



LBI-4101-13-00/2012
Nr ewid. 46/2013/P12/193/LBI

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE ZADAŃ GMIN DOTYCZĄCYCH OCHRONY ZWIERZĄT

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:
Barbara Chilińska

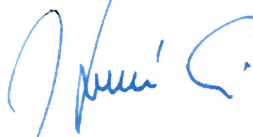


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 7.06.2013

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4
15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00
F +48 85 874 81 33

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
1.3. Założenia kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i prawne.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i inne uregulowania dotyczące opieki nad bezdomnymi zwierzętami	12
3.2.2. Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz zapobieganie ich bezdomności	14
3.2.3. Wykonywanie przez schroniska i podmioty zajmujące się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt warunków umów zawartych z gminami	17
3.2.4. Reagowanie organów gmin na przypadki znęcania się nad zwierzętami	24
3.2.5. Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	30
5. ZAŁĄCZNIKI	32

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Skróty:

Ustawa o ochronie zwierząt
[albo: uoz]

ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt
(Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.)

Ustawa o ochronie zdrowia
zwierząt [albo: uozz]

ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt
oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt
(Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.)

Ustawa o utrzymaniu
czystości i porządku w
gminach [albo: uocz]

ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości
i porządku w gminach
(Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.)

Rozporządzenie w sprawie
wymagań weterynaryjnych
dla prowadzenia schronisk
dla zwierząt

rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca
2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych
dla prowadzenia schronisk dla zwierząt
(Dz.U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657)

Rozporządzenie w sprawie
zasad wyłapywania
bezdomnych zwierząt

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)

PIW

Powiatowy Inspektorat Weterynarii

PLW

Powiatowy Lekarz Weterynarii

WLW

Wojewódzki Lekarz Weterynarii

IW

Inspekcja Weterynaryjna

MRiRW

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

j.s.t.

jednostka samorządu terytorialnego

Pojęcia:

**humanitarne
traktowanie zwierząt**
okrutne traktowanie

traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę¹

przypadki znęcania się nad zwierzętami oraz inne postępowanie właściciela bądź innej osoby, prowadzące do skutków porównywalnych ze skutkami znęcania się²

schronisko dla zwierząt

miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami bezdomnymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt

**właściwe warunki
bytowania**

zapewnienie zwierzęciu możliwości egzystencji, zgodnie z potrzebami danego gatunku, rasy, płci i wieku

zwierzęta bezdomne

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 pozostawały³

zwierzęta domowe

zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza⁴

¹ Art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

² Art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt.

³ Art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt.

⁴ Art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt.

1.1 Temat i numer kontroli

Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt (P/12/193).

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie niniejszej kontroli wynikało z potrzeby sprawdzenia stanu realizacji wniosków sformułowanych przez NIK po przeprowadzonej w 2010 roku kontroli (P/10/124) *Przestrzeganie praw zwierząt*⁵, a także sprawdzenia sposobu stosowania znowelizowanej ustawy o ochronie zwierząt. Inspiracją do podjęcia kontroli był także oddźwięk społeczny i zainteresowanie wynikami poprzedniej kontroli, w tym również duża liczba napływających do NIK skarg i wniosków dotyczących problematyki ochrony zwierząt.

1.3 Założenia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena realizacji przez gminy zadań w zakresie ochrony zwierząt oraz warunków pobytu zwierząt w schroniskach, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzania uregulowań wynikających ze znowelizowanej ustawy o ochronie zwierząt. Kontrolą objęto:

- wykonywanie zadań gmin dotyczących zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienie opieki nad tymi zwierzętami oraz reagowanie na przypadki okrutnego ich traktowania,
- spełnianie wymagań formalnych dotyczących prowadzenia działalności oraz zapewnienie właściwej opieki nad zwierzętami przebywającymi w schroniskach i w innych podmiotach zajmujących się na zlecenie gmin opieką nad zwierzętami (w tym ich odławianiem),
- realizację wniosków sformułowanych po przeprowadzonej w 2010 roku kontroli (P/10/124) *Przestrzeganie praw zwierząt*.

Kontrolę przeprowadzono w 18 urzędach gmin (miast) oraz w 19 schroniskach i podmiotach zajmujących się, na podstawie zawartych z gminami umów, opieką nad zwierzętami (w tym ich wyłapywaniem), z województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. (szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek zawarto w załączniku nr 3). Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 września 2012 r. do 23 stycznia 2013 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011 i 2012⁶.

W toku kontroli schronisk i podmiotów zajmujących się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt uzyskano wyjaśnienia i informacje⁷ od 121 gmin nieobjętych kontrolą. Wyjaśnienia dotyczyły głównie okoliczności zlecania zadań podmiotom nieposiadającym wymaganych zezwoleń i nieprzekazującym wyłapanych zwierząt do legalnie działających schronisk.

Warunki przebywania zwierząt w dziewięciu schroniskach sprawdzono przy udziale przedstawicieli organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt (w trzech schroniskach skorzystano z pomocy specjalistów – biegłych sądowych z zakresu weterynarii).

⁵ Informacja NIK o wynikach kontroli (P10/124) *Przestrzeganie praw zwierząt*, LBI-4101-07-00/2010, Nr ewid. 22/2011/P10124/LBI

⁶ Do dnia zakończenia kontroli w jednostce.

⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli NIK (Dz. U. z 2012 r., poz. 82.), zwanej dalej „ustawą o NIK”.

W kontroli dwóch miejsc przetrzymywania zwierząt nieobjętych nadzorem weterynaryjnym⁸, wspólnie z kontrolerami NIK, wzięli udział przedstawiciele Inspekcji Weterynaryjnej⁹.

Kontrola została przeprowadzona według następujących kryteriów:

- na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – w urzędach gmin oraz schroniskach dla zwierząt prowadzonych przez jednostki organizacyjne gmin oraz gminne osoby prawne,
- na podstawie art. 2 ust. 3, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, pod względem legalności i gospodarności – w podmiotach zajmujących się na zlecenie gmin wyłapywaniem bezdomnych zwierząt oraz w schroniskach prowadzonych przez przedsiębiorców i stowarzyszenia.

⁸ W rozumieniu ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

⁹ Na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁰ wykonywanie przez gminy i schroniska ustawowych zadań dotyczących ochrony zwierząt. Gminy nie zapewniały właściwej opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz nieskutecznie zapobiegały ich bezdomności, zaś schroniska nie zapewniły przebywającym tam zwierzętom właściwych warunków bytowania.

Ponad 1/3 środków publicznych przeznaczonych na ochronę zwierząt wydatkowano z naruszeniem prawa albo niegospodarnie.

Negatywną ocenę działalności skontrolowanych gmin uzasadniają w szczególności:

- niepodejmowanie skutecznych działań w celu ograniczenia populacji bezdomnych zwierząt, a nawet brak takich działań (w 50 % skontrolowanych gmin), *str. 20*
- nieprzestrzeganie zakazu¹¹ odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsc w schroniskach (61 %) oraz zlecanie takiej czynności podmiotom, które nie posiadały wymaganych zezwoleń (67 %) albo też bez podjęcia stosownej uchwały przez rady gminy¹² (40%), *str. 13-15*
- wydatkowanie nielegalnie, albo niegospodarnie 1.653,7 tys. zł¹³ (36% środków z budżetów 18 gmin) na rzecz podmiotów, które nie posiadały wymaganych zezwoleń oraz nie zapewniły standardu usług dotyczących opieki nad zwierzętami, *str. 26*
- brak kontroli wykorzystania środków publicznych i sprawowania opieki nad zwierzętami w schroniskach i w innych miejscach ich przetrzymywania (50 %), *str. 27*

Wejście w życie znowelizowanej ustawy o ochronie zwierząt nie przyczyniło się w znaczący sposób do rozwiązania problemu bezdomnych zwierząt. Wprawdzie 16 rad skontrolowanych gmin uchwaliło programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to jednak tylko pięć programów spełniało wszystkie wymogi określone w art. 11a znowelizowanej ustawy. W znacznej części gmin postanowienia tych programów dotyczące opieki nad bezdomnymi zwierzętami nie były realizowane. W szczególności gminy (67% skontrolowanych) nie przestrzegały zakazu odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsc w schroniskach (art. 11 ust. 3 uoz), *str. 12-14*

Gminy właściwie reagowały na przypadki niehumanitarnego traktowania zwierząt.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność schronisk dla zwierząt i podmiotów zajmujących się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt. Negatywną ocenę uzasadniają skala i rozmiary nieprawidłowości, które w szczególności polegały na:

- niezapewnieniu w 12 z 14 (w 86%) skontrolowanych schronisk i przytulisk¹⁴ właściwych warunków pobytu i wyżywienia zwierząt – głównie z powodu przepełnienia schronisk i innych miejsc przetrzymywania zwierząt, *str. 17-18*

¹⁰ Według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK. NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹¹ Wynikającego z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

¹² Zgodnie z obowiązującym do 31 grudnia 2011 r. art. 11 ust. 3 uoz przed 1 grudnia 2012 r. odławianie bezdomnych zwierząt mogło odbywać się wyłącznie na podstawie odrębnej uchwały rady gminy. Po 1 stycznia 2012 r. odławianie bezdomnych zwierząt może odbywać się wyłącznie na podstawie uchwały o przyjęciu programu zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 3 uoz).

¹³ W tym niegospodarnie kwotę co najmniej 1.237,4 tys. zł (najczęściej naruszano zarówno kryterium legalności, jak i gospodarności).

¹⁴ Tj. miejsc zapewniających bezdomnym zwierzętom opiekę, jednak nieobjętych nadzorem weterynaryjnym.

- nieprowadzeniu lub nierzetelnym prowadzeniu w 12 podmiotach (w 63%) ewidencji zwierząt, a także braku ich oznakowania, *str. 14-15*
- nieefektywnym wykorzystaniu środków publicznych – bez zapewnienia odpowiednich, zgodnych z wymogami prawa (w tym umów zawartych z gminami) warunków bytowania zwierząt, *str. 26-28*
- prowadzeniu przez 12 z 14 podmiotów działalności w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt, bez wymaganych zezwoleń wójtów gmin. *str. 15-16*

Nieodpowiednie warunki w schroniskach są przyczyną wysokiej śmiertelności przebywających tam zwierząt. Liczba zgonów (także w wyniku eutanazji) jest wciąż wysoka, gdyż dotyczy (przeciętnie) co czwartego zwierzęcia przyjętego do schroniska.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej w niewystarczającym stopniu wykonywały (na podstawie art. 34a w zw. z art. 9 ustawy o ochronie zwierząt) kontrole warunków w jakich przebywają i są transportowane bezdomne zwierzęta w przytuliskach, hotelach dla zwierząt oraz w podmiotach zajmujących się wyłapywaniem zwierząt. *str. 22-23*

Zrealizowane zostały w większości¹⁵ wnioski skierowane po przeprowadzonej w 2010 roku kontroli (P/10/124) *Przestrzeganie praw zwierząt*, do skontrolowanych ponownie ośmiu urzędów gmin i schronisk dla zwierząt.

Nie zostały zrealizowane wnioski skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczące przygotowania aktów prawnych umożliwiających objęcie nadzorem weterynaryjnym działalności związanej z odławianiem bezdomnych zwierząt oraz określenia standardów opieki w schroniskach¹⁶.

2.2 Uwagi i wnioski

Zakaz wyłapywania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsc w schronisku jest – w przypadku wielu gmin – praktycznie niewykonalny. Gminy, szczególnie małe, nie są w stanie poradzić sobie z problemem bezdomności zwierząt, głównie z powodu braku schronisk. Niezbędne jest zatem stworzenie zachęt, także finansowych, do tworzenia porozumień międzygminnych w celu wspólnej realizacji zadań, w tym budowy i utrzymywania schronisk. Problemu bezdomności psów i kotów nie da się też rozwiązać bez:

- 1) wprowadzenia ustawowego obowiązku rejestracji i znakowania psów (przy zapewnieniu środków na realizację takiego zadania),
- 2) zmiany art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, poprzez zaliczenie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi do aktów prawa miejscowego¹⁷ oraz umożliwienie kastracji i sterylizacji bezdomnych zwierząt poza schroniskami,

¹⁵ Zrealizowano 26 z 31 wniosków pokontrolnych. Nie wykonano czterech wniosków w trzech schroniskach (z 20 kierowanych do schronisk) i częściowo jednego wniosku w gminie (z 11 kierowanych do gmin). Szczegółowe dane o stanie realizacji wniosków ujęte zostały w rozdziale 3.2. Istotne ustalenia kontroli.

¹⁶ Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 26 października 2012 r. uznał te wnioski za zasadne. W czerwcu 2012 r. poinformowano NIK o przygotowanym w Głównym Inspektoracie Weterynarii projekcie nowelizacji przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Jednak w piśmie z 31 stycznia 2013 r. MRiRW poinformował, że wnioski nie mogą być zrealizowane ze względu na: [1] prace związane z dostosowaniem przepisów uoz i uozz do prawa unijnego, [2] trudną sytuację budżetową (chodzi o zwiększenie zadań Inspekcji Weterynaryjnej), [3] proponowane zmiany rozporządzeń wykonawczych wykraczałyby poza zakres upoważnienia ustawowego.

¹⁷ Większość wojewodów i sądów uznaje, że programy nie są przepisami prawa miejscowego lecz stanowią „akt „kierownictwa wewnętrznego” (nie są zatem publikowane). Powoduje to, że wykonywanie części zadań określonych w programie – w tym odławianie bezdomnych zwierząt – jest pozbawione podstawy prawnej. Zgodnie z Konstytucją RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa są akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2), a warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 2).

- 3) uchylenia zapisów art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, dotyczących „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” i wprowadzenia – najlepiej w ustawie o ochronie zwierząt – przepisów określających warunki (standardy) opieki gmin nad zwierzętami bezdomnymi i warunki wydawania zezwoleń na prowadzenie takiej działalności przez inne podmioty¹⁸,
- 4) zamieszczenia w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt precyzyjnej definicji schroniska dla zwierząt oraz zapisu, że prowadzenie schronisk jest dozwolone po stwierdzeniu przez powiatowego lekarza weterynarii, w drodze decyzji, spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności (obecnie wystarczy pisemne zgłoszenie¹⁹),
- 5) dokonanie zmiany § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, w ten sposób aby obligatoryjnym elementem umowy z przedsiębiorcą na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych było wskazanie schroniska, do którego wyłapane zwierzęta mają trafić (stosownie do znowelizowanego art. 11 ust. 3 uoz). Obecnie, przed przewiezieniem wyłapanych zwierząt do schroniska, można je przetrzymywać w innych miejscach.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast powinni:

- 1) przeciwdziałać bezdomności zwierząt domowych m. in. poprzez ograniczanie ich niekontrolowanego rozrodu,
- 2) powierzać wykonywanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami wyłącznie podmiotom posiadającym stosowne zezwolenia, zapewniając przy tym prowadzenie rzetelnej ewidencji odłowionych zwierząt,
- 3) zapewnić wykonywanie kontroli wykonywania zleconych zadań oraz wykorzystania środków na ten cel przeznaczonych.

Kierownicy schronisk dla zwierząt powinni zapewnić:

- 1) właściwe warunki bytowania zwierzętom przebywającym w schronisku,
- 2) prowadzenie rzetelnej ewidencji i znakowania zwierząt,
- 3) wykonywanie zabiegów ograniczających populację zwierząt.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej powinny:

- 1) częściej wykonywać (na podstawie art. 34a w zw. z art. 9 uoz) kontrole warunków w jakich przebywają bezdomne zwierzęta także w przytuliskach, hotelach dla zwierząt oraz w podmiotach zajmujących się wyłapywaniem zwierząt,
- 2) wydawać i stanowczo egzekwować przewidziane w art. 8 ust. 1 i 9 ust. 1 uoz nakazy i zakazy w przypadku niezapewnienia właściwych warunków bytowania zwierząt.

¹⁸ Pojęcie „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” jest: [1] niezdefiniowane w ustawie, [2] sprzeczne z postanowieniami uoz dotyczącymi zapewnienia zwierzętom bezdomnym opieki – co przyczynia się do zlecenia przez gminy wyłapywania bezdomnych zwierząt „donikąd”. Nadto postanowienia uoz dotyczące uchwał rad gmin w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca świadczący usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt (art. 7 ust. 3) nie spełniały istotnej roli w procesie organizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Poza powtórzeniem zapisów ustawowych nie określały bowiem standardów opieki w schroniskach dla zwierząt oraz w miejscach czasowego ich przetrzymywania.

¹⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 2 uoz.

3.1 Uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i prawne

Art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, że: *Zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.* Zdanie drugie tego przepisu normuje obowiązki człowieka wobec zwierząt, a więc powinność poszanowania, ochrony i opieki. Powinność taka nałożona jest również na organy administracji publicznej, w tym na organy gmin.

Do najistotniejszych zadań gmin w badanym zakresie należy opieka nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobieganie ich bezdomności, a także reagowanie na przypadki okrutnego ich traktowania. W tym przede wszystkim:

- zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt,
- zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie,
- zapewnienie odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- określanie wymagań jakie muszą spełniać przedsiębiorcy, prowadzący działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a także prowadzący schroniska dla bezdomnych zwierząt oraz udzielanie przedsiębiorcom zezwolenia na ww. działalność,
- czasowe odebranie zwierzęcia niewłaściwie traktowanego i przekazanie go schronisku dla zwierząt,
- przyjęcie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Szczegółowa analiza uwarunkowań prawnych zawarta jest w załączniku nr 2.

Na koniec 2011 roku funkcjonowało w Polsce 150 schronisk dla zwierząt, dysponujących tylko 34,1 tys. miejscami dla psów i 4,3 tys. miejscami dla kotów²⁰. W schroniskach tych przebywało 100,3 tys. psów, to jest prawie trzykrotnie więcej od liczby miejsc oraz 20,4 tys. kotów (o 4,7 razy więcej). W stosunku do 2005 roku liczba psów przebywających w schroniskach wzrosła o 21%. Liczba porzuconych i zabłąkanych zwierząt rośnie znacznie szybciej od miejsc w schroniskach i od liczby zwierząt adoptowanych²¹. Przepełnienie schronisk jest – w ocenie Głównego Inspektoratu Weterynarii – powodem niezapewnienia przebywających tam zwierzętom właściwych warunków bytowania, a w niektórych schroniskach nawet ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi²². Wzrasta liczba adoptowanych zwierząt. W 2011 roku ze 100,3 tys. psów przebywających w schroniskach adoptowano 54,7 tys. (55%). Spada – chociaż nieznacznie – odsetek zgonów w schroniskach. W 2011 roku odsetek zgonów w schroniskach wynosił 11,9% (psy) oraz 22,1% (koty)²³.

²⁰ Liczba schronisk wzrosła z 124 w 1999 r. do 150 (na koniec 2012 r.). Większość schronisk powstała w czasach, gdy uśmiercano bezdomne psy po upływie dwóch tygodni od ich przyjęcia do schroniska (na podstawie wytycznych w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miasta – załącznik do pisma ókólnego Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 3 października 1961 r.) Wytyczne obowiązywały terenowe organy administracji państwowej (prezydentów i naczelników miast) do czasu wejścia w życie (27 maja 1990 r.) ustawy o samorządzie terytorialnym.

²¹ Dane z Głównego Inspektoratu Weterynarii. W szczególności: *Raport roczny z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2011*. http://www.wetgiw.gov.pl/files/1946_Zestawienie-danych-dot.schronisk-2011-KOREKTA.pdf

²² W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami organy IW wydały 63 decyzje administracyjne, w tym w trzech przypadkach wstrzymano funkcjonowanie schronisk.

²³ W tym z powodu eutanazji: 5,1 % w stosunku do ogólnej liczby psów i 8,6% w stosunku do ogólnej liczby kotów.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i inne uregulowania dotyczące opieki nad bezdomnymi zwierzętami

1. Zdecydowana większość rad skontrolowanych 16 gmin uchwaliła programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jednak tylko pięć (31%) takich programów było zgodnych z przepisami art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. W pozostałych gminach programy nie zawierały niektórych wymienionych w tym przepisie obowiązkowych zadań gminy. Do najistotniejszych braków programów należało:

- niewskazanie schroniska, gdzie mają być umieszczane zwierzęta bezdomne (w 10 gminach, tj. 63% skontrolowanych gmin, które uchwaliły programy),
- nieokreślenie miejsca, gdzie powinny znaleźć opiekę okrutnie traktowane zwierzęta gospodarskie (w pięciu gminach – 31%),
- brak określenia środków finansowych przeznaczonych na realizację programu (w pięciu gminach),
- niezapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (w pięciu gminach).

Wskazane nieprawidłowości wynikały głównie z braku możliwości umieszczenia bezdomnych zwierząt w legalnie działających schroniskach (z powodu ich przepełnienia) oraz z trudności związanych z wyłonieniem podmiotów, które miały opiekować się bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi, a także zwierzętami, które ucierpiały z powodu wypadków drogowych.

W dwóch gminach nie uchwalono programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt:

- w Chełmcu – Rada Gminy odrzuciła projekt programu, sprzeciwiając się nakładaniu przez ustawodawcę na samorządy lokalne dodatkowych obowiązków bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację²⁴,
- w Tarnowie Podgórnym – uchwalony przez Radę Gminy program został rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego unieważniony (z uwagi na istotne naruszenie prawa²⁵), zaś nowy nie został uchwalony.

Nieuchwalenie programów uniemożliwiało – w sposób zgodny z prawem – wyłapywanie bezdomnych zwierząt²⁶.

Praktyka uchwalania i realizacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania ich bezdomności napotykała istotne trudności, związane z niedoskonałością przepisów art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, skutkujących także przyjmowaniem różnych rozwiązań w sprawowaniu przez wojewodów nadzoru nad uchwałami rad gmin). Dotyczyło to głównie:

²⁴ Rada Gminy Chełmiec wystosowała apel do posłów i senatorów RP: „Jako samorządowcy Gminy Chełmiec zwracamy się do Was Szanowni Posłowie i Senatorzy RP o ponowne pochylenie się nad zapisami ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [...]. Jest to kolejna ustawa, którą zleca się do realizacji samorządom, bez zabezpieczenia na ten cel środków”.

²⁵ Z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z 25 kwietnia 2012 r. wynika, że program, jako akt prawa miejscowego, powinien być opublikowany w trybie określonym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2007 r., Nr 68, poz. 449 ze zm.). Ponadto Wojewoda Wielkopolski wskazał: „.../ użycie przez ustawodawcę w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt zwrotu „obejmuje” oznacza, że wszelkie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu muszą zostać określone w programie, gdyż brak jakiegokolwiek z nich spowoduje nieważność uchwały podjętej w przedmiotowej sprawie.”

²⁶ Zgodnie z art. 11 ust.3 uoz – odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia programu.

- nieokreślenia, czy programy są aktami prawa miejscowego²⁷. Niektórzy wojewodowie stwierdzali nieważność uchwał, które nie zawierały postanowień o obowiązku ich publikacji, jako aktów prawa miejscowego (np. *Wojewoda Wielkopolski i Wojewoda Lubelski*). Inni zaś (np. *Wojewoda Śląski*) zajmowali odmienne stanowisko, uznając, że programy nie mają cech prawa miejscowego i z tego powodu stwierdzali nieważność postanowień uchwał,
- zamkniętego katalogu zadań gminy w art. 11a uoz (zabrakło wyrazów: „w szczególności”). Powodowało to, że nawet merytorycznie zasadne postanowienia programów (np. kastracja i sterylizacja w schroniskach dla zwierząt, ustalanie opłat dla właścicieli za wyłapanie i pobyt w schronisku ich zabłąkanych zwierząt, ustalenie warunków przyjmowania bezdomnych zwierząt do gospodarstw rolnych) były przez niektórych wojewodów²⁸ uchylane jako wykraczające poza upoważnienie ustawowe.

Żadna ze skontrolowanych gmin nie skorzystała w 2012 roku z możliwości – przewidzianej w art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt – wprowadzenia programem planu (pakiету działań) w zakresie znakowania zwierząt. Tylko nieliczne gminy wprowadzały takie regulacje w latach 2009–2011. Na przykład:

- *Miasto Bytom* – wprowadziło w 2009 roku plan rejestracji wszystkich zwierząt poprzez wszczepienie pod skórę mikromodułu,
- w ograniczonym zakresie plany znakowania zwierząt zostały wprowadzone w Aleksandrowie Łódzkim, gdzie objęto nim wszystkie zwierzęta przyjmowane do schronisk, oraz w Starachowicach, gdzie objęto nim wszystkie zwierzęta znajdujące się pod opieką gminy lub organizacji społecznych, których statutowym celem była ochrona zwierząt.

2. Do 31 grudnia 2011 r. wyłapywanie bezdomnych zwierząt mogło odbywać się wyłącznie na podstawie odrębnej uchwały rady gminy (art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.). Spośród 18 gmin objętych kontrolą, w pięciu²⁹ odławiano zwierzęta bez podjęcia takiej uchwały.

3. Rady 11 gmin³⁰ (61%) nie określiły wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca świadczący usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami³¹ i prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt (art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ustalenie wymagań miało zapobiegać powierzeniu takiej działalności podmiotom, które nie miały odpowiednich środków ani kwalifikacji.

Uchwały w tych sprawach w praktyce nie spełniały istotnej roli w procesie organizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Poza powtórzeniem zapisów ustawowych nie określały bowiem standardów opieki w schroniskach dla zwierząt oraz w miejscach czasowego ich przetrzymywania. W większości (80%) uchwały nie zawierały postanowień dotyczących prowadzenia ewidencji zwierząt i ich identyfikacji, mimo że wymogi w tym zakresie mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwej opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

²⁷ Przyjęcie tezy, że programy nie są przepisami prawa miejscowego (bez obowiązku ich publikacji) powoduje, że wykonywanie części zadań określonych w programie – np. obowiązek sterylizacji zwierząt w schroniskach – jest pozbawione podstawy prawnej. Zgodnie z Konstytucją RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa są akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2), a warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 2).

²⁸ Np. przez Wojewodę Podlaskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z 9 maja 2012 r. dotyczącym gminy *Stawiski* nr NK-II.4131.121.2012.BG.

²⁹ *Tarnowo Podgórne, Aleksandrów Łódzki, Borne Sulinowo, Swarzędz i Ząbki*.

³⁰ *Stawiski, Górnio, Masłów, Swarzędz, Aleksandrów Łódzki, Chełmiec, Police, Czechowice-Dziedzice, Borne Sulinowo, Pruszków i Zielonki*.

³¹ Kontrowersyjny zapis: *ochrona przed bezdomnymi zwierzętami* nie został wyeliminowany z uocz. Szerzej – zał. nr 2 – *Uwarunkowania prawne*.

4. Zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schronisk dla zwierząt (art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) były wydawane tylko w siedmiu z 18 gmin³² (w 39%), w których zlecano opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (w tym ich wyłapywanie).

Brak uchwał i zezwoleń (o których mowa w punktach 3 i 4) wynikał najczęściej z niewiedzy i niewłaściwej interpretacji przepisów (przyjmowano bowiem – niezasadnie – że wystarczy zezwolenie wydane przez wójta gminy właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy zajmującego się wyłapywaniem zwierząt). Skutkiem tych nieprawidłowości było: [1] zlecanie zadań podmiotom nieposiadającym środków do wykonywania zadań, w tym niezapewniającym wyłapanym zwierzętom miejsc w schroniskach (szerzej w punkcie 3.2.2), [2] wydatkowanie publicznych pieniędzy nielegalnie albo w sposób niezapewniający właściwej opieki nad zwierzętami (niegospodarnie).

3.2.2. Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz zapobieganie ich bezdomności

1. Większość skontrolowanych gmin (12, tj. 67%) nie wykonywała zadań w „zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami”. Realizowano zadania polegające na wykonywaniu „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” – ograniczające się w istocie do zlecania wyłapywania wałęsających się zwierząt. Wyłapywanie zlecano przedsiębiorcom albo podmiotom działającym pod szyldem organizacji zajmujących się ochroną zwierząt, w tym najczęściej (w dziewięciu z 12 gmin) takim, które nie dysponowały miejscami w schroniskach (naruszenie art. 11 ust. 3 uoz). Odłowione zwierzęta trafiały do obiektów, które nie były objęte nadzorem weterynaryjnym.

W gminach tych (dziewięciu) nie prowadzono ewidencji bezdomnych zwierząt w sposób umożliwiający ich identyfikację. Gminy (w zawartych umowach) nie zobowiązywały też do prowadzenia takiej ewidencji przez podmioty zajmujące się odławianiem zwierząt. Ewidencji bezdomnych zwierząt nie prowadziło 12 z 19 objętych kontrolą schronisk i podmiotów zajmujących się wyłapywaniem zwierząt (w przypadku schronisk – naruszenie § 6 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt). Brak takiej ewidencji był – w przypadku gmin – zaniechaniem naruszającym zasadę rzetelności³³ i uniemożliwiał ustalenie dalszych losów bezdomnych zwierząt, zwłaszcza w przypadkach ich rzekomej adopcji³⁴. Na przykład:

- 42 gminy, które zawarły umowy ze schroniskiem w Radysach nie prowadziły jakiegokolwiek ewidencji wyłapywanych zwierząt. Zwierzęta te były rejestrowane w schronisku dopiero po odbyciu kwarantanny (!) i to w sposób uniemożliwiający ich identyfikację,
- przedsiębiorca z Olkusa nie udokumentował przekazania do schronisk co najmniej 117 bezdomnych psów,
- współpracująca z 13 gminami Firma Wielobranżowa KALA z Wasilkowa nie prowadziła ewidencji odłowionych zwierząt, ani nie oznaczała ich w sposób umożliwiający identyfikację,
- w Łukowskim Towarzystwie Przyjaciół Zwierząt nie prowadzono w 2011 roku ewidencji wyłapanych zwierząt, zaś psy i koty przekazywano, bez pisemnych poświadczeń, do schroniska w Halinowie. Nierzetelnie dokumentowano też przekazywanie psów do adopcji osobom fizycznym, a Prezes Towarzystwa zeznała, że poświadczyła (jako osoba fizyczna) odbiór do adopcji 23 psów ze schroniska w Halinowie. Z danych uzyskanych od 16 gmin wynika, że w 2011 roku ŁTPZ odłowiło (na zlecenie tych gmin) 288 psów i 12 kotów.

³² W pozostałych nie wydawano takich zezwoleń, głównie z powodu nieokreślenia przez rady gmin, w formie uchwały, wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca świadczący usługi w zakresie opieki nad zwierzętami.

³³ Jak już wspomniano do zadań gminy należy zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Jednym z podstawowych atrybutów tej opieki jest przynajmniej wiedza co się z tym przedmiotem opieki dzieje.

³⁴ Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt, Stowarzyszenie na Rzecz Niesienia Pomocy dla Bezdomnych Zwierząt TEMPL z Wasilkowa, firmy „Gajne Łąki” i KALA z Wasilkowa.

W 11 gminach (61%) zlecano wyłapywanie zwierząt podmiotom nieposiadającym zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Było to skutkiem niedopełnienia przez gminy obowiązku określenia warunków na jakich podmiot może wykonywać zadania z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami lub też efektem zaniedbań urzędników, usprawiedliwiających się działaniem w stanie wyższej konieczności (niezlecenie odłowienia zwierząt mogło skutkować – w ocenie urzędników – powstaniem zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców). Z 14 skontrolowanych podmiotów zajmujących się wyłapywaniem zwierząt tylko dwa posiadały zezwolenia na wykonywanie tej działalności we wszystkich gminach, na rzecz których świadczyły usługi. Pozostałe nie posiadały zezwoleń na wyłapywanie zwierząt w 319 (88%) z 364 gmin na terenie których działały. Na przykład:

- w gminie Stawiski zlecano wyłapywanie bezdomnych zwierząt podmiotowi nieposiadającemu zezwolenia na prowadzenie takiej działalności, gdyż przyjęto (niezasadnie), że wystarczające jest zezwolenie wydane przez gminę, w której firma wyłapująca ma siedzibę,
- w Urzędzie Miejskim w Słomnikach zlecano odławianie bezdomnych zwierząt firmie „Opieka nad zwierzętami” z Olkusza oraz Fundacji „Dar Serca” w Skale, które nie posiadały odpowiednich zezwoleń,
- Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego w Łodzi nie miał zezwoleń na wyłapywanie zwierząt na terenie 103 ze 126 gmin, w których prowadził działalność,
- Prezes Inspektoratu Towarzystwa Ochrony Zwierząt ANIMALS w Białogardzie nie wnioskował o wydanie zezwolenia do wójtów żadnej z 30 gmin, w których świadczył usługę wyłapywania bezdomnych zwierząt, gdyż uważał – niezasadnie – że wystarczy zawarta z gminą umowa na świadczenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami,
- Firma ANIMAL CONTROL z Polic, nie miała zezwoleń na odławianie zwierząt w 11 gminach.

Większość skontrolowanych gmin (10 z 12), pomimo zakazu zawartego w ustawie o ochronie zwierząt, zlecała odławianie zwierząt do hoteli dla zwierząt i przytulisk nieobjętych nadzorem weterynaryjnym (najczęściej wynikało to z braku możliwości umieszczenia wyłapanych zwierząt w legalnie działających schroniskach). Zakaz wyłapywania zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku naruszało też dziewięć (z 15) skontrolowanych podmiotów odławiających zwierzęta. Trzy podmioty składające oferty na wyłapywanie bezdomnych zwierząt³⁵ przedstawiły gminom dokumenty lub oświadczenia, z których wynikało, że prowadzą schronisko lub mają zapewnione miejsca w legalnie działających schroniskach, podczas gdy miejsc takich nie miały. Gminy nie żądały dokumentów potwierdzających fakt zapewnienia zwierzętom miejsca w schronisku, a do 2012 roku nie podejmowały działań w celu zweryfikowania otrzymanych oświadczeń i dokumentów (poprzestały na zapewnieniach wykonawcy, że zwierzęta po wyłapaniu trafią do schronisk). Na przykład:

- Stowarzyszenie TEMPL z Wasilkowa składając w 2012 roku oferty zawarcia umów, przedstawiało gminom decyzję PLW w Sokółce z 2010 roku o objęciu prowadzonego przez Stowarzyszenie schroniska w Sieruciowcach nadzorem weterynaryjnym. Nie poinformowało natomiast, że już w październiku 2011 roku PLW w Sokółce wykreślił schronisko z rejestru podmiotów nadzorowanych i zakazał jego działalności. Skutkiem tego stanu rzeczy było odławianie, przez Stowarzyszenie bezdomnych zwierząt bez zapewnienia miejsc w schronisku (naruszenie art. 11 ust. 3 uoz) oraz niegospodarne wykorzystanie środków publicznych (nie zapewniono odpowiedniego standardu usług).

Art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt pozwala na odłowienie zwierząt stwarzających poważne zagrożenie dla ludzi i innych zwierząt, bez zapewnienia im miejsca w schronisku. Przepis ten, nie precyzując co z agresywnym, odłowionym zwierzęciem ma się stać przy braku miejsc w schronisku, niemal prowokuje do uznawania odławianych zwierząt za zagrażające ludziom i innym zwierzętom – to jest za takie, które

³⁵ Stowarzyszenie na Rzecz Niesienia Pomocy dla Bezdomnych Zwierząt TEMPL z Wasilkowa, Karol Kulesza KALA Firma Wielobranżowa z Wasilkowa i „Gajne Łąki Firma Wielobranżowa” Aldona Kulesza z Wasilkowa.

nie muszą być umieszczane w schroniskach objętych nadzorem weterynaryjnym. Na przykład w gminie Stawiski wszystkie bezdomne zwierzęta uznawano za niebezpieczne i agresywne, a w Skarżysku-Kamiennej zlecano odławianie tylko bezdomnych zwierząt „stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i innych zwierząt”³⁶.

2. Wobec braku miejsc w legalnie działających schroniskach (pod nadzorem weterynaryjnym) trzy gminy uciekały się do niekonwencjonalnych rozwiązań, naruszających jednak wyrażony w art. 11 ust. 3 uo zakaz odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schroniskach:

- w gminie Górno bezdomne zwierzęta odławiała (na podstawie umowy zawartej z gminą) Ochotnicza Straż Pożarna w Skarżysku Kamiennej. W przypadku braku miejsc w schroniskach, po przebadaniu, zaszczepieniu przeciwko wściekliznie, sterylizacji lub kastracji zwierzęta te były wypuszczane w miejscu ich wyłapania,
- w gminie Swarzędz odłowione przez Straż Miejską lub lekarza weterynarii psy były umieszczane w boksach (klatkach z budami) w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Swarzędzu. Psy nieodebrane przez właścicieli były następnie przewożone do przytulisk z którymi gmina miała podpisaną umowę na zapewnienie opieki,
- Miasto Starachowice płaciło od 10 zł (szczeniaki) do 30 zł (duży pies) za dobę pobytu zwierzęcia w hotelach dla zwierząt³⁷.

Zdjęcie nr 1

Klatka wykorzystywana przez Straż Miejską w Swarzędzu do przetrzymywania odłowionych zwierząt



3. Określenie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na wyłapywanie bezdomnych zwierząt, zlecanie wyłapywania zwierząt podmiotom posiadającym wymagane zezwolenie, a także zapewnienie wyłapywanym zwierzętom miejsca w schronisku było, między innymi, przedmiotem wniosków skierowanych do prezydentów (burmistrzów) miast w Bytomiu, Starachowicach i Słomnikach³⁸ po przeprowadzonej przez NIK w 2010 roku kontroli (P/10/124) *Przestrzegania praw zwierząt*. Z 11 wniosków pokontrolnych zrealizowano dziesięć, zaś jeden dotyczący zapewnienia przez miasto Starachowice opieki bezdomnym zwierzętom oraz podjęcia działań mających na celu umieszczanie ich w schroniskach, został zrealizowany częściowo. Miasto zawarło umowę

³⁶ Wg umowy zawartej 2 stycznia 2012 r. przez Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna z Prezesem Ochotniczej Straży Pożarnej w Skarżysku-Kamiennej.

³⁷ Prowadzonych przez Świętokrzyskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami „ZWIERZAK” w Kielcach.

³⁸ Wniosek, skierowany do burmistrza Słomnik, dotyczący zaprzestania zlecania wyłapywania zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku został zrealizowany dopiero w 2012 roku.

z przedsiębiorcą odławiającym zwierzęta i umieszczającym je w hotelach dla zwierząt, nie zapewniło jednak wyłapanym zwierzętom miejsca w schroniskach.

3.2.3. Wykonywanie przez schroniska i podmioty zajmujące się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt warunków umów zawartych z gminami

1. Większość (12 z 14) skontrolowanych schronisk oraz innych miejsc przetrzymywania zwierząt³⁹ nie zapewniła minimalnych warunków bytowania dla przebywających tam zwierząt z 288 gmin. Nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów art. 9 uoz oraz rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, polegały przede wszystkim na:
- niezapewnieniu przez 10 schronisk i innych miejsc przetrzymywania zwierząt⁴⁰ (71%) warunków bytowania zwierząt (brak m.in. wymaganych pomieszczeń, legowisk oraz wybiegów pozwalających na realizację zachowań właściwych dla przebywających tam gatunków zwierząt, nieutwardzenie terenu wybiegów),
 - niezapewnieniu elementarnych warunków sanitarnych w sześciu (43%) schroniskach, przytuliskach i hotelach⁴¹. Zwierzęta przebywały w zanieczyszczonych kojach i boksach, w otoczeniu odchodów,
 - niezapewnieniu odpowiednich warunków karmienia w trzech schroniskach⁴² (21%). Zwierzęta były karmione jednorodną, niezbilansowaną karmą, która nie zapewniała niezbędnych składników odżywczych.

Na przykład:

- w schronisku w Radysach psy przebywały w niezadaszonych kojach z podłożem nieutwardzonym i niezabezpieczonym przed rozmiękaniem i zastoinami wody opadowej. Nie zapewniono legowisk dla psów – na każdym wybiegu niezależnie od liczby psów, była jedna, nieocieplona, kryta blachą falistą buda (brak schronienia dla wszystkich psów) – i nie odseparowano zwierząt chorych oraz samic ze szczeniętami od dorosłych psów. Psy były karmione odpadami mięsnymi,
- w schronisku w Miedarach zwierzętom nie zapewniono ochrony przed zimnem. Legowiska – to jedna drewniana, zbyt mała i posadowiona bezpośrednio na betonie buda, w której nie mogły się pomieścić wszystkie zwierzęta przebywające w boksie. Niewłaściwie zorganizowano też karmienie zwierząt: karmę podawano w jednym pojemniku, co ograniczało dostęp do niej zwierzętom mniejszym i słabszym. Karma nie spełniała powszechnie przyjętych norm żywienia zwierząt, gdyż zawierała głównie węglowodany,
- w niespełniającym warunków lokalizacyjnych (znajdującym się o kilka metrów od najbliższych zabudowań mieszkalnych) Hotelu dla Zwierząt i Ptactwa Domowego w Łodzi brak było wybiegów dla zdrowych psów. Hotel był też nadmiernie zatłoczony. W Hotelu, jak i w należącym do tego samego przedsiębiorcy schronisku w Wojtyszkach, psy były karmione wyłącznie ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego III kategorii, co według uczestniczącej w oględzinach biegłej z zakresu weterynarii, było niezgodne z powszechnie przyjętymi dawkami pokarmowymi (dieta psów powinna zawierać także inne składniki, takie jak warzywa, pokarmy zbożowe, witaminy i dodatki mineralne).

³⁹ Przytuliska, hotele dla zwierząt, miejsca kwarantanny.

⁴⁰ Schroniska i przytuliska w: Wojtyszkach, Miedarach, Sierakowie, Ruskiej Wsi, Jarocinie, Klembowie, Radysach, Łodzi, Białogardzie i w Hotelu dla Zwierząt w Łodzi.

⁴¹ Schroniska i przytuliska w: Miedarach, Ruskiej Wsi, Jarocinie, Radysach, Łodzi i Bytomiu.

⁴² Schroniska i przytuliska w: Wojtyszkach, Miedarach i w Hotelu Dla Zwierząt w Łodzi.

Zdjęcie nr 2

Wybieg z jedną budą w schronisku w Radysach zajmowany przez 13 psów



Zdjęcie nr 3

Przepełniony boks z jedną nieocieploną budą w schronisku w Miedarach



Szczególnie złe były warunki przebywania zwierząt w likwidowanych w 2012 roku schroniskach w Klembowie i w Ruskiej Wsi.

- w schronisku w Klembowie (zarejestrowanym 20 marca 2012 r.) przed wydaniem decyzji przez PLW w Warszawie (17 maja 2012 r.) nakazującej wstrzymanie działalności oraz zakazującej przyjmowania nowych zwierząt – przebywało od 200 do ponad 300 zwierząt, które przetrzymywano m.in. w klatkach i kojach znajdujących się w stodole i piwnicy, bez dostępu do wody i światła dziennego. Zwierzęta przetrzymywane na zewnątrz były narażone na upały.

- w schronisku w Ruskiej Wsi izolatki dla chorych zwierząt znajdowały się w pawilonie, w którym przebywały również zdrowe zwierzęta oraz zwierzęta w trakcie kwarantanny. Przegrody między boksami nie zapobiegały przemieszczaniu się psów. Na 116 psów przypadało tylko 17 bud, niezaopatrzonych w podściółkę. Kanalizacja nie zapewniała odprowadzenie gromadzących się w boksach odchodów. Psy nie korzystały codziennie z wybiegów. Skutkiem zaniedbań była m. in. wysoka śmiertelność przebywających w schronisku zwierząt. Warunki te spowodowały, że 26 czerwca 2012 r. stowarzyszenia, których statutowym celem jest ochrona zwierząt⁴³, odebrały 16 najbardziej zaniedbanych psów (na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt).

Zdjęcie nr 4

Pomieszczenie kwarantanny zwierząt w Klembowie



Zdjęcie nr 5

Zanieczyszczony odchodami boks bez budy w schronisku w Ruskiej Wsi



⁴³ Fundację ROTTKA, OTOZ ANIMALS oraz Fundację Zwierząt Skrzywdzonych BERNARDYN.

Złe warunki bytowania wpływały też na liczbę zgonów zwierząt w schroniskach. W skontrolowanych schroniskach odsetek zgonów (także w wyniku eutanazji) w stosunku do liczby przyjętych zwierząt wynosił 22,7%. W 2012 roku najmniej zgonów wśród psów odnotowano w schronisku w *Gnieźnie* (3,9%) i *Łodzi* (5,3%), zaś najwięcej w schronisku w *Białogardzie* (40,1%) i *Ruskiej Wsi* (25,2%)⁴⁴.

Rzetelne ustalenie warunków bytowania zwierząt w schroniskach utrudnia brak określenia standardów opieki, dotyczących m. in. wymaganej powierzchni pomieszczeń (zagęszczenia) oraz norm żywieniowych. Brakuje też regulacji prawnych dotyczących warunków przetrzymywania zwierząt w rozmaitego rodzaju przytuliskach, w hotelach dla zwierząt oraz w innych miejscach ich przetrzymywania⁴⁵. Luki tej nie wypełniają uchwały rad gmin (wydawane na podstawie art. 7 ust. 3 uocz) w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt⁴⁶.

2. Próby przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia populacji bezdomnych zwierząt (przez sterylizację i kastrację oraz znakowania psów) były podejmowane jedynie przez dziewięć⁴⁷ z 18 skontrolowanych gmin (zgodnie z art. 11a ust 2 pkt 4 uoz programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmują m. in. obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach.) Zabiegi takie w większym zakresie wykonywano tylko w dwóch schroniskach, w *Łodzi* i w *Bytomiu*, gdzie objęto nimi od 25% do 51% zwierząt przyjętych w latach 2011–2012 (przede wszystkim zwierzęta wydawane do adopcji). W pozostałych schroniskach i miejscach przetrzymywania zwierząt (12) sterylizacji i kastracji nie przeprowadzano lub wykonywano po kilka zabiegów. Spowodowane to było – zdaniem kierowników schronisk – nieprzekazaniem przez gminy środków finansowych.

- w schronisku w *Łodzi* zabiegami kastracji i sterylizacji objęto 54% zwierząt przyjętych w 2011 roku i 46% przyjętych w 2012 roku, w tym wszystkie przekazane w tym okresie do adopcji.
- w schronisku w *Białogardzie* w latach 2011–2012 przeprowadzono jeden zabieg kastracji i jeden sterylizacji, a przyjęto w tym okresie do schroniska 1.151 zwierząt.

3. W latach 2011–2012 do adopcji wydano 40% zwierząt przebywających skontrolowanych schroniskach⁴⁸. Najwięcej adopcji odnotowano w *schroniskach w Gnieźnie* (87%) i *Łodzi* (79%), a najmniej w *schronisku w Wojtyszkach* (6%), *Hotelu dla Zwierząt i Ptactwa Domowego w Łodzi* (9%) i w *schronisku w Radysach* (11%). Zasady adopcji były określane w umowach adopcyjnych, w których

⁴⁴ Dane za 2012 rok dotyczące śmiertelności, nie mogą być wiarygodne w tych schroniskach, gdzie nie prowadzono rzetelnej ewidencji zwierząt (np. hotel w *Sierakowie*, schronisko w *Radysach*).

⁴⁵ Główny Lekarz Weterynarii przygotował i przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekty (prace nad nimi prowadzone są od października 2011 roku): [1] zmiany ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w którym zawarto definicje schroniska dla zwierząt i miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt, [2] rozporządzeń w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, w którym określono m.in. normy zagęszczenia oraz w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla wyłapywania zwierząt bezdomnych i prowadzenia miejsc przetrzymywania wyłapanych bezdomnych psów i kotów.

⁴⁶ W tej sytuacji istotną rolę spełnia Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli schronisk dla zwierząt – wydana w maju 2011 r., na podstawie art. 13 ust.1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. W rozdziale III Instrukcji wprowadzono również, niewynikające wprost z przepisów prawa zalecenia, co do zakresu i sposobu prowadzenia kontroli, służące jako pomoc w prawidłowej ocenie stanu faktycznego w zakresie dobrostanu zwierząt w schroniskach (w tym do określenia norm powierzchniowych).

⁴⁷ Działania takie podejmowały jedynie gminy *Aleksandrów Łódzki*, *Borne Sulinowo*, *Bytom*, *Police*, *Pruszków*, *Starachowice*, *Skarżysko-Kamienna*, *Swarzędz*, *Tarnowo Podgórne*.

⁴⁸ Bez *Hotelu dla Psów i Kotów w Sierakowie*, w którym nie prowadzono dokumentacji zawierającej dane o przeprowadzonych adopcjach.

zawierano m.in. zobowiązanie nowego właściciela do zapewnienia zwierzęciu dobrych warunków i opieki weterynaryjnej.

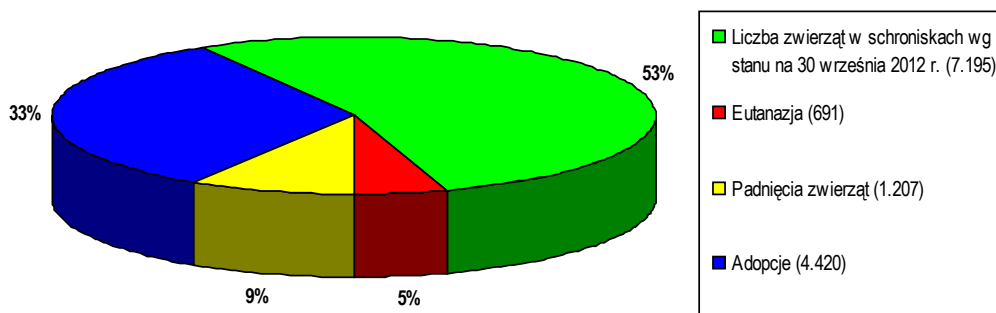
- Przykładem dobrej praktyki może być schronisko w Bytomiu, w którym do adopcji wydawano zwierzęta po ich wysterylizowaniu lub wykastrowaniu, oznaczeniu mikroprocesorem oraz zaszczepieniu.

W pięciu placówkach, ze względu na nierzetelnie prowadzoną ewidencję zwierząt, brak dokumentacji adopcyjnej bądź zamieszczanie w niej tylko szczątkowych informacji o nowym właścicielu i jego pupilu, nie było możliwe ustalenie dalszego losu adoptowanego zwierzęcia.

- Większość zwierząt trafiających pod opiekę Stowarzyszenia TEMPL z Wasilkowa była adoptowana, bezpośrednio po odłowieniu, przez członków rodziny pełnomocnika Stowarzyszenia oraz członków Stowarzyszenia. Nie prowadzono żadnego wykazu umożliwiającego identyfikację odłowionych i adoptowanych zwierząt oraz weryfikację ich dalszego losu.
- w Hotelu dla Psów i Kotów w Sierakowie dokumentacja nie umożliwiała identyfikacji zwierzęcia, ustalenia dat i liczby adopcji w poszczególnych latach, a także danych większości osób dokonujących adopcji.

Wykres nr 1

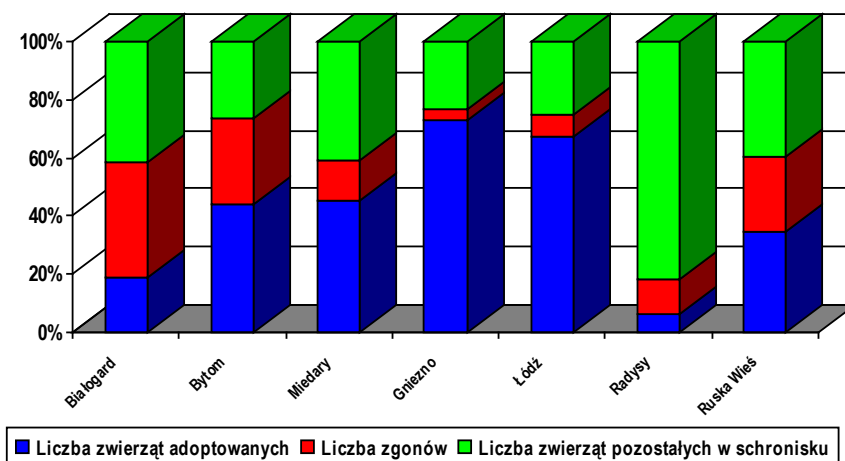
Dane o losie zwierząt w kontrolowanych schroniskach za 3 kwartały 2012 r.



W schroniskach w Radlinie k. Jarocina i w Klembowie, które w latach 2011–2012 przyjęły 893 zwierzęta odłowione z terenu 18 gmin, co najmniej 237 psów zostało wywiezionych do Niemiec⁴⁹. O dalszym losie tych zwierząt nie miały wiedzy schroniska, jak i gminy z których odłowione psy pochodziły.

Wykres nr 2

Dane o losach zwierząt trafiających do wybranych schronisk wg stanu na koniec 3 kwartału 2012 r.



⁴⁹ Schronisko w Klembowie przekazało 157 psów Fundacji Ochrony Zwierząt i Polskiego Dziedzictwa Przyrodniczego MRUNIO i 140 Fundacji Hundenhilfe Polen e.V., a schronisko w Jarocinie 40 psów do adopcji do Niemiec.

4. Wszystkie skontrolowane podmioty (pięć) świadczące na rzecz 97 gmin usługi w zakresie wyłapywania zwierząt były wyposażone w sprzęt i środki transportu umożliwiające odławianie i transport bezdomnych zwierząt. Jednak podstawowym celem działalności tych podmiotów było osiągnięcie zysku często kosztem dobra odławianych zwierząt. Przystępowano do odławiania zwierząt bez zapewnienia im miejsc w schroniskach (naruszenie art. 11 ust. 3 uoz) i nie prowadzono rzetelnej ewidencji odłowionych zwierząt, co uniemożliwia ustalenie ich dalszego losu i rodzi wątpliwości co do przestrzegania zasad humanitarnego ich traktowania. Na przykład:

- w latach 2011–2012 dziesięć gmin⁵⁰ z województwa zachodniopomorskiego, zapłaciło 86,9 tys. zł firmie Animal Control z Polic za odłowienie 471 bezdomnych zwierząt, z których 227 nie dostarczono do schronisk. Firma nie prowadziła ewidencji odłowionych zwierząt i nie poinformowała też Gminy Police, o tym, iż od listopada 2009 roku nie dysponuje nieruchomością w Węgorzynie, na której to – zgodnie z warunkami udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności – miały być przetrzymywane wyłapywane zwierzęta,
- przedsiębiorca z Milanówka (woj. mazowieckie) miał przekazać 288 bezdomnych zwierząt do schroniska Niedźwiedź w Korabiewicach, już po cofnięciu (1 marca 2011 r.), przez Wójta Gminy Puszcza Mariańska, zezwolenia na działalność, a 11 kwietnia 2011 r., wydania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Żyrardowie zakazu jej prowadzenia,
- do schroniska w Białogardzie pośrednik współpracujący z podmiotem prowadzącym to schronisko dostarczał psy wyłapane m.in. na terenie województwa świętokrzyskiego, z gmin położonych w odległości nawet ok. 500 km (Ożarów, Kije, Strawczyn i Końskie)⁵¹. Na koszt odłowienia zwierząt z terenu tych gmin oraz dostarczenia do schroniska składały się: [1] koszty transportu (przy stawkach od 2,20 do 3,54 zł/km) oraz opłata w kwocie 610 zł dla wyłapującego, [2] jednorazowa opłata od 1,2 tys. zł do 1,5 tys. zł za przyjęcie każdego psa do schroniska.

5. Liczba i zakres nieprawidłowości stwierdzonych w skontrolowanych schroniskach i w innych podmiotach zajmujących się (na zlecenie gmin) opieką nad bezdomnymi zwierzętami wymagają wzmocnienia nadzoru przez organy Inspekcji Weterynaryjnej. W szczególności dotyczy to kontroli przytulisk, hoteli dla zwierząt oraz podmiotów zajmujących się wyłapywaniem zwierząt w zakresie warunków w jakich one przebywały i były transportowane (kompetencje Inspekcji do kontroli takich podmiotów wynikają z art. 34a w zw. z art. 9 ust. 1 uoz⁵²). W niewystarczającym stopniu Inspekcja Weterynaryjna reagowała też na przypadki prowadzenia schronisk bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze rozpoczęcia takiej działalności. Na przykład:

- Hotel dla Zwierząt w Sierakowie przyjmował i przetrzymywał bezdomne psy i koty wyłapane z 14 gmin województwa zachodniopomorskiego, mimo że nie zapewniał warunków niezbędnych do prowadzenia takiej działalności. Prowadzący Hotel nie posiadał zezwolenia Burmistrza Polic na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, wydanego na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Prowadzenie schroniska dla zwierząt (bo tym w istocie był Hotel) oraz prowadzenia miejsc kwarantanny nie zostało zgłoszone do Powiatowego Lekarza Weterynarii (naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt). W Hotelu nie zapewniono odpowiednich warunków bytowania zwierząt oraz opieki weterynaryjnej. Psy nie były szczepione przeciwko wściekliźnie oraz nie były kastrowane i sterylizowane. Nie prowadzono też rzetelnej ewidencji zwierząt, w tym przekazanych do adopcji (brakowało np. danych osób adoptujących psy).
- Hotel dla Zwierząt w Łodzi, wbrew przepisom rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk, jest położony w odległości kilku metrów od zabudowy mieszkalnej. Właściciel Hotelu nie występował do Prezydenta Miasta Łodzi o zezwolenie na prowadzenie schroniska, ani nie zgłaszał prowadzonej

⁵⁰ Pyrzyce, Kamień Pomorski, Dolice, Stare Czarnowo, Dziwnów, Lipiany, Trzcińsko – Zdrój, Nowe Warpno, Przelewice i Dobra.

⁵¹ W celu uzyskania zlecenia na wyłapywanie zwierząt przedsiębiorca przedstawiał gminom m.in. protokół kontroli przeprowadzonej 26 maja 2011 r. przez inspektorów Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w schronisku w Białogardzie, w którym potwierdzono prawidłowe funkcjonowanie schroniska. Na wniosek Zachodniopomorskiego WLW władze okręgowe TOZ w województwie zachodniopomorskim w dniu 19 stycznia 2012 r. wyjaśniły, że inspektorzy TOZ wykonali kontrolę samowolnie, a protokół kontroli został unieważniony.

⁵² Należy zwrócić jednak uwagę, że ustawa o ochronie zwierząt nie wyposaża Inspekcji Weterynaryjnej w środki nadzoru (poza złożeniem zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia).

działalności Inspekcji Weterynaryjnej. PLW w Łodzi, najpierw pismem z 31 marca 2010 r. (bez wskazania podstawy prawnej) zaakceptował funkcjonowanie Hotelu jako miejsca czasowego przetrzymywania bezdomnych zwierząt, a następnie dwukrotnie zawiadomił Policję o popełnieniu wykroczenia polegającego na prowadzeniu schroniska dla zwierząt bez wymaganego zezwolenia. Inspekcja Weterynaryjna odmówiła jednak wszczęcia postępowania w sprawie likwidacji Hotelu, jako nielegalnie prowadzonego schroniska, uzasadniając to brakiem możliwości wydania decyzji nakazującej wstrzymanie działalności (art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt), w sytuacji, gdy działalność ta jest prowadzona bez zgłoszenia organowi Inspekcji zamiaru jej prowadzenia. Stanowiska tego nie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, który w wyroku z 29 listopada 2012 r. stwierdził, że działalnością nadzorowaną jest nie tylko działalność prowadzona na podstawie zezwolenia, lecz każda działalność opisana w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt⁵³.

Zdjęcie nr 6

Hotel dla Zwierząt w Łodzi – brak odizolowania zwierząt w kojcach kwarantanny



Wprowadzenie obowiązku zapewnienia miejsca w schronisku odłowionym zwierzętom miało wyeliminować praktyki odławiania zwierząt do pseudoschronisk nieobjętych nadzorem weterynaryjnym i niezapewniających minimalnych warunków bytowania zwierząt. Jednak z uwagi na art. 5 ust 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, PLW nie może odmówić zarejestrowania schroniska, które nie spełniało wymagań weterynaryjnych⁵⁴, gdyż zarejestrowanie tej działalności nie musi być potwierdzone kontrolą spełniania takich wymagań. Podmiot po orzeczeniu przez PLW zakazu działalności może ponownie zarejestrować schronisko i każdy, kto złoży wniosek i przedłoży wymagane dokumenty uzyska decyzję o wpisie do rejestru, zaś Inspekcja Weterynaryjna nie może wstrzymać rejestracji do czasu przeprowadzenia kontroli schroniska.

- w dniu 6 grudnia 2011 r. PLW w Białogardzie wydał zakaz prowadzenia działalności i wykreślił z rejestru podmiotów nadzorowanych schronisko prowadzone przez Inspektorat Towarzystwa Ochrony Zwierząt ANIMALS w Białogardzie. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez WLW w Szczecinie, 13 września 2012 r. WSA w Szczecinie oddalił skargę Inspektoratu i w tym samym dniu podmiot ten złożył kolejny wniosek o rejestrację schroniska. Wniosek dotyczył „dotychczas prowadzonego schroniska w tym samym miejscu”. W dniu 11 października 2012 r. schronisko zostało ponownie wpisane do rejestru podmiotów nadzorowanych.

⁵³ Zatem sankcje określone w art. 8 ust.1 tej ustawy rozciągają się także na te rodzaje i formy działalności nadzorowanej, które prowadzone są w sposób inny niż dozwolony treścią art. 5 ust. 1 wymienionej ustawy.

⁵⁴ Określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.

6. Poprawa warunków bytowania zwierząt w schroniskach, uzyskanie wymaganych zezwoleń oraz prowadzenie rzetelnej dokumentacji było przedmiotem większości (15 z 20) wniosków skierowanych przez NIK do kierowników pięciu schronisk i miejsc przetrzymywania zwierząt⁵⁵ po przeprowadzonej w 2010 roku kontroli (P/10/124) *Przestrzegania praw zwierząt*. Nie zrealizowano czterech wniosków kierowanych do:

- kierownika Schroniska dla Zwierząt w Łodzi dotyczących: [1] zmodyfikowania rejestru zwierząt w sposób umożliwiający uzyskanie informacji o przypadkach powrotów zwierząt adoptowanych do schroniska, [2] nieprzetrzymywania psów w pomieszczeniach administracyjnych schroniska,
- właściciela schroniska w Wojtyszkach i hotelu dla zwierząt w Łodzi o: [1] zapewnienie wybiegów dla psów, [2] ograniczenie liczby zwierząt przebywających w hotelu.

Zdjęcie nr 7

Psy w pomieszczeniach biurowych w schronisku w Łodzi



3.2.4. Reagowanie organów gmin na przypadki znęcania się nad zwierzętami

Organy skontrolowanych gmin na ogół we właściwy sposób reagowały na interwencje i skargi mieszkańców oraz organizacji działających na rzecz ochrony praw zwierząt, dotyczące znęcania się nad zwierzętami. W latach 2011–2012 w skontrolowanych gminach przeprowadzono łącznie co najmniej 50 postępowań wyjaśniających⁵⁶, w następstwie których wydano osiem decyzji o warunkowym odebraniu zwierzęcia opiekunowi w trybie art. 7 ust. 1 lub 3 ustawy o ochronie zwierząt oraz dwie decyzje o odmowie odebrania zwierząt. W większości przypadków niezwłocznie po uzyskaniu sygnału podejmowano działania wyjaśniające, podczas których współpracowano z powiatowymi służbami weterynaryjnymi, Policją, strażami miejskimi oraz z organizacjami społecznymi, których statutowym celem jest ochrona praw zwierząt. Stwierdzono dwa przypadki – oba dotyczące gminy *Chełmiec* – w których gmina nie zachowała należytej staranności przy prowadzeniu postępowań dotyczących złego traktowania zwierząt.

⁵⁵ Schronisko w Miedarach, w Łodzi, Bytomiu, Wojtyszkach oraz Hotel dla Zwierząt w Łodzi.

⁵⁶ Część zgłoszeń – ustnych i telefonicznych – nie była ewidencjonowana w dokumentacji urzędów gmin.

- Pracownik Urzędu Gminy Chelmiec dopiero po trzech dniach od wpływu zgłoszenia o głodzeniu psa i trzymaniu go przez całą dobę na łańcuchu oraz po otrzymaniu telefonicznej informacji, że pies w sprawie którego interweniowano prawdopodobnie nie przeżył, dokonał oględzin posesji, na której zgodnie z zawiadomieniem miało być przetrzymywane głodzone zwierzę.
- Podczas postępowania w sprawie czasowego odebrania zwierząt gospodarskich, przez ponad cztery miesiące (od wszczęcia postępowania) nie powiadomiono właścicielki o zamiarze odebrania zwierząt ze względu na nieodpowiednie ich traktowanie. Nie sporządzono protokołu z czynności zabrania zwierząt oraz nie pozostawiono pokwitowania odbioru zwierząt.

Przykładami prawidłowego reagowania na doniesienia o znęcaniu się nad zwierzętami mogą być postępowania podjęte przez:

- Burmistrza Stawisk, który wydał decyzję o czasowym odebraniu psa i umieszczeniu go w schronisku w dniu uzyskania informacji o znęcaniu się nad zwierzęciem (wydanie decyzji, której nadano klauzulę natychmiastowej wykonalności, poprzedziło przeprowadzenie oględzin w gospodarstwie, w którym przebywało zwierzę),
- Urząd Miejski w Bytomiu, gdzie na wniosek złożony przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, dotyczący przetrzymywania dwóch psów w niewłaściwych warunkach, przeprowadzono postępowanie wyjaśniające przy udziale przedstawicieli Towarzystwa, Straży Miejskiej i Urzędu Miejskiego. W rezultacie jeden pies trafił do schroniska, a drugiego pozostawiono pod opieką właściciela, ale pod nadzorem Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami.

Stwierdzono jeden przypadek odebrania zwierząt na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (w przypadku sytuacji niecierpiącej zwłoki)⁵⁷:

- 26 czerwca 2012 r. w schronisku w Ruskiej Wsi stowarzyszenia, których statutowym celem jest ochrona zwierząt⁵⁸, podjęły interwencję, w wyniku której odebrano 16 najbardziej zaniedbanych psów. Interwencja ta odbyła się w asyście Policji, na podstawie postanowienia Prokuratora Rejonowego w Elku. Żadna z organizacji nie wystąpiła do Wójta Gminy Elk (właściwego miejscowo) o wydanie, na podstawie art. 7 ust. 3 uoz, decyzji o odebraniu zwierząt⁵⁹.

Zdjęcie nr 8

Boks z uszkodzonymi kratkami ściekowymi, mogącymi ranić zwierzęta w schronisku w Ruskiej Wsi



⁵⁷ W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawienie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia.

⁵⁸ Fundację ROTTKA, OTOZ ANIMALS oraz Fundację Zwierząt Skrzywdzonych BERNARDYN.

⁵⁹ „Decyzja o odebraniu zwierzęcia, która podejmowana jest w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, odmiennie niż w trybie art. 7 ust. 1 ww. ustawy, zapada wówczas gdy zwierzę zostało już faktycznie odebrane. Mimo, że w chwili wydawania decyzji zwierzę nie przebywa już u swojego właściciela, to organ prowadząc postępowanie i wydając decyzję w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt orzeka o czasowym odebraniu zwierzęcia, jeżeli spełnione są przesłanki określone w tym przepisie” – wyrok NSA z 9.02.2011 r. II OSK 263/10, Lex nr 988160.

Zdjęcie nr 9

Pies w boksie w schronisku w Ruskiej Wsi



Policja, strażę gminne oraz pracownicy urzędów gmin nie stwierdzili ani jednego przypadku trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały (dłużej niż 12 godzin w ciągu doby), powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie, oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu, na uwięzi krótszej niż 3 m. (art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt).

3.2.5. Wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami

W latach 2011–2012 (I półrocze) w sposób nielegalny i nieefektywny (niegospodarny) skontrolowane gminy wydatkowały 36% środków finansowych (1.653,7 tys. zł z 4.611,4 tys. zł) wykorzystanych na wyłapywanie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom. Środki te przekazywano podmiotom, które nie posiadały stosownych zezwoleń, nie zapewniały miejsc w schroniskach dla zwierząt, albo minimalnych standardów świadczonych usług (wynikających z umów lub z obowiązujących aktów prawnych).

W latach 2011–2012 (I półrocze) 19 skontrolowanych podmiotów prowadzących na zlecenie gmin działalność w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, pozyskało środki w kwocie 24.024,2 tys. zł (z czego podmioty prowadzące schroniska – 5.151,8 tys. zł; podmioty zajmujące się wyłapywaniem zwierząt⁶⁰ – 18.872,4 tys. zł). W przypadku 13 podmiotów zajmujących się odławianiem zwierząt⁶¹, 64% pozyskanych środków (5.720,4 tys. zł) pochodziło z gmin, w których zwierzęta zostały wyłapane bez wymaganych zezwoleń.

We wszystkich umowach zawartych przez gminy ze schroniskami i podmiotami odławiającymi zwierzęta, wysokość opłat za zapewnienie opieki nie była skalkulowana w oparciu o rzeczywiste koszty takich usług, zaś wydatki były ograniczane kosztem dobra zwierząt. Na przykład:

⁶⁰ Podmioty odławiające zwierzęta oraz podmioty odławiające zwierzęta i prowadzące schroniska lub przytuliska.

⁶¹ Bez należących do jednego właściciela i prowadzących wspólną księgowość Hotelu dla Zwierząt w Łodzi oraz schroniska w Wojtyszkach – ze względu na brak możliwości wyodrębnienia środków pozyskanych za wyłapanie zwierząt i środków na opiekę nad zwierzętami w schronisku.

- w schronisku w Białogardzie z pozyskanych od gmin środków w wysokości 921,5 tys. zł, na pokrycie kosztów utrzymania zwierząt wydatkowano 460,3 tys. zł, tj. 50% przychodów. Pozostałe środki zostały wykazane jako zysk i – jak wynika wyłącznie z wyjaśnień prowadzącego schronisko prezesa Stowarzyszenia – zostały wykorzystane na prowadzoną systemem gospodarczym modernizację schroniska.

Ze względu na różnorodność sposobów finansowania schronisk⁶² nie jest możliwe racjonalne porównanie kosztów ich działalności. Zwraca jednak uwagę znaczna różnica dziennego kosztu utrzymania jednego zwierzęcia w schroniskach samorządowymi lub prowadzonych na zlecenie gmin (przeciętnie 6,44 zł) a schroniskach prowadzonych przez przedsiębiorców lub organizacje społeczne (przeciętnie 3,99 zł). Na przykład:

- w schronisku w Białogardzie prowadzonym przez Towarzystwo Ochrony Zwierząt „Animals”, dzienny koszt utrzymania jednego zwierzęcia wynosił 2,66 zł w 2011 roku i 2,83 zł w 2012 roku. Schronisko to było niedostosowane do obowiązujących wymagań weterynaryjnych,
- w prowadzonym na zlecenie gminy schronisku w Gnieźnie, dzienny koszt utrzymania jednego zwierzęcia w 2011 i 2012 roku wynosił odpowiednio 7,26 zł i 7,63 zł. Zwierzętom zapewniono na ogół właściwe warunki bytowania.

Nadzór gmin nad jednostkami podległymi był realizowany w znacznie większym stopniu, niż nad przedsiębiorcami lub organizacjami społecznymi wykonującymi usługi opieki nad zwierzętami na zlecenie gmin – gdzie nie prowadzono kontroli finansowych, a kontrole warunków bytowania zwierząt były sporadyczne i pobieżne (wciąż zawodzi mechanizm kontroli wydatkowania pieniędzy⁶³). Na przykład:

- w prowadzonym na zlecenie gminy schronisku w Gnieźnie w latach 2011–2012 pracownicy Urzędu Miejskiego przeprowadzili 16 kontroli,
- żadna z 13 gmin, które zlecały schronisku w Klembowie⁶⁴ wykonywanie usług w zakresie wylapywania i opieki nad bezdomnymi zwierzętami nie przeprowadziła kontroli finansowej w tym schronisku.

W dwóch podmiotach, środki w kwocie 558,9 tys. zł, pochodzące z budżetów gmin, zamiast na opiekę nad zwierzętami przekazywano osobom pełniącym funkcje kierownicze w tych podmiotach (gotówką albo na prywatne rachunki bankowe):

- w schronisku w Łodzi na podstawie nieistniejących dowodów źródłowych, na cztery rachunki bankowe w okresie od 11 stycznia 2011 r. do 16 lipca 2012 r. przekazano środki w wysokości 253.902 zł za fikcyjnie wykonane usługi. W ewidencji księgowej podawano pozornie przeprowadzone transakcje oraz nazwy kontrahentów, z którymi schronisko rzeczywiście współpracowało,
- w Łukowskim Towarzystwie Ochrony Zwierząt przychody za lata 2011–2012 wyniosły 347,5 tys. zł, koszty tylko 48,7 tys. zł, zaś dochód 298,8 tys. zł. W latach 2011–2012 wiceprezesowi tego Towarzystwa przekazano gotówką 280,0 tys. zł, mimo że zgodnie z art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁶⁵, dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy jego członków (także statut Towarzystwa zabraniał przekazywania majątku stowarzyszenia – w tym środków finansowych – jego członkom i pracownikom).

Wciąż są zatem aktualne wydają się sformułowania z uzasadnienia nowelizacji uoz, gdzie między innymi czytamy o „specyficznym i amoralnym procederze zarabiania na bezdomności zwierząt” i „szarej strefie”.

Zróznicowane były wydatki gmin na zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania ich bezdomności. W przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2011 roku wynosiły

⁶² Schroniska będące jednostkami lub zakładami budżetowymi, prowadzone na zlecenie gminy przez przedsiębiorców, będące własnością prywatnych przedsiębiorców lub prowadzone przez organizacje społeczne w ramach działalności statutowej.

⁶³ Cytat z uzasadnienia nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt.

⁶⁴ Gdzie stwierdzono fatalne warunki bytowania zwierząt.

⁶⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855).

one od 0,07 zł w *Chełmcu* (gdzie nie przyjęto programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami) do 12,01 zł w *Aleksandrowie Łódzkim* (gdzie opłacano każdy dzień pobytu zwierzęcia w schronisku w Wojtyszkach).

Na podstawie wyników kontroli trudno jest wskazać najlepszy sposób finansowania usług związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami:

- opłaty jednorazowe lub ryczałtowe powodują częstokroć, że schroniska lub inne podmioty nie zapewniają choćby minimalnych warunków pobytu zwierząt i dążą, aby zwierzęta przebywały tam jak najkrócej (np. *Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt, schronisko w Radysach*),
- opłaty za każdy dzień pobytu powodują, na ogół, że schroniska nie są zainteresowane w propagowaniu adopcji zwierząt (np. *schronisko w Wojtyszkach lub hotele dla zwierząt do których trafiały psy z gminy Borne Sulinowo*).
- *Miasto Borne Sulinowo opłacało utrzymywanie przez wiele lat zwierząt w hotelach (nieobjętych nadzorem weterynaryjnym). Z budżetu gminy opłacano na przykład pobyt trzech psów odłowionych w 2007 r., a koszt utrzymania jednego psa wyniósł ponad 12 tys. zł⁶⁶.*

Trzy z 18 skontrolowanych gminy zawarły umowy dopuszczające rozliczenia ryczałtowe, polegające na uiszczaniu stałej opłaty miesięcznej bez względu na liczbę odłowionych zwierząt (*Grajewo i Pruszków*) lub opłaty miesięcznej i dodatkowej za każde odłowione zwierzę (*Stawiski*). Ryczałtową stawkę wynagrodzenia stosowało też sześć z 19 skontrolowanych podmiotów prowadzących schroniska i odławiających zwierzęta.⁶⁷

⁶⁶ Stawka dziennego pobytu psa w latach 2011-2012 wynosiła 6,55 zł.

⁶⁷ Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt, firmy KALA i „Gajne Łąki” z Wasilkowa, Stowarzyszenie TEMPL z Wasilkowa oraz – częściowo – prowadzący schronisko w Radysach i firma „Interwencyjne Odławianie Zwierząt Dzikich i Udomowionych” z Milanówka.

4.1 Przygotowanie kontroli

Przed rozpoczęciem kontroli przeprowadzono dokładną analizę zagrożeń występowania nieprawidłowości dotyczących problematyki ochrony zwierząt. Wykorzystano w niej liczne publikacje prasowe, dane dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronach internetowych organizacji zajmujących się ochroną zwierząt, a także skargi i wnioski (do NIK wpłynęło aż 38 skarg i wniosków) i wyniki wcześniejszych kontroli NIK.

W dniu 26 czerwca 2012 r., w dyskusji panelowej ekspertów, o problemach związanych z przygotowaniem kontroli, pod przewodnictwem Wiceprezesa NIK Mariana Cichosza, dyskutowali naukowcy, eksperci Parlamentarnego Koła Przyjaciół Zwierząt oraz przedstawiciele organizacji społecznych. Swoje stanowiska zaprezentowali przedstawiciele ministerstw: Sprawiedliwości oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Głównego Inspektoratu Weterynarii (w panelu uczestniczyły 22 osoby). Zdaniem uczestników panelu:

- gminy nie potrafią zaradzić bezdomności zwierząt. Niewiele się robi aby jej zapobiegać (poprzez rejestrację, znakowanie, kastrację i sterylizację), ani też zapewnić opiekę zwierzętom, które zostały porzucone, zabłąkały się lub uciekły,
- system opieki nad bezdomnymi zwierzętami oparty na schroniskach jest nieefektywny z powodu ich nadmiernego zatłoczenia. Gminy zlecają zatem odławianie bezdomnych zwierząt przez firmy działające wyłącznie dla chęci zysku, które nie zapewniają nawet miejsc w schroniskach,
- brak rzetelnej ewidencji i możliwości identyfikacji sprzyja występowaniu zjawisk patologicznych (porzucanie zwierząt, wywóz zagranicę itp.),
- stosowany powszechnie system finansowania schronisk, polegający na wypłacaniu ryczałtowych stawek za odłowienie jednego zwierzęcia, powoduje że w interesie osób prowadzących schroniska jest aby zwierzęta przebywały tam jak najkrócej. Wskazywano przy tym na bulwersujące przykłady fatalnych warunków w jakich żyją zwierzęta w schroniskach w *Ruskiej Wsi*, *Klembowie* i *Białogardzie* oraz praktyki wyłapywania psów donikąd (np. *Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt*),
- nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt podejmowana była zbyt pośpiesznie, więc nie ustrzeżono się oczywistych błędów, polegających na przykład na braku możliwości sterylizacji i kastracji wolno bytujących kotów poza schroniskami dla zwierząt,
- potrzebne jest określenie standardów opieki nad zwierzętami w schroniskach, uregulowanie stanu prawnego rozmaitych hoteli, czy innych miejsc przetrzymywania zwierząt) oraz ograniczenie kręgu podmiotów prowadzących schroniska wyłącznie do przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych gmin oraz organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt – ale tylko tych, które mają status organizacji pożytku publicznego.

Wyniki analizy ryzyka (w tym wnioski z panelu ekspertów) okazały się pomocne w lepszym zaprojektowaniu kontroli oraz przy właściwym doborze kontrolowanych gmin i schronisk.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy założeniu objęcia kontrolą co najmniej ośmiu podmiotów skontrolowanych w 2010 roku w temacie (P/10/124) *Przestrzeganie praw zwierząt*, w celu sprawdzenia stanu realizacji wniosków pokontrolnych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wyniki kontroli przedstawiono w 37 wystąpieniach pokontrolnych, z czego do 9 z nich wniesiono zastrzeżenia⁶⁸. W czynnościach kontrolnych prowadzonych w 16 schroniskach i podmiotach odławiających bezdomne zwierzęta, uczestniczyli specjaliści powołani spośród osób posiadających uprawnienia inspektorów do spraw ochrony zwierząt lub biegli sądowi z zakresu weterynarii.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w 117 nieobjętych kontrolą NIK jednostkach zasięgnięto informacji m.in. na temat: obowiązujących w poszczególnych gminach regulacji prawnych w zakresie wyłapywania zwierząt, podmiotów świadczących usługi w tym zakresie oraz liczby odłowionych zwierząt i środków przeznaczonych na opłacenie tych usług.

Wnioski pokontrolne (69) kierowane do wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast) dotyczyły przede wszystkim zaniechania zlecenia wyłapywania zwierząt podmiotom nieposiadającym stosownych zezwoleń i odławiania zwierząt bez zapewnienia im miejsc w schroniskach objętych nadzorem weterynaryjnym. Skierowano też wnioski dotyczące m.in. [1] kontrolowania przez organy gmin prawidłowości wywiązywania się z realizacji zleczanych zadań z zakresu opieki nad zwierzętami, [2] dostosowania uchwalonych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, do wymagań określonych w obowiązujących przepisach, [3] realizowania zadań zawartych w programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast) przekazali NIK informacje o stanie realizacji wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach adresowanych do kierowników schronisk dla zwierząt i podmiotów wyłapujących zwierzęta, wnioskowano o wyeliminowanie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości (74 wnioski), w tym m.in. o: [1] zapewnienie właściwych warunków bytowania zwierząt, [2] uzyskanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, [3] wyłapywanie bezdomnych zwierząt tylko po zapewnieniu im miejsca w schronisku objętym nadzorem weterynaryjnym, [4] zmniejszenie liczby zwierząt przebywających w schroniskach, [5] prowadzenie wykazów zwierząt umożliwiających identyfikację i ustalenie losów przetrzymywanych zwierząt, [6] realizowanie postanowień umów zawartych z gminami, w tym dotyczących prowadzenia sterylizacji i kastracji. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zostały podjęte działania w celu ich realizacji.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do organów ścigania 10 zawiadomień o uzasadnionych podejrzeniach popełnienia przestępstw lub wykroczeń, które dotyczyły w szczególności: odławiania zwierząt bez wymaganych zezwoleń i bez zapewnienia im miejsca w schroniskach objętych nadzorem weterynaryjnym (7), zaboru mienia w celu przywłaszczenia (2), wprowadzenia w błąd organów administracji publicznej (1), naruszenia przepisów podatkowych (1) oraz jedno zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 3.502,3 tys. zł i dotyczyły:

- uszczupień środków finansowych – 556,7 tys. zł (środki wydatkowane na pokrycie zobowiązań z tytułu fikcyjnych dostaw towarów i wykonanych usług w *Schronisku dla Zwierząt w Łodzi* oraz środki wypłacone z rachunku *Łukowskiego Towarzystwa Przyjaciół Zwierząt* i nieprzeznaczone na cele statutowe), str. 27

⁶⁸ Schronisko w Miedarach, Interwencyjne Odławianie Zwierząt w Olkuszu, Urząd Gminy Chełmiec, Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt, Hotel dla Zwierząt w Łodzi, Schronisko w Łodzi, Urząd Gminy w Tarnowie Podgórnym, Inspektorat ANIMALS w Białogardzie i schronisko w Klembowie.

- kwot wydatkowanych z naruszeniem przepisów prawa, w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa oraz kwot nienależnie uzyskanych – 2.688,4 tys. zł; w kwocie tej mieszczą się także wydatki dokonane z naruszeniem kryterium gospodarności w wysokości 1.237,4 tys. zł, *str. 8, 26*
- sprawozdawczych skutków nieprawidłowości oraz potencjalne lub finansowe skutki nieprawidłowości – 245,9 tys. zł (głównie nieprawidłowości w ewidencji księgowej schroniska w Łodzi).

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45 poz. 236 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).
9. 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).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 grudnia 2008 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną (Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 81), uchylone z dniem 18 lutego 2012 r.
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną (Dz. U. z 2012 r., poz. 128).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753).
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
14. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).
15. Europejska Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich sporządzona w Strasburgu dnia 10 marca 1976 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 104, poz. 665).

Uwarunkowania prawne

1. Status prawny zwierząt

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁶⁹, zwierzę nie jest rzeczą, ale stosuje się do niego odpowiednio przepisy o rzeczach⁷⁰. Zwierzęta nie mają podmiotowości prawnej, powołana ustawa określa natomiast obowiązki człowieka oraz organów administracji publicznej wobec zwierząt (art. 1 ust. 1 i 3). W szczególności, *człowiek winien jest zwierzęciu poszanowanie, ochronę i opiekę, zaś organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt* (art. 3). Zgodnie z art. 5 u.o.z. *każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania*.

2. Obowiązki i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt

Do zadań gmin należy opieka nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganie bezdomności, a także reagowanie na przypadki okrutnego ich traktowania. Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷¹ oraz ustawy o ochronie zwierząt określają obowiązki i kompetencje rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dotyczące m.in.:

- określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (art. 3 ust. 2 pkt 13 u. o. cz.),
- zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (art. 3 ust. 2 pkt 14 u. o. cz.),
- określenia w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku, zasad dotyczących obowiązków i wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt domowych i gospodarskich (art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 u.o.cz.),
- zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie (art. 11 ust. 1 u.o.z.),
- zapewnienia odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; zabrania się ich odławiania bez zapewnienia ww. miejsca, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt (art. 11 ust. 3 u.o.z.)
- określenia wymagań jakie muszą spełniać przedsiębiorcy, prowadzący działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a także prowadzący schroniska dla bezdomnych zwierząt, grzebowiska, spalarnie zwłok zwierzęcych i ich części (art. 7 ust. 3 u.o.cz.) oraz udzielania przedsiębiorcom zezwolenia na ww. działalność (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 6 u.o.cz.); obowiązku uzyskania takiego zezwolenia nie mają gminne jednostki organizacyjne (art. 7 ust. 5 ww. ustawy), ale muszą spełniać warunki wymagane przy ich udzielaniu,

⁶⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm. Dalej u.o.z.

⁷⁰ Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w wyroku z 3 listopada 2011 r. (II OSK 1628/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0297198B02>), że formuła „zwierzę nie jest rzeczą” („derefikacja”) oznacza, że organ orzekający w wypadku zastosowania przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zwierząt powinien rozważyć, czy wchodzące w grę przepisy nie wymagają reinterpretacji z uwagi na to, że przedmiotem np. sprzedaży jest zwierzę, a więc istota żyjąca. Nie przeczy to jednak regule odpowiedniego stosowania do zwierząt w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ochronie zwierząt przepisów dotyczących rzeczy. W szczególności, zastosowanie mogą znaleźć przepisy Kodeksu cywilnego o rzeczach znalezionych, np.:

- art. 181 K.c. – w razie porzucenia zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela lub inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje. Jest to jeden z przypadków znęcania się nad zwierzęciem, co pozwala stosować normę art. 181 K.c. (nabycie własności rzeczy niczyjej),
- art. 183 § 2 K.c. – do zwierząt porzuconych, wyłapanych i oddanych do schroniska, które mogą być zbyte. Nie dotyczy to jednak zwierzęcia, które zabłąkało się lub uciekło, gdyż wtedy właściciel nie traci jego własności, a odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o rzeczach znalezionych.

Ciekawe uwagi do praktycznego stosowania zasady, że „zwierzę nie jest rzeczą” zgłosił m.in. Tadeusz Wypych z Biura Ochrony Zwierząt (<http://www.boz.org.pl/prawo/rzeczy/rzadzadba.htm>).

⁷¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 391. Dalej ustawa o czystości i porządku albo u. o. cz.

- czasowego odebrania zwierzęcia niewłaściwie traktowanego i przekazaniu go schronisku dla zwierząt (art. 7 ust. 1 u.o.z.); decyzja w tej sprawie podejmowana jest z urzędu po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i podlega natychmiastowemu wykonaniu,
- przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.).

Ważną zmianą, wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2012 r., jest nałożenie na rady gmin obowiązku corocznego uchwalania – w terminie do 31 marca – programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a u.o.z.). Zgodnie z art. 11a ust. 2 u.o.z. obejmuje on:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt,
- 4) obowiązkową 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.

Program może zawierać także plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.). Część wojewodów przyjmuje, że program powinien obejmować wszystkie sprawy wskazane w ustawie oraz że nie powinien wykraczać poza materię ustawowo określoną (katalog spraw nim objętych jest obowiązkowy i zamknięty)⁷².

Programy uchwalane przez radę gminy zwykle uznawane są za akty kierownictwa wewnętrznego. Część wojewodów przyjmuje więc, że również program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności nie jest przepisem prawa miejscowego, nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym i jako akt kierownictwa wewnętrznego nie powinien zawierać postanowień odnoszących się do podmiotów zewnętrznych, a jedynie dotyczące jednostek podległych gminie)⁷³. Stanowisko to znajduje silne oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷⁴. Pojawił się też pogląd przeciwny, traktujący ww. program jako akt prawa miejscowego, gdyż jego materia skierowana jest do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt⁷⁵.

⁷² Np. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego Nr 23/2012 z 30 kwietnia 2012 r. i Nr 35/2012 z 4 maja 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r., poz. 1136 i 1078) oraz Wojewody Lubelskiego nr NK-BP-II. 4131.143.2012 z 27 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2012 r., poz. 2142).

⁷³ Np. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Śląskiego NP.4131.1.181.2012 z 30 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r., poz. 2108) i Wojewody Lubuskiego NK-I.4131.122.2012.Azie z 20 kwietnia 2012 r., NK-I.4131.118.2012AKop z 23 kwietnia 2012 r., NK-I.4131.139.2012.IWit z 24 kwietnia 2012 r., NK-I.4131.117.2012AKop z 26 kwietnia 2012 r. i (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r., poz. 940, 1058, 942, 1020).

⁷⁴ Np. prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 grudnia 2012 r. (II SA/Wr 570/12) i z 6 grudnia 2012 r. (II SA/Wr 686/12 i 628/12), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 13 grudnia 2012 r. (II SA/Ol 1156/12), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 11 lipca 2012 r. (II SA/Go 487/12), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 7 sierpnia 2012 r. (III SA/Lu 463/12), dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁷⁵ Np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego nr NK-BP-II. 4131.144.2012 z 27 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2012 r., poz. 1566) lub Wojewody Wielkopolskiego nr KN-I.4131.1.113.2012.7 z 25 kwietnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2012 r., poz. 3014).

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest tym bardziej istotne, że zgodnie z art. 11 ust. 3 uoz odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy o przyjęciu programu.

Projekt programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 11a ust. 6 u.o.z.). Projekt programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii, działające na terenie gminy organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona zwierząt oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich z terenu gminy (art. 11a ust. 7 u.o.z.). Podmioty te mają 21 dni na wyrażenie opinii. Niewydanie opinii uznaje się za akceptację programu. Opinia nie wiąże rady gminy. (art. 11a ust. 7 i 8). Do 31 grudnia 2011 r. program nie podlegał opiniowaniu.

Do 2012 r. uchwalenie programów zapobiegających bezdomności zwierząt było dobrowolne, a jego tematyka była określona jedynie tytułem przykładu (sterylizacja albo kastracja zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów). Okres obowiązywania programu był dowolny.

Kolejną istotną zmianą jest, że odławianie bezdomnych zwierząt, stanowiące do 31 grudnia 2011 r. przedmiot odrębnej uchwały rady gminy, normowanej przez art. 11 ust. 3 (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.), obecnie staje się obligatoryjnym elementem wskazanego programu. Dopóki więc program nie zostanie uchwalony, odławiania nie będzie można prowadzić. W praktyce dotyczy to I kwartału, gdyż program ma być corocznie uchwalony do 31 marca.

Przy nowelizacji ustawy nie poprawiono jednak budzącego kontrowersję zapisu przepisu art. 11 ust. 1 uoz, że *zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin* (chodzi o równorzędne traktowanie *opieki* i *wyłapywania*⁷⁶. Zarazem w art. 11 ust. 1 i 3 i w art. 11a ust. 2 pkt 3 uoz posłużono się zamiennie pojęciami odławiania i wyłapywania. Z punktu widzenia precyzji językowej należało posłużyć się jednym pojęciem na określenie tej samej czynności (do 2012 roku w uoz występowało tylko pojęcie wyłapywania).

Inne mankamenty znowelizowanej ustawy to wprowadzenie: [1] zamkniętego katalogu zadań gminy, określonego w art. 11a u.o.z. (zabrakło wyrazów: *w szczególności*), co powodowało, że nawet merytorycznie zasadne postanowienia programów (np. kastracja i sterylizacja wolno żyjących kotów w gabinetach weterynaryjnych, ustalanie opłat dla właścicieli zbłąkanych zwierząt, itp) były przez niektórych wojewodów uchylane, jako wykraczające poza upoważnienie ustawowe, [2] obowiązku kastracji i sterylizacji bezdomnych zwierząt wyłącznie w schroniskach, co powoduje też, że gabinety weterynaryjne (poza schroniskami) nie mogą dokonywać tych zabiegów (np. wobec wolno żyjących kotów).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt⁷⁷ zobowiązuje organ gminy m.in. do podawania do publicznej wiadomości informacji o terminie wyłapywania zwierząt, terenie nim objętym, podmiocie prowadzącym wyłapywanie i schronisku, przyjmującym zwierzęta. Zgodnie z nim, wyłapywanie może mieć charakter stały lub okresowy (zgodnie z uchwałą rady gminy) i powinno odbywać się na podstawie umowy, której obligatoryjne elementy określono w rozporządzeniu. Od 2012 roku rozporządzenie nie jest w pełni dostosowane do przepisów ustawy o ochronie zwierząt, gdyż wprowadza np. obowiązek przewiezienia zwierząt do schroniska lub miejsca ich przetrzymywania przed przewiezieniem do schroniska, podczas gdy z art. 11 ust. 3 u.o.z. generalnie zakazuje wyłapywania

⁷⁶ Wydaje się że owo wyłapywanie powinno być jednym z przejawów (elementów) opieki.

⁷⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 753.

zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku, nie dopuszczając możliwości lokowania ich w miejscu przetrzymywania. Należy zwrócić uwagę, że wyłapywanie lub odławianie zwierząt nie stanowi działalności nadzorowanej w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. zwierzę, które doświadcza znęcania się nad nim, może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, przy czym przykładowy wykaz 17 zachowań uznanych za znęcanie się zawiera art. 6 ust. 2 u.o.z. (np. utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania).

Zmiany w zakresie obowiązków gmin dotyczących bezdomności zwierząt wprowadzono również w ustawie o czystości i porządku. W szczególności, z dniem 1 stycznia 2012 r., obowiązek zorganizowania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 2 pkt 5 u. o cz.) zastąpiono obowiązkiem zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt gmin (art. 3 ust. 2 pkt 14). Było to zasadne, gdyż nie istniały odrębne przepisy w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

Ustawodawca był jednak niekonsekwentny. Pozostawiono bowiem w mocy przepisy dotyczące działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, np. art. 7 u. o cz. stanowiący, że prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w ww. zakresie wymaga zezwolenia wójta (ust. 1 pkt 3), a wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie ww. zezwolenia, określi rada gminy w uchwale (ust. 3). Uchwała ta, nakładająca obowiązki na osoby trzecie, stanowi akt prawa miejscowego.

Niezdefiniowane ustawowo pojęcie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami ciągle budzi wątpliwości. W praktyce często uznaje się, że ochrona przed bezdomnymi zwierzętami obejmuje ich wyłapywanie (odławianie). Wątpliwości te rodzą praktyczne konsekwencje. Wielu urzędników, odpowiedzialnych za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, zajmuje się jedynie odławianiem, bez troski o zapewnienie opieki nad tymi zwierzętami⁷⁸.

3. Ochrona zwierząt w schroniskach dla bezdomnych zwierząt

Schroniska dla zwierząt mogą prowadzić zarówno osoby fizyczne jak i prawne oraz jednostki organizacyjne pozbawione osobowości prawnej, w tym jednostki sektora finansów publicznych (z wyjątkiem samorządowych zakładów budżetowych⁷⁹).

Zgodnie z definicją, zawartą w art. 4 pkt 25 u.o.z. schronisko dla zwierząt to 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 zwierząt⁸⁰. Stosownie do ww. ustawy prowadzenie schroniska dla zwierząt (art. 1 ust. 1 lit. j) stanowi działalność nadzorowaną, która wymaga uprzedniego pisemnego zgłoszenia zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia (art. 5 ust. 1 pkt 2). Zgłoszenia musi dokonać każdy podmiot podejmujący działalność, nie tylko przedsiębiorca; po jego otrzymaniu, powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję o nadaniu temu podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego (art. 5 ust. 9). Wydanie tej decyzji nie musi być poprzedzone kontrolą spełnienia wymagań weterynaryjnych, stawianych schronisku. Podmiot prowadzący działalność nadzorowaną

⁷⁸ Odławianie należałoby zakwalifikować jako formę zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt (art. 3 ust. 2 pkt 14 u. o cz.).

⁷⁹ Stosownie do art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁸⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm. Dalej ustawa o ochronie zdrowia zwierząt albo u.o.z.z.

obowiązany jest informować, w formie pisemnej, powiatowego lekarza weterynarii o zaprzestaniu prowadzenia tej działalności, a także o każdej 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 u.o.z.z.). Podmiot powyższy wpisywany jest do rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 u.o.z.z.

Wymogi stawiane schroniskom określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt⁸¹. Normuje ono zasady lokalizacji i wyposażenia schronisk, rodzaje pomieszczeń jakie powinny być wyodrębnione w schronisku, w tym przeznaczonych do wykonywania zabiegów leczniczych i chirurgicznych, izolowania zwierząt chorych lub podejrzanych o chorobę oraz agresywnych, a także zasady prowadzenia dokumentacji przyjętych zwierząt oraz sprawowania nad nimi opieki weterynaryjnej. Rozporządzenie nie zawiera natomiast przepisów zapobiegających przegęszczaniu zwierząt, np. nie określa norm powierzchni bytowej, jakie powinny być zapewnione zwierzętom. Uregulowania w tym zakresie byłyby wskazane zwłaszcza w przypadku dużych schronisk, przyjmujących znaczną liczbę zwierząt różnych gatunków i ras na stałe⁸².

Stosownie do art. 8 ust. 1 u.o.z.z. powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej, w tym schroniska, są naruszone wymagania weterynaryjne, wydaje decyzję nakazującą usunięcie uchybień w określonym terminie lub wstrzymanie działalności do czasu ich usunięcia (pkt 1 i 2). Jeśli podmiot nie zastosuje się do nakazu lub zakazu określonego w ww. decyzji, powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję zakazującą prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreśla podmiot z rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną (art. 9 ust. 1 u.o.z.z.). Sposób i zasady prowadzenia kontroli przez Inspekcję Weterynaryjną określają przepisy art. 19-22 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁸³. W maju 2011 r., na podstawie art. 13 ust.1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej została wydana Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli schronisk dla zwierząt⁸⁴. W rozdziale III Instrukcji wprowadzono również niewynikające wprost z przepisów prawa zalecenia, co do zakresu i sposobu prowadzenia kontroli, służące jako pomoc w prawidłowej ocenie stanu faktycznego w zakresie dobrostanu zwierząt w schroniskach.

Prowadzenie schroniska przez przedsiębiorcę wymaga również zezwolenia wójta, burmistrza lub prezydenta właściwego ze względu na miejsce świadczenia usług, wydawanego na wniosek przedsiębiorcy w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 6 u. o cz.).

Przedsiębiorców obowiązują ponadto wymagania określone przez rady poszczególnych gmin w uchwałach, stosownie do art. 7 ust. 3 u. o cz. Zgodnie z art. 9u powołanej ustawy, kontrolę przestrzegania i stosowania jej przepisów sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta),

⁸¹ Dz. U. Nr 158, poz. 1657.

⁸² Na wniosek NIK, zawarty w Informacji o wynikach kontroli P/10/124, Główny Lekarz Weterynarii przygotował i przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekty (prace nad nimi prowadzone są od października 2011 roku): [1] zmiany ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w którym zawarto definicje schroniska dla zwierząt i miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt, [2] rozporządzeń w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, w którym określono m.in. normy zagęszczenia oraz w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla wyłapywania zwierząt bezdomnych i prowadzenia miejsc przetrzymywania wyłapanych bezdomnych psów i kotów.

⁸³ Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.

⁸⁴ Instrukcja Nr GIWz.420/AW – 32/11 z dnia 20 maja 2011 r.

z zastosowaniem art. 379 i 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸⁵ (określających uprawnienia kontrolującego i treść protokołu kontroli).

Gminne jednostki organizacyjne prowadzące schroniska na obszarze własnej gminy nie muszą uzyskiwać zezwoleń, ale muszą spełniać wymogi dotyczące ww. działalności, określone w uchwale rady gminy (art. 7 ust. 5 u. o cz.).

Zgodnie zaś z art. 11 ust. 4 u.o.z., 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. Ogólne zasady zlecania organizacji pozarządowej realizacji zadań na podstawie zawartej z nią umowy oraz przyznawania dotacji celowej na realizację tych zadań określają przepisy art. 151 i 152 oraz art. 162 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Zauważyć wypada, że Polska jest stroną Europejskich konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich (sporządzonej w Strasburgu dnia 10 marca 1976 r.) oraz o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju (sporządzonej w Strasburgu dnia 10 maja 1979 r.)⁸⁶, nie przystąpiła zaś do Europejskiej konwencji ochrony zwierząt domowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 13 listopada 1987 r., która weszła w życie 1 maja 1992 r.⁸⁷

4. Przepisy karne i dotyczące wykroczeń

Wykroczenia związane z naruszeniem zakazów lub nakazów dotyczących traktowania zwierząt, zarówno domowych jak i gospodarskich oraz określonych prawem warunków hodowli lub chowu zwierząt, treningów, tresury lub używania zwierząt do celów rozrywkowych i widowiskowych, pozyskiwania dzikich zwierząt oraz udzielania pomocy zwierzętom określa art. 37 ust. 1 u.o.z. Ponadto wykroczenie stanowią czyny polegające na:

- prowadzeniu działalności nadzorowanej, bez zachowania wymagań weterynaryjnych dla niej określonych albo bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia (taką działalnością jest np. prowadzenie schroniska dla zwierząt) – art. 85 ust. 1 pkt 1 u.o.z.,
- prowadzeniu działalności określonej w art. 7 u. o cz. (m.in. prowadzenie schroniska lub działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami) bez wymaganego zezwolenia – art. 10 ust. 1 u. o cz.

Przestępstwem jest natomiast zabicie zwierzęcia z naruszeniem określonych przepisów u.o.z. (art. 35 ust. 1 u.o.z.) oraz znęcanie się nad nim, w tym ze szczególnym okrucieństwem (art. 35 ust. 1a oraz ust. 2 u.o.z.).

⁸⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 104, poz. 665 i Nr 126, poz. 810.

⁸⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=125&CM=8&DF=&CL=ENG>

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
BIAŁYSTOK			
1.	Urząd Miejski w Stawiskach	Burmistrz Marek Waszkiewicz	Negatywna
2.	Urząd Miasta Grajewo	Burmistrz Adam Kielczewski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości/negatywna
3.	„Gajne Łąki Firma Wielobranżowa” Aldona Kulesza w Wasilkowie	Właściciel Aldona Kulesza	Negatywna
4.	„Karol Kulesza KALA Firma Wielobranżowa” w Wasilkowie	Właściciel Karol Kulesza	Negatywna
5.	Stowarzyszenie na Rzecz Niesienia Pomocy dla Bezdomnych Zwierząt TEMPL	Prezes Aldona Kulesza	Negatywna/pozytywna
KATOWICE			
6.	Urząd Miasta w Bytomiu	Prezydent Miasta Damian Bartyła	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Przedsiębiorstwo Wielobranżowe ZAMEX Dorota Kufel Schronisko dla bezdomnych psów w Miedarach	Właściciel Dorota Kufel	Pozytywna/negatywna
8.	Zakład Robót Drogowych i Terenów Zielonych w Bytomiu Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Bytomiu	Prezes Zarządu Spółki Elżbieta Wacławik	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.	Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach	Burmistrz Czechowicz-Dziedzic Marian Błachut	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
KIELCE			
10.	Urząd Miejski w Starachowicach	Prezydent Miasta Wojciech Bernatowicz	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej	Prezydent Miasta Roman Wojcieszek	Negatywna/pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.	Urząd Miasta w Masłowie	Wójt Ryszard Pazera	Negatywna
13.	Urząd Gminy Górnio	Wójt Przemysław Łysak	Negatywna
KRAKÓW			
14.	Urząd Gminy w Zielonkach	Wójt Bogusław Król	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Przedsiębiorstwo „Opieka nad zwierzętami” z Olkusza	Właściciel Rafał Pałka	Negatywna
16.	Urząd Gminy Chelmiec	Wójt Bernard Stawiarski	Negatywna
17.	Urząd Miasta i Gminy w Słomnikach	Burmistrz Paweł Knafel	Negatywna/pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
LUBLIN			
18.	Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt z Łukowa	Prezes Towarzystwa Urszula Konstanta	Negatywna

	ŁÓDŹ		
19.	Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego Longin Siemiński w Łodzi	Kierownik Krystian Siemiński	Negatywna
20.	Longin Siemiński Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego – schronisko dla zwierząt w Wojtyszkach	Właściciel Longin Siemiński	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Urząd Miejski w Pruszkowie	Prezydent Jan Starzyński	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości/negatywna
22.	Interwencyjne Odławianie Zwierząt Dzikich i Udomowionych w Milanówku	Właściciel Waldemar Grodecki	Negatywna
23.	Schronisko dla Zwierząt w Łodzi	p.o. dyrektora Grzegorz Kaczmarek	Negatywna
24.	Urząd Miejski w Aleksandrowie Łódzkim	Burmistrz Jacek Zbigniew Lipiński	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
OLSZTYN			
25.	Schronisko dla bezdomnych zwierząt Dworakowscy w Radysach	Właściciele Zygmunt i Grażyna Dworakowscy	Negatywna
26.	EKO AR Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Ruskiej Wsi w likwidacji	Likwidator Mateusz Kowalewski	Negatywna
POZNAŃ			
27.	Urbis Sp. z o.o. Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Gnieźnie	Prezes Zarządu Spółki Edmund Młodzikowski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.	Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Radlinie k. Jarocina	Kierownik Schroniska Agnieszka Kostka	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości/negatywna
29.	Urząd Gminy Tarnowo Podgórne	Wójt Tadeusz Czajka	Negatywna
30.	Urząd Miasta i Gminy Swarzędz	Burmistrz Anna Tomicka	Negatywna
SZCZECIN			
31.	Urząd Miejski w Policach	Burmistrz Władysław Diakun	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
32.	ANIMAL CONTROL Zbigniew Kossewski z Polic	Właściciel Zbigniew Kossewski	Negatywna
33.	Urząd Miejski w Bornym Sulinowie	Burmistrz Renata Maria Pietkiewicz-Chmyłkowska	Negatywna
34.	Inspektorat Towarzystwa Ochrony Zwierząt ANIMALS w Białogardzie	Prezes Zarządu Jerzy Harłacz	Negatywna
35.	Hotel dla Psów i Kotów Zbigniew Kończak w Sierakowie	Właściciel Zbigniew Kończak	Negatywna
DEPARTAMENT ŚRODOWISKA			
36.	Stowarzyszenie Opieki nad Zwierzętami w Polsce, Patrol Interwencyjny, Klembów	Prezes Zarządu Celina Saliba	Negatywna
37.	Urząd Miasta Ząbki	Burmistrz Robert Perkowski	Negatywna

Wykaz organów, 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. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
8. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
9. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
12. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej Senatu RP
13. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Minister Środowiska
15. Minister Administracji i Cyfryzacji
16. Minister Sprawiedliwości
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Główny Lekarz Weterynarii
19. Wojewodowie
20. Regionalne izby obrachunkowe
21. Marszałkowie województw
22. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast



Warszawa, 2013.07. 01.

**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

ŻWbok/sf-074-2/2013 (2226)

**Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2013 r. znak: LBI-4101-13-00/2012 P/12/193 w sprawie „*Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*”, uprzejmie informuję, że przyjmuję do wiadomości przedmiotową informację o wynikach kontroli.

Jednocześnie, odnosząc się do uwagi nie zrealizowania wniosków skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju, dotyczących przygotowania aktów prawnych umożliwiających objęcie nadzorem weterynaryjnym działalności związanej z odławianiem bezdomnych zwierząt oraz określenia standardów opieki w schroniskach, uprzejmie informuję, że wyjaśnienia odnośnie do działań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym zakresie zostały przedstawione Najwyższej Izbie Kontroli pismem z dnia 31 stycznia 2013 r. znak ŻWsdp/mj-070-14/2013(403).

Uprzejmie informuję, że Główny Lekarz Weterynarii przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi propozycje zmian w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* (Dz. U. z 2008r. Nr 213, poz.1342, z późn. zm.) w zakresie dotyczącym rozszerzenia działalności nadzorowanej wraz z wyliczeniem kosztów z tym związanych. Jednak ze względu na trwające obecnie prace legislacyjne związane z dostosowaniem przepisów ustawy *o ochronie zdrowia zwierząt oraz*

zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt do prawa Unii Europejskiej, a także trudną sytuacją budżetową nie podjęto decyzji o wszczęciu prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Ponadto wydaje się, że przedwczesne jest wprowadzanie obecnie zmian w zakresie dotyczącym rozszerzenia działalności nadzorowanej przez Inspekcję o nadzór nad przytuliskami, hotelami dla zwierząt i podmiotami wylapującymi bezdomne zwierzęta bez uprzedniego przeprowadzenia analizy skutków wynikających ze zmiany przepisów w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. poselskiego projektu ustawy z dnia 16 września 2011 r. *o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości w gminach* (Dz. U Nr 230, poz. 1373).

Jednocześnie uprzejmie informuję, że poddano analizie możliwość wprowadzenia zmian w rozporządzeniu 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). Zakres tej regulacji został określony w art. 4 ust. 2 ww. ustawy *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*. Wymagania weterynaryjne określone w tym rozporządzeniu obejmują wymagania lokalizacyjne, zdrowotne, higieniczne, sanitarne, organizacyjne, techniczne lub technologiczne, zabezpieczające przed zagrożeniem epizootycznym i epidemicznym, dotyczące w szczególności:

- 1) stanu zdrowia zwierząt utrzymywanych w schronisku, w tym odnoszące się do badań potwierdzających ten stan oraz określonych szczepień ochronnych,
- 2) miejsc przetrzymywania zwierząt oraz obszarów, z których pochodzą zwierzęta umieszczane w schronisku,
- 3) sposobu ustalania pochodzenia zwierząt umieszczanych w schronisku, w tym zakresu i sposobu prowadzenia rejestru tych zwierząt,
- 4) obiektów budowlanych lub miejsc, w których prowadzi się schronisko oraz osób opiekujących się zwierzętami w schronisku,
- 5) sposobu i zakresu prowadzenia dokumentacji oraz okresu jej przechowywania.

W związku z powyższym, określenie w tym rozporządzeniu standardów jakości opieki w zakresie dotyczącym m.in. norm powierzchni, stanowiłoby przekroczenie upoważnienia określonego w ustawie, jak również wykraczałoby poza zakres przedmiotowy ustawy, który dotyczy zdrowia zwierząt i bezpieczeństwa epizootycznego.

Ponadto uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.) osoba

utrzymująca zwierzę domowe ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimą, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała oraz odpowiednią karmę i stały dostęp do wody. Przepisy te mają zastosowanie do wszystkich miejsc, w których są utrzymywane zwierzęta domowe, w tym również do schronisk oraz miejsc określanych potocznie jako przytuliska lub hotele dla zwierząt.

W związku z powyższym nie podjęto dalszych prac nad proponowanymi zmianami w przepisach w tym zakresie.

Z poważaniem

Z op. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PODSEKRETAŃ STANU

Tadeusz Nalewajk

Do wiadomości:

Biuro Kontroli MRiRW



Warszawa, dnia 21 czerwca 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER

ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI

DKSiW-WSWiA-096-2-18/2013/IP/387

Pan

Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 10 czerwca 2013 r., za którym została przekazana *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt* uprzejmie informuję, co następuje.

Na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.), dział rolnictwo obejmuje m. in. sprawy dotyczące ochrony zwierząt, które pozostają w kompetencji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Należy przy tym dodać, iż nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, w tym wyłapywania bezdomnych zwierząt, sprawuje Inspekcja Weterynaryjna, którą kieruje podległy ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa Główny Lekarz Weterynarii.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określa, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt. Należy zaznaczyć, że jak wynika z art. 11a ust. 4 ww. ustawy, realizacja zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt, może być powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 3 ww. ustawy zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt (...). W związku z powyższym bezdomne zwierzęta po odłowieniu powinny być niezwłocznie umieszczone w schronisku dla zwierząt, tj. w miejscu przeznaczonym do opieki nad zwierzętami domowymi spełniającymi warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. *o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.) [vide art. 4 pkt 25 ustawy *o ochronie zwierząt*].

Odnosząc się zatem do wniosku Najwyższej Izby Kontroli o dokonanie zmiany § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia 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), w ten sposób aby obligatoryjnym elementem umowy z przedsiębiorcą na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych było wskazanie schroniska, do którego wyłapane zwierzęta mają trafić oraz biorąc pod uwagę, że ustawa o ochronie zwierząt zakazuje odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku oraz nie zezwala na powierzenie tego zadania podmiotom nieprowadzącym schronisk należy uznać, że nie zachodzi uzasadniona potrzeba zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, w którym określono, że bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

Wyjaśnić należy przy tym, iż w przedmiotowej ustawie ustawodawca wyraźnie odróżnia pojęcie „wyłapywania” od pojęcia „odławiania” [vide: art. 11 ust. 1, 2 i 3, art. 11a ust. 2 pkt 3). Zakaz określony w art. 11 ust. 3 ww. ustawy dotyczy w istocie odławiania, nie zaś jak mylnie wskazuje NIK wyłapywania. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem NIK wskazującym, że „wyłapywanie lub odławianie zwierząt nie stanowi działalności nadzorowanej w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnych”. Zgodnie bowiem z art. 34a ustawy o ochronie zwierząt Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt. Te zaś regulują kwestie dotyczące zarówno wyłapywania, jak i odławiania zwierząt bezdomnych.

Należy także zauważyć, iż katalog zadań Inspekcji Weterynaryjnej określony w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744 ze zm.) nie ma charakteru katalogu zamkniętego. Stąd też, w ocenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, sformułowane przez NIK nieprawidłowości, winny być diagnozowane i eliminowane przez powołaną do tego właściwą inspekcję.

Z poważaniem,

Minister Administracji i Cyfryzacji

z up. Stanisław HUSKOWSKI
Sekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZIERSKI

LBI-4101-13-00/2012
P/12/193

Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie
Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie *Informacji o wynikach kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*, zawartego w piśmie z 21 czerwca 2013 r. (Nr DKSiW-WSWiA-096-2-18/2013/IP/387).

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek zawarty w *Informacji* o zmianę § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie *zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt*², w ten sposób, aby obligatoryjnym elementem umowy z przedsiębiorcą na wyłapywanie zwierząt było wskazanie schroniska, do którego zwierzęta mają trafić. Ustalenia kontroli wykazały, że mimo zakazu odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schroniskach – art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ochronie zwierząt*³ – gminy zlecały wyłapywanie zwierząt podmiotom, które nie prowadziły same i nie przekazywały zwierząt do innych schronisk (zdaniem NIK pojęcia wyłapywania i odławiania zwierząt są w tej ustawie stosowane zamiennie). Wskazanie w umowie konkretnego schroniska powinno poprawić skuteczność zakazu i umożliwić sprawdzenie, czy wyłapane zwierzęta faktycznie są przekazywane do schronisk.

Najwyższa Izba Kontroli, jaki i Minister Administracji i Cyfryzacji są zgodni, że nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt sprawuje Inspekcja Weterynaryjna na podstawie art. 34a ustawy o *ochronie zwierząt*. Jednak przepisy tej ustawy nie określają sposobu sprawowania nadzoru, a z kolei ustawa z 11 marca 2004 r. o *ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt*⁴, ustala formy nadzoru, lecz nie zalicza wyłapywania lub odławiania bezdomnych zwierząt do działalności objętej nadzorem weterynaryjnym. W praktyce działalność ta znajduje się poza tym nadzorem.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
2402
Marian Lichosz

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz.U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753

³ Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm. W brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.

⁴ Dz.U. z 2008 r., Nr 213, poz. 1342 ze zm.