



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.02.2016
P/16/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/058 – Zapobieganie bezdomności zwierząt.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2014 – 2016 (do dnia zakończenia kontroli), z uwzględnieniem danych z lat wcześniejszych 2012-2013.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99259 z dnia 7 stycznia 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie ul. Fabryczna 5, 26-130 Suchedniów (dalej: UMiG).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów (dalej: Burmistrz), od 1 grudnia 2014 r. Cezary Błach. W okresie od 3 listopada 1998 r. do 30 listopada 2014 r. Tadeusz Bałchanowski. [dowód: akta kontroli str. 3-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny	<p>Ocenę negatywną uzasadnia:</p> <ul style="list-style-type: none">– nieujęcie w programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (Program) wymaganych elementów, tj. zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku,– zamieszczenie w Programie na 2014 r., wbrew opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii² w Skarżysku-Kamiennej, zapisu o możliwości usypiania zwierząt w przypadkach nie przewidzianych w art. 6 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³:– nieterminowe przekazanie projektów programów właściwym podmiotom do zaopiniowania;– zlecenie wyłapywania bezdomnych psów podmiotowi, któremu Burmistrz do 2 września 2015 r. nie udzielił zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;– niesprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, pomimo przeznaczenia na ten cel środków finansowych przez Radę Miejską w Suchedniowie w programach;– nieprowadzenie z inicjatywy UMiG działań edukacyjnych w przedmiocie opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dalej: PLW.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalenie i realizacja programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt

Opis stanu faktycznego

1. W UMiG zadania w zakresie ochrony zwierząt zostały przydzielone do realizacji Wydziałowi Gospodarki Nieruchomościami, Infrastruktury i Ochrony Środowiska. Bezpośredni nadzór nad działalnością Wydziału sprawował zastępca burmistrza. [dowód: akta kontroli str. 8-27]

Od 16 lutego 2013 r. obowiązywał regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Suchedniów, uchwalony przez Radę Miejską w Suchedniowie. Określono w nim obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a także wymagania odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Podano, że zwierzęta pozostawione bez opieki podlegają schwytaniu i dowiezieniu do schroniska dla bezdomnych zwierząt, z którym Gmina Suchedniów podpisze stosowną umowę. Projekt powyższego regulaminu 13 grudnia 2012 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Skarżysku-Kamiennej. [dowód: akta kontroli str. 77-105]

2. Rada Miejska w Suchedniowie w dniu 25 marca 2015 r. podjęła uchwałę nr 22/III/2015 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suchedniów w 2015 r. W dniu 31 marca 2014 r. Rada Miejska w Suchedniowie podjęła uchwałę nr 14/III/2014 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Suchedniów w 2014 r. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dalej: Program) na dany rok, stanowił załącznik do poszczególnych uchwał. W Programach na 2015 r. i 2014 r. podano, że na ich realizację przeznaczono odpowiednio 56.000 zł oraz 30.000 zł, z tego: 48.000 zł (19.500 zł) na odławianie i zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom, 7.500 zł (10.000 zł) na opiekę weterynaryjną, sterylizację oraz kastrację bezdomnych zwierząt z terenu Gminy (w okresie uchwalenia Programów na terenie Gminy nie funkcjonowało schronisko dla zwierząt), 500 zł na opiekę nad wolno żyjącymi kotami. W Programach wskazano konkretnie gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, a także uwzględniono realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przez lekarza weterynarii, na podstawie zawartej przez Gminę umowy. Podano w nich również, iż ze strony Gminy mogły być prowadzone poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a także dopuszczono możliwość usypiania ślepych miotów przez lekarza weterynarii w schronisku lub w lecznicy dla zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 112-122, 150-159]

3. Projekt Programu na 2014 r. został przekazany przez Burmistrza do zaopiniowania: 6 marca 2014 r. PLW w Skarżysku-Kamiennej oraz Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami Oddział w Kielcach, 10 marca 2014 r. Kołu Łowieckiemu nr 1 i Kołu Łowieckiemu nr 2 *Leśnik* w Suchedniowie. Obydwa Koła Łowieckie pozytywnie zaopiniowały projekt Programu (Koło nr 1 w dniu 21 marca 2014 r., a Koło nr 2 w dniu 10 marca 2014 r.). Swojej opinii do Programu nie złożyło Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami Oddział w Kielcach.

PLW w Skarżysku-Kamiennej 24 marca 2014 r. poinformował Burmistrza, iż zapis w projekcie Programu odnośnie umieszczania odłowionych zwierząt w *Hotelu dla Psów* jest niezgodny z prawem. Zaznaczył, że warunkiem pozytywnego zaopiniowania Programu będzie wskazanie w nim schroniska dla zwierząt, z którym będzie zawarta umowa na odbieranie zwierząt z terenu gminy. [dowód: akta kontroli str. 160-169]

Burmistrz przekazał projekt Programu na 2015 r. do zaopiniowania: PLW w Skarżysku-Kamiennej w dniu 1 lutego 2015 r., Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami Oddział w Kielcach w dniu 17 lutego 2015 r., natomiast Kołu Łowieckiemu nr 1 w Suchedniowie, Kołu Łowieckiemu nr 2 *Leśnik* w Suchedniowie w dniu 18 lutego 2015 r. PLW w Skarżysku-Kamiennej 19 lutego 2015 r. poinformował Burmistrza, iż podobnie jak w roku poprzednim, zapis w projekcie Programu odnośnie umieszczania odłowionych zwierząt w *Hotelu dla*

Psów jest niezgodny z prawem i warunkiem jego pozytywnego zaopiniowania będzie wskazanie w nim schroniska dla zwierząt, z którym będzie zawarta umowa na odbieranie zwierząt z terenu gminy.

Zgodnie z oświadczeniem kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Infrastruktury i Ochrony Środowiska UMiG, Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami jest jedyną organizacją społeczną działającą na obszarze Miasta i Gminy Suchedniów, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, natomiast Koło Łowieckie nr 1 oraz Koło Łowieckie nr 2 *Leśnik* w Suchedniowie są jedynymi zarządcami obwodów łowieckich działających na obszarze Miasta i Gminy Suchedniów. [dowód: akta kontroli str. 170]

4. Na okoliczność egzekwowania ze strony UMiG zakazu określonego w art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (dalej: uoz), stanowiącego, iż *zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna*, kierownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, Infrastruktury i Ochrony Środowiska UMiG Andrzej Obara i referent Jacek Odzimek złożyli w toku kontroli pisemne oświadczenie, w którym podali, że UMiG nie egzekwował powyższego obowiązku, w związku z faktem iż nie otrzymywano zgłoszeń dotyczących naruszania ww. przepisu. [dowód: akta kontroli str. 70 i 440]

5. UMiG poza umieszczeniem 16 grudnia 2014 r. i 30 lipca 2015 r. na stronie internetowej informacji o możliwości adopcji bezdomnych psów, nie podejmował innych działań informacyjno-popularyzatorskich mających na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie ich bezdomności. [dowód: akta kontroli str. 442-444]

Ze strony UMiG nie były inicjowane działania edukacyjne, w szczególności w szkołach podstawowych i gimnazjum z terenu Miasta i Gminy Suchedniów w przedmiocie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności. [dowód: akta kontroli str. 191-194 i 441]

6. Według danych UMiG, w okresie 2012 – 2015, odłowiono ogółem 123 zwierzęta bezdomne (psy), z tego: 2015 r. – 47, 2014 r. – 42, 2013 r. – 23, 2012 r. – 11. Spośród odłowionych zwierząt, 31 przekazano do schroniska dla zwierząt (w 2015 r.). UMiG nie posiadał natomiast danych dotyczących ilości bezdomnych zwierząt na terenie gminy. [dowód: akta kontroli str. 195]

7. Na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie ich bezdomności wydatkowano:

- w 2015 r. – 63.509,03 zł, z tego: 34.559,91 zł z tytułu wylapywania zwierząt, 23.365,52 zł na sfinansowanie pobytu zwierząt w schronisku, 5.583,60 zł między innymi na kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt;
- w 2014 r. – 55.717,22 zł, z tego: 51.678,02 zł z tytułu wylapywania zwierząt oraz 4.039,20 zł między innymi na kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt;
- w 2013 r. – 33.956,38 zł, z tego: 28.108,10 zł z tytułu wylapywania zwierząt, 5.799,60 zł między innymi na kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt, 48,68 zł na zakup karmy;
- w 2012 r. – 20.647,59 zł, z tego: 12.163,69 zł z tytułu wylapywania zwierząt, 8.389,00 zł między innymi na kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt, 94,90 zł na zakup karmy.

Wzrastające w poszczególnych latach wydatki na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganie ich bezdomności, nie spowodowały zmniejszenia liczby wylapanych bezdomnych zwierząt. W 2015 r., w porównaniu z 2012 r., wydatki wzrosły o 307% i jednocześnie zwiększyła się o 427% liczba wylapanych bezdomnych zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 112-122, 150-159 i 195]

W latach 2014 – 2015 (do 6 października 2015 r.) środki finansowe na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi były ujmowane w planie finansowym UMiG w dziale 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziale 90003 – *Oczyszczanie miast i wsi*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych*. W ww. podziałce klasyfikacji budżetowej uwzględniono również planowane wydatki m.in. na utrzymanie porządku i czystości na terenie Gminy, bez wyszczególnienia planowanych kwot wydatków na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. Zarządzeniem Burmistrza z 7 października 2015 r. dokonano przeniesienia planowanych wydatków w wysokości 40.000,00 zł z rozdziału 90003 do rozdziału 90013 – *Schroniska dla*

zwierząt. Rozdział ten wprowadzono w związku z faktem, iż podmiot świadczący na rzecz Gminy usługi z tytułu wyłapywania zwierząt otrzymał decyzję na prowadzenie schroniska dla zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 196-199]

8. Gmina Suchedniów jest członkiem *Związku Gmin Gór Świętokrzyskich*. Wśród zadań określonych w statucie Związku nie ujęto zadań dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności. Gmina Suchedniów nie zawierała porozumień międzygminnych na rzecz realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności. [dowód: akta kontroli str. 59-66]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Programach na 2014 r. i 2015 r. nie ujęto zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, pomimo uwag do projektów tych dokumentów przedstawionych przez PLW w Skarżysku-Kamiennej 24 marca 2014 r. i 19 lutego 2015 r., tj. elementów wymaganych art. 11a ust. 2 pkt 1 i 4 uoz. Wojewoda Świętokrzyski nie stwierdził nieważności uchwał, którymi przyjęto te Programy, ograniczając się do wskazania, iż zostały wydane z naruszeniem prawa i wymagają zmian. Projekty Programów wobec niezapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, nie zostały pozytywnie zaopiniowane przez PLW w Skarżysku-Kamiennej. W sytuacji niezapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, w myśl postanowień art. 11 ust. 3 ww. ustawy, zabronione było wprowadzone ww. Programami ich odławianie w przypadkach innych, niż gdy zwierzę stwarzało poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Ponadto Program na 2014 r. zawierał zapis o możliwości usypiania zwierząt w sposób dopuszczony przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, pomimo iż niezgodność z prawem takiego zapisu podniósł w swojej opinii PLW w Skarżysku-Kamiennej. Rada Miejska w Suchedniowie nie dokonała zmiany Programów na 2014 r. i 2015 r., przyjętych odpowiednio uchwałami z 31 marca 2014 r. i 25 marca 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 112-137, 146-163 i 171-188]
2. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 uoz, projekt programu powinien być przekazany do opiniowania najpóźniej do 1 lutego. Burmistrz przekazał projekt Programu na 2014 r. PLW w Skarżysku-Kamiennej oraz Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami Oddział w Kielcach z opóźnieniem 33 dni, zaś Kołu Łowieckiemu nr 1 i Kołu Łowieckiemu nr 2 *Leśnik* w Suchedniowie z opóźnieniem 37 dni. Projekt Programu na 2015 r. został przekazany Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami Oddział w Kielcach z opóźnieniem wynoszącym 16 dni i obu Kołom Łowieckim z opóźnieniem 17 dni. [dowód: akta kontroli str. 123-145 i 160-169]
3. Odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu gminy zajmowała się firma „Baros” w Suchedniowie, która w roku 2014 oraz do 16 lipca 2015 r. nie zapewniała odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt umieszczając je natomiast w prowadzonym przez siebie Hotelu dla Psów. Ponadto, w umowie z ww. podmiotem obowiązującej w tymże okresie nie zawarto zapisów odnośnie obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt, a także zapewnienia wykonania tych zabiegów w zależności od stanu zdrowia zwierząt. Zgodnie z zasadami finansowania zabiegów kastracji i sterylizacji określonymi w Programach na 2014 i 2015 r., Gmina pokrywała ich koszty mieszkańcom, którzy zadeklarowali chęć adopcji bezdomnych zwierząt. Projekty dokumentów nie przewidywały możliwości dofinansowania powyższych zabiegów zwierzętom mającym właścicieli. Na terenie Gminy nie prowadzono okresowego odławiania zwierząt. Działania wynikające z programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt ograniczono jedynie do psów, z pominięciem w szczególności wolno żyjących kotów. Nie sprawowano bowiem opieki nad nimi, w szczególności poprzez ustalenie miejsc, w których przebywają i ich dokarmianie, pomimo przeznaczenia w tym celu środków finansowych w Programach na 2014 r. i 2015 r. Ponadto firma „Baros” zajmująca się na terenie gminy odławianiem bezdomnych zwierząt, do dnia 1 września 2015 r. nie posiadała wymaganych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach⁴ (dalej: uocz), zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. [dowód: akta kontroli str. 112-188, 196, 217-224 i 237-247]

Odpowiedzialność z tytułu powyższych nieprawidłowości ponoszą Burmistrz Cezary Błach i były Burmistrz Tadeusz Bałchanowski. Cezary Błach wyjaśnił, że pracę w UMiG rozpoczął od analizy wykonywanych zadań przez poszczególne komórki organizacyjne. Nie wszystkie kwestie zdążył niezwłocznie przeanalizować i rozwiązać, w tym m.in. powyższe. Podał, że w 2015 r. zależało mu, żeby jak najszybciej uporządkować kwestię bezdomnych zwierząt na terenie Gminy i aby trafiły one do schroniska dla zwierząt. Tadeusz Bałchanowski nie potrafił natomiast wyjaśnić przyczyn ww. nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 448-451]

4. Pomimo zawarcia w Programach na lata 2014 i 2015 zadań w zakresie prowadzenia działań edukacyjnych, w szczególności w szkołach podstawowych i gimnazjum z terenu gminy w przedmiocie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania ich bezdomności, działalności takiej nie prowadzono. Ograniczono się jedynie do zamieszczenia dwukrotnie na stronie internetowej UMiG informacji o możliwości adopcji bezdomnych psów. [dowód: akta kontroli str. 112-122, 150-159 i 441-445]

Odpowiedzialny w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami, Infrastruktury i Ochrony Środowiska UMiG za prowadzenie spraw w zakresie ochrony zwierząt referent Jacek Odzimek wyjaśnił, że powyższa sytuacja wynika z faktu, iż jako cel nadrzędny wyznaczono w UMiG rozpoczęcie działalności przez schronisko dla zwierząt w Suchedniowie i zawarcie z nim umowy. [dowód: akta kontroli str. 446-447]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Programach na 2014 r. i na 2015 r. nie wskazano mierników (produktu ani rezultatu) umożliwiających ocenę stopnia ich realizacji, co utrudnia rzetelną realizację określonych w nich zadań. Zgodnie z pkt II.B.6 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników⁵. [dowód: akta kontroli str. 112-122, 150-159 i 448-451]

Rada Miejska w Suchedniowie nie podjęła uchwał stanowiących o analizie skuteczności zaplanowanych działań na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz efektywności wydatków na ten cel przeznaczonych w Programie na 2015 r. i na 2014 r. Burmistrz nie przedkładał na posiedzenia komisji Rady Miejskiej dokumentów w powyższym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 200]

2. Wzrastające w poszczególnych latach wydatki na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganie ich bezdomności nie przyczyniły się do rozwiązania problemu bezdomnych zwierząt zwłaszcza, że Gmina nie skorzystała z możliwości wprowadzenia obowiązku znakowania i ewidencji zwierząt mających właścicieli (uchwalone Programy na 2014 r. i 2015 r. nie przewidywały wprowadzenia planu znakowania zwierząt w gminie, o którym mowa w art. 11a ust. 3 uoz) i nie wprowadziła zachęt (np. w formie dofinansowania) do wykonywania zabiegów kastracji i sterylizacji zwierząt mających właścicieli. UMiG nie prowadził ewidencji zwierząt bezdomnych z terenu Gminy umożliwiającej ich identyfikację w celu sprawowania dalszej opieki nad nimi. Nie skorzystano z określonej w art. 11a ust. 3 uoz możliwości wprowadzenia planu znakowania zwierząt, a także nie wprowadzono dofinansowania sterylizacji albo kastracji zwierząt mających właścicieli. [dowód: akta kontroli str. 112-122 i 150-159]

Burmistrz Cezary Błach oraz były Burmistrz Tadeusz Bałchanowski podnieśli w wyjaśnieniach, że wprowadzenie planu znakowania zwierząt nie jest obligatoryjne. [dowód: akta kontroli str. 448-451]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁵ Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r., Nr 15, poz. 84.

2. Zlecenie zadań określonych w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt podmiotom zewnętrznym oraz nadzór nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą nr 15/II/2012 Rady Miejskiej w Suchedniowie z dnia 28 marca 2012 r. określone zostały wymagania, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na terenie Gminy Suchedniów w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Wymogi niezbędne do uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami zgodnie z ww. uchwałą to:

- uzyskanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
- posiadanie stosownych urządzeń i środków nie stwarzających zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, ani nie zadających im cierpienia, przy pomocy których będą wylapywane;
- dysponowanie samochodem przystosowanym do transportu zwierząt, który posiada: odpowiednią powierzchnię i kubaturę, umożliwiającą przewożonym zwierzętom przyjęcie naturalnej pozycji stojącej lub leżącej, zadaszenie i ściany izolowane w celu zabezpieczenia zwierząt przed wpływami atmosferycznymi, dostateczną wentylację i w miarę potrzeby ogrzewanie, podłogę z odpowiednią nawierzchnią, zapewniającą przyczepność kończyn oraz umożliwiającą utrzymanie higieny;
- zapewnienie zwierzętom, w razie potrzeby, pomocy weterynaryjnej;
- posiadanie tytułu prawnego do miejsca (terenu) przetrzymywania wylapanych zwierząt przed przewiezieniem ich do schroniska;
- posiadanie umowy gwarantującej odbiór lub pisemne oświadczenie o gotowości do odbioru zwierząt wylapanych, z przedsiębiorcą prowadzącym schronisko dla zwierząt.

W ww. uchwale podano, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt powinien spełniać następujące wymagania:

- uzyskać wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt;
- posiadać tytuł prawny do terenu, na którym prowadzona ma być ww. działalność;
- schronisko dla zwierząt powinno spełniać warunki określone w przepisach weterynaryjnych, sanitarnych i przepisach prawa budowlanego;
- posiadać sprzęt i urządzenia niezbędne do właściwego utrzymania zwierząt przebywających w schronisku;
- zapewnić opiekę weterynaryjną. [dowód: akta kontroli str. 106-111]

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 i 6 uocz, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego udziela, w drodze decyzji, wójt właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

2. Gmina Suchedniów w dniu 19 września 2012 r. zawarła z firmą „Baros” umowę na wykonanie prac polegających na: wylapywaniu bezpańskich psów z terenu gminy Suchedniów i przewożeniu ich do *Hotelu dla Psów* mieszczącego się w Suchedniowie, lub w przypadku braku miejsc do innego wskazanego miejsca do 50 km od miejsca odłowu; odławianiu psów; przetrzymywaniu tymczasowym bezpańskich psów w *Hotelu dla Psów* będącym własnością Wykonawcy. Umowa została zawarta na czas określony do 31 grudnia 2013 r., a następnie przedłużona kolejnymi aneksami: z 30 grudnia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. i z 30 czerwca 2015 r. do 16 sierpnia 2015 r.

W umowie określono wynagrodzenie za wylapanie bezdomnego psa i przewiezienie go do wskazanego miejsca, w zależności od pory dnia wylapania – 150 i 200 zł oraz odrębnie opłatę za przetrzymanie psa z określeniem stawki za dobę – 20 zł za dobę. Wykonawca został zobowiązany ponadto do przetrzymywania odłowionego psa w *Hotelu dla Psów* nie dłużej niż 20 dni, a po tym okresie Zamawiający miał płacić ryczałt miesięczny w wysokości 200 zł z zastrzeżeniem, że łączny maksymalny ryczałt za przetrzymywanie jednego

odłowionego psa nie przekroczy kwoty 800 zł (4 miesiące). W okresie 20 dni Wykonawca miał obowiązek podjęcia czynności mających na celu adopcję odłowionych zwierząt. Umowa nie regulowała sytuacji, ani kwestii własności odłowionego psa gdy zostanie przekroczony limit ryczałtu.

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 5 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt⁶, w umowie nie zawarto zapisu o zapewnieniu w razie potrzeby pomocy lekarsko-weterynaryjnej. Były Burmistrz, który podpisał umowę, nie potrafił wyjaśnić przyczyny braku zapisu o którym mowa w cyt. rozporządzeniu.

W zawartym 2 marca 2015 r. aneksie nr 2 do ww. umowy zmieniono częściowo zakres jej obowiązywania w ten sposób, że Wykonawca został zobowiązany do czasowego przetrzymywania odłowionych psów w Hotelu dla Psów, a następnie dostarczania ich do schroniska, z którym Wykonawca ma podpisaną umowę. Wykonawca został również zobowiązany do przekazywania na żądanie gminy informacji na temat stanu zdrowia zwierząt, a w przypadku ich śmierci (w tym eutanazji) udokumentowanie tego zdarzenia zaświadczeniem wystawionym przez lekarza weterynarii. W przypadku oddania zwierzęcia do adopcji należało informować gminę o tym fakcie z podaniem danych osoby adoptującej. W zawartej 18 września 2012 r. umowie oraz w późniejszych aneksach nie określono kwestii związanych z kastracją/sterylizacją.

Wykonawca, zgodnie z umową zapewnił, że posiada niezbędne wyposażenie i środki potrzebne do wykonania przedmiotu umowy. Wśród środków znajdował się m.in. samochód przystosowany do transportu zwierząt, jednakże decyzja PLW w Skarżysku-Kamiennej o spełnianiu wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia transportu zwierząt żywych i nadanie weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nastąpiło dopiero 5 lutego 2013 r.

W okresie obowiązywania ww. umowy firma „Baros” i jej właściciel nie posiadali decyzji Burmistrza zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. [dowód: akta kontroli str. 206-209, 217-224, 237-242 i 448-449]

3. Firma „Baros” zawarła 29 stycznia 2015 r. z PHU w Cedzynie prowadzącym schronisko dla bezdomnych zwierząt w Strzelcach (powiat staszowski) umowę na przyjęcie wylapanych zwierząt do schroniska. Umowa nie określała, że do schroniska będą przyjęte zwierzęta wylapane na terenie Miasta i Gminy Suchedniów. Firma „Baros” w okresie obowiązywania umowy nie przekazała do schroniska w Oleśnicy wylapanych zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 401-412]

4. W okresie obowiązywania umowy z 18 września 2012 r., do 2 września 2015 r. firma „Baros” wylapała na terenie gminy Suchedniów 114 bezdomnych psów, a wynagrodzenie wypłacone z tego tytułu przez UMiG wyniosło 116.926,80 zł. [dowód: akta kontroli str. 196, 217-221, 266-272, 280-311, 316-394]

W dniu 2 września 2015 r. Burmistrz wydał decyzję zezwalającą firmie „Baros” na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Decyzja zawierała elementy wymagane art. 9 ust. 1 uocz. [dowód: akta kontroli str. 220-221]

5. PLW w Skarżysku-Kamiennej 23 czerwca 2015 r. wydał decyzję, zgodnie z którą firma „Baros” została wpisana do rejestru podmiotów prowadzących schronisko dla zwierząt oraz nadał jej weterynaryjny numer identyfikacyjny. [dowód: akta kontroli str. 452]

Burmistrz 17 lipca 2015 r. wydał decyzję, którą udzielił firmie „Baros” zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy, z okresem obowiązywania od 17 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2020 r. [dowód: akta kontroli str. 222-236]

6. W dniu 17 sierpnia 2015 r. Gmina Suchedniów zawarła z firmą „Baros” umowę na odławianie, transport oraz utrzymywanie w schronisku bezdomnych psów z terenu gminy Suchedniów. Przedmiot umowy obejmował odławianie, bądź przejęcie z miejsc wskazanych przez Zamawiającego bezdomnych psów oraz transport do schroniska dla zwierząt prowadzonego przez Wykonawcę. Opieka nad odłowionymi psami, zgodnie z umową miała polegać na zapewnieniu wyżywienia, stałego dostępu do pitnej wody, pomieszczenia

⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 753.

chroniącego przed zimnem upałami i opadami atmosferycznymi z dostępem do światła dziennego, niezbędnej opieki lekarsko-weterynaryjnej, przeprowadzania szczepień ochronnych, odrobaczania, odpchlenia oraz przeprowadzania zabiegów kastracji/sterylizacji. W umowie zaznaczono, że zwierzęta po przyjęciu do schroniska powinny być znakowane (czipowane). Wykonawca został zobowiązany do poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a w przypadku niemożności znalezienia nowego właściciela, przejmował nad zwierzęciem opiekę dożywotnią.

W umowie uregulowano kwestie związane z eutanazją zwierząt warunkując jej wykonanie wcześniejszym uzyskaniem pozytywnej opinii lekarza weterynarii. Wprowadzono również obowiązek usypiania „ślepych miotów”.

Strony ustaliły, że wynagrodzenie będzie wynosiło 200 zł za odłowienie bezdomnego zwierzęcia wraz z opieką weterynaryjną i transportem do schroniska, a stawka pobytu dziennego za jednego psa została ustalona na kwotę 20 zł. Wykonawca zobowiązał się przetrzymywać odłowione zwierzę w schronisku nie dłużej niż 15 dni. Za okres po 15 dniach pobytu Zamawiający miał regulować ryczałt miesięczny w wysokości 250 zł, z tym, że łączny maksymalny ryczałt nie mógł przekroczyć kwoty 1.000 zł (za cztery miesiące).

W dniu podpisania ww. umowy sporządzony został do niej aneks nr 1, zgodnie z którym zmieniono zasady odpłatności w ten sposób, że Zamawiający miał obowiązek płacić za przyjęcie, przetrzymanie w schronisku wraz z opieką weterynaryjną ryczałt w wysokości 1.300 zł.

Ze złożonych przez firmę „Baros” faktur z tytułu realizacji umowy z 17 sierpnia 2015 r. wynika, że wszystkie wyłapane zwierzęta trafiły do schroniska prowadzonego przez Wykonawcę. Faktury zostały sprawdzone i prawidłowo opisane, a kwoty z nich wynikające zostały zatwierdzone do wypłaty. Z dokumentów rozliczeniowych nie wynikało jednoznacznie, iż dotyczą one zwierząt odłowionych na terenie gminy Suchedniów, jednakże dane te Gmina uzyskiwała w postaci comiesięcznych sprawozdań przesyłanych przez firmę „Baros” zawierających informację o ilości zwierząt przebywających w schronisku, ilości zwierząt padłych i poddanych eutanazji oraz ilości zwierząt oddanych do adopcji. [dowód: akta kontroli str. 243-247 i 267-392]

7. W dniu podpisania ww. umowy z 17 sierpnia 2015 r. nastąpiło protokolarnie przekazanie 22 psów odłowionych przez firmę „Baros”, przed tą datą, na podstawie umowy z 18 września 2012 r., do schroniska dla psów prowadzonego przez tę firmę. Psy te przebywały w *Hotelu dla Psów* również prowadzonym przez firmę „Baros” – schronisko powstało z przekształcenia *Hotelu dla Psów*. Zgodnie z umową z 18 września 2012 r. Wykonawca był zobowiązany do dostarczenia wyłapanych psów do schroniska dla zwierząt dysponującego wolnymi miejscami. Z tytułu przekazania 22 psów do schroniska UMiG wypłacił firmie „Baros” kwotę 17.515,46 zł. [dowód: akta kontroli str. 237-242, 347-392]

8. Na wniosek firmy „Baros”, która na podstawie decyzji z 17 lipca 2015 r. prowadziła na terenie Suchedniowa schronisko dla zwierząt, Burmistrz rozszerzył decyzją z 30 września 2015 r. obszar działalności w zakresie prowadzenia schroniska na teren całej Polski⁷.

Od powyższej decyzji, 20 października 2015 r. odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach złożyła Fundacja dla Zwierząt „Argos” w Warszawie wnosząc o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem prawa. Wnioskodawca zarzucił niezgodne z prawem określenie obszaru działalności, jako *teren całej Polski*, gdyż wykracza on poza właściwość terytorialną organu wykonawczego Gminy. Wniosek Fundacji wraz z aktami sprawy został przekazany przez Burmistrza 27 października 2015 r. do SKO w Kielcach, celem rozpoznania. Decyzja z 17 lipca 2015 r. zawierała elementy określone w art. 9 ust. 1 uocz. W jej uzasadnieniu podano, że w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdzono, że wnioskodawca spełnił warunki przewidziane uocz oraz uchwałą nr 15/III/2012 Rady Miejskiej w Suchedniowie z dnia 28 marca 2012 r. w *sprawie wymagań, jaki powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na terenie Gminy Suchedniów w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla*

⁷ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 marca 2015 r. (Sygn. akt. II OSK/2136/13) zajął stanowisko, że obszar działalności objętej zezwoleniem na prowadzenie schroniska dla zwierząt, zamyka się w granicach gminy, w której zezwolenie będzie udzielone.

bezdolnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Ponadto podano, że na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego strony postępowania nie wniosły uwag i zastrzeżeń, co do sposobów i warunków rozstrzyganych decyzją. Wobec powyższego organ wydający decyzję stwierdził, że wystąpiły przesłanki do jej wydania. W uzasadnieniu decyzji zmieniającej z 30 września 2015 r. podano, że *zgodnie z art. 107 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ odstępuje się od uzasadnienia, gdyż decyzja w całości uwzględnia żądanie strony.* [dowód: akta kontroli str. 222-236]

Do dnia zakończenia kontroli SKO nie wydało orzeczenia w powyższej sprawie.

W toku kontroli NIK radca prawny UMiG oświadczył że Burmistrz nie stwierdził przeszkód do wydania decyzji zmieniającej z 30 września 2015 r., bowiem gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie obszaru prowadzenia działalności do terenu tylko jednej gminy, to zostałyby to odzwierciedlone w uocz, zaś takich ograniczeń w przepisach nie wprowadzono. [dowód: akta kontroli str. 439]

9. UMiG nie prowadził w okresie objętym kontrolą okresowego wylapywania bezdomnych zwierząt. Przeprowadzono jedynie odławianie interwencyjne. Burmistrz Cezary Błach oraz były Burmistrz Tadeusz Bałchanowski wyjaśnili, że sytuacja była spowodowana brakiem możliwości zapewnienia odłowionym zwierzętom miejsca w schronisku. Wobec powyższego nie podawano do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty informacji wymaganych § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, tj.: terminu wylapywania zwierząt, granic terenu, na którym będą wylapywane, adresu schroniska, z którym uzgodniono umieszczenia zwierząt po wylapaniu oraz podmiotu wykonującego wylapywanie. [dowód: akta kontroli str. 448-451]

10. Po wydaniu 17 lipca 2015 r. decyzji o udzieleniu firmie „Baros” zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, referent z UMiG Jacek Odzimek 30 grudnia 2015 r. przeprowadził w schronisku kontrolę realizacji umowy zawartej przez Gminę z ww. podmiotem 17 sierpnia 2015 r. na odławianie, transport oraz utrzymywanie w schronisku bezdomnych psów z terenu gminy. W protokole kontroli podano, że dokumentacja dotycząca zwierząt jest prowadzona prawidłowo. Jacek Odzimek złożył w toku kontroli NIK pisemne oświadczenie, w którym podał, że podczas kontroli 30 grudnia 2015 r. sprawdził, że firma „Baros” spełniała warunki określone w decyzji Burmistrza z 17 lipca 2015 r., którą udzielono zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy, pomimo iż tego faktu nie odnotował w protokole z kontroli. Z ww. protokołu kontroli oraz złożonego oświadczenia nie wynika, aby w toku kontroli sprawdzano, spełnianie warunków określonych przez Radę Miejską w Suchedniowie w sprawie prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz prawidłowość przeprowadzenia odławiania i transportu zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 453-454]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zleceniu wylapywania bezdomnych psów podmiotowi, któremu Burmistrz do 2 września 2015 r. nie udzielił zezwolenia na prowadzenie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Ponadto podmiot ten nie zapewnił wylapanym psom miejsca w schronisku dla zwierząt. Wydatkowano w związku z tym środki publiczne w wysokości ogółem 134.442,26 zł na rzecz firmy „Baros”, której zlecono wylapywanie bezdomnych psów.

Z tytułu zawartej przez Gminę z ww. podmiotem 18 września 2012 r. umowy, za wylapanie ogółem 114 psów wypłacono w okresie jej obowiązywania kwotę 116.926,90 zł (w tym od 1 stycznia 2014 r. - 80 psów, za wynagrodzeniem 78.609,89 zł), pomimo iż firma „Baros” nie posiadała wymaganego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i nie zapewniła psom miejsca w schronisku dla zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 196, 217-221, 266-272, 280-311, 316-394]

Odpowiedzialność z tytułu nieprawidłowości ponosi Burmistrz oraz były Burmistrz. Cezary Błach wyjaśnił, że pracę w UMiG rozpoczął od analizy wykonywanych zadań przez

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

poszczególne komórki organizacyjne. Nie wszystkie kwestie zdążył niezwłocznie przeanalizować i rozwiązać, w tym m.in. powyższe. Podał, że w 2015 r. zależało mu żeby jak najszybciej uporządkować kwestię bezdomnych zwierząt na terenie Gminy i aby trafiły one do schroniska dla zwierząt. Tadeusz Bałchanowski nie potrafił natomiast wyjaśnić przyczyn ww. nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 448-451]

W dniu 17 sierpnia 2015 r. reprezentując Gminę Suchedniów, Burmistrz zawarł umowę z firmą „Baros” na odławianie, transport oraz utrzymywanie w schronisku bezdomnych psów z terenu Gminy. W umowie wykonawca oświadczył, że posiada wszelkie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Protokołem z 17 sierpnia 2015 r. przekazano do schroniska firmy „Baros” 22 psy, odłowione przez ww. podmiot w okresie obowiązywania umowy z 18 września 2012 r. Z tego tytułu UMiG wypłacił firmie Baros kwotę 17.515,46 zł, pomimo iż do 16 sierpnia 2015 r. obowiązywała pomiędzy UMiG a firmą „Baros” umowa, zgodnie z którą w ramach ustalonego wynagrodzenia, podmiot ten był zobowiązany do dostarczenia wyłapanych psów do schroniska dla zwierząt. [dowód: akta kontroli str. 237-251 i 347-392]

Odpowiedzialność z tytułu powyższego ponosi Burmistrz, który wyjaśnił, że: *Wydatkując ww. środki kierowaliśmy się zapewnieniem przekazanym 22 psom jak najlepszych warunków egzystencji w schronisku. Mieliśmy na uwadze, że z tych środków będzie zapewnione lepsze wyżywienie zwierząt, lepsza opieka weterynaryjna oraz lepsze warunki sanitarne.* [dowód: akta kontroli str. 450-451]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Określanie w programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wszystkich wymaganych elementów i terminowe przekazywanie projektów tych dokumentów podmiotom opiniującym.
2. Pełną realizację postanowień programów w odniesieniu do bezdomnych zwierząt, w szczególności w zakresie prowadzenia ich okresowego odławiania, sprawowania opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, a także inicjowania działań edukacyjnych w przedmiocie opieki nad zwierzętami na terenie Gminy.
3. Rozważenie możliwości wprowadzenia planu znakowania zwierząt w Gminie i ewidencji umożliwiającej ich identyfikację oraz stworzenie zachęt do dokonywania kastracji lub sterylizacji zwierząt domowych posiadających właścicieli.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Kielcach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

Kielce, dnia marca 2016 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
podpis