniejszych instrumentów oddziaływania, takich jak znakowanie, sterylizacja lub kastracja zwierząt właścicielskich. Gminy, dostrzegając bariery formalno-prawne w zorganizowaniu opieki, zwłaszcza na poziomie małej jst, postulowały w 2023 r. wprowadzenie m.in. powszechnego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt domowych²⁵². W badaniu kwestionariuszowym odniosły się do najważniejszych problemów.

Infografika nr 13.



Odsetek gmin w podziale na problemy związane z realizacją zadań własnych gminy z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego.

Aż 98 % gmin dostrzega konieczność zmiany obecnie obowiązującego modelu zapobiegania bezdomności zwierząt.

²⁵² Stanowisko Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie rozwiązania problemu bezdomności zwierząt domowych z dnia 24 stycznia 2023 r., https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2023/02/2023_01_24_Stanowisko-ZGWRP_ochrona-zwierzat.pdf (dostęp 13.09.2024 r.).

Infografika nr 14



Odsetek gmin w podziale na zmiany, jakie należałoby wprowadzić w obecnie obowiązującym modelu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania kwestionariuszowego.

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz. Urz. L 95 z 7.04.2017, s. 1)
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz. Urz. L 84 z 31.3.2016, s. 1)
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 576/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 998/2003 (Dz. Urz. UE. L 178, s.1)
4. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5.01.2005, s. 1)
5. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075)
6. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.)
7. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399)
8. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)
9. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz. U. z 2023 r. poz. 501, ze zm.)
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580)
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061)
12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.)
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.)
16. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. poz. 175, ze zm.)
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158, poz. 1657, obowiązywało do dnia 26.01.2023 r.)
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753)
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)
20. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r. poz. 2057)
21. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84)

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
11. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
12. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Główny Lekarz Weterynarii
15. Wojewodowie
16. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 03 grudnia 2024 r.
znak sprawy: DŻW.orz.871.138.2024

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: stanowiska do wyników kontroli P/24/093 „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych”.

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 20 listopada 2024 r. (znak: LZG.430.2.2024) przekazujące informację o wynikach kontroli P/24/093 – Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych (zwaną dalej „Informacją”), proszę o przejęcie poniższego stanowiska, w którym w szczególności odniesiono się do wniosków skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W Informacji wskazano na potrzebę podjęcia i kontynuowania działań legislacyjnych zmierzających do:

- 1) *wprowadzenia skutecznych narzędzi w walce ze zjawiskiem bezdomności zwierząt domowych, w postaci:*
 - a) *powszechnego i obowiązkowego znakowania psów i kotów oraz rejestru zwierząt oznakowanych, służącemu zapewnieniu identyfikowalności zwierząt domowych,*
 - b) *powszechnego trwałego ubezpłodnienia psów i kotów z uwzględnieniem przeciwwskazań fizjologicznych i weterynaryjnych, z wyjątkiem zwierząt utrzymywanych w celach hodowlanych, a także zapewnienie mechanizmów wsparcia finansowego ich opiekunów, dla których koszt tego zabiegu byłby nadmiernym obciążeniem;*

Odnosząc się do wniosku o wprowadzenie obowiązku znakowania i rejestracji psów i kotów, należy wyjaśnić, że dostrzegając potrzebę jednoznacznego powiązania tych zwierząt z ich właścicielami, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracowało projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (UD 128), zakładający utworzenie państwowej bazy danych gromadzącej informacje o oznakowanych (i zarejestrowanych) psach i kotach oraz o ich właścicielach, a także o podmiotach prowadzących schroniska dla zwierząt, w których psy i koty są utrzymywane. Krajowy Rejestr Oznakowanych Psów i Kotów („KROPiK”) zostanie utworzony przez ministra właściwego ds. informatyzacji, a następnie będzie prowadzony przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. 27 listopada br. projekt ustawy został skierowany do uzgodnień z Radą Ministrów.

Odnosząc się natomiast do wniosku o wprowadzenie powszechnego obowiązku trwałego ubezpłodnienia psów i kotów, wydaje się, że wniosek ten stanowi odpowiedź na postulaty formułowane przez organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, przyjmując apriorycznie, że są one słuszne. Pragnę w tym miejscu zacytować fragment stanowiska Komitetu Nauk Weterynaryjnych i Biologii Rozrodu Polskiej Akademii Nauk, przedstawionego w związku ze złożeniem na ręce Marszałka Sejmu obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk 700):

„[...] podstawą racjonalnego i humanitarnego działania jest indywidualne podejście do pacjenta i dobranie korzystnej dla danego osobnika metody postępowania. **W każdej sytuacji decyzja, co do zastosowania bądź odstąpienia od antykoncepcji powinna być dobrana bardzo rozważnie i optymalnie dla określonego zwierzęcia w sposób zindywidualizowany.** Postępowanie takie ma na celu zapewnienie dobra pacjenta, którym jest czujące lub cierpiące zwierzę wskutek antropocentrycznych decyzji człowieka. Narażanie niemal całej populacji danego gatunku zwierząt na bezduszne kalectwo, jakim jest w wielu przypadkach niepotrzebny albo szkodliwy zabieg chirurgiczny w sytuacji rosnącej świadomości możliwych fatalnych następstw kastracji to postępowanie nieetyczne i stoi w absolutnej sprzeczności z dobrem zwierząt i zapewnieniem dobrostanu, które to cele przyświecają autorom projektu”

„Należy podkreślić, że w związku z powyższym proponowany projekt jest działaniem **wbrew dowodom naukowym, dostępnej wiedzy i międzynarodowym zaleceniom**, o czym w zagranicznym środowisku zajmującym się tym obszarem aktywności mówi się coraz głośniejsz. Nie służy to naszemu wizerunkowi na arenie międzynarodowej i jednocześnie stawia polskie ustawodawstwo w niekorzystnym świetle braku kompetencji”.

Choć sformułowany w Informacji wniosek nie przesądza o metodzie ubezpłodnienia, nie należy się spodziewać, że realizacja obowiązku trwałego ubezpłodnienia psów i kotów, także tych utrzymywanych w warunkach wykluczających reprodukcję, będzie następowała (powszechnie) inaczej niż właśnie przez zastosowanie metod chirurgicznych.

W dalszej części wniosku mowa jest o potrzebie zapewnienia mechanizmów wsparcia finansowego opiekunów psów i kotów, dla których koszt zabiegu trwałego ubezpłodnienia byłby nadmiernym obciążeniem. W odpowiedzi należy wyjaśnić, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) już w obecnym brzmieniu umożliwia wprowadzenie przez gminy wnioskowanego mechanizmu. Zgodnie z art. 11a ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt mowa jest o możliwości uwzględnienia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie. Gminy korzystając z rozwiązań przewidzianych w obowiązującym prawodawstwie nierzadko finansują zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt, które posiadają swoich właścicieli.

2) wydłużenia okresu obowiązywania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, wraz z obowiązkiem ich aktualizacji w zakresie finansowania w związku z rocznym planowaniem i wykonaniem budżetu, co umożliwiłoby planowanie i monitorowanie realizacji zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt w długim okresie;

Wniosek sugeruje, że roczny okres obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt nie pozwala na monitorowanie realizacji zadania własnego gminy, jakim jest m. in. zapobieganie bezdomności zwierząt, w długim okresie. We wniosku wskazano jednocześnie, że program

o okresie obowiązywania dłuższym niż rok, miałby być corocznie aktualizowany. Monitorowanie realizacji przez gminy zadania własnego polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt jest możliwe tak w oparciu o programy roczne, jak i, o co wnioskuje NIK, programy wieloletnie, przy czym corocznie aktualizowane. Dotychczas Ministerstwo nie otrzymało od strony samorządowej sygnałów o potrzebie wydłużenia okresu obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Mając także na względzie, że obowiązkowa, coroczna aktualizacja programu o okresie obowiązywania dłuższym niż rok, będzie wymagała corocznego podejmowania przez radę gminy uchwały o aktualizacji programu, trudno dostrzec argumenty przemawiające za realizacją omawianego wniosku.

- 3) *wprowadzenia do ustawy o ochronie zwierząt przepisu zobowiązującego gminy do przeprowadzenia, co najmniej dwa razy w roku, kontroli na miejscu u wykonawców opieki nad zwierzętami, którzy w imieniu i na rzecz gminy wykonują zadanie własne gminy. Kontrola powinna dotyczyć warunków bytowych zwierząt i stopnia realizacji obowiązków przyjętych przez podmiot prowadzący opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (znakowania, obowiązkowej kastracji/sterylizacji, opieki weterynaryjnej, adopcji);*

Należy poinformować, że w projekcie ustawy o zdrowiu zwierząt (UC 40), przewidziano przepis określający minimalną częstotliwość kontroli schronisk dla zwierząt, tj. nie rzadziej niż raz w roku. Mowa tu jednak o kontroli schronisk dla zwierząt wykonywanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie określonym w ustawie o ochronie zwierząt i przepisach wydanych na jej podstawie.

Wniosek dotyczy jednak funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, dlatego trudno uznać, by Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi był organem właściwym do jego rozpatrzenia. Opieka nad zwierzętami bezdomnymi jest zadaniem własnym gminy i to gmina ponosi odpowiedzialność za sposób realizacji tego zadania i za prawidłowe wydatkowanie środków w tym zakresie. Nie ulega wątpliwości, że już w obecnym stanie prawnym gminy powinny dokonywać oceny realizacji zadań określonych w umowie zawartej z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt. Nie ma także żadnych przeszkód prawnych dla ustanowienia dodatkowych uprawnień kontrolnych dla gminy w umowie zawartej z ww. podmiotem, czy też dla

przyjęcia przez te podmioty dalej idących wymogów co do standardu świadczonych usług (także w zakresie zapewnienia właściwej opieki zwierzętom).

- 4) *uznania za działalność nadzorowaną, objętą nadzorem weterynaryjnym określonym w przepisach uozz, prowadzenia wszystkich miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt (obecnie art. 1 pkt 1 lit. j uozz zalicza do takich miejsc jedynie schroniska);*
- 5) *określenia warunków (standardów) opieki nad bezdomnymi zwierzętami w miejscu czasowego przetrzymywania zwierząt, w tym maksymalnego czasu ich pobytu, przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów kontroli prawidłowości jej wykonywania, w tym ewidencji zwierząt tam przebywających (aktualnie zwierzęta mogą być przetrzymywane w punktach tymczasowych bezterminowo);*

Wnioski 4 i 5, jako dotyczące powiązanych zagadnień, zostały rozpatrzone łącznie.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przesądził w art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, że organem właściwym do określenia zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, który został zobowiązany do określenia tych zasad i warunków w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Należy także wskazać, że ustawa o ochronie zwierząt w art. 11 ust. 3 zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt.

Wniosek zmierzający do stworzenia nowych form opieki nad zwierzętami bezdomnymi, w celu usankcjonowania praktyki niezgodnej z ww. przepisem, budzi uzasadnione wątpliwości. W ocenie Ministerstwa nie będzie możliwym zapewnienie skutecznego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nad systemem opieki charakteryzującym się rozproszeniem i zaangażowaniem osób prywatnych, których profesjonalizm nie może zostać zweryfikowany.

- 6) *ustalenia, że podjęcie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska jest dopuszczalne dopiero po stwierdzeniu przez PLW, w drodze decyzji, spełnienia wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności (obecnie otwarcie schroniska jest dopuszczalne już po pisemnym zgłoszeniu PLW zamiaru jego prowadzenia bez weryfikacji przez organy nadzoru weterynaryjnego warunków, jakie w nim zapewniono – art. 5 ust. 1 pkt 2 i 9 uozz20);*

Zagadnienie to było przez Ministerstwo analizowane na etapie prac nad projektem ustawy o zdrowiu zwierząt (UC 40), służącym stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”). Mając na względzie, że funkcjonujące w Polsce schroniska dla zwierząt są podmiotami, które zgodnie z ww. rozporządzeniem podlegają rejestracji, a nie zatwierdzeniu, podjęto decyzję o przygotowaniu alternatywnego rozwiązania, które będzie jednocześnie zbliżone w skutkach z uznaniem schronisk dla zwierząt za podmioty podlegające zatwierdzeniu. W przywołanym wyżej projekcie ustawy o zdrowiu zwierząt przewidziano nowelizację ustawy o ochronie zwierząt poprzez dodanie do niej przepisów stanowiących, że pierwsze wprowadzenie zwierząt do schroniska dla zwierząt będzie możliwe wyłącznie po przeprowadzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii kontroli potwierdzającej, że schronisko to spełnia wymagania określone w ustawie o ochronie zwierząt oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu.

- 7) *w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, określenia – w uoz – definicji kota wolno żyjącego oraz uwzględnienia zagadnień związanych z opieką nad zwierzętami domowymi (odpowiedzialności, finansowania opieki) w wypadku śmierci, choroby dotychczasowego opiekuna i innych sytuacji związanych z brakiem możliwości sprawowania opieki;*

Niezdefiniowane pojęcie „kota wolno żyjącego” zostało wprowadzone do krajowego prawodawstwa ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373), procedowaną jako projekt poselski. Dodanie do ustawy o ochronie zwierząt nowej kategorii zwierząt, bez ich jednoczesnego zdefiniowania, doprowadziło w praktyce do powstania nieznanego dotąd problemu konieczności odróżniania kotów bezdomnych od kotów wolno żyjących.

Wobec obiektywnych trudności związanych z takim scharakteryzowaniem „kota wolno żyjącego”, które pozwoliłoby na stworzenie jego utylitarnej definicji ustawowej – będącej dla gmin podstawą do odróżniania kotów wolno żyjących od kotów bezdomnych, co jest niezbędne dla prawidłowej realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – wydaje się, że

kryterium pozwalającym na jednoznaczne i w praktyce wykonalne wyodrębnienie kotów wolno żyjących ze zbioru kotów bezdomnych, a także wychodzących kotów posiadających właścicieli, powinno być przyjęcie na zasadzie konsensusu, np. że za kota wolno żyjącego uznaje się kota nieposiadającego jakichkolwiek (głównie zewnętrznych) oznak pozostawiania wcześniej pod pieczęą człowieka, jak np. obroża (ale także transponder), a którego eksterier nie pozostawia wątpliwości, że kot ten zaadoptował się do życia w warunkach niezależnych od człowieka. Taka definicja mogłaby zostać wprowadzona po wejściu w życie i wykonaniu obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt. Wówczas właściciele kotów, głównie kotów wychodzących, którzy nie zdecydowali się na wpisanie zwierzęcia do KROPiK, musieliby uwzględnić ryzyko, że ich kot, w przypadku gdyby uciekł lub zabłąkał się, a nie miał obroży czy transpondera, mógłby zostać uznany za kota wolno żyjącego, co niewątpliwie zwiększyłoby odpowiedzialność właścicieli za utrzymywane przez siebie zwierzęta.

Odnosząc się do dalszej części wniosku, w ocenie Ministerstwa nie jest właściwe wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych przenoszących na gminę obowiązki o szczególnym, finansowym charakterze, polegające na utrzymywaniu zwierząt innych niż zwierzęta bezdomne. Ministerstwo opowiada się raczej za rozwiązaniami wzmacniającymi odpowiedzialność właściciela za własne zwierzę. Krokiem w tym kierunku jest utworzenie KROPiK, który w przypadku śmierci danej osoby, pozwoli na jednoznaczne ustalenie czy do masy spadkowej wchodzi także pies lub kot, któremu spadkobiercy powinni zapewnić opiekę.

Niezależnie od powyższego, wracając jednak do zagadnienia kotów wolno żyjących, za zbyt daleko idące należy uznać zawarte w Informacji stwierdzenie, że do obowiązków gminy należy zapewnienie kotom wolno żyjącym pożywienia i dostępu do wody – regularnie i przez cały rok. Konkretyzacja obowiązków gminy w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi następuje w uchwale rady gminy, przy uwzględnieniu możliwości finansowych danej gminy i indywidualnie ocenionych potrzeb na jej terenie. Za nieuprawnione należy uznać utożsamianie wyrażonego w ustawie *expressis verbis* obowiązku „dokarmiania”, z obowiązkiem „zapewnienia pożywienia i dostępu do wody – regularnie i przez cały rok”. W ocenie Ministerstwa opieka nad kotami wolno żyjącymi powinna mieć charakter subsydiarny. Jeżeli

„kotom wolno żyjącym” należałoby zapewniać opiekę podobną do opieki, jaką należy zapewniać zwierzęciu domowemu utrzymywanemu przez swojego właściciela, lub zwierzęciu bezdomnemu utrzymywanemu w schronisku dla zwierząt, trudno byłoby dostrzec racje przemawiające za potrzebą wyodrębnienia w ustawie o ochronie zwierząt kategorii „kotów wolno żyjących”.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LZG.430.2.2024

Warszawa, 2024-12-09

P/24/093

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawionego
w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹**

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dostrzega problemy podniesione w informacji o wynikach kontroli nr P/24/093 „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych”, w szczególności potrzebę jednoznacznego powiązania psów i kotów z ich właścicielami, sformułowania definicji kota wolno żyjącego, wprowadzenia minimalnej częstotliwości kontroli schronisk dla zwierząt oraz potrzeby wprowadzenia rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru weterynaryjnego zbliżonych w skutkach z uznaniem schroniska za podmioty podlegające zatwierdzeniu.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje sformułowane w informacji o wynikach kontroli wnioski, w szczególności wnioski dotyczący trwałego ubezpłodnienia psów i kotów. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że przewiduje on uwzględnienie przeciwwskazań fizjologicznych i weterynaryjnych, dotyczących indywidualnie każdego zwierzęcia poddawanemu takiemu zabiegowi, określonych w oparciu o profesjonalny osąd lekarza weterynarii, oraz celów, dla jakich zwierzę jest utrzymywane. Wniosek nie przesądza również o metodzie ubezpłodnienia, co zresztą dostrzeżono w stanowisku Ministra. Izba pragnie również zwrócić uwagę na stanowisko Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (WOAH)² wyrażone w *Kodeksie zdrowia zwierząt lądowych*, rozdz. 7.7 *Dobrostan*

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Międzynarodowa organizacja, której celem jest poprawa zdrowia zwierząt na całym świecie. Normy, dyrektywy i zalecenia określone przez nią uznaje się za globalne odniesienia Światowej Organizacji Handlu (WTO), w szczególności porozumienie w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), za: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/glossary/swiatowa-organizacja-zdrowia-zwierzat> (dostęp 5.12.2024 r.).

zwierząt, w którym WOAH wydała rekomendacje dotyczące środków zarządzania populacją psów³. Program w tym zakresie oznacza połączenie środków, które poprawiają opiekę nad psami i wpływają na dynamikę populacji psów w celu trwałej poprawy ich zdrowia i dobrostanu, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz środowiska, przy jednoczesnym uwzględnieniu związanych z tym korzyści i kosztów ekonomicznych. Aby program zarządzania populacją psów był skuteczny – jak wskazano w tym dokumencie - należy stosować m.in.: kontrolę rozrodu, która zapobiega narodzinom niechcianych szczeniąt, pomaga rozwiązać problem braku równowagi między reprodukcją psów a popytem na nie, a także zmniejsza liczebność populacji zwierząt bezdomnych.

Odnosnie wniosku nr 2 dotyczącego wydłużenia okresu obowiązywania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, NIK podkreśla, że wniosek ten jest zgodny ze stanowiskiem wielu gmin. Wydłużenie okresu, na jaki jest uchwalany program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dłuższy niż rok) postulowało 319 gmin (35,6% ogółu, które udzieliły informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

W zakresie wniosków dotyczących: wprowadzenia do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁴ przepisu zobowiązującego gminy do przeprowadzenia kontroli na miejscu u wykonawców opieki nad zwierzętami, uznania za działalność nadzorowaną miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt oraz określenia warunków (standardów) opieki w miejscu czasowego przetrzymywania zwierząt (wnioski nr 3-5), Izba zauważyła, że regulacje dotyczące sposobu realizacji zadań własnych przez gminy polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania zostały ujęte w ustawie o ochronie zwierząt, a wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie związanym ze zwierzętami, w tym nadzoru nad taką działalnością – w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁵. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶ dział rolnictwo obejmuje sprawy ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zwierząt.

W zakresie części wniosku nr 7 dotyczącego uwzględnienia w ustawie o ochronie zwierząt zagadnień związanych z opieką nad zwierzętami domowymi (odpowiedzialności, finansowania opieki) w wypadku śmierci, choroby dotychczasowego opiekuna i innych sytuacji związanych z brakiem możliwości sprawowania opieki, podobnie jak w wypadku wniosku nr 2, wśród najistotniejszych problemów związanych z realizacją zadań własnych gmin, Izba zdiagnozowała konieczność zapewnienia miejsca zwierzętom odebranych czasowo właścicielom/opiekunom albo których właściciel/opiekun zmarł lub na niejasny status tych zwierząt w schronisku dla zwierząt (nie są to zwierzęta bezdomne)⁷. Jest to realny problem, z którym spotykają się gminy - gdy właściciel zmarł lub nie może zająć się swoim zwierzęciem, a zwierzę nie spełnia kryteriów definicyjnych jako bezdomne. Zgodnie bowiem z definicją legalną zamieszczoną w art. 4 pkt 16 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zwierząt, zwierzęta bezdomne to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które

³ https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=chapitre_au_stray_dog.htm,
https://www.woah.org/fileadmin/Home/eng/Health_standards/tahc/2023/chapitre_au_stray_dog.pdf (dostęp 5.12.2024 r.)

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1075.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

⁷ 131 gmin, tj. 14,3% gmin, które udzieliły informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. W ocenie Izby utworzenie KROPiK nie rozwiąże problemu, ponieważ ustalenie w przypadku śmierci danej osoby, spadkobierców oraz czy do masy spadkowej wchodzi pies lub kot, któremu spadkobiercy powinni zapewnić opiekę, jest częstokroć procesem długotrwałym, na co wskazują m.in. badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości⁸.

Odnosząc się do zakresu opieki nad kotami wolno żyjącymi, obowiązek gmin, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt („opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie”), powinien być wykonywany całorocznie, a postanowienia programów, które ograniczają ten obowiązek traktowane są jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego⁹.

Izba docenia i z zadowoleniem przyjmuje, że Ministerstwo opracowało projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (UD 128), a w projekcie ustawy o zdrowiu zwierząt (UC 40) przewidziało przepis określający minimalną częstotliwość kontroli schronisk dla zwierząt oraz nowelizację ustawy o ochronie zwierząt poprzez dodanie do niej przepisów stanowiących, że pierwsze wprowadzenie zwierząt do schroniska dla zwierząt będzie możliwe wyłącznie po przeprowadzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii kontroli, co powinno pozwolić na osiągnięcie skutków równoważnych z uznaniem schronisk dla zwierząt za podmioty podlegające zatwierdzeniu.

Jednocześnie należy wyrazić nadzieję, że wskazane w stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekty aktów prawnych i ich nowelizacji przyczynią się do ograniczenia problemu bezdomności zwierząt domowych, zmniejszenia wydatków gmin na opiekę nad zwierzętami w schroniskach oraz wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu schronisk dla zwierząt.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

⁸ https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IWS_Kotas-Turoboyska-S_Przyczyny-przewleklosci-wieloletnich-postepowan-o-stwierdzenie-nabycia-spadku.pdf (dostęp 5.12.2024 r.)

⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 1046/20.