



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4114-01-10/2013

I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/13/001 – Wykonywanie przez gminy województwa zachodniopomorskiego zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie¹

Kontroler

Jarosław Pułka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85833 z dnia 10.04.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Szczecin, Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin².

Kierownik jednostki kontrolowanej

Prezydentem Miasta Szczecin od 4.12.2006 r. jest Piotr Krzystek.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia³ realizację przez Gminę Miasto Szczecin w latach 2012-2013 (do 31.03.) zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanym okresie, Miasto posiadało uchwalone wymagania, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadziło bezpłatne znakowanie psów oraz zapewniło opiekę nad nimi poprzez prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt. Natomiast wylapywanie zwierząt z terenu Miasta powierzono firmie Animal Control, mimo iż podmiot ten nie posiadał zezwolenia Prezydenta na prowadzenie takiej działalności, co było niezgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴. W konsekwencji wydatkowanie przez Miasto środków w kwocie 58.720 zł na odławianie przez Animal Control bezdomnych zwierząt, należy ocenić jako wydatek poniesiony w następstwie działań niezgodnych z prawem, gdyż został zrealizowany na rzecz podmiotu nieposiadającego zezwolenia na prowadzenie takiej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja opieki nad zwierzętami w Gminie Miasto Szczecin. Regulacje prawne odnoszące się do ochrony zwierząt.

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miasta, w uchwale z dnia 24 maja 2010 r.⁵, określiła wymagania jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie

¹ Dalej NIK lub Najwyższa Izba Kontroli.

² Dalej Urząd lub Miasto.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, zwana dalej *ustawą o gospodarce komunalnej*.

⁵ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 65, poz. 1241 – dalej *Wymagania w zakresie uzyskania zezwolenia*.

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

Według wymagań przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami powinien:

- 1) posiadać specjalistyczne środki przeznaczone do chwywania oraz transportowania bezdomnych zwierząt, w tym: posiadać atestowane urządzenia i środki, przy pomocy których zwierzęta będą wylapywane, nie mogące stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia oraz samochód przystosowany do transportu zwierząt,
- 2) zapewnić w razie potrzeby pomoc lekarsko weterynaryjną,
- 3) posiadać co najmniej roczne doświadczenie w zakresie technicznego oraz technologicznego sposobu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- 4) dysponować odpowiednio wykształconymi lub przeszkolonymi pracownikami, w liczbie gwarantującej całodobowe świadczenie usług, nie mniejszej niż dwóch, dających rękojmię należytego wykonania usługi.

Powyższe wymagania powinny zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami, którymi, są w szczególności:

- aktualne zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub aktualny odpis Krajowego Rejestru Sądowego,
- umowa kupna-sprzedaży, najmu, faktura lub inny dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania ze specjalistycznych środków przeznaczonych do chwywania oraz transportowania bezdomnych zwierząt,
- umowa o stałej współpracy z lekarzem weterynarii,
- umowa o świadczenie usług, listy referencyjne lub zaświadczenia o wykonywaniu usług, jeżeli takowe były świadczone przez przedsiębiorcę w innej gminie przed złożeniem wniosku o wydanie przedmiotowego zezwolenia,
- odpisy dokumentów potwierdzających kwalifikacje pracowników.

W okresie od 01.01.2012 do 19.04.2013 r., wbrew przepisowi art. 8 ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu (dalej WGKiOŚ) nie udostępnił w formie elektronicznej na stronach internetowych Urzędu Miasta wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności m.in. w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt.

(dowód: akta kontroli str. 126-127)

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: „Brak umieszczenia wniosku (...) na stronach internetowych Urzędu Miasta Szczecin, wynika z dotychczasowego braku wniosków o wydanie decyzji na świadczenie wymienionych usług. W związku z wymogiem ustawowym, w możliwie szybkim czasie wniosek ten zostanie udostępniony w formie elektronicznej.”

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

W dniu 15.05.2013 r. WGKiOŚ umieścił wniosek w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 277)

W latach 2012-2013 (do 31.03.) Prezydent Miasta wydał jedno zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

(dowód: akta kontroli str. 24)

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm., zwana dalej *ustawą o utrzymaniu czystości i porządku*.

Zezwolenie dla Animal Control zostało wydane decyzją z 08.02.2013 r. na podstawie wniosku złożonego przez przedsiębiorcę 10.12.2012 r. W warunkach prowadzenia działalności określono, że odłowione zwierzęta mają być transportowane do Schroniska w Szczecinie. W pkt. II, decyzji dotyczącym okresu ważności zezwolenia określono, że: *„Zezwolenie ważne jest do dnia: 31.12.2016 r. pod warunkiem zawarcia umowy z Zakładem Usług Komunalnych w Szczecinie na świadczenie usługi będącej przedmiotem zezwolenia.”*

Do dnia 8 lutego 2013 r. Gmina zlecała firmie „Animal Control”⁷ wylapywanie bezdomnych zwierząt z terenu Miasta mimo, iż firma nie posiadała zezwolenia na prowadzenie takiej działalności wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Stan ten przedstawiono w pkt. 2.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 25-28)

W postępowaniu o wydanie ww. zezwolenia WGKiOŚ dwukrotnie żądał od wnioskodawcy dostarczenia aktualnego zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności gospodarczej, co było niezgodne z art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸, który stanowi, że organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 35, 42)

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: *„Przyznajemy, iż nie powinniśmy żądać od właściciela firmy dostarczenia aktualnego zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności gospodarczej.”*

(dowód: akta kontroli str. 125, 127)

W okresie od 26.02.2013 r.⁹ do 18.04.2013 r., wbrew przepisowi art. 37 ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Urząd nie przekazał do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) informacji o wydanym zezwoleniu dla Animal Control.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 46)

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: *„Urząd nie przekazał do CEIDG informacji o wydanym zezwoleniu przez przeoczenie. Informacja została już przekazana.”*

(dowód: akta kontroli str. 125, 127)

W dniu 22.04.2013 r. dokonano ww. wpisu w CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 146)

W zezwoleniu dla Animal Control wydanym 08.02.2013 r. z upoważnienia Prezydenta przez Zastępcę Dyrektora WGKiOŚ, w sposób niezgodny z art. 9 ust. 1 i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, określono, że w okresie ważności zezwolenia (pkt. II decyzji), że: *„Zezwolenie ważne jest do (...) pod warunkiem zawarcia umowy z Zakładem Usług Komunalnych w Szczecinie na świadczenie usługi będącej przedmiotem zezwolenia.”*

(dowód: akta kontroli str. 25-26)

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: *„Wydana decyzja jest odpowiedzią na wniosek firmy Animal Control (...). Wnioskodawca (...) sam wskazał jako miejsce dostarczania zwierząt Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Szczecinie (...), a jako przedmiot działalności (pkt. 2) podał „odławianie zwierząt (...) na podstawie umowy podpisanej z Zakładem Usług Komunalnych w Szczecinie.” (...) To*

⁷ Dalej Animal Control.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., zwana dalej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

⁹ Dzień uprawomocnienia się wydanego zezwolenia.

wnioskodawca określił gdzie chce dostarczać odłowione zwierzęta i na jakich warunkach będzie się to odbywało. (...) zapis pkt II decyzji, czyli uzależnienie ważności zezwolenia od zawarcia umowy z ZUK, również wynika z treści złożonego przez wnioskodawcę podania. (...) Decyzja została wydana zgodnie ze złożonym wnioskiem. Organ wydał decyzję zgodnie z żądaniem strony.”

(dowód: akta kontroli str. 126)

1.2. W okresie objętym kontrolą, prowadzenie Schroniska w Szczecinie Miasto zleciło Zakładowi Usług Komunalnych w Szczecinie (dalej ZUK), będącemu samorządowym zakładem budżetowym Miasta. W regulaminie Schroniska określono jego zadania i organizację, obowiązki personelu, zasady przyjmowania zwierząt do Schroniska, zasady opieki lekarsko-weterynaryjnej, zasady czystości i pielęgnacji zwierząt, zasady wydawania zwierząt, zasady selekcji zwierząt oraz opłaty za usługi Schroniska. Wśród zadań Schroniska było m.in.: prowadzenie programów przeciwdziałania bezdomności zwierząt, przygotowywanie dokumentacji zgodnie z obowiązującymi przepisami weterynaryjnymi oraz regulaminem Schroniska oraz prowadzenie całodobowego pogotowia interwencyjnego. Finansowanie zadań Schroniska realizowane było na podstawie zawartych porozumień z ZUK (3 porozumienia) określających wysokość środków budżetowych przeznaczonych na realizację zleconych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 47-77)

W latach 2012-2013 Rada Miasta Szczecin uchwaliła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Szczecinie (dalej *Program*) obowiązujący na dany rok – w 2012 r. – 26 marca; w 2013 r. – 18 marca, tj. w terminie określonym w art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Projekty Programów zostały przekazane do zaopiniowania właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze Gminy Miasto Szczecin oraz zarządom obwodów łowieckich działających na obszarze gminy w następujących terminach: w 2012 r. – 26 stycznia, w 2013 r. – 26 lutego.

(dowód: akta kontroli str. 86-89, 91-94)

W 2013 r. WGKiOŚ przekazał do zaopiniowania projekt Programu właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze Gminy Miasto Szczecin oraz zarządom obwodów łowieckich działających na obszarze gminy w dniu 26 lutego, tj. 25 dni po terminie określonym w art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że projekt programu powinien zostać przekazany do zaopiniowania ww. podmiotom najpóźniej do dnia 1 lutego.

(dowód: akta kontroli str. 91-94)

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił, że: „Projekt Programu został przekazany właściwym jednostkom do zaopiniowania w opóźnionym terminie z powodu niedopatrzenia pracownika przygotowującego projekt. Pracownik ten został już pouczony o konieczności przestrzegania terminów wynikających z zapisów ustawowych.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 125, 127)

W wydanej opinii do projektu Programu w 2012 r. (21.02. – data wpływu opinii do Urzędu) PLW w Szczecinie wskazał, że pozytywnie opiniuje projekt Programu na

¹⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie zwierząt.

2012 r. oraz „ (...) sugeruję w §8, pkt. 2 wskazać adres gospodarstwa deklarującego przyjęcie odebranych zwierząt.”

(dowód: akta kontroli str. 90)

W uchwalonych Programach zapisano realizację obowiązkowych zadań gminy, określonych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, w tym m.in.:

- odławianie bezdomnych zwierząt (wskazanie podmiotów uprawnionych) i zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku (wskazanym w programie);
- opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto Programy zawierały postanowienia dotyczące planu znakowania zwierząt w gminie oraz wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na ich realizację i sposób wydatkowania tych środków. Koordynatorem działań dotyczących realizacji Programu był WGKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 80-85)

W uchwalonym przez Radę Miasta Szczecin 26 marca 2012 r. Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Szczecinie w 2012 r. nie wskazano gospodarstwa rolnego, w którym Miasto powinna zapewnić miejsce dla zwierząt gospodarskich, czym nie wypełniono obowiązku określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt. Wskazania tego podmiotu dokonano dopiero 26.11.2012 r. pomimo sugestii PLW (otrzymanej 21.02.2012 r.) oraz obowiązku jego określenia do 31 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 90)

W powyższej sprawie Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: „W uchwalonym przez Radę Miasta Szczecin w dniu 26 marca 2012 r. Programie (...) nie wskazano gospodarstwa rolnego mającego zapewnić miejsce dla odebranych zwierząt gospodarskich, gdyż Urząd był w trakcie poszukiwania takiego gospodarstwa. Po osiągnięciu porozumienia z Zachodniopomorskim Uniwersytetem Technologicznym i uzyskaniu niezbędnych uzgodnień, wprowadzono stosowny zapis do przedmiotowego Programu. Zaznaczamy, iż z uwagi na typowo miejski charakter Szczecina, od lat nie było potrzeby zapewnienia opieki zwierzętom gospodarskim.”

(dowód: akta kontroli str. 125, 127)

W uchwałach Rady Miasta w sprawie przyjęcia Programu na dany rok określono, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym ...”. Publikacja Programu na 2012 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego nastąpiła 05.12.2012 r. Do dnia 23.04.2013 r. Program na 2013 r. nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Pismem z 05.04.2013 r. Wojewoda Zachodniopomorski poinformował Radę Miasta o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego przyjęcia Programu na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 96-98)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że: „Uchwała Rady Miasta (...) z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu (...) została przekazana Wojewodzie pismem z dnia 30 marca 2012 r. Pismem (...) z dnia 05.04.2012 r. Wojewoda Zachodniopomorski powiadomił Radę Miasta Szczecin o wszczęciu postępowania nadzorczego w związku z brakiem w uchwale wskazania konkretnego gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W trakcie przygotowywania projektu Programu prowadzone były poszukiwania gospodarstwa mogącego zapewnić opiekę ewentualnie odebranim zwierzętom gospodarskim. ... W sierpniu WGKiOŚ otrzymał wiążącą informację z Zachodniopomorskiego

Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie o możliwości umieszczania odebranych zwierząt na terenie Akademickiego Ośrodka Jeździeckiego przy ul. Junackiej w Szczecinie. Na początku września projekt zmiany uchwały został przesłany do zaopiniowania powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich. ... Uchwała ta została podjęta w dniu 26 listopada 2012 r. i przekazana Wojewodzie w dniu 30 listopada 2012 r."

(dowód: akta kontroli str. 97-98)

Do czasu opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały Rady Miasta w sprawie przyjęcia Programu na 2012 r. obowiązywał Gminny Program Przeciwdziałania Bezdomności Zwierząt Domowych przyjęty uchwałą Rady Miasta Szczecin z dnia 22.09.2003 r.¹¹

W okresie 01.01.2013 r. do 18.03.2013 r. odławianie zwierząt na terenie Gminy Miasta Szczecin odbywało się bez uchwalonego Programu.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 172-174)

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, odławianie zwierząt odbywać się może wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy określającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że: *"(...) Faktem jest, iż zgodnie z art. 11 a ww. ustawy, program (...) winien być uchwalony do 31 marca. Jednak realizacja jego zapisów dopiero po uchwaleniu i uprawomocnieniu, skutkowałaby brakiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz pozostawieniem mieszkańców miasta przez około 5 miesięcy, bez zabezpieczenia przed bezdomnymi zwierzętami. Takie sformułowanie zapisów, które z jednej strony narzuca na gminę obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, a z drugiej strony wskazuje uchwalenie przepisów regulujących te zadania do dnia 31 marca, jest naszym zdaniem niedopatrzenie ustawodawcy. Ścisłe przestrzeganie przez gminę (...) ustawy, mogłoby narazić mieszkańców miasta na bezpośrednie zagrożenie utraty zdrowia lub życia. Mając na względzie powyższe, Gmina Miasto Szczecin wypełnia nałożony na nią obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania w sposób ciągły."*

(dowód: akta kontroli str. 144-145)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności organizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi przez Urząd w zakresie spełniania wymogów formalnych odnoszących się do ochrony zwierząt, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- do dnia 8 lutego 2013 r. Gmina – ZUK zlecała firmie „Animal Control” wyłapywanie bezdomnych zwierząt z terenu Miasta, mimo iż firma nie posiadała zezwolenia Prezydenta na prowadzenie takiej działalności, co było sprzeczne z art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku,
- do 19.04.2013 r. WGKiOŚ nie udostępnił na stronach internetowych Urzędu wzoru wniosku składanego przez przedsiębiorców występujących o udzielenie zezwolenia na prowadzenie na terenie Miasta działalności w zakresie m.in. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Było to sprzeczne z wymaganiami art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku,
- w postępowaniu o wydanie zezwolenia dla firmy wyłapującej zwierzęta WGKiOŚ dwukrotnie żądał dostarczenia aktualnego zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności gospodarczej, co było niezgodne z art. 38 ust. 5 ustawy o

¹¹ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2004 r. Nr 64, poz. 1157

swobodzie działalności gospodarczej. Ponadto do 18.04.2013 r. Urząd nie przekazał informacji do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej o fakcie wydania takiego zezwolenia,

- w zezwoleniu dla wyłapującego bezdomne zwierzęta określono, iż jest ono ważne pod warunkiem zawarcia umowy z Zakładem Usług Komunalnych w Szczecinie na świadczenie usługi będącej przedmiotem zezwolenia. W ocenie NIK, przepis art. 9 ust. 1 i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nie daje uprawnienia organowi wydającemu zezwolenie do stanowienia w nim o sposobie wykonywania działalności, czy warunkującego ważność wydanego zezwolenia od zawarcia jakiegokolwiek umowy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w powyższym zakresie.

2. Wykonywanie zadań gminy w zakresie zapobiegania bezdomności oraz opieki nad zwierzętami.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2013 (I kw.) działalność informacyjna w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt realizowana była przez Schronisko dla Zwierząt. Działalność ta podejmowana była m.in. poprzez informowanie, jak należy postępować z adoptowanymi zwierzętami, na temat zdrowia, karmienia i możliwości różnych zachowań zwierząt, rozdawanie ulotek informacyjnych. Schronisko współpracowało z organizacjami zajmującymi się szkoleniem psów, utrzymaniem higieny zwierząt a także organizacjami społecznymi zajmującymi się dobrostanem zwierząt oraz walką z ich bezdomnością, m.in.: Centrum Kynologicznym „Gaja”, które udzielało bezpłatnych porad behawioralnych dla osób mających problemy wychowawcze z adoptowanymi psami oraz ze Stowarzyszeniem Społeczno-Ekologicznym „Zwierzęcy Telefon Zaufania”, które było organizatorem akcji ratowania i wspierania kotów zamieszkujących teren po zlikwidowaniu szczecińskiej stoczni. W 2012 r. Schronisko odwiedziło łącznie 1.082 osoby z 52 placówek oświatowych (szkoły, przedszkola). Podczas odwiedzin rozdawano dzieciom i młodzieży materiały informacyjne w formie ulotek i plakatów. Schronisko współpracowało również z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami Oddział Szczecin (dalej TOZ), m.in. poprzez przekazywanie zwierząt do domów docelowych (w 2012 r. przekazano do adopcji 134 psy). Wspólnie z TOZ Schronisko zorganizowało akcje promujące zwierzęta i ich adopcję pn. „Walentynki”, akcja „Zerwijmy Łańcuchy”, soboty i niedziele adopcyjne.

W sezonie jesienno-zimowym 2012 r. przeprowadzono akcje z okazji Światowego Dnia Psa, Światowego Dnia Zwierząt, Mikołajki, Mega Paka dla Zwierzaka, Dobra Fota Karmi Psa i Kota, Akcja na Gubałównie oraz akcje szkolne inspirowane przez wolontariuszy Schroniska. W czerwcu 2012 ZUK podpisał porozumienie ze Stowarzyszeniem Nadzieja Amstaffa TTb Szczecin, na podstawie którego Schronisko mogło przekazywać pod opiekę psy ras agresywnych. Ponadto w Schronisku zorganizowano m.in. akcję promującą zwierzęta do adopcji. „Adopcja jest trendy zwierzęta są cool”, którą rozpropagowano w szczecińskich szkołach (przekazano plakaty i ulotki na temat akcji).

W schronisku działało 39 wolontariuszy (w tym 14 wolontariuszy posiadających kontakt ze zwierzętami), którzy poza pracą w Schronisku prowadzili domy tymczasowe dla zwierząt. Celem tych domów było poznanie zwierzęcia ze Schroniska i przekazanie wszelkich informacji na jego temat przyszłym właścicielom. W 2012 r. poprzez działania wolontariuszy (m.in. na portalu Facebook) adoptowano 30 psów i 15 kotów. Schronisko prowadziło również stronę internetową, na której zamieszczono informacje na temat jego działalności, adopcji zwierząt,

sterylizacji, znakowania oraz prowadzonych akcji. Akcje podjęte w przez Schronisko w 2013 r., to: „Dobra foto – karmi psa i kota”, „Dzień Kota” - prezentacja fotograficzna kotów ze Schroniska (10 luty 2012 w Galerii Kaskada); „Walentynki w Schronisku” (16 luty 2013 r.). Schronisko na bieżąco prowadziło akcję edukacyjną pn. „Rozumiemy zwierzęta” wśród różnych grup wiekowych w przedszkolach i szkołach podstawowych. Do dnia 30.03.2013 r. przeprowadzono edukację w 12 placówkach, z której skorzystało 431 osób.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

W uchwalonych przez Radę Miasta Programach na lata 2012-2013, jak również w zawartej umowie na wylapywanie zwierząt z firmą Animal Control określono, że wylapywane zwierzęta umieszczane będą w Schronisku w Szczecinie, czym wypełniono obowiązek zawarty w art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z Programami, odławianie bezdomnych zwierząt na terenie Miasta miało charakter stały i interwencyjny, wynikający ze zgłoszenia przez mieszkańców za pośrednictwem służb miejskich (Straży Miejskiej, Dyżurnego Technicznego Miasta, Policji) lub bezpośrednio przez Schronisko.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 165-174)

W okresie od 01.01.2012 r. do 31.05.2012 r. odławianiem bezdomnych zwierząt zajmowało się Pogotowie Interwencyjne Schroniska (w godzinach od 7.00 do 19.00) oraz firma Animal Control (w godzinach od 19.00 do 7.00). Od 01.06.2012 r. całodobowym odławianiem zwierząt zajmowała się firma Animal Control. Wyboru podmiotu wykonującego ww. zadanie dokonano na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹².

(dowód: akta kontroli str. 155)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina – ZUK zawarła, z podmiotem nieposiadającym zezwolenia na wykonywanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami - firmą Animal Control - trzy umowy dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt, tj.:

- 1) Umowę z dnia 01.01.2012 r. – na prowadzenie pogotowia interwencyjnego w godzinach 19.00-7.00 (umowa rozwiązana na mocy porozumienia z dniem 31.05.2012 r.)
- 2) Umowę z dnia 01.06.2012 r. – na całodobowe odławianie zwierząt – zawartą na okres do 31.12.2012 r.
- 3) Umowę z dnia 01.01.2013 r. zawartą na okres do 31.12.2013 r.

We wszystkich umowach określono, że Wykonawca zobowiązany jest:

- do każdorazowego pisemnego potwierdzania przez podmiot zlecający (Policję, Dyżurnego Technicznego Miasta, Straż Pożarną, Straż Miejską, Schronisko) wykonanie zgłoszenia;
- posiadać odpowiedni sprzęt do wylapywania zwierząt, który nie będzie stwarzał zagrożenia ich życiu ani zadawał im cierpienia oraz, że posiada zezwolenie PLW na przewóz i transport zwierząt;
- do podjęcia natychmiastowej interwencji polegającej na odłowieniu zwierzęcia i przewiezieniu go do Schroniska (w przypadku zwierząt rannych udzielenie pierwszej pomocy w godz. 7.00-16.00 odbywało się w Schronisku, a w godz. 16.00-7.00 określono, że Wykonawca zobowiązany jest do przewiezienia zwierzęcia do lecznicy na koszt Zamawiającego i po udzieleniu pierwszej pomocy odtransportowania do Schroniska).

(dowód: akta kontroli str. 165-174)

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. – dalej PZP.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku do prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Powyższe 3 umowy z Animal Control zawarte zostały przez Dyrektora ZUK Andrzeja Sumisławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 165-174)

Dyrektor ZUK wyjaśnił, że: „Udzielając zamówienia publicznego Wykonawcy (...), pracownicy ZUK posiadali wiedzę, że zadanie to może zostać zlecone podmiotowi, który posiada odpowiednie uprawnienia na prowadzenie działalności w tym zakresie. Fakt, iż zezwolenie to nie było dokumentem żądanym do przedłożenia w ofercie, nie oznacza nieznajomości przepisów prawa powszechnie obowiązującego, lecz korzystanie z uprawnień, jakie daje Zamawiającemu ustawa (...) Prawo zamówień publicznych (...). Postępowania o udzielenie zamówień publicznych pn. „Odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Miasto Szczecin”, prowadzone były w trybie przetargów nieograniczonych o wartości zamówień mniejszych niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy. Oznacza to - zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy - że żądanie od Wykonawców dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu nie jest obligatoryjne. W takim przypadku, Zamawiający stwierdza posiadanie przez Wykonawcę wymaganych uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie objętym przedmiotem zamówienia na podstawie oświadczenia o spełnianiu warunków określonych w art. 22 ust. 1 ustawy. Zamawiający przyjął, iż Wykonawca, jako profesjonalista w swojej branży, składając oświadczenie w zakresie posiadanych uprawnień, jest świadomy zarówno treści jak i wagi składanego oświadczenia. Złożone przez Wykonawcę (...) ww. oświadczenie, Zamawiający przyjął w dobrej wierze (...).”

(dowód: akta kontroli str. 265-266)

Za nadzór nad działalnością Schroniska oraz działalnością w zakresie odławiania zwierząt odpowiadał Zastępca Dyrektora WGKiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 5-23, 131-138)

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ wyjaśnił: „Zakład Usług Komunalnych w Szczecinie jest samorządowym zakładem budżetowym, a jego dyrektor działa na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 03.01.2011 r. ...oraz pełnomocnictw szczegółowych, w tym do zawierania umów w imieniu Gminy Miasto Szczecin. Zakład Usług Komunalnych przeprowadza postępowania przetargowe oraz rozstrzyga je, a także zawiera umowy z wykonawcami, bez udziału WGKiOŚ. Dyrektor ZUK nie ma obowiązku informowania tut. Wydziału o terminach planowanych postępowań oraz o planowaniu zawarcia umów. W związku z dopatrzeniem się przez WGKiOŚ braku zezwolenia na świadczenie usług z zakresu wyłapywania bezdomnych zwierząt w 2012 r. przez firmę Animal Control, w grudniu 2012 r. został ten problem zgłoszony Zakładowi Usług Komunalnych. Z uwagi na konieczność zabezpieczenia mieszkańców Szczecina przed bezdomnymi zwierzętami, została zawarta umowa z wyłonionym w drodze postępowania przetargowego wykonawcą, przy czym został on poinformowany o konieczności uzyskania wymaganego przepisami zezwolenia.”

(dowód: akta kontroli str. 130)

Liczbę wyłapanych w Mieście bezdomnych zwierząt przekazanych do Schroniska przedstawia poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r. (I kw.)
Stan psów na 1 styczeń	301	257

Liczba psów wylapanych ogółem, z tego przez:	682	172
- pogotowie int. schroniska	188	1
- Animal Control	494	171
Liczba psów przyjętych do Schroniska ogółem	1571	422
- w tym od Animal Control	494	171
Liczba psów poddanych sterylizacji i kastracji	283	70
Liczba psów adoptowanych	1493	389
Liczba padnięć i eutanazji psów	120	35
Stan psów na koniec okresu	257	255
Stan kotów na 1 styczeń	60	34
Liczba kotów wylapanych (ogółem) z tego przez:	128	10
- pogotowie int. schroniska	36	0
- Animal Control	92	10
Liczba przyjętych kotów (ogółem)	358	37
z tego od Animal Control	92	10
Liczba kotów poddanych sterylizacji i kastracji	85	38
Liczba kotów adoptowanych	289	58
Liczba kotów odebranych przez właścicieli	3	0
Koty wypuszczone do domu kota czyli wolnożyjące	34	0
Liczba eutanazji i padnięć kotów	58	1
Stan kotów w klatkach na koniec okresu (bez wolnożyjących)	34	12
Koty w domu kota - wolnożyjące	34	0
Ilość akcji wylapywania kotów ogółem w tym:	195	23
Pogotowie int. Schroniska	65	0
Animal Control	130	23

(dowód: akta kontroli str. 164)

W latach 2012-2013 (I kw.) Miasto prowadziło obowiązkową sterylizację/kastrację zwierząt dostarczonych do Schroniska. Psy przebywające w Schronisku, po 14 dniach kwarantanny i spełnieniu warunku braku przeciwwskazań lekarskich do wykonania zabiegu, kwalifikowane były do przeprowadzenia sterylizacji lub kastracji. Miasto wprowadziło także mechanizmy finansowe zachęcające właścicieli psów do przeprowadzenia sterylizacji/kastracji psów, polegające na zwolnieniu z opłaty od posiadania psa wykastrowanego lub wysterylizowanego.

(dowód: akta kontroli str. 155)

W badanym okresie Miasto prowadziło bezpłatne znakowanie psów poprzez wszczepienie pod skórę psa elektronicznego mikroprocesora. Administratorem bazy „zaczipowanych” psów było Schronisko.

(dowód: akta kontroli str. 79-85, 175)

W okresie objętym kontrolą Miasto podejmowało działania dotyczące opieki nad wolno żyjącymi kotami poprzez udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym na ich dokarmianie, leczenie oraz sterylizację/ kastrację.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie zapobiegania bezdomności oraz opieki nad zwierzętami stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W badanym okresie Gmina– ZUK, zawarła, z podmiotem nieposiadającym zezwolenie Prezydenta na wykonywanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,

tj. firmą Animal Control trzy umowy, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowi, że jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw wymagane jest uzyskanie zezwolenia, to jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości pozytywnie ocenia działalność Miasta w powyższym zakresie.

3. Legalność i gospodarność wydatków. Rzetelność rozliczeń.

3.1. Miasto w latach 2012-2013 na podstawie zawieranych ze Schroniskiem porozumień przekazywało środki finansowe na jego utrzymanie, znakowanie psów, a także prowadzenie pogotowia interwencyjnego. Przekazywane środki przeznaczone były na utrzymanie Schroniska bez rozgraniczania na zabiegi sterylizacji, kastracji, zakupu leków itp.

(dowód: akta kontroli str. 47-60, 155)

Dane o wydatkach poniesionych przez Miasto na opiekę nad zwierzętami przedstawiono w poniższym zestawieniu: (kwoty w zł)

Zakres wydatków	Plan na 2012 r. wg. Programu	Wykonanie za 2012 r.	Plan na 2013 r. wg. Programu	Wykonanie za I-III 2013 r.
Wykonanie zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi ogółem, w tym:	699.969	1.906.972	900.000	402.410
Utrzymanie Schroniska ogółem, w tym:	805.000	1.802.012 ¹³	805.000	307.410
Znakowanie psów	100.000	121.416	100.000	16.648
Pogotowie interwencyjne	105.000	159.253	105.000	30.035
Dotacje dla organizacji zajmujących się ochroną zwierząt	104.960	104.960	95.000 zł	95.000 ²⁰

(dowód: akta kontroli str. 163)

3.2. W umowach zawartych z firmą Animal Control dotyczących odławiania bezdomnych zwierząt, sposób płatności wynagrodzenia ustalono ryczałtowo (miesięcznie).

(dowód: akta kontroli str. 165-174)

W latach 2012-2013 (do 31.03.) Miasto – ZUK w związku z realizacją ww. umów zawartych z firmą Animal Control, tj. podmiotem nieposiadającym w okresie od 01.01.2012 r. do dnia 08.02.2013 r. zezwolenia na odławianie zwierząt, wydatkowało łącznie 70.720 zł, z tego:

- na realizację 2 umów zawartych w 2012 r. – 56.720 zł;
- na realizację umowy zawartej w 2013 r. – 14.000 zł (wynagrodzenie za I i II po 7.000 zł/m-c).

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 165-174, 177-178)

Z realizacji zadań Schronisko złożyło dwa sprawozdania za 2012 r., tj. 15.01.2013 r. dotyczące działalności Schroniska oraz 14.01.2013 r. z realizacji miejskiego programu czipowania i rejestracji psów.

¹³ Z czego kwota 997.012,45 zł, pochodziła z dochodów własnych ZUK

²⁰Na podstawie zawartych umów

(dowód: akta kontroli str. 175-176, 180-189)

Na dzień 24.04.2013 r. Schronisko nie posiadało zeszytów prowadzonych interwencji, z uwagi na przekazanie ich, jako dowodów do prokuratury.

(dowód: akta kontroli str. 190)

3.3. W badanym okresie Miasto, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁴ zawarło 6 umów, tj. po 3 w 2012 r. i 2013 r., na podstawie których udzieliło dotację w łącznej kwocie 199.960 zł (104.960 zł w 2012 r. 95.000 w 2013 r.).

W 2012 r. Miasto udzieliło dotacji:

- TOZ w Szczecinie w kwocie 30.000 zł na realizację zadania pn. „Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego, a w szczególności na przygotowanie i realizację pomocy lekarsko-weterynaryjnej dla wolno żyjących kotów objętych rejestrem populacji na terenie Gminy Miasto Szczecin.”. Z realizacji powyższego zadania TOZ w dniu 28.01.2013 r.15 złożyło sprawozdanie. W ramach umowy wykonano 2000 wizyt lekarsko-weterynaryjnych wg zapotrzebowania zgłaszanego przez społecznych opiekunów wolno żyjących kotów zgłaszających się do Przychodni dla Zwierząt.
- Stowarzyszeniu Społeczno-Ekologicznemu „Zwierzęcy Telefon Zaufania” w Szczecinie (dalej Stowarzyszenie Zwierzęcy Telefon Zaufania) w kwocie 5.000 zł na realizację zadania pn. „Ochrona zwierząt w mieście nieobjętych opieką schroniska – Zwierzęcy Telefon Zaufania”. Stowarzyszenie z realizacji zadania złożyło sprawozdanie 07.08.2012 r. Całość dotacji przeznaczona została na zakup karmy dla wolno żyjących kotów.
- TOZ w Szczecinie w kwocie 69.960 zł na realizację zadania pn. „Ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego, a w szczególności na przygotowanie i realizację sterylizacji/kastracji wolno żyjących kotów tzw. podwórkowych na terenie Gminy Miasto Szczecin”. TOZ z realizacji ww. zadania złożyło w dniu 28.01.2013 r.16. W ramach powyższego zadania wykonano 1320 zabiegów sterylizacji/kastracji wolno żyjących kotów.

W 2013 r. Miasto udzieliło dotacji:

- w kwocie 65.000 zł TOZ w Szczecinie na realizację zadania pn. „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych - sterylizacja.
- 5.000 zł Stowarzyszeniu Zwierzęcy Telefon Zaufania na realizację zadania pn. „Ochrona zwierząt w mieście nieobjętych opieką schroniska – Zwierzęcy Telefon Zaufania”.
- 25.000 zł TOZ w Szczecinie na realizację zadania pn. „Pomoc lekarsko-weterynaryjna dla wolno żyjących kotów objętych rejestrem populacji na terenie Gminy Miasto Szczecin”.

(dowód: akta kontroli str. 191-251)

Jednostką bezpośrednio kontrolującą wykonanie umowy na odławianie zwierząt z terenu Miasta był ZUK- Schronisko. Kontrola polegała na comiesięcznym porównaniu otrzymywanych zgłoszeń i przeprowadzonych przez podmiot zewnętrzny interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 156)

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁵ Korektę sprawozdania TOZ złożył 08.02.2013 r.

¹⁶ Korektę sprawozdania TOZ złożył 08.02.2013 r.

W 2012 r. WGKIOŚ czterokrotnie skontrolował działalność Schroniska. Ponadto w tym samym okresie Schronisko zostało dwukrotnie skontrolowane przez Inspekcję Weterynaryjną. Przedmiotem ww. kontroli było m.in. przestrzeganie przepisów ustawy o ochronie zwierząt, warunków ich utrzymania i przetrzymywania, dokumentacji prowadzonej przez Schronisko, sprawowanej opieki lekarsko-weterynaryjnej. Podczas kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 252-261)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK, wydatkowanie przez Urząd w latach 2012-2013 (do 31.01.) kwoty 58.720 zł za wyłapanie w Mieście bezdomnych zwierząt przez firmę Animal Control należy ocenić jako wydatek poniesiony w następstwie działań niezgodnych z prawem, gdyż został zrealizowany na rzecz podmiotu nieposiadającego zezwolenia Prezydenta na prowadzenie takiej działalności. Za 2012 r. wydatkowano na rzecz Animal Control 51.720 zł, a za 2013 r. przekazano 7.000 zł.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Miasta w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o podjęcie działań w zakresie dostosowania zezwolenia wydanego firmie Animal Control na prowadzenie działalności w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami do warunków określonych w art. 9 ust. 1 i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia czerwca 2013 r.

Kontroler
Jarosław Pułka
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Szczecinie

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej *ustawa o NIK*