



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.3.2.2024

Jacek Grzegorzak
Burmistrz
Miasta i Gminy Dubiecko
ul. Przemyska 10, 37-750 Dubiecko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/093 Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miasto i Gmina Dubiecko.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Grzegorzak, burmistrz ¹ od 1 stycznia 2021 r., wcześniej od 22 listopada 2018 r. wójt.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i organizowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. 2. Realizacja zadań z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności oraz nadzór nad wykonywaniem tych zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2024 do zakończenia czynności kontrolnych 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/192024 z 1 lutego 2024 r. (akta kontroli: Tom I str.1-4, Tom II str. 324)

¹ Z dniem 1 stycznia 2021 r. miejscowość Dubiecko w Województwie Podkarpackim uzyskało status miasta, w okresie wcześniejszym Dubiecko posiadało status gminy, Pan Jacek Grzegorzak z dniem 22 listopada 2018 r. objął obowiązki Wójta, następnie z chwilą zmiany statusu Dubiecka – obowiązki Burmistrza. Dalej: Burmistrz.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz Miasta i Gminy Dubiecko⁴ realizował ustawowe zadania dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt domowych, jednakże w ramach posiadanych kompetencji i obowiązków, nie w pełni przestrzegał obowiązujących przepisów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz zapewnił przyjęcie w wymaganych terminach kompleksowych *Programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dubiecko* na lata 2019 -2024⁵. Corocznie je aktualizował pod kątem dostosowania kwoty środków finansowych do aktualnych potrzeb związanych z zapobieganiem bezdomności kotów i psów. Umowy na odławianie zwierząt i utrzymanie ich w schronisku podpisał z podmiotami objętymi nadzorem weterynaryjnym. Wszystkim odłowionym na swoim terenie bezdomnym zwierzętom zapewnił miejsce w schronisku i opiekę weterynaryjną.

Nie ustrzegł się jednak od nieprawidłowości, wśród których do najistotniejszych należały:

- udzielił zezwolenia przedsiębiorcy na prowadzenie schroniska dla zwierząt, pomimo że nie spełniał on wymogów określonych uchwałą nr 130/XXV/2020 Rady Gminy Dubiecko z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Dubiecko,
- nie przeprowadził kontroli w latach 2019-2023 w podmiotach prowadzących schroniska dla bezdomnych zwierząt pod względem zapewnienia właściwych warunków bytowania zwierząt, opieki, znakowania, kastracji/sterylizacji zwierząt, poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych,
- nie wykonywał zadań przeciwdziałających bezdomności zwierząt, głównie poprzez niezrealizowanie kompleksowych działań ograniczających ich niekontrolowany rozród oraz informacyjno-edukacyjnych wśród mieszkańców,
- nie określił w umowach związanych z transportem i wyłapywaniem zwierząt ustawowych wymagań dotyczących wskazania urządzeń i środków do wyłapywania zwierząt oraz środków do ich przewozu,
- nie przekazał do zaopiniowania organizacjom społecznym projektów *Programów*, których statutowym celem działania była ochrona zwierząt,
- w zawartych umowach dotyczących zapewnienia umieszczenia zwierząt w schronisku nie zastrzegł sobie możliwości kontroli realizacji zadania własnego polegającego na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, wskutek czego zwierzęta odłowione i umieszczone w schronisku były przenoszone do innego schroniska, bez wiedzy Gminy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej Gmina/Gmina Dubiecko.

⁵ Dalej *Programy opieki nad zwierzętami i/lub Programy*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt,⁷ zadania z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należą do zadań własnych gmin. Gmina nie zawierała w tym względzie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, nie tworzyła i nie przystępowała do związków gmin, ani też nie wykonywała tych zadań na rzecz innych gmin. Całokształt zadań realizowanych przez Gminę w tym zakresie został zawarty w opracowanym na dany rok kalendarzowy *Programie opieki nad zwierzętami*.

Zaplanowane środki na realizację zadań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt domowych były ujmowane w budżecie i wykazywane w sprawozdaniach Rb-28S *Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych*. Corocznie środki na realizację tych zadań Rada Miejska w Dubiecku zapewniała w *Programach*. W latach 2019-2024⁸ na zadania dotyczące opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt Gmina zaplanowała w *Programach* i wydatkowała z budżetu (w zł) w wysokości odpowiednio:

- w 2019 r. 26 500 / 23 514 (88,7 % planu);
- w 2020 r. 30 000 / 40 519,97 (135,1 % planu);
- w 2021 r. 41 500 / 49 519,97 (119,3 % planu);
- w 2022 r. 50 000, / 53 661,40 (107,3 % planu);
- w 2023 r. 58 000 / 54 973,50 (94,8 % planu);
- w 2024 r. 59 000 / 16 699,70 (28,3 % planu).

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, Tom II str. 1-28, 59-98)

1.2 W latach 2019-2024⁹ odłowiono ogółem zwierzęta bezdomne w liczbie odpowiednio: 18, 30, 25, 34, 15, 6, przy czym w roku 2019 – 16 psów i 2 koty, w 2020 – 28 psów i 2 koty, w 2021 – 15 psów i 10 kotów, w 2022 – 22 psy i 12 kotów, w 2023 – 8 psów i 7 kotów oraz w I kwartale 2024 r. tylko 6 psów.

Ponadto w okresie objętym kontrolą do schroniska przekazano odpowiednio: 16, 28, 15, 22, 8 psów i 2, 2, 10, 12, 7 kotów. Wszystkie odłowione zwierzęta bezdomne zostały przekazane do schroniska.

Na koniec roku w schronisku przebywało, odpowiednio: 16, 28, 15, 22, 8, 6 psów i 2, 2, 10, 12, 7 kotów.

Liczba zwierząt bezdomnych odłowionych i przekazanych do schroniska była taka sama w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia, w latach 2019-2023 i w I kwartale 2024 r. wynosiła odpowiednio: 18 (16 psów, 2 koty), 30 (28 psów, 2 koty), 25 (15 psów, 2 koty), 34 (22 psy, 12 kotów), 15 (8 psów, 7 kotów), 6 psów.

Z powyższych danych wynika, że w ujęciu rocznym wielkości te rosły do 2022 r., w 2023 r. uległy zmniejszeniu.

⁶ 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.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm., dalej ustawa o ochronie zwierząt.

⁸ W 2024 roku są dane dotyczące I kwartału.

⁹ Do 31 marca 2024 r.

Natomiast w oparciu o informacje pozyskane od prowadzącej schronisko w Nienadowej ustalono, że liczba zwierząt bezdomnych z terenu Gminy przekazanych do schroniska kształtowała się następująco: w 2019 r. – 6 psów, w 2020 r. – 23 psy, w 2021 r. – 15 psów i 7 kotów, w 2022 r. – 17 psów, w 2023 r. – 8 psów i 7 kotów, w 2024 r. – 6 psów.

(akta kontroli: Tom I str. 145, 364-431)

Gmina nie prowadziła udokumentowanych analiz (badań) dotyczących zjawiska bezdomności zwierząt. Informacje w tym zakresie zostały zamieszczone w *Raportach o stanie Miasta i Gminy Dubiecko* na lata 2019-2022¹⁰ przedstawianych corocznie w terminie do 31 maja Radzie Miejskiej w Dubiecku. Prezentowano w nich podsumowanie działalności Burmistrza w roku poprzednim z realizacji zadania własnego polegającego na zapewnieniu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, w aspekcie ilościowym i finansowym. Z informacji zawartych w tych Raportach wynikało, że w latach 2019-2022 na realizację *Programów* wydatkowano odpowiednio:

- a) 24 421,20 zł (opieka nad 18 zwierzętami, w tym 16 psów i dwa koty)¹¹,
- b) 41 389,97 zł (ogółem 30 zwierząt, w tym 28 psów i dwa koty),
- c) 51 981,43 zł (ogółem 24 zwierzęta, w tym 15 psów i 9 kotów)¹²,
- d) 56 033,80 zł (ogółem 35 zwierząt, w tym 22 psy i 13 kotów.

W *Raportach o stanie Miasta i Gminy Dubiecko* na lata 2019-2022 nie zostały wskazane wydatki na realizację *Programów* z wyodrębnieniem środków na poszczególne zadania i wykonawców, sposobów wydatkowania oraz ich adekwatności do jego celów.

Finansowaniem objęto m.in. następujące zabiegi: sterylizacja, kastracja, szczepienia bezdomnych zwierząt i opieka do chwili adopcji.

W analizach nie ujęto zagadnień dotyczących skuteczności promocji kastracji i znakowania wszystkich zwierząt domowych, w tym także przebywających w schronisku i wpływu tych działań na ich populację. Nie było skarg i wniosków w kontrolowanym zakresie, jak również interpelacji radnych.

(akta kontroli: Tom I str. 60-82, 133)

Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi

1.3. W okresie objętym kontrolą Burmistrz podjął działania służące zapewnieniu, by na terenie Gminy obowiązywał *Program opieki nad zwierzętami*. Zgodnie z art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, Burmistrz przekazywał do zaopiniowania projekty *Programów* w terminach do 1 lutego danego roku właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii oraz kołom łowieckim działającym na obszarze Gminy w 2019 r. i 2020 r. W pozostałych trzech latach projekty *Programów* były przekazywane do zaopiniowania ww. podmiotom, ale nie został dochowany termin wskazany w art. 11a ust. 7, wymienionej ustawy, co stanowiło nieprawidłowość i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto *Programy* nie były przekazywane do zaopiniowania działającym na obszarze Gminy organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W 2023 r. do przekazanego projektu *Programu* uwagi wyraził Powiatowy Lekarz Weterynarii w Przemyślu, który wnosił o rozszerzenie zapisów o nazwę i adres

¹⁰ Na dzień zakończenia kontroli, dalej Raport.

¹¹ [Raport o stanie Gminy Dubiecko za 2019 r. - na 2020 r., menu 1253, artykuł 5770 - BIP - Miasto i Gmina Dubiecko \(biuletyn.net\)](#)

¹² [5532.pdf \(biuletyn.net\)](#)

podmiotu zajmującego się odławianiem zwierząt i podmiotu zajmującego się sterylizacją i kastracją. Uwagi te uwzględniono.

Rada Miejska w Dubiecku wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt określiła, w drodze uchwały¹³, corocznie do dnia 31 marca, *Programy*, które obejmowały elementy obligatoryjne wymienione w art. 11a ust. 2 tej ustawy. Programy nie zawierały fakultatywnych elementów, o których mowa w art. 11a ust. 3 i 3a ustawy o ochronie zwierząt, tj. planu znakowania zwierząt oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich¹⁴. W ramach opieki nad kotami wolno żyjącymi na terenie Gminy nie przewidywano ich sterylizacji / kastracji.

W każdym *Programie* przewidziano również edukację mieszkańców gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt oraz od 2023 r. - odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami.

Obowiązujące w latach 2019-2024 zakresy realizacji zadań w *Programach* nie ulegały zmianie. Różnice dotyczyły:

- podmiotów, które prowadziły schronisko, do których przekazywano zwierzęta z terenu Gminy: w programie na 2019 r. wskazano Schronisko dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Żurawica¹⁵, w Programie na 2020 r. - schronisko Fundacji „Zwierzyniec” w miejscowości Szczyty, z którym miał podpisaną umowę podmiot wyłapujący bezdomne zwierzęta¹⁶; w kolejnych latach w *Programach* podano Usługi Techniczno-Weterynaryjne „Arka-vet” Agnieszka Narożnowska z siedzibą w Przemyślu ul Sybiraków 34/1¹⁷ jako podmiot prowadzący schronisko, w którym zapewniono miejsca dla odłowionych bezdomnych zwierząt;

- podmiotów odławiających bezdomne zwierzęta, i tak: w 2019 r. było to schronisko w Żurawicy, stowarzyszenia i fundacje, których statutowym celem była ochrona zwierząt pod warunkiem posiadania odpowiedniego sprzętu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt. W pozostałych latach w *Programach* podano schronisko „Arka-vet”;

- zasad sprawowania całodobowej opieki weterynaryjnej, i tak: w 2019 r. był to lekarz weterynarii z Ośrodka rehabilitacji¹⁸. W pozostałych latach zadanie Gmina wykonywała zawierając umowę z firmą „Arka-vet”, która podpisała umowę z lekarzem weterynarii¹⁹ na świadczenie opieki weterynaryjnej.

W *Programie* na 2019 r. ujęto zadanie pod nazwą *Zmniejszenie populacji zwierząt bezdomnych poprzez m.in.: plan wykonywania sterylizacji lub kastracji zwierząt przez podmiot uprawniony na koszt właściciela i umożliwienie bezpłatnego usypiania wykonywanego przez służby weterynaryjne ślepych miotów właścicielom zwierząt pod warunkiem natychmiastowej ich sterylizacji na koszt właściciela*. W *Programach* na kolejne lata takiego zadania wprost nie sformułowano, ale zawarto działania mające na celu ograniczenie bezdomności zwierząt (edukacja).

¹³ Uchwały Rady Gminy Dubiecko / Miejskiej w Dubiecku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dubiecko (Miasta i Gminy Dubiecko) na 2019 r. - Nr 35/VI/2019 z dnia 20 lutego 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2019 r. poz. 1817), 2020 r. - Nr 123/XXIII/2020 z dnia 25 marca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r. poz. 2780), 2021 r. - Nr 194/XXXVIII/2021 z dnia 10 marca 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2021 r. poz. 1082), 2022 r. - Nr 310/LIII/2022 z dnia 30 marca 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2022 r. poz. 1786) 2023 r. - Nr 389/XVII/2023 z dnia 29 marca 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2023 r. poz. 2020).

¹⁴ W *Programie* na 2019 r. wskazano wprawdzie: *plan wykonywania sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób pod których opieką zwierzęta pozostają przez podmiot uprawniony na koszt właściciela*, jednak nie był on realizowany na koszt gminy.

¹⁵ Oznaczone numerem identyfikacyjnym 18133402 przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Przemyślu, umowa z Gminą Dubiecko z dnia 1 kwietnia 2018 r. z mocą obowiązującą do 31 marca 2019 r.

¹⁶ Podmiot odławiający bezdomne zwierzęta firma „Arka-vet” podpisała umowę 21 listopada 2017 r. z fundacją Zwierzyniec w m. Szczyty, bezterminowo.

¹⁷ Dalej schronisko „Arka-vet”/ firma „Arka-vet”/podmiot prowadzący schronisko „Arka-vet”.

¹⁸ Umowa z 1 kwietnia 2018 r. (do 31 marca 2019 r.).

¹⁹ Umowa zawarta 3 stycznia 2018 r. bezterminowo.

W Programie na 2019 r. ujęto współpracę z Zarządem Wspólnot Mieszkaniowych „Mały Dom” i „Nad Sanem” w Nienadowej w celu dożywiania kotów wolnożyjących, oraz umożliwienie bezpłatnego usypiania ślepych miotów właścicielom samic, pod warunkiem natychmiastowej sterylizacji na koszt właściciela.

Uchwały w sprawie przyjęcia Programów zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Były także dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy.

W Programach wskazano podmioty wykonujące odławianie bezdomnych zwierząt, prowadzące schronisko dla bezdomnych zwierząt, przeprowadzające zabiegi sterylizacji, kastracji zwierząt bezdomnych, usypianie ślepych miotów, podano także, że zgłoszenia o bezdomnych zwierzętach przyjmowane będą telefonicznie (wskazano numer telefonu) w godzinach pracy Urzędu Miasta i Gminy Dubiecko.

Zgodnie z zapisami Programów odławianiem obejmowano zwierzęta bezdomne, w stosunku do których nie było możliwości ustalenia właściciela lub opiekuna, w szczególności osobniki chore lub zagrażające bezpieczeństwu najbliższego otoczenia, „na podstawie interwencji” (Programy na lata 2020 - 2023), „na wniosek Wójta, Policji i OSP” (na 2019 r.). Tym samym wyłapywanie to miało charakter stały. Wyłapywanie zwierząt zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza²⁰ odbywało się na bieżąco, w zależności od sytuacji. W związku z tym organ wykonawczy Gminy nie podawał do publicznej wiadomości planowanych terminów rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych. Zwierzęta bezdomne były wyłapywane na zgłoszenie policji i mieszkańców.

W Programach wskazano gospodarstwo rolne w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co było zgodne z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt. Burmistrz wyjaśnił, że: *Miasto i Gmina Dubiecko dokonało uzgodnień ze wskazanym w Programie opieką nad zwierzętami właścicielem gospodarstwa rolnego, ale usługi takie nie były nigdy świadczone. W uzupełnieniu dodał, że została zawarta umowa ustna z sołtysem z miejscowości Tarnawka.*

W Programach nie wskazano mierników realizacji zadań (zarówno na poziomie produktów, jak i rezultatów). Sekretarz²¹ wyjaśnił, że: *programy opieki nad zwierzętami nie określały mierników realizacji zadań przez podmiot, któremu powierzono wynikające z niego zadania z uwagi na to, że niezależnie od ilości wyłapywanych zwierząt i przekazanych do schroniska, koszty związane z opieką nad nimi według zawartej umowy są stałe (opłata zryczałtowana). Dodał, że trudno jest zaplanować i sprecyzować w Programie liczbę bezdomnych psów i kotów z uwagi na nieprzewidywalność zdarzeń dotyczących ilości bezdomnych zwierząt na terenie Gminy. Pomimo, że mierniki realizacji zadań w Programach nie zostały określone, pracownik Urzędu rokrocznie dokonywał analiz efektów realizowanych działań w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami.*

W kolejnym roku Program był aktualizowany pod kątem dostosowania (zwiększania) wielkości środków finansowych przeznaczonych do aktualnych potrzeb związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt, wynikających z wykonania wydatków w ramach Programu obowiązującego w danym roku (patrz pkt 1.2).

W Programach realizowanych w latach 2019-2022 wskazano ogólnie środki finansowe przeznaczone na realizację zadań bez wyodrębnienia i uszczegółowienia środków na realizację poszczególnych zadań/wykonawców, sposobu ich wydatkowania oraz ich adekwatności do celów programu, co stanowiło nieprawidłowość i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²⁰ Zarządzenie Nr 54/2017 Wójta Gminy Dubiecko z dnia 9 maja 2017 r. w sprawie wydania upoważnienia dla Pana Andrzeja Szałyga – Sekretarza Gminy Dubiecko.

²¹ Sekretarz Miasta i Gminy Dubiecko działający z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Dubiecko.

W *Programach* na te lata środki finansowe przeznaczone zostały na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt oraz usługi weterynaryjne, w wysokości odpowiednio: 26 500 zł (20 000 zł i 6 500 zł), 30 000 zł (22 000 zł i 8 000 zł), 41 500 zł (33 500 zł i 8 000 zł), 41 000 zł (50 000 zł i 9 000 zł). W 2023 r. i 2024 r. środki na realizację ww. zadań zostały uszczegółowione stosownie do regulacji zawartej w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Od 2023 r. w *Programach* wskazano wysokość środków finansowych wraz ze sposobem ich wydatkowania na poszczególne zadania. Było to konsekwencją tego, iż w 2022 r. Uchwała Rady Miejskiej w Dubiecku z dnia 30 marca 2022 r. nr 310/LIII/2022 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Dubiecko w 2022 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie²² przez Prokuratora Rejonowego w Przemyślu²³. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako sprzecznej z prawem i zarzucił istotne naruszenie prawa, w zakresie:

- § 2 pkt 4 i § 13 załącznika - naruszenie art. 11a ust. 2 ustawy,
- § 5 załącznika – naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy,
- § 6 załącznika – naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt i § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt²⁴,
- § 7 załącznika – naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy,
- § 8 ust. 3 załącznika – naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy,
- § 12 ust. 1 załącznika – naruszenie art. 11a ust. 5 ww. ustawy.

W 2023 r. (cztery miesiące po upływie terminu obowiązywania Programu na 2022 r.) WSA w wyroku²⁵ stwierdził nieważność § 12 załącznika do zaskarżonej uchwały, w pozostałej części skargę oddalił.

W 2023 r. Rada Miejska w Dubiecku wypełniła delegację ustawową zawartą w art. 11a ust 5 ustawy o ochronie zwierząt poprzez określenie konkretnego sposobu wydatkowania środków na finansowanie realizacji zadań przewidzianych w *Programie*.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 136-141, 195-201, 221-240, 340-345, 350-363, Tom II str. 29-38, 302-304, 325-327)

1.4 Schroniska, wskazane w *Programach* na lata 2019-2024, zapewniały miejsca dla kotów bezdomnych.

Opisana w *Programie* opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, miała być realizowana poprzez ustalenie miejsc, w których one przebywały oraz zapewnienie im wody i karmy.

W latach 2019-2022 oprócz ww. ogólnego zapisu, w *Programach opieki nad zwierzętami* nie doprecyzowano zarówno sposobów ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących, jak i zapewnienia im wody i karmy. Nie przedłożono także w toku kontroli innych dokumentów, w których te kwestie byłyby uregulowane przez Burmistrza, jako organ wykonujący *Program*. W tym miejscu należy przywołać uzasadnienie ww. wyroku WSA, który wskazał, że skoro zgodnie z § 2 zaskarżonej uchwały wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Dubiecko, to tego rodzaju unormowanie należało ocenić jak wystarczające [w *Programie*], bowiem to na Burmistrzu spoczywa obowiązek wskazania odpowiednich pracowników Urzędu Miasta i Gminy do realizacji zadania dokarmiania kotów. Należy również uwzględnić, że opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, ma charakter o tyle

²² Dalej WSA.

²³ Dalej Prokurator.

²⁴ Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753, dalej rozporządzenie w sprawie zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt.

²⁵ Sygn. akt II SA/Rz 1505/22 z 26 kwietnia 2023 r.

specyficzny, że nie wymaga udziału podmiotu wyspecjalizowanego, a ustawa nie wskazuje tego jak szczegółowy ma być charakter omawianej regulacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., II SA/Kr 92/21, LEX nr 3209333).

W kolejnych Programach na 2023 r. i 2024 r. powyższe regulacje uzupełniono - dokarmianie kotów wolno żyjących realizowane będzie poprzez ustalenie, na podstawie zgłoszeń od mieszkańców, miejsc ich bytowania, dostarczenie im karmy i wody pitnej. Ilość przekazywanej karmy, uzależnionej od ilości wolno żyjących kotów w danym miejscu, ustalono w ilości 1 kg suchej karmy dla jednego dokarmianego kota i dwie puszki 400 g mokrej karmy na 30 dni dla jednego kota. Wysokość zaplanowanych środków na to zadanie wynosiła 1000 zł.

W Programie nie odniesiono się do rejestrowania miejsc bytowania i dokarmiania kotów na swoim terenie, oceny liczebności populacji kotów, które znajdowały się pod opieką Gminy. Jak wyjaśnił Sekretarz, *nie jest możliwe monitorowanie stanu populacji kotów wolno żyjących, z uwagi na to, że są nieoznakowane. Niemniej jednak, Gmina ma wiedzę o miejscach przebywania kotów wolno żyjących, jak np. na terenach wokół bloku w miejscowości Wybrzeże i Nienadowa.*

W Programach nie przewidywano sterylizacji lub kastracji kotów wolnożyjących, a usypianie ślepych miotów na koszt Gminy dotyczyło wyłącznie zwierząt w schronisku. Programy nie zawierały także informacji dotyczących zapewnienia schronienia/budek jako elementu opieki nad kotami wolnożyjącymi.

W zakresie zapewnienia opieki weterynaryjnej (leczenie w przypadku chorób, urazów, profilaktyka zdrowotna - przeciw pasożytnicza i szczepienia) oraz odławiania i transportu kotów wolno żyjących z miejsca bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu leczenia/kastracji i z powrotem w miejsce bytowania, zawarto w Programach zapisy ogólne odnoszące się do wszystkich zwierząt, w związku z obowiązkiem zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że: *Miasto i Gmina Dubiecko w latach 2019-2024 nie wydatkowały środków finansowych na opiekę nad kotami bezdomnymi wolno żyjącymi, tj. ich dokarmianie i zabiegi weterynaryjne. W programach opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zaplanowano na każdy rok budżetowy środki finansowe ogółem i wydatkowano w zależności od zapotrzebowania (w tym na opiekę nad kotami wolnożyjącymi).* Burmistrz dodał, że żaden organ nie zakwestionował uchwał w sprawie opieki nad zwierzętami bezdomnymi w latach 2019-2022.

NIK zauważył, że wskutek skargi Prokuratora, w Programie na 2023 r. i 2024 r. wyodrębniono środki i zapewniono po 1 000 zł na opiekę nad kotami wolnożyjącymi, w tym ich dokarmianie i 500 zł na usypianie ślepych miotów. W latach poprzednich nie wyodrębniono środków finansowych z przeznaczeniem wyłącznie na potrzeby wolno żyjących kotów i usypianie ślepych miotów.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 174-179, 328-333)

Zezwolenia

1.5 Rada Gminy Dubiecko 10 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Dubiecko²⁶. W uchwale tej określono wymagania m.in. dla:

²⁶ Uchwała Nr 130/XXV/2020 Rady Gminy Dubiecko z 10 czerwca 2020 r. Dz. U. Województwa Podkarpackiego poz. 2897, dalej uchwała w sprawie wymagań.

- a) przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
- b) przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt.

Rada Gminy Dubiecko w uchwale w sprawie wymagań sformułowała obowiązki przedsiębiorcy mającego zamiar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, w tym dotyczące jakości usług, i tak:

- posiadanie urządzeń umożliwiających ustalenie właścicieli zwierząt oznakowanych metodą czipowania;
- posiadanie urządzeń do elektronicznego znakowania i prowadzenia elektronicznej ewidencji zwierząt przebywających w schronisku, w sposób umożliwiający ich identyfikację;
- spełnianie wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt (decyzja Powiatowego Lekarza Weterynarii);
- zapewnienie odbioru zwłok zwierzęcych przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność z zakresu odbioru i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych i ich części;
- posiadanie możliwości technicznych i organizacyjnych zapewniających ciągłość świadczonych usług;
- posiadanie chłodni do przetrzymywania czasowego zwłok zwierzęcych;
- posiadanie zasobów rzeczowych i organizacyjnych umożliwiających: właściwą opiekę nad zwierzętami, należyte utrzymanie stanu sanitarno-porządkowego obiektów schroniska, prowadzenie dokumentacji schroniska, zapewnienie całodobowej dyspozycyjności wykonywania usług;
- posiadanie tytułu prawnego do terenu, na którym prowadzona będzie działalność, poza tym teren ten powinien mieć doprowadzoną bieżącą wodę i kanalizację, a w przypadku odprowadzania ścieków do wód lub ziemi – ścieki muszą być należycie oczyszczane. Na odprowadzenie ścieków niezbędne było uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego przez przedsiębiorcę.

Uchwała w sprawie wymagań, nie określała wymogów w zakresie jakości usług świadczonych przez przedsiębiorcę tj. norm zagęszczenia, norm żywienia, liczebności i kwalifikacji personelu, procedur przyjmowania i ewidencjonowania zwierząt.

Burmistrz w wyjaśnieniach podał, że: *uchwała w sprawie wymagań nie określała norm zagęszczenia, norm żywienia, liczebności i kwalifikacji personelu, procedur przyjmowania i ewidencjonowania zwierząt, ponieważ obowiązek ten nie wynikał z przepisów ustawowych, na mocy których ta uchwała została podjęta.*

Decyzją z dnia 10 sierpnia 2020 r.²⁷ Burmistrz udzielił zezwolenia Agnieszce Narożnowskiej działającej pod firmą „Arka-vet” na prowadzenie działalności w zakresie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Odlawianie bezdomnych zwierząt w Gminie odbywało się na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Dubiecku (wymienionych w punkcie 1.3), w myśl art. 11 ust. 3 i art. 11a ust. 4 *ustawy o ochronie zwierząt*.

Obszarem działalności objętej zezwoleniem była Gmina Dubiecko stosownie do regulacji art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*²⁸. Zezwolenie było zgodne z art. 9 ust. 1 i 1b ustawy *o utrzymaniu czystości w gminach*. W zezwoleniu zawarto zobowiązania przedsiębiorcy, tj. m.in.:

²⁷ Znak: GI.0Ś.6140.23.2020.

²⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm., dalej ustawa *o utrzymaniu czystości w gminach*.

- zapewnienie właściwych pomieszczeń chroniących przed zimnem, upałami, opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego oraz warunków bytowania psów,
- utrzymywanie zwierząt w pomieszczeniach zapewniających im swobodne poruszanie się,
- systematyczne oczyszczanie boksów i wybiegów dla zwierząt,
- przestrzeganie zasady wydzielania pomieszczeń dla zwierząt agresywnych i chorych,
- przeprowadzanie piętnastodniowej kwarantanny dla nowo przybyłych zwierząt,
- zapewnienie zwierzętom wystarczających ilości karmy i stałego dostępu do wody według obowiązujących norm,
- zapewnienie opieki weterynaryjnej,
- prowadzenie ewidencji zwierząt z uwzględnieniem informacji o pochodzeniu zwierzęcia, opisu zwierzęcia, w tym jego rasy, wieku, płci, maści, oznakowania, daty przyjęcia, daty opuszczenia oraz imienia, nazwiska i adresu osoby, której zwierzę przekazano, daty śmierci zwierzęcia z podaniem przyczyny.

Burmistrz udzielił zezwolenia ww. przedsiębiorcy, pomimo że nie spełniał on wszystkich wymogów określonych *uchwałą w sprawie wymagań*, a po uzyskaniu wiedzy, że prowadzący działalność schronisko dla zwierząt nie spełnia tych warunków – nie wszczął postępowania zmierzającego do cofnięcia zezwolenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I str. 134-135, 148-150, 187-188, 193-194, Tom II str. 29-38, 321)

Umowy

1.6 Realizacja zadań Gminy polegających na odławianiu bezdomnych zwierząt, o której mowa w art. 11 a ust. 4 ustawy *o ochronie zwierząt*, została powierzona, na mocy umów, prowadzącej schronisko zlokalizowane w miejscowości Nienadowa 619 (opis powyżej w pkt. 1.5). Zadanie to ww. firma wykonywała w latach 2019-2024, z tym, że w 2019 r. – od 1 kwietnia. Wcześniej umowę w tej sprawie Gmina podpisała z Ośrodkiem rehabilitacji na okres 1 kwietnia 2018 r. – 31 marca 2019 r.

Na mocy umów²⁹ pomiędzy Gminą, a firmą „Arka-vet” podmiot ten był zobowiązany do wykonania na jej rzecz następujących usług:

- przeprowadzenie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy,
- przewiezienie wyłapanych zwierząt odpowiednim środkiem transportu do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymywania, które posiada wykonawca,
- zapewnienie wyłapanym zwierzętom, umieszczonym w schronisku lub w miejscu czasowego przetrzymywania właściwych warunków bytowania, wyżywienia i całodobowej opieki,
- całodobowej opieki weterynaryjnej w nagłych przypadkach, w tym wypadkach komunikacyjnych z udziałem zwierząt domowych (psy i koty).

Zgodnie z umowami przedsiębiorca zobowiązany był do podjęcia próby wyłapania bezdomnych zwierząt z terenu Gminy w czasie 12 godzin od przyjęcia telefonicznego zgłoszenia lub e-mailowego. Zapisy umów chroniły interes Gminy w ten sposób, że w przypadku opóźnienia w wykonaniu usług w stosunku do czasu zgłoszenia potrzeby wyłapania zwierząt, przedsiębiorca był zobligowany do zapłaty kary umownej w wysokości 100 zł za każdą godzinę opóźnienia. W przypadku innego naruszenia postanowień umowy, przedsiębiorca musiał zapłacić karę umowną w wysokości 2 000 zł za każdy przypadek naruszenia.

Postanowienia umów wskazywały, że przy wyłapywaniu zwierząt należy posługiwać się sprzętem do tych celów przystosowanym, umożliwiającym bezpieczne, humanitarne, jak najmniej uciążliwe dla zwierzęcia i zgodne z prawem odłowienie.

²⁹ Umowy zawarte w dniach: 1 kwietnia 2019 r., 23 marca 2020 r., 10 marca 2021 r., 20 grudnia 2021 r., 4 stycznia 2023 r., dalej umowa.

Przy przewozie zaś wylapanych zwierząt do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymania Wykonawca, w rozumieniu przedsiębiorcy, był obowiązany używać środka transportu odpowiedniego dla danego gatunku, a czynności ich transportu winien zorganizować w taki sposób, aby nie powodował zranienia lub zbędnego cierpienia zwierzęcia.

W umowach nie zamieszczono wymagań dotyczących osób wykonujących czynności w rozumieniu formy ich zatrudnienia, niekaralności czy też kwalifikacji.

Nie zawarto uregulowań dotyczących wskazania urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wylapywane i środków do przewozu zwierząt pod kątem spełniania warunków określonych w rozporządzeniu nr 1/2005 w załączniku I, rozdział II *Środki transportu*³⁰. Stanowiło to nieprawidłowość i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto nie zawarto wymogu posiadania przez Wykonawcę zezwolenia dla przewoźnika, o którym mowa 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 zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97³¹. Niemniej jednak przewoźnicy posiadali takie zezwolenia³², a Gmina była w ich posiadaniu.

Ośrodek rehabilitacji wylapujący zwierzęta bezdomne w okresie 1 kwietnia 2018 r. – 31 marca 2019 r. był zobowiązany do potwierdzania przyjęcia zwierzęcia wypełnioną „KARTĄ PRZEKAZANIA BEZDOMNEGO ZWIERZĘCIA” stanowiącą załącznik do umowy z Gminą. Usługi weterynaryjne mogły być wykonane na zgłoszenie uprawnionego pracownika Gminy po potwierdzeniu „zlecenia na wykonanie usługi”. W umowach z firmą „Arka-vet” Gmina zobowiązała wykonawcę do wystawiania faktury za wykonane usługi w okresach miesięcznych wraz z zestawieniem czynności wykonanych w danym miesiącu. Ustalono, że ww. firma przedkładała Gminie w ramach rozliczenia za wykonane usługi faktury wraz z opisem wykonanych czynności.

W ww. umowach nie zobligowano wykonawcy do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej lub sprawozdawczości z realizacji zadania (pozwalającej prześledzić los pojedynczego zwierzęcia). Również dokumentacja rozliczeniowa nie umożliwiała weryfikacji, czy zaistniały przesłanki naliczenia kary umownej za każdą godzinę opóźnienia w wykonaniu usług w stosunku do czasu zgłoszenia potrzeby wylapania zwierząt (czasu reakcji). Gmina nie posiadała dokumentów, na podstawie których możliwe byłoby zweryfikowanie czasu reakcji podmiotu wylapującego zwierzęta od chwili otrzymania zgłoszenia do czasu umieszczenia zwierzęcia w schronisku.

W zawartych umowach Gmina nie zapewniła sobie prawa kontroli realizacji zadania. W tym zakresie przyjęte w Gminie mechanizmy kontroli zarządczej były niewystarczające – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, na podstawie dokumentacji otrzymanej od podmiotu prowadzącego schronisko „Arka-vet”, NIK ustaliła, że część z wylapanych zwierząt i umieszczonych w prowadzonym schronisku została przewieziona do innego schroniska w miejscowości Szczyty, ul. Wieluńska 108, 98-355 Działoszyn prowadzonego przez

³⁰ Ust. 1.1. Środki transportu, kontenery i ich instalacje muszą być zaprojektowane, skonstruowane, utrzymywane i obsługiwane w sposób: a) pozwalający na uniknięcie zranienia ciała i cierpienia oraz zapewniający bezpieczeństwo zwierząt; b) chroniący zwierzęta od ciężkich warunków meteorologicznych, ekstremalnych temperatur oraz zmiennych warunków klimatycznych; c) pozwalający na utrzymanie czystości i dezynfekcję; d) zabezpieczający przed ucieczką zwierząt lub wypadnięciem oraz zapewniający wytrzymanie nacisku związanego z ruchem podczas transportu; e) zapewniający wodę w ilości i o jakości odpowiedniej dla transportowanego gatunku; f) zapewniający dostęp do zwierząt w przypadku kontroli i opieki; g) posiadający antypoślizgową powierzchnię podłogową; h) posiadający podłogę minimalizującą wyciek moczu i odchodów; i) zapewniający oświetlenie wystarczające do kontroli i opieki nad zwierzętami podczas transportu. Ust. 2.1. Pojazdy, w których transportowane są zwierzęta są oznakowane w sposób jasny i widoczny wskazujący na obecność zwierząt.

³¹ Dz. Urz. UE L z 05.01.2005, str. 1.

³² Zezwolenie dla przewoźnika zgodne z art. 10 ust. 1 z dnia 20 lutego 2019 r. i 19 lutego 2024 r.

fundację „Zwierzyniec”. Stanowiło to nieprawidłowość i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I str. 5-59, 134-136, 141-142, 364-369, 381, 389, 398, 405, 408, 411)

1.7 Opiekę nad zwierzętami bezdomnymi powierzono na podstawie umów Ośrodkowi rehabilitacji i firmie „Arka-vet” tj. podmiotom wymienionym w *Programie*, na zasadach tam określonych i objętych nadzorem weterynaryjnym. Umowy zawierały postanowienia dotyczące: przeprowadzania wyłapywania bezdomnych zwierząt, przewiezienia ich odpowiednim środkiem transportu do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymywania, które posiadał Wykonawca, zapewnienia wyłapanym zwierzętom i umieszczonym w schronisku lub miejscu czasowego przetrzymania właściwych warunków bytowania, wyżywienia i całodobowej opieki weterynaryjnej w nagłych przypadkach, w tym wypadkach drogowych z udziałem zwierząt domowych. Umowy zawierały na każdy rok załączniki cenowe w rozumieniu stawek za utrzymanie zwierząt w schronisku w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, które określały czynności i przysługujące za nie stawki w przeliczeniu na jedno zwierzę przyjęte do schroniska.

W latach 2019-2023 obowiązywała jednorazowa zryczałtowana opłata za przyjęcie psa/kota do schroniska, obejmująca odłowienie, transport, całodobową opiekę nad zwierzęciem, podstawową profilaktykę weterynaryjną, kastrację, oznakowanie mikroczipem. Ustalona była odrębna stawka dotycząca przeprowadzenia kastracji/sterylizacji kotów wolno żyjących wyłapanych i przewiezionych do schroniska, a następnie ich wypuszczenia po zabiegu do miejsca bytowania. W jednorazową zryczałtowaną opłatę za przyjęcie zwierzęcia do schroniska nie była wliczona opłata za leczenie zwierząt, eutanazję, utylizację zwłok, całodobową czasową opiekę³³. Obowiązywała zryczałtowana opłata z tytułu gotowości przyjęcia zwierzęcia do schroniska.

W 2024 r. ustalono stawkę dobową pobytu zwierzęcia w schronisku po upływie miesięcznego okresu jego pobytu w schronisku (20 zł netto za dobę).

W ofercie cenowej stanowiącej załącznik do umowy ze schroniskiem „Arka-vet” były zawarte zapisy dotyczące wykonania w ramach zryczałtowanej jednorazowej opłaty za przyjęcie do schroniska (psa, kota) czynności: odłowienie, transport, całodobowa opieka nad zwierzęciem, podstawowa profilaktyka weterynaryjna, oznakowanie mikroczipem.

W umowach ujęto postanowienia dotyczące zabezpieczenia interesu Gminy w zakresie wykonania zadania zgodnie z jej zapisami poprzez ustalenie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, np. opóźnienie w podjęciu próby wyłapania bezdomnych zwierząt (100 zł kary umownej za każdą godzinę opóźnienia).

Umowy określały zasady i warunki wyłapywania zwierząt bezdomnych, ich transport do schroniska, wspólne działania Gminy i firmy „Arka-vet” celem znalezienia domów adopcyjnych dla zwierząt schroniskowych.

Zapisy umów w latach objętych kontrolą ulegały zmianom dotyczącym wysokości stawek za opiekę schroniskową.

Obowiązująca w I kwartale 2019 r. umowa z Ośrodkiem rehabilitacji określała świadczenie usług polegających na odbieraniu bezdomnych zwierząt z terenu Gminy na jej zlecenie, transport do schroniska w Żurawicy, usługi weterynaryjne świadczone bezdomnym zwierzętom, zasady regulowania należności za wykonaną usługę, wspólne działania ze zlecającą na rzecz adopcji zwierząt.

Umowy nie zawierały postanowień dotyczących:

³³ Całodobowa opieka nad zwierzęciem nie dotyczyła zwierząt umieszczanych w schronisku, opłata za nią była zróżnicowana i wynosiła od 15-35 zł (za dobę) w 2019 r. do 30-50 zł w 2023 r. W 2024 r. załącznik cenowy do umowy nie zawierał stawki za tą opiekę.

- a) sterylizacji zwierząt przebywających w schronisku (zapis taki zawarty był w *Programach opieki nad zwierzętami*),
 - b) wprowadzenia informacji dotyczących zwierzęcia do ogólnie dostępnej bazy danych (np. Safe Animal, Identyfikacja.pl),
 - c) zobowiązania podmiotu prowadzącego schronisko do przekazania Gminie informacji o numerach czipów zwierząt odłowionych z jej terenu w celach kontrolnych,
 - d) sprzedaży zwierząt³⁴, umowy były umowami o świadczenie usług,
 - e) określenia zakresu opieki weterynaryjnej - zawężono do zapisu o jej zapewnieniu całodobowo w nagłych przypadkach, w tym w wypadkach drogowych,
 - f) wymagań dotyczących osób wykonujących czynności z zakresu opieki nad zwierzętami (liczby osób, formy zatrudnienia, niekaralność za przestępstwa przeciwko zwierzętom);
 - g) otwarcia schroniska na współpracę z zewnątrz (wolontariuszami / organizacjami pozarządowymi mającymi w statucie ochronę zwierząt), służącej socjalizacji zwierząt, wyprowadzaniu na spacer, promocji adopcji oraz obowiązku udokumentowania realizacji tego obowiązku. W umowie był zapis dotyczący wspólnych działań, w celu znalezienia domów adopcyjnych dla zwierząt ze schroniska, Gminy i Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt Arka³⁵, którego prezesem była osoba prowadząca schronisko,
 - h) zobowiązania podmiotu prowadzącego schronisko do informowania o przyjętych zwierzętach, tj. umieszczenia danych na stronie internetowej schroniska niezwłocznie po odłowieniu zwierzęcia: zdjęcia i podstawowe informacje (nazwa gminy, data odłowienia, wiek, waga, znaki szczególne, charakter zwierzęcia itp.) oraz dokonywania ich aktualizacji celem umożliwienia zdalnej identyfikacji,
 - i) obowiązku zwrotu zwierzęcia prawowitemu właścicielowi zwierzęcia, który wykaże, że zwierzę należy do niego (np. aktualne szczepienia przeciwko wściekliźnie, zaświadczenie od lekarza weterynarii, dokumentację zdjęciową pozwalającą zidentyfikować dane zwierzę, książeczkę zdrowia) oraz odpowiedniego udokumentowania (protokół zwrotu), a nie jako adopcji zwierzęcia,
 - j) obowiązku prowadzenia dokumentacji dotyczącej losu zwierzęcia przez cały okres pobytu w schronisku, od dnia przyjęcia do schroniska oraz obowiązku przekazywania informacji w tym zakresie Gminie w związku z wypłatą wynagrodzenia za świadczone usługi,
 - k) zapewnienia Gminie prawa kontroli realizacji zadania na miejscu, w schronisku, w szczególności dotyczących zapewnienia warunków bytowych zwierząt i stopnia realizacji przyjętych przez podmiot prowadzący schronisko zobowiązań (znakowania, obowiązkowej kastracji/sterylizacji, opieki weterynaryjnej, adopcji).
- Od 27 stycznia 2023 r. weszły przepisy rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych z 2022 r. określające stosowne wymagania w zakresie lit b, e, f.
- Gmina nie przeprowadziła żadnej kontroli na miejscu w schronisku w Nienadowej w latach 2019-2023 – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: Tom I str. 5-59, 136-137)

1.8 Gmina przy podpisywaniu umów w zakresie realizacji zadań wynikających z *Programu* nie stosowała ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁶. Wartości zawieranych umów na usługi z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, nie przekraczały kwot określonych w art. 2 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z zapisem § 5 Zarządzenia nr 81/2020 Wójta Gminy Dubiecko z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy Dubiecko, do zamówień, których wartość szacunkowa nie przekracza kwoty 50 000 zł netto włącznie, nie ma obowiązku

³⁴ Zgodnie z art. 535. § 1 KC przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę.

³⁵ <https://rejestr.io/krs/549090/stowarzyszenie-ochrony-zwierzat-arka>.

³⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 tj.

stosowania postanowień ww. Regulaminu. Zawarta w *Programach* na rok 2023 i 2024 wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania wynosiła odpowiednio: 58 000 zł i 59 000 brutto w związku z tym postanowienia tego Regulaminu nie zostały zastosowane.

Pracownik zajmujący się opieką nad zwierzętami bezdomnymi w Gminie oświadczył, że w 2019 r. wpłynęły dwie oferty od podmiotów świadczących usługi schroniskowe, wybrano ofertę korzystniejszą cenowo. W 2020 r. wpłynęła tylko jedna oferta, którą Gmina zaakceptowała. W latach 2021-2024 zadanie to powierzane było temu samemu podmiotowi po uprzednim rozeznaniu rynku w tym obszarze. Przy wyborze podmiotu prowadzącego schronisko Gmina kierowała się ceną, która w przypadku schroniska „Arka-vet” była najniższa. Gmina rozpoznawała stawki proponowane przez inne schroniska, ale nie były one niższe. Nie wskazano kryteriów pozacenowych przy wyborze schroniska dotyczących warunków panujących w schronisku m.in. jakość infrastruktury, reputacja schroniska (m.in. podmiot wolny od zarzutów o znęcanie nad zwierzętami, liczba pozytywnych opinii na temat schroniska wydanych przez uznane i działające od lat organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną zwierząt), aktywny i udokumentowany wolontariat w schronisku, udokumentowane dane dotyczące przeżycia zwierząt (niski wskaźnik śmiertelności).

Jak wyjaśnił Burmistrz, *podstawowym kryterium przy wyborze podmiotu świadczącego usługi schroniskowe był brak dostępności wykonawców w tym zakresie. W związku z tym umowy zawierane były z tymi podmiotami, które miały możliwości, aby świadczyć usługi schroniskowe. W ostatnich latach jedynym takim podmiotem było schronisko „Arka-vet”.*

(akta kontroli: Tom I str. 147, 244-267, 328-333, 350-363)

Uregulowanie pozostałych zadań z programu

1.9 Zadania wskazane w *Programach*, to oprócz zapewniania bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (w tym obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku), odławiania bezdomnych zwierząt, zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, także opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (opis w pkt 1.4), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.

Ustalając ww. zadania nie określono sformalizowanych form ich realizacji, nie określono sposobów wykonywania zadań, nie wdrożono mechanizmów służących oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji tych zadań, nie określono mierników realizacji zadań, nie została także przeprowadzona analiza ryzyka, celem identyfikacji ryzyka finansowego i organizacyjnego, aby skutecznie wykonać zaplanowane działania, mające na celu ograniczenie liczby bezdomnych zwierząt.

W toku kontroli nie przedłożono dowodów na wdrożenie mechanizmów służących oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji tych zadań³⁷. Nie przedłożono dowodów na sprawowanie nadzoru nad wykonawcą świadczącym usługi schroniskowe w latach 2020-2023, za wyjątkiem weryfikacji przez pracowników

³⁷ Efektywność ekonomiczna - ekonomiczna zasada dotycząca związku między efektem interwencji publicznej a nakładem, łączy w sobie elementy oszczędności, wydajności i skuteczności:

- oszczędność – minimalizacja kosztów pozyskania zasobów niezbędnych do realizacji zadania (interwencji publicznej), przy założeniu dostępności tych zasobów w odpowiednim czasie i w odpowiedniej ilości oraz jakości (kryterium gospodarności);

- wydajność – jak najlepsze wykorzystanie zaangażowanych zasobów celu wytworzenia produktów o wymaganej ilości, jakości i w odpowiednim czasie (kryterium gospodarności);

- skuteczność – realizacja ustalonych celów i osiągania zamierzonych lub pożądaných efektów interwencji publicznej, niezależnie od kosztów ich osiągnięcia (w przypadku gdy cele zapisane są wprost w regulacjach – kryterium legalności lub rzetelności).

Gminy faktur za ich wykonanie. Tym samym kontrola zarządcza była nierzetelna – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Społeczność lokalna miała możliwość zapoznania się ze sposobem, w jaki Gmina zorganizowała opiekę nad zwierzętami bezdomnymi z uwagi na to, że *Program* został udostępniony do publicznej wiadomości w BIP.

(akta kontroli: Tom I str. 5-33, 328-338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021, 2022 i 2023 Burmistrz przekazał do zaopiniowania projekty programów w następujących terminach, odpowiednio: 11 lutego, 11 lutego, 21 lutego, co było niezgodne z art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, w myśl którego projekty programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje się do zaopiniowania.

Sekretarz wyjaśnił, że: w latach 2021-2023 istotnie projekty Programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt po 1 lutym, nie miało to jednak wpływu na ustawowy termin podjęcia uchwały tj. do dnia 31 marca każdego roku.

(akta kontroli: Tom I str. 195-201, 328-338, 350-363)

2. Projekty Programów nie były przekazywane do zaopiniowania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, do czego zobowiązywał przepis art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Burmistrz wyjaśnił, że: Program był przekazany Stowarzyszeniu Pomocy Zwierzętom Bezdomnym „AMICUS” w Przemyślu z/s ul. Ojca Św. Jana Pawła II 1/1. Dodał, że stowarzyszenia obrony zwierząt zwracały się z prośbą o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej sposobu i skutków wykonywania zadania – opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt.

Wyjaśnienie Burmistrza nie zostało poparte pisemnym dowodem świadczącym o przedłożeniu projektów Programów do opiniowania Stowarzyszeniu „AMICUS”. Poza tym nie zostały przedłożone dowody na przekazanie do opiniowania projektów Programów innym organizacjom społecznym.

NIK stwierdza, że brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie o ochronie zwierząt, a to z tej przyczyny, że za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. W tym kontekście jej siedziba nie ma żadnego znaczenia. To na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty wskazane przez ustawodawcę obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on więc obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź ustalenie, że teren gminy nie jest objęty działaniem podmiotów spełniających przesłanki ustawowe - jest to jedyna sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii. W przypadku braku informacji o działalności na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt, dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 wskazanej ustawy, koniecznym jest umieszczenie projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na stronie internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości zaopiniowania projektu w określonym terminie.

(akta kontroli: Tom II str. 29-38)

3. Programy obowiązujące w latach 2019-2022 zawierały wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w danym roku, ale bez wskazania kwot na realizację poszczególnych zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. W Programach na te lata środki finansowe

przeznaczone zostały na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt oraz usługi weterynaryjne, w wysokości odpowiednio: 26 500 zł (20 000 zł i 6 500 zł), 30 000 zł (22 000 zł i 8 000 zł), 41 500 zł (33 500 zł i 8 000 zł), 41 000 zł (50 000 zł i 9 000 zł). Tym samym naruszono art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Burmistrz wyjaśnił, że w programach opieki nad zwierzętami w latach 2019-2022 wskazano ogólną wysokość środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt z podziałem na 10 różnych obszarów, bez wyraźnego przydziału kwoty na realizację konkretnego zadania, gdyż wydatkowano je według potrzeb.

(akta kontroli: Tom I str. 5-33, 328-333)

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

- terenu, na którym prowadzona będzie działalność, zgodnie z uchwałą teren ten powinien mieć doprowadzoną bieżącą wodę i kanalizację, a w przypadku odprowadzania ścieków do wód lub ziemi – ścieki muszą być należycie oczyszczane; na odprowadzenie ścieków niezbędne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego przez przedsiębiorcę – w toku kontroli NIK stwierdzono, że na terenie schroniska nie ma bieżącej wody, kanalizacji, zbiornika bezodpływowego, przedsiębiorca nie uzyskał również pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi,
- posiadania aktualnych umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie wywozu nieczystości ciekłych - brak ten jest konsekwencją braku zbiornika bezodpływowego na terenie schroniska.

Przed udzieleniem zezwolenia Burmistrz nie wdrożył postępowania, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Burmistrz nie odmówił również wydania zezwolenia - z art. 9 ust. 1c pkt 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach wynika, że właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi:

- 1) jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 2) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

Ponadto, zgodnie z zezwoleniem, otrzymujący zezwolenie był zobowiązany do przestrzegania m.in. ww. wymagań zawartych w uchwale w sprawie wymagań, w zakresie działalności objętej zezwoleniem. Zgodnie z zezwoleniem, jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie nie wypełnia w określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza warunki, organ może cofnąć w drodze decyzji zezwolenie bez odszkodowania.

Natomiast, już po uzyskaniu zezwolenia, Burmistrz nie wdrożył postępowania zmierzającego do cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach³⁸.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że z uwagi na brak podmiotów prowadzących schroniska, Gmina korzystała z usług świadczonych przez podmiot Usługi Techniczno-Weterynaryjne „Arka-vet” celem wykonania ustawowych obowiązków. Sekretarz wyjaśnił, że: w kontrolowanym okresie nie było skarg mieszkańców na działalność schroniska w miejscowości Nienadowa w zakresie ochrony i bezdomności zwierząt.

³⁸ Jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków organ, który wydał zezwolenie, wzywa go odpowiednio do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków lub przekazania sprawozdania nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania.

(akta kontroli: Tom I str. 134-135, 148-150, 180-189, 193-206, Tom II str. 29-38)

5. W umowach na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych nie zawarto postanowień dotyczących:

1) wskazania urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane³⁹,

2) określenia środków do przewozu zwierząt⁴⁰,

Tym samym umowy w sprawie przeprowadzenia wyłapywania zwierząt bezdomnych, nie zawierały wszystkich elementów określonych w § 5 ust. 2 pkt. 1-3 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Sekretarz wyjaśnił, że: w umowach zawartych ze schroniskiem w § 7 był zapis mówiący o tym, że przy wyłapywaniu zwierząt wykonawca zobowiązany jest posługiwać się sprzętem do tych celów przystosowanym, umożliwiającym bezpieczne, humanitarne jak najmniej uciążliwe dla zwierzęcia i zgodne z prawem odłowienie, w § 8 był zapis stanowiący, że przy przewozie wyłapanych zwierząt do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymywania wykonawca jest obowiązany używać środka transportu odpowiedniego dla danego gatunku, a czynności ich transportu winien zorganizować w taki sposób, aby nie powodował zranienia lub cierpienia zwierzęcia.

NIK wskazuje, że określenie w umowie wymienionych elementów jest wymagane przepisami (ustawodawca posługuje się zwrotami „wskazanie”, „określenie”), a samo umowne zobowiązanie wykonawcy do wykonywania usług zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie zwierząt i rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych jest niewystarczające. Nieprawidłowość ta ma zasadniczy wpływ na możliwość sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania przez zleceniodawcę.

(akta kontroli: Tom I str. 33-59, 328-339)

6. Gmina powierzyła wykonywanie zadania własnego na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹ polegającego zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach na zapobieganiu bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt przedsiębiorcy prowadzącemu działalność pod firmą „Arka-vet”. Nie sprawdziła jednak⁴², czy podmiot ten posiada odpowiednie przygotowanie i zaplecze do realizacji tego zadania. Wskutek tego podmiot ten nie w pełni wywiązał się z zapisów zawartych w umowach w latach 2019-2024, które w § 1 punkt 2 określały, że: *wyłapane zwierzęta będą przewożone odpowiednim środkiem transportu do schroniska lub miejsca czasowego przetrzymywania, które posiada Wykonawca. Poza tym w punkcie 3 tego paragrafu był zapis zobowiązujący firmę „Arka-vet” do zapewnienia wyłapanym zwierzętom umieszczonym w schronisku lub miejscu czasowego przetrzymywania właściwych warunków bytowania, wyżywienia i całodobowej opieki*. Przewiezienie zwierząt najpierw do schroniska prowadzonego przez firmę „Arka-vet” w Nienadowej 619, a następnie do innego schroniska prowadzonego przez fundację „Zwierzyniec”, zdaniem NIK, niezupełnie umożliwiałoby wywiązanie się firmy „Arka-vet” z tych obowiązków.

³⁹ Używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia.

⁴⁰ Zasady postępowania w zakresie transportu zwierząt kłowych, w tym warunki dla środków transportu, są określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywę 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 05.01.2005, str. 1), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1/2005”.

⁴¹ Dz. U. z 2024 poz. 609.

⁴² Jedyna kontrola schroniska „Arka-vet” przez Gminę odbyła się po raz pierwszy 15 lutego 2024 r., tj. podczas czynności kontrolnych realizowanych w Gminie przez NIK.

NIK wskazuje ponadto, że Gmina w zawartych umowach nie zastrzegła sobie możliwości kontroli realizacji zadania własnego polegającego w myśl przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o *ochronie zwierząt* na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Skoro, część zwierząt została przewieziona do innego schroniska, bez poinformowania Gminy, wątpliwości budzi to, jakie warunki bytowania zostały zapewnione przetransportowanym zwierzętom.

Burmistrz w wyjaśnieniach opisał sposób sprawowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi świadczony przez schronisko „Arka-vet” w latach objętych kontrolą. Wyjaśnił, że: *umowa, w której postanowienia są cytowane w pytaniu nie wyklucza możliwości wykonania usług przy pomocy podwykonawcy, a także wprost przewiduje, iż część usług będzie zlecona podmiotowi trzeciemu (§ 2 ust. 1 „Wykonawca oświadcza, iż dla celów realizacji obowiązków wynikających z zapisów §1 niniejszej umowy posiada w dyspozycji miejsce przeznaczone do czasowego przetrzymywania zwierząt oraz ma zapewnione miejsca w schronisku dla zwierząt prowadzonym przez uprawniony podmiot.”). W związku z powyższym zapewnienia zawarte w przedmiotowej umowie zostały dochowane.*

Burmistrz dodał, że: *wypełniając obowiązki dotyczące zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom jako zadanie własne gminy o których mowa m.in. w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, oraz w ustawie o ochronie zwierząt, zadania te były i są na bieżąco monitorowane. Ponadto informuję, iż była weryfikowana zdolność podmiotu prowadzącego schronisko „Arka-vet” w przedmiotowym zakresie.*

Wyjaśnienia te są sprzeczne z zebraniem w toku kontroli materiałem dowodowym, ponieważ cytowane wyżej postanowienia umów pomiędzy Gminą a przedsiębiorcą prowadzącym schronisko „Arka-vet” dotyczą miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt, które on posiada i schroniska, które prowadzi. Zostały one również wskazane w *Programach*. Z udostępnionych w toku kontroli dokumentów wynikało, że schronisko do którego przewożono zwierzęta w miejscowości Szczyty prowadzone było przez fundację „Zwierzyniec”, a nie przez przedsiębiorcę, który prowadził schronisko w Nienadowej 619. NIK podkreśla, że bez wykonywania kontroli *in situ* w tym schronisku (aż do 14 lutego 2024 r.) i opierając się wyłącznie na weryfikacji formalnej faktur vat za usługi schroniskowe wystawiane przez ten podmiot nie jest możliwa ocena zdolności podmiotu prowadzącego schronisko do świadczenia opieki na rzecz bezdomnych zwierząt. Ponadto należy zwrócić uwagę na nieprawidłowości przy wydawaniu zezwolenia na prowadzenie działalności schroniska, opisane powyżej.

(akta kontroli: Tom I str. 33-59, 364-369, 381, 389, 398, 405, 408, 411, Tom II str. 321, 328-331)

7. W latach 2020-2023 Gmina nie przeprowadziła kontroli warunków, jakie zostały zapewnione bezdomnym zwierzętom: kotom i psom w schronisku dla zwierząt prowadzonym przez przedsiębiorcę działającego pod firmą „Arka- Vet”, pomimo że wydane zostało zezwolenie na prowadzenie takiego schroniska na terenie Gminy, a prowadząca schronisko nie spełniała warunków zezwolenia i dokonywano opłat z budżetu jst za opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. Gmina przeprowadziła po raz pierwszy kontrolę realizacji zadań własnych w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, o czym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy o *utrzymaniu czystości w gminach*, zleconych na mocy umów ww. przedsiębiorcy, 15 lutego 2024 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK w Gminie.

Sekretarz wyjaśnił, że: *w umowach zawartych w latach 2019-2024 z podmiotem prowadzącym schronisko „Arka-vet” nie zawarto zapisów dotyczących wykonywania przez Gminę kontroli, ponieważ przepisy ustawy o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie obligują gminy do kontroli w zakresie spełniania warunków uchwały rady gminy*

określającej wymagania wobec podmiotów prowadzących schronisko dla zwierząt. Taką kontrolę gmina może przeprowadzić, gdyby były skargi na działalność schroniska.

(akta kontroli: Tom I str. 5-59, 328-338, 340-345, 350-357, Tom II str. 302-304, 321)

NIK nie podziela stanowiska Gminy zawartego w wyjaśnieniu z uwagi na to, że zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gminy. Zadania te, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina może realizować poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych, a także zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi. Zawierając umowę z podmiotem prowadzącym schronisko „Arka-vet” w celu realizacji własnego zadania ustawowego i finansując realizację *Programów opieki nad zwierzętami* z własnych środków budżetowych jest zobowiązana do weryfikacji tego podmiotu poprzez przeprowadzanie w nim okresowych kontroli. Kontrola schroniska, w którym zgodnie z uchwalonymi *Programami*, umieszczane są bezdomne zwierzęta, jest ściśle powiązana z wykonywaniem zadania własnego polegającego na obowiązku zapewnienia tym zwierzętom opieki. Ponadto obowiązek kontroli wynika z art. 9u ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

8. Kontrola zarządcza w zakresie zadania własnego gminy polegającego na opiece nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności była nierzetelna.

W umowach zawartych z wylapującym bezdomne zwierzęta i prowadzącym schronisko nie zobligowano wykonawcy do przedkładania dokumentacji rozliczeniowej lub sprawozdawczości z realizacji zadania umożliwiającej weryfikację, czy zaistniały przesłanki naliczenia kary umownej za każdą godzinę opóźnienia w wykonaniu usług w stosunku do czasu zgłoszenia potrzeby wylapania zwierząt (czasu reakcji). Gmina nie posiadała dokumentów, na podstawie których możliwe byłoby zweryfikowanie czasu reakcji podmiotu wylapującego zwierzęta od chwili otrzymania zgłoszenia do czasu umieszczenia zwierzęcia w schronisku, ani jego dalszych losów, pomimo że realizacja poszczególnych czynności stanowiła podstawę do wypłaty wynagrodzenia, rozliczenie miało charakter ilościowy, a nie dotyczyło konkretnych zwierząt (szerzej w obszarze 2, pkt 1.2). W zawartych umowach Gmina nie zapewniła sobie prawa kontroli realizacji zadania. W tym zakresie przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej były niewystarczające.

W Gminie nie przyjęto również mierników realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, nie wskazano analizy ryzyk i nie dokonywano ich oceny. Powyższe zaniechanie w świetle Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych było działaniem nierzetelnym. Kontrolowany podmiot nie zapewnił systemu monitorowania realizacji celów i zadań własnych oraz identyfikacji ryzyka z tym związanego (w tym finansowego i organizacyjnego). Tym samym nie wskazał środków w celu minimalizacji tego ryzyka, a także skutecznej komunikacji pomiędzy jednostkami, która umożliwiłaby skuteczny nadzór nad świadczonymi usługami przez podmiot prowadzący schronisko i wylapujący bezdomne zwierzęta.

Burmistrz wyjaśnił, że: *Programy nie określały mierników realizacji zadań przez podmiot, któremu powierzono wynikające z niego zadania. Było to spowodowane tym, iż niezależnie od ilości wylapanych i przekazanych do schroniska zwierząt koszty związane z opieką nad nimi według umów są stałe.*

W ocenie NIK monitorowanie to jeden z warunków niezbędnych do zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Przeprowadzanie przez pracownika Gminy bieżących i corocznych analiz efektów realizowanych działań

zawartych w *Programach* bez właściwej identyfikacji ryzyk, określenia ich istotności oraz metod zarządzania nimi, a także monitorowania dokonań nie będzie miało pozytywnego wpływu na skuteczne funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, w tym poprawianie realizowanych przez Gminę procesów w obszarze zapobiegania bezdomności zwierząt domowych.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 195-201, 328-333)

OCENA CZĄSTKOWA

Rada Miejska w Dubiecku corocznie do 31 marca, określała *Program opieki nad zwierzętami*. W *Programach* obowiązujących w latach 2023 i 2024 uwzględnione zostały obligatoryjne elementy wymagane przepisem art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. W *Programach* obowiązujących w latach 2019-2022, co prawda wskazana była wysokość środków przeznaczonych na ich realizację, ale bez wyodrębnienia sposobu finansowania poszczególnych celów związanych z przeciwdziałaniem bezdomności zwierząt w Gminie. W *Programach* nie zawarto planu znakowania zwierząt w Gminie, planu sterylizacji / kastracji zwierząt (psów i kotów wolno żyjących). Zasadniczo, nie jest to zadanie obligatoryjne dla gmin, biorąc jednak pod uwagę wzrost populacji zwierząt bezdomnych i wydatków na opiekę nad nimi, ekonomicznie uzasadnione.

Gmina w umowach z podmiotem prowadzącym schronisko „Arka-vet” nie doprecyzowała obowiązków i odpowiedzialności tego podmiotu, w sposób zapewniający prawidłową realizację zadań polegających na opiece nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobieganiu bezdomności. Również, nie zabezpieczyła swojego interesu, albowiem nie ustaliła obowiązku prowadzenia dokumentacji dotyczącej losu zwierzęcia przez cały okres pobytu w schronisku, od dnia przyjęcia do schroniska oraz obowiązku przekazywania informacji w tym zakresie Gminie w związku z wypłatą wynagrodzenia za świadczone usługi. Gmina nie zawarła w umowach obowiązku wykonywania kontroli w schronisku.

Nie określono mierników realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, nie monitorowano także celów i zadań w związku z czym, Gmina nie usprawniała realizacji zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt. Umowy z podmiotem, któremu zlecono wyłapywanie bezdomnych zwierząt nie zawierały postanowień wymaganych w § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Wyłapywanie bezdomnych zwierząt

2.1 Zasady wyłapywania bezdomnych zwierząt zawarto w uchwałach Rady Miejskiej w Dubiecku w sprawie *Programu*. Bezdomne zwierzęta były wyłapywane na terenie Gminy w sposób ciągły, na podstawie interwencji od mieszkańców i zgłoszeń od policji. Informacje w tej sprawie należało kierować do Referatu Gospodarki i Ochrony Środowiska w Urzędzie Miasta i Gminy Dubiecko, o czym stanowiły *Programy*.

Jak wyjaśnił Sekretarz *nie było zorganizowanych akcji wyłapywania zwierząt bezdomnych*. Uchwały w tej sprawie podjęto, z uwagi na to, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt odbywało się w zależności od potrzeby, na konkretne zgłoszenie. Dodał, że wyłapywanie zwierząt bezdomnych realizowane było zgodnie z zapisami *Programów w latach 2019-2024*.

W 2019 r. w okresie od 1 stycznia do 31 marca wyłapywaniem bezdomnych zwierząt i ich transportem do schroniska w Żurawicy⁴³ zajmował się Ośrodek rehabilitacji.

⁴³ Numer identyfikacyjny Powiatowego Lekarza Weterynarii 18133402.

W okresie od 1 kwietnia 2019 r. odławianiem zwierząt bezdomnych i ich transportem do schroniska fundacji „Zwierzyniec” w m. Szczyty ul. Wieluńska 108, 98-355 Działoszyn zajmowała się osoba fizyczna prowadząca działalność pod firmą „Arka-vet”, która od 1 września 2020 r. uzyskała zezwolenie na prowadzenie własnego schroniska dla bezdomnych zwierząt. Podmiot ten kontynuował działania związane z odławianiem zwierząt bezdomnych do zakończenia czynności kontrolnych⁴⁴.

Ponadto zadania w zakresie odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki weterynaryjnej wykonywało w latach objętych kontrolą doraźnie, Stowarzyszenie „AMICUS” (szerzej w pkt 2.3 poniżej)

W latach 2019 - 2024 do Gminy nie wpływały skargi na brak reakcji lub opóźnienia w podejmowaniu działań, na zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt. Nie było także w tej sprawie doniesień od miejscowej policji.

Według wyjaśnień Sekretarza, *w Gminie były problemy z ustaleniem właścicieli/opiekunów zwierząt. Informacje o bezdomnych zwierzętach Gmina umieszczała na swojej stronie internetowej, facebooku. Dokładała starań celem znalezienia osób, które wyraziłyby wolę zaopiekowania się bezdomnymi zwierzętami.* Według wyjaśnień Burmistrza *pracownik Gminy identyfikował zwierzęta przekazane do schroniska w oparciu o notatki własne sporządzone na okoliczność ich wyłapania.*

Na próbie 20 zwierząt zgłoszonych przez Gminę do wyłapania na podstawie informacji zwrotnych otrzymanych ze schroniska „Arka-vet” i dokumentów księgowych (faktury vat) również wystawionych przez osobę prowadzącą to schronisko, ustalono że zostały one przekazane do schroniska.

(akta kontroli Tom I str. 145, 147-151, 174-179, 268-269, 276-327, 364-431, Tom II str. 29-58, 269-291, 305-320)

W umowach pomiędzy Gminą a schroniskiem „Arka-vet” strony ustaliły łączną stawkę za odłowienie zwierzęcia, transport, całodobową opiekę, podstawową profilaktykę weterynaryjną, kastrację i oznakowanie mikrochipem. W związku z tym nie było możliwe wyodrębnienie opłat, jakie Gmina poniosła wyłącznie za odłowienie bezdomnych zwierząt.

(akta kontroli Tom I str. 5-59, 145, 174-179, 291-317, 350-357, 364-431, Tom II str. 29-59)

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom

2.2 W latach 2019-2023 Gmina nie prowadziła rejestru⁴⁵ powziętych zgłoszeń o bezdomnych zwierzętach. Pracownik odpowiedzialny za wykonywanie zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami gromadził informacje w formie notatek, w których zapisywał miejsca i daty zdarzeń, gatunek zwierzęcia, czasami jego płęć, umaszczenie i kondycję zdrowotną. Nie wykonywał dokumentacji fotograficznej, ale taką Gmina otrzymywała w latach 2019-2020 od podmiotu zajmującego się wyłapywaniem zwierząt bezdomnych i przekazywaniem ich do schroniska. Oświadczył, że od 2024 r. jest prowadzony rejestr bezdomnych zwierząt wyłapanych i przekazanych do schroniska.

Opieka nad bezdomnym zwierzęciem kończyła się z chwilą jego wyłapania i umieszczenia w schronisku z tego względu, że Gmina nie posiadała informacji o nadanych zwierzętom w schronisku numerach w ramach czipowania w latach 2019-2022. W trakcie czynności kontrolnych NIK, Gmina uzupełniła te informacje z lat 2023 i 2024 opierając się na danych przekazanych ze schroniska „Arka-vet”. Wcześniej nie zwróciła się do wykonawcy usługi schroniskowej o raportowanie sprawowanej opieki.

⁴⁴ 10 maja 2024 r.

⁴⁵ Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego, rejestr oznacza uporządkowany według jednego kryterium spis lub wykaz czegoś.

W Umowach w załączniku cenowym nr 1 na dany rok kalendarzowy były zapisy dotyczące znakowania zwierząt wylapanych z terenu Gminy mikroczipem celem ich identyfikacji. W dokumentacji finansowej tj. fakturach przesyłanych do Gminy celem dokonania opłaty za usługę schroniskową w latach 2019-2020 dołączano fotografie wylapanych zwierząt. W latach 2021-2023 zdjęć nie dołączano. W związku z powyższym, zdaniem NIK, możliwość dokonania identyfikacji zwierząt mogła być utrudniona. Pracownik Gminy zajmujący się zagadnieniem zwierząt bezdomnych opierając się na notatkach, potwierdzał w formie opisu na fakturach wystawianych przez schronisko „Arka-vet” wykonanie usługi. Kontrola wydatków za wykonanie usługi schroniskowej polegała na porównaniu liczby, gatunku, płci odłowionych zwierząt, a także daty i miejsca zdarzenia z informacjami zawartymi w przedkładanych przez schronisko „Arka-vet” fakturach.

W umowach nie zawarto zapisów w sprawie raportowania Gminie przez schronisko „Arka-vet” informacji o odłowionych zwierzętach. W nielicznych przypadkach wykonawca usług schroniskowych dołączał do faktur dowody dokumentujące wykonanie zabiegów weterynaryjnych na bezdomnych zwierzętach, pomimo tego, że w opisie nazwy towaru/usługi była wymieniona usługa weterynaryjna, badanie kliniczne, leczenie, profilaktyka weterynaryjna i inne. Na podstawie faktur Gmina zdobywała informacje na temat liczby wykonanych zabiegów dotyczących obowiązkowej kastracji/sterylizacji.

Działania mające na celu poszukiwanie nowego właściciela polegały na umieszczeniu informacji o zwierzęciu w mediach społecznościowych i na stronie internetowej Gminy. Gmina nie podejmowała działań wyjaśniających – gdy obowiązek ten nie był realizowany lub był wykonywany w ograniczonym zakresie, gdyż nie posiadała informacji w tej kwestii, ani się ich od schroniska nie domagała.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, komunikaty w sprawie adopcji zwierząt schronisko Arka-vet umieszczało na swojej stronie internetowej. Gmina nie posiadała wiedzy na temat losu bezdomnych zwierząt przekazanych do schroniska. Pracownicy byli przekonani, że zwierzę bezdomne z chwilą przekazania do schroniska będzie otoczone zgodną z przepisami prawa opieką. Było zaufanie do podmiotu prowadzącego schronisko.

Ustalono, że podmioty: Ośrodek rehabilitacji, przedsiębiorca prowadzący schronisko „Arka-vet” przedkładały Gminie faktury, po zaistnieniu zdarzenia związanego z odłowieniem zwierzęcia i zapewnienia mu opieki schroniskowej. W latach 2019-2024 Gmina otrzymała wystawione przez ww. podmioty faktury vat w ilości i na kwotę łączną, odpowiednio:

- 2019 r. – 10 faktur na łączną kwotę 15 146,20 zł;
- 2020 r. – 12 faktur na łączną kwotę 36 519,97 zł;
- 2021 r. – 19 faktur na łączną kwotę 50 181,30 zł;
- 2022 r. – 11 faktur na łączną kwotę 48 424,80 zł;
- 2023 r. – 10 faktur na łączną kwotę 57 072,80 zł;
- 2024 r. – 5 faktur na łączną kwotę 15 984,20 zł.

Łącznie do ww. faktur, których w latach objętych kontrolą było 67, dołączono osiem dowodów świadczących o wykonanych zabiegach weterynaryjnych. W 2023 r. do faktur za wykonanie usług dotyczących umieszczenia zwierząt w schronisku nie zostały dołączone żadne dowody na wykonanie zabiegów weterynaryjnych, w 2022 r. – załączono jeden dowód, w 2021 r. – jeden dowód, w 2020 r. – jeden dowód na utylizację, dwa dowody na wykonane zabiegi weterynaryjne, w 2019 r. – dwa dowody na wykonanie zabiegów weterynaryjnych.

W pozostałych 59 przypadkach pracownik mający w zakresie obowiązków wykonywanie zadań dotyczących ochrony zwierząt przed chorobami lub go

zastępujący na odwrocie faktury potwierdzał wykonanie usługi wpisując gatunek zwierzęcia (pies/kot), liczbę, miejsce i datę zdarzenia - odłowienia.

Pierwsza kontrola funkcjonowania schroniska, przez Gminę, została przeprowadzona 15 lutego 2024 r.

Odnosząc się do mechanizmów służących kontroli dokonywanych wydatków w Gminie w związku z przekazaniem zwierząt bezdomnych do schroniska Sekretarz wyjaśnił, że: *dokonywało się weryfikacji danych na fakturach składanych przez schronisko w kwestii zgodności danych liczbowych i kwotowych. Zakres przeprowadzonych zabiegów np. weterynaryjnych zawarty był w opisie faktury. Do faktur były dołączone dowody z przeprowadzonych zabiegów przez lekarza weterynarii w odniesieniu do danego zwierzęcia. Ponadto według informacji pozyskanych od osoby zarządzającej schroniskiem, wszystkie zwierzęta, które zostały na podstawie zawartych umów tam przekazane podlegały obowiązkowi czipowania, kastracji i sterylizacji i zabiegom sanitarnym (odpchlanie, odrobaczanie), zgodnie z zapisami Programów.*

(akta kontroli: Tom I str. 5-59, 138-139, 169-179, 204-208, Tom II str. 92-301, 305-320, 321, 328-338)

Analiza losów 20 bezdomnych zwierząt odłowionych na terenie Gminy i przekazanych do schroniska „Arka-vet”, według danych z Gminy, wykazała, że zostały one objęte opieką w schronisku. Na podstawie informacji udzielonych przez schronisko „Arka-vet” z badanej liczby 20 zwierząt pięć zostało zaadoptowanych, dwa odebrał właściciel, sześć przekazano do fundacji Zwierzyniec (schronisko nr 10093401) w m. Szczyty, siedem zwierząt przebywało w schronisku „Arka-vet”. Zwierzęta te zostały oznakowane i objęte profilaktycznymi zabiegami weterynaryjnymi, co zostało udokumentowane w formie opisu przebiegu profilaktyki/leczenia.

(akta kontroli Tom I str. 364-431)

2.3 Biorąc pod uwagę postanowienia *Programów*, umów, brak skarg i wniosków, dokumentację finansową oraz informację uzyskaną od Komendanta Komisariatu Policji w Dubiecku stwierdzono, że odławiane zwierzęta bezdomne, na zlecenie Gminy, przewożone były do schroniska.

Ponadto, w oparciu o zlecenia wystawiane przez Burmistrza, Stowarzyszenie „AMICUS”, wykonywało zadania polegające na: ujęciu, zabraniu, udzieleniu opieki weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom. Zwierzęta odłowione umieszczane były w miejscu czasowego przetrzymywania prowadzonego przez to Stowarzyszenie do czasu przekazania do adopcji. Pomoc była świadczona doraźnie bezdomnym zwierzętom, stosownie do przepisu art. 1 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Jak wyjaśnił Burmistrz, *Gmina zlecała Stowarzyszeniu „AMICUS” podejmowanie działań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Zlecenia na wykonywanie usługi wykonywane były w przypadkach nagłych powodujących zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Stowarzyszenie miało miejsce czasowego przetrzymywania zwierząt w miejscowości Bircza, w którym przebywały po zabiegach weterynaryjnych i w oczekiwaniu na adopcję. Gmina otrzymywała informacje dotyczące odłowienia zwierzęcia bezdomnego, a potem adopcji.*

Kwoty wypłacone Stowarzyszeniu „AMICUS” w latach objętych kontrolą wynosiły łącznie 18 809 zł, z tego: w 2019 r. - 6 800 zł, w 2020 r. - 4 400 zł, w 2022 r. - 7 609 zł. Z przedłożonych rachunków nie było możliwe ustalenie liczby zwierząt bezdomnych wobec których Stowarzyszenie „AMICUS” wykonało odłowienie, usługi weterynaryjne i przeprowadziło proces adopcji.

Ten podmiot nie został uwzględniony w *Programach*, jako odławiający zwierzęta bezdomne i świadczący wobec nich usługi weterynaryjne.

Z kolei, w *Programach* z lat 2019-2023 były zapisy o umieszczaniu odłowionych zwierząt w miejscu czasowego przetrzymywania tj. w kojcu dla bezdomnych psów na terenie oczyszczalni ścieków w m. Nienadowa, 37-750 Dubiecko i w przypadku nieustalenia dotychczasowego właściciela umieszczenia ich w schronisku. Według oświadczenia Burmistrza zapis dotyczący § 4.2 *Programów opieki nad zwierzętami w brzmieniu: Odłowione zwierzę zostanie umieszczone w miejscu czasowego przetrzymywania, tj. kojec dla bezdomnych psów na terenie Oczyszczalni ścieków w miejscowości Nienadowa 37-750 Dubiecko, a w przypadku nieustalenia dotychczasowego właściciela umieszczone w schronisku był zapisem martwym nie realizowanym w praktyce. W Programie na rok 2024 zapisu tego nie było*⁴⁶.

(akta kontroli: Tom I str. 5-59, 133, 152-167, 204-208, 210, Tom II str. 29-58)

Opieka nad wolno żyjącymi kotami

2.4 W *Programach opieki nad zwierzętami* zawarto zapisy dotyczące zapewnienia opieki wolno żyjącym kotom. (opis w obszarze 1, pkt 1.4). Od 2023 r. dokonano wydzielienia środków na opiekę nad kotami w *Programach*, które były wystarczające.

Pomimo, że *Programy* zostały opublikowane na stronie internetowej Gminy⁴⁷, nie było zgłoszeń od mieszkańców celem zakupu karmy przez Gminę. Nie wystąpiły okoliczności, w których faktyczną realizację obowiązku zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi Gmina scedowała na osoby fizyczne, społecznych opiekunów, organizacje społeczne. Według informacji przekazanych przez Gminę w całym okresie objętym kontrolą nie zostały wydatkowane środki finansowe na opiekę nad kotami wolno żyjącymi.

W latach 2019-2023 opieką w schronisku objęto odpowiednio: 2, 2, 10, 12, 7 bezdomnych kotów. W I kwartale 2024 r. do schroniska nie przekazano żadnego bezdomnego kota. Sekretarz wyjaśnił, że: *Gmina dożywiała koty przebywające na wolności w przypadku otrzymania sygnałów od mieszkańców. Miała wiedzę, o miejscach przebywania kotów wolnożyjących np. tereny wokół bloku na Wybrzeżu i w miejscowości Nienadowa. Gmina nie miała wiedzy na temat wielkości populacji kotów wolno żyjących z uwagi na brak narzędzi na ustalenie tego faktu. Dokarmianie było realizowane w miarę potrzeb, ślepych miotów nie usypiano, gdyż nie było zgłoszeń w tej sprawie, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt było realizowane poprzez schronisko. Na wszystkie zadania związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi zabezpieczone były środki ogółem w budżecie Gminy i wykorzystywano je w zależności od zapotrzebowania.*

Od 2023 r. dokonano wydzielienia środków na opiekę nad kotami w *Programach*, które były wystarczające. Nie wystąpiły okoliczności, w których faktyczną realizację obowiązku zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi Gmina scedowała na osoby fizyczne, społecznych opiekunów, organizacje społeczne.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 144-145, 174-179, 241, 345)

⁴⁶ Uchwała nr 471/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Dubiecku z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Dubiecko w 2024 roku” (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 1734).

⁴⁷BIP, zakładka akty prawa miejscowego, dla przykładu https://dubiecko.biuletyn.net/fls/bip_pliki/2023_05/BIPF5FC59DF5F589BZ/389_2023.pdf

Zapewnienie wykonywania pozostałych zadań obligatoryjnych dotyczących zwierząt domowych, tj.: usypianie ślepych miotów, zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

2.5 Programy zawierały regulacje zapewniające wykonywanie zadań dotyczących: usypiania ślepych miotów i zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Z uwagi na brak zgłoszeń dotyczących usypiania ślepych miotów w rzeczywistości zadanie to nie było wykonywane. W wypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt opieka weterynaryjna była świadczona całodobowo, przez lekarza weterynarii, uwzględnionego w Programie, z którym prowadząca schronisko „Arka-vet” zawierała rokrocznie umowy. Na podstawie dokumentów finansowych przedłożonych Gminie przez przedsiębiorcę prowadzącego to schronisko ustalono, że ilość udzielonych świadczeń z zakresu całodobowej opieki weterynaryjnej wynosiła odpowiednio: w 2019 r. - dwa, na kwotę 1 101,11 zł; w 2020 r. - jeden, na kwotę 2023,15 zł; w 2021 r. - pięć, na kwotę 5 345,21 zł; w 2022 r. - dwa, na kwotę 3 140,21 zł; w 2023 r. - pięć, na kwotę 2 996,3, w I kwartale 2024 r. – jeden na kwotę 901,41 zł. Łącznie na leczenie powypadkowych bezdomnych zwierząt wydatkowano 15 507,39 zł.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, Tom II str. 29-58)

2.6 Programy nie obejmowały planu znakowania zwierząt właścicielskich w Gminie, jak również planu sterylizacji i kastracji. Jak wyjaśnił Sekretarz, *Gmina nie umożliwiła mieszkańcom, na swój koszt, dokonywania sterylizacji i kastracji zwierząt pozostających pod ich opieką, ponieważ Rada Miasta i Gminy Dubiecko nie przychyliła się do takiej propozycji. Zabiegom sterylizacji, kastracji i znakowania podlegały zwierzęta przekazane do schroniska. Powodem nadmiernej ilości bezdomnych zwierząt na terenie Gminy, bogatej w walory turystyczne, jest ich pozostawianie przez osoby odwiedzające te tereny. Wprowadzenie sterylizacji i kastracji kotów i psów właścicielskich byłoby zasadne, gdyby taki obowiązek wprowadzono na terenie całego kraju.*

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 174-179, 195-201, 276-327)

2.7 W Programach uwzględnione zostały działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym Gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt. Miały one polegać na rozpowszechnianiu wiedzy i szerzeniu świadomości wśród mieszkańców poprzez ulotki, plakaty, informacje na stronach internetowych dotyczące m.in. zagadnień związanych z humanitarnym traktowaniem zwierząt, propagowaniem sterylizacji i kastracji, informowanie o zakazach dotyczących handlu zwierzętami domowymi oraz sprawowaniem prawidłowej opieki nad nimi.

Ustalono, że Gmina na swojej stronie internetowej informowała właścicieli psów i kotów o obowiązkach wiążących się z ich posiadaniem, tj. o zapewnieniu zwierzętom domowym pomieszczeń zapewniających im godne warunki życia, w tym stały dostęp do wody pitnej i karmy, sposób utrzymywania zwierząt zapewniający możliwość ruchu, obowiązek zaszczepienia przeciwko wściekliznie⁴⁸, a także o sposobach postępowania w przypadku potwierdzonej bezdomności zwierząt (tj. do kogo należy kierować zgłoszenia)⁴⁹. Poprzez komunikaty umieszczane na swojej stronie internetowej informowała na bieżąco o znalezionych zwierzętach bezdomnych, a także o możliwości adopcji psów i kotów znajdujących się w schronisku „Arka-vet”.

Gmina współdziałała ze Stowarzyszeniem „AMICUS” działającym na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnych. Podpisywała umowy zlecenia na wykonywanie usług

⁴⁸ Ogłoszenie z 13 marca 2023 r., z 23 lipca 2021 r.,

⁴⁹ Komunikat umieszczony na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Dubiecko.

mających na celu pomoc w sytuacjach nagłych oraz ograniczenie ich populacji. Kwoty wypłacone Stowarzyszeniu „AMICUS” w latach objętych kontrolą wynosiły łącznie 18 809 zł, z tego: w 2019 r. - 6 800 zł, w 2020 r. - 4 400 zł, w 2022 r. - 7 609 zł. Ogółem wypłacona kwota wynosiła 18 809 zł.

Ten podmiot nie został uwzględniony w *Programach*, jako odławiający zwierzęta bezdomne i świadczący wobec nich usługi weterynaryjne.

Ustalono, że Gmina nie prowadziła edukacji mieszkańców w kwestii zapobiegania bezdomności zwierząt poprzez zabiegi sterylizacji, kastracji, znakowania psów i kotów, nie informowano o sposobach postępowania odnośnie nowonarodzonych zwierząt domowych (tzw. ślepe mioty), w tym, gdzie taki zabieg można wykonać oraz o etycznych i prawnych aspektach tego postępowania. Nie edukowała mieszkańców o zakazach dotyczących handlu zwierzętami. Nie inicjowała działań edukacyjno-informacyjnych w szkołach. Brak działań w powyższym zakresie stanowiło nieprawidłowość i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dyrektor Liceum Ogólnokształcącego w Dubiecku⁵⁰ zapytana o to, czy Gmina inicjowała spotkania z młodzieżą celem zapoznania z zagadnieniami dotyczącymi bezdomności zwierząt, poinformowała, że szkoła z własnej inicjatywy zorganizowała zbiórkę na rzecz schroniska, zaś Gmina udzieliła informacji dotyczących wskazania odbiorcy zebranych produktów dla bezdomnych zwierząt.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 242-243, 270-317, Tom II str. 29-58, 322-323)

2.8 Finansowanie zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami odbywało się w oparciu o kwoty ustalone w *Programach*, które wdrażane były na podstawie Uchwał Rady Miejskiej w Dubiecku.

W latach 2019-2023 na zadania dotyczące opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt Gmina zaplanowała i wydatkowała (w zł) odpowiednio:

- w 2019 r. 26 500 / 23 514 (88,7 % planu);
- w 2020 r. 30 000 / 40 519,97 (135,1 % planu);
- w 2021 r. 41 500 / 49 519,97 (119,3 % planu);
- w 2022 r. 50 000 / 53 661,40 (107,3 % planu);
- w 2023 r. 58 000 / 54 973,50 (94,8 % planu);
- w 2024 r. 59 000 zł, w I kwartale wydatkowano 15 984,20 (27,1 %).

Finansowanie realizacji zadań / wypłata wynagrodzenia za świadczone usługi następowało zgodnie z postanowieniami umów (opisano w punkcie 1.7). Do umów załączone były oferty cenowe na dany rok w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, w których podane były stawki jednostkowe opłat za dokonane czynności. Nie było ustalonych limitów kosztów w umowach za tzw. usługi schroniskowe. Środki zabezpieczone w budżecie Gminy umożliwiały realizację zadań zawartych w *Programie* w zależności od bieżących potrzeb. Nie stwierdzono sytuacji, w której niewystarczające środki zapewnione w planie finansowym Gminy, uniemożliwiłyby wypływanie zwierząt bezdomnych wraz z zapewnieniem im opieki. Budżet zaplanowany na dany rok na ww. zadania ulegał zwiększeniu w sytuacji zwiększonego zapotrzebowania na zadania dotyczące opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

⁵⁰ Losowo wybrana szkoła, do której skierowane zostało zapytanie o inicjowanie działalności informacyjno-edukacyjnej przez Gminę.

Jak wyjaśnił Burmistrz, z uwagi na walory turystyczne Gminy i jej rozległy teren częstym zjawiskiem jest pozostawianie niechcianych psów i kotów w miejscach ustronnych przez osoby odwiedzające ten teren. W związku z tym Gmina ponosi wysokie koszty związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi.

W oparciu o informacje, zgromadzone na temat odłowionych zwierząt (tj. data i miejsce wyłapania zwierzęcia bezdomnego z krótkim opisem charakteryzującym jego wygląd, gatunek, płeć, czasami kondycję zdrowotną), pracownik zajmujący się zagadnieniem bezdomnych zwierząt stwierdzał wykonanie konkretnej usługi.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 340-343, Tom II str. 92-301)

2.9 W toku kontroli nie zostały przedłożone dowody na prowadzenie przez Gminę badań w zakresie skuteczności działań wskazanych w *Programach* pod kątem ograniczenia bezdomności zwierząt. W dokumentach tych nie ustalono (nie przyjęto) mierników realizacji celów i zadań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, ani też nie poczyniono założeń dotyczących znakowania, kastracji, czy sterylizacji zwierząt. Gmina nie przedłożyła w trakcie kontroli analiz w zakresie skuteczności oraz zasadności kierunków wydatkowania środków z budżetu, ani też przyjętych w *Programach* instrumentów dotyczących ograniczenia bezdomności zwierząt.

Jak wyjaśnił Burmistrz, *niejednokrotnie dokonywał analiz efektywności wydatków na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt*. Stwierdził, że *jedynym skutecznym rozwiązaniem tego problemu byłby ustawowy obowiązek znakowania zwierząt właścicielskich wraz z utworzeniem ogólnopolskiej bazy oznakowanych zwierząt domowych. Ponadto należy wprowadzić obowiązek sterylizacji i kastracji zwierząt z dofinansowaniem z budżetu państwa z wyłączeniem hodowli rejestrowanych*.

(akta kontroli: Tom I str. 5-32, 340-343, Tom II str. 29-38)

Problemy dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt

2.10 Opierając się na dowodach przedłożonych przez jednostkę kontrolowaną dotyczących zagadnienia zapobiegania bezdomności, a także wyjaśnieniach Burmistrza największą trudność stanowiło podrzucanie zwierząt przez osoby odwiedzające teren Gminy oraz niewystarczające środki finansowe na wspieranie znakowania, sterylizacji i kastracji zwierząt.

(akta kontroli: Tom I str. 144, 350-363, 195-201, Tom II str. 29-38)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina, pomimo uwzględnienia działań informacyjno-edukacyjnych w *Programach opieki nad zwierzętami*, w niewielkim stopniu je realizowała.

Gmina nie prowadziła edukacji mieszkańców w kwestii zapobiegania bezdomności zwierząt poprzez zabiegi sterylizacji, kastracji, znakowania psów i kotów, nie informowała o sposobach postępowania odnośnie nowonarodzonych zwierząt domowych (tzw. ślepe mioty), w tym gdzie taki zabieg można wykonać oraz o etycznych i prawnych aspektach tego postępowania. Nie inicjowała wśród mieszkańców i w szkołach działań edukacyjnych mających na celu zapobieganie/ograniczenie bezdomności zwierząt domowych. Nie prowadziła także edukacji mieszkańców o zakazach dotyczących handlu zwierzętami. Na stronie internetowej Gminy nie umieszczono komunikatów w tej sprawie, za wyjątkiem informacji o odłowionych bezdomnych kotach i psach oraz sposobie postępowania ze zwierzętami właścicielskimi.

Działanie Gminy było nierzetelne, z uwagi na to, że w *Programach* uwzględnione zostały działania informacyjno-edukacyjne, ale w niewielkim stopniu były wykonywane.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że *informacje z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt umieszczane były na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Dubiecko i na tablicach ogłoszeń. W uzupełnieniu wyjaśnień dodał, że działań edukacyjnych w Gminie na temat zapobiegania bezdomności zwierząt domowych nie prowadzono działania takie będą w przyszłości realizowane. Problematyka bezdomności zwierząt zostanie poruszona na najbliższym spotkaniu z dyrektorami szkół z terenu Miasta i gminy Dubiecko celem jej włączenia do działań edukacyjnych podczas godzin wychowawczych.*

NIK nie podziela wyjaśnień z uwagi na to, że na stronie internetowej Gminy nie było informacji propagujących działania służące zapobieganiu bezdomności zwierząt. Zamieszczano komunikaty w sprawie adopcji odłowionych bezdomnych kotów i psów oraz o sprawowanie należytej opieki nad zwierzętami właścicielskimi. W toku kontroli przedłożono dowód na to, że w ciągu pięciu lat (2019-2024 I kwartał) Gmina jeden raz skierowała maila w imieniu Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt Arka do szkół na terenie Gminy celem przeprowadzenia zbiórki rzeczowej dla bezdomnych zwierząt⁵¹.
(akta kontroli: str. Tom I str. 5-51, 242-243, 270-275, 340-344, 350-363, Tom II str. 302-304)

OCENA CZĄSTKOWA

Wylapywanie bezdomnych zwierząt odbywało się na podstawie warunków określonych w uchwale Rady Miejskiej w Dubiecku w sprawie Programu. Wylapane zwierzęta bezdomne były umieszczane w schronisku. Gmina nie zweryfikowała jednak w latach 2019-2023 wykonywania tych zadań przez podmioty prowadzące schroniska pod względem zapewnienia właściwych warunków bytowania zwierzętom, opieki, znakowania, kastracji / sterylizacji zwierząt, poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych. Nie wykonywała zadań przeciwdziałających bezdomności zwierząt, głównie poprzez nierealizowanie kompleksowych działań ograniczających ich niekontrolowany rozród oraz informacyjno-edukacyjnych wśród mieszkańców

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przekazywane do zaopiniowania projektów *Programów opieki nad zwierzętami* organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze Gminy.
2. Zapewnienie w umowach zawieranych przez Gminę z podmiotem prowadzącym schronisko możliwości przeprowadzenia w nich kontroli.
3. Określenie w umowach związanych z transportem i wylapywaniem zwierząt, wymagań określonych w § 5 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt*.
4. Doprowadzenie do zgodności wymogów zawartych w uchwale w sprawie wymagań i udzielonym firmie „Arka-vet” zezwoleniu na prowadzenie schroniska celem spełnienia przez ten podmiot zawartych w nim warunków.
5. Wprowadzenie w umowy zapisów zapewniających bezdomnym zwierzętom opiekę w schronisku „Arka-vet” zgodnie z zawartymi umowami.
6. Przyjęcie w *Programach opieki nad zwierzętami* mierników realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, przeprowadzanie analizy ryzyk i dokonywanie ich oceny.

⁵¹ Mail z 3 września 2021 r.

7. Wykonywanie działań edukacyjno-informacyjnych wśród mieszkańców przeciwdziałających bezdomności zwierząt w Gminie.

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 Rzeszowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Rzeszów, 12 czerwca 2024 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/