



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.4.1.2024

Paweł Gulewski
Prezydent Miasta Torunia
Urząd Miasta Torunia
ul. Wały gen. Wł. Sikorskiego 8
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/093 - Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Torunia ¹ , ul. Wały gen. Wł. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Gulewski, Prezydent Miasta Torunia ² – od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia ³ - od 18 listopada 2002 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i organizowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 2. Realizacja zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności oraz nadzór nad wykonaniem tych zadań
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024, do zakończenia czynności kontrolnych ⁴ , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Beata Odjas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/30/2024 z 31 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd”, „UM”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dalej: „Były Prezydent”.

⁴ Data zakończenia czynności kontrolnych: 24 maja 2024 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Miasta Toruń⁷ zaplanowała i zorganizowała opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz podejmowała działania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt. W ramach ich realizacji NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości polegające na zawarciu pięciu umów na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z podmiotem, który nie miał wymaganych przepisami prawa zezwoleń na prowadzenie działalności w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą uchwalono programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt⁸, a sporządzane w tym zakresie projekty zawierały wszystkie obligatoryjne elementy. Jednak same działania związane z ich przygotowaniem NIK ocenia jako niewystarczające i nieskuteczne. Projekt Programu na rok 2022 został przedłożony Radzie Miasta Torunia⁹ w terminie uniemożliwiającym jego uchwalenie w ustawowym terminie¹⁰, tj. do 31 marca. Ponadto projekty Programów na 2020 r., 2022 r. i 2024 r. zostały przekazane do opiniowania uprawnionym do tego podmiotom z opóźnieniem odpowiednio: jednego, 22 i 41 dni.

Gmina wykonywała działania w zakresie realizacji Programów: koty wolno żyjące objęto opieką poprzez ich dokarmianie, zapewnienie im schronienia oraz zabiegów kastracji/sterylizacji. Odławianym zwierzętom zapewniano miejsce w schronisku dla zwierząt, ale nadzór nad jego funkcjonowaniem był niewystarczający. Kontrola NIK przeprowadzona u przedsiębiorcy prowadzącego schronisko wykazała nieprawidłowości polegające na niedostosowaniu do obowiązujących przepisów, a pracownicy Urzędu nie korzystali z możliwości przeprowadzenia kontroli na miejscu w zakresie obowiązków wskazanych w zawartych umowach, sprawowania opieki nad powierzonymi zwierzętami, ograniczając się jedynie do analiz przekazywanej dokumentacji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły również:

- złożenia oświadczeń o istnieniu albo braku istnienia podstaw do wyłączenia w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych jeszcze przed ich wszczęciem,
- zawarcia jednej umowy bez kontrasygnaty Skarbnik Miasta,
- nieudostępnienia informacji na stronie BIP o działalności schroniska dla zwierząt, a także o tym, do kogo zgłosić się, w sytuacji znalezienia rannego lub zagubionego zwierzęcia na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina własne zadania publiczne z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom lub ich wyłapywania realizowała

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Gmina Toruń”, „Gmina” lub „GMT”.

⁸ Dalej: „Programy”.

⁹ Dalej: „Rada MT”.

¹⁰ Wniosek do Prezydenta skierowany przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu, w którym rekomendowano Prezydentowi akceptację uchwały i jej przedłożenie Radzie Miasta Torunia, datowano na 27 kwietnia 2022 r.

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

wykorzystując zasoby własne, i zlecając część zadań własnych przedsiębiorcy prowadzącemu schronisko na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹².

Podmiot prowadzący na zlecenie Gminy schronisko dla bezdomnych zwierząt¹³ na podstawie zawartych umów mógł przyjmować do schroniska zwierzęta pochodzące również z innych gmin pod warunkiem zabezpieczenia w pierwszej kolejności miejsca dla zwierząt z terenu Gminy Miasta Toruń. Przy czym Umowy te wymagały kontrasygnaty dyrektora Wydziału Środowiska i Zieleni¹⁴, a następnie dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej¹⁵. W kontrolowanym okresie w 2019 r. prowadząca schronisko zawarła umowy z 10 gminami¹⁶, w latach 2020-2024 z dziewięcioma¹⁷.

Z ww. gminami GMT nie uregulowała współpracy w dopuszczalnej prawem formie (wskazano porozumienie międzygminne w latach 2019-2023), a jednocześnie w umowach zawartych z prowadzącą schronisko (lata 2019-2024) odnośnie gmin z którymi nie zawarto porozumienia. Tym samym w umowach zawartych z prowadzącą schronisko, GMT rozstrzygnęła o sposobie realizacji nie tylko zadań własnych GMT, ale również publicznych zadań własnych innych gmin, pomimo że ich wykonanie nie zostało powierzone GMT w formie porozumienia. Były Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wskazał, że żadna z gmin, z terenu której wyłapane bezdomne zwierzęta przekazywane były do schroniska w Toruniu nie wystąpiła do Prezydenta z inicjatywą zawarcia porozumienia międzygminnego o którym mowa w art. 74 ustawy dnia 8 marca 1990 r. i samorządzie gminnym¹⁸.

(akta kontroli str. 345-350)

Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Toruniu¹⁹ było zlokalizowane przy ul. Stanisława Przybyszewskiego 3, 87-100 Toruń, i działało w oparciu o mienie GMT, w tym nieruchomości stanowiące jej własność. Zgodnie z umowami zawartymi z podmiotem prowadzącym schronisko, w celu wykonania usługi polegającej na prowadzeniu schroniska zleceniodawca, tj. GMT oddała zleceniobiorcy, tj. prowadzącej schronisko do korzystania, na czas trwania umowy, grunt i obiekty wchodzące w skład schroniska, zleceniobiorca zobowiązał się do szczególnej dbałości o mienie wchodzące w skład schroniska oddane mu do korzystania i ponosił odpowiedzialność za jego uszkodzenie, utratę, itp. Zleceniobiorca zobowiązany był do zabezpieczenia obiektów schroniska we wszystkie środki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania schroniska, w tym zabezpieczenie pod kątem przestrzegania przepisów przeciwpożarowych i BHP związanych z eksploatacją tych obiektów, dbania o powierzone mienie zleceniodawcy i niedopuszczenie do jego dekapitalizacji, przeprowadzania bieżących napraw urządzeń i wyposażenia schroniska, utrzymania w sprawności wszystkich urządzeń wraz z instalacjami, zgodnie z wymogami stosownych przepisów w tym zakresie, prowadzenia w miarę możliwości remontów na terenie schroniska. Ponadto wskazano, że zleceniobiorca powinien przestrzegać wszelkich przepisów prawnych, związanych z tą działalnością,

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

¹³ W okresie objętym kontrolą umowę realizowała Agnieszka Szarecka prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą „PERRO” Agnieszka Szarecka. Dalej: „prowadząca schronisko”, „realizująca usługę”.

¹⁴ Dalej: „Dyrektor WSZ”.

¹⁵ Dalej: „Dyrektor WGK”.

¹⁶ Na okres od 1 stycznia do 31 stycznia 2019 r., od 1 lutego 2019 r. do 15 marca 2019 r. oraz od 16 marca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

¹⁷ Na okres od 1 stycznia 2020 r. do 15 marca 2020 r., od 16 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., od 1 stycznia 2021 r. do 31 stycznia 2021 r., od 1 stycznia 2022 r. do 15 marca 2022 r., od 16 marca 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r., od 1 maja 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., od 1 stycznia 2023 r. do 31 stycznia 2023 r., od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

¹⁹ Dalej: „Schronisko”.

w szczególności rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt²⁰.

(akta kontroli str. 71-74, 79-155)

W UM Torunia kontrolowane zadania realizował w 2019 r. Wydział Środowiska i Zieleni²¹, a od 31 grudnia 2019 r. Wydział Gospodarki Komunalnej²² na podstawie Zarządzenie nr 401 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej i szczegółowego zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia. Do zadań pracownika na stanowisku ds. opieki nad zwierzętami pod bezpośrednim kierownictwem dyrektora należało: przygotowanie i realizacja programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie problematyki ochrony zwierząt, współpraca ze Strażą Miejską i organizacjami pożytku publicznego zajmującymi się opieką nad bezdomnymi zwierzętami, nadzór nad działalnością Miejskiego Schroniska dla Zwierząt. Stanowisko to było w okresie objętym kontrolą nieobsadzone, a obowiązki te realizował pracownik Referatu Gospodarki Odpadami i Usług Komunalnych, który jednak nie miał ich wskazanych w zakresie czynności, odpowiedzialności i uprawnień, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 72-78, 366-368, 383-398)

W latach 2019-2024 zaplanowane w Programach²³ wydatki na zapobieganie bezdomności zwierząt i opiekę nad bezdomnymi zwierzętami wynosiły 8 555,0 tys. zł, natomiast zrealizowane 7 753,0 tys. zł²⁴, w tym:

- w 2019 r. plan 980,0 tys. zł, wykonanie 944,6 tys. zł,
- w 2020 r. plan 990,0 tys. zł, wykonanie 1 117,6 tys. zł,
- w 2021 r. plan 960,0 tys. zł, wykonanie 1 107,9 tys. zł,
- w 2022 r. plan 1 551,8 tys. zł, wykonanie 1 643,0 tys. zł,
- w 2023 r. plan 1 971,2 tys. zł, wykonanie 2 387,9 tys. zł,
- w 2024 r. plan 2 097,0 tys. zł, wykonanie według stanu na 31 marca 2024 r. - 552,0 tys. zł.

Finansowanie poszczególnych zadań określonych w Programach wyniosło:

- a) zapobieganie bezdomności zwierząt (znakowanie, kastracja, sterylizacja) bez zwierząt bezdomnych w schronisku: w 2019 r. 80,0 tys. zł, w 2020 r. 89,9 tys. zł, w latach 2021-2023 po 60,0 tys. zł, w 2024 r. według stanu na 31 marca 72,0 tys. zł. Wszystkie środki przeznaczono na sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących.
- b) opieka nad wolno żyjącymi kotami: w latach 2019-2021 nie ponoszono żadnych wydatków, w 2022 r. - 20,0 tys. zł, w 2023 r. - 22,6 tys. zł.

²⁰ Dz. U. poz. 175, dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.”.

²¹ Dalej: „WSiZ”.

²² Dalej: „WGK”.

²³ Dalej: „Program”.

²⁴ Wydatki zrealizowane w poszczególnych latach są wyższe od zaplanowanych, ponieważ uwzględniono w nich także zadania inwestycyjne, związane z modernizacją obiektów schroniska, których nie wskazywano w programach. W 2019 r. na remont schroniska wydatkowano 174,1 tys. zł (prace remontowe dachu, remont kójców dla psów, remont budynku weterynarii), w 2020 r. 192,4 tys. zł (remont przeszklonej części schroniska), w 2021 r. 116,6 tys. zł (remont pomieszczeń kwarantanny), w 2022 r. 131,3 tys. zł (remont wybiegów dla zwierząt), w 2023 r. jako wydatek majątkowy zaplanowano 411,7 tys. zł, w tym na modernizację schroniska przeznaczono 24,7 tys. zł i 387,0 tys. zł na zadanie Modernizacja schroniska dla bezdomnych zwierząt.

- c) wylapywanie i pobyt zwierząt w schroniskach: w 2019 r. 688,5 tys. zł, w 2020 r. 835,2 tys. zł, w 2021 r. 928,0 tys. zł, w 2022 r. 1 421,8 tys. zł, w 2023 r. 1 886,2 tys. zł, w 2024 r. według stanu na 31 marca 480,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-69, 526-536)

GMT nie zaplanowała w Programach środków na edukację i promocję adopcji zwierząt, ponieważ zadania te realizowała prowadząca schronisko w ramach ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego.

(akta kontroli str. 267-280)

1.2. W kontrolowanym okresie GMT nie prowadziła analiz/badań dotyczących bezdomności zwierząt, w tym w wymiarze finansowym oraz nie dysponowała dokumentami dotyczącymi skuteczności promocji kastracji i znakowania wszystkich zwierząt domowych, a nie tylko tych przebywających w schronisku. W kontrolowanym okresie zwierzęta bezdomne przebywały wyłącznie w schronisku. Nie prowadzono innych miejsc przetrzymywania zwierząt. Na dzień 31 grudnia każdego z lat objętych kontrolą w schronisku przebywało: w 2019 r. 312 zwierząt, w 2020 r. 269, w 2021 r. 385, w 2022 r. 462, w 2023 r. 471 oraz 419 na dzień 31 marca 2024 r. Liczba odłowionych²⁵ zwierząt bezdomnych w GMT w latach 2019-2024 i przekazanych do schroniska wynosiła: 6 703²⁶ zwierząt, w tym 3 523²⁷ psy i 3 180²⁸ kotów.

(akta kontroli str. 10-17, 72-78, 383-389)

Zgodnie z art. 28aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Prezydent co roku w terminie do 31 maja przedstawił Radzie Miasta Torunia²⁹ raport o stanie gminy, który jak wskazywał ust. 2 ww. artykułu zawierał podsumowanie działalności prezydenta w roku poprzednim, w szczególności w zakresie programów i uchwał rady miasta. Przedstawiono Raporty o stanie gminy za lata 2019-2022³⁰. W raportach tych zawarto informację o realizacji programów, tj. o liczbie psów i kotów objętych opieką w schronisku, liczbie kotów wolno żyjących poddanych zabiegom kastracji lub sterylizacji, liczbie zaszczepionych zwierząt, a także wskaźnik zwierząt oddanych do adopcji. Zgodnie z art. 267 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ Prezydent przedłożył, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, Radzie Miasta Torunia sprawozdania roczne z wykonania budżetu³² za lata 2019-2020 i 2022-2023. Sprawozdanie za 2021 rok zostało przedłożone 27 kwietnia 2022 r., ponieważ § 4b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia,

²⁵ Przyjęto jako zwierzę odłowione zwierzę przyjęte do schroniska, niezależnie od tego czy zwierzę zostało wylapane w wyniku podjętych działań interwencyjnych, czy też dostarczone we własnym zakresie przez inne osoby.

²⁶ W tym w: 2019 r. – 1 809, 2020 r. – 1 598 (dane za lata 2019 i 2020 dotyczą łącznej liczby przyjętych do schroniska zwierząt z terenu GMT jak i z terenu innych gmin, z którymi prowadząca schronisko posiadała zawarte umowy), 2021 r. – 1 093, 2022 r. – 1 074, 2023 r. – 1 003 oraz 2024 r. według stanu na 31 marca – 126.

²⁷ W tym w: 2019 r. 1 071, 2020 r. 853, 2021 r. 555, 2022 r. 493, 2023 r. 471 oraz 2024 według stanu na 31 marca 80.

²⁸ W tym w: 2019 r. 738, 2020 r. 745, 2021 r. 538, 2022 r. 581, 2023 r. 532 oraz 2024 według stanu na 31 marca 46.

²⁹ Dalej: „Rada Miasta” lub „Rada”.

³⁰ Termin na przedstawienie Raportu o stanie gminy za 2023 r. upływa 31 maja 2024 r.

³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: „ufp”.

³² Zarządzenie nr 59 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2019 r., Zarządzenie nr 67 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2020 r., Prezydenta Miasta Torunia nr 147 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2021 r., Prezydenta Miasta Torunia nr 73 z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2022 r., Prezydenta Miasta Torunia z dnia marca 2024 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2023 r.

udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji³³ przedłużył termin jego przedłożenia o 30 dni.

(akta kontroli str. 165-188, 208)

W latach 2019-2024³⁴ do UM wpłynęły trzy skargi dotyczące zadań z zakresu opieki na zwierzętami bezdomnymi: na pracownika WGK, dotycząca braku możliwości adopcji psa oraz pogryzienia przez psa wyprowadzanego na spacer poza teren schroniska. Na każdą z tych skarg po uzyskaniu wyjaśnień udzielono odpowiedzi. Ponadto wpłynęło 16 wniosków, które dotyczyły m.in.: przekazania schronienia dla kotów wolno żyjących – cztery, wydania decyzji administracyjnej o odebraniu zwierzęcia – cztery. Na wszystkie wnioski udzielono odpowiedzi. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły interpelacje radnych dotyczące tej problematyki.

(akta kontroli str. 10-17)

1.3. W okresie objętym kontrolą były Prezydent podjął działania służące zapewnieniu by na terenie GMT obowiązywały Programy. W każdym z kontrolowanych lat projekt Programu został opracowany i przyjęty przez Radę Miasta³⁵, z tym, że w roku 2022 podjęte działania nie umożliwiły przyjęcia odpowiedniej uchwały przez RM Torunia w terminie do 31 marca, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W 2020 r. projekt Programu został przygotowany i był uwzględniony w porządku obrad RM Torunia w dniu 19 marca 2020 r., ale 17 sesja RM Torunia została odwołana. Został przyjęty na kolejnej sesji, która odbyła się 23 kwietnia 2020 r.

Projekty programów podlegały opiniowaniu przez podmioty wskazane w art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³⁶, tj.: właściwego powiatowego lekarza weterynarii, działające na obszarze gminy: organizacje społeczne, których statutowym celem działania była ochrona zwierząt, dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego, z tym że w 2020, 2022 i 2024 przekazano je do opiniowania po terminie wskazanym w art. 11a ust. 7 uoz, tj. po 1 lutego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozyskane opinie zawierające uwagi do programów były każdorazowo analizowane. W każdym z lat objętych kontrolą Powiatowy Lekarz Weterynarii w Toruniu³⁷ zaopiniował program pozytywnie. Z kolei zarządca obwodu łowieckiego w 2019 r. i 2024 r. nie zajął stanowiska w ustawowym terminie, a w latach 2020-2022 zaopiniował go pozytywnie. Także organizacje społeczne wyraziły

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1585.

³⁴ Do dnia 14 lutego 2024 r.

³⁵ Uchwała Nr 86/19 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2019 z dnia 7 marca 2019 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2019 r. poz. 1567, Uchwała Nr 366/20 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2020 z dnia 23 kwietnia 2020 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2020 poz. 2280, Uchwała Nr 604/21 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2021 z dnia 18 marca 2021 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2021 r. poz. 1504, Uchwała Nr 850/22 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2022 z dnia 12 maja 2022 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r. poz. 2723, Uchwała Nr 1048/23 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2022 z dnia 23 marca 2023 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r. poz. 2078, Uchwała Nr 1298/23 Rady Miasta Torunia w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu na rok 2024 z dnia 7 marca 2024 r. Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2024 r. poz. 1688.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm., dalej: „uoz”.

³⁷ Dalej: „PLW w Toruniu”.

pozytywną opinię o programie lub nie wnosili do niego uwag w latach 2019, 2023 i 2024 r. Opinie negatywne wyraziło po jednej organizacji w 2020³⁸, 2021³⁹ i 2022⁴⁰.

Projekty programów zawierały wszystkie obligatoryjne elementy, które wskazano w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 uoz, tj.: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W projektach programów na lata 2019-2021 nie wskazano, kto będzie realizował poszczególne zadania wymienione w programie, w tym w jakich godzinach i do kogo może zwrócić się osoba, która na terenie gminy znajdzie zwierzę, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W projektach programów na lata 2022-2024 zawarto informacje o tym, kto będzie odpowiedzialny za opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym za ich sterylizację albo kastrację – podano nazwy organizacji społecznych. W projekcie programu na 2024 r. dookreślono sposób zgłaszania konieczności odławiania bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt poprzez wskazanie kto i w jakich godzinach przyjmuje te zgłoszenia.

W projektach programów na lata 2019-2024 zawarto także fakultatywne działanie, o którym mowa w art. 11a ust. 3a uoz, tj. obejmujące plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie.

W latach 2020-2024 stosownie do art. 11a ust. 5 uoz wskazano wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. W projekcie programu na 2019 r. podano ogólnie koszty realizacji programu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wszystkich projektach nie wskazano mierników realizacji zadań, częściowo takie określono w umowach (np. dotyczące adopcji). Dyrektor WGK wskazał, że wynikało to z braku możliwości i potrzeby konkretnego sparametryzowania efektów tych działań. (...) zgodnie z warunkami umów prowadząca schronisko była zobowiązana do zapewnienia miejsca w schronisku dla wszystkich wymagających takiej opieki zwierząt bezdomnych, odłowienia wszystkich pozostawionych bez opieki zwierząt, sterylizacji i kastracji oraz oznakowania wszystkich zwierząt w schronisku, usypiania ślepych miotów, osiągnięcia określonego w umowie wskaźnika adopcji. Ilość kotów poddanych zabiegom sterylizacji i kastracji określona była natomiast w zawartych z organizacjami społecznymi umowach i podlegała kontroli. Ponadto podkreślił, że w każdorazowo w uzasadnieniu do uchwały umieszczane były informacje dotyczące danych z roku poprzedniego w zakresie ilości przyjętych do schroniska, oznakowanych elektronicznie zwierząt bezdomnych, osiągniętego wskaźnika adopcji, poddanych zabiegom sterylizacji/kastracji.

³⁸ Dotyczyła m.in.: braku terminowości w uchwalaniu programu i przekazywaniu go do opiniowania, wskazywała, że musi zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 1-8 uoz, ale jest to katalog minimum, który może być rozszerzany, braku planu znakowania zwierząt, konkretnego wskazania i jednoznacznego określenia środków i sposobu ich wydatkowania zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim II Sa/Go 797/17, a także nieprawidłowego określenia wykonawcy uchwały.

³⁹ Dotyczyła braku planów dotyczących edukacji kształtującej postawy dotyczące odpowiedzialnej opieki nad zwierzętami.

⁴⁰ Dotyczyła m.in.: nie uwzględnienia wszystkich celów programu wskazanych w uoz, braku wskazania, że wykonawcą programu jest PMT, organizacji realizujących zadania opieki nad kotami, prowadzenia rejestru bytowania kotów, błędnie stosowanych terminów, braku realizacji zadań fakultatywnych np. znakowania zwierząt, sterylizacji zwierząt właścicielskich, działań edukacyjnych.

(akta kontroli str. 209-309, 369-382, 775-776)

1.4. Prowadząca schronisko na zlecenie GMT zapewniała w nim miejsce dla bezdomnych kotów.

W projektach programów corocznie wskazywano na obowiązek opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie. W latach 2019-2021 opieka nad kotami wolno żyjącymi realizowana była we współpracy z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną zwierząt poprzez prowadzenie akcji sterylizacji kotek, kastracji kocurów, dokarmiania oraz zapewnienia miejsc schronienia, w tym zakupu domków dla kotów. Od projektu programu na 2022 r. dokonano podziału zadań w tym zakresie między organizacje społeczne, które prowadziły akcje sterylizacji kotek i kastracji kocurów, a WGK, który odpowiadał za zakup i dystrybucję karmy, zapewnienia miejsc schronienia w ramach działalności schroniska dla zwierząt oraz udostępnianie domków dla kotów osobom i podmiotom sprawującym społeczną opiekę nad tymi zwierzętami. W projektach programów nie zawarto regulacji dotyczących zapewnienia odławiania i transportu kotów wolno żyjących z miejsca ich bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu ich leczenia/kastracji lub sterylizacji, i z powrotem do miejsca bytowania. Takie przepisy były zawarte w umowach z organizacjami społecznymi. W projektach programów nie przewidziano obowiązków związanych z rejestrowaniem miejsc bytowania i dokarmiania kotów oraz oceny liczebności populacji, które znajdują się pod opieką GMT.

(akta kontroli str. 209-266, 369-389)

1.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała nr 78/11 Rady Miasta Torunia z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Miasta Torunia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych⁴¹. Prezydent, w związku uchYLENIEM z dniem 26 stycznia 2023 r. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt⁴² i wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt⁴³ nie przedłożył Radzie Miasta Torunia projektu zmiany ww. uchwały, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 313-314)

Na podstawie Uchwały w sprawie prowadzenia schronisk decyzją nr WŚiZ.TK.7080-7/10 z 15 lutego 2010 r. zezwolono prowadzącej schronisko na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Toruniu w obiekcie Miejskiego Schroniska dla Zwierząt w czasie obowiązywania umowy. Zgodnie z art. 9 ust. 1b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach⁴⁴ zezwolenie powinno być wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zezwolenie to wygasło więc z dniem 15 lutego 2020 r. GMT zawarła pięć umów na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt i ich wyłapywanie z ww. podmiotem, pomimo że od 15 lutego 2020 r. nie posiadał on zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 98-155, 315-316)

⁴¹ Dalej: „Uchwała w sprawie prowadzenia schronisk”.

⁴² Dz. U. Nr 158, poz. 1657, dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2004 r.”

⁴³ Dz. U. poz. 175, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, dalej: „upcg”.

1.6. Umowa zawarta z prowadzącą schronisko dotyczyła także wylapywania zwierząt, pomimo że nie posiadała ona w czasie realizacji pięciu umów zezwolenia na wykonywanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, co opisano w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego. W umowach lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawarto zapisy dotyczące wskazania urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wylapywane, tak aby używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie stwarzały zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawały im cierpienia, określono by środki do przewozu zwierząt spełniały warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97⁴⁵. W zawartych umowach nie określono czasu reakcji od przyjęcia wniosku o odłowienie, wymagań dotyczących osób wykonujących te czynności w zakresie niekaralności za przestępstwa przeciwko zwierzętom. W sześciu z ośmiu zawartych umów wskazano, że osoby związane z zapewnieniem opieki nad zwierzętami muszą być zatrudnione na umowę o pracę. We wszystkich umowach nie ustalono kar umownych za niewykonanie zobowiązania lub nienależyte wykonanie zobowiązania oraz nie zobowiązano realizującej usługę do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej lub sprawozdawczości pozwalającej prześledzić los pojedynczego zwierzęcia. W zakresie braku w umowach postanowień dotyczących braku reakcji oraz kar umownych dotyczących należytego wykonania usługi wylapania zwierząt bezdomnych opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Usługa wylapywania zwierząt była realizowana w ramach kompleksowej usługi na prowadzenie schroniska, stąd znalazły się w niej zapisy dotyczące prawa zlecającego do kontroli na miejscu.

(akta kontroli str. 79-155, 344)

1.7. W umowach na realizację usług z prowadzącą schronisko oraz programach zobowiązano ją do⁴⁶:

- a) obligatoryjnej kastracji/sterylizacji zwierząt przebywających w schronisku;
- b) znakowania zwierząt przebywających w schronisku;
- c) wprowadzania danych zwierzęcia do ogólnie dostępnej bazy danych w przypadku pięciu z ośmiu umów;
- d) zapewnienia opieki weterynaryjnej poprzez zatrudnienie na umowę o pracę lekarza weterynarii w wymiarze co najmniej $\frac{3}{4}$ etatu w dwóch z ośmiu umów;
- e) zatrudnienia osób sprawujących opieką nad zwierzętami na podstawie umowy o pracę oraz określono minimalną liczbę tych osób w przeliczeniu na pełne etaty w przypadku pięciu z ośmiu umów. Liczba wymaganych osób zwiększyła się z 12 do 19 osób.
- f) otwarcia schroniska na osoby trzecie, współpracę z wolontariuszami lub organizacjami pozarządowymi poprzez zapewnienie możliwości wstępu na teren Schroniska osobom trzecim, umożliwiające wejście na jego teren osób - zainteresowanych adopcją zwierząt, funkcjonowanie w schronisku biura obsługi, a także umożliwienie przeprowadzenia na terenie schroniska zajęć edukacyjnych dotyczących ochrony zwierząt, prowadzonych przez organizacje i instytucje do tego powołane;
- g) aktywnego poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt (adopcji), w tym poprzez utrzymanie strony internetowej, na której będą umieszczane zdjęcia i opis zwierząt nadających się do adopcji. Ponadto

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 3 z 05.01.2005, str. 1.

⁴⁶ O ile nie wskazano inaczej postanowienia takie zwarte były we wszystkich ośmiu umowach.

w czterech z ośmiu umów zobowiązano przekazać do adopcji zwierzęta, w liczbie stanowiącej minimum 81% ogólnej liczby zwierząt, które trafiły do schroniska w okresie realizacji;

- h) prowadzenia dokumentacji dotyczącej losu zwierzęcia przez cały okres pobytu w schronisku, od dnia przyjęcia do schroniska poprzez prowadzenie szczegółowego rejestru przetrzymywanych w schronisku zwierząt i księgi inwentarzowej oraz prowadzenia rejestracji zwierząt przez dostęp do strony internetowej identyfikacja.pl;
- i) sporządzania okresowych informacji o stanie zwierząt oddanych przez gminę do schroniska w przypadku pięciu z ośmiu umów, m.in.: o w zakresie ilości zwierząt przyjmowanych do schroniska, wydawanych do adopcji, oddawanych właścicielom, poddawanych sterylizacji z podziałem na płeć i rodzaj, poddanych stosownym szczepieniom i innym zabiegom weterynaryjnym, ilości zwierząt odebranych czasowo, ilości zwierząt uśpionych i padłych wraz z informacją o przyczynie uśmiercenia i zgonu zwierzęcia, ilości interwencji z podziałem na psy i koty. W czterech umowach GMT wprowadziła zapisy, na podstawie których informacja o liczbie zwierząt przyjętych do schroniska miała być podawana w podziale na GMT i gminy sąsiednie (łącznie);
- j) zapewnienia przyjętych zobowiązań odnośnie spełniania przez wykonawcę wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w ramach kontroli na miejscu realizacji zadania;
- k) zapłaty kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania w przypadku sześciu z ośmiu umów, m.in. za: brak zatrudnienia osób zajmujących się opieką nad zwierzętami na podstawie umowy o pracę, niewykonaną akcją edukacyjną poniżej progu 10 akcji, nieudostępnienie dokumentów lub niewpuszczenie na teren schroniska przedstawiciela zamawiającego, za naruszenie obowiązku przekazania sprawozdania finansowego, rozliczenia wpływów, informacji o liczbie zatrudnionych pracowników na innej podstawie niż umowa o pracę, nieosiągnięcie poziomu adopcji

GMT zapewniła sobie prawo udostępnienia jej wszystkich dokumentów związanych z wykonywaną usługą oraz umożliwienia wstępu na teren schroniska.

(akta kontroli str. 79-155, 342-343)

1.8. W kontrolowanym okresie w Urzędzie przeprowadzono dwa postępowania w oparciu o regulacje wewnętrzne Urzędu⁴⁷ w sprawie udzielania zamówień publicznych. Postępowania te były prowadzone w celu zabezpieczenia ciągłości realizacji usługi prowadzenia schroniska dla zwierząt, ponieważ nie udało się rozstrzygnąć postępowań prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁸ i ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁹. Cztery postępowania prowadzono w formie przetargu nieograniczonego – dwa na podstawie supzp i trzy nupzp oraz jedno postępowanie w trybie podstawowym nupzp. Analizie poddano trzy postępowania przeprowadzone na podstawie nupzp⁵⁰, w tym dwa, w których wartość przekraczała

⁴⁷ Zarządzenie nr 9 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz Zarządzenie nr 247 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 22 września 2021 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych.

⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: „supzp”.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „nupzp”.

⁵⁰ Nr 31/2022 prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt przy ulicy Przybyszewskiego 3-5 w Toruniu w okresie od podpisania umowy (nie wcześniej niż od 1 maja 2022 r.) do 31 stycznia 2023 r., dalej: postępowanie nr 31/2022, Nr 130/2022 Prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt przy ulicy Przybyszewskiego 3-5

progi unijne, określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów⁵¹. W wyniku tych postępowań poniesiono wydatki o łącznej wartości 4 967,9 tys. zł. W każdym z badanych postępowań wpłynęła tylko jedna oferta. Przy wyborze podmiotu prowadzącego schronisko kierowano się określonymi w Specyfikacji Warunków Zamówienia kryteriami cenowymi – 60% oraz kryteriami pozacenowymi. Wśród kryteriów pozacenowych znalazły się:

- a) czas otwarcia schroniska dla interesantów w okresie od kwietnia do września⁵² – waga 5%;
- b) czas otwarcia schroniska dla interesantów w okresie od października do marca od poniedziałku do soboty⁵³ – waga 5%;
- c) gwarantowana przez wykonawcę liczba akcji edukacyjnych i promocyjnych, o zasięgu miejskim, dla co najmniej 100 osób, z wyłączeniem akcji internetowych, które wykonawca zorganizuje lub weźmie w nich udział, dotyczących ochrony zwierząt, z zastrzeżeniem, że co najmniej jedną akcją wykonawca przeprowadzi i zorganizuje samodzielnie na terenie schroniska – waga 10%;
- d) gwarantowany procent zwierząt przekazanych do adopcji w stosunku do liczby zwierząt trafiających do schroniska w okresie obowiązywania umowy⁵⁴ - waga 20%.

(akta kontroli str. 745)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w postępowaniu nr 130/2022 zamawiający nie opublikował w terminie ogłoszenia o wykonaniu umowy, a w postępowaniu nr 31/2022 i 121/2023 oświadczenia złożone na podstawie art. 56 ust. 3 nupzp przez trzech członków Komisji Przetargowej zostały złożone zbyt wcześnie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto jedną umowę zawarto bez kontrasygnaty Skarbnik, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.9. W GMT nie obowiązywała opłata od posiadania psa. W Programach nie wskazano fakultatywnych działań polegających na nieodpłatnej sterylizacji/kastracji zwierząt właścicielskich lub też dofinansowania do tych zabiegów, znakowania tych zwierząt oraz prowadzenia akcji informacyjnych. Dyrektor WGK wskazał, że zapisy art. 11a uoz nie wprowadzały obligatoryjnego obowiązku uwzględniania działań związanych z edukacją w zakresie ochrony zwierząt w treści programów.

(akta kontroli str. 256-309, 380-382)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pracownik WGK, który realizował zadania z zakresu przygotowywania i realizacji programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie miał w okresie objętym kontrolą aktualnego zakresu czynności, odpowiedzialności i uprawnień, co było niezgodne standardem kontroli zarządczej A.

w Toruniu w okresie od 1 lutego 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., dalej: „postępowanie nr 130/2022”, Nr 121/2023 Prowadzenia Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt przy ulicy Przybyszewskiego 3-5 w Toruniu, dalej: „postępowanie nr 121/2023”.

⁵¹ M. P. 1117.

⁵² Zamawiający ustalił minimalny czas cztery godziny dziennie obejmujące godziny od 12 do 16.

⁵³ Zamawiający ustalił minimalny czas cztery godziny dziennie obejmujące godziny od 12 do 16.

⁵⁴ Zamawiający ustalił minimalny procent zwierząt przekazanych do adopcji w stosunku do liczby trafiających do schroniska zwierząt w tym okresie na 60%

Środowisko wewnętrzne pkt 3 Struktura organizacyjna określonym w komunikacie Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁵. Wskazuje on, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 366-368)

Kierownik Referatu GOiUK wyjaśniła, że zakres czynności, odpowiedzialności i uprawnień ww. pracownika po powrocie Dyrektora WGK z urlopu zostanie uzupełniony. W dniu 14 maja 2024 r. przedmiotowy zakres został zaktualizowany.

(akta kontroli str. 383-389, 656-658)

2. Podjęte w UM Torunia działania związane z opracowywaniem programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Toruniu, były nierzetelne ponieważ:

- a) projekt programu na rok 2022 r. został przedłożony RM Torunia w terminie uniemożliwiającym jego przyjęcie w terminie ustawowym, do 31 marca 2022 r., co było niezgodne z art. 11a ust. 1 uoz. Wniosek do Prezydenta skierowany przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu, w którym rekomendowano Prezydentowi akceptację uchwały i jej przedłożenie Radzie Miasta Torunia, datowano na 27 kwietnia 2022 r. Rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie Programu uwzględniono w porządku obrad 42 Sesji RM Torunia w dniu 12 maja 2022 r. W tym dniu został też uchwalony.

(akta kontroli str. 211-213, 216-217)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w przypadku programu na 2020 r. opóźnienie wynikało z faktu zawarcia w dniu 5 marca 2020 r. umowy WGK.GO.3.2020 dotyczącej prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w terminie od dnia 16 marca 2020 r. Podmiot prowadzący schronisko realizował, zgodnie z warunkami zawartej umowy, większość zadań wskazanych w Programie i dopiero po zawarciu tej umowy GMT uzyskiwała gwarancję realizacji zadań związanych z ochroną zwierząt w roku 2020 r. W przypadku 2022 r. wynikało to z konieczności powtórzenia procedury przetargowej w celu wyłonienia podmiotu prowadzącego schronisko

(akta kontroli str. 267-280)

- b) projekty programów przekazano do opiniowania po terminie wskazanym w art. 11a ust. 7 uoz, tj. po 1 lutego, w przypadku:
 - 2020 r. właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt⁵⁶, działającym na obszarze gminy dzierzawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy⁵⁷ danego roku w dniu 13 marca 2020 r.
 - 2022 r. wszystkim uprawnionym podmiotom 23 lutego 2022 r.
 - 2024 r. trzem organizacjom społecznym za pośrednictwem poczty elektronicznej 2 lutego 2024 r. i kołu łowieckiemu 5 lutego 2024 r.

⁵⁵ Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁵⁶ Dalej: „Organizacje społeczne”.

⁵⁷ Dalej: „Koło łowieckie”.

(akta kontroli str. 211-213, 216-217, 369, 378-379)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w przypadku 2020 r. i 2022 r. wynikało to z konieczności rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia na prowadzenie schroniska, a w 2024 r. Kierownik Referatu GOiUK wyjaśniła, że wynikało to z niedopatrzenia pracownika.

(akta kontroli str. 267-280, 383-389)

- c) w projektach programów na lata 2019-2021 nie wskazano, kto będzie realizował poszczególne zadania w nich wskazane, tj. prowadził schronisko, opiekował się kotami wolno żyjącymi, odpowiadał za sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących oraz zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną, w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W latach 2022-2024 także nie wskazano podmiotu prowadzącego schronisko. W każdym z tych projektów, a następnie w przyjętych uchwałach nie podano nazw tych przedsiębiorców/organizacji społecznych, ani tego jakich godzinach i do kogo może zwrócić się w przypadku konieczności uzyskania takiej pomocy.

(akta kontroli str. 209-215, 369-371)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w ocenie WGK wskazanie, że działania określone w programie będzie prowadził podmiot prowadzący schronisko, umożliwia właściwą identyfikację, a niewskazanie konkretnych podmiotów zajmujących się kotami wolno żyjącymi wynikało z przyjętego założenia o braku obowiązku konkretnego wskazania tych podmiotów w uchwale.

NIK zauważyła, że „wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i stąd też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwiało realizację zadań wynikających z programu”⁵⁸, w latach 2019-2021 nie poniesiono żadnych wydatków na opiekę nad kotami wolno żyjącymi.

(akta kontroli str. 267-280)

- d) w projekcie programu na 2019 r. podano jedynie ogólnie koszty realizacji programu, co było niezgodne z art. 11a ust. 5 uoz, który wymaga, aby wskazać wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

(akta kontroli str. 209-210, 256-257)

Dyrektor WGK przekazał wyjaśnienia Wydziału Środowiska i Ekologii⁵⁹, który wskazał, że nie sposób było określić wysokość środków na wykonanie zapisów programu, zwłaszcza że większość zadań realizowana była w schronisku.

(akta kontroli str. 267-280)

3. Prezydent, nie przedłożył RM Torunia projektu uchwały w sprawie prowadzenia schronisk w związku z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.

(akta kontroli str. 313-314)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że z uwagi na zmianę przepisów szczegółowych projekt uchwały zmieniającej zostanie przedłożony RM Torunia w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 317-321)

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, LEX nr 2706464.

⁵⁹ Poprzednio Wydział Środowiska i Zieleni, który przygotowywał projekt uchwały na 2019 r.

4. GMT zawarła pięć umów na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z podmiotem, który nie posiadał zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, wymaganych na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 upcg. Było to niezgodne z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶⁰, który wskazuje, iż jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

(akta kontroli str. 98-155, 315-316)

Były Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wyjaśnił, że ustalone w wyniku kontroli uchybienie formalne nie miało w kontrolowanym okresie żadnego wpływu na jakość świadczonych usług oraz dobrostan zwierząt pozostających pod opieką kadry podmiotu prowadzącego schronisko. Każdorazowo w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia określone zostały wymagania m.in. dotyczące obowiązku dysponowania specjalistycznym sprzętem przeznaczonym do wylapywania zwierząt oraz ich transportu, jak i zapewnienia opieki weterynaryjnej. Prowadząca schronisko w dniu 27 marca 2024 r. złożyła do Prezydenta Miasta Torunia wnioski o udzielenie odpowiednich zezwoleń. 15 maja 2024 r. Dyrektor WGK z upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia wydał decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

(akta kontroli str. 345-363)

5. W umowach zawartych z Prowadzącą schronisko, służących wykonaniu zadań w zakresie wylapywania zwierząt bezdomnych Miasto nienależycie zabezpieczyło swoje interesy, tj.:

- nie określiło czasu reakcji od przyjęcia wniosku o odłowienie,
- nie ustaliło kar umownych za niewykonanie zobowiązania lub nienależyte wykonanie zobowiązania,
- nie zobowiązało realizującej usługę do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej lub sprawozdawczości pozwalającej prześledzić los pojedynczego zwierzęcia, w szczególności obejmującej obowiązek odnotowywania daty i godziny zgłoszenia konieczności odłowienia zwierzęcia.

(akta kontroli str. 344)

Były Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wyjaśnił, że GMT nie ma żadnych negatywnych doświadczeń na przestrzeni ostatnich kilku lat w zakresie odławiania. Nie zdarzały się bowiem sytuacje nadmiernego wydłużania czasu odławiania. W zawartych umowach z prowadzącą schronisko GMT zapewniła sobie możliwość kontroli działalności schroniska w pełnym zakresie dotyczącym realizacji zamawianej usługi.

(akta kontroli str. 345-357)

6. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych nr:

- a) 31/2022 i 121/2023 oświadczenie o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 3 nupzp (z art. 56 ust. 4 nupzp) zostało złożone przedwcześnie, odpowiednio w dniu 16 marca 2022 r. (jedno) oraz w dniu 19 sierpnia 2023 r., mimo że w tych dniach wnioski o wszczęcie

⁶⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 679.

postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Zastępców Prezydenta Miasta Torunia. W przypadku postępowania nr 31/2022 wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został zaakceptowany przez Dyrektora WGK i radczynię prawną UM Torunia 16 marca 2022 r., a przez Zastępcę Prezydenta Miasta Torunia 21 marca 2022 r. A w przypadku postępowania 121/2023 odpowiednio 19 września 2023 r. i 20 września 2023 r.

(akta kontroli str. 544-550, 565)

- b) 130/2022 ogłoszenie o wykonaniu umowy zawartej na okres od 01 lutego 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych po terminie 30 dni od wykonania umowy, tj. 11 marca 2024 r., z 40 dniowym opóźnieniem. Było to niezgodne z art. 448 nupzp, który nakazuje by zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy, na zasadach określonych w dziale III rozdziale 2 nupzp w terminie 30 dni od wykonania umowy.

(akta kontroli str. 568-574, 637)

Przewodniczący Komisji Przetargowych wyjaśnił, że w przypadku oświadczenia złożonego na podstawie art. 56 ust. 3 nupzp w postępowaniu nr 31/2022 wynikało to z konieczności niezwłocznego przygotowania i wszczęcia postępowania, a Sekretarz Komisji Przetargowej złożyła je po tym jak dowiedziała się o zaakceptowaniu wniosku przez Dyrektora WGK oraz radczynię prawną Urzędu. Z kolei w postępowaniu 121/2023 błędne daty złożenia oświadczeń wynikają z omyłki pisarskiej Sekretarza Komisji Przetargowej. Przyczyną publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy po terminie było omyłkowe przyporządkowanie tej informacji do teczki z innym postępowaniem

(akta kontroli str. 623-630)

7. Zastępca Prezydenta Miasta Torunia zawarł w dniu 15 marca 2022 r. umowę nr 5/WGK/GO.2022 na świadczenie usługi polegającej na prowadzeniu schroniska dla bezdomnych zwierząt bez kontrasygnaty Skarbnik Miasta lub osoby przez nią upoważnionej, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wskazuje, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Określone w umowie wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 135,0 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 112-117)

Były Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia oraz że w momencie jej podpisywania dysponował wiedzą o zabezpieczeniu środków na realizację tej usługi. Z kolei Skarbnik Miasta wyjaśniła, że ww. umowa nie została jej przedłożona do podpisu przez osoby prowadzące sprawę w WGK, a środki na ten cel w dniu podpisania umowy były zabezpieczone.

(akta kontroli str. 402-430)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w GMT realizowała zadania z programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Sporządzane w tym zakresie przez Gminę projekty zawierały wszystkie obligatoryjne elementy. Jednakże przy ich opracowywaniu doszło do nieprawidłowości, w wyniku których program na 2022 został przedłożony RM Torunia w terminie uniemożliwiającym jego uchwalenie do 31 marca 2022 r. Ponadto projekty programów na 2020, 2022 i 2024 r. zostały wysłane do opiniowania podmiotom uprawnionym po terminie, tj. po 1 lutego danego roku. W projekcie programu na 2019 r. nie podano wymaganego przepisami

prawa sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu. NIK, negatywnie ocenia zawarcie pięciu umów na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt z podmiotem, który nie miał zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie. Mimo powierzenia wylapywania zwierząt bezdomnych i prowadzenia schroniska takiemu podmiotowi program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt był realizowany, a GMT zabezpieczyła swoje interesy poprzez zobowiązanie wykonawcy do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej i sprawozdawczości z realizacji zadania, a także możliwość kontroli, w tym wstępu na teren schroniska.

OBSZAR

2. Realizacja zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności oraz nadzór nad wykonaniem tych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. Na terenie miasta Toruń odławianie bezdomnych zwierząt było prowadzone na podstawie zgłaszanych interwencji. Wykonywaniem czynności odłowienia zajmowała się prowadząca schronisko. Jednakże ani prowadząca schronisko ani UM Torunia nie prowadzili rejestru zwierząt zgłoszonych do odłowienia. Prowadząca schronisko odnotowywała jedynie godzinę wyjazdu po zwierzę. W rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w UM Torunia nie odnotowano zgłoszeń dotyczących braku lub też spóźnionej reakcji związanej z odłowieniem zwierzęcia.

(akta kontroli str. 10-17, 256-266, 380-382, 737)

W kontrolowanym okresie ujawniono 26 wykroczeń⁶¹ określonych w uoz, w tym w 2019 r. sześć⁶², w 2020 r. pięć⁶³, w 2021 r. jedno⁶⁴, w 2022 r. sześć⁶⁵, w 2023 r. cztery⁶⁶, w 2024 r. cztery⁶⁷. W przypadku pięciu spraw skierowano wnioski o ukaranie do sądu. Ponadto prowadzono 83 postępowania karne⁶⁹, z których 23 zakończyło się aktem oskarżenia, 24 niewykryciem sprawcy, a w 36 stwierdzono brak znamion przestępstwa. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa od 2021 r. umożliwiała zgłoszenie zagrożenia w kategorii „wałsające się bezpańskie psy”. W latach 2021-2024 takich zgłoszeń było 21⁷⁰, żadne z nich się nie potwierdziło.

(akta kontroli str. 310-312)

2.2. GMT nie zobowiązała prowadzącej schronisko do prowadzenia dokumentacji obejmującej obowiązek odnotowywania daty i godziny zgłoszenia konieczności odłowienia zwierzęcia, a także przekazywania szczegółowych informacji o losie pojedynczego zwierzęcia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w Obszarze 1 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 345-363)

Z próby dokumentacji dotyczącej 20 zwierząt⁷¹ odłowionych na terenie GMT ustalono, że:

⁶¹ Dane zebrane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z systemu SESPOL, dotyczą wyłącznie miasta Toruń.

⁶² Jedno zakończone mandatem, pięć pouczeniem.

⁶³ Dwa zakończone mandatem, trzy pouczeniem.

⁶⁴ Zakończony pouczeniem.

⁶⁵ Sześć zakończonych mandatem.

⁶⁶ Trzy zakończone mandatem, jedno pouczeniem.

⁶⁷ Według stanu na 31 marca 2024 r.

⁶⁸ Cztery zakończone mandatem

⁶⁹ W 2019 r. 13, w 2020 r. 22, w 2021 r. 17, w 2022 r. 13, w 2023 r. 14 i w 2024 r. – cztery. Są to dane zebrane przez Wydział Kryminalny Komendy Miejskiej Policji w Toruniu, które dotyczą miasta Toruń i powiatu toruńskiego, ponieważ brak jest możliwości generowania danych ze względu na miejsce ujawnienia przestępstwa.

⁷⁰ W 2021 r. cztery, w 2022 r. 10, w 2023 r. siedem, w 2024 r. według stanu na 31 marca zero.

⁷¹ 15 psów i pięć kotów.

- pięć psów zostało odebranych przez swoich właścicieli.
- pozostałe zwierzęta zostały ewidencjonowane w systemie informatycznym schroniska i zaszczepione, z tego: sześć psów zostało poddanych sterylizacji/kastracji, w stosunku do trzech zabiegów te zostały wykonane przed umieszczeniem ich w schronisku, jeden był za młody, a cztery koty zostały poddane zabiegom sterylizacji/kastracji, jeden był w trakcie leczenia.

Prowadząca schronisko w comiesięcznych sprawozdaniach⁷² przekazywała informację o liczbie wykonanych zabiegów sterylizacji/kastracji z podziałem na psy i koty, liczbę zwierząt odebranych ze schroniska przez ich właścicieli, oddanych do adopcji oraz o osiągniętym wskaźniku adopcji.

(akta kontroli str. 342-344, 737)

2.3. Na terenie GMT nie było innych niż schronisko dla zwierząt miejsc przetrzymywania zwierząt bezdomnych.

(akta kontroli str. 383-389)

2.4. Kotom wolno żyjącym zapewniono opiekę, w tym ich dokarmianie, opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych. W projektach programów przekazanych RM Torunia zadania te były ujęte w jednym paragrafie – opieka nad wolno żyjącymi /kotami i wskazano na ich realizację jedną kwotę. Dyrektor WGK wskazał, że szczegółowe określenie kwot na poszczególne elementy tego zadania znajdowało się w uzasadnieniu projektu uchwały. Zadeklarował, że od przyszłego roku w projekcie tego dokumentu koszty realizacji zadań zostaną przedstawione w sposób bardziej przejrzysty, tak aby było możliwe ustalenie szczegółowego finansowania w ramach tego zadania.

Podał też, że nie był prowadzony odrębny rejestr miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących. W 2022 r. zidentyfikowano 62 lokalizacje miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących – 1 029, w 2023 r. 71 lokalizacje w których dokarmiano 991 zwierząt. W 2020 r. GMT zakupiła 10 budek dla kotów wolno żyjących, a 2023 r. pięć kolejnych.

(akta kontroli str. 209-219, 369-371, 383-389, 742-744)

2.5. W latach 2019-2024 w każdym programie przewidziano do realizacji obligatoryjne zadanie polegające na usypianiu ślepych miotów oraz całodobowej opiece weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Zadania te były realizowane przez prowadzącą schronisko w ramach opłaty ryczałtowej za jego prowadzenie. W przekazywanych sprawozdaniach miesięcznych prowadząca schronisko informowała UM Torunia o liczbie interwencji z udziałem zwierząt, z podziałem na psy i koty. Jak podała Kierownik Referatu GOiUK podmiot prowadzący schronisko nie był zobowiązany do przedkładania odrębnych sprawozdań dotyczących usypiania ślepych miotów.

(akta kontroli str. 383-389)

2.6. W programach obowiązujących w kontrolowanym okresie nie wprowadzono fakultatywnego działania polegającego na oznakowaniu oraz dofinansowania do kastracji lub sterylizacji zwierząt właścicielskich. Jak wskazała Kierownik Referatu Gospodarki odpadami i Usług Komunalnych⁷³ 20⁷⁴ i 27⁷⁵ kwietnia 2024 r. przeprowadzono pierwszą akcję podczas których mieszkańcy GMT mieli możliwość

⁷² Od marca 2020 r.

⁷³ Dalej: „Kierownik Referatu GOiUK”

⁷⁴ Oznakowano 62 zwierzęta, w tym 43 psy i 19 kotów oraz przyjęto wnioski o wpisanie lub weryfikację wpisu do rejestru oznakowanych już wcześniej zwierząt.

⁷⁵ Oznakowano 131 zwierząt oraz przyjęto 13 wniosków o wpisanie lub weryfikację wpisu do rejestru oznakowanych już wcześniej zwierząt

bezpłatnie założyć chip oraz zarejestrować swoje zwierzęta w ogólnodostępnej bazie zwierząt oznakowanych. Kierownik Referatu GOiUK podkreśliła, że mimo braku obowiązku finansowania takich zadań przez gminy celem tej akcji było propagowanie wśród właścicieli zwierząt domowych idei znakowania zwierząt jako jednego z najskuteczniejszych działań zapobiegających bezdomności zwierząt. Ponadto GMT w przypadku wpłynięcia zgłoszeń mieszkańców wskazujących na potrzebę wsparcia finansowego kastracji lub sterylizacji zwierząt właścicielskich rozważy możliwość zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie na 2025 r. W programach przewidziano sterylizację kotek i kastrację kocurów, w ramach akcji prowadzonych we współpracy z organizacjami społecznymi, których celem statutowym jest ochrona zwierząt.

(akta kontroli str. 383-389, 537-542, 742-744)

2.7. Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej⁷⁶ w zakładce Karty Informacyjne Mieszkańców⁷⁷ wśród 11 Kart Mieszkańców, które znajdowały się w kategorii „Środowisko, zieleń, zwierzęta” za które odpowiadał WGK nie udostępniono informacji o działalności schroniska dla zwierząt, a także o tym kto i za jakie działania wskazane w programach jest odpowiedzialny i do kogo się zgłosić w razie potrzeby, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

GMT nie realizowała samodzielnie w palcówkach oświatowych działań edukacyjnych mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt. Zgodnie z zawartymi umowami z Prowadzącą schronisko miała ona obowiązek zorganizowania lub wzięcia udziału w akcjach edukacyjnych i promocyjnych dotyczących ochrony zwierząt o zasięgu miejskim, dla co najmniej 100 osób, z wyłączeniem akcji internetowych. Ponadto zawarto w nich regulacje, na podstawie których prowadząca schronisko miała umożliwić przeprowadzenie na terenie schroniska zajęć edukacyjnych dotyczących ochrony zwierząt prowadzonych przez organizacje i instytucje do tego powołane. W 2019 r. w 15 szkołach i przedszkolach z GMT przeprowadzono warsztaty edukacyjne oraz przeprowadzono zajęcia w schronisku dla 29 grup. Łącznie w zajęciach uczestniczyło 1 857 osób. Celem tych zajęć było zwiększenie świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie problemu bezdomności zwierząt i zapobiegania im.

(akta kontroli str. 156-188, 706-736)

2.8. Prowadząca schronisko przekazywała do WGK wynikającą z umów dokumentację sprawozdawczą. Od umowy nr WGK.GO.3.2020 zawartej 5 marca 2020 r. GMT otrzymywała okresowe informacje na temat zwierząt oddanych przez gminę prowadzącą schronisko. Informacja ta zawierała dane w zakresie: liczby zwierząt przyjmowanych do schroniska, wydawanych do adopcji, oddawanych właścicielom, poddawanych sterylizacji z podziałem na płeć i rodzaj, poddanych stosownym szczepieniom i innym zabiegom weterynaryjnym, liczby zwierząt odebranych czasowo, liczby zwierząt uśpionych i padłych wraz z informacją o przyczynie uśmiercenia i zgonu zwierzęcia, liczbie interwencji z podziałem na psy i koty.

(akta kontroli str. 738-741)

UM w okresie objętym kontrolą nie przeprowadził inwentaryzacji, tj. nie wystąpił o potwierdzenie stanu liczbowego zwierząt do prowadzącej schronisko.

Ponadto nie przeprowadzono kontroli spełniania przed podmiot warunków określonych w zezwoleniu na prowadzenie schroniska lub ochrony przed bezdomnymi zwierzętami⁷⁸ oraz realizacji zadania zgodnie z przepisami, programami

⁷⁶ Dalej: „BIP”.

⁷⁷ Dalej: „Karta Mieszkańca”.

⁷⁸ W okresie, w którym obowiązywało zezwolenie, tj. do 15 lutego 2020 r.

lub umową czy też procedurami w ramach kontroli zarządczej, w tym kontroli na miejscu w schronisku. Natomiast kontrola NIK w schronisku wykazała nieprawidłowości, dotyczące przede wszystkim infrastruktury schroniska (stanowiącej własność GMT), prowadzenia ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacerów niezgodnie z przepisami, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Do UM Torunia, jak wskazał Dyrektor W GK, nie wpłynęły wyniki kontroli innych organów kontroli/inspekcji np. PLW w Toruniu⁷⁹, mimo że zostały przeprowadzone, a w ich wyniku wydano w kontrolowanym okresie łącznie 10 decyzji administracyjnych, w tym cztery dotyczące wykonania obowiązków oraz sześć zmieniających termin ich realizacji⁸⁰. Decyzje te dotyczyły: naprawy uszkodzonej posadzki lub jej wymiany w budynku, w którym utrzymywane są zwierzęta, określonym nazwą „szklarnia” i „kociarnia”, uszczelnienia bądź wymiany na szczelne okien w ww. budynku, wymiany skorodowanych metalowych części ogrodzenia w kojach w budynku określanym „szklarnia” i „kociarnia”, uszczelnienia lub wymiany na szczelne, zadaszenia w kojach w części wybiegowej dla psów w ww. budynku⁸¹, naprawy uszkodzonej posadzki, nieuszczelnego zadaszenia oraz części metalowych kój dla psów o numerach od 48 do 53, przeszkolenia nowozatrudnionych pracowników do obsługi zwierząt przebywających w schronisku w zakresie przepisów o ochronie zwierząt⁸², wymiany siatki ogrodzeniowej i naprawy zniszczonych elementów ogrodzenia wybiegów dla psów w kojach o numerach od 87 do 96, naprawy lub wymiany murków odgradzających wybiegi dla psów, naprawy bud murowanych i wymiany uszkodzonych bud drewnianych na tym wybiegu oraz uzupełnienia piaskiem nawierzchni na wszystkich wybiegach dla psów⁸³, naprawy i dostosowania wysokości ogrodzenia zewnętrznego do obowiązujących wymogów to znaczy – wysokość ogrodzenia co najmniej 170 cm trwale związanym z gruntem, nie mającym elementów stwarzających zagrożenie powstania urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt⁸⁴.

PLW w Toruniu wyjaśnił, że ww. decyzje miały w rozdzielniku wskazanego adresata – UM Torunia, ale nie zostały mu doręczone.

(akta kontroli str. 72-78, 322-336, 537-542, 757-774)

2.9. Liczba bezdomnych psów odłowionych i przekazanych do podmiotu prowadzącego schronisko w latach 2021-2023⁸⁵ systematycznie spadała, z 555 w 2021 r. do 471 w 2023 r. Najwięcej kotów odłowiono i przekazano do schroniska w 2022 r. 581. W roku poprzednim 2021 r. odłowiono o 43 mniej, a w roku następnym o 49 mniej.

Wydatki planowane na realizację programów systematycznie rosły, z 980,0 tys. zł w 2019 r. do 2 097,0 tys. zł w 2024 r., a najpoważniejszą pozycję stanowiło wypływanie i pobyt zwierząt w schroniskach, w 2019 r. 688,5 tys. zł, a w 2023 r.

⁷⁹ Dalej: „PLW w Toruniu”.

⁸⁰ W tym decyzja nr 5/2019 z 9 stycznia 2019 r. zmieniająca termin realizacji decyzji nr 90/2018 z 21 marca 2018 r.

⁸¹ Decyzja nr 186/2019, z 7 czerwca 2019 r. Termin wykonania obowiązków ustalono na 31 grudnia 2019 r. Zmieniona decyzją nr 11/2020 z 15 stycznia 2020 r., w której ustalono termin realizacji obowiązków na 30 czerwca 2020 r.

⁸² Decyzja nr 137/2020, z 30 czerwca 2020 r. Termin wykonania obowiązków ustalono do 31 grudnia 2020 r. w zakresie dostosowania infrastruktury oraz niezwłocznie po otrzymaniu decyzji w zakresie przeszkolenia pracowników. Zmieniona decyzją nr 28/2021 z 12 lutego 2021 r., w której ustalono nowy termin realizacji obowiązków na 30 września 2021 r. Następnie decyzją nr 180/2021 z 14 października 2021 r., po raz drugi ustalono nowy termin realizacji obowiązków na 31 grudnia 2021 r.

⁸³ Decyzja nr 130/2021, z 29 czerwca 2021 r. Termin wykonania obowiązków ustalono na 31 grudnia 2021 r. Zmieniona decyzją nr 13/2022 z 1 lutego 2022 r., w której ustalono nowy termin poleceń na 31 grudnia 2022 r.

⁸⁴ Decyzja nr 106/2023, z 25 kwietnia 2023 r. Termin wykonania obowiązków ustalono na 31 października 2023 r. Zmieniona decyzją nr 237/2023 z 27 listopada 2023 r., w której ustalono nowy termin realizacji obowiązków na 30 kwietnia 2024 r.

⁸⁵ Porównanie tych danych jest możliwe, ponieważ od 2021 r. prowadzono statystyki pozwalające na określenie czy zwierzę pochodzi z GMT czy też z innej gminy.

1 886,2 tys. zł. Od programu na 2022 r. GMT dokonywała systematycznej oceny realizowanych działań, ponieważ do uchwały wprowadzono obowiązek sporządzenia sprawozdania z realizacji programów. Jednakże została on zrealizowany z opóźnieniem, ponieważ Sprawozdania z realizacji Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w roku 2022 i w 2023 zostały przekazane do publikacji w BIP później niż wynikało to z uchwał, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dokumencie za 2022 r. wskazano, że koszty utrzymania schroniska w stosunku do roku 2021 r. wzrosły o 59%. W Urzędzie analizowano stopień osiągnięcia zakładanych mierników dotyczących liczby kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących.

(akta kontroli str. 156-164, 189-207, 262-288, 537-542)

2.10. Były Zastępca Prezydenta Miasta Torunia wskazał, że nie zidentyfikowano trudności i problemów w realizacji na terenie GMT działań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Jednocześnie podkreślił, że istotnym ułatwieniem skutecznej realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego ww. działań byłby wprowadzenie do przepisów ustawy o ochronie zwierząt obowiązku rejestracji elektronicznej zwierząt domowych oraz obowiązek sterylizacji zwierząt domowych i kotów wolno żyjących, z wyłączeniem np. zarejestrowanych hodowli psów i kotów. Oznakowane zwierzęta powinny podlegać obowiązkowej rejestracji w jednej, scentralizowanej bazie danych, a sam wpis powinien być bezpłatny.

(akta kontroli str. 345-357)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na stronie internetowej BIP w zakładce Karty Mieszkańców wśród 11 Kart, które znajdowały się w kategorii „Środowisko, zieleń, zwierzęta” za które odpowiadał WGK nie udostępniono informacji o działalności schroniska dla zwierząt, a także o tym kto i za jakie działania wskazane w programach jest odpowiedzialny i do kogo się zgłosić w razie potrzeby.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸⁶, podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, zobowiązano do udostępniania w BIP informacji publicznych. Jak wskazuje art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o informacji publicznej udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności, o zasadach funkcjonowania podmiotów, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

Dyrektor WGK wyjaśnił, że przyjęto zasadą w UMT jest, że Karty Mieszkańców są przygotowywane głównie w celu opisu procedur administracyjnych i ułatwienia sposobu załatwienia tych spraw przez interesariuszy – z tego względu nie przygotowano Karty Mieszkańców dotyczącej realizacji zadań wskazanych w programie opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Na ww. stronie od 16 maja 2024 r. udostępniono informacje dla mieszkańców o tym co zrobić, gdy znajdą ranne lub zagubione zwierzę na terenie Torunia, o realizacji zadań z zakresu ochrony zwierząt oraz przekierowanie na stronę schroniska tak by umożliwić sprawdzenie, czy zagubione zwierzę nie zostało umieszczone w schronisku.

(akta kontroli str. 156-188, 537-542)

2. Gmina nie sprawowała rzetelnej kontroli nad prawidłowością realizacji umowy zawartej z Prowadzącą Schronisko, nie przeprowadzono kontroli na miejscu w Schronisku dotyczącej wykonywania obowiązków wskazanych w umowie,

⁸⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 2176, ze zm., dalej: „ustawa o informacji publicznej”.

sprawowania opieki nad powierzonymi zwierzętami. Natomiast z ustaleń kontroli NIK prowadzonej w Schronisku wynika m.in., że:

- a) teren Schroniska nie był zabezpieczony ogrodzeniem o wysokości co najmniej 170 cm trwale związanym z gruntem, niemającym elementów stwarzających zagrożenie powstania urazów lub uszkodzeń ciała u zwierząt całej długości, co było niezgodne z § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r.;
- b) w Schronisku nie zostały wyodrębnione osobne pomieszczenia przeznaczone: dla niekastrowanych samców i samic, utrzymywania młodych oddzielonych od matek, utrzymywania samic z oseskami, a pomieszczenie kwarantanny kotów przyjętych do schroniska połączono z pomieszczeniem do celów socjalnych - było to niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. c, d, f, g oraz i ww. rozporządzenia;
- c) pomieszczenie, w którym przebywały koty nie spełniało minimalnych warunków wskazanych w Załączniku do rozporządzenia regulującym minimalne warunki, jakie powinny spełniać pomieszczenia, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b-g rozporządzenia, w których są utrzymywane psy i koty, ponieważ nie zachowano określonych norm powierzchniowych, nie zapewniono odpowiedniej liczby kuwet oraz przed wejściami do pomieszczeń, nie wyłożono mat dezynfekcyjnych;
- d) przed pomieszczeniem do izolowania zwierząt chorych, pomieszczeniem kwarantanny nowo przyjętych psów, oraz pomiędzy pomieszczeniem kwarantanny/izolatki kotów, a pomieszczeniem dla zdrowych kotów nie było mat dezynfekcyjnych, które zgodnie z § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia powinna mieć szerokość nie mniejszą niż szerokość danego wejścia, a długość - nie mniejszą niż 1 m;
- e) w okresie objętym kontrolą w Schronisku nie prowadzono kompletnej ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi i spacer, co było niezgodne z obowiązującym od 27 stycznia 2023 r. § 7 ust. 5-7 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 439-536)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że prowadząca schronisko nie informowała UM Torunia o potrzebie dokonania inwestycji w infrastrukturę schroniska tak aby dostosować je do rozporządzenia w sprawie wymogów weterynaryjnych z 2022 r. Ponadto wskazał, że z przeprowadzanych okresowo oględzin schroniska nie sporządzano dotychczas dokumentacji. Począwszy od czerwca br. opracowany zostanie w WGK plan rocznej kontroli działalności schronisk, uwzględniający konieczność przeprowadzenia takich działań z częstotliwością wynoszącą minimum cztery razy w roku.

(akta kontroli str. 526-536)

3. Sprawozdania z realizacji Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w roku 2022 i w 2023 zostały przekazane do publikacji w BIP odpowiednio 1 lutego 2024 r. i 2 lutego 2024 r., co było niezgodne z § 2 ust. 3 odpowiednio uchwały w sprawie programu na 2022 r. i uchwały w sprawie programu na 2023 r.

(akta kontroli str. 156-164, 189-207, 262-288, 537-542)

Dyrektor WGK wyjaśnił, że sprawozdanie z realizacji programu na 2022 r. zostało przekazane w terminie do Wydziału Komunikacji Społecznej i Informacji UM Torunia, ale wiadomość została automatycznie przeniesiona do folderu spam i adresat nie miał do niej dostępu. Plik został opublikowany niezwłocznie po zauważeniu jego braku i zgłoszeniu tego do redakcji BIP. Sprawozdanie z realizacji programu na 2023 r. zostało opublikowane 1 dzień po terminie przez niedopatrzenie.

OCENA CZĄSTKOWA

Zwierzęta wylapane z terenu GMT były przekazywane do schroniska dla bezdomnych zwierząt. Programy zawierały informacje o tym, że działanie to realizuje prowadząca schronisko, ale nie podano jej nazwy oraz nie udostępniono mieszkańcom w formie Karty Informacyjnej Mieszkańca niezbędnych danych dotyczących postępowania z bezdomnymi zwierzętami. Nieprawidłowości stwierdzone u prowadzącej schronisko wykazały, że nadzór ze strony UM Torunia był niewystarczający – nie przeprowadzono kontroli na miejscu, ograniczając się do weryfikowania przekazywanej dokumentacji rozliczeniowej i sprawozdawczej, analizowano dane o znakowaniu zwierząt, ich kastracji/sterylizacji, zwierzętach oddanych do adopcji. Podejmowano działania na rzecz ograniczenia populacji kotów wolno żyjących przeznaczając środki na ich kastrację lub sterylizację.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań zmierzających do prawidłowego opracowywania projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
 2. Przedłożenie RM Torunia projektu zmiany uchwały w sprawie prowadzenia schronisk.
 3. Zawieranie umów na prowadzenie schroniska oraz ochronę przed bezdomnymi zwierzętami z podmiotami, które mają wymagane prawem zezwolenia.
 4. Terminowe publikowanie w BIP sprawozdań z realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
 5. Zawieranie umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych po uzyskaniu kontrasygnaty skarbnika.
 6. Zwiększenie nadzoru nad prowadzącą schronisko.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 24 czerwca 2024 r.

Kontroler
(-) Beata Odjas
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki